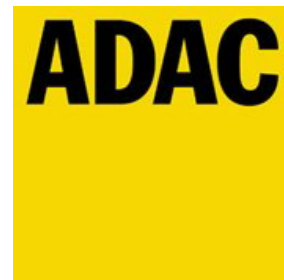


Europäische Kommission  
Generaldirektion Mobilität und Verkehr  
Herrn Direktor Jean-Eric Paquet  
MOVE.B Transeuropäische Netze und  
Intelligenter Verkehr  
B-1049 Brüssel



Per E-Mail: [MOVE-TEN-T-Policy-Revision@ec.europa.eu](mailto:MOVE-TEN-T-Policy-Revision@ec.europa.eu)

**Stellungnahme des ADAC zur Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen  
„KONSULTATION ÜBER DIE KÜNFTIGE POLITIK FÜR DAS  
TRANSEUROPÄISCHE VERKEHRSNETZ“ [KOM (2010) 212]**

München, den 24.08.2010

***Allgemein***

Der ADAC begrüßt die Möglichkeit der Stellungnahme im Rahmen der zweiten Konsultationsrunde über das künftige Transeuropäische Verkehrsnetz.

Der gemeinsame Markt der EU kann nur dann funktionieren, wenn die EU über eine leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur verfügt. Dies gilt ganz besonders für die gesamteuropäisch relevanten Verkehrsachsen und Knotenpunkte. Der ADAC befürwortet eine EU-Verkehrspolitik, die darauf ausgerichtet ist, das Verkehrssystem in der EU zukunftsorientierter und effizienter zu gestalten. Deshalb muss auch bei den Erwägungen darüber, welche Achsen und Knotenpunkte prioritär ausgebaut werden sollen, der gesamteuropäische Nutzen an erster Stelle stehen. Hierzu wiederum ist es notwendig, die europäischen und nationalen Verkehrswegeplanungen besser aufeinander abzustimmen.

Die Konzentration der TEN-V-Mittel auf ein Kernnetz und die Ausrichtung der TEN-V-Politik an der Engpassbeseitigung und an den für den EU-Binnenmarkt wichtigen Knotenpunkten wird befürwortet.

***Zu Abschnitt 3. „Methodik für die TEN-V-Planung“***

Gegen einen Vorrang für Streckenabschnitte nach Prioritäten, die sich aus den politischen Zielen der EU ergeben, z. B. aus der „Europa 2020“-Strategie, kann grundsätzlich nichts eingewendet werden. Die in der Arbeitsunterlage genannten Grundsätze und Kriterien für das zu definierende Kernnetz bleiben allerdings leider vollkommen unklar.

Der ADAC schlägt folgende Methodik zur Festlegung des Kernnetzes und zur Festlegung von Maßnahmenprioritäten (Kernnetz Bereich Straße) vor:

Ziel-/ Wirkungsbereich	Bewertungskriterien	Kenngrößen	Ermittlung der Kenngröße	Eingangsgrößen (Einheit)
Identifikation von europäischen Hauptverkehrsachsen (hier Autobahnnetz)	Europäische Bedeutung/ Fernverkehrsbedeutung	- Verbindung der europäischen Metropolregionen einschl. deren Umfahrung - Verkehrsbedeutung des Netzes für den europäischen/ grenzüberschreitenden Fernverkehr, insbesondere Schwerlastverkehr (Transitverkehr, aber vor allem auch grenzüberschreitende Quell- und Zielverkehre)	- Verbindungsqualität / Erreichbarkeiten zwischen den Metropolregionen - Ermittlung der grenzüberschreitenden Verkehre (Gesamtverkehr und Schwerverkehr)	- Vergleich Luftlinienverbindung zu Verkehrsverbindung - Durchschnittlicher täglicher Verkehr (Kfz/24h) - Lkw-Aufkommen (Anzahl/Anteil) - Ausländische Kfz (Anzahl/Anteil) - Ausländische Lkw (Anzahl/Anteil)
Reduzierung von Engpässen im hochrangigen europäischen Fernstraßennetz (TERN); in der Folge Reduzierung von Staus, Umweltbelastungen und CO <sub>2</sub> -Emissionen.	Verkehrsqualität/ Zuverlässigkeit	Auslastung/ Überlastung (im Ist-Fall bzw. Prognose-Fall)	Ermittlung der streckenbezogenen Auslastung der Netzabschnitte. Die Auslastung berechnet sich als Quotient aus Verkehrsnachfrage und Kapazität (Gegenüberstellung)	- Verkehrsnachfrage, z.B. maßgebende Verkehrsstärke (Kfz/h) auf dem Netzabschnitt; - Kapazität / Leistungsfähigkeit [Kfz/h] des Netzabschnittes in Abhängigkeit des Ausbauszustandes
Erhöhung der Verkehrssicherheit auf dem europäischen Fernstraßennetz (TERN)	(Schwere) Personenunfälle	- Unfalldichte (Unfälle pro km) - Unfallrate (Unfälle je 1 Mio. Fahrzeugkilometer)	- (Schwere) Personenunfälle pro km - (Schwere) Personenunfälle pro 1 Mrd. Fzg-km	- Unfallzahlen [Anzahl] - Verkehrsbelastung [Kfz]

### **Stellungnahmen zu den Abschnitten**

#### **- 4. TEN-V-Umsetzung**

#### **- 5. Rechtlicher und Institutioneller Rahmen**

#### Vorbemerkung

Da die überwiegende Finanzierung der Vorhaben bislang durch die Mitgliedsstaaten selbst erfolgt, werden Investitionsentscheidungen auf Mitgliedstaatenebene von nationalen Interessen bestimmt. Die EU-Ebene hat demnach nur begrenzten Einfluss auf die „Prioritäten“ der Verkehrswegeplanung der Mitgliedsstaaten. Gerade Maßnahmen, die mit dem klaren Ziel der Verbesserung des europaweiten (Transit-)Verkehrs erfolgen sollen, werden oftmals auf Ebene der Mitgliedstaaten als negativ empfunden. Bei dem bisherigen Gesamtnetzansatz werden einzelne Netze der Mitgliedsstaaten betrachtet und dann versucht, diese grenzüberschreitend zu einem Gesamtnetz zu verknüpfen. Ein solches Vorgehen kann für regionale grenzüberschreitende Zusammenhänge noch sinnvoll sein, für eine Korridor Betrachtung aber ist sie unzweckmäßig.

#### Ökonomische Bewertung der Kommissionsvorschläge zur Zukunft der TEN-V

Der Vorschlag der Kommission, künftig bei der Finanzierung und der institutionellen Lösung im Sinne von Korridoren bzw. einem zu definierenden Kernnetz zu denken, wird unterstützt. Durch ein Kernnetz können sowohl Knotenpunkte als auch zu vermeidende Engpässe identifiziert werden. Zudem wird ermöglicht, regionale von überregionalen Zielen zu trennen.

Die Absicht der Kommission, künftige Projekte nach rationalen, nachvollziehbaren Kriterien auszuwählen, ist dann zu unterstützen, wenn diese Kriterien streng an gesamteuropäischen Zielen ausgerichtet werden. Allerdings müssen diese Ziele klarer und konsistenter benannt

werden als dies bislang der Fall ist (siehe Anmerkungen zu Abschnitt 3, Methodik für die TEN-V Planung). Die in der Arbeitsunterlage der Kommission enthaltene aktuelle Beschreibung von Zielen und Maßnahmen lässt eine klare Abgrenzung vermissen.

Dagegen kann der verstärkte Einsatz Europäischer Koordinatoren die zur Realisierung von Vorhaben notwendige Abstimmung zwischen mehreren Mitgliedstaaten verbessern. Die existierenden Koordinatoren haben bislang schon dazu beigetragen, komplexe Verfahren zu beschleunigen.

In der bisherigen EU-Verkehrspolitik wird zwar stets der Binnenmarkt als oberstes Handlungsziel benannt, aber in der konkreten Umsetzung mit regionalpolitischen Zielen vermengt. Zu plädieren ist daher für eine strikte Trennung zwischen regional motivierten und überregionalen, gesamteuropäischen Zielen. Dies gilt vor allem auch bei der Finanzierung. Die TEN-V-Mittel sollten allein für den Ausbau des Transeuropäischen Verkehrsnetzes verwendet werden. Diese sind strikt zu trennen von Mitteln des Regional- oder Kohäsionsfonds. Daher müsste nach Ansicht des ADAC bei der Aufzählung der zur Verfügung stehenden Mittel in Kapitel 4.2 klargestellt werden, dass bei der zukünftigen Finanzierung von TEN-V Projekten eine Vermischung von unterschiedlichen Einsatzmöglichkeiten der Mittel und Ziele vermieden werden muss.

Ein Kernproblem der bisherigen TEN-V-Politik ist die Mischfinanzierung aus unterschiedlichen EU-Töpfen. Daher ist anzuraten, für die TEN-V-Projekte eines Kernnetzes einen geschlossenen europäischen Finanzierungsrahmen einzurichten. Juristisch bedeutsam bleibt dabei die verbindliche Einbindung der Mitgliedstaaten, die auch weiterhin den Großteil der Finanzierung beitragen werden.

Die Förderfähigkeit von Maßnahmen sollte auf EU-Ebene entschieden werden. Mitgliedsstaaten können Projekte innerhalb des von der EU definierten Kernnetzes zur Förderung vorschlagen, die dann von der EU auf Förderrelevanz, d.h. Übereinstimmung mit den festgelegten Kriterien, geprüft werden (z.B. im Sinne der GVFG-Förderung in Deutschland – förderfähig sind hier nur Bundesstraßen).

Die Kommission schlägt zudem die verstärkte Nutzung von Public-Private-Partnership vor, bei der private Konzessionäre Maßnahmen vorfinanzieren, und die Refinanzierung durch die Erhebung von Benutzungsentgelte erfolgen soll. Die starke Fokussierung auf PPP in Verbindung mit Nutzerentgelten ist nach Auffassung des ADAC kritisch zu sehen. Private Konzessionäre werden das Risiko einer Vorfinanzierung nur tragen, wenn sie Gewinne realisieren können, die aus der Übernahme dieses Risikos sowie aus einem effizienten Betrieb entstehen. Daher kommen bereits nur ganz bestimmte Strecken überhaupt in Frage, die eine solche Refinanzierung garantieren können. Die Aktivierung privaten Kapitals kann insoweit nur in Einzelfällen helfen, eine beschleunigte Umsetzung von Maßnahmen zu erreichen. Die strukturelle Unterfinanzierung der meisten Verkehrshaushalte der Mitgliedsstaaten kann dadurch aber nicht dauerhaft kompensiert werden. Zumal eine verlässliche Verwendung (Zweckbindung) von Nutzerentgelten im Verkehrssektor in dem hier beabsichtigten Umfang bislang in keinem Mitgliedsstaat durchgängig funktioniert hat.

Für den Erfolg solcher Modelle ist zudem die konkrete Ausgestaltung entscheidend, zu der sich die Kommission aber nicht explizit äußert. Durch die Regulierungsbedürftigkeit von Betreibermodellen entstehen hohe Transaktionskosten sowohl in der Vergabe- wie auch in der Betriebsphase.

#### Juristische Bewertung der Vorschläge

Sollte ein TEN-V-Politikwechsel hin zu einem Kernnetz erfolgen, müsste auch auf nationaler Ebene sichergestellt werden, dass die Umsetzung dieser zahlenmäßig eingegrenzten Maßnahmen in den nationalen Planungsverfahren Berücksichtigung finden. Denn werden die

als vordringlich erkannten Maßnahmen national nicht mit Planungsrecht versehen, würde ihre Umsetzung unweigerlich scheitern. Andererseits muss sich die Einflussnahme der EU auf diejenigen Fälle beschränken, die einen grenzüberschreitenden, gesamteuropäischen Bezug und Nutzen besitzen. Rechtssetzungsakte der EU zur Umsetzung der TEN-V-Politik über Leitlinien dürfen daher nicht einen Zwang zur umfassenden Rechteangleichung bewirken.

EU-Leitlinien haben auch nach der Reform durch den Lissabon-Vertrag keinen „Gesetzescharakter“ erhalten. Ihre Verbindlichkeit lässt sich somit nur über die in Art. 288 AEUV genannten Rechtsinstrumente erreichen. Die Kommission schlägt hierfür in Punkt 5 den Erlass einer sehr umfassenden neuen Verordnung vor, die Ziele, Inhalte, Geltungsbereiche und Dauer der Befugnisübertragung durch die Leitlinien festlegen soll. Ein solches umfassendes Rechtsinstrument könnte über die Festlegung von Grundsätzen und Kriterien der Bedarfsermittlung unzulässigen Einfluss auf die Regelungs- und Planungskompetenz der Mitgliedsstaaten insgesamt nehmen. Letztlich droht durch eine solche Verordnung ein versteckter Zwang zur umfassenden Rechteangleichung in diesem Bereich.

Daher wäre es zu begrüßen, wenn die geänderten Leitlinien auch weiterhin als modifizierte Entscheidungen erlassen werden. Die darin identifizierten (förderfähigen) Projekte müssten in den nationalen „vordringlichen Bedarf“ aufgenommen werden. Juristisch zu klären ist, wie eine Bindungskraft der in den Leitlinien genannten Vorhaben in den Mitgliedsstaaten auf den nachfolgenden Planungsstufen erreicht werden kann.

#### Zusammenfassende Bewertung

Die künftige TEN-V-Politik sollte sich nach Ansicht des ADAC deutlicher als bisher auf grenzüberschreitende Projekte mit gesamteuropäischem Mehrwert konzentrieren. Die Pläne der Kommission, zentrale Verkehrsknotenpunkte zu einem zusammenhängenden Kernnetz zu verbinden, sind zu begrüßen, da damit die Effizienz der Verkehrsinfrastruktur erhöht werden kann. Positiv zu werten sind die Ausführungen zur Priorisierung von TEN-V-Projekten und einer verbesserten Koordinierung der EU-Gelder zu deren Finanzierung.

Der ADAC spricht sich – wie die EU-Kommission – für einen transparenteren Einsatz von EU-Geldern für die TEN-V aus. Daher ist anzuraten, für die TEN-V-Projekte eines Kernnetzes einen geschlossenen europäischen Finanzierungsrahmen einzurichten. Juristisch bedeutsam bleibt dabei die verbindliche Einbindung der Mitgliedstaaten, die auch weiterhin den Großteil der Finanzierung beitragen werden.

Das Konsultationspapier lässt bedauerlicherweise eine klare Bestimmung der Ziele der transeuropäischen Verkehrspolitik vermissen. Die von der Kommission in Aussicht gestellte „Zwei-Ebenen-Struktur“ (Kernnetz / Gesamtnetz) wird nicht konkret dargestellt.

Ein Erlass der TEN-V-Leitlinien als EU-Verordnung sollte dringend überdacht werden.

\*\*\*\*\*

Der ADAC e.V. ist Europas größter Automobilclub mit über 17 Mio. Mitgliedern. Zweck des Clubs ist die Wahrnehmung und Förderung der Interessen des Kraftfahrwesens, des Motorsports und des Tourismus. In diesem Sinne wahrt der ADAC die Belange der motorisierten Verkehrsteilnehmer und setzt sich unter Berücksichtigung des Natur- und Umweltschutzes für Fortschritte im Verkehrswesen, vor allem auf dem Gebiet des Straßenverkehrs, der Verkehrssicherheit und der Verkehrserziehung ein.