

**DE**



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 31.1.2007

SEK(2007) 99

**ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**

**Begleitdokument zu der**

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE  
PARLAMENT**

**Ausdehnung der wichtigsten transeuropäischen Verkehrsachsen auf die Nachbarländer**

**Leitlinien für den Verkehr in Europa und den Nachbarregionen**

**Zusammenfassung der Folgenabschätzung**

{KOM(2007) 32 endgültig}

{SEK(2007) 98}

## Inhaltsverzeichnis

1.	Verfahren und Anhörung der Betroffenen .....	3
1.1.	Verfahren.....	3
1.2.	Anhörung der Betroffenen .....	3
2.	Eingrenzung des Problems .....	4
2.1.	Politischer Rahmen .....	4
2.2.	Verkehrssektor .....	4
2.2.1.	Transeuropäische Verkehrsnetze für das Hoheitsgebiet der EU.....	4
2.2.2.	Gesamteuropäische Verkehrskorridore und –räume.....	4
3.	Ziele des Kommissionsvorschlags .....	5
4.	Strategische Optionen .....	5
5.	Folgenabschätzung und Vergleich der Optionen .....	6
6.	Empfohlene Vorgehensweise.....	6

## **1. VERFAHREN UND ANHÖRUNG DER BETROFFENEN**

### **1.1. Verfahren**

Die gemeinsame Verkehrsplanung der EU und ihrer Nachbarstaaten muss aktualisiert werden, um dem Wandel, der sich in der EU vollzogen hat, besser Rechnung zu tragen und den mit den zunehmenden Handels- und Verkehrsströmen verbundenen Erfordernissen zu begegnen. Die Erweiterung der EU in den Jahren 2004 und 2007 hatte sowohl innerhalb als auch außerhalb der Union erhebliche Auswirkungen. Diese Mitteilung dient dem Ziel, auf den Wandel und die neuen Herausforderungen zu reagieren und einen Rahmen für eine gemeinsame Verkehrsplanung der EU und ihrer Nachbarstaaten in einer von zunehmender wechselseitiger Abhängigkeit geprägten Welt zu entwickeln. Sie ist eine Folgemaßnahme zur Arbeit der hochrangigen Gruppe zur Ausweitung der transeuropäischen Verkehrsnetze auf die Nachbarländer und -regionen, die von der Kommission<sup>1</sup> eingerichtet wurde, um die Verkehrsverbindungen zwischen der EU und ihren Nachbarstaaten zu untersuchen. Die Gruppe hat ihre Arbeit im November 2005 abgeschlossen, und die Vorsitzende, Loyola de Palacio, hat Vizepräsident Barrot am 7. Dezember 2005 den Abschlussbericht vorgelegt<sup>2</sup>.

### **1.2. Anhörung der Betroffenen**

Die Kommissionsdienststellen haben eine zweistufige Konsultation organisiert, um die Standpunkte und Belange der Betroffenen während der gesamten Erarbeitung des politischen Konzepts einzubeziehen. Während der ersten Phase, die mit dem Beginn der Arbeit der hochrangigen Gruppe zusammenfiel, sollten Ideen und Standpunkte der Betroffenen zu einigen der zu untersuchenden Fragen, zu bestehenden oder absehbaren künftigen Verkehrs-, Umweltschutz- und Kapazitätsaspekten sowie zu den durch den grenzüberschreitenden Verkehr am intensivsten genutzten Verkehrskorridoren erfasst werden. Dabei gingen ungefähr 70 schriftliche Beiträge ein, und im April 2005 wurde eine Konferenz zur öffentlichen Anhörung mit ca. 300 Teilnehmern und Vorträgen von nahezu 20 Akteuren des Verkehrssektors organisiert.

Die zweite Phase begann im Dezember 2005; dabei sollten Stellungnahmen der Betroffenen zum Bericht und zu den Empfehlungen der hochrangigen Gruppe eingeholt werden. Es gingen nahezu 100 schriftliche Beiträge von zahlreichen Betroffenen ein, und im März 2006 fand eine weitere Konsultationskonferenz statt. Daran nahmen ca. 120 Vertreter von betroffenen Akteuren teil, und in 20 Beiträgen wurden Standpunkte und Vorschläge vorgebracht.

Der Bericht der Gruppe und ihre Empfehlungen wurden von der Branche generell begrüßt. Umweltschutzorganisationen zeigten eine gewisse Besorgnis in Bezug auf Infrastrukturprojekte und den Mangel umfassender und transparenter Umweltverträglichkeitsprüfungen. Für Arbeitnehmerorganisationen war es besonders wichtig, dass etwaige künftige Koordinierungsstrukturen sozialen Belangen institutionell Rechnung tragen und dass Abschätzungen der sozialen Auswirkungen von Plänen und Projekten vorgenommen werden.

---

<sup>1</sup> Kommissions-Entscheidung K(2004) 3618 vom 29. September 2004.

<sup>2</sup> Im Internet unter [http://europa.eu.int/comm/ten/transport/external\\_dimension/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/ten/transport/external_dimension/index_en.htm).

## **2. EINGRENZUNG DES PROBLEMS**

### **2.1. Politischer Rahmen**

Durch die Erweiterung der EU in den Jahren 2004 und 2007 wurden die Außengrenzen der Union nach Süden und Osten verschoben. Die EU hat seither neue Nachbarn. In der Mitteilung „Größeres Europa“<sup>3</sup> hat die Kommission einen neuen Rahmen für die Beziehungen zwischen der EU und den angrenzenden Regionen skizziert. Damit soll eine ausgewogene und nachhaltige Entwicklung sowohl der EU als auch ihrer Nachbarn gewährleistet werden. Die Zusammenarbeit innerhalb von und zwischen Regionen ist ein wichtiger Bestandteil dieses politischen Rahmens.

Im Prozess der wirtschaftlichen und sozialen Integration der Nachbarstaaten in die EU wird die bessere Verbindung der Verkehrsnetze der EU und ihrer Nachbarstaaten als deutlich vorrangig eingestuft. Dies setzt kompatible und verknüpfte Infrastrukturnetze sowie harmonisierte ordnungspolitische Umfelder voraus. In der oben genannten Mitteilung wird deutlich festgestellt, dass im Rahmen der transeuropäischen Netze Strategien zur Verwirklichung dieses Zieles entwickelt werden sollten.

### **2.2. Verkehrssektor**

#### *2.2.1. Transeuropäische Verkehrsnetze für das Hoheitsgebiet der EU*

Die Erweiterung der EU brachte auch auf dem Verkehrssektor Veränderungen mit sich. 2004 wurden die gemeinschaftlichen Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN) überarbeitet und auf die zwölf neuen Mitgliedstaaten ausgedehnt. Durch die neuen Leitlinien wurden die in den neunziger Jahren erstellten Pläne überarbeitet und modernisiert, indem 30 wichtige transeuropäische Achsen und vorrangige Vorhaben als Prioritäten für Investitionen ermittelt wurden.

Die vorrangigen Achsen der TEN werden vorwiegend vom Langstreckenverkehr und internationalen Verkehr innerhalb des europäischen Binnenmarktes der 27 Mitgliedsstaaten genutzt. Vorrangige Projekte<sup>4</sup> zur Verbindung der EU mit den Nachbarstaaten sind trotz der derzeit hohen Verkehrsvolumina auf vielen dieser Strecken daher nicht Gegenstand der Leitlinien. Diese Verbindungen werden von einer separaten Initiative („Gesamteuropäische Verkehrskorridore und -räume“) mit anderer Konzeption und anderen Entscheidungsmechanismen erfasst.

#### *2.2.2. Gesamteuropäische Verkehrskorridore und -räume*

Das Konzept der gesamteuropäischen Verkehrskorridore und -räume<sup>5</sup> wurde bei zwei Ministerkonferenzen in Kreta (1994) und Helsinki (1997) mit dem Ziel entwickelt, die EU-15 mit ihren damaligen Nachbarstaaten zu verbinden. Die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der gesamteuropäischen Korridore wird über nicht bindende Absichtserklärungen organisiert, in

---

<sup>3</sup> KOM(2003) 104.

<sup>4</sup> Ausgenommen die Projekte Nr. 12, „Nordisches Dreieck“, und Nr. 6, „Lyon-Triest-Divaca-Ljubljana-Budapest-ukrainische Grenze“.

<sup>5</sup> Fortschrittsbericht im Internet unter [http://europa.eu.int/comm/ten/transport/documentation/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/ten/transport/documentation/index_en.htm).

deren Rahmen für die meisten Korridore auch ein Vorsitz und ein Sekretariat eingerichtet werden.

Im Anschluss an die Erweiterung 2004 und die Überarbeitung der TEN-Leitlinien wurden weite Teile der gesamteuropäischen Korridore in die transeuropäischen Netze integriert, und nur ein geringer Teil verblieb außerhalb der EU. Viele der von diesen Korridoren berührten Staaten drängen nachdrücklich auf die Erweiterung derselben im Interesse einer stärkeren Berücksichtigung der sich wandelnden Handelsmuster und Verkehrsströme in der Region sowie auf eine Überarbeitung der für die Entwicklung der Korridore erstellten Koordinierungsrahmen.

Wie in der vollständigen Folgenabschätzung (Punkt 2.2.2) erläutert wird, war der Erfolg der einzelnen Korridore unterschiedlich und stark von den jeweiligen Gegebenheiten abhängig. Die Koordinierung ist trotz der bestehenden Strukturen nach wie vor gering, und die Entwicklungspläne befassen sich vorwiegend mit Engpässen auf nationaler Ebene, während unnötig lange Verzögerungen, vor allem an Grenzen, nicht angegangen werden. Da derartige Verzögerungen insbesondere im Schienenverkehr zu beobachten sind, ist überdies eine Verkehrsverlagerung von der Schiene auf die Straße mit den entsprechenden negativen Auswirkungen für Umwelt und Verkehrssicherheit zu befürchten.

Diese Sachlage wird mit dem raschen Anstieg der Handels- und Verkehrsströme zwischen der EU und ihren Nachbarn (siehe Handels- und Verkehrsprognosen in Punkt 2.3 der Folgenabschätzung) künftig noch problematischer.

### **3. ZIELE DES KOMMISSIONSVORSCHLAGS**

Der Vorschlag der Kommission ist allgemein darauf ausgerichtet, den Handel zwischen der EU und ihren Nachbarn durch effiziente Verkehrsverbindungen und durch die Erweiterung des Binnenmarktes auf die Nachbarstaaten zu erleichtern und zu fördern. Die von der hochrangigen Gruppe und den Leitungsorganen der gesamteuropäischen Korridore vorgelegten Empfehlungen bilden eine gute Grundlage für die Erstellung von Leitlinien für die Verkehrsinfrastrukturpolitik in Europa und den Nachbarregionen.

### **4. STRATEGISCHE OPTIONEN**

Gestützt auf die Analyse der Probleme, die Arbeit der hochrangigen Gruppe, die wertvollen Erfahrungen der Leitungsorgane der gesamteuropäischen Korridore sowie die Beiträge im Rahmen der Anhörung der Öffentlichkeit wurden die folgenden drei strategischen Optionen für eine detailliertere Analyse ausgewählt:

- **„Weiter so“ (Minimaloption)** – Beibehaltung der gesamteuropäischen Verkehrskorridore und -räume in ihrer derzeitigen Form oder mit geringen Erweiterungen. Die Umsetzung und Beaufsichtigung der entsprechenden Maßnahmen würde weiter im Rahmen der bestehenden Absichtserklärungen erfolgen. Für die Türkei und den Kaukasus wäre weiterhin TRACECA die Grundlage der Zusammenarbeit.
- **Lockere Kooperationsstruktur (erweiterte Absichtserklärungen)** – Geographische Ausdehnung der gesamteuropäischen Verkehrskorridore und -räume sowie der Absichtserklärungen; Initiativen im Bereich der horizontalen Maßnahmen.

Für die Türkei und den Kaukasus wäre weiterhin TRACECA die Grundlage der Zusammenarbeit. Für die anderen Regionen würden Absichtserklärungen vorgeschlagen.

- **Stärkere Kooperationsstruktur (Internationales Übereinkommen)** – Unterzeichnung eines multilateralen Übereinkommens zwischen der EU und allen Nachbarstaaten. Das Übereinkommen würde sowohl die Infrastrukturentwicklung als auch horizontale Maßnahmen erfassen. Es würde daneben den Aufbau auf bestehenden regionalen Strukturen vorsehen.

## **5. FOLGENABSCHÄTZUNG UND VERGLEICH DER OPTIONEN**

Bei der Folgenabschätzung sollen die Konsequenzen der verschiedenen strategischen Optionen im Hinblick auf die multilaterale Zusammenarbeit auf den Verkehrsachsen beurteilt werden. Ziel ist dabei nicht, die Auswirkungen eines weiteren Ausbaus der Achsen - durch Infrastrukturprojekte oder horizontale Maßnahmen - zu analysieren, da diese nicht hinreichend detailliert definiert sind.

Die Auswirkungen der beiden Szenarien „Minimaloption“ und „Lockere Kooperationsstruktur“ sind recht ähnlich, da beide sich auf Absichtserklärungen stützen. Die Entwicklung der einzelnen Achsen würde weiterhin – unter Zurückstellung der Erfordernisse internationaler Verkehrsbewegungen - von nationalen Gesichtspunkten geleitet, und die Erstellung von Gesamtentwicklungsplänen wäre unwahrscheinlich. Da Absichtserklärungen eine lockere Form der Zusammenarbeit sind, wäre die Bereitschaft der betreffenden Länder, die künftige Arbeit auf erweiterte Absichtserklärungen zu stützen, wahrscheinlich hoch, und es könnte eine rasche Einigung über die darin festgelegten Bedingungen erwartet werden.

Bei dem Szenario der stärkeren Kooperationsstruktur würde hingegen eine Struktur geschaffen, die es ermöglicht, die Durchführung der Maßnahmen auf den Verkehrsachsen zu koordinieren. Diese Struktur würde es erlauben, einerseits horizontale Maßnahmen unter Gewährleistung der in allen Ländern erforderlichen harmonisierten Regeln und interoperablen Systeme aus einer globalen Perspektive anzugehen, und andererseits auf der soliden regionalen Umsetzung aufzubauen, die bei Infrastrukturprojekten auf den Achsen nötig wäre. Als Teil des Übereinkommens würden Sekretariate eingerichtet, die die nachhaltige und koordinierte Umsetzung der Maßnahmen beaufsichtigen könnten.

Die Nachteile dieser strategischen Option sind eng mit ihren Vorteilen verknüpft: Ein internationales Übereinkommen muss von den nationalen Parlamenten ratifiziert werden, was sich als politisch schwierig und in einigen Nachbarstaaten sogar als unmöglich erweisen könnte. Selbst wenn sie letztlich Erfolg hätte, wird diese Option sich wohl in einem langwierigen Prozess vollziehen, und wenn keine Zwischenlösungen angestrebt werden, könnte dies zu einem Stillstand bei der Entwicklung der transnationalen Achsen führen.

## **6. EMPFOHLENE VORGEHENSWEISE**

Bei Betrachtung der Vor- und Nachteile der verschiedenen strategischen Optionen wird deutlich, dass keine Option als optimale Lösung für alle Regionen und Verkehrsarten gelten kann. Um den gesamten Prozess zu beschleunigen und sicherzustellen, dass die strukturelle Zusammenarbeit in Form und Inhalt den Erfordernissen und Erwartungen der betroffenen

Parteien entspricht, wird deshalb das nachfolgend erläuterte zweistufige Konzept zur Umsetzung der Politik vorgeschlagen:

1. In der ersten Phase könnten Sondierungsgespräche mit allen Nachbarstaaten eingeleitet werden. Dabei würde versucht, das Interesse der betreffenden Staaten an der Einrichtung multilateraler Koordinierungsrahmen bzw. einer Stärkung bestehender Mechanismen und ihre diesbezügliche Handlungsbereitschaft einzuschätzen. In dieser Phase würden im Interesse einer kontinuierlichen Entwicklung der Achsen auch eventuelle Zwischenlösungen gesucht.
2. Als zweiten Schritt würden im Lichte der Ergebnisse der Sondierungsgespräche Empfehlungen und/oder Vorschläge zur praktischen Umsetzung des Konzepts und des Koordinierungsrahmens vorgelegt.