



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 10.01.2008
SEK(2008) 24

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitendes Dokument zu dem

**Bericht über die Folgenabschätzung
von Vorschlägen zur Modernisierung und Verstärkung des Organisationsrahmens
für die Binnenschifffahrt in Europa**

ZUSAMMENFASSUNG DES BERICHTS ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG

{SEK(2008) 23}

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitendes Dokument zu dem

Bericht über die Folgenabschätzung von Vorschlägen zur Modernisierung und Verstärkung des Organisationsrahmens für die Binnenschifffahrt in Europa

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

{SEK(2008) 23}

Federführende Generaldirektion: DG TREN

1. DAS VERFAHREN

Ein „Paket von Vorschlägen zur Modernisierung und Verstärkung des Organisationsrahmens für die Binnenschifffahrt“ war eine der Prioritäten im Arbeitsprogramm 2006 der Kommission (Referenz: 2006/TREN/009).

Die Arbeit an der Folgenabschätzung begann im Januar 2006. Eine dienstübergreifende Leitungsgruppe wurde eingerichtet und kam regelmäßig zwischen Mai und September 2006 zusammen. Die Initiative war ursprünglich für 2006 geplant, wurde aber verschoben. Die Folgenabschätzung einschließlich externen Sachverständs und einer Konsultation des Betroffenen wurde zwischen Mai 2006 und Juli 2007 durchgeführt.

Der erste Fortschrittsbericht der Kommission über die Umsetzung des Aktionsprogramms NAIADES zur Förderung der Binnenschifffahrt¹, vorgesehen im Arbeitsprogramm 2007 der Kommission (Referenz: 2007/TREN/012), nimmt auf diese Folgenabschätzung Bezug.

2. DAS PROBLEM

Neben dem „NAIADES“-Aktionsprogramm betraf die Mitteilung der Kommission zur Förderung der Binnenschifffahrt im Januar 2006² auch die Frage der Modernisierung des Organisationsrahmens für die Binnenschifffahrt in Europa.

Das durch die heutige Organisationsstruktur aufgeworfene Problem zeigt verschiedene, voneinander abhängige Facetten. Es kann unter drei Aspekten betrachtet werden: (1) Regelsetzung, (2) Institutionen und (3) Verwaltungsorganisation.

1. Ein Schiffer, der heute über das Binnenwasserstraßennetz der EU fahren will, sieht sich koexistierenden Regelsetzungen der Europäischen Union, der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt oder der Donaukommission gegenüber.

¹ KOM(2007) 770 final vom 5. Dezember 2007.

² KOM(2006) 6 final vom 17. Januar 2006.

Während einige dieser Regeln zwar gleichwertig sind, sind sie nicht identisch und die gegenseitige Anerkennung der Bescheinigungen ist nicht gewährleistet.

2. Dieser regulatorische Aspekt wird durch den institutionellen Rahmen verstärkt. Nur die Gemeinschaft kann bindende Regeln für das gesamte Wasserstraßennetz der Gemeinschaft annehmen. Die ZKR kann nur Regeln für den Rhein erlassen. Die Donaukommission kann keine bindenden Beschlüsse fassen. Während die verschiedenen Organisationen unterschiedliche geographische Reichweiten haben, überschneiden sich ihre regulatorischen Aktivitäten weitgehend.
3. Darüber hinaus erlaubt die Art und Weise, in der die bestehenden Verwaltungskapazitäten im Bereich der Binnenschifffahrt auf internationaler Ebene genutzt werden – zur Überwindung systeminhärenter Verwerfungen und mit Doppelarbeit auf verschiedenen Ebenen konfrontiert – nicht die volle Entwicklung ihres Potenzials. Zusätzlich, und in Anbetracht der Tatsache, dass außer der EU keine dieser Organisationen weder die Zuständigkeit noch die Mittel besitzt, legitim strategische Politik zu betreiben, wird der Fortschritt in dieser Hinsicht als unzureichend angesehen. Ferner genießt die Binnenschifffahrt vergleichsweise wenig Aufmerksamkeit seitens der Politik.

Es besteht seit einigen Jahren Einigkeit darüber, dass der heutige Rahmen modernisiert werden muss. Dieser Prozess hat bereits begonnen. Hauptsächlich zu klären ist aber die Frage, ob die Unzulänglichkeiten der heutigen Organisationsstruktur durch eine Veränderung des institutionellen Rahmens überwunden werden können, möglicherweise auf der Grundlage einer Initiative der Europäischen Kommission.

3. DAS ZIEL

Das Hauptziel der beabsichtigten Initiative ist die Modernisierung - und möglicherweise Vereinfachung - der Organisationsstruktur für die Binnenschifffahrt in Europa, einschließlich des Ziels der völligen Integration des Binnenmarkts im Bereich der Binnenschifffahrt sowie der Schaffung eines besseren Regelungs- und Geschäftsumfelds. Hierdurch soll zu Wachstum und einer verstärkten Wettbewerbsfähigkeit des Binnenschifffahrtsektors beigetragen werden.

Dies sollte einhergehen mit der Konzentration verfügbarer Fachkenntnis und personeller Mittel, und Doppel-/Parallelarbeit in verschiedenen Organisationen vermeiden. Die angestrebte Lösung sollte Entscheidungen erleichtern, die Beteiligung interessierter Drittländer (Mitgliedstaaten der Rhein- und Donaukommissionen) ermöglichen und die Harmonisierung der Regeln im europäischen Maßstab erleichtern.

Außerdem wäre das Ziel ein Umschwenken von einem eher regulatorischen Ansatz zu einer strategischeren Binnenschifffahrtspolitik, durch die Schaffung von Synergien und Kohärenz, z.B. durch das Aufstellen gemeinsamer Regeln auf der dafür angemessenen Regelungsebene.

4. DIE FOLGENABSCHÄTZUNG

Die Folgenabschätzung hat sich auf die Frage konzentriert, ob die Modernisierung der Organisationsstruktur für die Binnenschifffahrt in Europa eine Veränderung des institutionellen Rahmens erfordert oder nicht. Zu diesem Zweck haben die

Kommissionsdienste nach der Veröffentlichung der „NAIADES“-Mitteilung 2006 eine Folgenabschätzung der folgenden vier Optionen unternommen:

- Option 1: Verstärkte Zusammenarbeit, aber keine Veränderung des institutionellen Rahmens
- Option 2: Beitritt der Gemeinschaft zu den Rhein- und Donaukommissionen
- Option 3: Paneuropäisches Übereinkommen
- Option 4: Europäische Agentur.

Ein Vergleich der Folgen der verschiedenen Optionen kann wie folgt zusammengefasst werden:

Bei einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Kommission und den internationalen Flusskommissionen (Option 1) würden der bestehende Rahmen und die Arbeitsmethoden beibehalten, die Folge wäre aber ein gesteigerter Koordinierungsbedarf zwischen den Arbeiten der verschiedenen Organisationen. Selbst wenn die fragmentierten Rechtsgrundlagen für die Binnenschifffahrt und unterschiedliche Regelungen für unterschiedliche geographische Gebiete innerhalb des Binnenmarkts unangetastet blieben, kann das Ziel der völligen Integration des Binnenmarkts im Bereich der Binnenschifffahrt und die Schaffung gleicher Ausgangsbedingungen auf allen Wasserstraßen der Gemeinschaft auch ohne eine Veränderung der Organisationsstruktur erreicht werden. Dies würde jedoch länger dauern als unter Optionen mit stärkeren Auswirkungen auf den institutionellen Rahmen und ähnliche Verwaltungskosten zur Folge haben wie der Beitritt der Gemeinschaft zu den internationalen Flusskommissionen (Option 2).

Verwaltungsstrukturen und verfügbares Personal könnten wirtschaftlicher und wirksamer genutzt werden, wenn die Europäische Gemeinschaft innerhalb ihrer Kompetenzbereiche den internationalen Flusskommissionen beitreten würde (Option 2). Diese Option würde den institutionellen Rahmen nicht wesentlich verändern. Sie würde eine marginale Steigerung der Personalkapazitäten erfordern. Gleichzeitig würde sie erlauben, auf bestehenden Sachverstand zurückzugreifen und etablierte Arbeits- und Entscheidungsmethoden zu nutzen, was wiederum den Prozess der rechtlichen Harmonisierung beschleunigen könnte. Innerhalb dieser Option wurde ein klarer Unterschied zwischen den Auswirkungen hinsichtlich der ZKR oder der Donaukommission festgestellt. Im Hinblick auf letztere wird der Beitritt der Gemeinschaft nicht nur die Annahme harmonisierter Regeln für die Donauschifffahrt erleichtern, sondern auch zur Erleichterung und Beschleunigung der Revision der Belgrader Akte beitragen – diese ist notwendig für die Reform der Donaukommission. Hinzu kommen als rechtliche Begründung die spezifischen Umstände der gerade stattfindenden Revision der Belgrader Akte.

Im Vergleich zu den ersten beiden Optionen würde ein paneuropäisches Übereinkommen (Option 3) eine zusätzliche regulatorische, institutionelle und Verwaltungsebene bedeuten, mit dem Risiko, den Prozess der rechtlichen Harmonisierung noch komplizierter zu gestalten. Es würde zusätzliche Verwaltungskosten erzeugen, die signifikant höher wären als die beiden ersten Optionen, der Zuwachs an Personalkosten würde aber nicht durch einen Zuwachs an Effizienz gerechtfertigt. Diese Option würde allerdings das Potenzial bergen, stärkere politische Aufmerksamkeit anzuziehen, was es erleichtern könnte, das Ziel einer strategischen Binnenschifffahrtförderung zu erreichen.

Die Errichtung einer EU-Agentur für die Binnenschifffahrt – oder einer Binnenschifffahrts-„Antenne“ einer bestehenden Agentur (Option 4) hätte ähnliche Auswirkungen auf Personalentwicklung und Betriebskosten wie Option 3 (auch wenn letztere im Falle einer „Antenne“ reduziert werden könnten). Diese Option würde mit der Politik der Europäischen Union für andere Verkehrsträger, oder z.B. mit der Förderung der intelligenten Nutzung von Energie übereinstimmen. Die Errichtung einer EU-Agentur *zusätzlich* zu den bestehenden internationalen Flusskommissionen dürfte aber keine effizientere Nutzung der vorhandenen personellen Mittel bedeuten, *es sei denn*, einer solchen Agentur würden Exekutivaufgaben zur Sicherstellung der einheitlichen Umsetzung der Gesetzgebung zur Sicherheit der Binnenschifffahrt in allen Mitgliedstaaten übertragen, eine Aufgabe, die normalerweise den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten anvertraut ist. Die Nutzung bewährter Arbeits- und Entscheidungsmechanismen könnte jedoch den Harmonisierungsprozess im Vergleich zu Optionen 1 und 3 beschleunigen. Das Ziel einer strategischen Binnenschifffahrtförderung und stärkerer politischer Beachtung könnte unter dieser Option leichter erreicht werden, auch wenn weitere Maßnahmen erforderlich wären.

Alle Optionen, die untersucht wurden, haben gemeinsam, dass ohne weitere Maßnahmen die Auswirkungen jeglicher Option – als Einzelmaßnahme – auf die *Wettbewerbsfähigkeit*, die *Umwelt* oder die *soziale Situation* des Binnenschifffahrtsektors entweder zu hypothetisch oder zu marginal wären, um quantifiziert zu werden. Eine Analyse dieser Auswirkungen hätte sich auf Annahmen mit einem großen Grad an Unsicherheit stützen müssen, und wäre unverhältnismäßig zu den potenziellen Folgen.

5. SCHLUSSFOLGERUNG

Die Kommissionsdienste folgern aus der Untersuchung, dass die Folgenabschätzung keinen klaren Vorteil einer bestimmten Option im Hinblick auf die untersuchten Auswirkungen zeigt. Selbst wenn die heutige Organisationsstruktur als ein „Flickenteppich zusammengewürfelter Ressourcen und Bemühungen, mit bruchstückhafter Legitimität und systeminhärenten Effektivitätsverlusten“ betrachtet werden kann³, würde die Veränderung der Organisationsstruktur als solcher wohl keinen ausreichenden Beitrag zur Beseitigung der Hindernisse für die Entwicklung der Binnenschifffahrt in Europa leisten.

Im Ergebnis sieht es so aus, dass es unter den gegebenen Umständen vorzuziehen sein kann, den Organisationsrahmen auf die bestehenden institutionellen Akteure zu stützen und dabei deren Arbeitsmethoden so weit wie möglich zu verbessern und zu modernisieren. Vor diesem Hintergrund kann eine Kombination der Optionen 1 und 2 – verstärkte Zusammenarbeit mit den bestehenden institutionellen Akteuren kombiniert, zu einem baldmöglichen Zeitpunkt, mit der Mitgliedschaft der Gemeinschaft in der Donaukommission, um deren Reform und die Revision der Belgrader Akte zu beschleunigen – den besten Mehrwert bieten. Die Kommissionsdienste haben nicht die Absicht, zu diesem Zeitpunkt die Schaffung irgendwelcher zusätzlicher Strukturen zu dem bestehenden Rahmen vorzuschlagen. Wie von den betroffenen Akteuren verlangt, sollte dies Hand in Hand gehen mit einem noch stärkeren Engagement der Dienste der Europäischen Kommission innerhalb des bestehenden Rahmens.

³ KOM(2006) 6 final.