



Vom Grünbuch zum Blaubuch – Eine integrierte Meerespolitik für die Europäische Union

Jeannette Edler, LL.M.¹

¹Ostseeinstitut für Seerecht, Umweltrecht und Infrastrukturrecht, Universität Rostock, Deutschland

Abstract

From Greenpaper to Blue Book – An Integrated Maritime Policy for the European Union.

The article deals with the history from the Green Paper to the Blue Book accompanied with background information concerning the Lisbon Strategy and the Sixth Environment Action Programme of the European Community entitled "Environment 2010: Our Future, Our Choice". Both documents were important steps towards the Blue Book. They make it clear that meeting the challenges of today's environmental problems means looking beyond a strictly legislative approach and taking a strategic approach. This approach requires the use of a whole range of instruments and measures to influence decisions made by business, consumers, policy planners and citizens. The next step was the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of October 24, 2005, "Thematic strategy on the protection and conservation of the marine environment". The Communication establishes common principles for member states to use when working with each other and with non EU countries in the region, to develop strategies for achieving a good ecological status in the marine waters for which they are responsible. The goals are to protect and restore Europe's seas and ensure the ecological sustainability of economic activities linked to the marine environment by 2021. First the Green Paper: Towards the future Maritime Policy for the Union: a European vision for the oceans and seas is discussed. The Green Paper's purpose was to launch a debate about the main focuses of a future EU Maritime Policy.

The diversity of various vertical sectoral policies hinders successful ocean management. A new policy should be integrated, intersectoral and multidisciplinary.

In order to explore how existing sectoral policies on maritime transport, industry, offshore energy, fisheries, the marine environment, coastal regions and others could be combined, they had to be examined in a systematic manner.

The Commission wanted to get answers concerning these questions and solicited further new ideas in a public consultation process which lasted from June 7, 2006 until June 30, 2007.

Over 490 contributions were received, and Maritime Policy was discussed with stakeholders at over 230 events. A Report on results of the Stakeholder consultation followed. On October 10, 2007, the Commission presented its vision for an Integrated Maritime Policy for the European Union. The vision document -also called the Blue Book, was accompanied by a detailed Action Plan and an Impact Assessment.

This vision is based on the recognition that all facets of European oceans and seas are interlinked. Sea-related policies must be developed in an integrated and combined strategy and system.

The Blue Book contains the main actions that the Commission will pursue in the following five action areas:

- Maximising the Sustainable Use of the Oceans and Seas
- Building a knowledge and innovation base for maritime policy
- Delivering the Highest Quality of Life in Coastal Regions
- Promoting Europe's Leadership in International Maritime Affairs
- Raising the Visibility of Maritime Europe.

The Directive of the European Parliament and of the Council of October 24, 2005 establishing a framework for Community action in the field of marine environmental policy, along with the planned Baltic Sea Strategy and National Strategies form a complete system of maritime management.

1 Hintergrund

Mit zunehmender Technologisierung und verschiedenstem Nutzungsdruck auf die Küstenzonen und Meere, sind diese besonders in den Fokus geraten, sei es aus sozio – ökonomischen, kulturellen oder ökologischen Gesichtspunkten.

Folgende Zahlen untermauern diese Entwicklung und das damit verbundene gesteigerte Interesse:

- Mit dem Mittelmeer, dem Schwarzen Meer, der Nordsee und der Ostsee sowie dem Atlantik und der Arktis stellen vier Meere und zwei Ozeane eine 89.000 km lange Außengrenze der Europäischen Union dar.
- Zudem sind die Meeresgebiete, die dem europäischen Gemeinschaftsrecht zuzuordnen sind, größer als die territorialen Räume der Mitgliedstaaten.
- Fast die Hälfte der Bevölkerung der Europäischen Union lebt weniger als 50 km von der Küste entfernt.
- Interagierende und durchaus konfligierende Ansprüche in der Küstenzone von Fischerei, Verkehr, Handel, Siedlungsthemen, Tourismus, wirtschaftlichen Betätigungen und Umweltverschmutzung nunmehr ergänzt durch den Klimawandelaspekt einer neu entfachten und um ein Vielfaches in der Dimension gesteigerten Diskussion bilden Fragen zu Berechtigung und (umwelt-)verträglicher Ausgestaltung unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten.
- Die meeresnahen Regionen erzielen einen bedeutenden Anteil am BIP, so etwa im Jahr 2004 in der Größenordnung von 40 %.
- In der Europäischen Union existieren 1200 Häfen mit Anbindung an die Seeverkehrswege, über welche 90 % des Außenhandels- und 41 % des innergemeinschaftlichen Handelsvolumens abgewickelt werden.
- Das Gefährdungspotential für die Meeresgebiete und bereits eingetretene Beeinträchtigungen nehmen durch die Globalisierung und weitere Ausbeutung der Ressourcen zu. Dazu gehören u.a. die Bereiche extensive Fischerei oder Landwirtschaft mit Nährstoffeinträgen, Öl- und Gasabbau auf dem Meer, schiffsfahrtsbedingte Probleme wie Havarien, Ölverschmutzungen, Ballastwasser, giftige Schiffsanstriche, Luftverschmutzung und Schiffsmüll aber auch die landseitige Industrie und Siedlungsthemen wie z.B. Wasser und Abwasser.

In rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht sind sowohl horizontal als auch vertikal unterschiedliche Politik- und Gesellschaftsbereiche mit diesen Fragen beschäftigt und zeichnen für deren Beantwortung verantwortlich.

Die Mitgliedstaaten haben ihre jeweiligen nationalen Rechtsordnungen, Entscheidungsmechanismen, Pläne, Verwaltungsstrukturen sowie politische Programme. Vielfach sind verschiedene Entscheidungsträger auf unterschiedlichen Ebenen für derartige Vorhaben und Nutzungen zuständig und agieren mehr oder weniger in Interaktion mit anderen Beteiligten.

Darüber hinaus sind noch die europäische und die internationale Ebene mit europäischem Gemeinschaftsrecht und Völkerrecht mit ihren Strukturen und Möglichkeiten zur Steuerung und Entscheidung gegeben, welche direkte und indirekte Einflüsse auf die Verhältnisse in den Küstenzonen und auf den Meeren haben.

2 Die Vorboten und Wegbereiter des Grünbuches

Die Organe der Europäischen Gemeinschaft haben unterschiedliche – aus dem primären Gemeinschaftsrecht folgende – Kompetenzen, verbindliches Umweltrecht zu setzen oder durch umweltpolitische Akte jenes mittelbar zu gestalten; so kommen allgemeine Grundsätze und Leitlinien des gemeinschaftlichen Umweltrechts als auch Richtlinien und Verordnungen in Betracht.

2000 – Lissabon – Strategie

Auf einem Sondergipfel der europäischen Staats- und Regierungschefs wurde im März 2000 in Lissabon ein Programm verabschiedet, welches darauf abzielt, die Europäische Union bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensgestützten Wirtschaftsraum der Welt zu gestalten. Die Europäische Union möchte damit ein Vorbild für den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Fortschritt, welcher das globale Ziel der nachhaltigen Entwicklung in der Welt berücksichtigt.

Zentrale Bereiche der Strategie sind:

- Wissensgesellschaft
- Innovation
- Soziale Angleichung und Umweltbewusstsein.

2002 – 6. Aktionsprogramm für die Umwelt

Der Rat kann zum Umweltschutz so genannte Aktionsprogramme gem. Art 175 Abs.3 EG nach Anhörung beschließen, in denen vorrangige Ziele und die zur Durchführung erforderlichen Maßnahmen festgelegt werden. Diese haben in ihrer Form als förmliche Rechtsakte Bindungswirkung.

Das derzeit laufende 6. Umweltaktionsprogramm „Umwelt 2010: Unsere Zukunft liegt in unserer Hand“, welches seit dem 22. Juli 2002 und bis zum 21. Juli 2012 gilt¹, enthält die Prämisse, dass eine bloße rechtsetzende Wahrnehmung der umweltpolitischen Aufgaben den heutigen Anforderungen nicht mehr gerecht wird. Allein ein strategischer Ansatz durch eine Kombination von verschiedenen Instrumenten und Maßnahmen wird in der Lage sein, die Problemlagen und die Entscheidungen der Wirtschaft, der Politik, der Verbraucher und der Bürger nachhaltig zu beeinflussen und einer gemeinwohlverträglichen Lösung zuzuführen. Dazu sollen insbesondere die Umsetzung bestehender Rechtsvorschriften und die Zusammenarbeit am Markt verbessert, Umweltschutzziele und Bürgerinteressen in anderen Politikbereichen stärker mit einbezogen und daraus folgend eine Verhaltensänderung bewirkt sowie Umweltbelange in Entscheidungen über die Flächennutzungsplanung und Raumordnung berücksichtigt werden. Das Programm selbst sieht vor, dass stärker als bisher auf wissenschaftliche und ökonomische Analysen wie auch auf Umweltindikatoren rekurriert wird.

Vier prioritäre (materielle) Aktionsbereiche sind mit den Themen

- Klimawandel,
- biologische Vielfalt,
- Umwelt und Gesundheit sowie
- nachhaltige Bewirtschaftung von natürlichen Ressourcen und Abfällen.

gegeben. Das 6. Umweltaktionsprogramm sieht vor, dass sieben thematische Strategien mit einem ganzheitlichen und umfassenden Ansatz und langfristigen Zielen vorbereitet und angenommen werden, so zur

- Bekämpfung der Luftverschmutzung,
- städtische Umwelt,
- Bodenschutz,
- Abfallvermeidung und –recycling,
- nachhaltige Verwendung von Pestiziden,
- nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen und zur
- Meeresumwelt.

¹ Beschluss 1600/2002/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juli 2002 über das Sechste Umweltaktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft, ABl. EG L 242 vom 10. September 2002.

Diese Strategien sollen nach dem vorgeschlagenen Konzept in dem Aktionsprogramm durch einen breit angelegten Dialog und die Beteiligung aller Stakeholder in konkreten Umweltschutzmaßnahmen münden.

In der Halbzeitbewertung zum 6. Umweltaktionsprogramm hat die Kommission die bisher erzielten Fortschritte zwar gewürdigt aber auch festgestellt, dass noch in ihrem Ausmaß weitergehende Maßnahmen möglich und erforderlich sind². Beispielhaft sei ausgeführt, dass im Bereich des Klimawandels noch erhebliche Anstrengungen unternommen werden sollen.

Des Weiteren enthält die Mitteilung ein Verzeichnis mit strategischen Verbesserungsvorschlägen für die Umweltpolitik, wie z.B. Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit oder Anwendung der Grundsätze „besserer Rechtsetzung im Umweltbereich durch Nutzung marktwirtschaftlicher Instrumente, Vereinfachung und Verringerung der Bürokratie und Zusammenarbeit von Interessengruppen aber auch die Forderung nach stärkerer Einbeziehung der Umweltbelange in andere Politikbereiche wie Landwirtschaft, Forschung, Fischerei und Verkehr.

2005 – Thematische Strategie für den Schutz und die Erhaltung der Meeresumwelt

Als zweite Strategie aus den Vorgaben des 6. Umweltaktionsprogramms hat die Europäische Kommission die thematische Strategie für den Schutz und die Erhaltung der Meeresumwelt formal angenommen³.

Die Strategie enthält den Rahmen und gemeinsame Ziele einerseits für den Schutz und den Erhalt der Meeresumwelt aber auch für die Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit der wirtschaftlichen Tätigkeiten in Verbindung mit der Meeresumwelt bis 2021. Die Mitgliedstaaten sind danach aufgerufen, den Bedarf in ihren Meeresgebieten für das Erreichen eines guten Umweltzustands der Meeresgewässer zu bewerten und kohärente Verwaltungspläne in jeder Region auszuarbeiten, umzusetzen und im Anschluss sicherzustellen, dass diese befolgt werden. Die europäischen Meere sind nach der Strategie in Meeresregionen (und ggfs. festzulegenden möglichen Unterregionen) eingeteilt, nämlich in

- Ostsee
- Nordostatlantik und
- Mittelmeer.

Innerhalb dieser Regionen sind die Mitgliedstaaten angehalten auf dieser regionalen Ebene sowohl mit anderen betroffenen, benachbarten Anrainer-Mitgliedstaaten als auch mit entsprechenden Drittstaaten zusammenzuarbeiten. Sie müssen ihre Maßnahmen untereinander abstimmen und koordinieren, wobei die Erfahrung und Unterstützung regionaler Organisationen herangezogen werden kann.

Der Ablauf sieht wie folgt aus: Nach der Bewertung der Meeresgewässer soll der gute Umweltzustand bestimmt und messbare, regional kohärente Ziele wie auch Indikatoren für die Erreichung des guten Umweltzustands nebst einer Umsetzungsfrist festgelegt werden. Die Mitgliedstaaten erarbeiten sodann Programme mit entsprechenden Maßnahmen unter Berücksichtigung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Folgen. Diese Maßnahmen sollen anhand einer Analyse zur Folgenabschätzung und einer Kosten-Nutzen-Analyse auf ihre Zwecktauglichkeit hin überprüft werden. Koordinierte laufende Überwachungsprogramme ergänzen das Setting. Alle sechs Jahre werden die Strategien überprüft, Zwischenberichte erfolgen dreijährlich.

Für die Kohärenz zwischen den Maßnahmen übernimmt die Kommission die Verantwortung, weshalb eine ständige Rückinformation und –abstimmung in jeder Phase der Strategie erforderlich ist. Die Kommission genehmigt die geplanten Maßnahmen, sofern sie die Ziele der Strategie umsetzen und

² Mitteilung der Kommission vom 30. April 2007 über die Halbzeitbewertung des Sechsten Umweltaktionsprogramms der Gemeinschaft, KOM(2007) 225 endg. – ABI C 181 vom 3. August 2007.

³ Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament vom 24. Oktober 2005, „Thematische Strategie für den Schutz und die Erhaltung der Meeresumwelt“, KOM(2005) 504.

kohärent sind. Einschlägige Organisationen, die auf der Grundlage internationaler Übereinkommen arbeiten, sollen wissenschaftlich und technisch helfen – auch in der Zusammenarbeit mit Drittstaaten.

Durch den gemeinschaftlichen strategischen Ansatz wird zudem erreicht, dass die Kohärenz zu anderen Politikbereichen der Europäischen Gemeinschaften, nämlich der gemeinsamen Fischereipolitik und der künftigen Meerespolitik gegeben ist.

2005 – Taskforce der Europäischen Kommission

Anfang 2005 wurde von der Europäischen Kommission eine Taskforce eingerichtet, welche die tatsächlichen und möglichen Konflikte in der Küstenzone und auf dem Meer näher beleuchten sollte.

Die für die Sektorpolitik in maritimen Angelegenheiten zuständigen Kommissare leiteten die Arbeitsgruppe unter Vorsitz von John Richardson. Ziel war es im Rahmen der strategischen Ziele 2005 – 2009 die Lissabonner Strategie wiederzubeleben: nämlich Wirtschaft sowie Beschäftigung mit besonderem Blick auf die Themen Meeresumwelt und Lebensqualität in den Küstenregionen zu fördern. Ein entsprechendes Konzept sollte eine nachhaltige Nutzungsentwicklung der begrenzten Ressourcen in den Meeren und Ozeanen basierend auf dem angemessenen Gleichgewicht zwischen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Aspekten gewährleisten.

Sodann gab es eine Reihe von Vorabkonsultationen, die Eingang in das Grünbuch „Die künftige Meerespolitik der EU“ fanden.

3 2006 – Grünbuch

Die Kommission hat am 7. Juni 2006 das Grünbuch „Die künftige Meerespolitik der EU: Eine europäische Vision für Ozeane und Meere“⁴ zu verschiedenen Themenbereichen einer künftigen Meerespolitik vorgelegt. Dieses basierte auf der Grundidee, dass alle Angelegenheiten, die mit dem Meer in Beziehung stehen, einem breiten und sektorenübergreifenden Management unterzogen werden. Das Grünbuch sollte zudem das Bewusstsein der europäischen Bevölkerung für den Wert des maritimen Erbes und die Bedeutung des Meeres für das Leben, auch in wirtschaftlicher Hinsicht und für das Wohlbefinden wecken. Die Kommission vertrat dabei die Auffassung, dass nur eine verstärkte Zusammenarbeit und eine wirksame Koordination und Integration der maritimen Politikbereiche auf allen Ebenen geeignet sei, um den zwei Besonderheiten des Meeres und zwar einerseits Globalität des Meeres mit weltweit notwendigen einheitlichen Regeln unter bedarfsgerechter Beachtung zusätzlicher Regelung und Verwaltung für die Unterschiede und andererseits Vielfalt der Akteure, die eine bereits entstandene Gemengelage vielfältiger sektorieller Politikbereiche nach sich gezogen haben, gerecht zu werden.

Bereits in der Einleitung stellte die Kommission klar, dass die politische Entscheidungsebene möglichst nahe bei den betroffenen Akteuren verbleiben und Maßnahmen auf EU-Ebene daher nur dann erfolgen sollten, wenn sie einen (signifikanten) Mehrwert zu den bereits getroffenen Maßnahmen auf anderen EU-Ebenen darstellen. Dem einleitenden Kapitel kommt eine Klammerwirkung zu, denn die dort diskutierten Fragen von Grundlagen, Zielsetzung über weitere Perspektiven und Grundprinzipien haben einen übergeordneten Charakter, da sie für alle folgenden Bereiche anwendbar und von Bedeutung sind.

Insgesamt wurden 5 Gebiete ausschließlich der Einleitung durch die Kommission für das Grünbuch – als mit einer Schlüsselfunktion ausgestattet – benannt, die im Weiteren einer besonderen Unterteilung zugeführt wurden.

4 KOM (2006) 275 endg., Teil II Anhang.

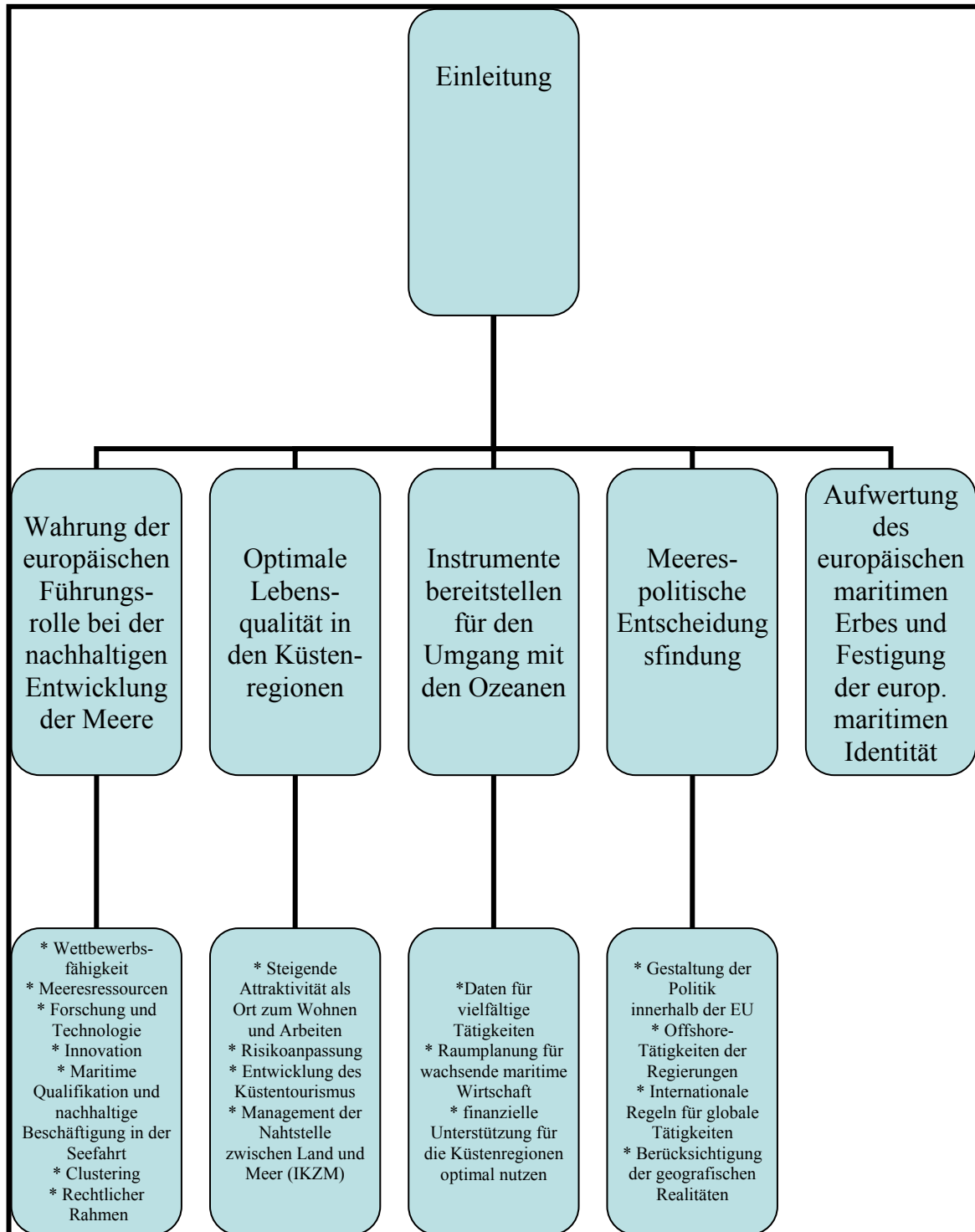


Abb. 1: Eigene Darstellung

Themen wie eine „wettbewerbsfähige maritime Wirtschaft“, die „Bedeutung der Meeresumwelt für die nachhaltige Nutzung unserer Meeresressourcen“, aber auch die „Förderung maritimer Qualifikationen in Europa“ und die „optimale Lebensqualität in den Küstenregionen“ standen im Blickfeld dieses Grünbuches. Aber auch solche Felder wie z.B. die maritime Raumplanung unter dem zusammenfassenden Bereich „Instrumente bereitstellen für den Umgang mit Ozeanen“ mit den Arbeitskapiteln: „Daten für vielfältige Tätigkeiten“, „Raumplanung für eine wachsende maritime Wirtschaft“ und „die finanzielle Unterstützung für die Küstenregionen optimal nutzen“ wurden hervorgehoben.

Das Grünbuch stellte zunächst jeweils die tatsächliche Situation dergestalt fest, indem Themen von besonderer (europäischer) Bedeutung in den Fokus gestellt sowie bestehende Nutzungsansprüche und –konflikte eruiert wurden. Für die einzelnen Bereiche wurden schließlich mehr oder weniger konkrete, die Diskussion eröffnende Fragestellungen herausgestellt. So wurde bspw. die Frage aufgeworfen: „Ist es zweckmäßig eine europäische Küstenwache zu schaffen? Welches Ziel soll sie verfolgen und welche Aufgaben sollen ihr übertragen werden?“ oder „Welche Grundsätze und Mechanismen sollten den maritimen Raumplanungssystemen zugrunde liegen? Wie lassen sich die Planungssysteme für den Land- und den Meeresraum miteinander in Einklang bringen?“ aber auch „Wie sollte die gemeinsame Fischereipolitik weiterentwickelt werden, um das Ziel der nachhaltigen Fischerei zu erreichen?“

Die beteiligten Akteure wurden dadurch aufgefordert, sich an der Entwicklung einer sektorübergreifenden nachhaltigen Vision der Ozeane und Meere zu beteiligen und ihre Stellungnahmen zum Grünbuch zu übermitteln.

In der Folge gab es eine europaweite Konsultationsphase bis zum 30. Juni 2007 mit über 230 Konferenzen und Seminaren und einer internetbasierten Beteiligungsmöglichkeit mit über 480 eingegangenen Beiträgen⁵ zum Grünbuch. Die damit verbundene Diskussion brachte neben verstärkenden und vertiefenden Aspekten die Erkenntnis, dass die Zivilgesellschaft und damit die Betroffenen sich der Bedeutung des Themas bewusst waren und eine große Mehrheit einer integrierten Meerespolitik der Europäischen Union zustimmte, wenn auch in Details mit erheblich unterschiedlichen Ansätzen und Vorgehensweisen.

Für den Zeitraum bis Ende 2007 wollte die Kommission die Konsultation auswerten und den Prozess mit einer Mitteilung mit Vorschlägen für künftige Maßnahmen beenden.

4 2007 – Das Blaue Buch

Am 10. Oktober 2007 hat die Kommission das so genannte „Blaue Buch“⁶ – basierend auf den Erkenntnissen aus dem Grünbuchprozess – präsentiert.

Diese Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen enthielt aufbauend auf dem Bericht zu den Ergebnissen aus der Konsultation zum Grünbuch⁷ den Vorschlag für eine integrierte Meerespolitik für die Europäische Union mit weiteren Maßnahmen.

Das Buch enthielt neben den Konsultationsergebnissen aus dem Grünbuch zwei Begleitdokumente⁸ mit einer Ankündigung konkreter Maßnahmen. So sind für das Jahr 2008 die Veröffentlichung von Leitlinien für nationale integrierte Meerespolitiken und ab 2009 Jahresberichte über Maßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten in diesem Bereich vorgesehen⁹. Im Einzelnen stellt das Begleitdokument „Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen“ einen Aktionsplan¹⁰ dar, der Maßnahmen vorsieht, welche dem Anspruch integrierter Meerespolitik gerecht werden sollen, indem an statt sektoraler,

5 siehe den vollständigen Text des Grünbuchs sowie die eingereichten Stellungnahmen unter:

<http://www.ec.europa.eu/maritimeaffairs> und http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/post_green_en.html.

6 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Eine integrierte Meerespolitik für die Europäische Union v. 10.10.2007, KOM (2007) 575 endg.

7 Ergebnisse der Konsultation zur Europäischen Meerespolitik, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 10.10.2007, KOM(2007) 574 endg.

8 Begleitdokument zur Mitteilung der Kommission: Eine integrierte Meerespolitik für die Europäische Union, Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen v. 10.10.2007, KOM (2007) 575 endg., SEK (2007) 1287/2 (sog. Aktionsplan); Begleitdokument zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Eine integrierte Meerespolitik für die Europäische Union, Zusammenfassung der Folgenabschätzung, Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen v. 10.10.2007, KOM (2007) 574 endg., KOM (2007) 575 endg., SEK (2007) 1280.

9 Mitteilung (Fn. 6) S. 5.

10 Mitteilung (Fn. 6), S. 8 ff.; konkrete Angaben hierzu im entsprechenden Begleitdokument.

unabgestimmter Aktivitäten ein sektorübergreifendes Konzept zur Koordinierung aller meeresbezogenen Maßnahmen auf den einzelnen Entscheidungsebenen¹¹ geschaffen wird.

Bericht über die Konsultation

Am 10.10.2007 hat die Kommission das Europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen durch die Mitteilung zunächst über die Ergebnisse der Konsultation zur Europäischen Meerespolitik unterrichtet.

Hierbei stellte die Kommission fest, dass es ein „außerordentlich lebhaftes Echo“ gegeben habe. Zu den einzelnen Themen des Konsultationsprozesses wurden unter folgenden Überschriften die eingegangenen Beiträge zusammenfassend mit Befürwortungen aber auch Verbesserungsvorschlägen und kritischen Anmerkungen dargestellt:

- Eine integrierte Meerespolitik: Den Mehrwert erkennen
- Wer tut was? Subsidiarität bedeutet Verantwortung
- Planet Ozean: Themen und Aufgaben von globaler Tragweite
- Nachhaltige Nutzung der Ressourcen: Eine erfolgreiche Bewirtschaftung ist von grundlegender Bedeutung
 - Wettbewerbsfähigkeit
 - Nachhaltigkeit
- Maritimes Management: Gemeinsame Instrumente für eine gemeinsame Politik
 - Raumplanung
 - Daten und Überwachung
 - Finanzierung
- Die Europäer und das Meer: Mitwirkung und Engagement

Beispielsweise wurde zum ersten Thema: „Eine integrierte Meerespolitik: Den Mehrwert erkennen“ festgestellt, dass die Mehrheit der Stakeholder ein integriertes meerespolitisches Konzept für die Europäische Union befürworten, jedoch den Instrumenten differenziert begegnet wird. In den Stellungnahmen wird darauf hingewiesen, dass der Ausbau eines integrierten Konzepts nicht dazu führen dürfte, dass die EU in großem Umfang neu reguliert, überreguliert oder überzentralisiert würde. Zudem sprach sich die überwiegende Mehrheit dazu aus, dass in der Folge eines integrierten Ansatzes keineswegs bestehende Kompetenzen verlagert werden. Dies bedeutet im Klartext: Integration ja, aber keine neuen Rechtsakte oder Regelungskompetenz zu Gunsten der EU-Ebene.

Die aus dem Grünbuch gewonnenen Erkenntnisse wurden in dem Blauen Buch berücksichtigt.

Die Kommission stellte fest, dass alle Fragen, welche die Ozeane und die Meere betreffen, miteinander verbunden sind und dass die Entwicklung meeresbezogener Maßnahmen auf koordinierte Weise erfolgen muss, um die gewünschten Ergebnisse zu erzielen. Daher käme nur eine integrierte Meerespolitik für die Europäische Union in Frage. Eine solche EU-Meerespolitik werde nach Auffassung der Kommission

- die Art, wie Politik gestaltet und Entscheidungen getroffen werden, beeinflussen und verändern, da das Bisherige nicht mehr zeitgemäß sei.
- Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Bereichen erkennen lassen. Dabei werden gemeinsame Instrumente entwickelt, mögliche Synergien aus bereits bestehenden Mechanismen berücksichtigt und damit Konflikte vermieden bzw. gelöst.

¹¹ Mitteilung (Fn. 6), S. 2 a.a.O., S. 3.

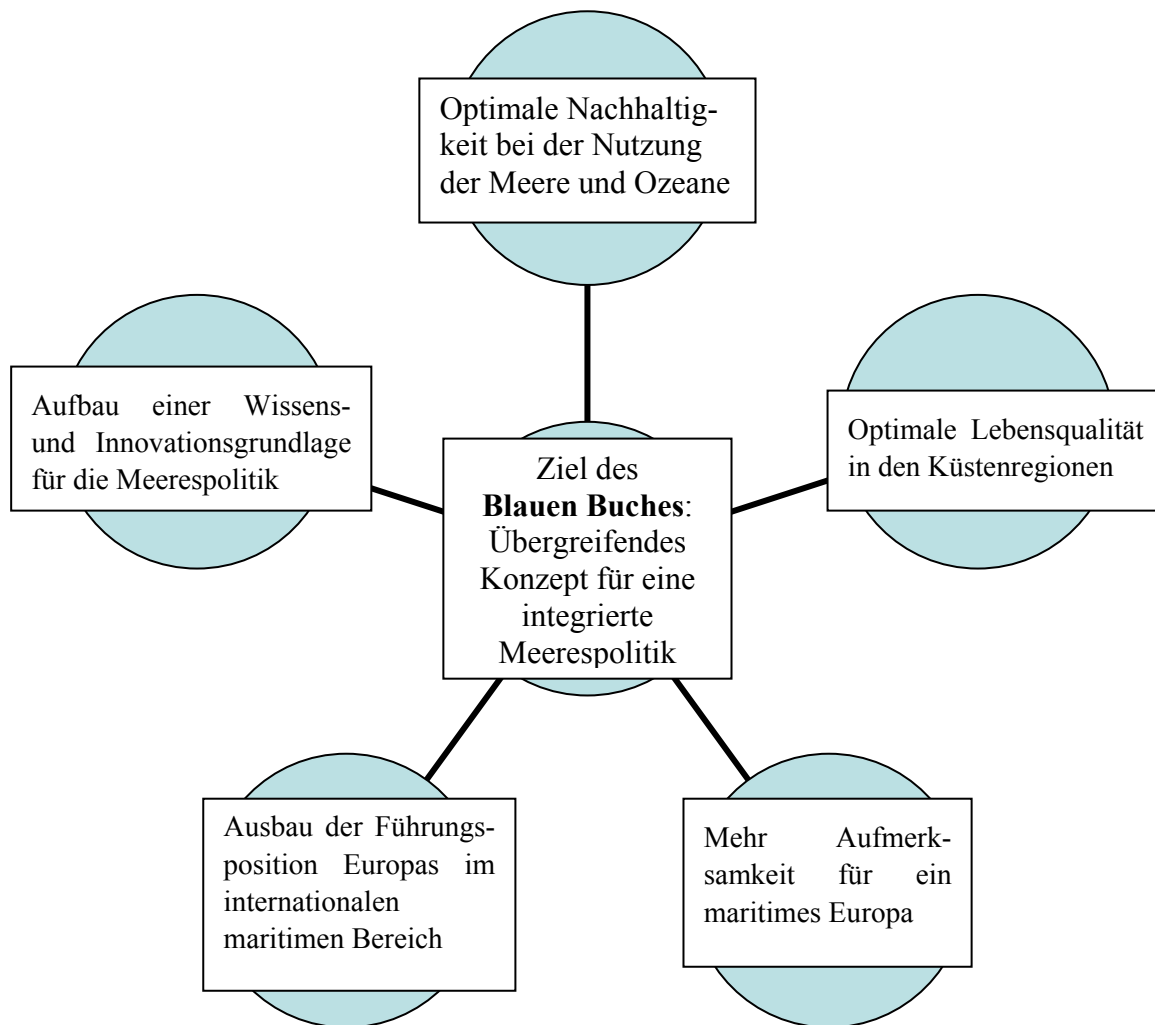


Abb. 2: Eigene Darstellung: Schematische Übersicht zu dem Konzept des Blaubuchs für eine integrierte Meerespolitik

Folgenden Projekten wurde in dem Vorschlag besondere Bedeutung beigemessen:

- Ein europäischer Seeverkehrsraum ohne Hindernisse.
- Eine Europäische Strategie für Meeresforschung.
- Von den Mitgliedstaaten zu entwickelnde nationale integrierte Politiken.
- Ein europäisches Netzwerk für die Meeresüberwachung.
- Ein Fahrplan für die maritime Raumplanung der Mitgliedstaaten.
- Eine Strategie zur Eindämmung der Auswirkungen des Klimawandels in den Küstenregionen.
- Die Reduzierung der von Schiffen ausgehenden Kohlendioxid-Emissionen und Umweltverschmutzungen.
- Die Ausmerzung der Piratenfischerei u. der destruktiven Grundsleppnetzfisherei auf hoher See.
- Ein europäisches Netzwerk von maritimen Clustern.
- Eine Überprüfung der für die Schifffahrt und den Fischereisektor geltenden Ausnahmeregelungen zum EU-Arbeitsrecht.

Den Rahmen für die meerespolitische Entscheidungsfindung und die Instrumente der Meerespolitik enthält das integrierte Konzept.

Die Mitgliedstaaten werden hier in die Pflicht genommen, in enger Zusammenarbeit mit den Stakeholdern in den Küstenregionen nationale integrierte Meerespolitiken zu entwickeln. Hierbei sollen die von der Kommission in 2008 veröffentlichten Leitlinien für diese nationalen integrierten Politiken Berücksichtigung finden. Ab 2009 sind die Mitgliedstaaten zudem verpflichtet Jahresberichte über Maßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten vorzulegen. Die Errichtung einer Struktur für die regelmäßige Konsultation der Stakeholder soll gewährleisten, dass die Ergebnisse in die weitere Entwicklung eingebunden und bewährte Praktiken ausgetauscht werden.

Für die verschiedenen Bereiche wurden erneut mehr oder weniger konkrete Maßnahmen angekündigt, die eine integrierte Meerespolitik tragen und verwirklichen sollen.

Beispielhaft sei hervorgehoben, dass für den Bereich Raumplanung das IKZM durch die Mitgliedstaaten als Raumordnungsinstrument benannt und zur Regelung von Wirtschaftstätigkeiten eingesetzt und Raumplanungssysteme für die europäischen Küstengewässer eingerichtet wurden. Beide Instrumente, als maritime Raumplanung und IKZM als Raumordnungsinstrument sollen fortgeführt und ein System für den Austausch eingeführt werden, damit bewährte Praktiken unter Behörden diskutiert und verwendet werden. Die Kommission hat sich für 2008 dazu verpflichtet, einen Fahrplan vorzulegen, um den Mitgliedstaaten die Entwicklung ihrer jeweiligen Raumplanungssysteme zu erleichtern.

Ein Aktionsplan und eine Folgenabschätzung komplettieren das Dokument.

Der Aktionsplan

Der Aktionsplan umfasst 43 Seiten und enthält zu den verschiedenen Bereichen Hintergrundinformationen und konkrete Maßnahmen – so genannte spezifische Aktionen, die zur Erreichung der Hauptziele der integrierten Meerespolitik helfen sollen.

U.a. wird die Einführung eines Europäischen Tages der Meere ab 2008 jährlich avisiert. Zudem wird die Erstellung eines Europäischen Atlas der Meere als Lehrmittel vorgeschlagen.

Für den Bereich der Maritimen Raumplanung und das integrierte Küstenzonenmanagement sind stringenterweise 3 spezifische Aktionen festgelegt worden:

- Roadmap für die Entwicklung der maritimen Raumplanung durch die Mitgliedstaaten; 2008
- Einrichtung eines Systems für den Austausch bewährter Praktiken; 2009
- Prüfung der Optionen, die für eine bessere Kompatibilität unterschiedlicher maritimer Tätigkeiten erforderlich sind; 2008.

Folgenabschätzung

Die Folgenabschätzung diskutiert überschlägig den konkreten Nutzen der vorbereitenden Maßnahmen sowie die Rechtfertigung des Ausmaßes der möglichen wie auch der längerfristigen Vorteile. Dabei wird festgestellt, dass diese sich auf die wichtigsten Ziele der Meerespolitik (siehe Abbildung 2) positiv auswirken werden.

5 2008 – Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie

Für den Richtlinienentwurf einer auf die Ziele einer integrierten Meerespolitik und damit auf die Thematische Strategie für den Schutz und die Erhaltung der Meeresumwelt aus 2005 rekurrierenden Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie wurde bereits im Dezember 2006 die politische Einigung durch den Rat herbeigeführt und im Juli 2007 der gemeinsame Standpunkt festgestellt. Die Richtlinie 2008/56/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt (Meeresstrategie-

Rahmenrichtlinie)¹² trat am 15. Juli 2008 in Kraft. Sie ist innerhalb von 2 Jahren in nationales Recht umzusetzen.

Die Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie sieht vor, dass für alle Meeresgewässer der Europäischen Union bis zum Jahr 2020 ein guter Zustand der Meeresumwelt erreicht wird bzw. erhalten bleibt. Zu diesem Zweck werden Meeresstrategien entwickelt und umgesetzt, um

- die Meeresumwelt zu schützen und zu erhalten, sowie ihre Verschlechterung zu verhindern. Sofern Meeresökosysteme geschädigt wurden, sollen diese – wenn durchführbar – wiederhergestellt werden.
- Einträge zu verhindern und zu verringern, um die Verschmutzung zum Schutz der Artenvielfalt, der Meeresökosysteme, der menschlichen Gesundheit sowie rechtmäßigen Nutzung der Meere zu beseitigen.

Hierzu werden Meeresregionen und Unterregionen gebildet, die von den Mitgliedstaaten nach einem integrierten Ansatz auf der Grundlage von Umweltkriterien verwaltet werden. Die Mitgliedstaaten sind aufgefordert, bei der Entwicklung von Meeresstrategien für die einzelnen Meeresregionen zusammenzuarbeiten. Dies betrifft auch Drittstaaten, die Anrainer der Meeresregion sind.

Die einzelnen Meeresstrategien bestehen – wie in der Thematischen Strategie für den Schutz und die Erhaltung der Meeresumwelt vorgesehen – aus Etappen-Aktionsplänen, die mit der Bewertung des Zustands der Umwelt, der Definition eines guten Zustands sowie Ziel- und Indikatorenfestlegung und Überwachungsprogrammen einhergehen. Entsprechende Maßnahmenprogramme sind bis 2015 zu stellen, um das Ziel des guten Zustands der Meeresgewässer bis 2020 zu erreichen.

6 2009 – Ostseestrategie

Die Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik, entwickelt derzeit eine sektorenübergreifende und maßnahmenorientierte Strategie für den Ostseeraum, die im Rahmen der von Juli bis Dezember 2009 andauernden schwedischen Ratspräsidentschaft verabschiedet werden soll. Der erste Entwurf ist für das erste Quartal des Jahres 2009 angekündigt und soll aus einer Mitteilung und einem Aktionsplan mit den folgenden Schwerpunkten bestehen:

- Verbesserung der Umwelt im Ostseeraum, insbesondere der Meeresumwelt,
- Entwicklung des Ostseeraums zu einer ausgewogenen und blühenden Wirtschaftsregion,
- Steigerung der Erreichbarkeit und Attraktivität des Ostseeraums für die Bewohner, Arbeitgeber und Touristen,
- Erhöhung der Sicherheit,

Die Europäische Kommission wird dabei die Positionen der regionalen Ebene und der Akteure vor Ort besonders berücksichtigen.

7 Zusammenfassendes Schaubild

Die europäischen Rechtsakte und politischen Programme im umweltrechtlichen, hier: Meeresbereich sind miteinander verflochten und bauen aufeinander auf.

Die folgende Abbildung stellt die verschiedenen Maßnahmen und Strategien sowie Rechtsakte für den Meeresbereich in ihren einzelnen Beziehungen dar.

12 Richtlinie 2008/56/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt (Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie) am 25. Juni 2008, ABl. L 164 vom 25.6.2008, S. 19 ff.

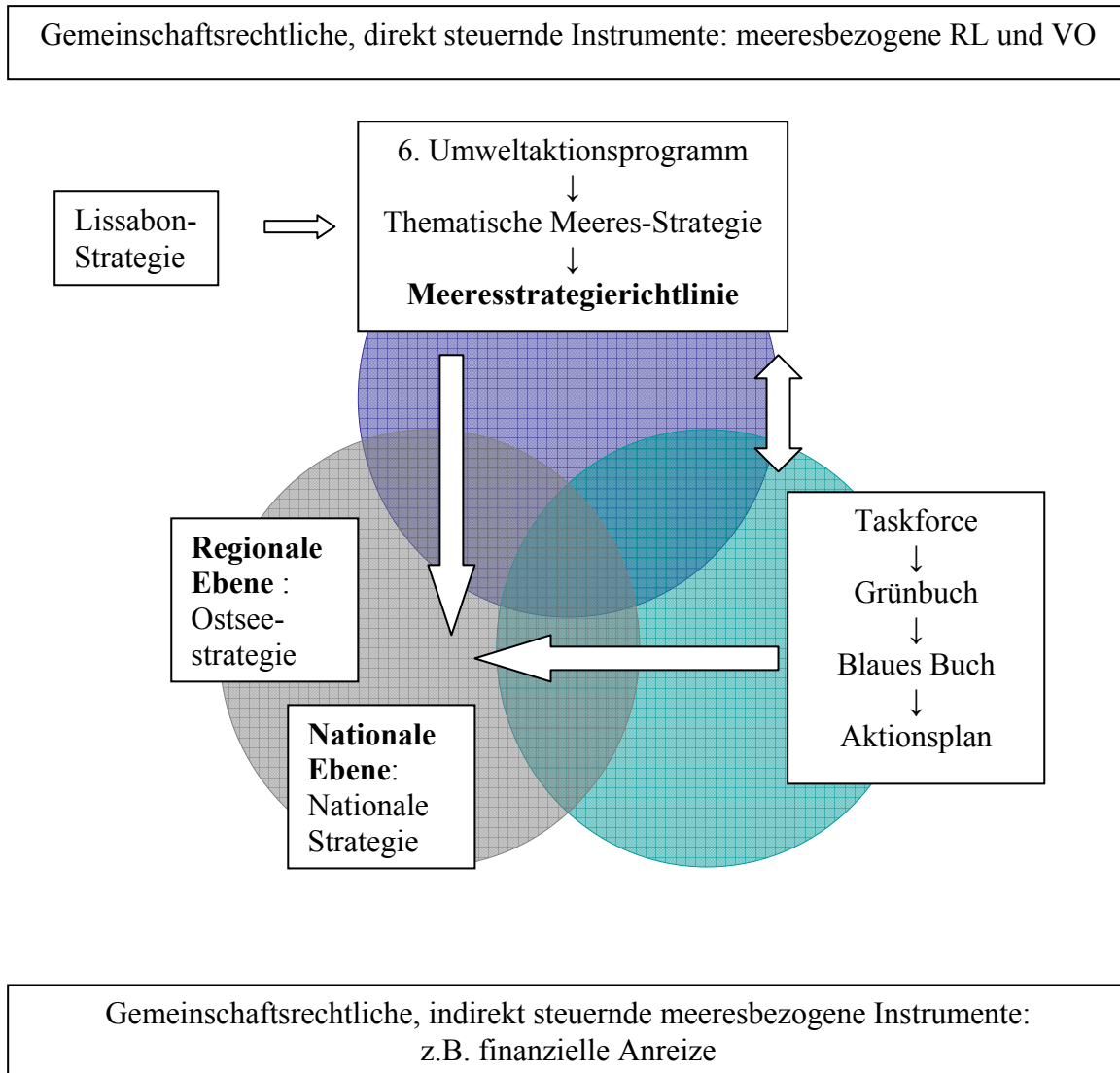


Abb. 3: Eigene Darstellung: Schematische Übersicht zu dem Rechts- und politischen Aktionsrahmen der EG

Danksagung

Diese Arbeit entstand im Rahmen der Projekte IKZM – Oder I & II & III, gefördert durch das Bundesministerium für Forschung und Bildung (BMBF; 03F0403G & 03F0465D & 03F0475D).

Adresse

Jeannette Edler, LL.M.
OSU / Universität Rostock
Richard-Wagner-Str. 31
D – 18119 Rostock-Warnemünde, Deutschland

jeannette.edler@uni-rostock.de