

DE

014106/EU XXIV.GP
Eingelangt am 12/06/09

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, 10.6.2009
SEK(2009) 703

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

zur

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

zur

Strategie der Europäischen Union für den Ostseeraum

Zusammenfassung der Folgenabschätzung

{KOM(2009) 248 endgültig}
{SEK(2009) 702}

Einleitung

In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 14. Dezember 2007 heißt es: „Unbeschadet der integrierten Meerespolitik ersucht der Europäische Rat die Kommission, bis spätestens Juni 2009 eine EU-Strategie für den Ostseeraum vorzulegen. Diese Strategie sollte unter anderem dazu beitragen, die dringenden Umweltprobleme in Bezug auf die Ostsee zu bewältigen.“ In denselben Schlussfolgerungen wurde die integrierte Meerespolitik der EU gebilligt und herausgestellt, dass sie „den unterschiedlichen Gegebenheiten der Mitgliedstaaten und bestimmter maritimer Regionen, die eine verstärkte Zusammenarbeit unter Einbeziehung der Inseln, Archipelen und Gebiete in äußerster Randlage verlangen, sowie der internationalen Dimension besonders Rechnung tragen“ sollte. Die EU-Strategie für den Ostseeraum stellt daher ein erstes Beispiel für eine integrierte maritime Strategie auf Ebene der Meeresbecken dar.

Die Strategie erstreckt sich auf die Makroregion rund um die Ostsee. Insgesamt sind acht Mitgliedstaaten (Schweden, Finnland, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Deutschland und Dänemark) betroffen. Darüber hinaus könnten drei Staaten, die nicht der EU angehören (Russische Föderation, Norwegen und Belarus), ebenfalls Interesse an der Strategie haben. Der Rahmen der Nördlichen Dimension bietet die Grundlage für die externe Zusammenarbeit mit Drittländern im Ostseeraum.

Der Ostseeraum ist in wirtschaftlicher, ökologischer und kultureller Hinsicht ein sehr heterogener Raum; dennoch verfügen die Anrainerstaaten über zahlreiche gemeinsame Ressourcen und sind eng miteinander verflochten. Daher können sich Maßnahmen in einem Gebiet sehr rasch auf andere Teile oder die gesamte Region auswirken.

- Zu den ökologischen Herausforderungen der Region zählen die Eutrophierung, die marine Biodiversität, gefährliche Stoffe, die Verschmutzung durch Schiffe und der Klimawandel. Im Ostseeraum besteht weitgehend Konsens darüber, dass eine Zusammenarbeit im Rahmen von HELCOM notwendig ist, um die spezifischen Probleme der Ostsee zu bewältigen. HELCOM ist jedoch nur bedingt in der Lage, Maßnahmen durchzuführen und durchzusetzen. Darüber hinaus fallen zahlreiche sektorale Interessen wie Fischerei, Landwirtschaft, Industrie und der maritime Sektor, die den Zustand der Umwelt beeinflussen, nicht unter das HELCOM-Übereinkommen. Dieses Problem dürfte ohne einen umfassenderen Ansatz zur Bewältigung der Umweltprobleme und ein stärkeres politisches Engagement für die Umsetzung der HELCOM-Maßnahmen nicht zu lösen sein.
- Das Thema Wohlstand hängt mit dem Binnenmarkt und dem Handel mit Nachbarländern, Innovation, unternehmerischer Initiative, KMU, Humanressourcen, Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei zusammen. Grenzübergreifende Strukturen zur Bewältigung von Problemen im Zusammenhang mit Binnenmarkt, Innovation und Arbeitsmärkten sind hier weniger weit entwickelt als in anderen Regionen. Dies zeigt sich zum Teil darin, dass die nationale und die EU-Ebene bei der Bewältigung der Probleme eine große Rolle spielen. In einigen Bereichen haben die betroffenen Akteure jedoch großes Interesse daran, die Verbindungen innerhalb der Region zu stärken, insbesondere im Zusammenhang mit den enormen Unterschieden bei der Wirtschaftsleistung zwischen Ost und West. Plädiert wird auch für eine stärkere Zusammenarbeit bei der Umsetzung von EU-Maßnahmen, z. B. im Binnenmarktbereich.

- Die Frage der Zugänglichkeit und Attraktivität ist mit der Versorgungssicherheit, der Integration des Energiemarktes und der Energieeffizienz, internen und externen Verkehrsverbindungen und der Attraktivität für Einwohner und Touristen verknüpft. Bei den Energie- und Verkehrsnetzen gibt es zwar strategische Rahmen zur Festlegung von Prioritäten; es fehlt jedoch der politische Wille, dafür zu sorgen, dass die nationalen Beschlüsse den gemeinsamen Anforderungen entsprechen, sowie die erforderliche Koordinierung auf Durchführungsebene. Hinzu kommt die fehlende Abstimmung nationaler und gemeinschaftlicher Mittel.
- Die Herausforderungen im Bereich Sicherheit betreffen die grenzübergreifende Kriminalität, die maritime Sicherheit und Gefahrenabwehr sowie Katastrophenfälle auf See und an Land. In diesem Bereich gibt es zahlreiche Initiativen auf nationaler, regionaler und EU-Ebene. In einigen Bereichen führt dies jedoch zu einer sektoralen und geografischen Zersplitterung der Maßnahmen. HELCOM ist für einige Aspekte im Zusammenhang mit großen maritimen Unfällen zuständig.

Das Grundproblem in der Region besteht nicht darin, dass keine Initiativen oder Governance-Strukturen vorhanden sind, sondern vielmehr darin, dass die vorhandenen – weitgehend zersplitterten – Governance-Strukturen keinen ausreichend soliden Rahmen vorgeben können, um die vorrangigen Probleme des Ostseeraums umfassend anzugehen, potenzielle politische Konflikte zu lösen und Kompromisse zwischen Sektoren zu erreichen. Durch ein gemeinsames Vorgehen muss daher ein Rahmen definiert werden, der es den betroffenen Akteuren ermöglicht, die Maßnahmen zur Erschließung des vollständigen wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Potenzials der Region entscheidend voranzutreiben.

Für die Ostseestrategie werden keine legislativen Maßnahmen der Union vorgeschlagen. Diese Strategie wird ausschließlich innerhalb der bereits vorhandenen EU-Vorschriften durchgeführt und stützt sich auf freiwillige Verpflichtungen der Mitgliedstaaten. Strategie und Aktionsplan wurden auf Wunsch der Mitgliedstaaten und der betroffenen Drittländer vorgeschlagen.

Das **allgemeine Ziel** der Strategie besteht daher darin, die makroregionalen Herausforderungen der Region zu bewältigen, damit diese ihr sozioökonomisches und ökologisches Potenzial besser ausschöpfen kann und so zu einem ökologisch nachhaltigeren, wohlhabenderen, besser zugänglichen und attraktiveren Raum wird, der seinen Bürgern mehr Sicherheit bietet.

Das **spezifische Ziel** besteht darin, einen Rahmen für die Bewältigung individueller Herausforderungen und die Beseitigung von Mängeln bei den Governance-Strukturen zu entwickeln, damit eine Reihe strategischer Maßnahmen (in Form eines Aktionsplans) auf möglichst effiziente, wirksame und kohärente Weise durchgeführt werden können. Hierzu müssen zunächst drei Ziele erreicht werden: bessere Koordinierung und Kohärenz, Stärkung der Fähigkeit der Einrichtungen, die Umsetzung der Maßnahmen sicherzustellen, bessere Sichtbarkeit und Rechenschaftspflicht.

Die Fähigkeit, strategische Herausforderungen zu bewältigen, kann auf verschiedene Art verbessert werden. Bei der öffentlichen Konsultation haben sich die betroffenen Akteure jedoch dafür ausgesprochen, dass die vorhandenen Governance-Strukturen erhalten bleiben sollen. Es wurden vier Möglichkeiten geprüft:

1. *Keine weiteren EU-Maßnahmen* zur Ausweitung der Zusammenarbeit zwischen Ländern und Regionen.
2. *Keine zusätzliche Struktur*: Die Änderung im Vergleich zur derzeitigen Situation bestünde darin, dass – innerhalb der bestehenden Strukturen – eine Strategie und ein Aktionsplan erstellt würden.
3. *Rückgriff auf vorhandene Einrichtungen*: Diese Option sähe vor, eine zwischenstaatliche Stelle so zu stärken, dass sie Beschlüsse fassen und die Umsetzung des Aktionsplans koordinieren könnte. Die einzige Organisation, die sektorübergreifend ist und in der alle relevanten Mitgliedstaaten auf Regierungsebene vertreten sind, ist der Rat der Ostseestaaten (CBSS).
4. *Gemeinschaftlicher Ansatz, Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ und Kommission*: In diesem Fall würde die Strategie wie ein normaler gemeinschaftlicher Ansatz durchgeführt und umgesetzt, für den der Ministerrat (in der Formation „Allgemeine Angelegenheiten“) die politische Verantwortung trägt, während die Kommission für Koordinierung, Überwachung und Berichterstattung zuständig ist.

In der folgenden Tabelle wird verglichen, inwiefern mit den verschiedenen Optionen die festgelegten Zielsetzungen erreicht werden können.

Tabelle 1: Bewertung der Wirksamkeit der Governance-Optionen

Governance-Herausforderung	Governance-Option		
	Keine zusätzliche Struktur	Rückgriff auf vorhandene Einrichtung	Gemeinschaftlicher Ansatz
	Umsetzung von Strategie und Aktionsplan durch die Mitgliedstaaten	Umsetzung von Strategie und Aktionsplan durch vorhandene zwischenstaatliche Stelle	Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ (Politik); Kommission (Koordinierung und Überwachung)
Einzelziel 1: Stärkung der Fähigkeit der Einrichtungen, die Umsetzung der Maßnahmen sicherzustellen			
Schwierige Beschlussfassung durch Konsens	Keine Verbesserung	Beschlussfassung beeinträchtigt durch Nicht-EU-Mitgliedschaft	Verbesserung durch legitimiertes hochrangiges Beschlussfassungsverfahren
Keine Fähigkeit, die Durchführung durchzusetzen	Keine Verbesserung	Keine Verbesserung, zwischenstaatliche Stellen haben keine Durchsetzungskapazität	Gruppenzwang als einziger Durchsetzungsmechanismus, Messung der Fortschritte anhand des festgelegten Aktionsplans
Keine Fähigkeit, Beschlüsse durchzuführen	Durchführung möglich, aber keine Verbesserung bei der Koordinierung	Keine Verbesserung, CBSS hat keine Durchsetzungskapazität	Hochrangige Teilnahme erhöht die Wahrscheinlichkeit der Durchführung
Einzelziel 2: Bessere Koordinierung und Kohärenz			
Unnötige Doppelarbeiten	Keine Verbesserung der vorhandenen Koordinierungskonzepte	Verbesserung, obwohl unklar ist, wie eine Stelle die Einrichtungen koordinieren und gleichzeitig auf derselben Ebene vertreten würde	Koordinierung auf höherer Ebene, Zuständigkeiten werden im Aktionsplan festgelegt
Zersplitterung der Maßnahmen	Verbesserung, da jeder Mitgliedstaat dieselbe Strategie verfolgen würde	Kein Auftrag für integriertes Vorgehen beim EU-Aktionsplan	Koordinierung auf höherer Ebene, integriertes Vorgehen im Aktionsplan festgelegt
Kein Auftrag, Beschlüsse mit beträchtlichen Auswirkungen außerhalb des engen Zuständigkeitsbereichs der Einrichtung zu fassen	Keine Verbesserung	Übertragung der allgemeinen Zuständigkeit für die Durchführung gemeinsamer Maßnahmen auf die Einrichtung; dies würde jedoch grundsätzliche Änderungen erfordern.	Koordinierung auf höherer Ebene
Unklare Zuständigkeiten	Verbesserung: Mitgliedstaaten sind zuständig, aber es fehlt eine koordinierende Einrichtung	Keine Verbesserung – kein Auftrag, Änderungen in anderen Einrichtungen durchzuführen	Zuweisung von Rollen im Aktionsplan
Einzelziel 3: Bessere Sichtbarkeit und Rechenschaftspflicht			
Geringe Rechenschaftspflicht	Keine Verbesserung	Problematisch, da an der EU-Strategie sowohl EU-Mitgliedstaaten als auch Drittländer beteiligt sind	Verbesserung: Verantwortung liegt bei den Mitgliedstaaten, Gruppenzwang als einziger Durchsetzungsmechanismus, Messung der Fortschritte anhand des festgelegten Aktionsplans
Geringe Sichtbarkeit	Verbesserung durch die Strategie	Verbesserung durch die Strategie	Verbesserung durch die Strategie und die höhere politische Ebene

Diese Analyse legt nahe, dass ein gemeinschaftlicher Ansatz die beste Option darstellt. Er bietet gute Möglichkeiten, die Qualität der Governance im Ostseeraum zu verbessern, insbesondere, da die Überwachungsmöglichkeiten hier am besten sind. Er garantiert außerdem einen zuverlässigen Peer-Review-Prozess. Nur mit einem gemeinschaftlichen

Ansatz kann darüber hinaus eine Koordinierung der Politik sowohl auf Gemeinschaftsebene als auch auf Ebene des Ostseeraums sichergestellt werden, da der Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ den Vorteil bietet, sowohl Fragen des Ostseeraums als auch Gemeinschaftsfragen erörtern zu können. Nur dieser Ansatz böte die Möglichkeit, Bereiche wie Landwirtschaft und Fischerei, in denen die Gemeinschaft über beträchtliche Kompetenzen verfügt, umfassend und auf integrierte Weise zu behandeln und die Kohärenz mit anderen EU-Politikfeldern sicherzustellen. Diese Option würde auch eine enge Koordinierung mit der Nördlichen Dimension sicherstellen und keine Vorabkoordinierung der EU-Position außerhalb der Strategie erfordern, wie dies bei anderen Optionen notwendig wäre.

Der zusätzliche Mittelbedarf hängt von der Reichweite der Strategie ab. Als erster Schritt müssen die betroffenen Akteure davon überzeugt werden, sich an der Durchführung der Strategie zu beteiligen. Als zweiter Schritt ist ein kleines Sekretariat erforderlich, das ausgehend von einer Meta-Überwachung Jahresberichte erstellt und hochrangige Arbeitsgruppen verwaltet, die die Fortschritte bewerten. Dies wäre nur dann möglich, wenn auf eine bereits bestehende Einrichtung des Ostseeraums oder einen gemeinschaftlichen Ansatz zurückgegriffen würde. Als dritter Schritt könnte ein weiterentwickeltes Sekretariat Kontakt zu den EU-Institutionen halten, um einen integrierten und kohärenten Ansatz in den EU-Politikbereichen, insbesondere denjenigen mit starker EU-Kompetenz, sicherzustellen. Dies wäre nur im Rahmen eines gemeinschaftlichen Ansatzes möglich.

Insgesamt wird erwartet, dass ein integriertes Konzept zur Bewältigung der Herausforderungen des Ostseeraums aufgrund der stärkeren Zusammenarbeit und des gemeinsamen Lernens Vorteile mit sich bringt. Ein integriertes Konzept dürfte die Kohärenz der politischen Maßnahmen in der Region verbessern und einen Beitrag zur Erreichung des übergeordneten Ziels leisten. Die Wirksamkeit dürfte insgesamt zunehmen, da durch eine bessere Kohärenz das Problem der Zersplitterung der Maßnahmen und der Doppelarbeiten gelöst wird. Allgemein wird erwartet, dass die Verwaltungskosten für die zusätzliche Koordinierung im Vergleich zum derzeitigen Verwaltungsaufwand kaum ins Gewicht fallen werden. Es werden keine zusätzlichen Rechtsvorschriften vorgeschlagen, keine zusätzlichen Berichtsanforderungen festgelegt und keine zusätzlichen Beschlussfassungsmechanismen eingeführt.

Die Durchführung der Strategie sollte die Organisation nicht weiter komplizieren. Die Einbeziehung der EU-Ebene durch ihre Institutionen (insbesondere Rat und Kommission) kann hier entscheidend dazu beitragen, die Durchführung des Aktionsplans zu organisieren und zu strukturieren, die Konsistenz mit anderen Politikfeldern der Gemeinschaft sicherzustellen und die Zersplitterung der Initiativen zu vermeiden.

Es sollten Vorkehrungen getroffen werden, damit die Strategie regelmäßig entsprechend der Wirksamkeit und Effizienz der Governance-Struktur bei der Durchführung gemeinsamer Maßnahmen und entsprechend der Angemessenheit der Ziele aktualisiert werden kann. Die Aufnahme einer Verfallsklausel in die Strategie könnte einen Anreiz für die Länder und betroffenen Akteure darstellen, die Strategie durchzuführen und weiterzuentwickeln.