

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 31.1.2007
KOM(2007) 32 endgültig

**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

{ SEK(2007) 98 }
{ SEK(2007) 99 }

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

(Text mit Bedeutung für den EWR)

Inhaltsverzeichnis

1.	Einführung und politischer Hintergrund	3
1.1.	EU und Nachbarregionen.....	3
1.2.	Verkehrsaspekte	4
1.2.1.	Transeuropäische Verkehrsnetze in der Europäischen Union	4
1.2.2.	Gesamteuropäische Verkehrskorridore und -räume.....	4
1.2.3.	Netzentwicklung auf regionaler Ebene	5
1.3.	Entwicklung eines politischen Konzepts	6
2.	Leitlinien für den Verkehr in Europa und den Nachbarregionen.....	7
2.1.	Fünf Verbindungsachsen zwischen der EU und ihren Nachbarn.....	7
2.1.1.	Integration der gesamteuropäischen Verkehrskorridore und -räume.....	8
2.1.2.	Zusammenarbeit mit anderen Organisationen	9
2.2.	Infrastrukturprojekte	9
2.3.	Horizontale Maßnahmen zur Förderung der Interoperabilität	9
2.3.1.	EU-Zusammenarbeit zur Durchführung horizontaler Maßnahmen	10
3.	Verwirklichung der verkehrspolitischen Leitlinien	11
3.1.	Multilaterale Struktur für die Koordinierung und Beaufsichtigung.....	11
3.2.	Finanzierung der Maßnahmen.....	11
3.3.	Institutioneller Rahmen	12
3.4.	Schrittweises Vorgehen.....	13

1. EINFÜHRUNG UND POLITISCHER HINTERGRUND

Ein wichtiges Ziel der Außenpolitik der Europäischen Union (EU) besteht darin, die Verbreitung politischer Konzeptionen der Union, zum Beispiel die Grundsätze und Regeln des Binnenmarktes, in den Nachbarländern zu fördern. Dies wird in der jüngst verabschiedeten Mitteilung über die Stärkung der europäischen Nachbarschaftspolitik¹ deutlich hervorgehoben. Auf dem Verkehrssektor soll gewährleistet werden, dass Rechtsvorschriften, Normen und technische Spezifikationen unserer wichtigsten Handelspartner mit denen der EU kompatibel sind, denn dies begünstigt Handel, nachhaltiges Wachstum und sozialen Zusammenhalt und leistet so einen Beitrag zur Verwirklichung der Agenda von Lissabon.

In dieser Mitteilung werden die ersten Schritte eines umfassenden Konzepts für eine engere Einbeziehung der Nachbarstaaten in das Verkehrssystem der EU skizziert. Der Schwerpunkt des Konzepts liegt auf den wichtigsten Infrastrukturen für den grenzüberschreitenden Verkehr und auf den Rechtsvorschriften zur Nutzung dieser Strecken durch die diversen Verkehrsträger; dieser Ansatz kann schließlich zur Entwicklung gemeinsamer Regeln und Vorschriften für den Verkehrssektor insgesamt führen und so in der EU und ihren Nachbarstaaten einen effizienten Verkehrsmarkt schaffen.

1.1. EU und Nachbarregionen

Nach der im Jahre 2004 erfolgten historischen Erweiterung der EU um 10 Staaten Mittel- und Osteuropas sowie des Mittelmeerraums traten nun Anfang 2007 auch Rumäniens und Bulgariens der EU bei. Kroatien und die Türkei sind Kandidatenländer, mit denen Beitrittsverhandlungen bereits laufen. Die Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien ist ebenfalls ein Beitrittskandidat, und Albanien, Bosnien-Herzegowina, Montenegro sowie Serbien einschließlich des Kosovo² sind potenzielle Kandidaten.

Die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) wurde mit dem Ziel entwickelt, das Aufkommen neuer Trennlinien zwischen der EU und ihren Nachbarn zu verhindern: Sie ist auf die Förderung von Frieden, Stabilität, Sicherheit, Wachstum, Entwicklung und Wohlstand in den Nachbarstaaten sowie auf die Modernisierung von Wirtschaft und Gesellschaft ausgerichtet. Ursprünglich richtete die ENP sich auf die unmittelbaren Nachbarn. In der Zwischenzeit wurden mit folgenden Ländern Aktionspläne vereinbart: - Israel, Jordanien, Libanon, Marokko, Moldau, die Palästinensische Behörde, Tunesien und Ukraine. Armenien, Aserbaidschan und Georgien. Mit Ägypten wird in nächster Zeit ein solcher Aktionsplan vereinbart. Die EU und Russland haben während des Gipfeltreffens im Mai 2005 Fahrpläne beschlossen, um ihre Zusammenarbeit durch Schaffung der vier „gemeinsamen Räume“ zu intensivieren.

Mit diesen Initiativen wurde ein neuer umfassender und zukunftsorientierter Rahmen erstellt, den die EU als Instrument zur Verbreitung ihrer Binnenmarktgrundsätze, zur Förderung der politischen und wirtschaftlichen Reformen sowie zur Entwicklung und Modernisierung in

¹ KOM(2006) 726 vom 4.12.2006.

² Gemäß Resolution des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen 1244 vom 10. Juni 1999.

beiderseitigem Interesse nutzen möchte. Wie in der jüngst vorgelegten Mitteilung zur Stärkung der europäischen Nachbarschaftspolitik hervorgehoben wurde, gibt es eine Reihe von Querschnittsthemen, darunter Verkehr, bei denen die EU und ihre Nachbarn gemeinsame Interessen haben und vor den gleichen Herausforderungen stehen, weshalb deren Behandlung in einem multilateralen Rahmen sinnvoll ist. Damit die Partnerstaaten die Vorteile engerer Beziehungen zur EU und die Aussicht auf verbesserten Zugang zu ihren Märkten umfassend nutzen können, müssen die Verkehrssysteme der Nachbarstaaten in der Lage sein, größere Verkehrsströme zu bewältigen. Die Rahmenwerke für den Beitritt und die europäische Nachbarschaftspolitik sehen Strategien zur Verwirklichung dieses Ziels als Teil der Politik im Bereich der transeuropäischen Netze ausdrücklich vor.

1.2. Verkehrsaspekte

1.2.1. Transeuropäische Verkehrsnetze in der Europäischen Union

Nach der 2004 überarbeiteten Strategie³ für die transeuropäischen Verkehrsnetze werden Investitionen auf 30 vorrangige grenzüberschreitende („transnationale“) Achsen und Projekte konzentriert. Die Strategie legt großes Gewicht auf die Einbeziehung der Verkehrsnetze der neuen Mitgliedstaaten. Wie der Rat auf seiner Tagung im Dezember 2003 betont hat, werden die transeuropäischen Achsen durch bessere Verbindungen im Binnenmarkt die Wettbewerbsfähigkeit und den Zusammenhalt der erweiterten Union steigern. Verkehrsverbindungen zwischen der EU und den Nachbarstaaten oder anderen Handelspartnern sind allerdings nicht Gegenstand der TEN-Politik. Diese Verbindungen werden seit Anfang der neunziger Jahre durch die gesamteuropäischen Verkehrskorridore und -räume entwickelt.

1.2.2. Gesamteuropäische Verkehrskorridore und -räume

Das Konzept der gesamteuropäischen Verkehrskorridore und -räume wurde bei zwei Ministerkonferenzen in Kreta (1994) und Helsinki (1997) mit dem Ziel entwickelt, die EU-15 mit ihren damaligen Nachbarstaaten zu verbinden. Nach den 2004 und 2007 vollzogenen Erweiterungen befinden diese Korridore sich nun überwiegend innerhalb der EU und sind damit Teil der transeuropäischen Netze.

Die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der gesamteuropäischen Korridore wird über nicht bindende Absichtserklärungen organisiert, in deren Rahmen zumeist auch ein Vorsitz und ein Sekretariat eingerichtet werden. Die Finanzierung der Sekretariate, die einem von dem Korridor durchquerten Staat obliegt, erfolgt nicht immer reibungslos und hängt in hohem Maß von den dortigen Gegebenheiten ab; insbesondere wurden die folgenden Schwachstellen ermittelt:

- Die Planung von Investitionen und deren Priorisierung erfolgt in den meisten Fällen fragmentarisch nach einzelstaatlichen Gesichtspunkten und unter Vernachlässigung der Erfordernisse grenzüberschreitender Beförderungen auf der gesamten Achse.

³ Entscheidung Nr. 884/2004/EG.

- Der Schwerpunkt liegt auf der Infrastruktur, während die Beseitigung von nicht infrastrukturbedingten Engpässen, die insbesondere an Grenzübergängen oftmals die Hauptursache von Verzögerungen sind, vernachlässigt wird.
- Es bestehen keine einvernehmlich beschlossenen Methoden zur Einschätzung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Folgen von Plänen und Vorhaben, die den Standards international bewährter Verfahren entsprechen.

1.2.3. *Netzentwicklung auf regionaler Ebene*

Durch die Ermittlung von Kernnetzen in einigen Nachbarstaaten konnten gewisse Fortschritte bei der Überwindung von Schwachstellen in den gesamteuropäischen Verkehrskorridoren und -räumen erzielt werden. Diese durch das Rahmenwerk für den Beitritt und die bilateralen Aktionspläne der Europäischen Nachbarschaftspolitik unterstützten Maßnahmen sind darauf ausgerichtet, die Umsetzung der Politik und die Infrastruktur der regionalen Verkehrssysteme zu verbessern.

- 2004 haben die Länder des westlichen Balkans⁴ und die Europäische Kommission eine Vereinbarung zur Entwicklung eines Kernnetzes unterzeichnet. Zu deren Umsetzung wurde ein Lenkungsausschuss eingesetzt, der durch ein Sekretariat und die Beobachtungsstelle für den Verkehr in Südosteuropa (SEETO) unterstützt wird. Die SEETO hat ihre Funktion im Juni 2005 aufgenommen; sie arbeitet an der Einrichtung eines Informationssystems und der Erstellung eines Fünfjahresplans für die Verbesserung des Kernverkehrsnetzes und entsprechende Verfahren. Daneben haben die internationalen Geber unter Leitung der Weltbank und der EU eine Infrastruktur-Lenkungsgruppe zur Koordinierung der Gebertätigkeiten eingesetzt.
- Im Mittelmeerraum wurde die Zusammenarbeit im Verkehrssektor 1995 im Rahmen des Barcelona-Prozesses aufgenommen, der Ziele für die Verwirklichung einer Freihandelszone im Mittelmeerraum bis 2010 festlegt. 1998 wurde ein Europa-Mittelmeer-Verkehrsforum eingerichtet, um gemeinsame Konzepte zu koordinieren und die Entwicklung eines integrierten regionalen Verkehrssystems voranzutreiben. Bei der ersten Verkehrsministerkonferenz Europa-Mittelmeer im Jahr 2005 wurden die wichtigsten Prioritäten für die Entwicklung des Verkehrssektors ermittelt, und das Forum wurde beauftragt, einen Regionalverkehrs-Aktionsplan für die nächsten fünf Jahre vorzulegen.
- Die Türkei ist derzeit im Rahmen der Beitrittsverhandlungen damit befasst, ein Kernverkehrsnetz zu ermitteln und eine Aufstellung der vorrangigen Infrastrukturvorhaben zu erarbeiten. Die Türkei ist sowohl an den gesamteuropäischen Korridoren als auch am TRACECA-Programm beteiligt.
- Der Korridor TRACECA (*Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia*), der seit 1993 entwickelt wird, verbindet Europa mit der Türkei und führt weiter über den Südkaucasus (Armenien, Aserbaidschan, Georgien) nach Mittelasien. Die

⁴ Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien, Montenegro, Serbien und Kosovo (unter der UN-Sicherheitsresolution 1244).

Zusammenarbeit wird durch ein von allen beteiligten Staaten⁵ unterzeichnetes multilaterales Grundlagenübereinkommen geregelt, durch das ein Regierungsausschuss und ein ständiges Sekretariat eingerichtet wurden. Das Sekretariat beaufsichtigt die Umsetzung der Entscheidungen des Ausschusses und macht Vorschläge zur Gewährleistung der Durchführung des multilateralen Übereinkommens.

- Für Belarus, Moldau und die Ukraine sind die gesamteuropäischen Korridore weiterhin das Bezugsnetz.
- Die Zusammenarbeit mit Russland im Verkehrssektor erfolgt im Rahmen des EU-Russland-Dialogs, der 2005 aufgenommen wurde. Es wurden fünf Arbeitsgruppen mit Sachverständigen eingerichtet, die sich mit folgenden Themen befassen: Verkehrsstrategien, Infrastruktur und öffentlich-private Partnerschaften; Verkehrssicherheit; Luftverkehr; Seeverkehr, Fluss-/Seeverkehr und Binnenschifffahrt; Straßen- und Schienenverkehr.
- Die Zusammenarbeit mit der Region Kaspisches Meer und Schwarzes Meer ist eine Folgemaßnahme zur Konferenz der Verkehrsminister aus der EU, dem Schwarzmeerraum und der Region Kaspisches Meer, die 2004 in Baku stattfand; sie schließt die TRACECA-Staaten, Russland und Belarus ein. Im Rahmen dieses „Baku-Prozesses“ wurden im Verkehrsbereich vier Sachverständigen-Arbeitsgruppen eingesetzt, die sich mit Luftverkehr, Sicherheit, Straßen- und Schienenverkehr sowie Infrastruktur befassen. Ziel ist es, die Zusammenarbeit zwischen der EU und den Partnerstaaten sowie insbesondere zwischen den Staaten der Region zu fördern.

Die Kommission sieht diese Initiativen als wesentlichen Schritt bei der Verwirklichung nachhaltiger Entwicklung und regionaler Integration. Vor allem der Prozess der wirtschaftlichen und sozialen Integration der Nachbarstaaten in die EU setzt kompatible und verknüpfte Infrastrukturen sowie konvergierende ordnungspolitische Umfelder voraus. Außerdem erfordert dies eine Konzentration auf eine begrenzte Anzahl grenzüberschreitender Schlüsselverbindungen, um zu gewährleisten, dass der Handel und das Wirtschaftswachstum sowohl in der EU als auch in den Nachbarstaaten mit den zwangsläufig knappen Ressourcen spürbar stimuliert werden können. Nachfolgend (Kapitel 2) wird eine entsprechende Politik skizziert.

1.3. Entwicklung eines politischen Konzepts

Um die europäische Nachbarschaftspolitik im Verkehrsbereich umzusetzen und Möglichkeiten zu einer besseren Anbindung der Nachbarstaaten an die EU zu ermitteln, hat die Europäische Kommission 2004⁶ die hochrangige Gruppe zur Ausweitung der transeuropäischen Verkehrsnetze auf die Nachbarländer und –regionen unter dem Vorsitz der ehemaligen Kommissionsvizepräsidentin Loyola de Palacio eingerichtet. Der Bericht⁷ der

⁵ Dazu zählen: Afghanistan, Armenien, Aserbaidschan, Bulgarien, Georgien, Kasachstan, Kirgisistan, Moldau, Rumänien, Tadschikistan, Türkei, Ukraine und Usbekistan. Pakistan und Iran haben die Mitgliedschaft am TRACECA-Programm beantragt.

⁶ Entscheidung der Kommission K(2004)3618 vom 29 September 2004.

⁷ Im Internet unter http://europa.eu.int/comm/ten/transport/external_dimension/index_en.htm.

Gruppe wurde der Kommission im Dezember 2005 vorgelegt. Es wurde eine öffentliche Konsultation zur gesamten Arbeit der Gruppe organisiert, um die Standpunkte und Belange der Betroffenen einzubeziehen. Die Mehrheit der Betroffenen begrüßte zwar die Empfehlungen der Gruppe, jedoch wurden in Bezug auf die Berücksichtigung ökologischer und sozialer Aspekte Bedenken geäußert⁸.

2. LEITLINIEN FÜR DEN VERKEHR IN EUROPA UND DEN NACHBARREGIONEN

Die Kommission ist nach Prüfung der Vorschläge der hochrangigen Gruppe und der im Zuge der Anhörung der Öffentlichkeit eingegangenen Reaktionen der Ansicht, dass die Arbeit der Gruppe eine gute Grundlage für die Zusammenarbeit zwischen der EU und den Nachbarstaaten darstellt. Deshalb empfiehlt die Kommission dem Rat und dem Europäischen Parlament, den Bericht der Gruppe zur Kenntnis zu nehmen und den Vorschlag zu akzeptieren, das Konzept der gesamteuropäischen Verkehrskorridore und –räume nach folgenden Eckpunkten zu überarbeiten:

- Ausdehnung der geographischen Dimension des Konzepts, um der überarbeiteten Strategie für transeuropäische Netze, dem Rahmenwerk für den Beitritt und den Zielen der europäischen Nachbarschaftspolitik umfassend Rechnung zu tragen;
- Ausdehnung der einschlägigen Grundsätze und Regeln des Binnenmarktes auf die Nachbarstaaten unter Berücksichtigung der Nachhaltigkeit und durch besondere Gewichtung der Bedeutung von nicht die Infrastruktur betreffenden Maßnahmen zur Förderung des Handels und der Verkehrsströme auf den Hauptachsen;
- Stärkung der Koordinierungs- und Beaufsichtigungsmechanismen, um ein vorbehaltloses Engagement der betreffenden Staaten sicherzustellen und die solidarische Bündelung von Ressourcen im Interesse einer nachhaltigen Infrastrukturentwicklung sowie die Übertragung gemeinschaftspolitischer Konzepte einschließlich der sozialen Dimension zu ermöglichen.

2.1. Fünf Verbindungsachsen zwischen der EU und ihren Nachbarn

Das Konzept der gesamteuropäischen Verkehrskorridore und –räume sollte nach Ansicht der Kommission aktualisiert werden, um dem neuen geopolitischen Kontext im Anschluss an die Erweiterung der EU stärker Rechnung zu tragen und die Hauptachsen der transeuropäischen Netze besser an jene der Nachbarstaaten anzubinden. Die Kommission schlägt daher vor, im Einklang mit dem Vorschlag der hochrangigen Gruppe die folgenden fünf transnationalen Achsen auszuwählen (Trassenführung siehe Anhang):

- Hochgeschwindigkeitsseewege: Verbindung von Ostseeraum, Barentssee, Atlantik (inkl. Gebiete in äußerster Randlage⁹), Mittelmeer, Schwarzmeerraum und der

⁸ Die schriftlichen und mündlichen Beiträge zu beiden Konsultationen können unter folgender Internetadresse eingesehen werden:

http://ec.europa.eu/ten/transport/external_dimension/hlg/index_en.htm.

⁹ Kanarische Inseln, Azoren und Madeira.

Region Kaspisches Meer sowie der betreffenden Anrainerstaaten untereinander einschließlich einer Erweiterung durch den Suezkanal zum Roten Meer.

- Nordachse: Verbindung zwischen den nördlichen Regionen der EU mit Norwegen im Norden sowie Belarus und Russland im Osten. Daneben ist eine Verbindung zur Region Barentssee vorgesehen, die Norwegen über Schweden und Finnland mit Russland verbindet.
- Zentralachse: Verbindung der Zentralregion der EU mit der Ukraine und dem Schwarzmeerraum sowie Anbindung an das Kaspische Meer über eine Binnenwasserstraße. Eine Direktverbindung von der Ukraine zur transsibirischen Eisenbahn und eine Verbindung von der Don/Wolga-Binnenwasserstraße an die Ostsee sind ebenfalls Teile der Achse.
- Südostachse: Verbindung der EU mit dem Balkan und der Türkei und weiter zum Südkaukasus und zum Kaspischen Meer sowie mit dem Mittleren Osten bis nach Ägypten und zum Roten Meer.
- Südwestachse: Verbindung der Südwestregion der EU mit der Schweiz und Marokko mit Anbindung an den transmaghrebinischen Korridor durch Marokko, Algerien und Tunesien sowie dessen Verlängerung nach Ägypten.

Der Analyse der hochrangigen Gruppe zufolge leisten diese fünf Achsen den größten Beitrag zur Förderung des internationalen Austauschs, Handels und Verkehrs. Sie umfassen auch eine Reihe von Nebenstrecken in Regionen mit einem wegen aktueller politischer Schwierigkeiten relativ geringen Verkehrsvolumen und sind daher längerfristig auf die Stärkung der regionalen Zusammenarbeit und Integration ausgerichtet. Die Kommission betont in diesem Zusammenhang, dass offene und sichere Grenzen zwischen der EU und der Nachbarstaaten und zwischen den Nachbarstaaten selbst von grundlegender Bedeutung für die Stimulierung des Handels und die Stärkung der regionalen Zusammenarbeit sind.

Die Kommission schlägt vor, in dieser Phase nur die Verbindungen zwischen der EU und den Nachbarstaaten in Betracht zu ziehen, nicht aber jene zwischen Nachbarstaaten und Drittstaaten (siehe aber Punkt 2.1.2). Sie weist ferner darauf hin, dass die Prioritäten der EU für die transeuropäischen Verkehrsnetze durch diese fünf Achsen nicht geändert werden (siehe Punkt 1.2.1).

2.1.1. Integration der gesamteuropäischen Verkehrskorridore und -räume

Die Kommission schlägt im Einklang mit den Leitungsorganen der gesamteuropäischen Korridore vor, diese vollständig in die neuen Strukturen zu integrieren und auf ihrem Sachverstand aufzubauen. Während die gesamteuropäischen Korridore I, IV, V, VI und VII sich nunmehr größtenteils auf dem Hoheitsgebiet der EU befinden und damit Teil eines vorrangigen Vorhabens im Rahmen der transeuropäischen Verkehrsnetze sind, werden die übrigen Korridore folgendermaßen von den vorgeschlagenen fünf Achsen erfasst:

- Die Hochgeschwindigkeitsseewege decken die vier gesamteuropäischen Räume (Barentssee, Schwarzes Meer, Ionisches Meer und Mittelmeer) ab, soweit die Seeverkehrsverbindungen betroffen sind.

- Die Nordachse schließt Korridor II und den nördlichen Teil des Korridors IX ein. Daneben umfasst sie eine Landverbindung zum gesamteuropäischen Raum der Barentssee, die Norwegen über Schweden und Finnland mit Russland verbindet.
- Die Zentralachse schließt den Korridor III und eine Nebenstrecke der Korridore V und IX ein.
- Die Südostachse fusioniert die Korridore IV und X und führt sie weiter; sie umfasst die Korridore VII und VIII sowie eine Nebenstrecke des Korridors V. Diese Achse wird in den Mittleren Osten verlängert und läuft in der Türkei, Armenien, Aserbaidschan und Georgien mit dem Korridor TRACECA zusammen.
- Die Südwestachse umfasst eine Landverbindung im Mittelmeerraum.

2.1.2. Zusammenarbeit mit anderen Organisationen

Nach Ansicht der Kommission ist es von wesentlicher Bedeutung, dass der Ausbau der fünf Achsen in enger Abstimmung mit Organisationen erfolgt, die in anderen Regionen internationale Verkehrskorridore entwickeln. Dies schließt insbesondere den Korridor TRACECA in Mittelasien, die transafrikanischen Netze¹⁰ sowie die Verbindungsnetze zwischen Europa und Asien ein, die von der UN-Wirtschaftskommission für Europa, der UN-Wirtschafts- und Sozialkommission für Asien und den Pazifik sowie der europäischen Verkehrsministerkonferenz entwickelt werden.

2.2. Infrastrukturprojekte

Die hochrangige Gruppe hat eine Reihe von Infrastrukturprojekten vorgeschlagen, die sie im Hinblick auf deren Reife in zwei Kategorien eingeteilt hat. Bei der Anhörung der Öffentlichkeit wurde die Befürchtung geäußert, dass die Weiterentwicklung einiger transnationaler Achsen negative Folgen für die umgebende Umwelt und insbesondere für die biologische Vielfalt mit sich bringen könnte. Deshalb schlägt die Kommission vor, die Aufstellung der Vorhaben als vorläufig zu betrachten; nach ihrer Auffassung müssen Gesamtentwicklungspläne für die Achsen erstellt werden. Diese Gesamtentwicklungspläne sollten von strategischen Folgenabschätzungen nach wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Gesichtspunkten und in Übereinstimmung mit international bewährten Verfahren und gegebenenfalls dem Gemeinschaftsrecht abhängig gemacht werden¹¹.

2.3. Horizontale Maßnahmen zur Förderung der Interoperabilität

Die Kommission empfiehlt, die von der hochrangigen Gruppe vorgeschlagenen Maßnahmen als Grundlage der Zusammenarbeit im Hinblick auf eine Steigerung der Geschwindigkeit und der Effizienz auf den Verkehrsachsen heranzuziehen. Diese Maßnahmen sind darauf

¹⁰ Diese werden im Rahmen der Afrikanischen Union und der Infrastrukturpartnerschaft EU-Afrika entwickelt.

¹¹ Praktische Orientierungen zur Vornahme sozioökonomischer Einschätzungen und zur strategischen Umweltverträglichkeitsprüfung finden sich in den Projekten HEATCO (<http://heatco.ier.uni-stuttgart.de/>) und BEACON (<http://www.transport-sea.net/results.phtml>) des sechsten Forschungsrahmenprogramms.

ausgerichtet, Rechtsvorschriften und Politik der Nachbarstaaten schrittweise dem einschlägigen gemeinschaftlichen Besitzstand anzunähern. Sie betreffen alle Verkehrsarten und schließen u. a. folgende Aspekte ein:

- Gewährleistung der technischen, rechtlichen und administrativen Interoperabilität mit Systemen in der EU, also zum Beispiel Schienenverkehrsnetzen, Signalanlagen und Entgeltregelungen für die Infrastrukturnutzung.
- Beschleunigung der Grenzübertrittsverfahren mittels unverzüglicher Umsetzung der entsprechenden, in der EU bereits beschlossenen internationalen Übereinkünfte, Einrichtung zentraler Anlaufstellen durch gemeinsam genutzte Anlagen sowie Vereinfachung und Harmonisierung der Zoll- und Beförderungsunterlagen entsprechend den Verfahren der EU.
- Einführung neuer Technologien wie Verkehrsmanagement- und -informationssysteme für alle Verkehrsarten (insbesondere ERTMS¹² und SESAR¹³) einschließlich Satellitennavigation (Galileo), deren Effizienz belegt ist und die mit den in der EU genutzten Systemen kompatibel sind.
- Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und der Arbeitsbedingungen in allen Verkehrsarten, z. B. durch Harmonisierung von Normen und Verfahren auf der höchsten Leistungsebene.
- Anwendung internationaler Übereinkünfte, Sozial- und Umweltverträglichkeitsprüfungen, Verfahren der öffentlichen Beschaffung usw. nach EU-Standards, Finanzierungsregeln der Geber sowie international bewährten Praktiken.

2.3.1. EU-Zusammenarbeit zur Durchführung horizontaler Maßnahmen

Aktionspläne im Rahmen der institutionellen Zusammenarbeit innerhalb der EU sind für die Durchführung der horizontalen Maßnahmen Instrumente von entscheidender Bedeutung. Diese Aktionspläne werden mit den Partnerstaaten einvernehmlich mit folgenden Zielen vereinbart (siehe auch Punkt 1.2.3):

- Bei Kandidatenländern und angehenden Kandidatenländern ist das Ziel die schrittweise Angleichung an den gemeinschaftlichen Besitzstand in allen Sektoren.
- In Bezug auf die von der ENP erfassten Staaten werden in den bilateralen Aktionsplänen und Strategiepapiere in einem breiten Spektrum von Bereichen - zum Beispiel Verkehr und Zoll - sowie auf allgemeinen Gebieten wie Umwelt und Soziales Prioritäten ermittelt.
- Die multilaterale Zusammenarbeit, insbesondere bei der Umsetzung der TRACECA-Strategie bis 2015 und im Rahmen des Baku-Prozesses, und der in Betracht gezogene regionale Verkehrsaktionsplan für den Mittelmeerraum ergänzen die bilateralen Aktionspläne.

¹² ERTMS: Europäisches Eisenbahnverkehrsleitsystem.

¹³ SESAR: Modernisierungsprogramm für das europäische Flugverkehrsmanagement.

- Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen benachbarten Regionen in der EU und in den Nachbarstaaten wird künftig mit Maßnahmen zur Verbesserung des Verkehrs und zur Intensivierung der Zusammenarbeit in Rechts- und Verwaltungsfragen eine zunehmend wichtige Rolle spielen.

Die Kooperationsmechanismen der EU umfassen zwar die horizontalen Maßnahmen bereits größtenteils, die Kommission sieht jedoch die Notwendigkeit, diese gemeinsam mit der Infrastrukturentwicklung auf den wichtigsten transnationalen Achsen zu betrachten. Dadurch soll gewährleistet werden, dass die wichtigsten Engpässe auf einer Achse rechtzeitig und in abgestimmter Weise angegangen werden und dass die bei den internationalen Verkehrsbewegungen in die und aus der Union zur Anwendung kommenden Verfahren und Normen auf der gesamten Achse kompatibel sind.

3. VERWIRKLICHUNG DER VERKEHRSPOLITISCHEN LEITLINIEN

3.1. Multilaterale Struktur für die Koordinierung und Beaufsichtigung

Angesichts der wachsenden Herausforderungen, denen die EU gegenübersteht, wird es noch wichtiger, die Effizienz und Kohärenz ihrer Außenpolitik und ihrer strategischen Planung zu verbessern, die diversen außenpolitischen Instrumente feiner abzustimmen und die Zusammenarbeit zwischen EU-Organen, Mitgliedstaaten, Nachbarstaaten und anderen Akteuren auszubauen. Diese Zusammenarbeit sollte folgendes leisten:

- Zusammenführung der Staaten in einen multilateralen Rahmen bei gleichzeitiger Ermöglichung einer wirksamen regionalen Kooperation.
- Förderung der Interoperabilität der Verkehrsnetze zwischen der EU und den Nachbarstaaten sowie weitere rechtliche und politische Annäherung der Nachbarstaaten an EU-Normen zur Gewährleistung einer fortgesetzten wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung sowie ökologischer Nachhaltigkeit.
- Reaktion auf die Entwicklungserfordernisse von Infrastrukturprojekten von gegenseitigem Interesse sowie Mobilisierung von Investitionen und Ausrichtung derselben auf diese Vorhaben.
- Beaufsichtigung der Beseitigung nicht infrastrukturbedingter Engpässe sowie der Durchführung horizontaler Maßnahmen auf den betreffenden Achsen.
- Gewährleistung und Förderung einer nachhaltigen Entwicklung durch Berücksichtigung der wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Auswirkungen von Infrastrukturplänen und –projekten sowie horizontaler Maßnahmen.

3.2. Finanzierung der Maßnahmen

Die Durchführung dieses ehrgeizigen Plans setzt die Bündelung aller relevanten, d. h. öffentlichen wie privaten und nationalen wie internationalen Finanzierungsquellen voraus. Die Beiträge aus den öffentlichen Haushalten werden zwar erheblich bleiben, doch ist die Rolle der internationalen Finanzinstitutionen (IFI) wie der Europäischen Investitionsbank (EIB), der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) sowie der Weltbank für die Finanzierung einer ausgewogenen Entwicklung der wichtigsten transnationalen Achsen und des Gesamtsystems von zentraler Bedeutung.

Die Kommission empfiehlt, auf der erfolgreichen Zusammenarbeit mit den IFI in der Infrastruktur-Lenkungsgruppe für den westlichen Balkan (siehe Punkt 1.2.3) aufzubauen und das Konzept auf andere Regionen auszudehnen. Die EU-Mitgliedstaaten und andere Geber sollten gegebenenfalls in diese Zusammenarbeit einbezogen werden.

Durch das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) wird den Nachbarregionen ab 2007 finanzielle Unterstützung geleistet. Dies wird unter anderem die Unterstützung der Darlehensvergabe von Finanzinstitutionen für die vorrangigen Sektoren durch eine vorgeschlagene „Nachbarschafts-Investitionsfazilität“ sowie die Unterstützung bei der Durchführung der horizontalen Maßnahmen umfassen. Daneben könnte die Förderung durch die EU den betreffenden Staaten die Vorbereitung von Investitionen durch die Unterstützung von Studien zur Festlegung von Gesamtentwicklungsplänen, zur Durchführbarkeit von Projekten und zu öffentlich-privaten Partnerschaften erleichtern.

Außerdem sieht der Kommissionsvorschlag in Bezug auf die neuen EIB-Mandate für die Darlehensstätigkeit in Drittländern im Zeitraum 2007-2013 eine erhebliche Steigerung der Kreditplafonds für die Nachbarstaaten vor. Zwischen der Kommission, der EIB und der EBWE wurde eine spezifische Absichtserklärung unterzeichnet, um die Zusammenarbeit mit Osteuropa und der Südkaukasusregion, mit Russland und Mittelasien zu erleichtern.

Den Kandidatenländern und potenziellen Kandidatenländern wird durch das Heranführungsinstrument Finanzhilfe geleistet werden (siehe Punkt 1.1). Der Umfang der Unterstützung variiert in Abhängigkeit vom Status des betreffenden Landes. Kandidatenländern wird die Heranführungshilfe in vollem Umfang angeboten; dies schließt eine Unterstützung bei der Erfüllung der Beitrittskriterien und der Vorbereitung auf die Kohäsionspolitik ebenso ein wie Infrastrukturinvestitionen, während das Spektrum der Unterstützungsmaßnahmen für potenzielle Kandidatenländer eingeschränkter ist.

3.3. Institutioneller Rahmen

Aufgrund der oben erläuterten Analyse und der im Rahmen der öffentlichen Konsultation erfahrenen nachdrücklichen Unterstützung durch die verschiedenen Beteiligten ist die Kommission der Auffassung, dass ein solider und verbindlicher Koordinierungsrahmen von wesentlicher Bedeutung ist. Dieser würde ein starkes Engagement der betreffenden Staaten für die rechtzeitige und abgestimmte Durchführung der notwendigen Maßnahmen auf den Achsen sowie gemeinsame Eigentümerschaft an den geschaffenen Werten gewährleisten.

Ein möglicher Koordinierungsrahmen könnte die Einrichtung eines kosteneffizienten institutionellen Überbaus zur Unterstützung der Durchführung und Beaufsichtigung der Achsen vorsehen. Es könnte folgende dreistöckige Struktur geschaffen werden:

- Regionale Lenkungsgruppen, die die Verwirklichung der vereinbarten Achsen und Maßnahmen auf technischer Ebene verfolgen. Die regionalen Lenkungsgruppen könnten auch achsenspezifische Geberkonferenzen organisieren und gegebenenfalls Sozialpartner und andere Betroffene einbeziehen. Alle regionalen Lenkungsgruppen sollten regelmäßig, z. B. einmal jährlich, zusammentreffen, um eine schlüssige Durchführung der vereinbarten Maßnahmen sicherzustellen und sich auf gemeinsame Methoden für die strategische und projektbezogene Bewertung und Beobachtung zu verständigen.

- Strategische Entscheidungen zum Koordinierungsrahmen und zu den transnationalen Achsen, Infrastrukturprojekten und horizontalen Maßnahmen sowie zu deren Weiterentwicklung auf der Grundlage gemeinsamer Empfehlungen der regionalen Lenkungsgruppen sollten von Ministerkonferenzen getroffen werden.
- Administrative und technische Unterstützung müsste von einem Sekretariat geleistet werden. Um eine ausreichende, langfristige und dauerhaft tragbare Finanzierung des Sekretariats sicherzustellen, sollten Finanzbeiträge der von den jeweiligen Achsen betroffenen Länder in Betracht gezogen werden, um so deren Engagement und Eigentümerschaft zu stärken.

Um Kostenwirksamkeit zu gewährleisten und unnötige Doppelarbeit zu vermeiden, sollten die oben genannten Funktionen gegebenenfalls von bereits bestehenden Lenkungsgruppen und Sekretariaten erbracht werden (siehe Punkt 1.2.3).

3.4. Schrittweises Vorgehen

Um den gesamten Prozess zu beschleunigen und sicherzustellen, dass die strukturelle Zusammenarbeit in Form und Inhalt den Erfordernissen und Erwartungen der betroffenen Parteien entspricht, hat die Kommission ein zweistufiges Konzept zur Umsetzung der Politik angenommen:

1. In der ersten Phase würden Sondierungsgespräche mit allen Nachbarstaaten eingeleitet. 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 würde die Kommission im Lichte der Ergebnisse der Sondierungsgespräche konkrete Empfehlungen und/oder Vorschläge zur praktischen Umsetzung des Konzepts und des Koordinierungsrahmens vorlegen.

ANHANG – Trassenführung der fünf transnationalen Achsen

