



Brüssel, den 8.7.2014
SWD(2014) 224 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zur

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND
DEN RAT**

**Bessere Lageerfassung durch verstärkte Zusammenarbeit zwischen den
Meeresüberwachungsbehörden: nächste Schritte auf dem Weg zu einem gemeinsamen
Informationsraum für den maritimen Bereich der EU**

{COM(2014) 451 final}
{SWD(2014) 225 final}

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zur

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND
DEN RAT**

**Bessere Lageerfassung durch verstärkte Zusammenarbeit zwischen den
Meeresüberwachungsbehörden: nächste Schritte auf dem Weg zu einem gemeinsamen
Informationsraum für den maritimen Bereich der EU**

Haftungsausschluss: Diese Zusammenfassung bindet ausschließlich die an deren Ausarbeitung beteiligten Kommissionsdienststellen und greift etwaigen späteren Beschlüssen der Kommission in keiner Weise vor.

1. PROBLEMSTELLUNG

Durch diese Folgenabschätzung soll festgestellt werden, welche zusätzlichen EU-Maßnahmen für die Weiterentwicklung eines gemeinsamen Informationsraums für den maritimen Bereich der EU erforderlich sind. Für folgende Bereiche ist ein solcher gemeinsamer Raum von Bedeutung: 1. Sicherheit auf See (einschließlich Such- und Rettungsdienste), Gefahrenabwehr und Verhinderung von Verschmutzung durch Schiffe, 2. Fischereiaufsicht, 3. Vorsorge und Maßnahmen bei Meeresverschmutzung, Schutz der Meeresumwelt, 4. Zoll, 5. Grenzkontrollen, 6. allgemeine Durchsetzung von Rechtsvorschriften und 7. Verteidigung.

Aufgrund der zunehmenden Bedrohungen und Risiken, denen der maritime Bereich der EU ausgesetzt ist, wird es für die Meeresüberwachungsbehörden der EU-Mitgliedstaaten immer schwieriger, die Sicherheit der EU und ihrer Bewohner zu gewährleisten. Da die zusätzliche Arbeitsbelastung für diese Behörden nicht mit zusätzlichen Mitteln einhergeht, sind sie gezwungen, ressourcensparender und kosteneffizienter zu arbeiten.

Der derzeitige Informationsaustausch zwischen Meeresüberwachungsbehörden ist suboptimal und kann zu Effizienzverlusten, Doppelarbeit bei der Datenerhebung und unnötigen Betriebskosten führen. In vielen Fällen findet kein Informationsaustausch statt, da 1. Meeresüberwachungsbehörden nicht wissen, dass die Informationen anderswo verfügbar sind; 2. die betreffenden Behörden nicht wissen, dass sie über Informationen verfügen, die für andere von Interesse sind, und 3. der Austausch als zu komplex angesehen wird.

Zur Herstellung einer Verbindung, für die bereits bestehende Lösungen und Systeme weiterentwickelt werden müssten, bedarf es gemeinsamer Standards, durch die die Interoperabilität einzelner Systeme und maschinenlesbarer Informationsdienste ermöglicht würde. Dadurch würden diesen Behörden zusätzliche Möglichkeiten eröffnet, auf alle Informationen zuzugreifen, die sie für ihre praktische Arbeit benötigen. Dies hätte den indirekten Effekt, dass die Behörden ihre Leistung und Effizienz bei der Durchführung ihrer operativen Aufgaben steigern könnten. Dabei geht es nicht nur um einen einfachen Austausch von Rohdaten (z. B. Schiffspeditionen), sondern auch um die Weiterentwicklung von sektor- und grenzübergreifenden Informationsdienstleistungen (z. B. Seelagebild, Bericht über gewonnene Erkenntnisse, Liste verdächtiger Schiffe, Risikoanalyse, Aufdeckung von Anomalien, genauere Informationen über schwere Unfälle, Notfallabwehrkapazitäten, gemeinsame Instrumente), durch die den nationalen Überwachungsbehörden die Ausführung ihrer täglichen Aufgaben erleichtert wird.

Obwohl es bereits Fortschritte in Richtung eines besseren Informationsaustausches gibt und immer mehr Sektoren beginnen, Informationen miteinander zu teilen, planen nicht alle an der Meeresüberwachung beteiligten Sektoren einen Austausch solcher Informationsdienste mit anderen Sektoren/Funktionen. Insbesondere der Informationsaustausch zwischen zivilen und militärischen Einrichtungen ist nach wie vor nicht optimal.

Hierfür wurden drei Hauptgründe ermittelt:

Grund 1: Tatsächliche oder vermeintliche rechtliche Beschränkungen und Rechtsunsicherheit im Bereich des Informationsaustausches zwischen den betreffenden Sektoren der Meeresüberwachung.

Grund 2: Keine geeignete IT-Ausstattung, um die Interoperabilität bestehender und künftiger Systeme zu gewährleisten.

Grund 3: Fortbestehende kulturelle und administrative Hürden für einen angemessenen Informationsaustausch.

Davon betroffen sind rund 400 Behörden, die in der einen oder anderen Form mit Meeresüberwachungsdaten zu tun haben. Im Wesentlichen sind das Behörden der Mitgliedstaaten der EU und des EWR, aber auch eine Reihe von EU-Agenturen (z. B. EFCA, FRONTEX, EMSA und EDA).

Ein Eingreifen der öffentlichen Hand ist erforderlich, um eine bessere Interoperabilität zwischen den bestehenden Systemen mit einheitlichen Standards für maschinenlesbare Informationsdienste zu gewährleisten, wodurch neue Herausforderungen bewältigt und die festgestellten Probleme behoben werden können. Ein Nichteingreifen würde dazu führen, dass zunehmenden Bedrohungen und Risiken nicht auf die wirksamste Weise begegnet würde, dass potenzielle Konflikte zwischen zentralen politischen Zielen der EU weiterbestünden und dass es weiterhin zu Doppelarbeit bei der Datenerhebung käme.

2. SUBSIDIARITÄTSANALYSE

Die gemäß der Folgenabschätzung bevorzugten Optionen sind nicht-bindende Optionen (Mitteilung und Leitfaden), für die keine neue Rechtsgrundlage geschaffen werden muss.

Bei verschiedenen anderen Veranstaltungen und Konsultationen wurde der Mehrwert von Maßnahmen auf EU-Ebene von den Interessenträgern bereits umfassend anerkannt. Und auch bei den nationalen Behörden besteht ein starker Wunsch, dieses Projekt voranzubringen. Zudem gibt es auf EU-Ebene bereits Vorschriften und Bedingungen für einen grenzübergreifenden Informationsaustausch, insbesondere zwischen den Behörden desselben Sektors. Darüber hinaus sind eine Reihe von EU-Agenturen an der Meeresüberwachung beteiligt.

Gleichzeitig ist aber auch der Grundsatz der Subsidiarität hier von großer Bedeutung. Obwohl gezielte Maßnahmen der EU erforderlich sind, um die Interoperabilität der vorhandenen Systeme sicherzustellen, müssen die operativen Aspekte eines künftigen gemeinsamen Informationsraums dezentralisiert werden. Die EU sollte daher im Wesentlichen als Vermittler tätig werden und sich auf transnationale Aspekte konzentrieren, ohne sich dabei in organisatorische Fragen auf nationaler Ebene einzumischen.

3. ZIELE

Übergeordnetes Ziel dieser Initiative ist es zu gewährleisten, dass Meeresüberwachungsdaten, die von einem maritimen Sektor gesammelt wurden und die für die Tätigkeiten anderer maritimer Sektoren als notwendig und nützlich erachtet werden, effizient ausgetauscht werden können.

Ausgangspunkt sind bislang erzielte Erfolge sowie bereits bestehende Standards für den Informationsaustausch, und der Schwerpunkt sollte darauf liegen, die Interoperabilität des auf EU-Ebene geregelten Informationsaustausches sicherzustellen und insbesondere den Mitgliedstaaten Interoperabilitätslösungen zur Verfügung zu stellen, die sie auf nationaler Ebene anwenden können. Ein besonderes

Ziel ist die Förderung des Informationsaustausches zwischen zivilen und militärischen Einrichtungen.

Ein verstärkter Informationsaustausch zwischen Sektoren soll dazu beitragen, den Meeresüberwachungsbehörden auf nationaler und auf EU-Ebene einen besseren Überblick über die Lageerfassung im maritimen Bereich zu verschaffen und im Einklang mit der integrierten Meerespolitik der EU für mehr Kohärenz zwischen verschiedenen Politikbereichen zu sorgen.

Der geplante sektorübergreifende Informationsaustausch muss denselben Vorschriften und Grundsätzen unterliegen wie der Datenaustausch innerhalb einzelner Sektoren, insbesondere den einschlägigen Bestimmungen der EU-Charta der Grundrechte, dem Rechtsrahmen der EU für den Schutz personenbezogener Daten und den nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung des EU-Rechts sowie den einschlägigen Bestimmungen zum Schutz sensibler Geschäftsinformationen.

Das erste Einzelziel besteht darin, tatsächliche oder vermeintliche rechtliche Beschränkungen für den gerechtfertigten sektorübergreifenden Austausch von Meeresüberwachungsdaten und -diensten zu ermitteln und zu beseitigen.

Das zweite Einzelziel ist die Interoperabilität zwischen den von den Meeresüberwachungsstellen genutzten IT-Lösungen durch die Nutzung gemeinsamer Standards und Spezifikationen.

Das dritte Einzelziel besteht darin, Vertrauen aufzubauen, um die Meeresüberwachungsbehörden verschiedener Sektoren zusammenzubringen, und nach einer besseren Zusammenarbeit zu streben, unter anderem durch gemeinsame Missionen, operative Verfahren und Weiterbildungsmaßnahmen sowie durch den Austausch bewährter Verfahren.

4. HANDLUNGSOPTIONEN

Mit dieser Folgenabschätzung soll die Frage beantwortet werden, wie ein verstärkter Informationsaustausch zwischen Meeresüberwachungsbehörden erreicht werden kann. Hierfür wurde eine ganze Palette möglicher Optionen für einen optimalen Austausch von Meeresüberwachungsdaten innerhalb von Sektoren sowie sektorübergreifend in Betracht gezogen.

Die ausgewählten Optionen wurden in drei Kategorien unterteilt:

- keine weiteren EU-Maßnahmen;
- freiwillige Maßnahmen und
- rechtlich bindende Maßnahmen.

Im Bereich der freiwilligen Maßnahmen wurden drei verschiedene Unteroptionen bewertet:

Mitteilung

Zweck dieses Instruments wäre es im Wesentlichen, einen Zeitplan für die Weiterentwicklung eines gemeinsamen Informationsraums aufzustellen.

Unverbindliche politische Initiativen (z. B. Leitfaden und bewährte Verfahren)

Zweck eines solchen Dokuments wäre es, Empfehlungen, Leitlinien und bewährte Verfahren für den Informationsaustausch aufzustellen und eine verstärkte

Zusammenarbeit zwischen den Behörden der EU-Mitgliedstaaten zur Beseitigung kultureller Barrieren zu fördern.

Gründung eines gemeinsamen Unternehmens gemäß Artikel 187 AEUV

Zweck eines solchen Unternehmens wäre es, einen Rahmen für die Zusammenarbeit und Forschung aller Interessenträger zu schaffen, um eine neue Generation von Informationsdiensten im Bereich der Meeresüberwachung zu entwickeln und die Zusammenarbeit zwischen zivilen und militärischen Stellen zu fördern und so die Leistungsfähigkeit und Kosteneffizienz der Meeresüberwachung zu erhöhen.

Im Bereich der bindenden Maßnahmen wurden drei verschiedene Unteroptionen bewertet:

Maßnahmenpaket innerhalb des geltenden Rechtsrahmens

Zweck einer solchen Initiative wäre es, bei Bedarf Änderungen der bestehenden EU-Vorschriften zur Regulierung des Informationsaustausches im Bereich der Meeresüberwachung vorzunehmen. Hierbei würde kein neues Instrument auf EU-Ebene geschaffen, und auch rechtliche Beschränkungen auf nationaler Ebene würden nicht beseitigt.

Sektorübergreifender Rechtsrahmen für den Informationsaustausch (Verordnung)

Zweck dieser Verordnung wäre es, einen verbindlichen Rechtsrahmen zu schaffen, durch den nicht nur die Beseitigung rechtlicher Beschränkungen und die Einführung technischer Standards für die Interoperabilität angestrebt, sondern auch andere Bausteine des gemeinsamen Informationsraums verbindlich eingeführt würden.

Sektorübergreifender Rechtsrahmen für die technischen Aspekte

Zweck dieser technischen Vorschrift wäre es, die erforderlichen Standards für die Interoperabilität eines EU-weiten Austausches von Informationsdiensten einzuführen.

5. FOLGENABSCHÄTZUNG

Die Bewertung der verschiedenen Optionen wurde in folgenden vier Schritten vorgenommen:

- eine qualitative Bewertung jeder Option;
- eine quantitative Bewertung des potenziellen Mehrwerts jeder Option sowie der umfassenden Umsetzung eines gemeinsamen Informationsraums als solchem;
- eine Bewertung der Auswirkungen dieser Optionen auf die Grundrechte;
- eine Bewertung der Kosten.

Die qualitative Bewertung ergab, dass die freiwilligen Optionen, d. h. eine Mitteilung und ein Leitfaden mit bewährten Verfahren, am besten geeignet sind, um das Ziel wirksam zu erreichen und insbesondere eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen zivilen und militärischen Einrichtungen zu gewährleisten.

Bei den bindenden Optionen bietet offenbar die Änderung der einschlägigen Rechtsvorschriften die effizienteste Lösung zur Aufhebung der rechtlichen Beschränkungen auf EU-Ebene. Eine komplett neue Verordnung findet bei den

Interessenträgern wenig Unterstützung und erscheint für den vorgesehenen Zweck als zu komplex und daher unverhältnismäßig.

Im Rahmen der quantitativen Bewertung werden die möglichen finanziellen Auswirkungen des gemeinsamen Informationsraums für einen Zeitraum von zehn Jahren insgesamt auf 1,6 Mrd. EUR bis 4,2 Mrd. EUR geschätzt.

Eine Risikoanalyse hinsichtlich der Herausforderungen, Risiken, Bedrohungen und Schwachstellen der weltweiten Meeresgebiete, die für Europa von Interesse sind (u. a. Ostsee, nördliche Keltische See, Biscaya/Iberische Halbinsel, Schwarzes Meer, Mittelmeer, Nordpolarmeer, Überseegebiete und Hohe See), ergab, dass eine Erweiterung der Kenntnisse und eine verbesserte Lageerfassung auf See möglicherweise zu einer Verringerung der Gefahren und Risiken um durchschnittlich 30 % führen könnte, wobei dieser Effekt natürlich bei den unterschiedlichen Risikoarten und den verschiedenen Meeresgebieten von europäischem Interesse unterschiedlich stark ausgeprägt wäre.

Hinsichtlich der Grundrechte ergab die Bewertung, dass keine der Optionen spürbare Auswirkungen auf die Grundrechte hätte. Sollten jedoch zu einem späteren Zeitpunkt Legislativmaßnahmen ergriffen werden, müssten die Auswirkungen auf die Grundrechte dann genauer betrachtet werden.

Die Kostenbewertung kam zu dem Ergebnis, dass bei der bevorzugten Option die Gesamtkosten für zehn Jahre mit 133 Mio. EUR zu veranschlagen sind. Für einen Zeitraum von zehn Jahren beliefen sich die Kosten auf EU-Ebene auf 26 Mio. EUR, während auf der Ebene der Mitgliedstaaten 107 Mio. EUR anfielen.

Die Kosten für die Weiterentwicklung des gemeinsamen Informationsraums hängen zu einem großen Teil davon ab, wie die einzelnen Mitgliedstaaten ihre Anbindung an den Informationsraum organisieren wollen, wie viele Informationsdienste in dem Informationsraum bereitgestellt werden und wie groß die Zahl unterschiedlicher vorhandener und geplanter IT-Systeme ist.

6. VERGLEICH DER OPTIONEN

		Kurzfristige Wirksamkeit bei der Erreichung der Ziele	Kurzfristige wirtschaftliche, soziale und ökologische Vorteile	Langfristige Wirksamkeit bei der Erreichung der Ziele	Langfristige wirtschaftliche, soziale und ökologische Vorteile	Kosten
Option 1	Basisszenario	0	0	0	0	0
Option 2	Mitteilung	+++	+++	+++	+++	€
	Leitfaden in Form einer Empfehlung	+++	+++	+++	+++	€€
	Gemeinsames Unternehmen	++	+	+++	+++	€€€

Option 3	Änderung der Rechtsvorschriften in diesem Sektor	++	+	++	++	€€
	Sektorübergreifende Verordnung	+	+	+++	+++	€€
	Technische Vorschrift	++	++	++	++	€€

0: kein Unterschied im Vergleich zum Basisszenario; +: geringe Verbesserung im Vergleich zum Basisszenario; ++: mittlere Verbesserung im Vergleich zum Basisszenario; +++: deutliche Verbesserung im Vergleich zum Basisszenario.

Schlussfolgerung

Die Folgenabschätzung ergab, dass das gesteckte Ziel durch eine einzelne Option nicht erreicht werden kann. Rechtlich bindende Optionen können rechtliche und technische Beschränkungen beseitigen, allerdings nicht für alle sieben Bereiche; zudem können sie keine kulturellen Barrieren abbauen. Insbesondere kann der Informationsaustausch zwischen zivilen und militärischen Einrichtungen durch diese Option nicht geregelt werden. Nicht-bindende Optionen sind am besten geeignet, um kulturelle Hindernisse (die zumindest kurzfristig offenbar die größte Hürde für den Informationsaustausch darstellen) zu beseitigen, und können bei der Suche nach praktischen Lösungen für alle sieben Bereiche äußerst hilfreich sein und somit den Informationsaustausch zwischen zivilen und militärischen Einrichtungen verbessern. Diese Optionen sind allerdings nicht geeignet, rechtliche Beschränkungen und technische Hindernisse abzubauen.

Die beste Lösung scheint daher kurz-, mittel- und langfristig eine Kombination mehrerer Optionen zu sein.

Der geeignetste Weg bei der kurzfristigen Umsetzung ist offenbar die Veröffentlichung einer Mitteilung mit einem Zeitplan für die Durchführung und die Feststellung, welche Arbeiten im entsprechenden Zeitrahmen konkret erforderlich sind.

Danach sollte auf kurze Sicht ein Leitfaden erstellt werden, um vorrangig die kulturellen Barrieren abzubauen und bewährte Verfahren für den Informationsaustausch festzulegen.

Die Unteroption zur Beseitigung rechtlicher und technischer Beschränkungen, indem im Laufe der Zeit die bestehenden Rechtsvorschriften geändert werden, scheint am angemessensten und für die Interessenträger akzeptabel zu sein, da ein zu starkes Eingreifen der EU vermieden wird.

Eine technische Vorschrift könnte eine langfristige Lösung sein, um kohärent einen Standard einzuführen.

Die bevorzugte Option wäre daher eine Kombination aus den Optionen 2.1 und 2.2, möglicherweise gekoppelt mit 3.1 und 3.3, wenn diese Maßnahmen für notwendig erachtet werden.

Gemessen am Basisszenario wird davon ausgegangen, dass diese Kombination das volle Potenzial des gemeinsamen Informationsraums zu 80 % ausschöpft. Dabei würden Gesamtkosten in Höhe von 133 Mio. EUR entstehen und Kosteneinsparungen von 151 Mio. EUR sowie positive Auswirkungen in Höhe von 460 Mio. EUR erzielt. Somit könnten über die ersten zehn Jahre, in denen der gemeinsame Informationsraum schrittweise aufgebaut wird, zunehmende kumulierte positive Auswirkungen in Höhe von mindestens 611 Mio. EUR erreicht werden.

Es wird geschätzt, dass der gemeinsame Informationsraum über die folgenden zehn Jahre insgesamt positive Auswirkungen in einer Größenordnung von 160 Mio. EUR bis 420 Mio. EUR jährlich bringen wird.

7. ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG

Diese Initiative müsste in regelmäßigen Abständen überwacht und bewertet werden. Hierzu sollten Indikatoren zur Messung des relativen Anstiegs der Datenströme und der gesteigerten Effizienz der Meeresüberwachungsmaßnahmen verwendet werden.