

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 10.6.2009
SEC(2009) 703

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

придружаващ

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА
ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ
ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ**

относно

Стратегия на Европейския съюз за региона на Балтийско море

Обобщение на оценката на въздействието

{COM(2009) 248 окончателен}
{SEC(2009) 702}

Въведение

В заключенията на председателството на Европейския съвет от 14 декември 2007 г. се отбелязва, че „без да засяга интегрираната морска политика, Европейският съвет приканва Комисията да представи стратегия на ЕС относно региона на Балтийско море най-късно до юни 2009 г. Тази стратегия следва, *inter alia*, да спомогне за разрешаването на неотложни екологични предизвикателства, свързани с Балтийско море.“ Със същите заключения на Съвета се одобрява интегрираната морска политика на ЕС, като се набляга, че „по-специално тя следва да отчете особеностите на държавите-членки и конкретните морски региони, включително островите, архипелазите и най-отдалечените региони, както и международното измерение, което следва да изисква повишено сътрудничество.“ Стратегията на ЕС за региона на Балтийско море следователно представлява първият пример на изпълнението на интегрирана морска стратегия в регион около морски басейн.

Географският регион, обхванат от стратегията, е макро регионът около Балтийско море. Като цяло тя засяга осем държави-членки (Швеция, Финландия, Естония, Латвия, Литва, Полша, Германия и Дания). Три държави, които не са членки (Руската федерация, Норвегия и Беларус), също може да проявят интерес към стратегията. Рамката на Северното измерение предоставя основата за външно сътрудничество с трети държави в региона на Балтийско море.

Регионът на Балтийско море (РБМ) е много разнообразен от гледна точка на икономиката, околната среда и културните си традиции, при все това разположените там държави делят редица общи ресурси и показват значителна взаимна зависимост. Това означава, че дейностите в една част много бързо могат да имат отзвук и в останалите части на региона.

- Набелязаните екологични предизвикателства за региона са еутрофикацията, морското биоразнообразие, опасните вещества, замърсяването от корабите, измененията на климата. Наблюдава се относително всеобхватно единомислие в региона на Балтийско море за съвместна работа с HELCOM (Хелзинкската комисия) при справянето с конкретните проблеми там. HELCOM обаче разполага с недостатъчен капацитет за прилагане и изпълнение на мерките. Освен това редица интереси от различните области като рибарство, селско стопанство, промишленост и морския сектор, чиито дейности всъщност предопределят състоянието на околната среда, не са включени. Малко вероятно е този проблем да бъде разрешен без по-интегриран подход към проблемите на околната среда и с по-решителни политически ангажименти за изпълнение на дейностите на HELCOM.
- Предизвикателствата за просперитета на региона са свързани с вътрешния пазар и търговията със съседните страни, иновациите, предприемачеството, малките и средните предприятия (МСП) и човешките ресурси, селското стопанство, горското дело и рибарството. Трансграничните структури за отговор на предизвикателствата, свързани с единния пазар, иновациите и трудовите пазари, са по-малко развити, отколкото в други области. Това отчасти отразява голямата роля на действията на национално равнище и на равнище ЕС при справянето с проблемите. И все пак по отношение на редица проблеми се наблюдава силно желание от страна на заинтересованите страни за укрепване на връзките в региона, най-вече за справяне с големите различия в икономическо отношение между Изтока и Запада. Наблюдава

се стремеж за засилено сътрудничество на ниво изпълнение на политиките на ЕС, като например вътрешният пазар.

- Предизвикателствата по отношение на достъпността и привлекателността са свързани с енергийната безопасност, интегрирането на енергийния пазар и енергийната ефективност, вътрешните и външните транспортни връзки, привлекателността за гражданите и туристите. По отношение на енергийните и транспортните мрежи, макар и да има стратегически рамки за набелязване на приоритетите, налице е липса на политическа воля за гарантиране на това, че националните решения съответстват на общите нужди, което е съпроводено с липса на координация на ниво изпълнение, както и липса на съгласуваност между националните фондове и тези на ЕС.
- Предизвикателствата по отношение на безопасността и сигурността се определят като трансгранична престъпност, морска безопасност и сигурност, аварийни и бедствени ситуации по море и суша. Съществуват множество инициативи в областта на национално и регионално равнище, както и на равнище на ЕС. Това обаче води до секторно и географско фрагментиране в някои области. HELCOM носи отговорност за някои проблеми, свързани със значими морски аварии.

Основният проблем в региона не е липсата на съществуващи инициативи или структури за управление. По-скоро това е невъзможността на големи фрагментирани вече съществуващи структури за управление да предоставят надеждна рамка, в която на приоритетни за региона на Балтийско море въпроси да може да се откликне по интегриран начин, който обръща внимание и на потенциални конфликти в политиките и компромиси между секторите. Следователно с колективните действия трябва да се предложи рамка, в която заинтересованите страни могат да направят промяна на стъпките си при предприемане на мерки, необходими за разгръщането на пълния икономически, екологичен и социален потенциал.

В контекста на стратегията за региона на Балтийско море не се предлага законодателно действие от страна на Европейския съюз. Стратегията се прилага изключително в контекста на съществуващото законодателство на ЕС и се свързва с доброволни ангажименти от страна на държавите-членки. Стратегията и планът за действие са предложени по искането на държавите-членки и на трети засегнати страни.

Общата цел на стратегията следователно е да вземе отношение по предизвикателствата на макрорегионално равнище, пред които е изправен регионът, с цел да се укрепи способността му да разгърне потенциала си в социално-икономическата и екологическата сфера, за да се превърне той в екологично устойчиво и проспериращо място, което се радва на ползите от по-голяма достъпност и привлекателност и което предлага по-високи стандарти по отношение на безопасността и сигурността на гражданите си.

Конкретната цел е да се разработи рамка за индивидуалните предизвикателства и да се обърне внимание на слабостите на управляващите структури, за да се обезпечи прилагането на набор от стратегически дейности (под формата на план за действие) за справяне с предизвикателствата по най-ефикасен, ефективен и взаимосвързан начин. За да се постигне това, необходимо ще бъде да се постигнат три цели: по-добра координация и свързаност; засилени институционални способности за гарантиране на изпълнението на дейностите; по-голям осезаем ефект и отчетност.

Съществуват редица варианти за подобряване на капацитета за справяне със стратегическите предизвикателства. По време на обществените консултации обаче заинтересованите страни обърнаха внимание, че съществуващите структури за управление следва да останат. Бяха разгледани четири варианта:

1. *Непредприемане на по-нататъшни действия от страна на ЕС* за засилване на сътрудничеството между държавите и регионите.
2. *Без допълнителна структура*: разликата с настоящата ситуация ще бъде, че стратегията и планът за действие ще бъдат разработени, но в контекста на съществуващата структура.
3. *Използване на съществуваща институция*: Този вариант предполага укрепване на междуправителствен орган за вземане на решения и за координиране на изпълнението на плана за действие. Единствената организация, която е в достатъчна степен многосекторна и включва всички съответни държави-членки, е Съветът на балтийските държави (СБД).
4. *Общностен подход, Съвет по общи въпроси и Комисия*: При този вариант стратегията се ръководи и изпълнява в съответствие с обичайния общностен подход, при който политическата отговорност се поема от Съвета на министрите, обикновено в заседанията на Съвета по общи въпроси, докато координацията, мониторингът и отчетността са отговорност на Комисията.

В долната таблица са обобщени предимствата и недостатъците на всеки вариант въз основа на възможността при всеки от вариантите да се постигнат конкретните набелязани цели.

Таблица 1: Оценка на ефективността на вариантите за управление

Предизвикателство пред управлението	Вариант при управлението		
	Без допълнителна структура	Използване на съществуваща институция	Общностен подход
	Изпълнение от ДЧ на стратегията и на плана за действие	Изпълнение от съществуваща междуправителствена организация на стратегията и на плана за действие	Съвет по общи въпроси (политика); Комисия (координация и мониторинг)
Конкретна цел 1: засилени институционални способности за гарантиране на изпълнението на дейностите			
Слабо консесусно вземане на решения	Без подобрене	Присъствието на държави, които не са членки на ЕС, затруднява вземането на решения	Подобрение посредством легитимен механизъм за вземане на решения на високо ниво
Липса на способност за налагане на изпълнение	Без подобрене	Без подобрене, междуправителствените организации нямат способността да наложат изпълнението	Механизъм за изпълнение, основан на оказван от партньорите натиск, напредъкът се измерва спрямо приетия план за действие
Липса на способност за изпълнение на решенията	Изпълнението е възможно, но няма подобрене по отношение на координацията	Без подобрене, СБД няма правомощия за изпълнение	Участието на високо равнище повишава вероятността за изпълнение
Конкретна цел 2: по-добра координация и свързаност			
Дублиране на усилията	Без подобрене при съществуващите подходи към координацията	Подобрение, макар и да не е ясно как организацията би координирала другите организации, включително	Решение посредством координация на по-високо ниво, отговорностите са изяснени в плана за действие

		представителство на същото ниво	
Фрагментарни политики	Подобрение, тъй като всяка ДЧ ще трябва да следва една и съща стратегия	Няма правомощия за интегриран подход към плана за действие на ЕС	Решение посредством координация на по-високо ниво, интегрираният подход е набелязан в плана за действие
Без правомощия за вземане на решения със значимо въздействие извън тесния обхват на предмета на действие на организацията	Без подобрение	Решение чрез възлагане на общи отговорности за изпълнение на колективни дейности на организацията; но това би изисквало промяна в естеството.	Решение посредством по-високо ниво на координация.
Неясни отговорности	Подобрение: Държавите-членки носят отговорност, но им липсва координираща структура	Без подобрение – няма правомощия за изпълнение на промяната в други организации	Решение посредством определяне на ролите в плана за действие
Конкретна цел 3: по-голям осезаем ефект и отчетност			
Ниска степен на отчетност	Без подобрение	Проблемно за стратегия на ЕС, тъй като членството е съставено от държави-членки на ЕС и трети държави	Подобрение: Държавите-членки носят отговорност, механизъм за изпълнение, основан на оказван от партньорите натиск, напредъкът се измерва спрямо приетия план за действие
Ниска степен на осезаем ефект	Подобрение благодарение на наличието на стратегията	Подобрение благодарение на наличието на стратегията	Подобрение благодарение на наличието на стратегия и по-високо политическо ниво

Според направения анализ най-добрият вариант излиза общностният подход. Той предлага добър обхват за подобряване на качеството на управлението в рамките на региона на Балтийско море, най-вече предвид това, че предлага най-добрите възможности за мониторинг. Освен това той гарантира надежден процес на партньорски проверки. Освен това общностният подход е единственият подход, който гарантира координация на политиките, както на общностно ниво, така и на ниво регион на Балтийско море, тъй като Съветът по общи въпроси има привилегията да е в състояние на обсъжда както въпроси, свързани с региона на Балтийско море, така и общностни въпроси. Ето защо този подход е единственият, с който може да се взема отношение по въпроси (напр. селско стопанство и рибарство), при които до голяма степен е налице компетентност на Общността, която по интегриран начин може да осигурява взаимосвързаност с политиките на ЕС. С този вариант също така се осигурява близка координация със Северното измерение и при него няма да е необходима предварителна координация по становището на ЕС извън стратегията, както е при другите варианти.

Необходимите допълнителни ресурси ще зависят от амбициите на стратегията. На първо ниво със стратегията ще се изиска капацитет за ангажиране на заинтересованите лица при изпълнението на стратегията. На второ ниво тя ще изисква малък секретариат, способен да изготвя годишни доклади въз основа на мета мониторинг и да управлява работни групи на високо равнище за извършване на оценката на напредъка. Това би било възможно само посредством използването на съществуваща институция на региона на Балтийско море или чрез общностния подход. На трето ниво един по-разширен секретариат ще може да поддържа връзка с институциите на ЕС за гарантиране на интегриран и свързан подход към политиките на ЕС, най-вече в областите, в които ЕС има задълбочени компетенции. Това ще е възможно само в

контекста на общностния подход.

Като цяло очакването е да се натрупат ползи от интегрирания подход към предизвикателствата пред региона на Балтийско море, от засиленото сътрудничество и обмяната на познания. Интегрираният подход се очаква да увеличи свързаността сред политиките в региона и да допринесе към постигането на общата цел. Повишаване на общата ефективност се очаква посредством по-голяма свързаност, справяне с фрагментацията и с дублирането на усилия. Като цяло се очаква, че административните разходи за допълнителната координация ще бъдат по-малки в сравнение със съществуващите нива на административна дейност. Не се предлага допълнително законодателство, няма изисквания за допълнително отчитане и не се въвежда допълнителен механизъм за вземане на решения.

При изпълнението ѝ е важно да се гарантира, че стратегията няма да доведе до по-голямо усложняване на организационната структура. В този смисъл ангажирането на ЕС в лицето на институциите му, и по-конкретно на Съвета и на Комисията, може да изиграе важна роля при дисциплинирането и структурирането на изпълнението на плана за действие, да гарантира последователност с политиките на Общността и да спомогне за избягването на фрагментацията на дейностите.

Това следва да е възможност за редовно актуализиране на стратегията с оглед на ефективността и ефикасността на структурите за управление при изпълнението на колективни действия и с оглед на адекватността на целите. Включването в стратегията на срок на действие може да служи като стимул за държавите и заинтересованите страни да я прилагат и доразвиват.