

Brüssel, den 12.3.2013  
SWD(2013) 64 final

**ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**

**ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG**

*Begleitunterlage zum*

**VORSCHLAG FÜR EINE RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS  
UND DES RATES**

**zur Schaffung eines Rahmens für die maritime Raumordnung und das integrierte  
Küstenzonenmanagement**

{ COM(2013) 133 final }  
{ SWD(2013) 65 final }

# ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

## ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

### *Begleitunterlage zum*

## VORSCHLAG FÜR EINE RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

### zur Schaffung eines Rahmens für die maritime Raumordnung und das integrierte Küstenzonenmanagement

#### 1. EINLEITUNG

Ziel dieser Folgenabschätzung ist es, die Maßnahmen der EU zur integrierten Regulierung von Küsten, Meeren und Ozeanen zu bewerten, durch die der Übergang von einem sektoralen Ansatz zu einem integrierten und kohärenten Entscheidungsprozess bewerkstelligt werden soll. Die vorgeschlagene Maßnahme ist nicht sektorspezifisch, sondern betrifft alle Politikbereiche des Vertrags, die sich auf menschliche Aktivitäten in Meeresregionen und Küstengebieten sowie den Schutz der Meeres- und Küstenumwelt beziehen.

Europa befindet sich in einer Finanzkrise, in der der Schwerpunkt auf Ressourceneffizienz und wachstumsfördernde Initiativen gelegt werden muss. Die menschlichen Aktivitäten an den Küsten und auf den Meeren Europas nehmen zu und weisen ein erhebliches Wachstumspotenzial auf. Allerdings stoßen sie aufgrund des Wettbewerbs um Raum oder aufgrund von Umweltgefahren zunehmend an Grenzen. Daher muss schnellstmöglich eine politische Initiative zur Gewährleistung eines koordinierten und effektiven Managements der menschlichen Nutzung von Meeresregionen und Küstengebieten umgesetzt werden.

Maritime Raumordnung ist eines der Instrumente, mit denen menschliche Aktivitäten auf See in das Blaubuch der EU von 2007 „Eine integrierte Meerespolitik für die Europäische Union“ einbezogen werden können. Auch das integrierte Küstenzonenmanagement (IKZM) wurde als ein Verfahren zur Unterstützung bei der Durchführung der EU-Politik durch die Empfehlung 2002/413/EG und das IKZM-Protokoll zum Übereinkommen von Barcelona erkannt.

Die Kommission schlägt nun vor, diese beiden Instrumente gemeinsam zu entwickeln. Maritime Raumordnung und IKZM weisen in ihrem geografischen Anwendungsbereich (Übergangsbereich vom Land zum Meer) und in ihrem allgemeinen Ziel (Verwaltung der verschiedenen menschlichen Nutzungen in ihren jeweiligen Anwendungsbereichen) Übereinstimmungen auf. Es wurde eine Folgenabschätzung zu künftigen Maßnahmen durchgeführt, um größtmögliche Effizienz und Mehrwert der ausgewählten Option zu gewährleisten.

#### 2. PROBLEMSTELLUNG UND ZIELE

Das festgestellte übergeordnete Problem hängt mit dem Wettbewerb um Meeres- und Küstengebiete und der Erschöpfung von Ressourcen zusammen und lässt sich in sechs Hauptprobleme aufschlüsseln:

- **(1) Kollidierende Raumansprüche:** Durch die gestiegene Nachfrage nach begrenztem Raum in den Meeresregionen kommt es zu Konflikten zwischen verschiedenen Nutzungen des Meeresraums. Traditionelle Aktivitäten wie Fischerei, Schifffahrt, Ausbaggern und Ölförderung nehmen zu, während neue Nutzungs-

formen wie Fremdenverkehr, Gewinnung von Bodenschätzen und in jüngerer Zeit auch Windenergie und Offshore-Aquakultur ebenfalls Raum beanspruchen.

- **(2) Ineffiziente Nutzung von Meeresraum:** Die fehlende sektorübergreifende Koordinierung bei der Zuweisung von Meeresraum für die verschiedenen Nutzungen hat zu einer Streuung der Aktivitäten und damit zu einer größeren räumlichen Ausdehnung als nötig geführt. Dies zieht auch höhere Kosten nach sich.
- **(3) Unausgewogene Nutzung von Küstenraum:** Die menschlichen Einwirkungen auf Küstengebiete wachsen. In den letzten beiden Jahrzehnten nahm die bebaute Fläche in den EU-Küstengebieten um mehr als 20 % zu. Lücken im EU-Recht, z. B. bezüglich der Küstenerosion, erschweren das nachhaltige und kohärente Management dieser Entwicklung.
- **(4) Suboptimale Nutzung wirtschaftlicher Potenziale:** Da es keine kohärenten und transparenten Verfahren zur Verwaltung der menschlichen Nutzungen gibt, entstehen unnötige Kosten. Unsicherheit und Unberechenbarkeit hinsichtlich eines angemessenen Zugangs zu Meeresraum sorgen bei Investoren für ein suboptimales Geschäftsklima. Das Konsultationsverfahren bestätigte, dass die Industrie Transparenz, Stabilität und Planbarkeit benötigt.
- **(5) Unzureichende Anpassung an Klimarisiken:** In Europas Küstengebieten bestehen erhebliche mit dem Klimawandel verbundene Risiken, doch es gibt keinen kohärenten Rahmen, durch den Abschwächungs- und Anpassungsmaßnahmen in die Gesamtplanung für die Nutzung von Meeres- oder Küstenräumen einbezogen werden könnten. Die meisten Küstenstaaten der EU haben keine speziell auf ihre Küstengebiete ausgerichteten Pläne oder Strategien zur Anpassung an den Klimawandel.
- **(6) Beeinträchtigung der Meeres- und Küstenumwelt:** Die intensive und gestiegene Nutzung von Küsten- und Meeresgebieten sowie die starke Verflechtung zwischen landgestützten und seegestützten Tätigkeiten haben zu wachsenden Umweltbelastungen und einer vermehrten Erschöpfung der Ressourcen geführt. Rechtsvorschriften zum Schutz der Umwelt sind zwar vorhanden, doch fehlt es an sektor- und grenzübergreifender Koordinierung.

Hierfür sind folgende Ursachen auszumachen: (1) keine kohärente und nachhaltige Planung der maritimen Nutzungen, dabei auch keine gemeinsame Nutzung von Daten; (2) unzureichende Kohärenz oder Verbindung zwischen verschiedenen die Meere und Küsten betreffenden Politikbereichen und Programmen der EU; (3) keine kohärente und nachhaltige grenzübergreifende Zusammenarbeit in den einzelnen Meeresregionen und (4) unzureichende Einbindung von Interessenträgern.

**Allgemeines Ziel** der EU-Maßnahmen ist es, unter Beachtung des ökosystemorientierten Ansatzes für die nachhaltige Entwicklung der Küsten- und Meeresgebiete der EU zu sorgen. Darüber hinaus soll auch ein Beitrag zu verschiedenen anderen Zielen aus dem EU-Vertrag sowie zu gesetzgeberischen und politischen Zielen, einschließlich Europa 2020 sowie Umwelt-, Energie-, Fischerei-, Seeverkehrs- und Kohäsionspolitik, geleistet werden. Jede in diesem Zusammenhang ergriffene EU-Maßnahme sollte sich auf die Vorgabe von Instrumenten zur Verwirklichung der genannten politischen Ziele beschränken. Deshalb sind die **operativen Ziele** verfahrenstechnischer Art: Entwicklung und Umsetzung von Verfahren zur kohärenten Verwaltung und Planung der menschliche Nutzung von Meeresraum (als maritime Raumordnung bezeichnet) und zur Koordinierung der Instrumente für die Küstenbewirtschaftung in allen Küstenmitgliedstaaten (als IKZM bezeichnet), Ausarbeitung und Weiterentwicklung gemeinsamer Grundsätze und Konzepte für die Verfahren zur

maritimen Raumordnung und zum IKZM sowie Aufbau und Durchführung angemessener grenzübergreifender Zusammenarbeit.

### **3. ANALYSE DER SUBSIDIARITÄT UND DES EU-MEHRWERTS**

Maritime Raumordnung und IKZM sind in die integrierte Meerespolitik (IMP) der Europäischen Union eingebettet. Ziel der IMP ist es, für mehr Kohärenz zwischen den spezifischen Politikbereichen des AEUV zu sorgen und eine Reihe wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Ziele zu erreichen. Bislang im Rahmen der IMP ergriffene Initiativen, wie die Verordnung (EU) Nr. 1255/2011 des Rates, wurden demzufolge mit mehreren Rechtsgrundlagen aus den die Meere, Küsten und Ozeane betreffenden Politikbereichen verabschiedet.

Gleiches gilt für Legislativmaßnahmen im Bereich der maritimen Raumordnung. Zu den betroffenen Politikbereichen gehören Fischerei, Energie, Verkehr, territorialer Zusammenhalt und Umwelt.

- Die Empfehlung für integriertes Küstenzonenmanagement aus dem Jahr 2002 stützte sich auf Artikel 192 Absatz 1 AEUV. Allerdings ist das IKZM (ebenso wie die maritime Raumordnung) Teil einer sektorübergreifenden Politik (IMP), mit der die Kohärenz zwischen den verschiedenen Politikbereichen des Vertrags gewährleistet werden soll.

Daher sollten künftige Maßnahmen in den Bereichen maritime Raumordnung und IKZM auf eine breitere Rechtsgrundlage gestellt werden, um zu gewährleisten, dass ihr Anwendungsbereich das gesamte Spektrum der für die Bewirtschaftung der Meere und Küsten relevanten EU-Politikbereiche abdeckt.

Die Detailplanung sollte auf der Ebene der Mitgliedstaaten unter Beachtung der jeweiligen Entscheidungs- und Verfassungsstrukturen erfolgen. Ein Eingreifen der EU in praktische Planungsprozesse ist nicht vorgesehen. Ein Tätigwerden der EU ist jedoch insoweit relevant, als die Küsten- und Meeresnutzung sowie die Ökosysteme nicht an Staatsgrenzen haltmachen und durch die Abstimmung der diesbezüglichen Maßnahmen ein Mehrwert entstände. Insbesondere könnten abweichende Herangehensweisen und unterschiedliche Fortschrittsniveaus vermieden werden. In den Antworten auf die öffentliche Konsultation wurde der Mehrwert der EU-Maßnahmen anerkannt.

Die Ziele für künftige Maßnahmen in den Bereichen maritime Raumordnung und IKZM sind weitgehend identisch. Beide sehen die Verabschiedung eines integrierten Konzepts für die Bewirtschaftung der Ozeane durch eine erweiterte Meeres- und Küstenpolitik vor. Darüber hinaus bestehen weitere Gemeinsamkeiten, u. a. beim Datenbedarf. Daher können durch eine gemeinsame Gesetzgebungsinitiative beträchtliche Synergien erzielt werden. Durch getrennte Initiativen bestünde eine größere Gefahr von Unstimmigkeiten, Verwirrung und letztlich höheren Umsetzungskosten.

### **4. OPTIONEN**

In der Folgenabschätzung werden verschiedene (Unter-)Optionen und mögliche Kombinationen sowie das Ausgangsszenario dargestellt und erörtert. Die drei erörterten Optionen sind: (1) Anleitung und Entwicklung bewährter Praktiken, (2) nichtbindende Maßnahmen und (3) rechtlich bindende Maßnahmen, einschließlich Rahmenrichtlinie, Richtlinie und Verordnung. Eine detailliertere Erläuterung der Optionen findet sich unter *Folgenabschätzung, Abschnitt 5 „Optionen“*.

## 5. ANALYSE DER AUSWIRKUNGEN

Die Studien zur Stützung der Folgenabschätzung ergaben, dass alle Optionen ähnliche Auswirkungen haben, bezüglich Zeitnähe, Tragweite oder Umfang jedoch unterschiedlich effektiv sind. Aufgrund der Art des Gegenstands (Governance) sowie fehlender Daten in einigen Bereichen gibt es Einschränkungen bei der quantitativen Folgenabschätzung.

### 5.1. Wirksamkeit

Ganz allgemein nimmt die Wirksamkeit bezüglich der Verwirklichung der operativen Ziele von Option 1 bis Option 3 zu, im Einzelnen:

- Die Option 1 „Anleitung und Entwicklung bewährter Praktiken“ dürfte sich nicht als sehr wirksam erweisen, da hierdurch in erster Linie diejenigen unterstützt würden, die bereits entsprechende Maßnahmen durchführen. Das Fehlen gesetzgeberischer oder institutioneller Mechanismen würde nicht behoben.
- Bei der Förderung der Umsetzung von maritimer Raumordnung/IKZM durch nichtbindende Maßnahmen (Option 2) ist davon auszugehen, dass der maritimen Raumordnung auf EU-Ebene ein höherer Stellenwert eingeräumt, allerdings wohl keine hinreichende Priorität für deren Umsetzung gewährleistet würde. Zudem könnte diese Option bei den Mitgliedstaaten zu „Rosinenpickerei“ führen. Im Bereich des IKZM würde eine nichtbindende Empfehlung keine umfangreichere und bessere Umsetzung nach sich ziehen. Dies wurde durch die öffentliche Konsultation bestätigt.
- Die Festlegung eines verbindlichen Rahmens für die Umsetzung der maritimen Raumordnung/des IKZM (Option 3) wäre die effektivste Möglichkeit, die operativen Ziele zu erreichen. Bei verbindlichen Instrumenten gibt es jedoch einige Unterschiede hinsichtlich Art und Detaillierungsgrad; hierbei wurden drei Unteroptionen betrachtet: Rahmenrichtlinie, Richtlinie und Verordnung.

Eine detaillierte Richtlinie oder Verordnung hätte einen verbindlicheren Charakter als eine Rahmenrichtlinie und würde die Flexibilität der Mitgliedstaaten sowie den Rückgriff auf bereits bestehende Verfahren einschränken, wodurch höhere Verwaltungskosten entstünden. Im Gegensatz dazu würde eine Rahmenrichtlinie mit allgemeinen Verpflichtungen und Orientierungshilfen für die spezifische Umsetzung durch die Mitgliedstaaten für Planbarkeit, Stabilität und Transparenz sorgen. Darüber hinaus könnte sie angesichts des derzeitigen Trends zur Entwicklung neuer Tätigkeitsbereiche zeitgerecht eingeführt werden. Somit könnten die Mitgliedstaaten diese Initiative bei der Erarbeitung ihrer jeweiligen nationalen Politik berücksichtigen. Schließlich werden Verhältnismäßigkeit und Subsidiarität gewährleistet, da per se nicht in die Planungsprozesse und -verfahren der Mitgliedstaaten eingegriffen wird.

Darüber hinaus würde durch eine Querschnittsoption, mit der die Verfügbarkeit von Daten und Informationen verbessert wird, die Wirksamkeit aller hier untersuchten Optionen erhöht. Durch ergänzende Maßnahmen auf der Grundlage bestehender Informationssysteme (insbesondere Meereskenntnisse 2020) würde der derzeitige Bedarf zumindest auf EU-Ebene gedeckt.

### 5.2. Auswirkungen

Die Folgenabschätzung ergab eine Reihe **wirtschaftlicher Auswirkungen** infolge der Umsetzung der maritimen Raumordnung und des IKZM, insbesondere:

- Niedrigere Transaktionskosten für Unternehmen im maritimen Bereich durch schnellere und straffere Entscheidungsprozesse sowie mehr Transparenz;

- mehr Sicherheit und Planbarkeit für private Investitionen, einschließlich erhöhter Sicherheit bezüglich der Finanzierung von Offshore-Investitionen;
- bessere Nutzung des Meeresraums und bestmögliches Nebeneinander verschiedener Nutzungsformen in Küstengebieten und Meeresgewässern;
- erhöhte Attraktivität der Küstenregionen durch Erhalt natürlicher und landschaftlicher Werte;
- geringere Koordinierungskosten für Behörden durch mehr Effizienz und Transparenz;
- Innovation und Forschung: Durch den Datenbedarf für die maritime Raumordnung und das IKZM kann zur Verbesserung der Datenerfassung, der Managementanalyse sowie der Wissensgrundlage im Bereich der Wechselwirkungen und der Komplementarität zwischen Nutzungsformen und Meeresumwelt beigetragen werden;
- erweiterte und integrierte Daten und Informationen.

### **Ökologische Auswirkungen**

- Geringere Umweltbelastungen, insbesondere durch optimierte Nutzung von Küsten- und Meeresgebieten und besseres Management menschlicher Aktivitäten;
- besserer Erhalt der biologischen Vielfalt und der Umweltqualität durch geringere Fragmentierung von Naturgebieten; Nutzung erneuerbarer und nicht erneuerbarer Ressourcen im Einklang mit dem Ökosystem;
- höhere Widerstandsfähigkeit gegenüber Risiken und/oder Abschwächung der Folgen des Klimawandels.

### **Soziale Auswirkungen**

- Verstärktes Engagement der Bevölkerung und der Interessenträger sowie besseres politisches Kooperationsklima;
- Verbesserung des Umweltwerts und des kulturellen Erbes durch Einbeziehung der Küstenlandschaft und des städtischen Umfelds von Häfen in die Verfahren der maritimen Raumordnung/des IKZM;
- mehr Wachstum und Beschäftigung durch Förderung maritimer Wirtschaftssektoren (insbesondere neu entstehender Sektoren) und durch Beitrag zur Beschäftigung in der maritimen Wirtschaft;
- verbesserte Sicherheit des Seeverkehrs;
- besseres politisches Kooperationsklima;
- die **Umsetzungskosten** für die vollständige Einführung des IKZM in der EU werden mit 200 Mio. EUR Anlaufkosten und 20 Mio. EUR jährlichen Betriebskosten veranschlagt. Die Höhe der Anlaufkosten ist ungewiss, da sie von den jeweiligen nationalen und regionalen Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten abhängt. Aufgrund fehlender EU-weiter Daten lassen sich die Kosten für die Umsetzung der maritimen Raumordnung nur schwer quantifizieren. Unabhängig von der Höhe der Gesamtkosten fällt das allgemeine Kosten-Nutzen-Verhältnis positiv aus. Auch wenn ein verbindliches Instrument kurzfristig wahrscheinlich zu höheren Umsetzungskosten führt, ist dies die einzige Möglichkeit, durch die die Umsetzung und damit die Verwirklichung der beschriebenen wirtschaftlichen Vorteile gewährleistet wird.

## 6. GEGENÜBERSTELLUNG DER OPTIONEN UND FAZIT

Eine Übersichtstabelle, in der dargestellt ist, wie wirksam die möglichen Lösungen bei der Beseitigung der Ursachen von Problemen sind und inwieweit sie durch die verschiedenen Optionen abgedeckt sind, ist der *Folgenabschätzung* als Anhang 1 beigelegt.

Die Gegenüberstellung der ermittelten Optionen hat gezeigt, dass Option 3 Unteroption 1 zum Erreichen der Ziele am besten geeignet wäre, d. h. eine Rahmenrichtlinie der EU zur maritimen Raumordnung und dem IKZM mit einer begrenzten Zahl von Verpflichtungen, einschließlich eines Verfahrens zur Entwicklung bewährter Praktiken.

Freiwillige Konzepte, einschließlich Leitlinien und/oder Empfehlungen hätten nicht die gewünschte Wirkung. Eine präskriptivere (Harmonisierungs-)Option durch eine detaillierte Richtlinie oder Verordnung wäre unverhältnismäßig und nicht mit dem Grundsatz der Subsidiarität vereinbar und würde zu höheren Kosten führen.

Letztlich kann in Zeiten einer Finanzkrise durch entschlossenes und zweckmäßiges Handeln auf EU-Ebene wesentlich zur Erschließung des wirtschaftlichen Potenzials der Offshore-Meereshirtschaft beigetragen werden.