



**RÅDET FOR
DEN EUROPÆISKE UNION**

**Bruxelles, den 23. juni 2009 (24.06)
(OR. en)**

**11308/09
ADD 2**

**FSTR 59
POLGEN 107
REGIO 29
FC 7
ECOFIN 454
ENV 458
TRANS 258
PECHE 165
RECH 211
JAI 416
COEST 237
ENER 236
MI 254
MAR 97
COMPET 328
AGRI 280**

FØLGESKRIVELSE

fra: Jordi AYET PUIGARNAU, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen

modtaget den: 15. juni 2009

til: Javier SOLANA, generalsekretær/højtstående repræsentant

Vedr.: Arbejdsdokument fra Kommissionens Tjenestegrene Ledsagedokument til Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om EU-strategien for Østersøområdet Resumé af konsekvensanalysen

Hermed følger til delegationerne Kommissionens dokument - SEK(2009) 703.

Bilag: SEK(2009) 703



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 10.6.2009
SEK(2009) 703

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

Ledsagedokument til

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN
TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG
SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

**om
EU-strategien for Østersøområdet**

Resumé af konsekvensanalysen

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

Indledning

I formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Rådsmøde den 14. december 2007 var det angivet, at "med forbehold af den integrerede havpolitik opfordrer Det Europæiske Råd Kommissionen til at fremlægge en EU-strategi for Østersøområdet senest ved udgangen af juni 2009. Denne strategi skal bl.a. bidrage til at tage hånd om de presserende miljøudfordringer, som Østersøregionen står overfor". De samme konklusioner fra Rådet godkendte den integrerede EU-havpolitik, idet det understregedes, at "den især bør tage hensyn til de forskellige specielle forhold i medlemsstaterne og i særlige kystregioner, der kræver øget samarbejde, herunder øer, øgrupper og regioner i den yderste periferi, samt til den internationale dimension". EU-strategien for Østersøområdet er altså det første eksempel på en integreret havpolitik om et havområde.

Det geografiske område, som er omfattet af strategien, udgøres af makroregionen rundt om Østersøen. Det vedrører i alt otte medlemsstater (Sverige, Finland, Estland, Letland, Litauen, Polen, Tyskland og Danmark). Tre ikke-medlemsstater (Rusland, Norge og Belarus) kan også have en interesse i strategien. Samarbejdet inden for rammerne af den nordlige dimension danner grundlag for det eksterne samarbejde med tredjelande i Østersøregionen.

Fra et økonomisk, miljømæssigt og kulturelt synspunkt er Østersøområdet et yderst heterogent område, dog deler dets medlemmer mange fælles ressourcer og udviser betydelig indbyrdes afhængighed. Dette indebærer, at foranstaltninger, der indføres i ét område, hurtigt kan få konsekvenser for andre dele af eller hele regionen.

- Følgende miljøudfordringer er konstateret i regionen: eutrofiering, havets biodiversitet, farlige stoffer, forurening fra skibe og klimaændringer. Der er ret bred enighed i Østersøregionen om at arbejde sammen om at løse Østersøens specifikke problemer via Helcom. Men Helcom er hæmmet af sin manglende kapacitet til at gennemføre og håndhæve foranstaltninger. Desuden er en række forskellige sektorinteresser som fiskeri-, landbrugs-, industri- og søfartssektoren, hvis aktiviteter har stor betydning for miljøet, ikke involveret. Det er usandsynligt, at problemet kan løses uden en mere integreret tilgang til miljøproblemet og en større politisk forpligtelse til at gennemføre Helcom-foranstaltninger.
- Udfordringerne i forbindelse med regionens velstand er forbundet med det indre marked og handelen med nabolande, innovation, iværksætterkultur, smv'er og menneskelige ressourcer, landbrug, skovbrug og fiskeri. Anvendelsen af grænseoverskridende strukturer til at takle udfordringer, som er forbundet med det indre marked, innovation og arbejdsmarkeder, er mindre udbredt end i andre områder. Dette afspejler delvist de enkelte landes og EU's fremtrædende rolle i håndteringen af problemerne. For en række problemer er der dog hos interessenterne et stærkt ønske om at styrke de interne forbindelser i regionen og især at gøre noget ved den store forskel mellem øst og vest, hvad angår økonomiske præstationer. Meget taler for at øge samarbejdet om gennemførelsen af EU's politikker, såsom det indre marked.
- Udfordringerne i forbindelse med tilgængelighed og tiltrækningskraft er forbundet med energisikkerhed, integration af energimarkedet og energieffektivitet, interne og eksterne transportforbindelser samt tiltrækningskraft for borgere og turister. For så vidt angår transport- og energinetværk, så findes der strategiske rammer for fastlæggelse af prioriteringer, mens der er en mangel på politisk vilje til at sikre, at nationale beslutninger

er i overensstemmelse med de fælles behov, ledsaget af manglende koordinering af gennemførelse og manglende tilpasning af nationale og EU-midler.

- Sikkerhedsudfordringerne er identificeret som grænseoverskridende kriminalitet, søfartssikkerhed og større ulykker til havs og på land. Der findes mange initiativer på det område på nationalt, regionalt og EU-plan. Dette fører dog til en sektorbaseret og geografisk opdeling på nogle områder. Helcom har ansvaret for visse spørgsmål i forbindelse med alvorlige søulykker.

Regionens største problem er ikke manglen på initiativer og forvaltningsstrukturer. Det er nærmere, at det ikke er lykkedes de stærkt splittede eksisterende forvaltningsstrukturer at skabe en tilstrækkeligt robust ramme til at behandle Østersøens hovedindsatsområder på integreret vis, og som tager højde for potentielle politikkonflikter og kompromisser mellem sektorer. Med en kollektiv indsats skal der skabes en ramme, inden for hvilken interessenter gradvis kan træffe de fornødne foranstaltninger til at udnytte regionens fulde økonomiske, miljømæssige og sociale potentiale.

Der fremsættes ingen forslag til ny EU-lovgivning i forbindelse med strategien for Østersøområdet. Strategien gennemføres udelukkende inden for rammerne af eksisterende EU-lovgivning og vedrører frivillige forpligtelser, som medlemsstaterne har indgået. Strategien og handlingsplanen er blevet fremlagt på anmodning af de berørte medlemsstater og tredjelande.

Strategiens **generelle mål** er derfor at tage regionens makroregionale udfordringer op med henblik på at styrke regionens evne til at udnytte sit socioøkonomiske og miljømæssige potentiale og dermed gøre regionen til et mere miljømæssigt bæredygtigt og velstående sted. Regionen vil således opnå øget tilgængelighed og tiltrækningskraft og dermed øget sikkerhed for borgerne.

Det **specifikke mål** er at udvikle rammer til at håndtere de individuelle udfordringer og afhjælpe mangler i forvaltningsstrukturen og hermed sikre, at en række strategiske foranstaltninger (i form af en handlingsplan) gennemføres på den mest effektive, virkningsfulde og sammenhængende måde. For at opnå dette er det nødvendigt at nå følgende tre mål: bedre koordinering og sammenhæng, øget institutionel kapacitet til at sikre gennemførelse af foranstaltninger og øget synlighed og ansvarlighed.

Der findes mange muligheder for at forbedre evnen til at håndtere strategiske udfordringer. Interessenterne tilkendegav dog under den offentlige høring, at den eksisterende forvaltningsstruktur, efter deres mening, bør opretholdes. Fire løsningsmuligheder er blevet undersøgt:

1. *Ingen yderligere EU-foranstaltninger* til fremme af samarbejdet mellem lande og regioner.
2. *Ingen strukturelle ændringer*: i forhold til den nuværende situation vil det nye være, at der etableres en strategi og en handlingsplan, men inden for rammerne af den nuværende struktur.
3. *Anvendelse af en eksisterende institution*. Denne mulighed ville indebære en styrkelse af et mellemstatsligt organ og rustning af dette til at tage beslutninger og koordinere gennemførelsen af handlingsplanen. Den eneste organisation, der er

tilstrækkelig tværsektoriel og omfatter alle medlemsstater på nationalt myndighedsplan, er Østersørådet (CBSS).

4. *Fælles EU-indsats, Rådet (almindelige anliggender) og Kommissionen:* Dette ville resultere i, at strategien ledes og gennemføres som en almindelig fælles EU-indsats, hvor det politiske ansvar ligger hos Ministerrådet, som normalt mødes i Rådet (almindelige anliggender), mens ansvaret for koordinering, overvågning og rapportering ligger hos Kommissionen.

Nedenstående tabel giver en oversigt over fordele og ulemper for hver af mulighederne set ud fra deres evne til at opfylde de specifikke målsætninger, som er beskrevet ovenfor.

Tabel 1. Evaluering af forvaltningsmulighedernes effektivitet

Forvaltningsudfordringen	Forvaltningsmulighed		
	Ingen strukturelle ændringer	Anvendelse af en eksisterende institution	Fælles EU-indsats
	Medlemsstaterne skal gennemføre strategi og handlingsplan	Eksisterende mellemstatslige organisationer skal gennemføre strategi og handlingsplan	Rådet (almindelige anliggender) (politik), Kommissionen (koordinering og overvågning)
Specifikt mål 1: øget institutionel kapacitet til at sikre gennemførelse af foranstaltninger			
Svag, medbestemmelse i beslutningsprocessen	Ingen forbedring	Ikke-EU-medlemsstater svækker beslutningsprocessen	Forbedring gennem legitim beslutningsproces på højt niveau
Manglende evne til at fuldføre gennemførelse	Ingen forbedring	Ingen forbedring, mellemstatlige organisationer mangler håndhævelseskapacitet	Gruppepres eneste håndhævelsesmekanisme, fremskridt vurderes på basis af den vedtagne handlingsplan
Manglende evne til at gennemføre afgørelser	Kan gennemføre, men ingen forbedring i koordinering	Ikke forbedret, CBSS mangler håndhævelseskapacitet	Deltagelse på højt niveau øger sandsynligheden for gennemførelse
Specifikt mål 2: bedre koordinering og sammenhæng			
Dobbeltarbejde	Ingen forbedring i eksisterende tilgange til koordinering	Forbedring, dog ikke klart, hvordan organisationen vil koordinere organisationer, herunder repræsentation på samme niveau	Opnås gennem koordinering på højere niveau, ansvarsfordeling beskrives i handlingsplanen
Fragmentering af politikker	Forbedring, idet hver medlemsstat ville følge den samme strategi	Ingen beføjelser med hensyn til integreret tilgang til EU-handlingsplan	Opnås gennem koordinering på højere niveau, integreret tilgang beskrives i handlingsplanen
Ingen beføjelser med hensyn til at træffe beslutninger, der har stor betydning uden for organisationens snævre fokus	Ingen forbedring	Opnås ved at tildele organisationen det generelle ansvar for gennemførelsen af kollektiv indsats: Men dette vil kræve en ændring af arten	Opnås gennem koordinering på højere niveau
Uklar ansvarsfordeling	Forbedring: medlemsstater er ansvarlige, men mangler koordineringsstruktur	Ikke forbedret – ingen beføjelse til at ændre andre organisationer	Opnås gennem klar rollefordeling i handlingsplanen
Specifikt mål 3: øget synlighed og ansvarlighed			
Lavt niveau af ansvarlighed	Ingen forbedring	Problematiske, da medlemskab inkluderer både EU og tredjelande i EU-strategi	Forbedring: Medlemsstaterne er ansvarlige, men gruppepres eneste håndhævelsesmekanisme, fremskridt vurderes på basis af den vedtagne handlingsplan
Lavt niveau af synlighed	Forbedret gennem strategien	Forbedret gennem strategien	Forbedret gennem strategien og et højere politisk niveau

En analyse viser, at en fælles EU-indsats er den bedste mulighed. En fælles EU-indsats giver god mulighed for at forbedre kvaliteten af forvaltningen inden for Østersøområdet, især fordi den giver de bedste forudsætninger for overvågning. Den sikrer også en sikker peer review-process. Desuden er en fælles EU-indsats den eneste tilgang, der vil sikre koordinering af politikker både på fællesskabsniveau og i Østersøregionen, da Rådet (almindelige anliggender) har fordel af både at kunne diskutere anliggender, der vedrører Østersøregionen, og fællesskabsanliggender. Derfor vil denne tilgang være den eneste, der fuldt ud er i stand til håndtere spørgsmål (f.eks. landbrug og fiskeri), der i høj grad hører under Fællesskabets kompetence, på en integreret måde, samtidig med at sammenhængen med EU-politikker bevares. Den mulighed vil også sikre koordinering med den nordlige dimension, og den vil ikke kræve koordinering af EU's stilling uden for strategien, som de andre muligheder.

Hvor mange supplerende ressourcer, der er nødvendige, afhænger af strategiens ambitionsniveau. I første instans vil strategien kræve kapacitet til at inddrage interessenter i gennemførelsen af strategien. Dernæst vil det være nødvendigt med et mindre sekretariat, der kan udarbejde årlige rapporter på basis af metaovervågning og forvalte arbejdsgrupper på højt niveau, der skal udarbejde vurderinger af fremskridtene. Dette vil kun være muligt ved at anvende en eksisterende institution fra Østersøområdet eller via en fælles EU-indsats. Til sidst vil et lidt større sekretariat kunne opretholde kontakten til EU-institutioner og sikre en integreret og sammenhængende tilgang til EU-politikker, særlig på områder, der i høj grad hører under EU's kompetence. Dette vil kun være muligt som led i en fælles EU-indsats.

Samlet set forventes det, at en integreret tilgang til Østersøregionens udfordringer vil medføre betydelige fordele via et stærkere samarbejde og en fælles læreproces. En integreret tilgang forventes at øge sammenhængen mellem politikker i regionen og medvirke til at opnå det generelle mål. Det forventes, at der gennem øget sammenhæng opnås en forøgelse af den samlede effektivitet, som gør det muligt at tage fat om fragmentering og dobbeltarbejde. Generelt set forventes det, at administrationsomkostningerne forbundet med yderligere koordinering vil være lave sammenlignet med det nuværende niveau af administrativ aktivitet. Der fremsættes ingen forslag til yderligere lovgivning, yderligere rapporteringskrav, og der indføres ingen ny beslutningsproces.

Det vil være vigtigt at sikre, at gennemførelsen af strategien ikke medfører øget organisatorisk kompleksitet. I denne henseende kan EU gennem sine institutioner, og især Rådet og Kommissionen, spille en vigtig rolle i kontrollen med og gennemførelsen af handlingsplanen og sikre sammenhæng med fællesskabspolitikkerne og undgå fragmentering af initiativer.

Det bør være muligt jævnligt at opdatere strategien i lyset af forvaltningsstrukturens effektivitet med hensyn til at opnå en kollektiv indsats og målenes tilstrækkelighed. Tilføjelsen af en udløbsklausul i strategien kan være et incitament for lande og interessenter til at gennemføre og videreudvikle strategien.