

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 30.9.2009
SEK(2009) 1212

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitdokument zur

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Aktionsplan urbane Mobilität

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

{KOM(2009) 490 endgültig}
{SEK(2009) 1211}

1. EINLEITUNG

Der Aktionsplan urbane Mobilität ist eine Folgemaßnahme zu dem am 25. September 2007 angenommenen Grünbuch zur Mobilität in der Stadt¹. Der Aktionsplan ist Teil des Arbeitsprogramms der Kommission (Ref. 2008/TREN/036).

Das Grünbuch, in dem fünf zentrale Herausforderungen im Bereich urbane Mobilität aufgezeigt wurden, setzte eine Debatte darüber in Gang, inwieweit Maßnahmen auf EU-Ebene, mit denen lokale, regionale und nationale Behörden bei der Bewältigung der sich stellenden Herausforderungen unterstützt werden sollen, einen Mehrwert hervorbringen können. Wenngleich die Verantwortung für die Bewältigung dieser Herausforderungen in erster Linie bei den lokalen, regionalen und nationalen Behörden liegt, werden Entscheidungen in Fragen der städtischen Mobilität doch auch im Rahmen der EU-Rechtsvorschriften und EU-Politik getroffen und können sich ihrerseits auf das globale Umfeld und den freien Verkehr von Personen, Gütern und Dienstleistungen in der EU auswirken. Im Rahmen der Folgenabschätzung wird untersucht, worin genau der Mehrwert von EU-Maßnahmen bestehen könnte.

Die Folgenabschätzung wurde von der Generaldirektion Energie und Verkehr der Europäischen Kommission erstellt. Ausgearbeitet wurde sie von einer Gruppe von Vertretern mehrerer in den Aktionsplan involvierter Kommissionsdienststellen und unter Heranziehung einer in Auftrag gegebenen Studie. Der Ausschuss für Folgenabschätzung hat am 23. Juli 2008, am 1. Oktober 2008 und am 4. November 2008 Stellungnahmen zu den Entwürfen der Folgenabschätzung abgegeben.

Der Aktionsplan urbane Mobilität bildet die Grundlage für etwaige künftige Maßnahmen der EU und sieht nichtlegislative Maßnahmen vor, um mehr Erkenntnisse zu gewinnen, den Dialog zu fördern, bewährte Verfahren auszutauschen und um den Städten Impulse zu geben. Diese Maßnahmen geben den Verantwortlichen sachliche Informationen an die Hand, mit denen diese auf allen Ebenen der urbanen Mobilität Entscheidungsfindung, Politik und Umsetzung verbessern können. Die Folgen dieser Maßnahmen lassen sich nur schwer quantitativ oder qualitativ bemessen.

2. ANHÖRUNG INTERESSIERTER KREISE

Die Konsultation der interessierten Kreise fand in zwei Phasen statt. Die erste Phase erstreckte sich über die ersten sechs Monate des Jahres 2007 und bestand in einer Konsultation im Vorfeld der Ausarbeitung des Grünbuchs zur Mobilität in der Stadt. Die zweite Phase folgte der Annahme des Grünbuchs und fand vom 25. September 2007 bis zum 15. März 2008 statt.

Das Grünbuch zur Mobilität in der Stadt enthielt 25 Fragen, mit denen die Konsultation gelenkt und die Beiträge der interessierten Kreise auf bestimmte Punkte fokussiert wurden. Ferner waren Stakeholder und interessierte Kreise aufgefordert, sich zu allgemeinen im Grünbuch aufgeworfenen Fragen zu äußern. Insgesamt sind 431

¹ Hin zu einer neuen Kultur der Mobilität in der Stadt, KOM(2007) 551

schriftliche Beiträge eingegangen, die sorgfältig geprüft wurden. Die Ergebnisse der Konsultation wurden allgemein verfügbar gemacht² und sind in die Folgenabschätzung eingeflossen.

Außerdem hat das Europäische Parlament am 9. Juli 2008³ eine Entschließung zum Grünbuch sowie am 23. April 2009 einen Bericht über den Aktionsplan zur urbanen Mobilität⁴ angenommen. Am 29. Mai 2008⁵ nahm der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss eine Stellungnahme zum Grünbuch an, am 9. April 2008⁶ folgte ihm der Ausschuss der Regionen. Am 21. April 2009⁷ gab der Ausschuss der Regionen eine Stellungnahme zum Bericht des Europäischen Parlaments ab. Auch im Rat wurde das Thema erörtert⁸.

Das Gesamtfazit der Konsultation lautet, dass zwischen den Beteiligten und interessierten Kreisen ein breiter Konsens dahingehend besteht, dass die EU im Bereich urbane Mobilität die Aufgabe übernehmen kann, Behörden, Betreiber sowie andere Beteiligte und interessierte Kreise auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene zu unterstützen. Wenngleich es unterschiedliche Auffassungen darüber gab, welche Maßnahmen im Einzelnen auf EU-Ebene einen Mehrwert hervorbringen könnten, trug die Konsultation doch dazu bei, eine „gemeinsame Ausgangslage“ zu ermitteln.

Die Mindeststandards für die Konsultation betroffener Parteien wurden eingehalten⁹.

3. PROBLEMSTELLUNG

Der Grund, weshalb wir einen Aktionsplan auf EU-Ebene benötigen, liegt darin, dass viele Städte in der EU in Fragen der nachhaltigen urbanen Mobilität den gleichen Problemen gegenüberstehen, die nicht unerheblich sind und beispielsweise hohes Verkehrsaufkommen, Staus, schädliche Emissionen und unausgewogene Entwicklungen mit Folgen für die soziale Ausgrenzung und das Wirtschaftswachstum nach sich ziehen. Entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip werden diese Probleme auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene angegangen.

In den Mitgliedstaaten, die der EU erst in den letzten Jahren beigetreten sind, stehen die politischen Entscheidungsträger vor ganz besonderen Herausforderungen. Mit der Wirtschaftsentwicklung stieg die Zahl der Neuzulassungen und die Nutzung von Kraftfahrzeugen rasant an. Mangels passender Instrumente hat sich zwar der Stadtverkehr verbessert, ohne dass jedoch die Mindestanforderungen an nachhaltige Entwicklung und sozialen Zusammenhalt erfüllt wurden.

Der Blick auf die in der EU jeweils lokal ergriffenen Initiativen ergibt ein äußerst uneinheitliches Bild von Strategien, Maßnahmen und Finanzierungsmodellen, mit

² Siehe: http://ec.europa.eu/transport/urban/urban_mobility/green_paper/green_paper_en.htm

³ INI/2008/2041.

⁴ INI/2008/2217.

⁵ TEN/320 – CESE 982/2008.

⁶ CdR 236/2007.

⁷ CdR 417/2008.

⁸ [www.ue2008.fr/PFUE/lang/en/accueil/PFUE-09_2008/PFUE-01.09.2008/Informelle Transports](http://www.ue2008.fr/PFUE/lang/en/accueil/PFUE-09_2008/PFUE-01.09.2008/Informelle_Transports).

⁹ KOM(2002) 704 endgültig.

denen die Behörden die Probleme der Mobilität und des Stadtverkehrs in den Griff zu bekommen versuchen. Bruchstückhafte Konzepte, Untätigsein und unangemessene Maßnahmen können sich aber auch über die Grenzen hinweg auswirken und zu teuren Überschneidungen führen.

Die Kunden stehen lückenhaften Informationssystemen und uneinheitlichen Lösungen gegenüber. Personen mit eingeschränkter Mobilität sind anderen nicht immer gleichberechtigt beim Zugang zu öffentlichen Verkehrsmitteln.

Auch ist der Stadtverkehr ein kritischer Teil der gesamten Transportkette, sowohl im Hinblick auf die Personenbeförderung als auch auf den Gütertransport (das Problem der „letzten Meile“ und der Bedarf an effizienten intermodalen Knotenpunkte, die sich häufig in oder in der Nähe von Stadtgebieten befinden). Der Erfolg der lokalen, regionalen und nationalen Strategien für die urbane Mobilität wirkt sich damit auch auf das europäische Verkehrssystem insgesamt aus, wenngleich die Behörden nicht unbedingt die Mittel oder ein Interesse daran haben, diese Überlegungen einzubeziehen.

Werden geprüfte und bewährte Lösungen und Verfahren nicht in geeigneter Weise weitergegeben, kann es passieren, dass politische Entscheidungsträger Lösungen zu unnötig hohen Kosten ausarbeiten, Strategien entwickeln, die andernorts gemachte Erfahrungen nicht ausreichend berücksichtigen, oder Lösungen vorschlagen, die den Grundsätzen der EU oder dem EU-Recht zuwiderlaufen.

4. DIE GRUNDLAGE FÜR EIN TÄTIGWERDEN DER EU

Die Verträge grenzen die Befugnisse der EU ein. Die urbane Mobilität und der Verkehr fallen unter Artikel 70 EG-Vertrag, in dem eine gemeinsame Verkehrspolitik festgelegt ist¹⁰. Für die urbane Mobilität und den Verkehr gilt Artikel 71 Buchstaben c und d. Nach diesem Artikel erlassen der Rat und das Europäische Parlament zur Durchführung von Artikel 70 Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit und sonstige zweckdienliche Vorschriften. Die EU und die Mitgliedstaaten tragen gemeinsam die Verantwortung für den Verkehr. Im Folgenden wird deutlich, dass ein Mitgliedstaat allein nicht in der Lage ist, optimale Lösungen zu finden (Notwendigkeitstest) und dass die Ziele besser auf EU-Ebene erreicht werden können (Mehrwert-Test).

Das Recht der Kommission, auf dem Gebiet der urbanen Mobilität auf EU-Ebene zu handeln, entspringt ihrer Verpflichtung, die im EG-Vertrag verankerten grundsätzlichen Ziele zu erreichen und zu wahren. Das EU-Recht und die Finanzierungsinstrumente haben direkten Einfluss auf die Entscheidungen auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene auf dem Gebiet der urbanen Mobilität. Daher ist die Kommission berechtigt sicherzustellen, dass diese Entscheidungen im Einklang mit dem EU-Recht getroffen werden, und die Behörden darin zu unterstützen, EU-Strategien umzusetzen und die EU-Mittel optimal einzusetzen. Ferner wirken sich lokale, regionale und nationale Maßnahmen auf dem Gebiet der urbanen Mobilität direkt auf den

¹⁰ Die Kommission kann auch auf der Grundlage von anderen Artikeln als dem Artikel 70 Vorschläge vorlegen. So kann sie für bestimmte Probleme der urbanen Mobilität und des Verkehrs sich auf Artikel zum Umweltschutz (Artikel 174 und 175) und zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt (Artikel 158) stützen.

grenzüberschreitenden Waren- und Personenverkehr aus. Dieser grenzübergreifende Aspekt rechtfertigt Maßnahmen durch die EU, die damit das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts und die ordnungsgemäße Umsetzung der EU-Politik und des EU-Rechts sicherstellt, z. B. auf den Gebieten Umwelt, staatliche Beihilfen, soziale Agenda oder Forschung und Entwicklung.

Um die Probleme der Verkehrsüberlastung, der Umweltverschmutzung und der unausgewogenen Entwicklung in den Griff zu bekommen, muss der Staat eingreifen, um dem Versagen der Märkte auf dem Gebiet der urbanen Mobilität entgegenzuwirken. Die EU hat das Recht sicherzustellen, dass die staatlichen Maßnahmen mit dem EU-Recht und mit der EU-Politik in Einklang stehen. Auf anderen Gebieten als dem Verkehr, wie der Umwelt, der Regionalpolitik oder der Energie, wurden in der Vergangenheit bereits Maßnahmen im Zusammenhang mit der urbanen Mobilität entwickelt. Deren potenzielle Auswirkungen auf die urbane Mobilität und den Verkehr wurde zu wenig Beachtung geschenkt. Mitunter waren geeignete Werkzeuge und Instrumente zwar vorhanden, wurden den Behörden aber nicht zur Verfügung gestellt oder wurden nicht aufgegriffen oder in Fragen der urbanen Mobilität nicht ausreichend berücksichtigt. Daher kommt es im Einzelfall darauf an, Maßnahmen vorzuschlagen, mit denen solche vergangenen und laufenden EU-Initiativen stärker verzahnt und besser umgesetzt werden.

Die EU hat ferner das Recht, zur Bewältigung dieser Probleme zu handeln, vorausgesetzt die gemeinschaftsweiten Maßnahmen erzeugen einen Mehrwert. Ohne die Befugnisse lokaler, regionaler oder nationaler Behörden einschränken zu wollen, können lokale Maßnahmen auf unterschiedliche Art und Weise um einen EU-Mehrwert bereichert werden¹¹. Die EU kann den Behörden eine Toolbox mit bewährten Lösungen anbieten, um den Risiken fragmentierter lokaler, regionaler und nationaler Konzepte zu begegnen. Die EU kann dazu beitragen, regulatorische Mängel zu beheben, die beispielsweise auf eine lückenhafte Erhebung und Weitergabe von Marktdaten zurückzuführen sind, die eine umfassende Überwachung der entsprechenden Trends unmöglich machen. Sie kann den Daten- und Informationsaustausch fördern, finanzielle Unterstützung anbieten und FTE-Aktivitäten auf EU-Ebene in Gang bringen. Sie kann die effiziente Verwendung öffentlicher Gelder fördern, um so zu verhindern, dass das Rad noch einmal neu erfunden wird, oder darauf hinwirken, dass Benchmarking, Auftragsvergabe oder Informationsbeschaffung gebündelt werden. Auch kann sie Innovationen und Normen fördern und Märkte für Unternehmen schaffen.

5. ZIELE

Mit dem Aktionsplan urbane Mobilität werden vor allem die folgenden zwei Ziele angestrebt:

- Impulse und Unterstützung für Städte, regionale und nationale Behörden bei der Entwicklung und Umsetzung von Strategien für die urbane Mobilität im Sinne der gemeinsamen Ziele des Klimaschutzes, eines funktionierenden

¹¹ EU-Maßnahmen in Stadtgebieten können sich auf die Thematische Strategie für die städtische Umwelt stützen (KOM(2005) 718), die vom Rat und dem Europäischen Parlament im Rahmen des 6. Umweltaktionsprogramms in Auftrag gegeben wurde.

Binnenmarkts zugunsten von Unternehmen und Verbrauchern, sowie der Förderung eines effizienten europäischen Verkehrssystems, des sozialen Zusammenhalts und des Wohlstands.

- Vergrößerung der Wissensgrundlage für Entscheidungsträger auf allen Ebenen im Hinblick auf die Entwicklung und Umsetzung integrierter, sachlich fundierter und innovativer Strategien, die heute benötigt werden, um die sehr komplexen und multidimensionalen Fragen der urbanen Mobilität lösen zu können.

6. HANDLUNGSOPTIONEN

Im Hinblick auf diese beiden Hauptziele wurde ein breites Spektrum strategischer Optionen geprüft. Auswahl und Bewertung der strategischen Optionen erfolgten anhand einer ersten Liste von 31 möglichen Optionen und unterschiedlicher Informationsquellen. Zu diesen Quellen zählen die Beiträge, die im Rahmen der Vorbereitung des Grünbuchs zur Mobilität in der Stadt und im Laufe der Konsultation zum Grünbuch eingingen, Arbeiten, die im Zusammenhang mit früheren EU-geförderten FTE-Aktivitäten und Best-Practice-Austauschprogrammen durchgeführt wurden, Diskussionen über das Grünbuch in den EU-Institutionen und Vorschläge der Kommissionsdienststellen.

Dieses weit gefasste Konzept ermöglichte es, ein breites Spektrum von eher strategischen bis hin zu eher praktischen Optionen zu überprüfen. Die Liste beinhaltet auch Optionen, die als wenig wahrscheinlich oder wünschenswert erscheinen, jedoch von Beteiligten vorgebracht wurden. Daher mögen einige strategische Optionen im Lichte des Subsidiaritätsprinzips problematisch oder weniger effizient bzw. effektiv erscheinen. Aus Gründen der Transparenz wurden sie jedoch nicht von vornherein ausgeschlossen.

Aufgeführt sind acht Instrumente, die auf EU-Ebene möglicherweise für die Umsetzung einer strategischen Option eingesetzt werden könnten, etwa die Überwachung der Selbstregulierung, die Weitergabe von Informationen, die Ausarbeitung von Leitfäden, die Bereitstellung finanzieller Anreize und der Rückgriff auf regulatorische Maßnahmen.

Jede strategische Option wurde zusammen mit dem jeweiligen Instrument für deren Umsetzung zunächst im Sinne der Subsidiarität überprüft. Im Falle eines negativen Ergebnisses wurde die betreffende Option nicht weiter in Betracht gezogen und es wurden keine weiteren Analysen durchgeführt. Hat eine strategische Option jedoch den Subsidiaritätstest erfolgreich bestanden, wurde sie anschließend anhand der Kriterien Effizienz, Effektivität und Kohärenz überprüft. Die Überprüfung anhand dieser Kriterien reduzierte die Zahl der strategischen Optionen von 31 auf 18.

Als nächstes wurde festgestellt, welche Auswirkungen die verbleibenden 18 Optionen hätten. Für die Bewertungen wurden die Indikatoren Mobilität, Verkehrsaufkommen, Energie, Umwelt, Wirtschaft, Gesellschaft und politische Entscheidungsfindung herangezogen. Im Anschluss wurde das am besten geeignete Instrument zur Umsetzung jeder der 18 Optionen ausgewählt. Hierbei wurden die Kosteneffizienz,

Verhältnismäßigkeit und Kohärenz mit anderen Initiativen und der Verwaltungsaufwand überprüft.

Abschließend wurden 20 Vorschläge für mögliche Aktionen auf EU-Ebene ausgearbeitet. Hierfür wurden Synergien zwischen den Optionen und zwischen den Instrumenten berücksichtigt. Ferner wurden Identität, Sichtbarkeit und Handhabbarkeit der möglichen Aktionen feinabgestimmt. Kein Vorschlag beinhaltet unmittelbare legislative Maßnahmen. Allerdings sei darauf hingewiesen, dass dieses Verfahren für die Auswahl und Bewertung etwaiger Aktionen in keiner Weise den Inhalt von Aktionsplänen und das Ergebnis von Folgenabschätzungen, die möglicherweise für bestimmte Vorschläge gemacht werden, vorwegnimmt.

7. MAßNAHMENBEREICHE

Folgende Aktionen könnten auf der Grundlage des Aktionsplans in die Wege geleitet werden:

Im Jahr 2009:

- Studie über Zugangsregelungen für Umweltzonen
- Internet-Ratgeber zum Thema saubere und energieeffiziente Fahrzeuge
- Einrichtung eines Webportals zur Verbesserung des Zugangs zu Informationen über den öffentlichen Verkehr
- Demonstrationsprojekte zu sauberen Fahrzeugen
- Informationsaustausch über städtische Gebührensysteme
- Internet-Ratgeber für Rechtsvorschriften, Finanzierung und beste Praktiken
- Einrichtung eines Beobachtungszentrums für urbane Mobilität
- Beschleunigung der Einführung von Plänen für die nachhaltige urbane Mobilität

Im Jahr 2010:

- Dialog über Fahrgastrechte im öffentlichen Nahverkehr
- Vorbereitung künftiger Finanzierungsquellen
- Einrichtung eines Forums zur urbanen Mobilität
- Vermittlung einer energieeffizienten Fahrweise im Rahmen der Fahrschulausbildung
- Nachbesserung von Daten und Statistiken
- Kampagne zur Förderung eines nachhaltigen Mobilitätsverhaltens
- Beitrag zum internationalen Dialog und Informationsaustausch

Im Jahr 2011:

- Informationen zur Sicherheit für Fußgänger und Radfahrer
- Informationen zur nachhaltigen Mobilität in den Städten und zur Regionalpolitik
- Studie zu urbanen Aspekten der Internalisierung externer Kosten

Im Jahr 2012:

- Informationen zum Einsatz von intelligenten Verkehrssystemen (intelligent transport systems, ITS) zur Förderung urbaner Mobilität

- Informationen für den städtischen Güterverkehr

Diese Vorschläge für mögliche Aktionen bildeten die Grundlage für die Ausarbeitung des Aktionsplans für urbane Mobilität. Im Laufe der Ausarbeitung des Aktionsplans wurden die Aktionen näher festgelegt, gewichtet und politisch validiert, u. a. unter Berücksichtigung der verfügbaren Ressourcen.

8. ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG

Die Wirkung und der Erfolg des Aktionsplans insgesamt hängen vom aktiven Engagement und der Übernahme durch die Betreiber und andere Beteiligte sowie der interessierten Kreise auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene ab. Die Kommission wird die Entwicklung der urbanen Mobilität und des Verkehrs in der EU sowie die im Rahmen des Aktionsplans eingeleiteten EU-Maßnahmen im Auge behalten. 2012 ist eine Überprüfung vorgesehen. Die Kommission wird dann die Auswirkung des Aktionsplans sowie die Notwendigkeit einer Überarbeitung oder weiterer Aktionen bewerten.