



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 31.1.2007
COM(2007) 32 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES
PARLEMENT**

Uitbreiding van de belangrijkste trans-Europese vervoersassen naar de buurlanden

Richtsnoeren voor vervoer in Europa en de naburige regio's

{SEC(2007) 98}
{SEC(2007) 99}

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES
PARLEMENT**

Uitbreiding van de belangrijkste trans-Europese vervoersassen naar de buurlanden

Richtsnoeren voor vervoer in Europa en de naburige regio's

(Voor de EER relevante tekst)

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding en achtergrond van het beleid	3
1.1.	De EU en de naburige regio's.....	3
1.2.	Vervoerscontext	4
1.2.1.	Trans-Europese vervoersnetwerken in de Europese Unie	4
1.2.2.	Pan-Europese corridors en gebieden.....	4
1.2.3.	Netwerkontwikkeling op regionaal niveau	5
1.3.	Beleidsontwikkeling.....	6
2.	Richtsnoeren voor vervoer in europa en de naburige regio's	7
2.1.	Vijf assen om de EU met de buurlanden te verbinden.....	7
2.1.1.	Integratie van de pan-Europese corridors en gebieden	8
2.1.2.	Samenwerking met andere organisaties	9
2.2.	Infrastructuurprojecten.....	9
2.3.	Horizontale maatregelen ter bevordering van interoperabiliteit	9
2.3.1.	EU-samenwerking ter uitvoering van horizontale maatregelen.....	10
3.	Implementatie van de beleidsrichtsnoeren	11
3.1.	Multilaterale structuur voor coördinatie en monitoring.....	11
3.2.	Financiering van de maatregelen	11
3.3.	Institutionele opzet	12
3.4.	Stapsgewijze benadering.....	13

1. INLEIDING EN ACHTERGROND VAN HET BELEID

Een belangrijke doelstelling van het externe beleid van de Europese Unie (EU) is de verspreiding van het beleid van de Unie, zoals de beginselen en regels van de interne markt, naar de buurlanden te vergemakkelijken. Dit wordt duidelijk benadrukt in de recente mededeling betreffende de versterking van het Europees nabuurschapsbeleid¹. In de vervoerssector wordt ernaar gestreefd de wetgeving, normen en technische specificaties van onze belangrijkste handelspartners verenigbaar te maken met die van de EU; dit stimuleert handel en duurzame groei en bevordert de sociale samenhang, wat op zijn beurt bijdraagt tot het verwezenlijken van de Lissabonagenda.

In deze mededeling wordt een overzicht gegeven van de eerste stappen van een breed opgevat beleid voor nauwere integratie van het vervoerssysteem van de EU met dat van buurlanden. Het beleid richt zich op de belangrijkste in gebruik zijnde infrastructuur voor internationaal vervoer en op relevante wetgeving voor het gebruik van deze routes door alle vervoerstakken; na verloop van tijd kan deze benadering leiden tot het ontwikkelen van gemeenschappelijke regelgeving en wetgeving voor de vervoerssector als geheel, zodat een effectieve vervoersmarkt kan ontstaan die de EU en de buurlanden omvat.

1.1. De EU en de naburige regio's

Na de historische uitbreiding van 2004 met 10 landen van Centraal- en Oost-Europa en het Middellandse-Zeegebied, zijn begin 2007 ook Roemenië en Bulgarije tot de EU toegetreden. Met de kandidaatlidstaten Kroatië en Turkije zijn toetredingsonderhandelingen aan de gang. Ook de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië is kandidaat voor toetreding; Albanië, Bosnië en Herzegovina, Montenegro en Servië, inclusief Kosovo², zijn potentiële kandidaten.

Het doel van het Europees nabuurschapsbeleid is het ontstaan van nieuwe scheidslijnen tussen de EU en de buurlanden te vermijden. Het richt zich op het bevorderen van vrede, stabiliteit, veiligheid, groei, ontwikkeling en welvaart in de buurlanden, en op modernisering van de economie en de samenleving. Het Europees nabuurschapsbeleid was oorspronkelijk bedoeld voor de onmiddellijke buurlanden. Ondertussen zijn ook actieplannen overeengekomen met Israël, Jordanië, Libanon, Moldavië, Marokko, de Palestijnse Autoriteit, Tunesië, Oekraïne, Armenië, Azerbeidzjan en Georgië, en binnenkort ook met Egypte. Tijdens de topontmoeting van mei 2005 hebben de EU en Rusland stappenplannen goedgekeurd om hun samenwerking te versterken door vier "gemeenschappelijke ruimtes" op te richten.

Deze initiatieven hebben geleid tot een nieuw, omvangrijk en toekomstgericht kader waarmee de EU probeert de principes van de interne markt uit te breiden en politieke en economische vernieuwing, ontwikkeling en modernisering te bevorderen, in wederzijds belang. Zoals wordt benadrukt in de recente mededeling betreffende de versterking van het Europees nabuurschapsbeleid zijn er een aantal horizontale thema's, zoals vervoer, die van gemeenschappelijk belang zijn en gemeenschappelijke aandachtspunten vormen en waarvoor een multilaterale aanpak nuttig zou kunnen zijn. Om volledig profijt te kunnen trekken van de voordelen van hechtere relaties met de EU en het vooruitzicht van een betere toegang tot haar

¹ COM(2006) 726 van 4 december 2006.

² Volgens Resolutie 1244 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties van 10 juni 1999.

markt, moeten de vervoerssystemen van de buurlanden in staat zijn de toegenomen vervoersstromen te verwerken. In het kader van het toetredingsproces en het Europees nabuurschapsbeleid wordt duidelijk gesteld dat het beleid op het gebied van de trans-Europese netwerken strategieën moet omvatten om dit doel te bereiken.

1.2. Vervoerscontext

1.2.1. Trans-Europese vervoersnetwerken in de Europese Unie

Het beleid inzake het trans-Europees vervoersnetwerk (TEN), dat in 2004 is herzien³, verleent prioriteit aan investeringen voor 30 transnationale prioriteitsassen en -projecten. Het beleid is sterk gericht op de integratie van de netwerken van de nieuwe lidstaten. Zoals benadrukt door de Europese Raad in december 2003 zullen de trans-Europese assen zorgen voor versterking van de concurrentie en de onderlinge samenhang van de uitgebreide Unie, door een betere aansluiting van de interne markt tot stand te brengen. Het TEN-beleid is echter niet gericht op vervoersverbindingen tussen de EU en buurlanden of andere handelspartners. Deze verbindingen zijn vanaf het begin van de jaren '90 ontwikkeld via de pan-Europese corridors en gebieden.

1.2.2. Pan-Europese corridors en gebieden

De pan-Europese corridors en gebieden (PEC) zijn ontwikkeld tijdens twee ministeriële conferenties, op Kreta (1994) en in Helsinki (1997), met als doel de EU15 met de toenmalige buurlanden te verbinden. Na de uitbreidingen van 2004 en 2007 vallen de corridors nu voornamelijk binnen de EU en maken zij dus deel uit van het TEN-netwerk.

De samenwerking binnen de PEC's is georganiseerd via niet-bindende intentieverklaringen, die in de meeste gevallen ook voorzien in een voorzitterschap en een secretariaat. De financiering van de secretariaten, waarvoor één land langs de corridor verantwoordelijk is, is ongelijk en hangt in grote mate af van de specifieke omstandigheden van de desbetreffende PEC. In het bijzonder zijn de volgende zwakke punten geïdentificeerd:

- de planning en het stellen van prioriteiten voor investeringen gebeuren in de meeste gevallen stapsgewijs, waarbij een nationale logica wordt gevolgd en de behoeften van het internationale vervoer langs de gehele as worden verwaarloosd;
- de nadruk ligt op infrastructuur en er is onvoldoende aandacht voor het opheffen van knelpunten die niet met de infrastructuur te maken hebben, terwijl deze vaak de primaire oorzaak van vertragingen zijn, in het bijzonder bij grensoverschrijdingen;
- er zijn geen algemeen overeengekomen methodes, die aan internationaal erkende normen voldoen, om de economische, sociale en milieu-effecten van plannen en projecten te beoordelen?

³ Beschikking 884/2004/EG.

1.2.3. Netwerkontwikkeling op regionaal niveau

Met de identificatie van kernnetwerken in sommige naburige regio's is al gedeeltelijk tegemoet gekomen aan de zwakke punten van de pan-Europese corridors en gebieden. Deze activiteiten, die worden gesteund uit hoofde van het toetredingskader en de bilaterale actieplannen van het Europees nabuurschapsbeleid, zijn gericht op het verbeteren van de beleidsuitvoering en de infrastructuur van de regionale vervoerssystemen:

- in 2004 hebben de westelijke Balkanlanden⁴ en de Europese Commissie een intentieverklaring voor de ontwikkeling van een kernnetwerk ondertekend. Om deze intentieverklaring te implementeren is een stuurgroep opgericht, met de steun van een secretariaat en het Waarnemingscentrum voor vervoer in Zuidoost-Europa (South East Europe Transport Observatory, SEETO). Het SEETO is sinds juni 2005 operationeel en is erop gericht informatiesystemen in het leven te roepen en een vijfjarenplan en procedures voor het verbeteren van het kernnetwerk te formuleren. Bovendien hebben de internationale donoren onder leiding van de Wereldbank en de EU een infrastructuurstuurgroep opgezet voor het coördineren van donoractiviteiten;
- in het Middellandse-Zeegebied is in 1995 in het kader van het Barcelona-proces de samenwerking in de vervoerssector op gang gebracht, waarbij als doel werd gesteld om tegen 2010 een vrijhandelszone in dat gebied tot stand te brengen. In 1998 is een Euro-Mediterraan vervoersforum in het leven geroepen om gemeenschappelijke benaderingen te coördineren en een geïntegreerd regionaal vervoerssysteem te ontwikkelen. Op de eerste Euro-Mediterrane ministeriële conferentie voor vervoer, die in 2005 plaatsvond, zijn de belangrijkste prioriteiten voor de ontwikkeling van de vervoerssector geïdentificeerd en is het forum verzocht voor de komende vijf jaar een regionaal actieplan voor vervoer op te stellen;
- Turkije is in het kader van de toetredingsgesprekken bezig met het identificeren van een kernnetwerk en het opstellen van een lijst van prioritaire infrastructuurprojecten. Turkije is betrokken bij zowel de pan-Europese corridors als de TRACECA-corridor;
- de TRACECA-corridor, die sinds 1993 in ontwikkeling is, verbindt Europa met Turkije en verder met Armenië, Azerbeidzjan en Georgië in de zuidelijke Kaukasus, tot in Centraal-Azië. De samenwerking is georganiseerd via een multilaterale principe-overeenkomst, ondertekend door de betrokken landen⁵, waarbij een intergouvernementele commissie en een permanent secretariaat in het leven zijn geroepen. Het secretariaat houdt toezicht op de uitvoering van de besluiten van de Commissie en doet gepaste voorstellen voor de totstandbrenging van de multilaterale overeenkomst;
- voor Wit-Rusland, Moldavië en de Oekraïne blijven de pan-Europese corridors het referentienetwerk;

⁴ Albanië, Bosnië en Herzegovina, Kroatië, de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, Montenegro, Servië en Kosovo (onder resolutie 1244 van de VN-veiligheidsraad).

⁵ Deze zijn: Afghanistan, Armenië, Azerbeidzjan, Bulgarije, Georgië, Kazakstan, Kirgizië, Moldavië, Roemenië, Tadjikistan, Turkije, Oekraïne en Oezbekistan. Pakistan en Iran hebben een aanvraag ingediend voor lidmaatschap van TRACECA.

- met Rusland wordt op het gebied van vervoer samengewerkt via de EU-Rusland-dialoog, die in 2005 van start is gegaan. Er zijn vijf deskundigengroepen in het leven geroepen, die zich bezig houden met vervoersstrategieën, infrastructuur en publiek-private partnerschappen; veiligheid van het vervoer; luchtvervoer; zeevaart; vervoer over zee en rivieren en binnenscheepvaart; vervoer over de weg en via het spoor;
- de samenwerking met het gebied rond de Kaspische en de Zwarte Zee is een vervolg op de ministeriële vervoersconferentie EU-Zwarte Zee-Kaspische Zee in 2004 in Baku, waaraan de TRACECA-landen, Rusland en Wit-Rusland hebben deelgenomen. Als deel van dit "Baku-proces" zijn vier werkgroepen van deskundigen op het gebied van vervoer in het leven geroepen, die respectievelijk betrekking hebben op luchtvaart, veiligheid, vervoer over de weg en via het spoor, en infrastructuur. Doel is de samenwerking te versterken tussen de EU en de partnerlanden en, nog belangrijker, tussen de landen van dat gebied onderling.

De Commissie is van mening dat deze initiatieven een belangrijke stap zijn op weg naar duurzame ontwikkeling en regionale integratie. Het proces van het integreren van de buurlanden in de EU-markten en de Europese samenleving vergt een onderling compatible en aaneengesloten infrastructuur en op elkaar afgestemde regelgeving. In het kader van dit proces moet de aandacht worden gefocust op een beperkt aantal belangrijke transnationale verbindingen; zodat de onvermijdelijk schaarse bronnen toch een duidelijke stimulans voor de handel en de economische groei teweegbrengen, zowel in de EU als in de buurlanden. Een dergelijk beleid wordt uiteengezet in punt 2.

1.3. Beleidsontwikkeling

Om het concept van het Europees nabuurschapsbeleid te implementeren op het gebied van vervoer en manieren te vinden om de EU beter met haar buurlanden te verbinden, heeft de Europese Commissie in 2004⁶ een groep op hoog niveau opgericht voor de *uitbreiding van de belangrijkste trans-Europese vervoersassen naar de omringende landen en gebieden*, voorgezeten door de voormalige vice-president van de Commissie, mevrouw Loyola de Palacio. Het verslag⁷ van de groep is in december 2005 bij de Commissie ingediend. Tijdens de volledige duur van zijn werkzaamheden heeft de groep een openbare raadpleging georganiseerd om rekening te kunnen houden met de inzichten en aandachtspunten van de belanghebbenden. Hoewel de meerderheid van de belanghebbenden positief stonden tegenover de aanbevelingen van de groep, was er toch enige bezorgdheid over het opnemen van milieu- en sociale aspecten⁸.

⁶ Besschikking van de Commissie C(2004) 3618 van 29 september 2004.

⁷ Zie http://europa.eu.int/comm/ten/transport/external_dimension/index_en.htm.

⁸ De schriftelijke en mondelinge bijdragen aan beide raadplegingen kunnen worden gedownload via http://ec.europa.eu/ten/transport/external_dimension/hlg/index_en.htm.

2. RICHTSNOEREN VOOR VERVOER IN EUROPA EN DE NABURIGE REGIO'S

Na onderzoek van de voorstellen van de groep op hoog niveau en de in het kader van de openbare raadpleging ontvangen reacties, beschouwt de Commissie het werk van de groep als een goede basis voor samenwerking tussen de EU en de buurlanden. De Commissie adviseert daarom aan de Raad en het Europees Parlement aandacht te besteden aan het verslag van de groep en akkoord te gaan met het voorstel om het concept van de pan-Europese corridors en gebieden als volgt te herzien:

- uitbreiding van het geografische bereik van het concept van de pan-Europese corridors en gebieden, teneinde volledig rekening te kunnen houden met het herziene trans-Europese netwerkbeleid, het toetredingskader en de doelstellingen van het Europees nabuurschapsbeleid;
- uitbreiding van de relevante interne-marktprincipes en -regels naar de buurlanden, door rekening te houden met duurzaamheid en door het belang te benadrukken van niet-infrastructurele maatregelen om de handel en de vervoerstromen langs de belangrijkste assen te bevorderen;
- versterking van de coördinatie- en monitoringkaders om te zorgen voor volledige betrokkenheid van de desbetreffende landen, om gezamenlijk gebruik van hulpbronnen voor duurzame ontwikkeling van infrastructuur en een uitbreiding van het beleid van de Unie, inclusief de sociale dimensie, naar de buurlanden mogelijk te maken.

2.1. Vijf assen om de EU met de buurlanden te verbinden

De Commissie is van mening dat de werkingssfeer van het concept van de pan-Europese corridors en gebieden moet worden bijgewerkt, om de nieuwe geopolitieke context na de uitbreiding van de EU te weerspiegelen en om de belangrijkste assen van de trans-Europese netwerken beter te doen aansluiten op die van de buurlanden. Daarom stelt de Commissie voor de volgende vijf transnationale assen vast te stellen, die overeenkomen met de voorstellen van de groep op hoog niveau (voor de situering, zie bijlage 1):

- Snelwegen op zee: voor de verbinding met de gebieden aan de Baltische Zee, Barentssee, Atlantische Oceaan (inclusief de ultraperifere gebieden⁹), Middellandse Zee, Zwarte Zee en Kaspische Zee, alsook de kustlanden binnen de zeegebieden, met de uitbreiding naar de Rode Zee via het Suezkanaal.
- Noordelijke as: om de noordelijke EU te verbinden met Noorwegen in het noorden en met Wit-Rusland en Rusland in het oosten. Er is ook een verbinding gepland naar het gebied van de Barentssee, waardoor Noorwegen via Zweden en Finland met Rusland wordt verbonden.

⁹ Canarische Eilanden, Azoren en Madeira.

- Centrale as: om het centrum van de EU te verbinden met Oekraïne en de Zwarte Zee en via binnenwaterwegen met de Kaspische Zee. Een rechtstreekse verbinding van Oekraïne met de trans-Siberische spoorweg en een binnenwaterwegverbinding van de Donau/Wolga naar de Baltische Zee zijn eveneens gepland.
- Zuidoostelijk as: om de EU te verbinden met de Balkan en Turkije en verder met de zuidelijke Kaukasus en de Kaspische Zee, en met het Midden-Oosten tot Egypte en de Rode Zee.
- Zuidwestelijke as: om het zuidwesten van de EU met Zwitserland en Marokko te verbinden, met inbegrip van de trans-Maghreb-verbinding tussen Marokko, Algerije en Tunesië en de uitbreiding naar Egypte.

Volgens de analyse van de groep op hoog niveau dragen deze vijf assen het sterkst bij tot het bevorderen van de internationale markten, de handel en het verkeer. Zij behelzen eveneens enkele takken in gebieden waar de verkeersvolumes door de huidige politieke problematiek relatief laag zijn, waarbij beoogd wordt de regionale samenwerking en integratie op lange termijn te verbeteren. De Commissie benadrukt in deze context dat open en veilige grenzen tussen de EU en de buurlanden en tussen de buurlanden onderling van fundamenteel belang zijn voor het stimuleren van de handel en het versterken van de regionale samenwerking.

De Commissie stelt voor in dit stadium alleen rekening te houden met de verbindingen tussen de EU en de buurlanden, en niet met de verbindingen tussen buurlanden en derde landen (zie echter punt 2.1.2). Ook wordt benadrukt dat deze vijf assen geen wijziging inhouden van de prioriteiten die voor de trans-Europese vervoersnetwerken voor de EU gelden (zie punt 1.2.1).

2.1.1. Integratie van de pan-Europese corridors en gebieden

Overeenkomstig de standpunten van de voorzitters van de pan-Europese corridors stelt de Commissie voor de PEC's volledig in de nieuwe structuren te integreren en op hun ervaring voort te bouwen. Terwijl het grootste deel van de pan-Europese corridors I, IV, V, VI en VII nu op het grondgebied van de EU liggen en dus deel uitmaken van een prioritair project van de trans-Europese vervoersnetwerken, vallen de overige corridors als volgt onder de voorgestelde vijf assen:

- De vier pan-Europese assen (Barentssee, Zwarte Zee, Ionische Zee en Middellandse Zee) vallen onder "snelwegen op zee", voor zover het maritieme verbindingen betreft.
- Onder de noordelijke as vallen de PEC II en het noordelijk gedeelte van de PEC IX. Deze omvat tevens een landverbinding naar het pan-Europese gebied van de Barentssee, waarbij Noorwegen via Zweden en Finland met Rusland wordt verbonden.
- De centrale as omvat de PEC III en een tak van de PEC's V en IX.
- De zuidoostelijke as bestaat uit een samensmelting en uitbreiding van de PEC's IV en X, uit de PEC's VII en VIII en uit een tak van PEC V. De as wordt verder uitgebreid naar het Midden-Oosten en sluit aan op TRACECA in Turkije, Armenië, Azerbeidzjan en Georgië.

- De zuidwestelijke as omvat een landverbinding in het pan-Europese Middellandse-Zeegebied.

2.1.2. *Samenwerking met andere organisaties*

De Commissie acht het van het grootste belang dat de ontwikkeling van de vijf assen nauwgezet wordt gecoördineerd met organisaties die internationale vervoerscorridors in andere gebieden ontwikkelen. Deze omvatten in het bijzonder de TRACECA-corridor in Centraal-Azië, de trans-Afrikaanse netwerken¹⁰ en netwerken die Europa met Azië verbinden en die zijn ontwikkeld door de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties, de Economische en Sociale Commissie voor Azië en de Stille Oceaan van de Verenigde Naties en de Europese conferentie van ministers van vervoer.

2.2. **Infrastructuurprojecten**

De groep op hoog niveau heeft een aantal infrastructuurprojecten naar voren gebracht, die werden geclassificeerd in twee categorieën, afhankelijk van hun ontwikkelingsstadium. Bij de openbare raadpleging werd bezorgdheid geuit over de eventuele negatieve invloed van de verdere ontwikkeling van bepaalde transnationale assen op het milieu, en met name op de biodiversiteit. De Commissie stelt daarom voor de projectlijsten als indicatief te beschouwen en benadrukt het belang van de ontwikkeling van algemene plannen voor de assen. Deze algemene plannen dienen te worden beoordeeld vanuit strategisch-economisch, milieu- en sociaal oogpunt, overeenkomstig de beste internationale praktijken en, indien relevant, overeenkomstig de EU-wetgeving¹¹.

2.3. **Horizontale maatregelen ter bevordering van interoperabiliteit**

De Commissie stelt voor de door de groep op hoog niveau voorgestelde horizontale maatregelen goed te keuren als basis voor samenwerking, teneinde het vervoer langs de assen sneller en effectiever te maken. Deze maatregelen zijn gericht op een geleidelijke harmonisatie van de wetgeving en het beleid van de buurlanden met het relevante acquis communautaire; zij betreffen alle vervoerstakken en hebben onder meer betrekking op:

- het garanderen van technische, wettelijke en administratieve interoperabiliteit met systemen in de EU, bijvoorbeeld wat spoorwegnetwerken, signaleringssystemen of heffingssystemen voor infrastructuur betreft;
- het bespoedigen van procedures voor grensoverschrijding door onverwijld de relevante internationale conventies, die in de EU reeds zijn aangenomen, toe te passen, door het introduceren van "unieke loketten" via gedeelde faciliteiten, en door het vereenvoudigen en harmoniseren van handels- en vervoersgerelateerde documentatie overeenkomstig de praktijk in de EU;

¹⁰ Deze zijn ontwikkeld in het kader van de Afrikaanse Unie en het EU-Afrikaans Partnerschap voor infrastructuur.

¹¹ Voor praktische richtsnoeren voor de uitvoering van de socio-economische beoordeling en de strategische milieubeoordeling, zie de projecten HEATCO via <http://heatco.ier.uni-stuttgart.de/> en BEACON via <http://www.transport-sea.net/results.phtml> van het 6e kaderprogramma voor onderzoek.

- het in alle vervoerstakken toepassen van nieuwe technologieën die effectief zijn en compatible met de op Europees grondgebied toegepaste systemen, zoals systemen voor verkeersbeheer en informatieverstrekking (met name ERTMS¹² en SESAR¹³), inclusief satellietnavigatie (Galileo);
- maatregelen ter verbetering van de veiligheid, beveiliging en werkomstandigheden in alle vervoerstakken, bijvoorbeeld door harmonisatie van normen en procedures op het hoogste prestatieniveau;
- toepassing van internationale conventies, beoordeling van de sociale en milieueffecten, procedures voor overheidsopdrachten enz., in overeenstemming met de EUnormen, de regelgeving voor fondsenwerving van donoren en volgens de beste internationale praktijken.

2.3.1. EU-samenwerking ter uitvoering van horizontale maatregelen

Actieplannen in de context van EU-samenwerkingskaders zijn belangrijke instrumenten voor de uitvoering van horizontale maatregelen. Deze actieplannen worden gezamenlijk afgesproken met partnerlanden, waarbij de volgende doelstellingen worden nagestreefd (zie ook punt 1.2.3):

- voor (potentiële) kandidaat-lidstaten is het doel in alle sectoren geleidelijke overeenstemming met het acquis communautaire te verwezenlijken;
- voor landen die onder het nabuurschapsbeleid vallen, worden in bilaterale actieplannen en strategische documenten prioriteiten vastgesteld op een groot aantal gebieden, waaronder vervoer en douane, alsook op horizontale gebieden zoals milieu en sociale zaken;
- multilaterale samenwerking, in het bijzonder in de context van de tenuitvoerlegging van de TRACECA-strategie tot 2015 en het Baku-proces, en de plannen voor een mediterrane actieplan voor regionaal vervoer, vormen een aanvulling op de bilaterale actieplannen;
- grensoverschrijdende samenwerking tussen aangrenzende gebieden in de EU en in de naburige landen zullen een steeds grotere rol spelen, inclusief acties om het vervoer te verbeteren en de samenwerking op juridisch en administratief vlak te versterken.

Terwijl de kaders voor EU-samenwerking reeds betrekking hebben op de meeste horizontale maatregelen, is de Commissie van mening dat deze ook bekeken moeten worden in samenhang met infrastructuurontwikkeling langs de belangrijkste transnationale assen. Dit moet ervoor zorgen dat de belangrijkste knelpunten langs een as tijdig en op een gesynchroniseerde manier worden aangepakt en dat de verschillende procedures en normen compatible zijn langs de gehele as die voor internationaal vervoer naar en van de Unie wordt gebruikt.

¹² ERTMS is het European Rail Traffic Management System (Europees spoorverkeersbeheersysteem).

¹³ SESAR is het Europese moderniseringsprogramma voor de luchtverkeersleidingsinfrastructuur.

3. IMPLEMENTATIE VAN DE BELEIDSRICHTSNOEREN

3.1. Multilaterale structuur voor coördinatie en monitoring

Door de toenemende uitdagingen waarmee de EU wordt geconfronteerd, is het nóg belangrijker geworden de doeltreffendheid en de samenhang van het externe beleid te verbeteren en te zorgen voor betere strategische planning, meer samenhang tussen de diverse externe beleidsinstrumenten, en betere samenwerking tussen de EU-instellingen, de lidstaten, de buurlanden en andere relevante belanghebbenden. Deze samenwerking dient:

- de landen in een multilaterale context bijeen te brengen en tegelijkertijd effectieve regionale samenwerking mogelijk te maken;
- interoperabiliteit van netwerken tussen de EU en de buurlanden te bevorderen en de wetgeving en het beleid in de buurlanden verder in overeenstemming te brengen met de EU-normen, teneinde verdere economische en sociale ontwikkeling en duurzaam milieubeleid te garanderen;
- zich te richten op ontwikkelingsbehoeften van infrastructuurprojecten van wederzijds belang en directe investeringen voor deze projecten aan te trekken en te sturen;
- toezicht uit te oefenen op het opheffen van niet-infrastructurele belemmeringen en de tenuitvoerlegging van horizontale maatregelen langs de assen;
- te zorgen voor duurzame ontwikkeling en deze te bevorderen door rekening te houden met economische, milieu- en sociale consequenties van infrastructuurplannen en -projecten en horizontale maatregelen.

3.2. Financiering van de maatregelen

Voor de implementatie van dit ambitieuze plan moeten alle relevante financieringsbronnen, zowel publiek als privé, nationaal als internationaal, worden samengebracht. Terwijl de openbare budgetten belangrijk zullen blijven, zal de rol van de internationale financieringsinstellingen (IFI's) zoals de Europese Investeringsbank (EIB), de Europese Bank voor Reconstructie en Ontwikkeling (EBRD) en de Wereldbank cruciaal zijn voor het financieren van de evenwichtige ontwikkeling van de belangrijkste transnationale assen en het totale vervoersstelsel.

De Commissie beveelt aan voort te bouwen op de succesvolle samenwerking met de IFI's in de stuurgroep voor infrastructuur in de westelijke Balkan (zie punt 1.2.3) en het concept uit te breiden naar andere gebieden. EU-lidstaten en andere donoren dienen indien nodig in een dergelijke samenwerking te worden opgenomen.

Vanaf 2007 zal het Europees Nabuurschap- en Partnerschapinstrument (ENPI) zorgen voor financiële bijstand aan de buurlanden. Dit omvat onder meer steun voor financiële instellingen die geld lenen in de prioritaire sectoren via een voorgestelde "investeringsfaciliteit voor buurlanden", en steun voor de tenuitvoerlegging van de horizontale maatregelen. In het kader van EU-bijstand verleende steun voor studies betreffende de opstelling van algemene plannen, de haalbaarheid van projecten en publiek-private partnerschappen, kan landen bovendien helpen zich voor te bereiden op investeringen.

Bovendien voorziet het voorstel van de Commissie voor de nieuwe EIB-mandaten inzake kredietverlening aan derde landen voor de periode 2007-13 in een aanzienlijke stijging van de leenplafonds voor de buurlanden. De Commissie, de EIB en de EBRD hebben een specifieke intentieverklaring ondertekend om samenwerking te bevorderen in Oost-Europa, de zuidelijke Kaukasus, Rusland en Centraal-Azië.

Het "Pre-toetredingsinstrument" (IPA) zal financiële ondersteuning bieden voor de kandidaatlidstaten en potentiële kandidaatlidstaten (zie punt 1.1). De mate van ondersteuning varieert naar gelang van de status van het land. Aan de kandidaatlidstaten wordt het volledige gamma aan ondersteuning aangeboden, inclusief steun om te voldoen aan de toetredingscriteria en om zich voor te bereiden op het cohesiebeleid, zoals investeringen in infrastructuur, terwijl aan de potentiële kandidaatlidstaten een beperktere reeks maatregelen wordt aangeboden.

3.3. Institutionele opzet

Ingevolge de in de voorgaande hoofdstukken gepresenteerde analyse en de de steun die de Commissie tijdens de openbare raadpleging heeft ontvangen van diverse belanghebbenden, is de Commissie van mening dat een sterk bindend coördinatiekader van essentieel belang is. Dit moet garanderen dat de betrokken landen zich er vast toe verbinden op tijdige en gesynchroniseerde wijze de nodige maatregelen langs de assen te nemen en zich daar gezamenlijk verantwoordelijk voor voelen.

Eén mogelijk coördinatiekader kan voorzien in een kostenbesparende institutionele opzet voor het ondersteunen van de tenuitvoerlegging en monitoring van de assen. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat een structuur op drie niveaus wordt opgezet:

- Regionale stuurgroepen voor het volgen van de tenuitvoerlegging van de overeengekomen assen en maatregelen op technisch niveau. De regionale stuurgroepen kunnen ook donorconferenties per as organiseren en daar sociale partners en andere eventuele belanghebbenden bij betrekken. Alle regionale stuurgroepen dienen regelmatig bij elkaar te komen, bijvoorbeeld jaarlijks, om te zorgen voor een samenhangende tenuitvoerlegging van de overeengekomen maatregelen en om overeenstemming te bereiken over gemeenschappelijke methoden voor de beoordeling en monitoring op strategisch vlak en op projectniveau.
- Ministeriële vergaderingen voor het nemen van strategische beslissingen met betrekking tot het coördinatiekader en de transnationale assen, infrastructuurprojecten en horizontale maatregelen en de verdere ontwikkeling daarvan, gebaseerd op een gezamenlijke aanbeveling van de regionale stuurgroepen.
- Een secretariaat voor het verlenen van administratieve en technische ondersteuning. Voor het secretariaat dient duurzame en voldoende financiering op lange termijn te worden gegarandeerd, met eventuele bijdragen van de bij de assen betrokken landen, teneinde hun betrokkenheid en verantwoordelijkheid te versterken.

Om te zorgen voor kosteneffectiviteit en dubbel werk te voorkomen, dienen de bestaande regionale stuurgroepen en secretariaten, voor zover deze al bestaan, bovenstaande functies waar te nemen (zie punt 1.2.3).

3.4. Stapsgewijze benadering

Om het totale proces te versnellen en ervoor te zorgen dat de vorm en de inhoud van de samenwerkingsstructuur voldoen aan de behoeften en verwachtingen van de betrokken partijen, zal de Commissie een tweestappenbenadering ter uitvoering van het beleid volgen:

1. In de eerste fase, worden verkennende gesprekken met alle buurlanden op gang gebracht. Deze gesprekken moeten gericht zijn op het beoordelen van de interesse en de betrokkenheid van de landen om de multilaterale coördinatiekaders, waar deze bestaan, te versterken of om een dergelijk kader, waar dit nog niet bestaat, tot stand te brengen. In deze fase kunnen ook voorlopige oplossingen worden gezocht om een ononderbroken ontwikkeling van de assen mogelijk te maken.
2. Als tweede stap zal de Commissie, op basis van het resultaat van de verkennende gesprekken, concrete aanbevelingen en/of voorstellen doen voor de tenuitvoerlegging van het beleid en het coördinatiekader.

BIJLAGE 1 – Situering van de vijf transnationale assen

