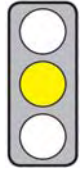


## KERNPUNKTE

**Ziel der Konsultation:** Die Kommission stellt eine neue „Zwei-Ebenen-Struktur“ für das Transeuropäische Netz Verkehr (TEN-V) zur Diskussion.

**Betroffene:** Alle Verkehrsteilnehmer.



**Pro:** (1) Die Verknüpfung zentraler Verkehrsknotenpunkte zu einem zusammenhängenden Kernnetz erhöht die gesamtwirtschaftliche Effizienz.

(2) Eine Priorisierung von TEN-V-Projekten und eine Koordinierung von EU-Geldern zu deren Finanzierung ermöglichen es, EU-Gelder auf Projekte mit europäischem Mehrwert zu konzentrieren.

**Contra:** (1) Mit dem Festhalten am Gesamtnetz bleibt die neue TEN-V-Strategie zu stark in der alten, mehr an nationalen als an europäischen Interessen ausgerichteten Strategie behaftet.

(2) Der Erlass der TEN-V-Leitlinien als Verordnung ist rechtswidrig.

## INHALT

### Titel

**Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen KOM(2010) 212 vom 4. Mai 2010: Konsultation über die künftige Politik für das Transeuropäische Verkehrsnetz**

### Kurzdarstellung

#### ► Transeuropäisches Verkehrsnetz

- Zum „Transeuropäischen Verkehrsnetz“ (TEN-V) gehören derzeit 95.700 km Straße, 106.000 km Schiene, 13.000 km Binnenwasserstraße, 411 Flughäfen und 404 Seehäfen („Gesamtnetz“). Teile hiervon befinden sich noch in der Planung oder sind im Bau.
- Das Europäische Parlament und der Rat haben Leitlinien aufgestellt, um das TEN-V zu definieren und die Maßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten zu koordinieren [Entscheidung Nr. 1692/96, zuletzt aktualisiert durch Entscheidung Nr. 884/2004].
- Die europäische TEN-V-Politik weist derzeit eine „Zwei-Ebenen-Struktur“ auf. Sie bezweckt
  - die Vollendung des meist aus nationalen Abschnitten bestehenden „Gesamtnetzes“ (1. Ebene) sowie
  - die Umsetzung von derzeit 30 „vorrangigen Vorhaben“ zu den wichtigsten grenzüberschreitenden Schienen-, Straßen- und Binnenwasserachsen (2. Ebene), die kein zusammenhängendes Netz bilden.
- Bisher wurden in das TEN-V 400 Mrd. € investiert, davon rund ein Drittel aus EU-Mitteln (TEN-V-Haushalt, Europäische Kohäsions- und Strukturfonds sowie Darlehen der Europäischen Investitionsbank).

#### ► Hintergrund und Ziel der Konsultation

- Die Kommission kritisiert, dass in der derzeitigen TEN-V-Politik oftmals nicht europäische, sondern nationale Interessen die Planung, Durchführung und Finanzierung einzelner Projekte bestimmen.
- 2009 leitete die Kommission mit einem Grünbuch eine Überarbeitung der TEN-V-Politik ein und stellte verschiedene Strategieoptionen zur Konsultation [KOM(2009) 44; vgl. [CEP-Analyse](#) und [CEP-Monitor](#)].
- Die Kommission propagiert als Ergebnis dieser ersten Konsultation nun eine neue „Zwei-Ebenen-Struktur“: Das Gesamtnetz (1. Ebene) wird beibehalten. Es dient als Basis für den Aufbau eines zusammenhängenden „Kernnetzes“ (2. Ebene). Dieses soll Verbindungen „von höchster strategischer und wirtschaftlicher Bedeutung“ und eine „wirkliche europäische Planungsperspektive“ beinhalten (S. 3 und 5).
- Ziel der nun initiierten zweiten Konsultation ist es, die neue „Zwei-Ebenen-Struktur“ „präziser“ auszugestalten (S. 3). Die von der Kommission zur Diskussion gestellten Ideen beziehen sich auf die künftige Planung des TEN-V, seine Umsetzung sowie seinen institutionellen und rechtlichen Rahmen.

#### ► Künftige Planung des TEN-V

##### Gesamtnetz

- Die Kommission definiert als Ziele des künftigen Gesamtnetzes die Sicherstellung des Zugangs zum Kernnetz und die Förderungen des „inneren Zusammenhalts der Union“ sowie des Binnenmarkts (S. 5).
- Die Kommission will die Planung des Gesamtnetzes mit denjenigen Mitgliedstaaten „erörtern“, deren Hoheitsgebiet jeweils betroffen ist (S. 5). Im Anschluss daran sollen die weiteren Planungen zwischen den betroffenen Mitgliedstaaten untereinander abgestimmt werden.
- Die Planung des künftigen Gesamtnetzes wird nach den Vorstellungen der Kommission das derzeitige Gesamtnetz „zum Ausgangspunkt“ nehmen, ggf. veränderte nationale Verkehrsplanungen berücksichtigen und die Verknüpfung nationaler Verkehrsnetze miteinander gewährleisten (S. 5).
- Die Kommission betont, dass bei der Planung insbesondere auf die Möglichkeit einer grenzüberschreitenden Nutzung von Infrastruktur (sog. Interoperabilität) sowie einer „effektiven“ Verknüpfung der unterschiedlichen Verkehrsträger (sog. Ko-Modalität) geachtet werden soll (S. 5).

### Kernnetz

- Die Kommission definiert als Ziele des zusammenhängenden Kernnetzes
  - den reibungslosen Fluss aller Verkehrsträger auf Verbindungen von „höchster strategischer und wirtschaftlicher Bedeutung“ in der EU sowie zu ihren Nachbarn und anderen Teilen der Welt (S. 5),
  - die „signifikante“ Senkung der verkehrsbedingten Treibhausgasemissionen über eine verbesserte Ressourceneffizienz, z. B. durch den Einsatz „intelligenter Verkehrssysteme“, die den Verkehrsfluss durch die Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien beschleunigen, (S. 3 und 9) sowie
  - die Gewährleistung des „wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts“ der EU (S. 3).
- Die Kommission betont, dass das Kernnetz nicht zu einem neuen Infrastrukturprogramm von „enormem Umfang“ führen soll (S. 6). Vielmehr sollen die bisherigen vorrangigen Vorhaben – ggf. mit Anpassungen – einen „wichtigen Teil“ des Kernnetzes bilden, um „höchstmögliche Kontinuität“ zu wahren (S. 8).
- Nach den Vorstellungen der Kommission soll die Planung des Kernnetzes grundsätzlich in vier „aufeinanderfolgenden Schritten“ erfolgen (S. 7):
  - Schritt 1: Zentrale Verkehrsknotenpunkte sind zu ermitteln. Hierzu zählen u.a. die Hauptstädte der Mitgliedstaaten, andere wichtige Städte von überregionaler Bedeutung, interkontinentale Drehscheibenhäfen und -flughäfen sowie die wichtigsten Binnenhäfen und Verladeanlagen.
  - Schritt 2: Die zentralen Knotenpunkte sollen „im Idealfall“ so direkt wie möglich miteinander verbunden werden, um die Gesamteffizienz zu erhöhen. Laut Kommission werden aber in der Praxis ggf. indirekte Streckenführungen notwendig sein, insbesondere um „intermediäre Knotenpunkte“ (z. B. kleinere oder weniger wichtige Städte, Flughäfen, Umschlagterminals) einzubeziehen und um eine Trennung von Personenverkehr und Güterverkehr zu ermöglichen, soweit dies „sinnvoll“ ist. (S. 8)
  - Schritt 3: Der funktions- und kapazitätsbezogene Bedarf der einzelnen Netzabschnitte ist festzustellen, um ein entsprechendes Leistungsniveau entlang des gesamten Abschnittes gewährleisten zu können.
  - Schritt 4: Schließlich ist zu prüfen, ob weitere „materielle und immaterielle“ Infrastrukturen, z. B. intelligente Verkehrssysteme, den Betrieb und die Nutzung der Strecken vereinfachen sowie die Effizienz und Nachhaltigkeit steigern können (S. 7).
- Die Kommission wird zudem „Optimierungen“ und Folgenabschätzungen vornehmen (S. 8). Hierbei werden auch nicht monetär bewertbare Auswirkungen, etwa auf den sozialen Zusammenhalt, berücksichtigt.
- Die Kommission will die Infrastruktur für „saubere“ Kraftstoffe (z. B. Elektrizität, Flüssiggas) als „vollgültigen“ Bestandteil des TEN-V fördern, damit deren Anwendung „erschwinglich und effizienter“ wird (S. 9).

### ► Künftige Umsetzung des TEN-V

- Die Kommission will innerhalb des TEN-V eine Rangfolge der Projekte nach ihrer „Priorität“ aufstellen, um insbesondere Vorhaben mit einem „hohen europäischen Mehrwert“ durchzuführen (S. 11).
  - Zur Ermittlung einer Projektrangfolge schlägt die Kommission Folgenabschätzungen für das gesamte Kernnetz auf der Grundlage zuverlässiger Daten und vereinbarter Methoden vor.
  - Zudem erwägt die Kommission, das Mandat der „Europäischen Koordinatoren“ (erfahrene Personen aus der europäischen Politik), die grenzüberschreitende Großprojekte koordinieren, auf mit diesen zusammenhängende kleinere infrastruktur- und betriebsbezogene Maßnahmen auszuweiten. Die Koordinatoren sind dann befugt, Vorgaben etwa über die zeitliche Fertigstellung und die Nutzung von Teilstrecken zu machen.
- Die Kommission plädiert für eine klare Strategie hinsichtlich der Verwendung der EU-Gelder. Ziel ist zum einen eine „noch gezieltere“ Verwendung, damit die „Hebelwirkung“ der EU-Gelder vergrößert wird; zum anderen soll sie die Finanzierungsprioritäten der EU und der Mitgliedsstaaten vereinheitlichen (S. 11).
  - Ein „integrierter europäischer Finanzierungsrahmen“ soll die verschiedenen EU-Instrumente für das Verkehrswesen (TEN-V-Haushalt und TEN-V-bezogene Beiträge des Kohäsions- und der Strukturfonds) koordinieren und als „Orientierung“ für nationale Investitionen dienen (S. 11).
  - Durch eine enge Kooperation mit der Europäischen Investitionsbank soll deren Expertise genutzt und private Gelder über öffentlich-private Partnerschaften mobilisiert werden.

### ► Künftiger institutioneller und rechtlicher Rahmen des TEN-V

- Die Kommission erwägt, die TEN-V-Leitlinien in der Rechtsform einer Verordnung zu erlassen. Eine Verordnung könnte
  - der Kommission gemäß Art. 290 AEUV („delegierte Rechtsakte“) Regelungsbefugnisse übertragen, sowie
  - zusätzlich die Grundregeln über die Gewährung von EU-Geldern für TEN-V-Projekte enthalten, die bislang gesondert geregelt sind [TEN-V-Finanzverordnung (EG) Nr. 1159/2005].
- Die Kommission plädiert für eine Klärung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten, die bei der Durchführung der TEN-V-Projekte eine wesentliche Rolle spielen, im Hinblick auf Planung, Finanzierung, Umsetzung und Überprüfung. Sie zieht in Erwägung, die Zuständigkeiten jeweils in Leitlinien festzuhalten.

### Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Kommission geht auf Fragen der Subsidiarität nicht ein. Sie betont jedoch, dass die Mitgliedstaaten noch immer eine „wesentliche Rolle“ für den Aufbau des TEN-V spielen (S. 12).

## Politischer Kontext

Nach der ersten Konsultation setzte die Kommission sechs Sachverständigengruppen ein, um, aufbauend auf den eingegangenen Stellungnahmen, Fragen u. a. zur Planung, Durchführung und Finanzierung des TEN-V zu diskutieren. Die Berichte der Gruppen dienten als Basis für das Konsultationspapier. Sie sind abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/tent\\_policy\\_review/expert\\_groups/expert\\_groups\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/tent_policy_review/expert_groups/expert_groups_en.htm).

Die Hauptlast der Finanzierung des TEN-V tragen zwischen 2007 und 2013 mit 196 Mrd. € die Mitgliedstaaten. Die EU selbst stellt über den TEN-V-Haushalt 8 Mrd. € sowie über den europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds 43 Mrd. € bereit. Die Europäische Investitionsbank vergibt Darlehen in Höhe von 65 Mrd. €. Die EU-Gelder werden mittlerweile zu 60% für grenzüberschreitende Projekte verwendet. Derzeit gibt es für grenzüberschreitende Großprojekte zehn Europäische Koordinatoren.

Die Kommission wird 2010 eine Neufassung der TEN-V-Leitlinien vorschlagen. Zudem wird sie ebenfalls 2010 ein neues Weißbuch über die künftige Verkehrspolitik vorlegen, in dem sie auch die „allgemeinen Aspekte“ der künftigen TEN-V-Politik darlegen will.

## Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:  
Konsultationsverfahren:

GD Mobilität und Verkehr

Jeder kann bis zum 15. September 2010 Stellung nehmen:  
[http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/consultations/2010\\_09\\_15\\_future\\_policy\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/consultations/2010_09_15_future_policy_en.htm)

## BEWERTUNG

### Ökonomische Folgenabschätzung

#### Ordnungspolitische Beurteilung

Es ist zu begrüßen, dass die Kommission in einer zweiten Konsultation ihre konkretisierten Vorschläge über die Zukunft des TEN-V zur Diskussion stellt, die auf den Ergebnissen der ersten Konsultation beruhen.

**Die nun in dem Konsultationspapier propagierte TEN-V-Politik bleibt jedoch zu stark in der bisherigen Struktur verhaftet, die mehr von nationalen als von europäischen Interessen bestimmt ist:** Das Gesamtnetz soll weiterhin Gegenstand europäischer Planung bleiben, und die vorrangigen Vorhaben sollen eine wichtige Grundlage des neuen Kernnetzes bilden – um eine „höchstmögliche“ Kontinuität sicherzustellen. **Dies ist umso verwunderlicher, als die Dominanz nationaler Interessen für die Kommission – zu Recht – gerade der Anlass war, die bisherige TEN-V-Struktur zu überarbeiten** [KOM(2009) 44; vgl. [CEP-Analyse](#)].

Diese bedenkliche Entwicklung ist auf die Einflussnahme wichtiger Akteure, insbesondere des Rates und des Europäischen Parlaments, im Konsultationsprozess zurückzuführen, die sich für die Beibehaltung des Gesamtnetzes und der bestehenden vorrangigen Vorhaben ausgesprochen haben [vgl. [CEP-Monitor](#)].

**Die künftige TEN-V-Politik sollte sich dennoch deutlicher auf grenzüberschreitende Projekte mit europäischem Mehrwert konzentrieren**, da nur hier Koordinationsbedarf auf EU-Ebene besteht (z.B. bei Fragen zur Interoperabilität). Die Festlegung einer Rangfolge der Projekte nach ihrem „europäischen Mehrwert“ ist daher ein Schritt in die richtige Richtung.

Ungeachtet dieser grundsätzlichen Kritik sind die nun vorgestellten Überlegungen der Kommission zur künftigen Planung und Umsetzung von TEN-V-Projekten wie folgt zu bewerten:

**Planung des künftigen Gesamtnetzes: Die Kommission lässt offen, wie weit ihre Befugnisse gehen sollen.** Sie kündigt missverständlich an, diese Planung gemeinsam mit den Mitgliedstaaten „erörtern“ zu wollen und nur die „weiteren“ Planungen den Mitgliedstaaten zu überlassen. **Es sollte aber unmissverständlich klargestellt werden, dass für die Planung der nur national relevanten Teile des Gesamtnetzes ausschließlich die betroffenen Mitgliedstaaten zuständig sind.**

Dagegen besteht beim grenzüberschreitenden Infrastrukturaufbau ein europäischer Koordinierungsbedarf. Hier ist somit eine federführende Projektplanung der Kommission gerechtfertigt.

**Planung des künftigen Kernnetzes:** Über die vorgeschlagenen vier aufeinanderfolgenden Schritte lässt sich grundsätzlich ein reibungsloser Verkehrsfluss auf den wichtigsten Verkehrsachsen sicherstellen. **Dass zentrale Verkehrsknotenpunkte zu einem zusammenhängenden Kernnetz verbunden werden sollen, erhöht die Effizienz der Verkehrsinfrastruktur** und stellt einen europäischen Mehrwert dar.

Es ist zudem sachgerecht, bereits bei der Infrastrukturplanung den möglichen Einsatz intelligenter Verkehrssysteme zu prüfen, da somit teurere Nachrüstungen vermieden werden können.

**Umsetzung der einzelnen TEN-V-Projekte: Die geplante Priorisierung der TEN-V-Projekte ermöglicht es grundsätzlich, EU-Gelder auf Projekte zu konzentrieren, die einen europäischen Mehrwert schaffen.** Auch ist es – wie gefordert – sachgerecht, Folgenabschätzungen für das *gesamte Kernnetz* mit einheitlichen Methoden durchzuführen. Bislang werden Folgenabschätzungen nur für einzelne Projekte ohne Blick für das Ganze durchgeführt. Doch nur unter Berücksichtigung aller Alternativen sowie der Auswirkungen auf das ganze Netz kann eine Projektrangfolge innerhalb desselben bestimmt werden.

Die beabsichtigte Erweiterung der Mandate der Europäischen Koordinatoren auf kleinere infrastruktur- und betriebsbezogene Maßnahmen sollte den Handlungsspielraum der beteiligten Mitgliedstaaten in der Projektumsetzung nicht beeinträchtigen und nur bei deren expliziter Zustimmung erfolgen. Grundsätzlich sollte die

Zahl der Koordinatoren aber erhöht werden, da sie in der Vergangenheit sehr zum Gelingen einzelner Projekte haben beitragen können.

Die Entwicklung einer transparenten Strategie für den Einsatz von EU-Geldern ist zu begrüßen. Die Hauptlast der Finanzierung werden aber weiterhin die Mitgliedstaaten und zunehmend die Verkehrsnutzer tragen (müssen). Die EU selbst sollte sich dagegen künftig noch stärker auf grenzüberschreitende Projekte konzentrieren.

**Das Konsultationspapier lässt eine klare und widerspruchsfreie Bestimmung der Ziele der transeuropäischen Verkehrspolitik vermissen.** So stimmt es bedenklich, wenn die Kommission in Folgeabschätzungen nicht nur wirtschaftliche Aspekte, sondern auch nicht monetär bewertbare Auswirkungen, etwa auf den sozialen Zusammenhalt, berücksichtigen möchte. **Dies eröffnet Tür und Tor für intransparente und willkürliche Planungsentscheidungen** und läuft dem Ziel entgegen, die TEN-V-Politik auf rationale und nachvollziehbare Kriterien zu stützen – zumal die Kommission nicht näher erläutert, mit welchem Gewicht solche Auswirkungen berücksichtigt werden sollen.

#### Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die Schaffung eines interoperablen und ko-modalen Verkehrsnetzes erhöht die gesamtwirtschaftliche Effizienz.

#### Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Die Beseitigung von Verkehrsengpässen durch grenzüberschreitende TEN-V-Projekte erleichtert die Arbeitsteilung zwischen den Mitgliedstaaten und steigert dadurch Wachstum und Beschäftigung.

#### Folgen für die Standortqualität Europas

Maßnahmen für einen effizienten Verkehrsfluss steigern die Attraktivität Europas als Wirtschaftsstandort.

## Juristische Bewertung

### Kompetenz

Die Zuständigkeit für die Planung und den Bau der Infrastrukturen liegt bei den Mitgliedstaaten. Allerdings kann die EU den Auf- und Ausbau des TEN-V ergänzen und unterstützen (Art. 170 Abs. 1 AEUV). Dazu darf sie Leitlinien erlassen, die die Ziele, Prioritäten und Grundzüge der Planung erfassen und „Vorhaben von gemeinsamem Interesse“ ausweisen. Zudem darf die EU Maßnahmen durchführen, die die Interoperabilität des TEN-V gewährleisten. (Art. 171 Abs. 1 AEUV)

### Subsidiarität

EU-Handeln muss einen Mehrwert gegenüber einzelstaatlichem Handeln aufweisen (Art. 5 Abs. 3 EUV). Dies ist der Fall, wenn bei einer Planung auf EU-Ebene Vorteile für alle am Netz angeschlossenen Staaten berücksichtigt werden können, die bei einer einzelstaatlichen oder zwischenstaatlichen Planung außer Acht blieben.

### Verhältnismäßigkeit

Derzeit nicht ersichtlich.

### Vereinbarkeit mit EU-Recht

Eine Verordnung hat „unmittelbare“ und „allgemeine Geltung“ in jedem Mitgliedstaat (Art. 288 AEUV). Dies bedeutet, dass sie „Rechtswirkungen für allgemein und abstrakt umrissene Personengruppen zeitigt“ (EuGH, Rs. 101/76, Rn. 20/22). Nicht zulässig ist der Erlass einer Verordnung deshalb, wenn die Betroffenen schon bei Erlass des Rechtsaktes abschließend feststehen (EuGHRs. 242/81, Rn. 30). Die TEN-V-Leitlinien richten sich namentlich und ausschließlich an die Mitgliedstaaten, da nur sie die Verkehrsvorhaben im Rahmen der genannten Ziele umzusetzen können. **Der Erlass der TEN-V-Leitlinien als Verordnung ist damit rechtswidrig** (vgl. [CEP-Rechtsgutachten](#)).

### Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Die vorrangigen Vorhaben sollen ggf. angepasst werden. In diesem Fall sind die Bedarfspläne des Fernstraßenausbaugesetzes (§ 1 Abs. 1 Satz 1 FStrAbG) und des Bundesschienenwegeausbaugesetzes (§ 1 Abs. 1 BSWAG) entsprechend zu ändern. Die Bindungskraft der Bedarfspläne ist jedoch begrenzt, da auf den nachfolgenden Planungsstufen zunehmend die von der Bedarfsplanung zu unterscheidende konkrete Trassenführung des Vorhabens im Vordergrund steht.

## Alternatives Vorgehen

Die EU sollte auf das Gesamtnetz als Bestandteil des TEN-V verzichten, da es weitestgehend nationale Verkehrsstrecken beinhaltet, und sich stattdessen auf den Aufbau des Kernnetzes konzentrieren.

## Zusammenfassung der Bewertung

Die nun propagierte „Zwei-Ebenen-Struktur“ bleibt zu stark in der bisherigen Struktur verhaftet, die mehr von partikularen nationalen als von europäischen Interessen bestimmt ist. Die künftige TEN-V-Politik sollte sich stattdessen deutlicher auf originär grenzüberschreitende Projekte mit europäischem Mehrwert konzentrieren. Diesem Ziel zuträglich sind eine Priorisierung von TEN-V-Projekten und eine Koordinierung der EU-Gelder zu deren Finanzierung. Die Verknüpfung zentraler Verkehrsknotenpunkte zu einem Kernnetz erhöht die gesamtwirtschaftliche Effizienz. Der Erlass der TEN-V-Leitlinien als Verordnung ist rechtswidrig.