

021021/EU XXIV.GP
Eingelangt am 29/10/09

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 29.10.2009
SEK(2009) 1476 endgültig

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitdokument zum

Vorschlag für eine

ENTSCHEIDUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

**über die Beteiligung der Gemeinschaft an einem von mehreren Mitgliedstaaten
gemeinsam durchgeführten Forschungs- und Entwicklungsprogramm für die Ostsee
(BONUS-169)**

{KOM(2009) 610}

{SEK(2009) 1475}

1. Einleitung und Problemstellung

Das Ökosystem der Ostsee ist einem gewaltigen natürlichen und anthropogenen Druck ausgesetzt. Dabei nehmen die auf die Ostsee und ihre Küsten einwirkenden Belastungen durch Umweltverschmutzung, Eutrophierung, Klimawandel, Versauerung, invasive nichtheimische Arten, den Raubbau an lebenden Ressourcen und den Verlust an biologischer Vielfalt ständig zu und verstärken sich gegenseitig. Sie führen dazu, dass die Ostsee immer weniger in der Lage ist, die für den Menschen wichtigen Güter und Dienste auf Dauer bereitzustellen. Dies hat tiefgreifende Auswirkungen auf die gesamte Ostseeregion und die Europäische Gemeinschaft insgesamt. Globale Veränderungen (wie der Klimawandel) sowie langfristige und weitreichende Einflüsse, mit deren Zunahme in den nächsten Jahrzehnten zu rechnen ist, werden das System der Ostsee zusätzlich belasten.

Nachhaltige Lösungen für Umweltprobleme und die Nutzung der vom System der Ostsee bereitgestellten Güter und Dienste erfordern neue wissenschaftliche Erkenntnisse über dieses äußerst komplexe System sowie dessen Wechselwirkungen und Rückkopplungen mit den unterschiedlichsten natürlichen und anthropogenen Akteuren und damit eine bessere Koordinierung und Kooperation der Forschung zwischen den Ostseeländern.

Zwar gibt es im Ostseeraum vielfältige Forschungsaktivitäten, doch sind diese Anstrengungen nach wie vor meist unkoordiniert und es liegt ihnen kein regional abgestimmter Aktionsplan zugrunde. Folglich sind diese angesichts der komplexen Herausforderungen so dringend notwendigen Bemühungen stark zersplittert. Darüber hinaus erfordert die regionale, teils globale Dimension der Probleme (Klimawandel), einen nachhaltigen integrierten Forschungsansatz für die Region.

Angesichts dieser Situation gilt es, ein vollständig integriertes Konzept zu entwickeln und umzusetzen, bei dem alle einschlägigen Forschungsprogramme sämtlicher Anrainerstaaten gezielt darauf ausgerichtet werden können, die vorliegenden komplexen und drängenden Probleme koordiniert, effizient und wirksam anzugehen.

So unterstützt die Politik bereits seit 15 Jahren Bestrebungen, die darauf abzielen, die Forschungsaktivitäten in Europa besser zu koordinieren, die nationalen und regionalen Forschungsstrategien und Programme mit Hilfe des Siebten Forschungsrahmenprogramms (RP7) aufeinander abzustimmen und Fragmentierung und Überschneidungen zu vermeiden. Als Antwort darauf hat die Kommission für den Bereich der Ostseeforschung einen Fahrplan für die Durchführung einer Initiative auf der Grundlage von Artikel 169 vorgelegt, die sich auf das spezifische Programm „Zusammenarbeit“ des RP7¹ bezieht.

2. Subsidiaritätsprinzip

Trotz zahlreicher Forschungstätigkeiten und aller Bemühungen zur Überwindung der fragmentierten Forschung in der Region, müssen die national geförderten Forschungsanstrengungen nach wie vor stärker verzahnt werden, um die überwiegend grenzüberschreitenden Umweltprobleme des Ostseeraums und die zur Fragmentierung der Forschung führenden Unzulänglichkeiten bewältigen zu können. Die einzelnen

¹ Entscheidung des Rates vom 19. Dezember 2006 über das spezifische Programm „Zusammenarbeit“ zur Durchführung des Siebten Rahmenprogramms der Europäischen Gemeinschaft für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration (2007-2013).

Mitgliedstaaten allein sind auf sich gestellt nicht in der Lage, die strategischen Ziele dieser Maßnahme, insbesondere die Verzahnung der bereits in den Anrainerstaaten vorhandenen nationalen Umweltprogramme zur Erforschung der Ostsee, zu erreichen. Die Zusammenarbeit der acht Ostseeländer, der sich möglicherweise die Russische Föderation anschließt, würde eine bisher nie erreichte kritische Masse hervorbringen, wie sie angesichts der Programmziele notwendig ist.

Der mit der Umsetzung der Initiative auf der Grundlage von Artikel 169 entstehende europäische Mehrwert ist durchaus gerechtfertigt, da die auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene vorhandenen Forschungskapazitäten jeweils allein nicht ausreichen, die komplexen ökologischen Herausforderungen des Ostseeraums insgesamt anzugehen. Diese Sichtweise erfuhr auch eine sehr starke politische Unterstützung durch die nationalen Regierungen der Ostseeländer, durch verschiedene Europäische Räte und das Europäische Parlament. Ferner dürfte eine derartige Initiative durch die gemeinsame Durchführung von Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen, die Ausarbeitung gemeinsamer Ausbildungs- und Austauschprogramme und die gemeinsame Nutzung großmaßstäblicher Forschungsinfrastrukturen den Aufbau von Kapazitäten in den Mitgliedstaaten unterstützen, die über weniger Forschungskapazitäten verfügen, und Lücken in der Ostseeforschung schließen.

Schließlich wird die Initiative nicht nur den erwarteten Mehrwert für den Ostseeraum bringen, sondern auch andere europäische Meeresgebiete zum Aufbau ähnlicher Forschungsmodelle inspirieren.

3. Ziele

Das allgemeine politische Ziel dieser Initiative ist es, die Forschungskapazitäten im Ostseeraum im Hinblick darauf zu stärken, die Entwicklung und Umsetzung zweckmäßiger Regelungen, Strategien und Verwaltungsverfahren zu untermauern, wirksam auf die sich jetzt und in Zukunft stellenden gewaltigen Umweltprobleme und gesellschaftlichen Herausforderungen der Region zu reagieren und Effizienz und Wirksamkeit der fragmentierten Umweltforschungsprogramme und -konzepte des Ostseeraums durch die Einbindung der Forschungsaktivitäten in ein dauerhaftes, kooperatives, interdisziplinäres, gut integriertes und zielgerichtetes multinationales Programm zu verbessern.

Die **besonderen Ziele** der Initiative sind:

- Festlegung eines politisch ausgerichteten strategischen Forschungsplans
- Verbesserung der Koordinierung und Integration öffentlicher länder- und sektorenübergreifender Forschungsprogramme
- Erhöhung der Forschungskapazitäten der neuen baltischen EU-Mitgliedsstaaten
- Mobilisierung zusätzlicher finanzieller Mittel aus einem verstärkten sektorenübergreifenden Ostsee-Forschungsverbund

Die **operativen Ziele** der Initiative sind:

- Einrichtung geeigneter Konsultationsforen für die interessierten Kreise sämtlicher einschlägiger Sektoren

- Schaffung geeigneter Durchführungsmodalitäten, indem eine Rechtsperson und Governance-Struktur für die gemeinsame Verwaltung geschaffen werden, damit das Programm in effizienter Weise durchgeführt werden kann
- Veröffentlichung von mindestens drei gemeinsamen themenübergreifenden und strategisch zielgerichteten Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen, an denen sich mehrere Partner beteiligen

4. Optionen

Ansichts der allgemeinen und besonderen Ziele der Initiative werden die drei folgenden Optionen geprüft:

Option 1: Fortsetzung der bisher im Rahmen des RP7 entwickelten Strategien („Business as usual“)

Option 2: Rückgriff auf regional ausgerichtete themenübergreifende Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen aus dem Rahmenprogramm

Option 3: Rückgriff auf Artikel 169 mit drei alternativen Ansätzen (A, B und C), je nach Umfang und Tiefe der strategischen Orientierung und der Einbeziehung der interessierten Kreise in die Ausrichtung und Durchführung der Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen

- Option 3: Ansatz A – Rückgriff auf Artikel 169 mit dem Schwerpunkt allein auf der Meeresforschung und mit der unmittelbaren Veröffentlichung von wissenschaftlich orientierten Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen

Option 3 – Ansatz B: Rückgriff auf Artikel 169 mit einem erweiterten Schwerpunkt, der das gesamte Ostseebecken einbezieht, und mit einer strategischen Vision und einem Fahrplan, die vor dem Start der Initiative und dem Kommissionsvorschlag ausgearbeitet werden

Option 3 – Ansatz C: Rückgriff auf Artikel 169 mit einem erweiterten Schwerpunkt, der das gesamte Ostseebecken einbezieht, und mit einer strategischen Vision und einem Fahrplan, die während der ersten Phase der Initiative ausgearbeitet werden

Die drei Optionen unterscheiden sich in der Art der Intervention der Gemeinschaft – als indirekte oder direkte Maßnahme –, in der Art der Entwicklung und Umsetzung der zugrundeliegenden Strategien und im Umfang des Forschungsbereichs – ausschließlich Meeresforschung oder Einbeziehung des gesamten Ostseebeckens.

5. Abschätzung der Folgen

Die nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über die Auswertung und zeigt, wie sich die Optionen 2 und 3, aufgeschlüsselt auf die Ansätze A, B und C, unter dem Gesichtspunkt der allgemeinen und der besonderen Ziele der Gemeinschaftsmaßnahme auswirken würden. Die Auswirkungen der Option 1 (Fortsetzung der bisher im Rahmen des RP7 entwickelten Strategien („Business as usual“) wurden in dieser Tabelle nicht ausgewertet, da diese Option die Ausgangslage darstellt. Grundlage für die Bewertung ist das Ausgangsszenarium (Fortsetzung der bisher im Rahmen des RP7 entwickelten Strategien („Business as usual“)),

die gleich „Null“ gesetzt wird. Der Vergleich zeigt, dass von der Option 3 – Ansatz C – die größten Auswirkungen zu erwarten sind.

Überblick über die möglichen Auswirkungen der Optionen

Mögliche Auswirkung der festgelegten Ziele:	Option 2	Option 3 A	Option 3 B	Option 3 C
ALLGEMEINE ZIELSETZUNG				
<ul style="list-style-type: none"> Stärkung der Forschungskapazitäten im Ostseeraum im Hinblick darauf, die Entwicklung und Umsetzung zweckmäßiger Regelungen, Strategien und Verwaltungsverfahren zu untermauern, wirksam auf die sich jetzt und in Zukunft stellenden gewaltigen Umweltprobleme und gesellschaftlichen Herausforderungen der Region zu reagieren und Effizienz und Wirksamkeit der fragmentierten Umweltforschungsprogramme und -konzepte des Ostseeraums durch die Einbindung der Forschungsaktivitäten in ein dauerhaftes, kooperatives, interdisziplinäres, gut integriertes und zielgerichtetes multinationales Programm zu verbessern. 	mäßig	mäßig	groß	sehr groß
BESONDERE ZIELE				
<ul style="list-style-type: none"> Festlegung eines politisch ausgerichteten strategischen Forschungsplans 	sehr gering	sehr gering	groß	sehr groß
<ul style="list-style-type: none"> Verbesserung der Koordinierung und Integration öffentlicher länder- und sektorenübergreifender Forschungsprogramme 	mäßig	groß	groß	sehr groß
<ul style="list-style-type: none"> Erhöhung der Forschungskapazitäten der neuen baltischen EU-Mitgliedsstaaten 	groß	groß	groß	groß
<ul style="list-style-type: none"> Mobilisierung zusätzlicher finanzieller Mittel aus einem verstärkten sektorenübergreifenden Ostsee-Forschungsverbund 	gering	gering	groß	sehr groß
OPERATIVE ZIELE				
<ul style="list-style-type: none"> Einrichtung geeigneter Konsultationsforen für die interessierten Kreise sämtlicher einschlägiger Sektoren 	gering	mäßig	groß	sehr groß
<ul style="list-style-type: none"> Schaffung geeigneter Durchführungsmodalitäten, indem eine Rechtsperson und Governance-Struktur für die gemeinsame Verwaltung geschaffen werden, damit das Programm in effizienter Weise durchgeführt werden kann 	gering	gering	groß	sehr groß
<ul style="list-style-type: none"> Veröffentlichung von mindestens drei themenübergreifenden und strategisch 	mäßig	mäßig	groß	sehr groß

zielgerichteten Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen, an denen sich mehrere Partner beteiligen				
--	--	--	--	--

6. Gegenüberstellung der Optionen: Bevorzugte Option

Die Prüfung der Optionen hat gezeigt, dass die Option 3 - Ansatz C - bei voller Entfaltung zu einer deutlichen Stärkung der Forschungskapazitäten im Ostseeraum führen kann, wodurch die nachhaltige Entwicklung in dieser Region besser unterstützt wird.

Mit Option 3 - Ansatz C - stehen mehr Zeit und Ressourcen für den Aufbau der notwendigen Mechanismen zur Verfügung, die die Initiative dem Artikel 169 nach Buchstaben und Geist noch näher bringen würden und auf deren Grundlage die EU und die Mitgliedstaaten gemeinsam Forschungsprogramme ausarbeiten könnten, aus denen ein kohärenter und langfristiger Forschungsplan mit einer kritischen Masse entsteht. Durch ihre aktive Einbeziehung in die Leitungsgremien der Initiative kann die Europäische Kommission dafür sorgen, dass der Mobilität, Offenheit und neu entstehenden Bereichen die notwendige Beachtung geschenkt wird. Die finanziellen Mittel der EU und der einzelnen Länder werden eine kritische Masse an Kapazitäten, Sachverstand und Ressourcen bilden, von der Anreize für Veränderungen der nationalen Systeme zur Erforschung des gesamten Ostseebeckens ausgehen und die die Entwicklung und Durchführung eines dauerhaften, kooperativen, interdisziplinären, gut integrierten, gezielten und multinationalen Forschungsprogramms zur Unterstützung der nachhaltigen Entwicklung in der Region fördert. Auf nationaler Ebene wird die Vernetzung mit der Industrie und anderen interessierten Kreisen und Nutzern gestärkt. Diese Option erfordert keine umfangreichen institutionellen Veränderungen, da die EWIV gut etabliert ist. Sie ermöglicht jedoch anderen Fördereinrichtungen die Möglichkeit, die Ausarbeitung des Fahrplans für die Strategieforschung finanziell zu unterstützen, und würde einem größeren Kreis wirtschaftlich und gesellschaftlich Betroffener zugute kommen, die von den Ressourcen des Ostseesystems abhängig sind. Sie ist die vielversprechendste Option im Hinblick auf eine lang anhaltende und dauerhafte Integration der Institutionen (Fördereinrichtungen) und der Forschungskreise.

Option 3 – Ansatz C – entspricht in Intention und Geist ganz Artikel 169 und verfügt über das klare Potenzial, aus anderen komplementären Forschungsaktivitäten, die über das RP6 und RP7 gefördert werden, einen Mehrwert zu erzielen. Ihr Erfolg hängt jedoch stark von der Erreichung der Ziele der Strategiephase ab. Hierzu werden die Kommissionsdienststellen gemeinsam mit einem Ausschuss unabhängiger Sachverständiger die Strategiephase daraufhin überprüfen, ob die ursprünglichen Ziele der Strategiephase erreicht wurden.

Die Option 3 – Ansatz C – dürfte zusätzliche Mittel auf europäischer und nationaler Ebene mobilisieren. Mit dem Gemeinschaftsbeitrag soll sichergestellt werden, dass für die Initiative ein Arbeitsprogramm ganz im Interesse Europas aufgestellt wird, ohne dabei nationale Aktivitäten einzuschränken und sie allein von der europäischen Dimension des Programms abhängig zu machen.

Insgesamt ist festzustellen, dass die Zeit reif ist für eine Artikel-169-Initiative, die die notwendige kritische Masse zusammenbringt, damit die komplexen Umweltprobleme des Ostseeraums insgesamt angegangen und die Programmziele erreicht werden können.

7. Überwachung und Bewertung

Die bevorzugte Option (Option 3 – Ansatz C) beinhaltet die Durchführung der BONUS-169-Initiative in zwei getrennten Phasen. Eine erste, zweijährige Strategieweise und eine zweite fünfjährige Durchführungsphase, in der mindestens drei Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen veröffentlicht werden sollen.

Zusätzlich zur Ex-ante-Bewertung der spezifischen Durchführungsstelle, die vor Beginn der Durchführungsphase entsprechend der Haushaltsordnung vorgenommen wird, führt die Kommission mit Unterstützung unabhängiger Sachverständiger eine Bewertung und ein Monitoring der BONUS-Initiative durch. Hierzu werden drei Überprüfungen durchgeführt: eine erste Überprüfung zum Abschluss der Strategieweise, eine Halbzeitüberprüfung während der Durchführungsphase und eine Ex-post-Überprüfung zum Abschluss der Durchführungsphase. Die Kommission bewertet die hinsichtlich der allgemeinen und besonderen Ziele erreichten Fortschritte anhand einer Liste messbarer Indikatoren. Es sei darauf hingewiesen, dass die wichtigsten Ergebnisse erst gegen Ende des BONUS-Programms erwartet werden. Ferner wird die Artikel-169-Initiative in großem Maße den Empfehlungen von Van Velzen² folgen.

Aus finanzieller Sicht wurde für die vorstehend erläuterte bevorzugte Option von den teilnehmenden Staaten eine finanzielle Zusage in der Größenordnung von 26 Millionen Euro neuen Gelds zuzüglich Sachleistungen und Infrastrukturbeiträge in Höhe von 10 Millionen Euro gefordert. Bei den Optionen 3 B und C müssten die teilnehmenden Staaten anders als bei Option 3 A zusätzliche Mittel in Höhe von 14 Millionen Euro durch die Einbeziehung weiterer nationaler Förderstellen während der Strategieweise der Initiative bereitstellen. Vorhaben, die auf der Grundlage von Artikel 169 durchgeführt werden, finanzieren sich durch einen Finanzbeitrag, der gemeinsamen von der Gemeinschaft und den teilnehmenden Staaten aufgebracht wird. Die Gemeinschaft stellt für BONUS-169 Mittel in gleicher Höhe zur Verfügung wie die teilnehmenden Staaten, wobei die Gesamthöhe des Betrags in einer Kommissionsentscheidung im Wege des Mitentscheidungsverfahrens festgelegt wird.

Bei Option 3 Ansatz C wird anders als bei den Optionen 2, 3 A und 3 B ein Höchstbetrag von 1,25 Mio. Euro (der in gleicher Höhe von den teilnehmenden Staaten aufgebracht werden muss) des gesamten EU-Beitrags für die in der Strategieweise angefallenen erstattungsfähigen Kosten bereitgestellt. Dieser Betrag wird vom gesamten EU-Beitrag abgezogen. Mit diesem Betrag wird jedoch die Kosteneffizienz dieser Option erhöht, da die zu schaffenden strategischen „Mechanismen“ den Mehrwert der Initiative deutlich steigern und die politische Relevanz, Effizienz und Wirkung der für die Durchführungsphase geplanten Forschungsaktivitäten erheblich stärken werden. Ferner ist Option 3 C aus Sicht der Kommission entstehenden Verwaltungskosten die Option, die die größte Wirkung und Kosteneffizienz entfaltet.

Eine gewisse Unsicherheit bei der Bewertung der erwarteten Kosteneffizienz der verschiedenen Optionen und bei der Quantifizierung des Stellenwerts der regionalen Koordinierung der Meeresforschung und maritimen Forschung lässt sich nicht vermeiden.

² Unabhängiger externer Prüfbericht zur EDCTP-Programmüberprüfung durch das IER/EDCTP-Gremium: Wim Van Velzen (Vorsitzender), Adetokunbo O. Lucas, Allyson Pollock, Jean Stéphenne und Fernand Sauer, 12. Juli 2007, http://ec.europa.eu/research/health/poverty-diseases/doc/final_ier_report_12july2007_en.pdf

Auch gibt es keine Initiative ähnlichen Zuschnitts in der EU, die zum Vergleich herangezogen werden kann. Da es bei einer solchen Initiative letztlich darum geht, neue Erkenntnisse zu gewinnen, um eine nachhaltige Nutzung der von dem marinen Ökosystem hervorgebrachten Güter und Dienste zu erreichen, und die Umweltqualität langfristig zu schützen, wird – ohne dies durch harte Fakten belegen zu können – davon ausgegangen, dass die Koordinierung und Integration der nationalen Programme, die mit Option 3 und den Konzepten A, B und C (mit unterschiedlichen Erfolgsaussichten) angestrebt werden, im Hinblick auf die Qualität der Erkenntnisse und unter den Gesichtspunkten Zuverlässigkeit, Umfang und Relevanz die kosteneffizienteste Lösung mit Blick auf die von den Nutzern formulierten Bedürfnisse bieten.