



Council of the European Union  
General Secretariat

Brussels, 25 January 2022

---

---

**Interinstitutional files:  
2021/0420 (COD)**

---

---

WK 1066/2022 INIT

LIMITE

TRANS  
CODEC  
IA

*This is a paper intended for a specific community of recipients. Handling and further distribution are under the sole responsibility of community members.*

**NOTE**

---

From:	General Secretariat of the Council
To:	Working Party on Transport - Intermodal Questions and Networks
N° Cion doc.:	15109/21
Subject:	Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Union guidelines for the development of the trans-European transport network, amending Regulation (EU) 2021/1153 and Regulation (EU) No 913/2010 and repealing Regulation (EU) 1315/2013 - Written comments by Germany (Chapter III, sections 1, 4, 5 and 6)

---

Delegations will find attached written comments by Germany on Chapter III, sections 1, 4, 5 and 6, of the above proposal. A courtesy translation into English can be found from page 13 onward.

Legislativvorschlag zur TEN-V-Revision,

## Kommentare und Fragen der deutschen Delegation,

hier zu Kapitel III Abschnitt 1 (Artikel 14-19), Kapitel III Abschnitt 6 (Artikel 35-38),  
Kapitel III Abschnitt 4 (Artikel 28-31) und Kapitel III Abschnitt 5 (Artikel 32-34)

### Kapitel III Abschnitt 1 (Artikel 14-19), Eisenbahninfrastruktur

#### Artikel 14

Die Aufzählung der **Infrastrukturkomponenten für Schienenwege** ist in der geltenden Verordnung nicht abschließend, wurde im Verordnungsvorschlag allerdings erweitert. Soll es sich nunmehr um eine abschließende Aufzählung handeln?

Explizit sind nun auch **Serviceeinrichtungen für den Eisenbahnverkehr** wie z. B. Rangierbahnhöfe oder Instandhaltungswerke genannt. Sollen diese auch allen technischen Anforderungen an das TEN-V gemäß Artikel 15 bis 19 unterliegen? Soll dies wirklich für ausnahmslos alle Serviceeinrichtungen entlang von denjenigen Eisenbahnstrecken gelten, die in Anhang I beschrieben sind? Soll dies für alle Serviceeinrichtungen für den Eisenbahnverkehr gelten, die in städtischen Knoten gemäß Anhang II existieren? Soll dies auch für solche private Betreiber von Serviceeinrichtungen gelten, die nicht der Infrastrukturbetreiber der Eisenbahnstrecken sind, die in Anhang I beschrieben sind?

**Zulaufstrecken und letzte Meilen für multimodale Güterterminals** werden explizit für das TEN-V berücksichtigt, darunter auch solche in Binnen- und Seehäfen sowie an Flughäfen und für Serviceeinrichtungen für den Schienenverkehr. Soll dies unabhängig davon gelten, wer Eigentümer bzw. Infrastrukturmanager für diese Zulaufstrecken bzw. für die letzten Meilen ist? Wenn es sich um private Eigentümer bzw. Infrastrukturmanager handelt, wie sollen diese verpflichtet werden? Wie ist zu verfahren, wenn private Eigentümer bzw. Infrastrukturmanager einen Umbau oder eine Erweiterung der Anlagen zur Erfüllung der technischen Anforderungen des TEN-V nicht fristgerecht vornehmen? Sind hier nur diejenigen multimodalen Güterterminals gemeint, die in Anhang II über ihren ungefähren Standort definiert sind, oder sämtliche – auch private oder (noch) nicht öffentlich zugängliche – multimodale Güterterminals gemäß der funktionalen Definition in Artikel 3 (m)?

**Hochgeschwindigkeitsstrecken** sind nicht mehr separat definiert, auch wenn die Karten in Anhang I für den Schienenpersonenverkehr als auch für den Schienengüterverkehr Strecken ab 200 km/h als Hochgeschwindigkeitsstrecken visualisieren. Wir möchten anmerken, dass die Hochgeschwindigkeitsstrecken nicht immer auch für Mischverkehre ausgelegt sind, sondern es separat in Parallellage konventionelle Strecken geben kann, auf denen (neben z. B. Regionalverkehr) auch der Güterverkehr abgewickelt wird.

#### Artikel 15

Generell erklären wir einen Prüfvorbehalt für **zusätzliche oder** (vgl. Artikel 16+17) **zeitlich früher greifende Ausbaupflichtungen für das Schienennetz** im TEN-V. Wir können einerseits noch nicht hinreichend einschätzen, ob dafür benötigte technische, personelle und kapazitive Ressourcen zeitgerecht zur Verfügung stehen, und andererseits, welcher Finanzierungsbedarf daraus resultiert und ob auch dieser zeitgerecht bereitgestellt werden kann. Die Ausbaumaßnahmen können national nur auf einer gesetzlichen Grundlage realisiert werden, hier vornehmlich den Ausbaugesetzen zu den

Bundesverkehrswegen, die wiederum an die Bundesverkehrswegeplanung anknüpfen. Die gesetzlichen Maßnahmen definieren die durchzuführenden und mithin finanzierungsfähigen Maßnahmen und deren grundlegende Ausbauparameter. Bislang bestand eine hohe Übereinstimmung zum TEN-V dadurch, dass die dort vorgesehenen wesentlichen Neu- und Ausbaumaßnahmen Bestandteil der vom Bundestag gebilligten Ausbaugesetze sind. Soweit jetzt zusätzliche Anforderungen, insbesondere auch für das Bestandsnetz oder für (außerhalb der Bundesverkehrswege befindliche) Zulaufstrecken und letzte Meilen eingeführt werden, würden wir aufgrund fehlender gesetzlicher Handlungsgrundlagen in eine Realisierungslücke hineinlaufen. Dies bereitet uns größte Sorge, auch mit Blick auf die Notwendigkeit einer positiven – d. h. fristgerechten – Zielerreichung für das TEN-V.

Neben dieser generellen Anmerkung möchten wir weitere Einzelpunkte im Zusammenhang mit dem Verordnungsvorschlag ansprechen:

Die **neue AFI-Verordnung** soll **auch für** das **Schiennetz des TEN-V** gelten. Es ist allerdings nicht klar, welche Anforderungen hierbei konkret zu erfüllen sind. Der Vorschlag für die AFI-Verordnung enthält dazu jedenfalls keine konkreten Vorgaben und lediglich eine Berichterstattungspflicht bzgl. AFI im Bereich Schiene für den Fall, dass bestimmte Schienenstrecken des TEN-V über einen Ausnahmeantrag von der Verpflichtung zur Elektrifizierung befreit worden sind. Ist also hier lediglich die Berichterstattungspflicht gemeint?

Der Kommissionsvorschlag für das TEN-V sieht eine **Elektrifizierungspflicht auch für Zulaufstrecken und letzte Meilen** im Gesamtnetz vor. Dies erscheint nur dann zweckmäßig, wenn z. B. Güterzüge im Direktverkehr bis in die Güterterminals ohne zusätzliche Rangieroperationen geführt werden können. Alternativ könnten z. B. batterie- oder wasserstoffbetriebene Züge für Rangierfahrten zu den Güterterminals oder innerhalb von Rangierbahnhäufen oder Logistikplattformen geeignet sein. Im Zusammenhang mit Artikel 15 (3) folgt, dass solche Alternativen nur dann zugelassen werden könnten, wenn eine Elektrifizierung zuvor über eine Kosten-Nutzen-Analyse als unwirtschaftlich ausgeschlossen wurde und die Kommission einem entsprechenden Ausnahmeantrag im Einzelfall zugestimmt hat. Oft genug wird es der Fall sein, dass technische Restriktionen (z. B. fehlende Erweiterungsflächen an bestehenden Standorten) eine durchgängige Befahrbarkeit mit 740m-Zügen auf den letzten Meilen oder in den Terminals verhindern und daher ohnehin Rangierfahrten erforderlich sind. Diese könnten dann vermutlich generell effizienter mit batterie- (ggf. auch wasserstoff-) betriebenen Zügen realisiert werden, ohne dass dies eines Ausnahmeverfahrens bedürfen sollte.

**Zuglängen von 740 m** sollen gemäß Vorschlag ohne spezielle Genehmigungen, also im Regelbetrieb, sichergestellt werden. Operationalisiert wird das mit quantifizierten Vorgaben für die Trassenvergabe. Hierzu bedarf es einer genaueren Prüfung, auch in Abstimmung mit dem Infrastrukturmanager, in welchem Umfang und über welchen Zeitraum dies im Netz sichergestellt und wie dies durch den Mitgliedstaat überwacht werden kann (Prüfvorbehalt).

Das **Lademaß P400** (*loading gauge P400*) ist für eine Verkehrsverlagerung auf die Schiene sicherlich wichtig. Die Kommission verweist in ihrem aktuellen Fortschrittsbericht zur Realisierung des TEN-V aber auch darauf, dass erst 40% der zu den Kernnetzkorridoren gehörenden Schienenstrecken diesem Standard genügen. In der Folgenabschätzung werden die Kosten dieser Anforderung bezogen auf das gesamte Kernnetz mit lediglich 3.556 Mio. EUR angegeben. Dieser Wert erscheint extrem

niedrig bemessen, insbesondere wenn die Notwendigkeit zur Aufweitung einer Vielzahl von Tunneln zu berücksichtigen ist. Eventuell müssen Tunnelausbauten auch zwischenzeitlich höhere Sicherheitsanforderungen erfüllen (z. B. eingleisige statt zweigleisiger Tunnel). Wir fragen die Kommission daher, mit welchen Annahmen dieser Wert abgeschätzt worden ist? Wir halten einen deutlich höheren Investitionsaufwand für realistischer, weshalb eine differenzierte Anforderung zur Ausrüstung des TEN-V zweckmäßig und besser finanzierbar sein kann. Die Vorgaben für das Kernnetz und das erweiterte Kernnetz (jeweils bis 2040) und für das Gesamtnetz (bis 2050) erscheinen vor diesem Hintergrund nur schwer realisierbar.

Sämtliche Abweichungen von den technischen Anforderungen in Artikel 15 (2) unterliegen einem Genehmigungsvorbehalt im Einzelfall und erfordert daher einen **Ausnahmeantrag**. Mitgliedstaaten müssen mit jedem Ausnahmeantrag eine Kosten-Nutzen-Analyse vorlegen, welche die Unwirtschaftlichkeit der betroffenen technischen Anforderungen in diesem Einzelfall belegt. Für jeden Einzelfall müssen Bewertungen zur Interoperabilität dokumentiert und vorgelegt werden. Der Verordnungsvorschlag stellt die Anforderung, dass sämtliche Ausnahmeanträge mit den betroffenen Nachbarstaaten koordiniert werden und von diesen eine Zustimmung erfahren müssen. Das erscheint uns sehr aufwändig. Wir können schon aus diesem Grund die Bewertung der Kommission in der Folgenabschätzung nicht teilen, dass eine Ersparnis im Verwaltungsaufwand erreicht wird. In diesem Zusammenhang wäre es auch interessant zu erfahren, welche personellen Kapazitäten die KOM für die Prüfung und Genehmigung solcher Ausnahmeanträge vorhalten wird und von welchen Bearbeitungszeiten die MS ausgehen sollten. Außerdem fragen wir die Kommission: Kann ein Ausnahmeantrag durch die fehlende Zustimmung eines benachbarten Mitgliedstaats blockiert oder durch Entscheidung der Kommission abgelehnt werden, selbst wenn die Unwirtschaftlichkeit der technischen Anforderungen nachgewiesen worden ist? In letzterem Fall könnten wir einer solch restriktiven Regelung schon aufgrund geltenden Haushaltsrechts nicht zustimmen. Und abschließend erlauben wir uns zu diesem Punkt noch die Anmerkung, dass die Kommission spezifische Erwartungen und Vorgaben für Kosten-Nutzen-Analysen entwickelt hat – durchaus nachvollziehbar für eine Vergleichbarkeit von Informationen. Diese Erwartungen und Vorgaben passen aber nicht in allen Punkten zu den national etablierten Verfahren für Wirtschaftlichkeitsrechnungen. In der Folge müssten auch für Ausnahmeanträge (wie schon bei CEF-Förderanträgen) die erforderlichen Kosten-Nutzen-Analysen gegenüber den national etablierten Wirtschaftlichkeitsrechnungen modifiziert werden. Dies schränkt Synergien im Verwaltungshandeln ein.

Zusätzlich wird die Kommission gefragt, ob eine Begründung für **Ausnahmen durch potenziell negative Wirkungen auf Umwelt und Biodiversität** (wie bei Straßen vorgesehen, vgl. Artikel 29) bei der Eisenbahn bewusst nicht vorgesehen ist. Heißt das, dass bei der Zulassung von Projekten im Eisenbahnberiech ggf. zwingend Varianten zu verfolgen sind, die nur durch überwiegendes öffentliches Interesse trotz erheblicher negativer Umweltwirkungen begründet werden können?

## **Artikel 16**

Die Kommission sieht in ihrem Vorschlag nicht nur eine **Mindestgeschwindigkeit** im Schienengüterverkehr, sondern künftig auch **im Schienenpersonenverkehr** vor. Wir nehmen zur Kenntnis und begrüßen es, dass der Erfüllungsmaßstab für die Mindestgeschwindigkeit zumindest als „überwiegend“ (*prevailing*) charakterisiert ist. Allerdings lässt dies auch viel Interpretationsspielraum zu. In diesem Zusammenhang sehen wir es kritisch, dass die Mindestgeschwindigkeiten explizit auch für die Zulaufstrecken und letzten Meilen gemäß Artikel 14 (1) (d) gelten sollen, obwohl diese

regelmäßig nur einen kurzen Gleisabschnitt betreffen. Das lässt uns befürchten, dass die Vorgabe einer überwiegenden Erfüllung der Mindestgeschwindigkeit seitens der Kommission sehr eng ausgelegt werden soll. Andernfalls bräuchte die Vorgabe bei den Mindestgeschwindigkeiten generell nicht auf die Zulaufstrecken und letzten Meilen gemäß Artikel 14 (1) (d) angewendet werden. Zusätzlich ist anzumerken, dass auf Zulaufstrecken und letzten Meilen ohnehin nur sehr kleine Zeitersparnisse realisiert werden könnten, die in keinem Verhältnis zu den dafür erforderlichen Investitionskosten stehen dürften. Für diese Erkenntnis jedes Mal eine fallbezogene Kosten-Nutzen-Analyse vorzulegen, sehen wir nicht als effizientes Vorgehen an. Demgegenüber geht aus der Folgenabschätzung nicht hervor, ob die Nutzen und Kosten einer Anhebung der Geschwindigkeiten auf Zulaufstrecken und letzten Meilen überhaupt untersucht und bewertet worden sind.

Der Kommissionsvorschlag sieht vor, dass für jeden Einzelfall einer **Neubau- oder Ausbaumaßnahme im erweiterten Kernnetz** des TEN-V seitens des Mitgliedstaats zwingend eine **Studie durchzuführen** ist, um die technische Machbarkeit und gesamtwirtschaftliche Vorteilhaftigkeit **für höhere Entwurfsgeschwindigkeiten** auf den betreffenden Strecken zu untersuchen. Bei einer gegebenen Wirtschaftlichkeit sollen diese höheren Entwurfsgeschwindigkeiten auch verbindlich zu realisieren sein. Dieser Punkt bereitet uns erhebliche Bedenken. Erstens ist nicht spezifiziert, welche höheren Geschwindigkeiten hier konkret zu untersuchen sind – die vorgegebenen Mindestgeschwindigkeiten oder noch darüber hinaus gehende Entwurfsgeschwindigkeiten, und falls ja, welche? Zweitens müssten hier längere und ggf. über die Abschnitte im erweiterten Kernnetz hinausgehende Verkehrsrelationen untersucht und betrachtet werden, um überhaupt signifikante Zeitgewinne bewerten zu können. Drittens würden damit aber nicht die konkreten Verkehrsbedarfe berücksichtigt, die sich aus getakteten Fahrplänen ergeben, wie wir sie mit dem Deutschlandtakt anstreben. Viertens sollten Fahrzeitgewinne einerseits auch den steigenden Lärmschutzanforderungen bei höheren Geschwindigkeiten und den möglichen Energieeinsparungen aus optimierten Fahrgeschwindigkeiten andererseits gegenübergestellt werden. Wir haben Bedenken, ob diese Punkte immer allein wirtschaftlich bewertet werden sollten. Einen Automatismus für höhere Geschwindigkeiten sehen wir jedenfalls nicht als zielführend und eher auch als Risiko für die Genehmigungsverfahren der Projekte an. Darüber hinaus behalten wir uns eine Hinterfragung der Subsidiarität vor, da in die vom nationalen Gesetzgeber festzulegenden Ausbauparameter und damit in dessen Budgethoheit eingegriffen würde.

Die **Ausweitung der bisherigen Kernnetz-Anforderungen** bezüglich 22,5 t Achslast und 740m Zuglänge auf das erweiterte Kernnetz (bis 2040) und das Gesamtnetz (bis 2050) sowie der Mindestgeschwindigkeit von 100 km/h im Schienengüterverkehr auf das erweiterte Kernnetz dürfte sehr schwer umzusetzen sein. Bisherige nationale Planungen haben sich an konkreten Verkehrsbedarfen und am Zielhorizont 2030 orientiert. Die geforderten Ausweitungen würden eine verkehrsbedarfsunabhängige Planungsvorgabe implizieren und müssten mit neuen Planungsmaßnahmen auf das Bestandsnetz ausgedehnt werden. Handlungsoptionen zur Beseitigung von verkehrlichen Engpässen könnten eventuell eingeschränkt werden, wenn zunächst die technischen Anforderungen des TEN-V mit den Fristvorgaben auch auf verkehrlich weniger beanspruchten Netzabschnitten des TEN-V berücksichtigt werden müssten. Auch die Einführung des Deutschlandtakts erscheint dann gefährdet, da eine analoge Priorisierung im TEN-V fehlt.

Im **Bereich des Kernnetzes sind erstmals auch auf den Zulaufstrecken und letzten Meilen** gemäß Artikel 14 (1) (d) die **Anforderungen bezüglich Elektrifizierung, 22,5 t Achslast und 740m Zuglänge** bereits **bis Ende 2030** zu erfüllen, obwohl es sich um eine neue Anforderung handelt. (Zur weiteren

Anforderung einer überwiegenden Mindestgeschwindigkeit von 100 km/h im Schienengüterverkehr auf den Zulaufstrecken und letzten Meilen vgl. die bereits oben erfolgte Anmerkung.) Da diese Gleisabschnitte häufig auch von Dritten betrieben werden, kann eine Umsetzung nicht ohne Weiteres sichergestellt werden, schon gar nicht mit der kurzen Vorlaufzeit einer Planung und Realisierung bis 2030. Erschwerend kommt hinzu, dass eine klare Identifizierbarkeit relevanter Zulaufstrecken und letzten Meilen mit Bezug auf das Kernnetz gar nicht möglich ist, weil die rechtlich verbindlichen Karten im Anhang I nicht einmal genau genug sind, um selbst den Verlauf der Hauptstrecken hinreichend nachzuvollziehen (vgl. unsere frühere Anmerkung zu Artikel 10 in Dok WK 529/2022 INIT), geschweige denn daran anschließende Güterterminals oder Serviceeinrichtungen. Wie soll der Mitgliedstaat hier eine Umsetzung sicherstellen? Dritte Betreiber, die regelmäßig kein größeres eigenes Netz bewirtschaften, werden die Anforderungen nicht aus eigener Kraft finanzieren können oder sie mitunter nicht einmal identifizieren können. Auch ist fraglich, ob sie ohne Weiteres dazu verpflichtet werden können, da damit verbundene Ausbautvorgaben sehr stark in Eigentumsrechte eingreifen. Es sind zumindest Forderungen an die nationale Ebene zu erwarten, bei der Umsetzung finanziell zu unterstützen. Das könnte erhebliche Auswirkungen auf nationale gesetzliche Regelungen und den nationalen öffentlichen Haushalt haben. Deshalb besteht hier für uns ganz klar Prüfvorbehalt, auch bezüglich Subsidiarität.

Im **Bereich des erweiterten Kernnetzes sind auch auf den Zulaufstrecken und letzten Meilen** gemäß Artikel 14 (1) (d) die **Anforderungen bezüglich Lademaß P400 und die Mindestgeschwindigkeit von 160 km/h im Schienenpersonenverkehr bis Ende 2040** zu erfüllen. Hier gelten die gleichen Vorbehalte wie im vorhergehenden Absatz zu analogen Anforderungen beim Kernnetz.

Bezüglich **Ausnahmeregelungen für das Kernnetz und das erweiterte Kernnetz** gelten die analogen Anmerkungen, die weiter oben bereits zu Ausnahmeanträgen für das Gesamtnetz im Artikel 15 getroffen worden sind.

## **Artikel 17**

Wir können nachvollziehen, dass die Kommission bei **ERTMS** angesichts beschleunigter Umsetzungspläne in einigen Mitgliedstaaten **mit höheren Ambitionen** die erwarteten Nutzeffekte früher für das TEN-V verfügbar machen möchte. Dazu gehören eine frühere Realisierung im Gesamtnetz bereits bis Ende 2040 und eine frühere Abschaltung der nationalen Klasse-B-Systeme, ebenfalls bis Ende 2040. Auch Deutschland beabsichtigt, ERTMS national auf allen Bundesschienenwegen (also im Bereich der DB Netz AG) bis 2040 auszurollen. Dabei handelt es sich bislang um eine politische Zielsetzung zur Unterstützung der Strategie Digitale Schiene Deutschland des Infrastrukturbetreibers DB Netz AG. Diese Umsetzungsstrategie ist allerdings bislang nur für eine Startphase finanziell und vertraglich gesichert, aber noch nicht insgesamt gesetzlich verankert oder gar durchgängig finanziert. Das erschwert uns eine Zustimmung zu fixen Ausbauterminen.

Die **Strategie** der DB Netz AG **zum ERTMS-Rollout** basiert auf einem komplexen, technisch-wirtschaftlichen Optimierungsmodell, das nicht vollständig zu den Vorgaben für das TEN-V passt: Die DB Netz AG will die Einführung nach Netzbezirken optimieren, während die Kommission für das TEN-V zunächst die Ausrüstung im gesamten Kernnetz bis Ende 2030 und anschließend im erweiterten Kernnetz sowie im Gesamtnetz bis Ende 2040 vorsieht. Letztlich sind die Abweichungen nur temporär, sie zeigen aber Unterschiede in der Bewertung der optimalen Rollout-Strategie auf.

Die nationalen **Planungen zum ERTMS-Rollout** umfassen bislang nicht die Zulaufstrecken und letzten Meilen für Güterterminals oder Serviceeinrichtungen, soweit diese nicht von der DB Netz AG, sondern **von Dritten** betrieben werden. Für die Dritten bedeuten die ERTMS-Vorgaben starke Eingriffe in Eigentumsrechte, wodurch die Umsetzungsmöglichkeiten für den Mitgliedstaat erschwert werden. Besser wäre es, wenn die dritten Betreiber nach einem nationalen Rollout von ERTMS erkennen, dass sie mit einer ERTMS-Nachrüstung für ihre eigenen Gleisanlagen einer Abwanderung von Eisenbahnverkehrsunternehmen entgegenwirken können. Es sollte jedoch eine zu frühe **Abschaltspflicht für die nationalen Klasse-B-Systeme** vermieden werden, damit sowohl den Eisenbahnverkehrsunternehmen als auch den dritten Infrastrukturbetreibern ausreichend Zeit und Flexibilität für einen wirtschaftlich vertretbaren Umstieg bleibt.

Soweit Verzahnungen mit regionalen und lokalen Schienenpersonenverkehren auf gemeinsam genutzten Gleisanlagen in städtischen Knoten erfolgen, sind **außerdem Planungen von Verkehrsverbänden als Besteller für den Schienenpersonennahverkehr** zu berücksichtigen. Ausschreibungen der Besteller für den Betrieb von Teilnetzen des Schienenpersonennahverkehrs und dem dafür zu beschaffenden Fahrzeugpark werden explizit oder implizit auch Vorgaben in Bezug auf zu verwendende Zugsteuerung und Zugsicherungssysteme enthalten. Dieser Umstand kann das Rollout von ERTMS insbesondere in den größeren Eisenbahnknoten und mithin in den städtischen Knoten des TEN-V erheblich beeinflussen. Die Digitale Schiene Deutschland mit ihrer Ausrichtung auf Netzbezirke dürfte diese Anforderungen besser integrieren können als der vorwiegend korridorbezogene Ansatz für das TEN-V. Deshalb ist größte Flexibilität beim Rollout von ERTMS besonders wichtig. Mit anderen Worten, es sollte die Möglichkeit geben, abweichende Rollout-Planungen zwischen Mitgliedstaat und Kommission zu vereinbaren, wenn damit die Gesamtziele bis etwa 2040 erreicht werden können.

Für uns überraschend ist die Vorgabe, dass generell ein **Umstieg auf funkbasiertes ERTMS** erfolgen soll und das bisherige **ERTMS Level 1** spätestens bis Ende 2050 im TEN-V **abgelöst** und ab Ende 2025 auch nicht mehr verbaut werden darf. Das entspricht annähernd den aktuellen Konditionen für die nationalen Klasse-B-Systeme und degradiert ERTMS Level 1 damit zu einer befristeten Übergangstechnologie. Da ERTMS Level 1 Limited Supervision bislang eine erhebliche Rolle in den Planungen der DB Netz AG für den Rollout von ERTMS gespielt hat, insbesondere aktuell für die Kernnetzkorridore sowie für grenzüberschreitende Abschnitte und Lückenschlüsse, werden damit auch vorhandene Planungsfortschritte entwertet. Wenn daraus Umplanungen und Nachrüstungen für das TEN-V folgen, dürfte die strategische Schwere zwischen der auf Netzbezirke ausgerichteten Strategie Digitale Schiene Deutschland und dem für das TEN-V primär verfolgten Korridoransatz weiter zunehmen. Für eine fristgerechte ERTMS-Ausrüstung im gesamten Netz ist das nicht hilfreich, zumal dahinter ein enormer Investitionsaufwand steckt. Finanzielle Entscheidungen werden nicht erleichtert, wenn sich die Umsetzungsbedingungen in dieser Form teils unvorhersehbar ändern. Es wird deshalb Prüfvorbehalt eingelegt, um damit verbundene Auswirkungen gründlich bewerten zu können.

Bezüglich **Ausnahmeregelungen für ERTMS** gelten die analogen Anmerkungen, die weiter oben bereits zu Ausnahmeanträgen für das Gesamtnetz im Artikel 15 getroffen worden sind. Darüber hinaus bedauern wir, dass die Kommission bei ERTMS nicht allgemein mehr Flexibilität ermöglicht, um die sehr anspruchsvollen Ziele mit möglichst geringen Kosten zu erreichen. Bislang liegen die Kostenentwicklungen sehr deutlich über früheren Schätzungen. Um ERTMS angesichts der bisher

bereits erheblichen Kostensteigerungen doch noch zu einem wirtschaftlichen Erfolg zu führen, ist eine verbesserte Kostenkontrolle mittlerweile oberstes Gebot.

#### **Artikel 18**

Wir unterstützen den Ansatz betrieblicher Optimierungen in den Grenzabschnitten. Wir werden die Angemessenheit der vorgeschlagenen Zielwerte weiter prüfen.

#### **Artikel 19**

Die zusätzlichen Anforderungen für die Entwicklung von Schieneninfrastruktur erscheinen überwiegend zielführend und können unterstützt werden – mit Ausnahme von Artikel 19 (d): Insbesondere **Zuglängen über 740 m bis zu 1500 m** sehen wir **nur eingeschränkt vorteilhaftig**. Bei allen punktuellen Neu- und Ausbaumaßnahmen Zuglängen bis 1500 m zu verfolgen, führt nicht ohne Weiteres zu größeren Nutzlängen im Gesamtnetz oder zu weiteren verkehrlichen Optimierungen. Es ist zu beachten, dass nicht alle relevanten Streckenabschnitte Zuglängen bis 1500 m realisieren können bzw. im Ergebnis die Zahl der verfügbaren Trassen auch abnehmen kann. Größere Zuglängen mögen für bestimmte Relationen wirtschaftlich interessant sein, dürften aber nicht den überwiegenden verkehrlichen Bedarf im Netz widerspiegeln. Vor diesem Hintergrund sollten über 740 m hinausgehende Zuglängen bis zu 1500 m nur fallweise und bei konkret prognostizierten Verkehrsbedarfen als Planungsziel in Betracht gezogen werden. Eine generelle Anforderung zur Untersuchung einer solchen Planungsalternative erhöht nur die Planungskosten. Ähnliches gilt für 25,0 t Radsatzlast.

Bezüglich **Kontinuität und Zugänglichkeit von Fußgänger- und Fahrradwegen** bitten wir um Bestätigung, dass es hier nicht um eine generelle Ausrüstung von Schienenstrecken mit begleitenden (parallelen) Fußgänger- und Fahrradwegen geht, sondern dass die Schienenstrecken gefahrlose Unterführungen oder Überführungen für (kreuzende) Fußgänger- und Fahrradwege vorsehen sollen.

### **Kapitel III Abschnitt 6 (Artikel 35-38), multimodale Güterterminals**

#### **Artikel 35**

Die Einbeziehung multimodaler Güterterminals und die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Sicherstellung bestimmter Anforderungen an die Infrastruktur in multimodalen Güterterminals ist problematisch. Das Netz multimodaler Güterterminals in Deutschland ist wesentlich durch private Unternehmen errichtet worden. Auch der Betrieb erfolgt durch private Unternehmen, so dass ein staatlicher Durchgriff nicht möglich ist. Die in Artikel 35 in Verbindung mit Anhang II geregelte Festlegung, für welche Güterterminals die Bestimmung der Verordnung gelten, wirft Fragen auf:

Die **Aufzählung der multimodalen Güterterminals des TEN-V** verweist auf die in Anhang II genannten See- und Binnenhäfen sowie Schienen-Straßen-Terminals. In Bezug auf städtische Knoten fehlt der Hinweis auf Anhang II; dieser müsste noch eingefügt werden. Die Aufzählung erscheint dennoch nicht hinreichend genau bestimmt, insbesondere wenn mehrere Anlagen an den genannten Standorten die Definition eines multimodalen Güterterminals erfüllen könnten. Bei städtischen Knoten wird dies dadurch verstärkt, dass hier auch eine unbestimmte Umgebung einbezogen wird („*in the vicinity of an urban node*“). Warum sollen hingegen Logistikstandorte, die vielleicht nicht in



der Nähe städtischer Knoten, aber strategisch günstig an wichtigen Verkehrsachsen liegen, keine Relevanz als multimodale Güterterminals des TEN-V haben können? Wie werden die privatwirtschaftlichen Belange von Terminalbetreibern geschützt, die ggf. keine öffentlichen Dienstleistungen anbieten wollen? Wer soll wie auslegen, was als multimodales Güterterminal des TEN-V gilt? Güterterminals sind regelmäßig privatwirtschaftlich organisiert und stehen im Wettbewerb. Wie sollen Anforderungen des TEN-V bei den privaten Betreibern durchgesetzt werden? Wie soll die Durchsetzbarkeit funktionieren, wenn aufgrund der mangelnden Bestimmtheit nicht klar ist, ob es sich im konkreten Einzelfall tatsächlich um ein multimodales Güterterminal des TEN-V handelt? Befürchtet nicht auch die Kommission, dass sich private Terminalbetreiber oder Investoren zurückziehen könnten, wenn zu hohe technische Anforderungen gestellt werden und zu stark in die Eigentums- und Dispositionsrechte eingegriffen wird?

Hat die Kommission in Betracht gezogen, die Problematik einer hinreichenden Bestimmtheit multimodaler Güterterminals sowie der Durchsetzbarkeit von Anforderungen gegenüber überwiegend privaten Betreibern dadurch aufzulösen, dass private Betreiber den **Status eines multimodalen Güterterminals beantragen** und dabei Selbstverpflichtungen hinsichtlich der Ausbauanforderungen eingehen könnten?

Die Kommission will die **Mitgliedstaaten verpflichten, ausreichende intermodale Güterterminalkapazität** für aktuelle und künftige Anforderungen im TEN-V **bereitzustellen**, darunter für die Versorgung von städtischen Knoten, Industriezentren, Häfen und Logistikstandorten. Soll das heißen, dass die Mitgliedstaaten die intermodalen Güterterminalkapazitäten als „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ (DAWI) behandeln und ausschreiben sollen? Das würde aber nicht dazu passen, dass wir eine vielfältige Landschaft an Güterterminals im Ergebnis eines lebendigen Wettbewerbs haben. Wie soll die Verpflichtung der Mitgliedstaaten konkret ausgelegt werden, ohne dass es zu substanziellen und ungewünschten Eingriffen in den Logistikmarkt kommt?

Zwei Komponenten der Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten sind die von diesen durchzuführenden Studien für eine **Marktanalyse zu den multimodalen Güterterminals und der daraus abzuleitende Aktionsplan**. In diesem Zusammenhang fordert die Kommission eine Beteiligung des Logistiksektors. Sie geht außerdem von einer weiteren Ausweitung des TEN-V aus, insofern weitere Schienen-Straßen-Terminals für das TEN-V durch die Mitgliedstaaten angemeldet werden sollen. Hierzu haben wir eine Reihe von signifikanten Bedenken. Erstens wird in die Verwaltungshoheit der Mitgliedstaaten eingegriffen, zugleich aber der zusätzliche Verwaltungsaufwand für die Erstellung der Studie und des Aktionsplans sowie dessen Umsetzung nicht berücksichtigt. Zweitens wird ein funktionierender Wettbewerb der Logistikstandorte mit einem Aktionsplan überlagert, der zu wettbewerblichen Verzerrungen führen kann. Drittens fehlen Hinweise auf eine wettbewerbs- und kartellrechtliche konforme Ausgestaltung angesichts möglicher Gefahren, die aus einer Beteiligung aller oder wesentlicher Logistikunternehmen bei einem gesamthaften Planungsansatz in der Branche resultieren kann. Viertens ist nicht klar, auf welcher rechtlichen Basis von den Terminalbetreibern die erforderlichen Daten in Bezug auf Umschlagszahlen sowie zu erfüllende technische Anforderungen (vgl. Artikel 37-38) erhoben werden können bzw. dies durchgesetzt werden kann. Allerdings möchten wir auch fragen, ob sich die Kommission im Zusammenhang mit der Studie und dem Aktionsplan auch ein Verfahren vorstellen kann, nach dem – wie oben skizziert – die Terminalbetreiber sich selbst für eine Aufnahme ins TEN-V bewerben können und dann die Einhaltung der Anforderungen im Zuge einer Selbstverpflichtung sicherstellen müssten?

## Artikel 36

Bei den Infrastrukturkomponenten für multimodale Güterterminals sind Aspekte der Sicherheit noch nicht benannt.

## Artikel 37

Die **technischen Anforderungen für die multimodalen Güterterminals** sehen vor, dass jedes Terminal zeitlich gestaffelt sämtliche Anforderungen erfüllen muss. Das erscheint uns zu undifferenziert und dürfte zu kostspieligen, teilweise nicht umsetzbaren Planungen führen. Wir halten einen anderen Ansatz für besser, nämlich dass Standards festgelegt und ggf. weiterentwickelt werden, bei deren Erfüllung die Terminalbetreiber im Wettbewerb entsprechend werben können.

Die **Anbindung jedes Terminals an alle in der Umgebung verfügbaren Verkehrsmodi** erscheint wenig sinnvoll, insbesondere an bereits etablierten Standorten. So sollte es in Hafenstädten auch weiterhin separate Schienen-Straße-Terminals geben können, solange es wenigstens ein trimodales Terminal für den seeseitigen oder binnenwasserstraßenseitigen Güterumschlag gibt. Einen zusätzlichen Nachweis, dass eine trimodale Anbindung bestehender Schienen-Straßen-Terminals unwirtschaftlich sein oder ansonsten realisiert werden muss, lehnen wir – schon aus Subsidiaritätsgründen – ab.

Eine **Nutzung sämtlicher Typen intermodaler Ladungseinheiten an jedem Terminalstandort** erscheint uns weder sachgerecht noch hinreichend gerechtfertigt als Eingriff in Eigentumsrechte der privaten Terminalbetreiber. Erstens erscheint die vorgeschlagene Regelung in Bezug auf sämtliche Typen intermodaler Ladungseinheiten als rechtlich zu unbestimmt, da hier keine abschließende Aufzählung erfolgt und dadurch auch im Zuge von Innovationsprozessen im Wettbewerb entstehende Lösungen nach dem Jahr 2030 sofort von allen Terminals angeboten werden müssten. Die Anforderung berücksichtigt auch nicht die konkrete verkehrliche Nachfrage. Terminalbetreiber müssen erforderliche Investitionen, aber auch die zusätzlichen Kosten einer vollen Bandbreite an Leistungsangeboten, am Markt mit konkreten Kunden und mit konkreten Ladungsverkehren erwirtschaften. Die Angebotspalette sollte daher in der Dispositionsfreiheit der Anbieter verbleiben.

Eine generelle **Verlängerung der Gleisanlagen für Zuglängen von 740 m in bestehenden multimodalen Güterterminals** sehen wir kritisch. Dies gilt auch in Fällen, die zwar wirtschaftlich darstellbar wären, aber einen Erwerb zusätzlicher Flächen oder sogar Enteignungen bisheriger Flächennutzer erfordern würden. Das wäre ein sehr starker Eingriff in die Eigentumsrechte der privaten Terminalbetreiber und ggf. betroffener Dritter, der nicht ausreichend andere Möglichkeiten wie z. B. Rangierfahrten zu Zugbildungsanlagen berücksichtigt und daher juristisch angreifbar sein dürfte. Eine Vorschrift, diese Anforderung bis Ende 2050 für alle multimodalen Güterterminals im TEN-V umzusetzen und dafür den Mitgliedstaat in Haftung zu nehmen, erscheint uns nicht zustimmungsfähig. Die vorgeschlagene **Ausnahmeregelung** erscheint uns zu restriktiv, da sogar bei raumplanerischen Restriktionen auch noch die Unwirtschaftlichkeit auf Basis einer Kosten-Nutzen-Analyse nachgewiesen werden muss.

## Artikel 38

Im Zusammenhang mit der Entwicklung von Projekten von gemeinsamem Interesse sollen, wo zweckmäßig, auch **private Anschlussgleise für Zuglängen von 740 m** ertüchtigt werden. Die

Vermischung von Projekten auf öffentlich und diskriminierungsfrei zugänglichen Infrastrukturen, was eine Voraussetzung für Projekte von gemeinsamem Interesse ist, mit eventuellen Investitionen auf privaten und mithin nicht öffentlich und diskriminierungsfrei zugänglichen Anschlussgleisen, erscheint uns nicht überzeugend.

### Kapitel III Abschnitt 4 (Artikel 28-31), Straßenverkehrsinfrastruktur

#### Artikel 28

Die Komponenten für die Straßenverkehrsinfrastruktur sind u. a. um **Wiegesysteme** („weigh in motion systems“) ergänzt worden. Beabsichtigt die Kommission, für diese bestimmte Anforderungen festzulegen, ggf. außerhalb der TEN-V-Verordnung?

Eine weitere Ergänzung betrifft **Zugangsstrecken und letzte Meilen für multimodale Güterterminals**. Welche der technischen Anforderungen an die Straßenverkehrsinfrastruktur des TEN-V sollen für diese Zugangsstrecken und letzte Meilen für multimodale Güterterminals gelten?

#### Artikel 29

Für die Planung, den Aus- und Neubau, aber auch für die Unterhaltung des Bestandsnetzes sollen die **höchsten verfügbaren Sicherheitsstandards** gelten, auch durch Einsatz der modernsten Technologien. Die Zielsetzung ist grundsätzlich nachvollziehbar. Allerdings verbleibt auch ein sehr weiter Interpretationsspielraum, was diese höchsten Sicherheitsstandards und modernste Technologien betrifft, insbesondere wenn diese erst in einer Entwicklungs- oder Erprobungsphase sind und die Wirksamkeit noch nicht ausreichend belegt ist. Werden die Standards und deren Einführungsfristen von den Mitgliedstaaten selbst festgelegt oder behält sich dies die Kommission selbst vor, ggf. außerhalb der TEN-V-Verordnung? Wie wird bei den Umsetzungsfristen verfahren, wenn die neuen Sicherheitsstandards genehmigungspflichtige Umbaumaßnahmen im Bestandsnetz erfordern würden?

Für die Planung, den Aus- und Neubau, aber auch für die Unterhaltung des Bestandsnetzes sollen die **höchsten verfügbaren Umweltstandards** gelten, u. a. durch lärmarme Straßenbeläge und das Auffangen, die Behandlung und das Ableiten von Oberflächenwassern. Die Zielsetzung ist grundsätzlich nachvollziehbar. Allerdings verbleibt auch ein sehr weiter Interpretationsspielraum, was diese höchsten Umweltstandards betrifft, insbesondere wenn diese erst in einer Entwicklungs- oder Erprobungsphase sind und die Wirksamkeit oder Nachhaltigkeit noch nicht ausreichend belegt ist. Werden die Standards und deren Einführungsfristen von den Mitgliedstaaten selbst festgelegt oder behält sich dies die Kommission selbst vor, ggf. außerhalb der TEN-V-Verordnung? Wie wird bei den Umsetzungsfristen verfahren, wenn die neuen Umweltstandards genehmigungspflichtige Umbaumaßnahmen im Bestandsnetz erfordern würden?

Die Straßen des TEN-V müssen bis Ende 2050 bestimmten **technischen Anforderungen** genügen, darunter Trennstreifen, keine höhengleichen Kreuzungen und Anbaufreiheit. Diese Anforderungen gehen teilweise über die bisherigen Vorgaben hinaus, da die bislang flexibler definierte Variante einer konventionellen strategischen Straße („conventional strategic road“) künftig wegfällt. **Ausnahmen** sollen, unabhängig von der ohnehin geforderten Kosten-Nutzen-Analyse, nur möglich sein für Straßen, deren Verkehrsdichte nicht 10.000 Fahrzeuge am Tag in beiden Fahrtrichtungen

übersteigt. Bezieht sich der Schwellenwert auf die Summe der Verkehrsdichte für beide Fahrtrichtungen oder ist er separat anzuwenden?

#### Artikel 30

Die **technischen Anforderungen** aus Artikel 29 (1) gelten **für das Kernnetz und das ergänzte Kernnetz sofort** ohne Übergangsfrist ab Inkrafttreten der TEN-Verordnung. Mit Blick auf die ungenau bestimmten höchsten Sicherheits- und Umweltstandards erscheint das problematisch.

Die Regelung unter **Artikel 30 (5) erscheint redundant zur Regelung unter Artikel 29 (4)**.

#### Artikel 31

Bezüglich **Kontinuität und Zugänglichkeit von Fußgänger- und Fahrradwegen** bitten wir um Bestätigung, dass es hier nicht um eine generelle Ausrüstung von Straßen mit begleitenden (parallelen) Fußgänger- und Fahrradwegen geht, sondern dass die Straßen gefahrlose Unterführungen oder Überführungen für (kreuzende) Fußgänger- und Fahrradwege vorsehen sollen.

### Kapitel III Abschnitt 5 (Artikel 32-34), Luftverkehrsinfrastruktur

#### Artikel 32

Warum müssen **Weltraumbahnhöfe** als Bestandteile der Luftverkehrsinfrastruktur des TEN-V behandelt werden und welche allgemeinen verkehrlichen Bedürfnisse werden damit adressiert?

Die Aufnahme von **Flughäfen in das Gesamtnetz des TEN-V** soll bereits ab einer Mindestentfernung von 100 km zwischen den Flughäfen (bzw. 200 km bei Vorhandensein einer Hochgeschwindigkeitsanbindung mit der Schiene) erfolgen, mithin unter gleichen Bedingungen wie unter der geltenden Verordnung. Es ist nicht richtig klar, warum dann ein Netz von Hochgeschwindigkeitsverbindungen zwischen städtischen Knoten aufgebaut werden soll, wenn die Anzahl der Flughafenstandorte quasi unverändert bleiben soll – außer der Luftverkehr an diesen Standorten nimmt ab und bewirkt dort voll ausgebaute, aber letztlich unterausgelastete Kapazitäten im Luftverkehrsbereich.

#### Artikel 33

**Alle Flughäfen des Kernnetzes** sollen **bis Ende 2030** nicht nur an das Eisenbahnnetz, sondern **an das Schienenfernverkehrsnetz angebunden** werden, möglichst sogar über Hochgeschwindigkeitsverbindungen. Bislang galt diese Anforderung nur für ausgewählte Flughäfen des Kernnetzes und mit einer Umsetzungsfrist bis Ende 2050, vgl. Artikel 41 (3) der Verordnung (EU) 2015/2013. Für Hochgeschwindigkeitsanbindungen wurde bislang auch die Verkehrsnachfrage berücksichtigt. Für Deutschland heißt das in der Folge: Lediglich Berlin, Köln, Leipzig und Stuttgart erfüllen die Anforderung bereits bzw. werden sie bis Ende 2030 erfüllen. Zusätzliche oder deutlich frühere (Fernverkehrs-) Schienenanbindungen würden für die Kernnetz-Flughäfen Bremen, Düsseldorf, Hamburg, Hannover, München und Nürnberg benötigt, sofern nicht signifikante physische Beschränkungen geltend gemacht werden können. Dem kann nicht ohne Weiteres zugestimmt werden. Die Möglichkeit zur **Ausnahme** ist wieder an eine Kosten-Nutzen-Analyse

gebunden; allerdings löst dies nicht das Problem der unangemessen kurzen neuen Umsetzungsfrist bis Ende 2030.

Die Vorgabe, **Schienanbindungen auch für Flughäfen des Gesamtnetzes** mit einem Schwellenwert von 4 Mio. Passagieren im Jahr bis Ende 2050 zu realisieren, erscheint ebenfalls problematisch. Deutschland ist nur deshalb nicht davon betroffen, weil alle Flughäfen oberhalb diesen Schwellenwerts als Flughäfen des Kernnetzes kategorisiert sind.

**Legislative proposal for the TEN-T revision;  
comments and questions by the German delegation;  
relating to Chapter III Section 1 (Articles 14-19), Chapter III Section 6 (Articles 35-38), Chapter III Section 4 (Articles 28-31) and Chapter III Section 5 (Articles 32-34)**

**Chapter III Section 1 (Articles 14-19), Railway Infrastructure**

**Article 14**

The list of **railway infrastructure components** in the currently applicable Regulation is not exhaustive, but has been expanded in the proposed regulation. Is it to be an exhaustive list in future?

It now explicitly mentions **service facilities for rail transport**, such as marshalling yards or maintenance depots. Are they also to be subject to all technical requirements for TEN-T as laid out in Articles 15 to 19? Is this really to apply without exception to all service facilities along the railway lines that are described in Annex I? Is this to apply to all service facilities for rail transport in the urban nodes described in Annex II? Is this also to apply to private operators of service facilities who are not infrastructure managers of the railway lines described in Annex I?

TEN-T explicitly incorporates **rail access routes and last mile rail connections for multimodal freight terminals**, including those in inland ports and seaports, as well as at airports and for rail transport service facilities. Is this to apply irrespective of who owns or manages the infrastructure of these rail access routes or last mile rail connections? If the owners or infrastructure managers are private sector entities, how are they to be obligated? What is to be done if private owners or infrastructure managers fail to modify or upgrade the facilities in good time to meet the technical requirements of TEN-T? Does this refer only to the multimodal freight terminals defined in Annex II according to their approximate location, or all multimodal freight terminals based on the functional definition in Article 3(m) – including private or not (yet) publicly accessible terminals?

**High-speed lines** are no longer defined separately, even though the maps in Annex I for passenger rail services and rail freight show lines suitable for speeds in excess of 200 km/h as high-speed lines. We would like to note that high-speed lines are not always designed for track-sharing. Instead, there can be conventional lines parallel to such lines that are used to handle freight transport (as well as regional services, for example).

**Article 15**

We enter a general scrutiny reservation on **additional rail network upgrades or** (cf. Articles 16+17) **such upgrades required at an earlier point in time** in TEN-T. On one hand, we cannot adequately determine whether the required technical, human and capacity resources will be available on time and, on the other, calculate the investment required and determine whether it too can be provided in good time. The improvement projects can only be implemented nationally on a statutory basis. In Germany, this primarily refers to the federal transport infrastructure upgrading acts, which in turn are linked to the Federal Transport Infrastructure Plan. The legislative measures define the works which are to be implemented and eligible for financing, as well as their fundamental upgrading parameters. To date, there has been a high level of agreement with TEN-T due to the fact that the major new construction and upgrading schemes it envisioned are among the upgrading acts approved

by the Bundestag. By introducing additional requirements at this stage, in particular also for the existing network or for rail access routes and last mile rail connections (outside the federal transport infrastructure), we would incur an implementation shortfall due to the absence of a statutory basis for any actions. This is of great concern to us, especially with regard to the need for positive, i.e. timely, achievement of the TEN-T objectives.

Besides this general remark, we would also like to address further individual issues in relation to the regulation proposal.

The new **AFI Regulation is also to apply to the TEN-T rail network**. However, the specific requirements to be fulfilled as part of this are unclear. At any rate, the proposed AFI Regulation does not contain any specific guidance in this regard, and only includes one AFI-related reporting obligation for railways, where specific TEN-T railway lines are exempted from the electrification obligation based on a request for exemption. Does this relate only to the reporting obligation?

The Commission's TEN-T proposal also requires **rail access routes and last mile rail connections** throughout the entire network to be electrified. This would only appear expedient where, for example, freight trains can be routed directly to freight terminals without additional shunting operations. Battery- or hydrogen-powered trains, for example, could be suitable alternatives for shunting to freight terminals, in marshalling yards or logistics platforms. In connection with Article 15(3), it follows that such alternatives could only be approved where electrification had previously been ruled out as uneconomical based on a cost-benefit analysis and the Commission has approved a corresponding exemption request on a case by case basis. Often enough, technical restrictions (e.g. absence of space for expansion at existing sites) will preclude through access for 740 m trains on last mile rail connections or in terminals, so shunting will be required anyway. As a rule, it is likely that this could be accomplished more efficiently with battery- (and potentially also hydrogen-)powered trains, and should not require an exemption procedure.

According to the proposal, **trains of 740 m in length** should be possible without special permits, i.e. in regular operations. This is operationalized via quantified requirements for allocation of train paths. A more detailed consideration, also in consultation with infrastructure managers, is necessary regarding the extent to which, and the timeframe in which this can be implemented in the network and how the Member States can monitor this (scrutiny reservation).

**Loading gauge P400** is certainly important for bringing about a modal shift to rail. However, the Commission also points out in its current progress report on the implementation of TEN-T that, as yet, just 40% of the railway lines in the core network corridors meet this standard. The impact assessment suggests costs of just 3,556 million euros for this requirement in the entire core network. This figure would appear extremely low, especially considering the need to widen many tunnels. Also, safety requirements for the tunnel upgrades may rise in the meantime (e.g. single-track instead of double-track tunnels). Accordingly, we would like to ask the Commission to explain the assumptions underlying this estimate. We believe a far higher total investment would be closer to the truth, and, as a result, differentiated requirements for equipment levels in TEN-T would be more likely to succeed and easier to fund. Given these circumstances, the standards for the core network and the extended core network (by 2040 in each case) and for the comprehensive network (by 2050) appear very difficult to achieve.

All deviations from the technical requirements in Article 15(2) are subject to approval on a case by case basis and therefore necessitate a **request for exemption**. With each request for exemption, Member States must submit a cost-benefit analysis proving that the technical requirements concerned are uneconomical in the given case. Interoperability appraisals must be documented and submitted for each individual case. The proposed regulation requires that all requests for exemptions be coordinated with the affected neighbouring states, and be approved by them. We believe this will be very time-consuming. For this reason alone, we cannot agree with the Commission's view in the impact assessment that this would reduce the administrative burden. In this context, it would also be interesting to know the staff numbers the Commission intends to dedicate to the examination and approval of these requests for exemptions, and how long the Member States can expect processing of such requests to take. We would also like to ask the Commission to answer the following: Can a request for exemption be blocked if a neighbouring Member State does not approve it, or can it be rejected based on a Commission decision, even if the technical requirements have been proven to be uneconomical? In the latter case, we cannot agree to such a restrictive arrangement solely based on the applicable budget law. Finally, allow us to note in this regard that while the Commission has developed specific expectations and standards for cost-benefit analyses, which is understandable given its need to ensure comparability of information, these expectations and standards do not fully correspond to the nationally established procedures for investment appraisals. As a result, the required cost-benefit analyses would also have to be modified for requests for exemptions compared with the nationally established investment appraisals (as is already the case for CEF funding applications). This restricts administrative synergies.

We would also like to ask the Commission whether **exemptions as a result of potential adverse impacts on the environment and biodiversity** (as is the case for roads, cf. Article 29) have been intentionally omitted as a rationale for railways. Does this mean that when approving rail projects, variants justified exclusively based on overriding public interest may have to be chosen in spite of substantial negative environmental impacts?

#### **Article 16**

In its proposal, the Commission prescribes a **minimum speed** not only for rail freight, but also for **passenger rail services**. We acknowledge and welcome the fact that the benchmark for compliance with the minimum speed is at least qualified by the word "prevailing". However, this also leaves a great deal of scope for interpretation. In this context, we take a critical view of the fact that the minimum speeds are explicitly also to be applicable for rail access routes and last mile rail connections in accordance with Article 14(1)(d), even though they are often just short sections of track. As a result, we fear that the Commission's interpretation of the requirement to maintain a prevailing minimum speed will be very strict. If this were not the case, the minimum speed standard would not be generally applicable for rail access routes and last mile rail connections as defined in Article 14(1)(d). It should also be noted that the potential time savings on rail access routes and last mile rail connections are minimal, and are likely in no way proportionate to the necessary investment costs. We do not consider having to submit cost-benefit analyses to reach this conclusion for every individual case an efficient solution. On the contrary, the impact assessment does not reveal whether the benefits and costs of increasing speeds on rail access routes and last mile rail connections have actually even been examined and assessed.



The Commission's proposal requires the Member States to **conduct a study** investigating the technical feasibility and macroeconomic benefit of **higher design speeds** on the lines in question **for each individual new construction or upgrade measure in the extended TEN-T core network**. If found economically efficient, these higher design speeds must be implemented on a mandatory basis. We have serious misgivings about this. First, this does not indicate which specific higher speeds are to be examined in this case – the prescribed minimum speeds or design speeds above and beyond those speeds, and if so, which? Second, longer transport links, which may extend beyond the sections in the extended core network, should be studied and considered in order to be able to actually evaluate whether time gains are sufficient. Third, this would not take account of specific transport needs resulting from timetables with regular intervals like the nationwide integrated regular interval timetable (Deutschlandtakt) we are planning to implement. Fourth, travelling time gains should also be weighed against the rising noise mitigation requirements at higher speeds on one hand, and potential energy savings from optimized running speeds on the other. We have misgivings about the evaluation of these aspects exclusively from an economic standpoint. Nor do we consider automatically favouring higher speeds likely to achieve the best outcome in each case. On the contrary, we view it more as a risk for the projects' permit procedures. Moreover, we reserve the right to question the subsidiarity, as this would be tantamount to intervening in the upgrading parameters to be defined by national legislature, and thus encroaching on its budgetary sovereignty.

The **expansion of the previous core network requirements** for axle loads of 22.5 t and train lengths of 740 m to the extended core network (by 2040) and the comprehensive network (by 2050), and of the minimum freight train speed of 100 km/h to the extended core network is likely to prove very difficult to implement. National plans to date have been based on actual transport needs and on 2030 as a target horizon. The expansions called for would entail planning input not based on transport needs, and would have to be extended to the existing network with new planning measures. Leeway to eliminate transport bottlenecks could be limited if the technical requirements of TEN-T and the corresponding timeframes must also be applied to less used sections of the TEN-T network from the outset. This would also appear to jeopardize the introduction of the nationwide integrated regular interval timetable, as TEN-T lacks an equivalent prioritization.

In the **core network**, the **requirements for electrification, 22.5 t axle loads and train lengths of 740 m** must now also be fulfilled **by the end of 2030 on rail access routes and last mile rail connections** as defined in Article 14(1)(d), even though this is a new requirement. (See the note above regarding the additional requirement of a prevailing minimum speed of 100 km/h on rail access routes and last mile rail connections for rail freight.) Also, as these track sections are often managed by third parties, implementation will be difficult to ensure, especially within the short timeframe for planning and implementation before 2030. To make matters worse, it is impossible to clearly identify relevant rail access routes and last mile rail connections in the core network, as the legally binding maps in Annex I are not detailed enough to even trace the main line routes accurately (cf. our previous comment on Article 10 in doc. WK 529/2022 INIT), let alone the adjacent freight terminals or service facilities. How can Member States ensure implementation in these circumstances? Third-party operators and managers, many of whom do not have extensive networks of their own, will not be able to finance and, in some cases, even identify the requirements on their own. There is also some doubt as to whether they can readily be obligated, as the associated upgrade requirements represent a very significant intervention in their ownership rights. At any rate, appeals for financial assistance with implementation at national level to provide must be expected. This could have significant impacts on

national legal regulations and the national public budget. Accordingly, we see clear scrutiny reservation here, also with regard to subsidiarity.

In the **extended core network, the requirements for loading gauge P400 and the minimum speed of 160 km/h for passenger rail services must be met by the end of 2040, even on the rail access routes and last mile rail connections** as defined in Article 14(1)(d). We have the same reservations in this area as in the previous paragraph regarding application of identical requirements to these track sections and to the core network.

Our comments above on the requests for exemptions for the comprehensive network in Article 15 are also relevant here for **exemptions for the core network and the extended core network**.

### Article 17

We understand the Commission's desire to make the benefits expected from **ERTMS** available earlier for TEN-T given the accelerated implementation plans in some **more ambitious** Member States. This includes earlier implementation in the comprehensive network by the end of 2040, and earlier decommissioning of national class B systems, also by the end of 2040. Germany also intends to roll out ERTMS nationally to all federal railway infrastructure (i.e. to the infrastructure of DB Netz AG) by 2040. To date, this is a political objective to support the 'Digital Rail Germany' strategy of infrastructure manager DB Netz AG. However, only the initial phase of this implementation strategy is financially and contractually guaranteed; it has not been enshrined in law nor has its long-term funding been secured. That renders it more difficult for us to agree on specific upgrade deadlines.

**DB Netz AG's** strategy for the **ERTMS rollout** is based on a complex technical and commercial optimization model that is not fully compatible with the TEN-T standards: DB Netz AG plans to optimize the rollout by network region, while the Commission requires the entire core network to be equipped first by the end of 2030 for TEN-T, followed by the extended core network and the comprehensive network by the end of 2040. Ultimately, the deviations are only temporary but they reveal differences in what is considered the optimal rollout strategy.

As yet, the national **ERTMS rollout plans** do not include the rail access routes and last mile rail connections for freight terminals or service facilities where such sections are not managed by DB Netz AG but **by third parties**. For third parties, the ERTMS standards represent significant interventions in their ownership rights, making them more difficult for the Member State to implement. It would be better if the third-party managers and operators realize of their own accord after a national rollout of ERTMS that they can avoid losing railway undertakings as customers by retrofitting their own railways for ERTMS. However, an excessively early **obligation to decommission national class B systems** should be avoided to ensure that both the railway undertakings and the third-party infrastructure managers have sufficient time and flexibility for an economically acceptable transition.

Where there are interconnections with regional and local passenger rail services on shared tracks in urban nodes, **plans by integrated transport authorities as the contracting entities for local passenger rail services** must also be taken into consideration. Calls for tenders by contracting entities for management of sub-networks in local passenger rail services and the rolling stock to be procured for this purpose will also either explicitly or implicitly contain standards for the train control and protection systems to be used. This fact could have a significant influence on the rollout of ERTMS, especially in major rail nodes, as well as in the urban nodes of TEN-T. With its focus on network regions,

Digital Rail Germany should be better able to incorporate these requirements better than the previous primarily corridor-focused approach for TEN-T. As a result, maximum flexibility is particularly important for the ERTMS rollout. In other words, Member States should be able to agree deviating rollout plans with the Commission if they are suitable to reach the overall objectives by roughly 2040.

We were surprised by the requirement in TEN-T of a general **transition to radio-based ERTMS, replacing** the previous **ERTMS Level 1** by the end of 2050 at the latest. The latter system must no longer be installed from the end of 2025 on. That is approximately equivalent to the current conditions for national class B systems and degrades ERTMS Level 1 to a temporary transitional technology. As ERTMS Level 1 Limited Supervision has played a major role in DB Netz AG's plans for the ERTMS rollout to date, in particular at present for the core network corridors and cross-border sections and restoration of missing links, this devalues existing planning progress. If this requires replanning and retrofitting for TEN-T, the strategic divergence between the Digital Rail Germany strategy, which focuses on network regions, and TEN-T's primary corridor-based approach will continue to grow. That is not conducive to equipping the comprehensive network for ERTMS on time, especially given the immense investments required. Financial decisions are not made any easier when the implementation conditions are subject to such changes, some of which were unforeseeable. Accordingly, we enter a scrutiny reservation to allow us to thoroughly evaluate the associated impact.

Our comments above on the requests for exemptions for the comprehensive network in Article 15 are also relevant here for **exemptions for ERTMS**. We also note with regret that the Commission is not allowing greater flexibility in general for ERTMS, to achieve the very challenging targets with the lowest possible costs. To date, cost trends exceed earlier estimates by far. In order to make ERTMS an economic success in spite of the already significant cost increases, better cost control is now the top priority.

#### **Article 18**

We support the approach of optimizing operations in the border sections. We will continue to assess the appropriateness of the proposed targets.

#### **Article 19**

The additional requirements for the development of railway infrastructure appear largely expedient and can be supported, with the exception of Article 19(d). We believe that **train lengths of between 740 m and 1500 m** in particular are of **limited benefit**. Facilitating train lengths of up to 1500 m in all isolated new construction and upgrading measures will not necessarily lead to longer serviceable lengths in the comprehensive network or to further traffic optimizations. It must be taken into consideration that not all relevant line sections can implement train lengths of up to 1500 m, or that such a requirement could reduce the number of tracks available. While longer trains may be commercially interesting for certain route connections, they probably do not reflect the prevailing transport needs. Against this background, train lengths of between 740 m and 1500 m should only be considered as a planning target on a case by case basis and based on actual forecast transport needs. A universal requirement to study such planning alternatives will only increase the planning costs. This also applies accordingly to axle loads of 25.0 t.

With regard to the **continuity and accessibility of pedestrian and cycling paths**, please confirm that this does not refer to a general requirement for (parallel) pedestrian and cycling paths along railway

lines, but that the railway lines must include safe underpasses or overpasses for (crossing) pedestrian routes and cycling paths.

### Chapter III Section 6 (Articles 35-38) Multimodal freight terminals

#### Article 35

It is problematic to include multimodal freight terminals and oblige Member States to ensure that infrastructure in multimodal freight terminals meets certain requirements. Germany's network of multimodal freight terminals has mainly been developed by private undertakings. They are also operated by private enterprises, which rules out Federal Government intervention. The identification of multimodal freight terminals, which are subject to the provisions of the Regulation in Article 35 in conjunction with Annex II, raises questions:

The list of **multimodal TEN-T freight terminals** makes reference to the seaports and inland ports as well as rail road terminals mentioned in Annex II. There is no reference to Annex II for urban nodes; such reference needs to be included. Nevertheless, the list does not appear to be sufficiently precise, in particular if more than one facility at the listed locations could fit the definition of a multimodal freight terminal. Concerning urban nodes, there is even more inaccuracy since an indefinite area is included ("in the vicinity of an urban node"). Is there a reason why logistics centres, which may not be in the vicinity of an urban node but strategically well located along a major transport artery, should not be relevant as multimodal freight terminals for TEN-T? How will interests of private terminal operators who may not be willing to offer public services be protected? Who is to interpret what counts as a TEN-T multimodal freight terminal and how? Freight terminals are usually structured like private enterprises and compete with each other. How will TEN-T requirements be enforced at privately operated terminals? How can this enforcement work if the identification is not precise and it is not clear if a specific terminal is indeed a TEN-T multimodal freight terminal? Is the Commission not concerned about private terminal operators or investors pulling out if technical requirements are too stringent and there is too much interference with ownership and disposition rights?

Has the Commission considered solving the problem of imprecise determination of multimodal freight terminals and the enforcement of requirements vis-à-vis private operators by allowing them to apply for the **status of a multimodal freight terminal** and make voluntary commitments to meeting upgrading requirements?

The Commission wants to **oblige Member States to provide sufficient intermodal freight terminal capacity** to meet current and future TEN-T requirements, including the supply of urban nodes, industrial centres, ports and logistics hubs. Does this imply that Member States must treat intermodal freight terminal capacity as a service of general economic interest and put it to tender accordingly? If so, we would not have a diverse landscape of freight terminals as a result of vibrant competition. How should the obligation for Member States be interpreted without resulting in substantial and unwanted intervention in the logistics market?

Two of the obligations for Member States are to conduct a **market analysis on multimodal freight terminals and elaborate an action plan based on it**. In this context, the Commission requires consultation of the logistics sector. The Commission also expects further expansion of the TEN-T since it asks Member States to add more rail road terminals for the TEN-T network. We have a number of serious concerns in this regard. First, this encroaches on the Member States' administrative sovereignty

without taking account of additional administrative burdens for conducting the study and developing and implementing the action plan. Second, functioning competition is cancelled out by an action plan that could lead to distortion of competition. Third, there are no indications of a framing that would comply with competition and antitrust law in view of possible dangers that could result in the industry from the participation of all or major logistics companies in an overall planning approach. Fourth, there is no clear legal basis to collect the required data from the terminal operators on volumes of cargo handled and technical requirements to be met (see Articles 37-38) or for this to be enforced. We would also like to address this question to the Commission: In connection with the study and the action plan, can you imagine a procedure in which terminal operators can apply to be included in the TEN-T and, as a consequence, must make a voluntary commitment to meeting the relevant requirements (as mentioned above)?

### Article 36

Article 36 does not mention any security aspects for infrastructure components for multimodal freight terminals.

### Article 37

According to the **technical requirements for multimodal freight terminals**, every terminal must gradually meet all the requirements. To us, this seems too undifferentiated and will possibly result in expensive and, in some cases, unfeasible planning activities. We believe it would be more effective to define and, if necessary, evolve standards. Terminal operators that fulfil these standards can advertise this fact and maybe gain a competitive advantage.

Connecting **every terminal to every mode of transport available in the area** makes little sense, particularly for already established terminals. This means that port cities should still be able to have separate rail road terminals as long as there is at least one trimodal terminal for seaward or inland waterway cargo handling. For reasons of subsidiarity, but not only, we object to the obligation to present additional proof that a trimodal connection of already existing rail road terminals would be uneconomical, and to realize the trimodal connection if such proof is not presented.

**Use of all types of intermodal load units at every terminal** is, in our view, an encroachment on the property rights of private terminal operators that is neither appropriate nor sufficiently justifiable. Firstly, the proposed rules regarding all types of intermodal load units appear to be too vague from a legal point of view, since there is no exhaustive list and solutions resulting from competitive innovation processes would have to be offered immediately by all terminals after 2030. This requirement also does not consider specific transport demand. Terminal operators must generate the necessary investments, but also the additional costs of a full range of service offerings, on the market with specific customers and specific cargo traffic volumes. For this reason, terminal operators should be free to choose the range of services they want to offer.

We take a critical view of generally **extending tracks in existing multimodal freight terminals to accommodate 740 m long trains**. This also applies to cases in which it would be economically viable, but would require purchase of additional land or even expropriation of previous land users. It would constitute a massive encroachment on the property rights of private terminal operators or affected third parties and it would not take sufficient account of other possibilities, such as shunting to train formation facilities. For these reasons, it would probably be legally contestable. We believe that a

provision stating that this requirement has to be met by all multimodal freight terminals in the TEN-T by the end of 2050 and holding Member States liable for it, is not acceptable. The proposed **exemption** is too restrictive from our point of view, because even in the case of spatial planning restrictions, inefficiency must be proven on the basis of a cost-benefit analysis.

### Article 38

In connection with the development of projects of common interest, where appropriate, **private sidings must also be upgraded to allow for the handling of 740 m trains**. Projects of common interest must be accessible on public infrastructure without discrimination. Mixing these projects with possible investments on private sidings, which are not publicly accessible and without discrimination, does not seem convincing to us.

## Chapter III Section 4 (Articles 28-31) Road transport infrastructure

### Article 28

Among other elements, “**weigh in motion systems**” have been added to road transport infrastructure components. Is the Commission planning to define specific requirements for these systems, if appropriate outside the TEN-T Regulation?

Another element that has been added is “**access routes and last mile connection to multimodal freight terminals**”. Which of the technical requirements for TEN-T road transport infrastructure shall be applicable to these access routes and last mile connections to multimodal freight terminals?

### Article 29

When roads are designed, built or upgraded and maintained, Member States must apply the **highest applicable safety standards** also by using the latest technologies. In principle, this objective is thoroughly plausible. However, there is still a lot of room for interpretation of what is meant by highest safety standards and latest technologies, in particular if they are only just being developed or trialled and their effectiveness has not yet been sufficiently proven. Will Member States define the standards and the deadlines for their introduction or will this be done exclusively by the Commission, if appropriate outside the TEN-T Regulation? How will you deal with deadlines, if new safety standards require changes to the existing network which are subject to approval?

Roads must be designed, built or upgraded and maintained with the **highest level of environmental protection**, including as appropriate through low noise road surfaces and the collection, treatment and release of water run-off. In principle, this objective is thoroughly plausible. However, there is still a lot of room for interpretation of what is meant with highest level of environmental protection, in particular if it is only just being developed or trialled and its effectiveness has not yet been sufficiently proven. Will Member States define the standards and the deadlines for their introduction or will this be done exclusively by the Commission, if appropriate outside the TEN-T Regulation? How will you deal with deadlines, if new environmental standards require changes to the existing network which are subject to approval?

By the end of 2050, TEN-T roads must meet certain **technical requirements**, i.e. they must be separated from each other by a dividing strip and not cross at grade with any road, railway or tramway

track, bicycle path or footpath and should not serve properties bordering on it. Some of these requirements exceed current standards, since the more flexible definition of a variant of a conventional strategic road will be deleted. **Exemptions**, irrespective of the cost-benefit analysis that is required, will only be granted for roads on which the traffic density does not exceed 10,000 vehicles per day in both directions. Does this figure refer to the total amount of vehicles on both sides or on each side separately?

### **Article 30**

Without any transitional period, the **technical requirements** set out in Article 29(1) will apply to the road infrastructure of the **core network and the extended core network** immediately after the TEN-T Regulation enters into force. This seems to be problematic, given the vague definition of highest safety and environmental standards.

**The provisions set out in Article 29(4) appear to duplicate the provisions set out in Article 30(5).**

### **Article 31**

Regarding the **continuity and accessibility of pedestrian and cycling paths**, could you please confirm that this does not imply a general obligation to provide accompanying (parallel) pedestrian and cycling paths along every road, but rather that roads should provide safe underpasses or overpasses for (crossing) pedestrians and cyclists.

## Chapter III Section 5 (Articles 32-34) Air transport infrastructure

### Article 32

Why must **spaceports** be part of the TEN-T air transport infrastructure and which general transport needs are being addressed with this?

**Airports must be included in the TEN-T comprehensive network** if they are situated outside a radius of 100 km from the nearest airport in the comprehensive network (or outside a radius of 200 km where there is a high-speed railway line in the region in which it is situated), i.e. subject to the same conditions as under the current regulation. It is therefore not quite clear why a network of high-speed connections should be developed between urban nodes if the number of airports will remain practically unchanged unless the traffic volume at these locations decreases, resulting in fully developed but ultimately underutilized aviation capacity there.

### Article 33

**All airports of the core network** are to be **connected not just to the rail network, but to the long-distance rail network**, and ideally to the high-speed rail network, by the **end of December 2030**. So far, this was required only for selected airports of the core network and the deadline for implementation was 31 December 2050, see Article 41(3) of Regulation (EU) 2015/2013. Until now, traffic demand was also taken into account for connections to the high-speed rail network. As a consequence for Germany, only Berlin, Cologne, Leipzig and Stuttgart already meet or will fulfil the requirements by the end of 2030. The following airports of the core network would need additional or significantly earlier (long-distance) rail connections, if no specific geographic or significant physical constraints are presented: Bremen, Düsseldorf, Hamburg, Hanover, Munich and Nuremberg. We cannot readily agree with this. An exemption can again only be granted based on a cost-benefit analysis. However this does not solve the problem of the inappropriate much earlier deadline of 31 December 2030.

The requirement for **airports of the comprehensive network** with a total annual passenger traffic volume of more than four million passengers **to be connected with the long-distance railway network** by the end of 2050 also seems problematic. The only reason why Germany is not affected by this rule is that all German airports are already categorized as airports of the core network since their traffic volumes exceed the threshold value.