

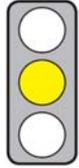
ZUSAMMENARBEIT MIT NACHBAR- LÄNDERN IM VERKEHRSBEREICH

Stand: 04.10.2011

KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die Kommission schlägt Maßnahmen zur Erleichterung des Personen- und Gütertransports sowie zum Infrastrukturaufbau in den EU-Nachbarländern vor.

Betroffene: Alle Verkehrsteilnehmer.



Pro: (1) Die Maßnahmen nutzen Verbrauchern und Unternehmen.

(2) Eine bessere Verkehrsinfrastruktur an den EU-Außengrenzen und in Nachbarländern hebt die Standortqualität auch der EU.

Contra: Die Bedingung, dass Kooperationsländer EU-Sozialstandards einführen müssen, wirkt protektionistisch.

INHALT

Titel

Mitteilung KOM(2011) 415 vom 7. Juli 2011: **Die EU und ihre Nachbarregionen: Ein neues Konzept für die Zusammenarbeit im Verkehrsbereich**

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziele

- Die EU will ihre Nachbarschaftspolitik und ihre Verkehrspolitik aufeinander abstimmen. Sie will dabei mit folgenden Nachbarländern im Verkehrsbereich zusammenarbeiten:
 - „ENP-Länder“, mit denen die EU allgemein im Rahmen ihrer „Europäischen Nachbarschaftspolitik“ (ENP) zusammenarbeitet (Algerien, Ägypten, Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Marokko, Besetzte Palästinenser Gebiete, Moldau, Syrien, Tunesien, Ukraine);
 - Beitrittsländer (Kroatien, ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Montenegro, Türkei) und potenzielle Beitrittsländer (Albanien, Bosnien-Herzegowina, Serbien, Kosovo);
 - nicht Island, Norwegen, Russland und die Schweiz.
- Um im internationalen Güter- und Personenverkehr Zeit und Kosten zu sparen, will die Kommission
 - die Verkehrsmärkte der EU und ihrer Nachbarländer integrieren sowie
 - die Verkehrsinfrastruktur zwischen der EU und ihren Nachbarländern ausbauen.

► Integration der Verkehrsmärkte

– Luftverkehr

- Hintergrund: Im Gemeinsamen Europäischen Luftverkehrsraum („European Common Aviation Area“ – ECAA), der die EU-Länder und Nachbarländer umfasst, sollen freier Marktzugang, Niederlassungsfreiheit und gleiche Wettbewerbsbedingungen geschaffen werden. Unternehmen aus ECAA-Mitgliedstaaten dürfen Flüge zwischen beliebigen Flughäfen im ECAA anbieten.
- Hintergrund: Im Einheitlichen Europäischen Luftraum („Single European Sky“ – SES; s. [CEP-Studie](#)), der bislang die EU-Länder umfasst, soll der Luftraum nach tatsächlichen Verkehrsflüssen statt nach nationalen Grenzverläufen geplant und überwacht, um seine Kapazität zu erhöhen. Außerdem soll in ihm ein Binnenmarkt für Flugsicherungsdienste geschaffen werden.
 - Beides soll zunächst in neun funktionalen Luftraumblocken („Functional Airspace Blocks“ – FABs) verwirklicht werden, die die Mitgliedstaaten bis Ende 2012 errichten sollen.
 - Das Forschungsprogramm zum Luftverkehrsleitsystem für den einheitlichen europäischen Luftraum („Single European Sky ATM Research“ – SESAR), an dem sich die Mitgliedstaaten beteiligen, soll dazu beitragen, ein einheitliches Flugverkehrsmanagementsystem zu etablieren.
- Die Kommission schlägt insbesondere folgende Maßnahmen vor:
 - Der ECAA, zu dem bereits einige Nachbarländer (z. B. Serbien) gehören, soll um weitere Nachbarländer (z. B. Marokko) erweitert werden und die Marktöffnung vorantreiben.
 - Der SES soll auf die Nachbarländer ausgeweitet werden.
 - Die Nachbarländer sollen den FABs beitreten oder neue FABs untereinander und mit Mitgliedstaaten errichten.
 - Der Zugang zu SESAR soll auch Nachbarländern gewährt werden.

– Seeverkehr und Binnenschifffahrt

- Hintergrund: Die Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs („European Maritime Safety Agency“ – EMSA) soll die Seeverkehrssicherheit erhöhen und die Meeresverschmutzung durch Schiffe vermeiden helfen.

Die EMSA betreibt zwei Überwachungs- und Informationssysteme:

- Mit dem elektronischen SafeSeaNet können Bewegungen von Schiffen mit gefährlicher Ladung verfolgt und Unfalluntersuchungen vereinheitlicht werden.
- Mit dem satellitengestützten CleanSeaNet können illegale Schadstoffeinleitungen und deren Verursacher entdeckt werden.
- Hintergrund: Im Europäischen Seeverkehrsraum ohne Grenzen (s. [CEP-Analyse](#) hierzu) sollen ab Mai 2012 die Verwaltungs- und Zollverfahren vereinfacht und ein elektronisches Datenaustauschsystem zwischen Schiffen und Festland eingerichtet werden. Er soll langfristig zu einem „Blauen Gürtel“ für ungehinderten Seeverkehr in und um Europa weiterentwickelt werden.
- Hintergrund: Die Binnenschiffahrtinformationsdienste („River Information Services“ – RIS) der EU vereinheitlichen die IT-Systeme in der Binnenschiffahrt. Dadurch sollen Transportkapazitäten optimal ausgenutzt werden.
- Die Kommission schlägt insbesondere folgende Maßnahmen vor:
 - Die EMSA soll ihr Mandat auf die Nachbarländer erweitern und diese auch technisch unterstützen.
 - Die Nachbarländer sollen Teil des „Blauen Gürtels“ werden.
 - Die Kommission will mit den Nachbarländern im Rahmen der RIS zusammenarbeiten.

– Straßenverkehr

- Hintergrund: „Schwerfällige Verwaltungsverfahren an den Grenzübergängen“ behindern den Güterverkehr zwischen der EU und ihren Nachbarn (S. 10). Der Zeitverlust beträgt durchschnittlich 40% der Transportzeit.
- Hintergrund: Die EU hat mit einigen Nachbarländern (z. B. Bosnien-Herzegowina) ein Übereinkommen über die Personenbeförderung im grenzüberschreitenden Gelegenheitsverkehr mit Omnibussen (Interbus-Übereinkommen) abgeschlossen. Es sieht u. a. eine teilweise Harmonisierung von steuerlichen und technischen Bedingungen vor.
- Hintergrund: Die EU-Staaten und 22 Nachbarländer (z. B. Albanien, Russische Föderation, Schweiz, Türkei) sind Mitglieder des Europäischen Übereinkommens über die Arbeit des im internationalen Straßenverkehr beschäftigten Fahrpersonals (AETR). Das AETR-Übereinkommen bestimmt grenzübergreifend die Lenk- und Ruhezeiten im gewerblichen Transportverkehr.
- Die Kommission schlägt insbesondere folgende Maßnahmen vor:
 - Die EU und ihre Nachbarländer sollen die Grenzförmlichkeiten und Zollverfahren vereinfachen.
 - Das Interbus-Übereinkommen soll auf weitere Nachbarländer ausgeweitet werden und außerdem Liniendienste erfassen.
 - Die EU will die Vertragsparteien des AETR bei der Einführung des digitalen Fahrtenschreibers, der in der EU seit dem 1. Mai 2006 in alle neuzugelassenen Transportfahrzeuge eingebaut werden muss, unterstützen.

– Eisenbahnverkehr

- Hintergrund: Derzeit wird der grenzüberschreitende Schienenverkehr zwischen der EU, ihren östlichen Nachbarn und Asien insbesondere durch schlechte Infrastruktur, langwierige Grenzförmlichkeiten und unterschiedliche Spurweiten behindert.
- Hintergrund: Die EU beabsichtigt die Einführung eines europäischen Signalgebungssystems („European Rail Traffic Management System“ – ERTMS) [s. Mitteilung KOM (2005) 298]. Dieses soll die unterschiedlichen Signalgebungssysteme in der EU vereinheitlichen, um langfristig Kosten einzusparen und die Fehleranfälligkeit zu verringern.
- Hintergrund: Die Europäische Eisenbahnagentur („European Railway Agency“ – ERA) hat technische Standards für einen effizienteren Schienenverkehr mit unterschiedlichen Spurweiten erarbeitet.
- Die Kommission schlägt insbesondere folgende Maßnahmen vor:
 - Die EU und ihre Nachbarn sollen an Grenzübergängen enger zusammenarbeiten und die Grenzförmlichkeiten vereinfachen.
 - Das ERTMS soll auch in den Nachbarländern eingeführt werden.
 - Die Verfahren zur Umladung zwischen Eisenbahnen mit unterschiedlicher Spurweite sollen ebenfalls verbessert werden.

► Integration der Verkehrsmärkte und Sozialstandards

Als Bedingung für die Integration der Verkehrsmärkte fordert die Kommission die Bereitschaft der Nachbarländer, EU-Standards für „Sicherheit, Umweltschutz sowie Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz“ einzuführen (S. 3).

► Ausbau der Infrastruktur zwischen der EU und ihren Nachbarländern

– Erster Schritt: Festlegung strategischer Verkehrsnetze

- Hintergrund: Die Kommission überarbeitet derzeit ihre Politik für die Transeuropäischen Netze Verkehr (TEN-V; s. hierzu [CEP-Analyse](#)). Die TEN-V sollen die ressourceneffiziente Mobilität von Personen und Gütern sichern, das Wirtschaftswachstum fördern und Arbeitsplätze schaffen.
- Hintergrund: Das EU-Konzept der „Meeresautobahnen“ führt die TEN-V für den Seeverkehr fort. Pilotverbindungen haben die Möglichkeit für kürzere Transportzeiten und niedrigere Kosten im Kurzstreckenseeverkehr aufgezeigt.

- Die Kommission schlägt insbesondere folgende Maßnahmen vor:
 - Es sollen regionale „strategische Verkehrsnetze“ zwischen den Nachbarländern einer Region festgelegt werden und mit den TEN-V verknüpft werden. Die TEN-V sollen auf die Nachbarländer ausgeweitet werden und so als Grundlage für die neue Zusammenarbeit mit diesen dienen.
 - In den Nachbarländern sollen Verbindungen zum Kurzstreckenseeverkehr „mit fortlaufender technischer Unterstützung der EU“ aufgebaut werden (S. 15).
- **Zweiter Schritt: Festlegung „vorrangiger Vorhaben“**
 - Hintergrund: „Vorrangige Vorhaben“
 - müssen „von regionalem und von EU-Interesse“ sein (S. 15) und
 - sollen bis Ende 2013 umgesetzt werden.
 - Die Kommission schlägt insbesondere folgende Maßnahmen vor:
 - Es sollen „vorrangige Vorhaben“ festgelegt werden, die „einem regionalem Netz folgen“, „Gegenstand einer festen Zusage der Nachbarländer sind“ und Engpässe für den internationalen Verkehr beseitigen (S. 15).
- **Dritter Schritt: Finanzierung**
 - Hintergrund: In der mittelfristigen Finanzplanung der EU für die Jahre 2014–2020 wurde die Fazilität „Connecting Europe“ für grenzüberschreitende „Infrastrukturprojekte von EU-Interesse“ geschaffen. Hierfür stehen 31,6 Mrd. Euro zur Verfügung [vgl. auch Mitteilung KOM(2011) 500 zum Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR); s. [CEP-Analyse](#)].
 - Hintergrund: Die Kommission hat mit der Europäischen Investitionsbank (EIB) und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung vereinbart, TEN-V über die EU hinaus auszuweiten.
 - Die Kommission schlägt insbesondere folgende Maßnahmen vor:
 - „Vorrangige Vorhaben“ sollen künftig von der Fazilität „Connecting Europe“ finanziert werden (S. 16).
 - Die Kommission befürwortet eine engere Zusammenarbeit mit internationalen „Finanzinstitutionen“ wie der Weltbank.
- **Umsetzung der Zusammenarbeit zwischen der EU und ihren Nachbarregionen**
 - Östliche Nachbarn: Die Kommission will einen „Verkehrsausschuss für die Östliche Partnerschaft“ einrichten, in dem neben ihr auch die Mitgliedstaaten, die Nachbarländer und internationale „Finanzinstitutionen“ vertreten sind.
 - Südliche Nachbarn: Als Kooperationsgrundlage soll weiter die Euro-mediterrane Partnerschaft (EUROMED) dienen, die u. a. die Schaffung einer Freihandelszone anstrebt.
 - Westliche Balkanländer: Als Kooperationsgrundlage soll weiter die Beobachtungsstelle für den Verkehr in Südeuropa (SEETO) dienen. Die SEETO hat ein „regionales Verkehrsnetz“ festgelegt, vorrangige Vorhaben ermittelt und überwacht verkehrspolitische Maßnahmen (S. 18).

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Kommission geht auf Fragen der Subsidiarität nicht ein.

Politischer Kontext

Die EU will die Beziehungen zu ihren Nachbarländern vertiefen. Dazu betreibt sie bereits mit einigen Nachbarländern die ENP, welche erst kürzlich überprüft wurde [s. Mitteilung KOM(2011) 303].

Die EU-Verkehrspolitik soll insgesamt neu ausgerichtet werden (vgl. Konsultation über die künftige Ausgestaltung der TEN-V [KOM(2010) 212, s. [CEP-Analyse](#); Weißbuch Verkehr [KOM(2011) 144, s. [CEP-Analyse](#)]). Die TEN-V-Politik bezweckt die Vollendung des meist aus nationalen Abschnitten bestehenden „Gesamtnetzes“, welches den Zugang zu einem zusammenhängenden „Kernnetz“ sicherstellen soll. Das „Kernnetz“ beinhaltet Verbindungen von wirtschaftlicher Bedeutung in der EU und zu ihren Nachbarn.

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion: GD Mobilität und Verkehr

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Mobilität und Verkehr hören nicht an den EU-Außengrenzen auf. Hindernisse an diesen und im dahinterliegenden grenzüberschreitenden Verkehr betreffen somit auch die Personen- und Güterverkehrsströme in der EU. Daher ist es sachgerecht, dass die Kommission verkehrspolitische Konzepte entwickelt, die die Nachbarländer einbeziehen.

Die Vorhaben zur Marktintegration ermöglichen mehr Wettbewerb im Verkehrsbereich, wodurch Vorteile für Verbraucher (niedrigere Preise und größeres Angebot) und Unternehmen (Erschließung neuer Märkte) entstehen. Die mit der Integration einhergehende Vereinheitlichung von Regelungen ermöglicht Kosteneinsparungen.

Die Bedingung der Kommission, **dass** potenzielle **Kooperationsländer europäische Sozialvorschriften einführen müssen, wirkt protektionistisch**. Denn die Erhöhung dieser Sozialvorschriften auf EU-Niveau verteuert die Arbeitskraft und somit die Produktionskosten in den Nachbarländern, die somit einen möglichen komparativen Kostenvorteil verlieren. Die Kommission erwähnt nicht, um welche Sozialvorschriften es sich konkret handelt. Zudem begründet sie nicht, warum sie die Einhaltung solcher Standards fordert.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die Kommission sollte Verkehrsprojekte, bei denen die Einbeziehung von Nachbarländern zu Verzögerungen führen würde, zunächst innerhalb der EU vorantreiben. Denn eine größere Anzahl von Beteiligten erhöht die Komplexität der Projektumsetzung und die Koordinationskosten. Dies gilt konkret für die Vorschläge der Kommission zur Einbeziehung der Nachbarländer in die FABs und in den „Blauen Gürtel“. So haben sich bei der Einrichtung der FABs bereits innerhalb der EU aufgrund unterschiedlicher Luftraumüberwachungssysteme erhebliche Schwierigkeiten ergeben (s. [CEP-Studie](#) zum SES).

Die Vereinfachung von Grenzformlichkeiten und Zollverfahren ermöglicht Zeiteinsparungen und somit einen kostengünstigeren Personen- und Gütertransport. Dies führt zu niedrigeren Preisen für Verbraucher. Allerdings darf durch die Vereinfachung die originäre Aufgabe der Grenzübergangsbehörden, nämlich die Kontrolle des Personen- und Güterflusses, nicht vernachlässigt werden. Die Kommission äußert sich zu dieser Problematik freilich nicht.

Durch die Bereitstellung von EU-Geldern, über die Fazilität „Connecting Europe“, kann es zur Realisierung von Infrastrukturprojekten kommen, die sonst nicht umgesetzt würden. Denn **ein einzelner Staat hat häufig nicht genügend Investitionsanreize für die Durchführung von Infrastrukturprojekten, die nicht nur ihm selbst, sondern auch weiteren Staaten Vorteile bringen** und somit einen staatenübergreifenden Mehrwert aufweisen. **Daher ist eine Förderung dieser Infrastrukturprojekte durch die EU sachgerecht.**

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Die vorgestellten Maßnahmen verbessern die grenzüberschreitende Verkehrsanbindung. Dies erhöht die Arbeitsteilung und fördert somit Wachstum und Beschäftigung.

Folgen für die Standortqualität Europas

Eine bessere Verkehrsinfrastruktur hebt wegen eines besseren Personen- und Güterflusses **die Standortqualität der EU**. Durch Verbesserung der Infrastruktur und der EU-Anbindung jener Nachbarländer, die derzeit noch ein schlechteres Verkehrsnetz als die EU haben, sinkt zwar der komparative Standortvorteil der EU gegenüber diesen Ländern. Insgesamt ist jedoch davon auszugehen, dass die Vorteile überwiegen, zumal die Standortqualität Europas gegenüber anderen Regionen (z. B. in Asien oder Amerika) verbessert wird.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die EU darf mit ihren Nachbarländern Kooperationsübereinkommen schließen (Art. 8 Abs. 2 EUV). Sie darf mit Entwicklungsländern (Art. 208 AEUV) und Nicht-Entwicklungsländern (Art. 212 AEUV) zusammenarbeiten und diese finanziell unterstützen sowie mit Drittstaaten zur Förderung von „Vorhaben von gemeinsamem Interesse“ und zur Sicherstellung der Interoperabilität von Netzen kooperieren (Art. 171 Abs. 3 AEUV). Im Übrigen gelten für die Außenkompetenzen die allgemeinen Regeln (Art. 216 Abs. 1 AEUV), wonach Kompetenztitel für die EU-Politik nach innen regelmäßig eine Kompetenz der EU auch nach außen begründen. Zur Durchführung der gemeinsamen Verkehrspolitik darf die EU „zweckdienliche Vorschriften“ erlassen (Art. 91 Abs. 1 AEUV), zu denen auch Sozialstandards (z. B. Lenkzeiten) rechnen. Ferner darf sie soziale Arbeitnehmerrechte regeln (Art. 153 AEUV) und Maßnahmen mit umweltpolitischer Zielsetzung erlassen (Art. 192 AEUV).

Subsidiarität

Die skizzierten Maßnahmen müssen zukünftig noch konkretisiert werden, sodass die Frage der Subsidiarität derzeit nicht beurteilt werden kann.

Verhältnismäßigkeit

Derzeit nicht absehbar.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Derzeit nicht absehbar.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Derzeit nicht absehbar.

Zusammenfassung der Bewertung

Die Maßnahmen der Kommission zur Marktintegration ermöglichen mehr Wettbewerb im Verkehrsbereich, wodurch Vorteile für Unternehmen und Verbraucher entstehen. Die EU-Förderung von Infrastrukturprojekten an den Außengrenzen der EU und in Nachbarländern kann einen staatenübergreifenden Mehrwert schaffen. Dies verbessert die Verkehrsinfrastruktur und erhöht die Standortqualität der EU. Allerdings wirkt die Bedingung, dass Kooperationsländer Sozialstandards einführen müssen, protektionistisch.