



Brüssel, den 14.2.2018
COM(2018) 66 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT,
DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN
AUSSCHUSS DER REGIONEN**

über die Halbzeitbewertung der Fazilität "Connecting Europe" (CEF)

{SWD(2018) 44 final}

EINLEITUNG

Das nachhaltige Wachstum und die Wettbewerbsfähigkeit Europas hängen von einer effizienten Vernetzung sowohl innerhalb der EU als auch mit der übrigen Welt ab. Gut vernetzte, interoperable und effizient verwaltete Verkehrs-, Energie- und digitale Infrastrukturen in Europa setzen voraus, dass auf EU-Ebene ein abgestimmter, langfristiger Ansatz geplant und entsprechend investiert werden kann.

Die Fazilität „Connecting Europe“¹ (CEF) ist ein gemeinsames, zentral verwaltetes Förderprogramm für Verkehrs-, Energie- und Telekommunikationsinfrastrukturen, das im Zeitraum 2014 bis 2020 über ein Budget von 30,4 Mrd. EUR verfügt. Sie wurde im Rahmen der Strategie Europa 2020 für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum und der „20-20-20“-Ziele der EU im Bereich der Energie- und Klimapolitik eingeführt.

Die CEF unterstützt auf der Grundlage der sektorspezifischen Leitlinien² die Entwicklung transeuropäischer Netze (TEN)³ mit dem Ziel, die Kohäsion im Binnenmarkt und die Wettbewerbsfähigkeit der EU auf dem Weltmarkt zu verbessern. Allgemeines Ziel der CEF ist die Förderung der Durchführung von Projekten, die zur Vollendung der TEN beitragen. Dies spiegelt sich in den Prioritäten wider, die in den Leitlinien für die drei Bereiche Verkehr, Energie und Telekommunikation festgelegt wurden. Die CEF stellt auf Marktversagen ab, legt den Schwerpunkt auf Vorhaben mit hohem europäischen Mehrwert und trägt dazu bei, weitere Investitionen aus dem privaten Sektor zu mobilisieren.

Wie in der Mitteilung über den Haushalt für Europa 2020⁴ umrissen wurde, vertrat die Kommission folgende Auffassung: *„Zwar kann und sollte der Markt den überwiegenden Teil der notwendigen Investitionen bewerkstelligen, aber es besteht die Notwendigkeit, dem Marktversagen entgegenzuwirken, d. h. es müssen bestehende Mängel und Engpässe beseitigt und ausreichende grenzüberschreitende Verbindungen sichergestellt werden. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass die Mitgliedstaaten in ihren Haushaltsplänen niemals hinreichendes Gewicht auf grenzübergreifende, mehrere Länder betreffende Investitionen legen werden, durch die der Einheitliche Binnenmarkt mit der nötigen Infrastruktur ausgestattet werden könnte. Dies ist ein weiteres Beispiel für den zusätzlichen Nutzen, den der EU-Haushalt bewirken kann. Auf diese Weise können EU-weite Projekte finanziert werden, die die Zentren mit den Randgebieten zum Wohle aller verbinden. Die Kommission schlägt daher die Schaffung einer Fazilität „Connecting Europe“ vor, durch die der von der EU benötigte Infrastrukturausbau beschleunigt werden könnte.“*

Als der CEF-Vorschlag 2011 vorgelegt wurde, wurde der Investitionsbedarf in allen drei Bereichen auf ca. 970 Mrd. EUR geschätzt. Es wurde davon ausgegangen, dass der Großteil dieser Investitionen vom privaten Sektor, durch eine öffentliche Unterstützung auf nationaler

1 Verordnung (EU) Nr. 1316/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013.

2 Verordnung (EU) Nr. 1315/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes, Verordnung (EU) Nr. 347/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2013 zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur und Verordnung (EU) Nr. 283/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2014 über Leitlinien für transeuropäische Netze im Bereich der Telekommunikationsinfrastruktur.

3 Artikel 170 bis 174 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

4 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: „Ein Haushalt für Europa 2020“, Europäische Kommission, 29. Juni 2011.

Ebene oder mithilfe von Regulierungsmaßnahmen erbracht werden würde. In der Folgenabschätzung⁵ wurde jedoch auch auf Folgendes hingewiesen: „(...) es besteht die Notwendigkeit, dem Marktversagen entgegenzuwirken, d. h. es müssen bestehende Mängel und Engpässe beseitigt und ausreichende grenzüberschreitende Verbindungen sichergestellt werden.“

Gemäß der CEF-Verordnung⁶ muss die Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und den betreffenden Empfängern dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Halbzeitbewertungsbericht spätestens bis zum 31. Dezember 2017 vorlegen⁷. Bei der Bewertung wird die Gesamtleistung des Programms anhand seiner allgemeinen und sektorspezifischen Ziele und anhand eines Vergleichs mit dem, was infolge nationaler Maßnahmen oder von EU-Maßnahmen erreicht wurde, beurteilt.

Die ausführliche Bewertung wird in der dieser Mitteilung beigefügten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen (SWD) dargelegt. Im Einklang mit den Leitlinien der Kommission für bessere Rechtsetzung erfolgte die Bewertung anhand von fünf Kriterien: Wirksamkeit, Effizienz, Relevanz, Kohärenz und EU-Mehrwert. Die ausführliche Bewertung anhand dieser Kriterien ist in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen enthalten, während in der vorliegenden Mitteilung die wichtigsten Ergebnisse der Bewertung hervorgehoben werden.

1. DIE FAZILITÄT „CONNECTING EUROPE“ UNTERSTÜTZT PROJEKTE, BEI DENEN DIE EU ETWAS BEWIRKT

1.1 Entwicklung von Infrastrukturen, die zusammenführen

Die EU-Infrastrukturpolitik weist drei Hauptdimensionen auf:

- Eine gemeinsame langfristige Planung der Infrastrukturentwicklung sowohl hinsichtlich ihres geografischen Umfangs als auch ihrer technischen Merkmale (wobei je nach Sektor unterschiedliche Ansätze zum Tragen kommen),
- eine Reihe von Regulierungsmaßnahmen, um Investitionen zu erleichtern,
- ein spezifisches Finanzierungsinstrument – die Fazilität „Connecting Europe“.

Die bisherigen Erfahrungen mit der CEF belegen starke positive Wechselwirkungen zwischen diesen drei Dimensionen. Langfristige Planung bedeutet, dass eine Projektpipeline in den Mitgliedstaaten vorbereitet werden kann, während die Aussicht, eine Förderung für Investitionen mit einer klaren europäischen Dimension zu erhalten, die Entwicklung von stärker integrierten Netzen ermöglicht. Im Bereich **Verkehr** beispielsweise erleichtert die Möglichkeit, wichtige grenzübergreifende Infrastrukturabschnitte zu fördern, die Entwicklung eines Korridorkonzepts zwischen den Mitgliedstaaten, was zu einer kohärenten Planung der nationalen Abschnitte führt. Im Bereich **Energie** werden durch den dynamischen Prozess, der darin besteht, alle zwei Jahre eine Liste der in vorrangigen Korridoren gelegenen Vorhaben von gemeinsamem Interesse (Projects of Common Interest, PCI) sowie thematische Bereiche festzulegen, sowohl eine langfristige Planung als auch eine Anpassung an künftige

⁵ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen (KOM(2011) 665 endg.), Begleitdokument zu der Verordnung zur Schaffung der Fazilität „Connecting Europe“ – Folgenabschätzung.

⁶ Artikel 27 der Verordnung (EU) Nr. 1316/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013.

⁷ Dieser Bericht dient auch der Berichterstattung an das Europäische Parlament und den Rat über die Fortschritte bei der Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 283/2014 (Telekommunikationsleitlinien), insbesondere über die Aspekte gemäß Artikel 8 Absätze 7 und 8.

Bedürfnisse sichergestellt. Im Bereich Telekommunikation werden in den Telekommunikationsleitlinien der CEF die Bausteine und die sektorspezifischen digitalen Dienstinfrastrukturen (Digital Service Infrastructures, DSI) aufgeführt, die für eine Förderung in Betracht kommen.

Dreieinhalb Jahre nach ihrer Einführung entsprechen die von der CEF kofinanzierten Projekte genau dem Anspruch der EU, i) die europäische Vernetzung der drei Bereiche zu verbessern und ii) die Förderung auf **öffentliche Güter mit europäischer Dimension** zu konzentrieren. Die Fazilität „Connecting Europe“ leistet einen Beitrag zu den Prioritäten der Kommission in puncto Arbeitsplätze, Wachstum und Investitionen, Binnenmarkt, Energieunion und Klimaschutz, digitaler Binnenmarkt und Stärkung der weltweiten Wettbewerbsfähigkeit der EU. Außerdem werden über die CEF erhebliche EU-Mittel für Verkehrs- und Energieprojekte bereitgestellt, die stark zur Dekarbonisierung der europäischen Wirtschaft beitragen, wodurch ein Beitrag zum Erreichen der EU-Emissionsminderungsziele im Rahmen des Übereinkommens von Paris geleistet wird.

Im **Bereich Verkehr** wurde Projekten Vorrang eingeräumt, die grenzüberschreitende Verbindungen schaffen oder verbessern, Lücken schließen und Engpässe beseitigen. Dabei kann es sich um Projekte handeln, die physische Netzabschnitte oder EU-Programme zur Entwicklung effizienter, interoperabler und sicherer Verkehrsmanagementsysteme für die verschiedenen Verkehrsträger betreffen. Auf das CEF-Förderziel im Bereich Verkehr für die **grenzüberschreitende Verkehrsinfrastruktur** entfallen 86 % der derzeit für den Verkehr vorgesehenen Mittel (18,35 Mrd. EUR). Projektbeispiele sind u. a. der Fehmarnbelt (ein multimodaler Tunnel zwischen Dänemark und Deutschland), das Projekt „Rail Baltica“, durch das die Ost-West-Verbindungen zwischen Polen, Litauen, Lettland und Estland verbessert werden, und die Einführung von SESAR (Single European Sky ATM (Air Traffic Management Research) (Forschung zum Flugverkehrsmanagementsystem für den einheitlichen europäischen Luftraum). Letztlich leistet die CEF einen konkreten Beitrag zu dem Ziel, einen einheitlichen europäischen Verkehrsraum zu schaffen.

Im **Bereich Energie** wurden durch die CEF Hindernisse für einen besser integrierten europäischen Energiemarkt durch den Ausbau grenzüberschreitender Verbindungen in Angriff genommen. Speziell sollen im Energiebereich isolierte Gegenden angebunden und Engpässe beseitigt werden. Entsprechend ihrer Ziele werden über die „CEF – Energie“ Projekte mit erheblichen externen Effekten gefördert. Sie hat zur Verbesserung der Versorgungssicherheit in den Mitgliedstaaten beigetragen, in denen sich dieses Problem am dringlichsten stellt. Beispiele hierfür sind u. a. die Gasverbindungsleitung Polen-Litauen – die erste Gasverbindungsleitung zwischen dem östlichen Ostseeraum und Kontinentaleuropa – und „Balticconnector“, die erste Gasverbindungsleitung zwischen Finnland und Estland. Dem Nachhaltigkeitsanspruch wurde entsprochen, indem durch die Kofinanzierung wichtiger Studien und Arbeiten innovative Stromprojekte unterstützt wurden: eine 600 km lange unterseeische Verbindungsleitung zwischen Irland und Frankreich, ein Druckluftenergiespeicher in Nordirland und ein Projekt für intelligente Netze zwischen Slowenien und Kroatien.

Im **Bereich Telekommunikation** wurde der Einführung transeuropäischer digitaler Dienste, die über ausgereifte technische und organisatorische Lösungen gemäß den Telekommunikationsleitlinien verfügen, Vorrang eingeräumt. Diese umfassen so

unterschiedliche Bereiche wie die elektronische Identifizierung – bei der es darum geht, die Herausforderung der grenzüberschreitenden Anerkennung nationaler elektronischer Identifizierungsmechanismen (eIdentification oder eID) zu bewältigen, damit die Europäer in ganz Europa Zugang zu öffentlichen Online-Diensten erhalten können, – und interoperable Dienste im Gesundheitswesen, die die Kontinuität der Versorgung und der Patientensicherheit für Bürger, die eine grenzüberschreitende Gesundheitsversorgung in Anspruch nehmen wollen, erleichtern, indem der Austausch von Gesundheitsdaten über nationale Grenzen hinweg ermöglicht wird. Da diese grenzüberschreitenden Dienste dazu beitragen, das tägliche Leben der Europäer durch digitale Inklusion und Vernetzung zu verbessern, sind sie für die Verwirklichung des digitalen Binnenmarkts von entscheidender Bedeutung. Bei der Bewertung wurde jedoch festgestellt, dass die Telekommunikationsleitlinien die Fähigkeit des Programms einschränken, die neuesten technologischen Entwicklungen in vollem Umfang zu nutzen und die später neu aufgekommenen Prioritäten der politischen Agenda zu berücksichtigen. Im Breitbandbereich war die Unterstützung aufgrund beschränkter Ressourcen bislang auf folgende Bereiche konzentriert: i) technische Unterstützungsmaßnahmen, die dazu beitragen können, dass Projekte mit einer schwierigen wirtschaftlichen Perspektive verwirklicht werden, und ii) Finanzierungsinstrumente mit beträchtlicher Hebelwirkung.

1.2 Konzentration auf EU-Mehrwert

Um die **Konnektivitätsziele** erreichen zu können, **sind in allen drei vom Programm abgedeckten Sektoren sehr hohe Investitionen erforderlich**. Für den Bereich **Verkehr** ergaben jüngste Schätzungen der Kommission⁸, die in den Arbeitsplänen der Kernnetzkorridor-Koordinatoren bestätigt wurden, dass der Investitionsbedarf für das TEN-V-Kernnetz bis 2030 allein 750 Mrd. EUR und für das Gesamtnetz und andere Verkehrsinvestitionen wie Stadtverkehr, Digitalisierung und Instandhaltung etwa das Dreifache beträgt⁹. Im Bereich Energie beläuft sich der Investitionsbedarf für Projekte, die als PCI eingestuft werden können, im Zeitraum 2021-2030¹⁰ auf 179 Mrd. EUR, wobei der weitaus größte Anteil auf den Stromsektor entfällt. Im Bereich Telekommunikation werden annähernd 500 Mrd. EUR an Investitionen benötigt, um die strategischen Ziele für die Gigabit-Konnektivität bis 2025 zu erreichen, oder anders ausgedrückt 155 Mrd. EUR mehr als auf der Grundlage der derzeitigen Investitionstrends zu erwarten ist¹¹. In diesen Schätzungen sind jedoch weitere Investitionen, die für die vollständige Einführung grenzüberschreitender DSI erforderlich sind, nicht enthalten.

Darüber hinaus **gibt es nach wie vor Fälle von Marktversagen** bei Projekten, mit denen Ziele der TEN-Politik erreicht werden sollen. Marktversagen kann beispielsweise auftreten, wenn die Kosten auf nationaler/lokaler Ebene anfallen, die Vorteile jedoch auf europäischer Ebene realisiert werden, oder wenn Kosten und Nutzen von Projekten, an denen mehrere

⁸ Die Daten stammen aus den Kernnetzkorridor-Studien, die von externen Auftragnehmern durchgeführt wurden, die die Koordinatoren für die Kernnetzkorridore unterstützen.

⁹ Im Bereich der Kernnetzkorridore wird erwartet, dass die Investitionen ein kumuliertes BIP von rund 4,500 Mrd. EUR generieren, was ca. 13 000 000 Arbeitsplatzjahren und rund 7 Mio. Tonnen weniger CO₂-Emissionen zwischen 2015 und 2030 entspricht.

¹⁰ Auf der Grundlage der Studie „Investment needs in trans-European energy infrastructure up to 2030 and beyond“ (Investitionsbedarf für die transeuropäische Energieinfrastruktur bis 2030 und darüber hinaus), Ecofys, Juli 2017.

¹¹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Konnektivität für einen wettbewerbsfähigen digitalen Binnenmarkt – Hin zu einer europäischen Gigabit-Gesellschaft, COM(2016) 587 final, S. 8.

Mitgliedstaaten beteiligt sind, asymmetrisch zwischen diesen verteilt sind. Dies ist in der Regel bei grenzübergreifenden Projekten und bei der Einführung EU-weiter technologischer Systeme der Fall, wo eine angemessene Finanzierung üblicherweise nicht allein über den Markt oder den nationalen Haushalt erfolgt.

Im Energiebereich fallen Projekte, die nicht wirtschaftlich sind, in diese Kategorie, da sie externe Effekte wie regionale Versorgungssicherheit oder hochinnovative Lösungen hervorbringen.

Seit ihrer Einführung **hat sich die CEF auf die Schaffung eines EU-Mehrwerts**¹² für die Entwicklung der Konnektivität in den Bereichen **Verkehr**, Energie und Telekommunikation **konzentriert**, und zwar nicht nur wegen der Art der öffentlichen Güter mit europäischer Dimension, die von ihr erfasst werden, sondern auch weil sie den Schwerpunkt auf Projekte auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene legt, die ohne EU-Unterstützung nicht realisiert werden könnten. Konkret besteht der EU-Mehrwert der CEF darin, dass sie Folgendes leisten kann:

- Sie kann öffentliche und private Gelder zugunsten der politischen Ziele der EU lenken.
- Sie kann Schlüsselinvestitionen in den Fällen ermöglichen, in denen die Kosten auf nationaler/lokaler Ebene getragen werden, während sich die Vorteile auf europäischer Ebene bemerkbar machen.
- Sie kann den Übergang zu einer emissionsarmen und digitalen Gesellschaft beschleunigen.

Im **Bereich Verkehr** hat die CEF einen eindeutigen Mehrwert geschaffen, insbesondere hinsichtlich der Vollendung des TEN-V-Kernnetzes bis 2030 und der ehrgeizigen Ziele für eine emissionsarme Mobilität. Einige Schienen- und Binnenwasserstraßenprojekte, bei denen es sich um langfristige Investitionen (mit einem Lebenszyklus von 30 bis 50 Jahren) handelt, hätten ohne die im Rahmen der CEF zur Verfügung stehende europäische öffentliche Finanzhilfeförderung nicht auf den Weg gebracht werden können. Dies gilt für den Brenner-Basistunnel, mit dem ein zentraler Schienenengpass in der EU zwischen Österreich und Italien beseitigt werden wird. Die CEF-Zusagen bieten gewisse Garantien und erschließen bisweilen auch zusätzliche Finanzierungsquellen, insbesondere aus dem Bankensektor und von privaten Investoren. Darüber hinaus mussten für europäische Leitprogramme wie das Europäische Eisenbahnverkehrsmanagementsystem (ERTMS) Investitionen zwischen verschiedenen Ländern und Interessenträgern koordiniert getätigt werden, um Leistung, Interoperabilität und Sicherheit nutzbar machen zu können. Die CEF-Förderung sowohl durch Finanzhilfen als auch durch programmunterstützende Maßnahmen wie den Aufbau von Kapazitäten in den Verwaltungen der Mitgliedstaaten hat die Voraussetzungen für eine solche Koordinierung geschaffen.

Im **Bereich Energie** ist die CEF ein zentrales Instrument zur Förderung der transnationalen Zusammenarbeit und zur Erzielung von Größenvorteilen. Sie spielt auch eine Schlüsselrolle bei der Förderung der grenzüberschreitenden Energieinfrastruktur, da PCI mindestens zwei Mitgliedstaaten zugutekommen müssen. Die CEF wirkt als ein starker Katalysator, wenn es darum geht, Projektträger, nationale Regulierungsbehörden und Regierungsvertreter zusammenzuführen, um Probleme zu lösen, damit grenzübergreifende Infrastrukturprojekte

¹² Im Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finzen (COM(2017) 358 vom 28. Juni 2017) wurden Kriterien für die Bewertung des Mehrwerts der europäischen Finanzierung dargelegt.

realisiert werden können. Ihre Finanzhilfe-Komponente ist für die Zusammenarbeit zwischen Ländern bei der Entwicklung von PCI für Verbindungsleitungen im Energiebereich, die ansonsten nicht zustande kommen würden, entscheidend. Dies gilt vor allem für grenzüberschreitende Projekte in Ländern mit weniger Einwohnern oder in entlegeneren Gebieten, in denen die Tarife erheblich erhöht werden müssten, um den Investitionsbedarf zu decken. Die Gasverbindungsleitung Polen-Litauen ist ein markantes Beispiel für ein Projekt, dessen Finanzierung in einem rein nationalen Kontext nicht möglich gewesen wäre.

Im **Bereich Telekommunikation** hat die CEF die Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten bei der Entwicklung von Normen und bei der Ermöglichung von grenzüberschreitenden Diensten erleichtert. Obwohl die Mitgliedstaaten Lösungen entwickelt haben, durch die öffentliche Dienste online zur Verfügung stehen, wird der damit jeweils verbundene Nutzen durch nationale Grenzen eingeschränkt. Die CEF hat entscheidend dazu beigetragen, dass diese Lösungen zu besseren Ergebnissen führen, indem sie sie zum Vorteil der Bürger, Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen in ganz Europa interoperabel gemacht hat. Darüber hinaus hat die CEF in einigen Fällen wie im Fall des elektronischen Austauschs von Sozialversicherungsdaten – hier sind die Mitgliedstaaten rechtlich verpflichtet, die grenzüberschreitende Kommunikation zwischen den nationalen Sozialversicherungsträgern zu gewährleisten – eine wichtige Rolle dabei gespielt, den Schutz der Sozialversicherungsansprüche mobiler Bürger zu stärken und den Mitgliedstaaten bei der schnelleren Einhaltung der Vorschriften zu helfen. In anderen Bereichen wie dem Bereich der Cybersicherheit, in denen die grenzübergreifende Interoperabilität nicht gesetzlich vorgeschrieben ist, konnte durch die CEF eine Plattform für die freiwillige Zusammenarbeit geschaffen werden, die die Abwehrbereitschaft und Reaktion auf Cyberangriffe stärkt, indem sie eine EU-weite Lösung für Bedrohungen bietet, die nicht an nationalen Grenzen haltmachen. Aus der Konsultation der Interessenträger geht hervor, dass ohne die CEF die Einführung einiger DSI erheblich verzögert oder sogar aufgegeben worden wäre. Darüber hinaus schaffen grundlegende, durch die CEF-Finanzierung geförderte Lösungen (sogenannte Bausteine) Größenvorteile dadurch, dass sie in großem Umfang in komplexeren digitalen Diensten wiederverwendet werden, und dies auch über den Anwendungsbereich der CEF hinaus etwa in den Bereichen Landwirtschaft, Umwelt und Bildung¹³.

Schließlich ermöglichen Maßnahme auf EU-Ebene (einschließlich der Zusammenarbeit in Regulierungsfragen) es der CEF, **Mängel bei der Information und der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten**, die solche komplexe, aber entscheidende Projekte behindern können, **zu beseitigen**.

2. DIE FAZILITÄT „CONNECTING EUROPE“ LEISTET EFFIZIENT UND KOHÄRENT UNTERSTÜTZUNG

2.1 Möglichst effiziente Nutzung von Finanzhilfen

Die Finanzierung im Rahmen der CEF erfolgt überwiegend in Form von Finanzhilfen (90 %). Ein solcher Ansatz ist angemessen, da **ein Großteil der CEF-Förderung Projekte betrifft, die weiterreichende regionale Vorteile und Vorteile für die EU mit sich bringen, jedoch**

¹³ Informationen erhältlich über die CEF-Übersicht für den Bereich Telekommunikation: <https://ec.europa.eu/cefdigital/wiki/display/CEFDIGITAL/Reuse+by+domains>

nicht über eine ausreichende nationale Finanzierung oder marktbasierter Finanzierung verfügen.

Im **Bereich Verkehr** ist dies bei den meisten grenzübergreifenden transeuropäischen Verkehrsnetzprojekten und bei den „horizontalen“ Prioritäten der Fall, insbesondere bei Verkehrsmanagementsystemen wie ERTMS für den Schienenverkehr, bei SESAR für den Luftverkehr und bei intelligenten Verkehrssystemen für den Straßenverkehr sowie bei alternativen Kraftstoffen. Auch bei Projekten, bei denen die Vorteile noch nicht internalisiert werden können, ist dies der Fall. In diesem Sektor zeigen die außerordentlich hohen Überzeichnungsraten¹⁴ nach Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen, dass die EU-Finanzhilfen sehr stark nachgefragt werden, wobei die verfügbaren Mittel ständig hinter dem Bedarf des Sektors zurückbleiben.

Im **Bereich Energie** bestehen nach wie vor Engpässe, und es werden nach wie vor weitere Verbindungsleitungen benötigt, um den Markt vollständig zu integrieren, die Versorgungssicherheit zu gewährleisten und die EU in die Lage zu versetzen, ihre erneuerbaren Ressourcen optimal zu nutzen und so Lieferkürzungen zu vermeiden. Finanzhilfen gelten als das Instrument, das am besten zur Unterstützung von Projekten geeignet ist, die zu erheblichen, über die national festgelegten Tarife hinausgehenden positiven externen Effekten wie z. B. Versorgungssicherheit, technologische Innovation und Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten führen.

Im **Bereich Telekommunikation** bestehen alle DSI aus zwei Schichten: aus einer Kerndienstplattform (core service platform, CSP), die als zentraler Hub konzipiert ist, der die Interoperabilität ermöglicht, und aus Basisdiensten (generic services, GS) als Gateway-Diensten, die die national entwickelten Lösungen mit einer Kerndienstplattform verbinden. Zur Unterstützung der Einführung der Basisdienste werden Finanzhilfen verwendet, während Entwicklung und Betrieb der Kerndienstplattformen über die Vergabe öffentlicher Aufträge erfolgen. Grund dafür ist die Notwendigkeit, den unzureichenden Investitionen der Mitgliedstaaten in interoperable Lösungen für die europaweite Integration von Diensten zu begegnen.

Im Kommissionsvorschlag für die CEF im Jahr 2011 waren Mittel in Höhe von insgesamt 50 Mrd. EUR vorgesehen (31,7 Mrd. EUR für den Bereich **Verkehr**, 9,1 Mrd. EUR für den Bereich **Energie** und 9,2 Mrd. EUR für den Bereich **Telekommunikation**). Durch die Kürzungen, die in der Verhandlungsphase und bei den späteren Verhandlungen über den Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI) vorgenommen wurden, verringerte sich die Gesamtfinanzierung auf 30,44 Mrd. EUR. Im Bereich **Telekommunikation** (8 Mrd. EUR, endgültige Mittelzuweisung in Höhe von 1,04 Mrd. EUR) war die Mittelkürzung am stärksten. Die in den politischen Prioritäten der EU festgelegte Vollendung der transeuropäischen Netze erfordert weiterhin enorme Investitionen, die zum Teil von der fortgesetzten Unterstützung durch die EU abhängen. Aufgrund der Größe der CEF können derzeit in allen drei Sektoren nur einige der festgestellten Fälle von Marktversagen (z. B. Schließung der Finanzierungslücke mit EU-Unterstützung) angegangen werden. Somit **könnten weitere öffentliche und private Investitionen erschlossen werden, wenn**

¹⁴ Insgesamt beantragte Fördermittel für förderfähige Vorschläge im Vergleich zur vorläufigen Mittelausstattung der Aufforderung.

zusätzliche EU-Mittel zur Verfügung gestellt würden, um vermehrt gegen Fälle von Marktversagen vorzugehen.

Durch das CEF-Auswahlverfahren wird sichergestellt, dass die Finanzhilfen je nach Sektor und Investitionskategorie unter Berücksichtigung der Finanzierungslücke bei einzelnen Projekten angepasst werden. Im Verkehrssektor reichte die Förderung von Kofinanzierungssätzen von 85 % für die Kohäsionsmittel bis zu maximalen Kofinanzierungssätzen zwischen 10 % und 50 %, je nach Priorität und Art der Maßnahme. Im Bereich Energie können die Finanzierungssätze bis zu 50 % betragen und in Ausnahmefällen auf maximal 75 % angehoben werden. Dies ist jedoch nur möglich, wenn die vorgeschlagenen Maßnahmen ein hohes Maß an regionaler oder EU-weiter Versorgungssicherheit bieten, die Solidarität stärken oder sehr innovative Lösungen umfassen. Im Bereich Telekommunikation wurden die Kerndienstplattformen in der Regel durch die Vergabe öffentlicher Aufträge finanziert, während die Basisdienste durch Finanzhilfen mit einem Kofinanzierungsanteil von bis zu 75 % der förderfähigen Kosten unterstützt wurden. Aufgrund des Wettbewerbs bei den Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen und der geltenden Bewertungs- und Auswahlmechanismen können Projekte, für die sich nicht nachweisen lässt, dass eine finanzielle Unterstützung in Form von Finanzhilfen erforderlich ist, unberücksichtigt bleiben. Für solche Projekte kann dennoch die Nutzung etwaiger Möglichkeiten im Rahmen des EFSI oder der CEF-Finanzierungsinstrumente in Betracht kommen.

Bei einem politikgesteuerten Instrument mit konkreten sektorspezifischen Zielen und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die CEF komplexe Projekte mit einer grenzübergreifenden oder EU-weiten Interoperabilitätsdimension betrifft, hat sich die **direkte Mittelverwaltung** als effizient für eine rasche Mittelzuweisung und für einen sehr soliden Haushaltsvollzug erwiesen. Während ihrer Durchführung werden die Projekte von der Exekutivagentur für Innovation und Netze (INEA) genau verfolgt, um sicherzustellen, dass die EU-Mittel in angemessener Weise ausgegeben werden. Die Mittelausstattung der CEF wird dank der raschen Anpassungsfähigkeit der INEA optimiert, die für bestimmte Maßnahmen nicht in Anspruch genommene Mittel umwidmet und stattdessen für die Finanzierung neuer Maßnahmen einsetzt. So flossen 2016 nicht in Anspruch genommene Mittel in Höhe von annähernd 600 Mio. EUR in eine Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen im Bereich **Verkehr**, und 2016 wurde eine Investition in Höhe von 120 Mio. EUR zur Finanzierung eines neuen Vorzeigeprojekts – WiFi4EU – im digitalen Sektor vorgeschlagen.

2.2 Vorreiterrolle bei der Nutzung von Finanzierungsinstrumenten und bei der Mischfinanzierung

Bei Projekten, die Erträge generieren, kann die Unterstützung im Rahmen der CEF in Form von Finanzierungsinstrumenten gewährt werden. Die CEF-Mittelausstattung für Finanzierungsinstrumente kann für die Bereitstellung einer Vielzahl von Produkten, z. B. von Garantien oder vorrangigen Schuldtiteln, die durch EU-Kapital besichert sind, verwendet werden. Sie tragen somit dazu bei, die Verwendung öffentlicher Mittel zu optimieren. Zu solchen Vorhaben zählen z. B. Kapazitätserweiterungen in Häfen, Eisenbahnverbindungen zu Flughäfen und die Entwicklung von Infrastrukturen für alternative Kraftstoffe im

Verkehrssektor sowie nachrangige Darlehen oder Garantien für zweckgebundene Beiträge für Übertragungs-/Fernleitungsprojekte im Energiesektor.

In allen drei Bereichen wurden die Finanzierungsinstrumente jedoch nicht in dem erwarteten Umfang eingesetzt. Das Fremdfinanzierungsinstrument der CEF (CEF DI), das auf den Erfahrungen mit dem Kreditgarantieinstrument für transeuropäische Verkehrsnetze (LGTT) und der Pilotphase der Projektanleiheninitiative (PBI) aufbaut, war für die Nutzung von Finanzierungsinstrumenten wegweisend, doch durch die Einrichtung des EFSI kam es zu Substitutionseffekten. Die CEF-Finanzierungsinstrumente werden in der zweiten Hälfte des Programms¹⁵ voraussichtlich vermehrt genutzt werden, wenn die Komplementarität zwischen den CEF-spezifischen Finanzierungsinstrumenten und dem EFSI gewährleistet ist, nachdem das Ersuchen um konkrete Leitlinien an den CEF-DI-Lenkungsausschuss erging, um eine wirksame Komplementarität zwischen den beiden Initiativen sicherzustellen.

Im Energiebereich haben eine Reihe von Faktoren dazu beigetragen, dass das CEF DI nicht in Anspruch genommen wird. Einer der Faktoren war, dass zu dem Zeitpunkt, als das CEF DI einsatzfähig war, nur wenige bankfähige und für die CEF infrage kommende Vorhaben in Planung waren. Zudem gibt es wettbewerbsbedingt ein breites Spektrum an Optionen für Fremd- und für Beteiligungskapital, das den Projektträgern aufgrund ihres soliden Modells des regulierten Anlagevermögens (Regulated Asset Base) für die Projektfinanzierung bereits zur Verfügung steht. Dennoch hat die gemeinsame Projektaufsicht durch die Europäische Investitionsbank und die Kommission dazu geführt, dass eine Reihe von PCI mithilfe des CEF DI finanziert wurden.

Darüber hinaus wird derzeit ein Beteiligungskapitalinstrument entwickelt. Im Bereich Telekommunikation gibt es höchst unterschiedliche Vorhaben für den Ausbau der Breitbandversorgung, die eine Vielzahl von Instrumenten zur Bewältigung der standortspezifischen Herausforderungen erfordern. Während Fremdfinanzierungsinstrumente kommerziell vorangetriebenen, von größeren Akteuren realisierten Anwendungen mit klarer wirtschaftlicher Perspektive Rechnung tragen können, sind Beteiligungskapitalinstrumente notwendig, um bestehende Finanzierungslücken durch die Unterstützung von Projekten mit einem riskanteren, längerfristigen Geschäftsmodell zu schließen. Der Connecting-Europe-Breitbandfonds (CEBF), der in der ersten Hälfte des Jahres 2018 seine Tätigkeit aufnehmen soll, wird voraussichtlich diese Rolle übernehmen.

Im Februar 2017 wurde eine Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen für Mischfinanzierungsprojekte („Blending Call“) für die CEF – Verkehr veröffentlicht. Die Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen, in der CEF-Finanzhilfen mit einer marktbasierter Finanzierung, insbesondere mit im Rahmen des EFSI verfügbaren Finanzierungsinstrumenten gemischt wurden, soll die Komplementarität zwischen den beiden Förderregelungen stärken und gleichzeitig andere Finanzierungsquellen mobilisieren, vor allem den EFSI, private Investoren oder nationale Förderbanken. Ein solcher Ansatz war zuvor im Rahmen der CEF auf Ad-hoc-Basis in einigen wenigen Fällen, etwa im Verkehrssektor im Fall des Hafens von Dublin und des Hafens von Calais, erfolgreich angewandt worden. Da bei der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen mit einer

¹⁵ Zum Beispiel über den CEBF (Investitionen der CEF in Höhe von 100 Mio. EUR).

vorläufigen Mittelausstattung von 1 Mrd. EUR eine Finanzierung in Höhe von 2,2 Mrd. EUR beantragt wurde, waren die ersten Erfahrungen damit sehr positiv.

2.3 Mehr Synergien und Kohärenz, einfacherer Zugang

Synergien

Durch die CEF wurde erstmalig für die Bereiche Verkehr, Energie und Telekommunikation ein gemeinsamer Finanzierungsrahmen geschaffen, der von der Kommission zentral verwaltet wird.

Auf Programmebene ermöglicht dieser Ansatz Größenvorteile durch die Übertragung der Finanzhilfeverwaltung auf eine **einzige Exekutivagentur (INEA)** und durch die Einführung gemeinsamer Verfahren in den drei Bereichen (koordinierte Umsetzung durch die Agentur, gemeinsame Arbeitsprogramme für CEF-Finanzierungsinstrumente, ein gemeinsamer CEF-Koordinierungsausschuss, der sich aus allen Mitgliedstaaten zusammensetzt, und Finanzhilfvereinbarungen nach einem gemeinsamen Modell).

Auf **Projektebene** ist es der CEF trotz der in den Erwägungsgründen der Verordnung genannten Erwartungen bislang nicht umfassend gelungen, Synergien zwischen den drei Sektoren herbeizuführen. Dies ist insbesondere auf die unterschiedlichen sektorspezifischen politischen Ziele und den rigiden Rechts-/Haushaltsrahmen für die Förderfähigkeit der Projekte und der Kosten zurückzuführen. Eine 2016 veröffentlichte, mehrere Sektoren (Verkehr und Energie) betreffende Pilotaufforderung zur Einreichung von Vorschlägen für Studien in Höhe von 40 Mio. EUR blieb daher hinsichtlich der Zahl der ausgewählten Projekte (7) und der Mittelzuweisung (24 Mio. EUR) hinter den Erwartungen zurück.

Dennoch erscheint es angebracht, die drei Sektoren **wegen ihrer gemeinsamen Ziele und Herausforderungen** zusammen zu behandeln. Zu diesen Herausforderungen gehören laut den im Zuge der Bewertung befragten Interessenträgern die sich aus den unterschiedlichen nationalen Systemen ergebende Komplexität der Infrastrukturnetze, die mit ihrem Zusammenschluss verbundenen Erfordernisse sowie die Notwendigkeit, die Interoperabilität bei gleichzeitiger ständiger Anpassung an die Veränderungen am Markt und an die technologischen Veränderungen sicherzustellen. Die Zahl der Beispiele für Synergien zwischen den drei unter die CEF fallenden Sektoren nimmt zu, gefördert durch die jüngsten Entwicklungen im Bereich der Innovation und die Tatsache, dass Synergien ohnehin in jedem der Sektoren vorhanden sind oder eine übergreifende Priorität wie die Cybersicherheit betreffen. Beispiele hierfür sind die vernetzte, kooperative und automatisierte Mobilität, die Infrastruktur für alternative Kraftstoffe für Kraftfahrzeuge, Busse und Schiffe, die Realisierung intelligenter Netze und die Einführung von 5G im Verkehrsnetz. Die Schaffung der Voraussetzungen dafür, dass solche Projekte weiter verwirklicht werden, wird weitere Effizienzgewinne hervorbringen.

Komplementarität

Es hat sich gezeigt, dass die CEF das Programm Horizont 2020, die europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) und den EFSI (Europäischer Fonds für strategische Investitionen) ergänzt.

Im Rahmen von Horizont 2020 werden die frühen Phasen der Innovationskette finanziert, während die CEF den Einsatz von Technologien in der gesamten Infrastruktur ermöglicht.

Sowohl die CEF als auch die **ESI-Fonds** tragen zur Verwirklichung der TEN-Ziele bei. Während die ESI-Fonds die finanzielle Unterstützung auf die weniger entwickelten Regionen und die 15 Mitgliedstaaten konzentrieren, die für eine Förderung aus dem Kohäsionsfonds infrage kommen, liegt bei der CEF der Schwerpunkt auf der EU-Integration durch grenzüberschreitende Verbindungen und Verbundsysteme, die Beseitigung von Engpässen und Interoperabilitätsprojekte. Im Verkehrssektor gibt es eine teilweise Überschneidung zwischen der CEF und den ESI-Fonds bei Eisenbahnprojekten im TEN-V-Kernnetz, während die ESI-Fonds auch Projekte finanzieren, die für die CEF nicht infrage kommen (z. B. Straßenbauprojekte und Projekte im Gesamtnetz). Im Energiebereich liegt der Schwerpunkt der ESI-Fonds auf intelligenten Verteilernetzen auf lokaler/regionaler Ebene, während die CEF die Übertragungs-/Fernleitungsinfrastruktur fördert. Im Bereich Telekommunikation sind die ESI-Fonds auf die Entwicklung nationaler digitaler Dienste ausgerichtet, während die CEF die grenzübergreifende Interoperabilität einiger spezifischer und national entwickelter digitaler Dienste ermöglicht.

Zum ersten Mal wurde ein Teil des **Kohäsionshaushalts** (11,3 Mrd. EUR für **Verkehr**) im Rahmen der CEF in direkter Mittelverwaltung ausgeführt. Dies war ein großer Erfolg, da 100 % der Mittel in der ersten Hälfte des Programmzeitraums zugewiesen wurden, und zwar fast ausschließlich zugunsten von nachhaltigen Verkehrsträgern. Zielgerichtete technische Hilfe, geringere Verwaltungskosten für die Mitgliedstaaten und klare Finanzierungsprioritäten trugen zu diesem Erfolg bei.

Was den **EFSI** betrifft, so wirkte die CEF als Katalysator für den EFSI, da mehrere Projekte, die mithilfe des CEF DI eingeleitet wurden, in die EFSI-Projektpipeline Eingang fanden. Dies war der Fall bei dem Projekt „Grand Contournement Ouest de Strasbourg“ (Große Westumfahrung von Straßburg) (A355), dem A6-Autobahnprojekt Wiesloch, dem Projekt der Transgaz-Gasverbindungsleitung „BRUA“ (Bulgarien-Rumänien-Ungarn-Österreich) und der Stromverbindungsleitung Italien-Frankreich. Zudem beginnen Projekte, die mit Unterstützung der CEF vorbereitet oder teilweise mit CEF-Finanzhilfen für Arbeiten gefördert wurden, vom EFSI zu profitieren. Allerdings hat der EFSI, wie vorstehend dargelegt, einen Substitutionseffekt bei den CEF-Finanzierungsinstrumenten bewirkt.

Es war davon ausgegangen worden, dass durch die CEF mehr Möglichkeiten für eine Fremdfinanzierung von Breitbandprojekten geschaffen werden würden, doch inzwischen wird dafür eine umfangreiche Finanzierung durch den EFSI bereitgestellt. Daher soll bei Breitbandprojekten der Schwerpunkt auf die Förderung mit Beteiligungs- und Quasi-Beteiligungskapital gelegt werden. Wie bereits erwähnt, wird angenommen, dass der CEBF die bestehenden Instrumente ergänzt (d. h. die fremdfinanzierte EFSI-Förderung für kommerziell ausgerichtete Anwendungen mit eindeutiger wirtschaftlicher Perspektive und die Finanzhilfen aus den ESI-Fonds für hauptsächlich vom Staat vorangetriebene Anwendungen). Der CEF-Beitrag zu Risikoabdeckungskapital für eine beteiligungskapitalähnliche Förderung wird durch eine mit einem niedrigeren Risiko behaftete Tranche des EFSI und durch eine Markttranche ergänzt, die sich aus Anteilen der nationalen Förderbanken und Anteilen des privaten Sektors zusammensetzt (Mehrschichten-Fondsstruktur). Eine weitere Lücke macht

sich – insbesondere bei Projekten, die (sogar langfristig) an der Grenze zur Wirtschaftlichkeit stehen – zunehmend bemerkbar, auf die jedoch weder der EFSI noch der CEBF oder die ESIFonds abstellen. Im Breitbandbereich könnte diese Lücke durch ein strukturiertes Mischfinanzierungsinstrument, das sowohl öffentliche Finanzhilfen und finanzielle Förderung mit privaten Investitionen kombiniert, geschlossen werden.

Vereinfachung

Verbesserungen beim Antragsverfahren haben zu einfacheren und zeitsparenden Verfahren für die Empfänger und die Kommission geführt. Beispiele für solche Verbesserungen sind die Einführung elektronischer Instrumente für den Austausch mit den Empfängern und die Ablösung von Finanzhilfebeschlüssen, die von der Kommission erlassen wurden, durch Finanzhilfevereinbarungen, deren Unterzeichnung an den Direktor der INEA delegiert wurde. Die den Empfängern entstehenden Verwaltungskosten werden als insgesamt im angemessenen Verhältnis zu der gewährten finanziellen Unterstützung stehend angesehen. Aus den Bewertungsergebnissen geht jedoch hervor, dass die rechtlichen und administrativen Anforderungen für die Genehmigung und Durchführung von Maßnahmen zu unverhältnismäßigen Kosten im Falle kleinerer Maßnahmen führen können, für die vereinfachte Formen der Unterstützung besser geeignet sein könnten. Dies traf insbesondere auf den Bereich Telekommunikation zu, wo die durchschnittliche Finanzhilfe nur 1 Mio. EUR betrug. Ebenfalls im Telekommunikationssektor ist mit den verabschiedeten Jahresarbeitsprogrammen keine Planung langfristiger Finanzierungen für die Maßnahmen möglich, zudem verursachen sie bürokratischen Aufwand für die Programmverwaltung.

3 DIE FAZILITÄT „CONNECTING EUROPE“ IST HINSICHTLICH DES ERREICHENS IHRER ZIELE AUF EINEM GUTEN WEG

3.1 Beitrag zu den sektorspezifischen politischen Zielen

Die CEF konzentriert sich auf die folgenden langfristigen politischen Ziele der EU:

- **Verkehr:** Bis 2030 Vollendung des TEN-V-Kernnetzes, einschließlich der Einführung von SESAR und ERTMS, und Übergang zu einer sauberen, wettbewerbsfähigen und vernetzten Mobilität, einschließlich eines EU-Grundnetzes für die Ladeinfrastruktur für alternative Kraftstoffe bis 2025; Fortschritte bei der Vollendung des TEN-V-Gesamtnetzes bis 2050.
- **Energie:** Bis 2030 Vollendung der vorrangigen TEN-E-Korridore und Bearbeitung der thematischen Bereiche, die an der Mitteilung „Saubere Energie für alle Europäer“ und an den langfristigen Zielen zur Emissionsminderung – Realisierung intelligenter und digitaler Netze, Verwirklichung der Verbundziele für 2030 (auch für Mitgliedstaaten in Randlage), Entwicklung vermaschter Offshore-Netze und Gewährleistung der Versorgungssicherheit, auch durch Synchronisierung – ausgerichtet sind.
- **Digitaler Bereich:** Bis 2030 Maximierung der Vorteile des digitalen Binnenmarkts für alle Bürger und Unternehmen dadurch, dass bis 2025 eine vollständig cybersichere Gigabit-Gesellschaft verwirklicht, die Terabit-Konnektivität bis 2030 vorbereitet und eine EU-weite Infrastruktur für Daten und digitale Dienste aufgebaut wird, die den digitalen

Wandel in wichtigen Bereichen von öffentlichem Interesse, von der Gesundheitsversorgung bis zur Mobilität und öffentlichen Verwaltungen, unterstützt.

Da sich das Programm noch in der Anfangsphase der Durchführung befindet, liegen nur in begrenztem Umfang Daten zu den tatsächlichen Ergebnissen vor. Während der Bewertung konnten daher die Fortschritte beim Erreichen der sektorspezifischen politischen Ziele vielfach nicht gemessen werden. Fast alle Interessenträger, die auf die technische Umfrage antworteten, glauben jedoch, dass die CEF tatsächlich moderne und leistungsfähige transeuropäische Netze in den Bereichen **Verkehr**, Energie und Telekommunikation zumindest bis zu einem gewissen Grad (99 %, 97 % und 96 %, wobei 33 %, 38 % und 21 % dies uneingeschränkt bejahten) entwickeln wird.

Der Großteil der Mittel für die CEF – **Verkehr** wurde für die Schließung von Lücken und für die Beseitigung von Engpässen bei Projekten im TEN-V-Kernnetz (entweder durch den Bau neuer Infrastruktur oder durch die erhebliche Modernisierung und Sanierung bestehender Infrastruktur) vorgesehen.

Im **Energiebereich** tragen die CEF-Finanzhilfen wirksam dazu bei, die Versorgungssicherheit zu erhöhen, im Energiebereich isolierte Gegenden anzubinden, Energieengpässe zu beseitigen, den Energiebinnenmarkt zu vollenden und erneuerbare Energien in das Netz einzubinden. Beispiele für wichtige Energieprojekte im Rahmen der CEF sind Balticconnector, die erste Verbindungsleitung zwischen Finnland und Estland, und die Gasverbindungsleitung Polen-Litauen, die es diesen Mitgliedstaaten ermöglichen wird, ihre Gasquellen und -versorgungsrouten zu diversifizieren und sie so vor möglichen Versorgungsunterbrechungen zu schützen.

Im Bereich **Telekommunikation** hat sich gezeigt, dass die CEF-Unterstützung des Ausbaus von DSI es öffentlichen Verwaltungen, Bürgern und Unternehmen erlaubt, von umfassenderen und effizienteren grenzüberschreitenden Online-Diensten zu profitieren, wodurch ein Beitrag zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit privater wie auch öffentlicher Akteure geleistet wird. Beispiele hierfür sind vor allem die Einführung von Mechanismen für die Zusammenarbeit und für den Ausbau von Kapazitäten, um auf Cyberbedrohungen reagieren zu können, ein leichter Zugang von Unternehmen zu nationalen Vergabeverfahren in anderen EU-Mitgliedstaaten, die Straffung von Rechnungsstellungsverfahren und die grenzübergreifende Anerkennung und Validierung der elektronischen Identifizierung und elektronischer Signaturen. Die CEF trägt auch dazu bei, Engpässe zu beseitigen, die die Vollendung des digitalen Binnenmarkts behindern, wenngleich aufgrund der begrenzten Mittelausstattung dem Bedarf des Sektors bislang nur teilweise Rechnung getragen werden konnte.

In den drei Bereichen, die von der CEF abgedeckt werden, ist die CEF von entscheidender Bedeutung für Folgendes: i) die Einführung EU-weiter neuer Systeme für das Verkehrsmanagement und die Verkehrssicherheit (z. B. SESAR für den Flugverkehr, ERTMS für den Schienenverkehr und ITS für den Straßenverkehr), ii) die Einführung von Hochleistungsstromleitungen und grenzüberschreitenden intelligenten Energienetzen und iii) die Einführung vernetzter digitaler Dienste (wie elektronische Gesundheitsdienste, Cybersicherheit, elektronische Auftragsvergabe, elektronische Identifizierung und elektronische Signatur).

3.2 Beitrag zu einem intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstum

Die Fazilität „Connecting Europe“ unterstützt Investitionen in moderne und leistungsfähige Netze in der gesamten EU, die unverzichtbar sind, um die Voraussetzungen für eine wettbewerbsfähige Wirtschaft zu schaffen. Die **Investitionen der Fazilität seit 2014 belaufen sich auf 25 Mrd. EUR, insgesamt wurden somit in der EU etwa 50 Mrd. EUR in die Infrastruktur investiert.**

Die Ausgaben für **Verkehr** und Energie im Rahmen der Fazilität „Connecting Europe“ sind ein wesentlicher Faktor für das Erreichen des EU-Ziels, mindestens 20 % des EU-Gesamthaushalts gezielt für klimapolitische Maßnahmen aufzuwenden¹⁶. Gut integrierte Energie- und Verkehrsnetze und die Förderung emissionsarmer Verkehrsträger tragen dazu bei, die Kosten der Dekarbonisierung zu begrenzen. Der Beitrag der im Rahmen der Fazilität „Connecting Europe“ geförderten Maßnahmen zu den spezifischen Zielen lässt sich zwar im Rahmen dieser Halbzeitbewertung nicht in vollem Umfang messen, doch wurde im Rahmen der Halbzeitüberprüfung des mehrjährigen Finanzrahmens 2014–2020 eine Analyse ihres Beitrags durchgeführt. Diese Analyse hat ergeben, dass die Fazilität „Connecting Europe“ wirksam und wesentlich zum Erreichen des EU-Ziels beigetragen hat, wobei der Anteil der Mittel für Verpflichtungen an den insgesamt zur Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen in den EU-Haushaltsplan 2014-2016 eingestellten Finanzmitteln auf durchschnittlich über 5 % veranschlagt wurde. Unter Berücksichtigung des Beitrags der Fazilität „Connecting Europe“ zur Rubrik „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ des EU-Haushalts erhöhte sich dieser durchschnittliche Beitrag auf 35 %.

Im Bereich **Verkehr** trägt die CEF zum Erreichen des EU-Ziels durch Bereitstellung von 81 % des Gesamtbetrags der für emissionsärmere Verkehrsträger, vor allem für den Schienen- und den Binnenschiffsverkehr, gewährten Finanzhilfen bei, wodurch eine Verkehrsverlagerung ermöglicht wird. Darüber hinaus finanziert das Programm neue Technologien zur Dekarbonisierung des Verkehrs, vor allem alternative Kraftstoffe und deren Einsatz in der Verkehrsinfrastruktur. So hat beispielsweise das Projekt „LNG Motion“ die Steigerung der Verfügbarkeit von Flüssigerdgas (LNG) im TEN-V-Kernnetz in Frankreich, Belgien, den Niederlanden, Deutschland, Polen, Spanien, Italien, Ungarn und Rumänien, vor allem für den Straßenverkehr zum Ziel. Dieses Projekt erhält eine EU-Finanzhilfe in Höhe von 27,8 Mio. EUR, die Kosten liegen bei insgesamt 55,5 Mio. EUR (Kofinanzierungssatz von 50 %).

Im Bereich **Energie** leisten schätzungsweise 40 % der Mittelzuweisungen der Fazilität „Connecting Europe“ einen Beitrag zur systematischen Einbeziehung des Klimaschutzes auf Programmebene. Elektrizitätsprojekte tragen durch die Erhöhung der Netzkapazität zur Einspeisung von Strom aus erneuerbaren Energiequellen zur Verringerung der CO₂-Emissionen bei.

¹⁶ Im Bereich Telekommunikation kann davon ausgegangen werden, dass die Projekte zur Umsetzung digitaler Lösungen einen wesentlichen Beitrag zur Verringerung der CO₂-Emissionen leisten werden. Allerdings wird derzeit im Rahmen der Fazilität „Connecting Europe“ keine Methode zur Schätzung dieser Verringerung angewandt.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Bewertung hat gezeigt, dass nach den ersten dreieinhalb Jahren der Durchführung der Fazilität „Connecting Europe“ das Programm planmäßig verläuft: Allerdings ist es in Anbetracht der Tatsache, dass das Programm sich noch in der Frühphase der Umsetzung befindet, für eine Bewertung der Ergebnisse noch zu früh. Darüber hinaus mangelt es dem in der Verordnung festgelegten Leistungsrahmen an klar definierten und soliden Indikatoren. Unter Berücksichtigung dieses Vorbehalts hat die Bewertung Folgendes ergeben:

- Die Fazilität „Connecting Europe“ ist ein wirksames und zielgerichtetes Instrument für Investitionen in transeuropäische Infrastrukturen (TEN) in den Bereichen **Verkehr**, Energie und digitale Wirtschaft. Die Investitionen der Fazilität seit 2014 belaufen sich auf 25 Mrd. EUR, insgesamt wurden somit in der EU etwa 50 Mrd. EUR in die Infrastruktur investiert. Die Fazilität „Connecting Europe“ leistet einen Beitrag zu den Prioritäten der Kommission in puncto Arbeitsplätze, Wachstum und Investitionen, Binnenmarkt, Energieunion und Klimaschutz sowie digitaler Binnenmarkt. Dadurch stärkt sie die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Wirtschaft.
- Durch die Unterstützung von Projekten zur Förderung der Konnektivität mit grenzüberschreitender Dimension bringt die CEF für alle Mitgliedstaaten einen hohen europäischen Mehrwert. Die meisten Mittel werden für Projekte vergeben, durch die Verbindungslücken geschlossen und Engpässe beseitigt werden, mit dem Ziel, das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes und den territorialen Zusammenhalt zwischen den Mitgliedstaaten in den Sektoren **Verkehr**, Energie und Digitales zu gewährleisten. Die Projekte im Energiebereich bieten zudem Versorgungssicherheit und sind von zentraler Bedeutung für die kosteneffiziente Dekarbonisierung der Wirtschaft. Die CEF ist auch maßgeblich für die Einführung EU-weiter neuer Verkehrsmanagements- und Sicherheitssysteme (z. B. SESAR für den Luftverkehr, ERTMS für den Schienenverkehr), Hochleistungsstromleitungen und intelligente Netze, die von grundlegender Bedeutung für die rasche Einführung erneuerbarer nicht kohlenstoffhaltiger Energieträger sind, sowie für den Ausbau von Breitbandnetzen und vernetzten digitalen Diensten (z. B. Offene Daten, elektronische Gesundheitsdienste, elektronische Auftragsvergabe, elektronische Identifizierung und elektronische Signatur).
- Die direkte Verwaltung der Finanzhilfen der Fazilität „Connecting Europe“ hat sich dank einer leistungsstarken Projektpipeline und eines wettbewerblichen Auswahlverfahrens, der Fokussierung auf die strategischen Ziele der EU, der koordinierten Durchführung und der umfassenden Beteiligung der Mitgliedstaaten als sehr effizient erwiesen. Die Bilanz der Exekutivagentur für Innovation und Netze (INEA) in Bezug auf die Verwaltung der Fazilität „Connecting Europe“ und die Optimierung der Haushaltsmittel ist sehr gut, vor allem dank ihrer Flexibilität wenn es darum geht, im Rahmen bestimmter Maßnahmen nicht verwendete Gelder zur Finanzierung neuer Projekte rasch umzuschichten.
- Zum ersten Mal wurde ein Teil des Kohäsionshaushalts (11,3 Mrd. EUR für **Verkehr**) in direkter Mittelverwaltung im Rahmen der Fazilität „Connecting Europe“ ausgeführt. 100 % der Mittel wurden in der ersten Hälfte des Programmzeitraums zugewiesen, fast ausschließlich nachhaltigen Verkehrsträgern. Gezielte technische Unterstützung, geringere Verwaltungskosten für die Mitgliedstaaten, klare Finanzierungsprioritäten und eine solide Projektpipeline, die sich aus der Kontinuität von zuvor im Rahmen des TEN-V-

Programms oder durch die Instrumente der Kohäsionspolitik geförderten Projekten und Studien ergab, haben zur raschen Zuweisung der Mittel beigetragen.

- Die Fazilität „Connecting Europe“ hat weiter zur Nutzung und zum Aufbau innovativer Finanzierungsinstrumente beigetragen. Allerdings kamen sie aufgrund der neuen Möglichkeiten des EFSI nur in begrenztem Umfang zum Einsatz. Die CEF-Finanzierungsinstrumente werden in der zweiten Hälfte des Programms voraussichtlich vermehrt genutzt werden, wenn die Komplementarität zwischen den CEF-spezifischen Finanzierungsinstrumenten und dem EFSI gewährleistet ist.
- Darüber hinaus waren die ersten Erfahrungen mit der Kombination von Finanzhilfen und Finanzierungsinstrumenten, die im Jahr 2017 im Verkehrsbereich erfolgte, sehr positiv: bei einer Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen mit einer vorläufigen Mittelausstattung von 1 Mrd. EUR wurde eine Finanzierung in Höhe von 2,2 Mrd. EUR beantragt und so der Einsatz von Finanzhilfen im Hinblick auf die größtmögliche Mobilisierung privater oder öffentlicher Mittel ermöglicht.
- Die Ausgaben für **Verkehr** und Energie im Rahmen der Fazilität „Connecting Europe“ sind ein wesentlicher Faktor für das Erreichen des EU-Ziels, mindestens 20 % des EU-Gesamthaushalts gezielt für klimapolitische Maßnahmen aufzuwenden.
- Im Bereich Telekommunikation zeigte der Schwerpunkt der Fazilität „Connecting Europe“, der sowohl auf grenzübergreifenden digitalen Diensten von öffentlichem Interesse als auch auf Kommunikations- und Rechnerinfrastrukturen liegt, dass das Programm sich wesentlich auf die Verwirklichung des digitalen Binnenmarkts der EU auswirkt mit dem Ziel, Bürgern und Unternehmen europaweit Zugang zu hochwertigen digitalen Diensten zu ermöglichen. Sie hat dazu beigetragen, gemeinsame Maßnahmen zur Bewältigung gesellschaftlicher Herausforderungen, einschließlich der Digitalisierung der Gesundheitsdienste, der Cybersicherheit und der Digitalisierung von Regierungen, zu entwickeln und durchzuführen. Da jedoch die vorgeschlagenen Mittel für die Fazilität „Connecting Europe“ (Telekommunikation) erheblich gekürzt wurden, konnten mit den im Rahmen des Programms bereitgestellten Fördermitteln nur die ersten Schritte auf dem Weg zu einer uneingeschränkten grenzübergreifenden digitalen Infrastruktur in Bereichen von öffentlichem Interesse finanziert werden.
- Die Fazilität „Connecting Europe“ prüfte ferner sektorübergreifende Synergien, aufgrund der Zwänge des derzeitigen Rechts- und Haushaltsrahmens waren diese allerdings nur in begrenztem Umfang möglich. Die sektorspezifischen Leitlinien und die Fazilität „Connecting Europe“ müssten flexibler gestaltet werden, um Synergien zu erleichtern und stärker auf neue technologische Entwicklungen und Prioritäten wie die Digitalisierung reagieren zu können, während gleichzeitig die Dekarbonisierung beschleunigt und gemeinsame gesellschaftliche Herausforderungen, beispielsweise die Cybersicherheit, angegangen werden.
- Die in den politischen Prioritäten der EU festgelegte Vollendung der transeuropäischen Netze erfordert weiterhin enorme Investitionen, die zum Teil von der fortgesetzten Unterstützung durch die EU abhängen. Aufgrund des Umfangs der Fazilität „Connecting Europe“ können derzeit in allen drei Sektoren nur einige der festgestellten Fälle von

Marktversagen angegangen werden. Daher könnten weitere öffentliche und private Investitionen erschlossen werden, wenn zusätzliche EU-Mittel zur Verfügung gestellt würden, um gegen Fälle von Marktversagen vorzugehen.