



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 30.8.2019
COM(2019) 379 final

2019/0174 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über den Standpunkt, der im Namen der Europäischen Union auf der zweiten Ministertagung des Übereinkommens von Bonn in Bezug auf den strategischen Aktionsplan 2019–2025 für das Übereinkommen von Bonn (BASAP) im Anhang der Ministererklärung und in Bezug auf die Ministererklärung zu vertreten ist

BEGRÜNDUNG

1. GEGENSTAND DES VORSCHLAGS

Dieser Vorschlag betrifft den Beschluss zur Festlegung des Standpunkts, der im Namen der Union im Zusammenhang mit dem Übereinkommen über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Verschmutzung der Nordsee durch Öl und andere Schadstoffe („Übereinkommen von Bonn“) im Hinblick auf die geplante Annahme der Ministererklärung und des strategischen Aktionsplans 2019–2025 im Anhang zu diesem Übereinkommen zu vertreten ist.

2. KONTEXT DES VORSCHLAGS

2.1. Übereinkommen über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Verschmutzung der Nordsee durch Öl und andere Schadstoffe

Das Übereinkommen über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Verschmutzung der Nordsee durch Öl und andere Schadstoffe (im Folgenden „Bonner Übereinkommen“ oder „Übereinkommen“) zielt auf die Bekämpfung der Verschmutzung des Nordseegebiets durch Öl und andere Schadstoffe sowie auf den Schutz der Küstengebiete vor maritimen Katastrophen und der chronischen Verschmutzung durch Schiffe und Offshore-Anlagen ab. Das Übereinkommen ist am 1. September 1989 in Kraft getreten.

Die Europäische Union (damals „Europäische Wirtschaftsgemeinschaft“) ist Vertragspartei des Übereinkommens (in der geänderten Fassung)¹. Die Nordseestaaten der Europäischen Union² sowie Norwegen sind ebenfalls Vertragsparteien des Übereinkommens.

2.2. Das Übereinkommen von Bonn

Das Übereinkommen zielt darauf ab, die aktive Zusammenarbeit und gegenseitige Unterstützung der Küstenstaaten und der Europäischen Union bei der Bekämpfung der Verschmutzung der Nordsee durch Öl und andere Schadstoffe zu stärken, um die Meeresumwelt und die Interessen der Küstenstaaten zu schützen. Zu diesem Zweck sieht das Übereinkommen vor, dass die Vertragsparteien Überwachungsmaßnahmen als Hilfe bei der Feststellung und Bekämpfung von Verschmutzungen sowie bei der Verhütung von Verstößen gegen die Vorschriften zur Bekämpfung von Verschmutzung durchführen. Im Rahmen des Bonner Übereinkommens wird die Nordsee in verschiedene Zonen eingeteilt, in denen die Verantwortung für die Überwachung und Bewertung von Sicherheitsvorfällen den Vertragsparteien übertragen ist. Die Vertragsparteien sind verpflichtet, jede andere Vertragspartei darüber zu unterrichten, wenn sie Kenntnis von Öl oder anderen schädlichen Stoffen erlangt haben, die eine ernste Gefahr für die Küste oder die damit verbundenen Interessen einer anderen Vertragspartei darstellen könnten. Die Vertragsparteien können um Hilfe bei der Bekämpfung der Meeresverschmutzung oder der Verschmutzung ihrer Küsten ersuchen; in diesem Fall sind die Vertragsparteien, an die ein solches Ersuchen gerichtet wird,

¹ Beschluss 84/358/EWG des Rates vom 28. Juni 1984 über den Abschluss des Übereinkommens über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Verschmutzung der Nordsee durch Öl und andere Schadstoffe (ABl. L 188 vom 16.7.1984, S. 7). Das Übereinkommen wurde 1989 geändert; diese Änderungen traten am 1. April 1994 in Kraft. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft hat diese Änderungen mit dem Beschluss 93/540/EWG des Rates vom 18. Oktober 1993 (ABl. L 263 vom 22.10.1993, S. 51) genehmigt.

² Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Irland, die Niederlande, Schweden und das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland (Stand vom 10.4.2019).

verpflichtet, alles in ihrer Macht Stehende zu tun, um nach besten Kräften solche Hilfe zu leisten.

Verwahrregierung des Bonner Übereinkommens ist die Regierung der Bundesrepublik Deutschland (Artikel 18 Absatz 3 des Übereinkommens).

Die Vertragsparteien fassen Beschlüsse in Bezug auf das Übereinkommen im Einklang mit den einschlägigen Bestimmungen des Übereinkommens und der zugehörigen Geschäftsordnung. Dabei werden sie von einem Sekretariat und von nachgeordneten Gremien (z. B. der Arbeitsgruppe für operative, technische und wissenschaftliche Fragen im Zusammenhang mit Maßnahmen gegen die Umweltverschmutzung [OTSOPA]) unterstützt.

2.3. Der vorgesehene Rechtsakt – die Ministererklärung und strategischer Aktionsplan 2019 – 2025 zum Übereinkommen von Bonn

2019 wird das 50-jährige Bestehen des Übereinkommens gefeiert. Die Vertragsparteien beabsichtigen, aus diesem Anlass auf der zweiten Ministertagung des Übereinkommens am 11. Oktober 2019 in Bonn eine gemeinsame Erklärung in Anwesenheit von zwischenstaatlichen Organisationen und Beobachtern aus den Nachbarregionen anzunehmen, die für die Bekämpfung der Verschmutzung des Nordseegebiets und seiner Eingangsgewässer durch Öl und andere Schadstoffe zuständig sind (im Folgenden „Ministererklärung“).

Obwohl die Zahl der Ölfälle in den europäischen Gewässern insgesamt zurückgegangen ist, kommt es weiterhin in unregelmäßigen Abständen zu größeren unbeabsichtigten Ölverschmutzungen (d. h. über 20 000 Tonnen). Die Ableitungen an Land sind zwar nach wie vor für den Großteil des Öls verantwortlich, das jedes Jahr in den Ozean gelangt, doch auch Ölleckagen stellen mit einem Anteil von 10-15 % an der Ölmenge, die jährlich die Ozeane weltweit verschmutzt, weiterhin eine Hauptquelle der Verschmutzung dar. Mit der Ministererklärung soll daher eine gemeinsame Vision verfolgt werden, von einem Nordseegebiet und seinen Eingangsgewässern, die frei von unfallbedingter, vermeidbarer und vorsätzlicher Verschmutzung durch Schiffe, Offshore-Erdöl- und -Erdgasaktivitäten und andere maritime Tätigkeiten ist.

Als Beweis des nachdrücklichen Engagements für eine solche Vision soll die Ministererklärung ein Zeichen für die verstärkten Anstrengungen der Vertragsparteien setzen, die vereinbarten Ziele und eine bessere Verhütung, Vorsorge und Bekämpfung von Meeresverschmutzung im Nordseegebiet und seinen Eingangsgewässern zu erreichen. Die Vertragsparteien beabsichtigen daher, den strategischen Aktionsplan 2019-2025 für das Bonner Übereinkommen (im Folgenden „BASAP“) anzunehmen, der der Ministererklärung als Anhang beigefügt wird und in dem ehrgeizige strategische Ziele, operative Zwischenziele und Maßnahmen für deren Umsetzung im Zeitraum 2019-2025 festgelegt werden.

Der BASAP 2019-2025 soll die Umsetzung des Bonner Übereinkommens erleichtern. Er gibt eine gemeinsame Vision, die strategischen Ziele und operativen Zwischenziele sowie spezifische messbare Maßnahmen und realistische Zielvorgaben für den Zeitraum 2019-2025 vor, um so die Arbeit der Vertragsparteien zu lenken und zu fokussieren. Der Aktionsplan berücksichtigt, dass fest etablierte Systeme beibehalten und der operative Charakter des Übereinkommens aufrechterhalten werden muss. Gleichzeitig werden Möglichkeiten zur Verstärkung dieser Anstrengungen und zur Neuausrichtung aufgezeigt.

Der erste Aktionsplan des Bonner Übereinkommens wurde 2010 auf dem ersten Ministertreffen in Dublin vereinbart. Er wurde auf den Tagungen der Vertragsparteien des Übereinkommens für die Zeiträume 2013-2016 und 2016-2019 verlängert und aktualisiert.

3. IM NAMEN DER UNION ZU VERTRETENDER STANDPUNKT

Die Union strebt ein hohes Umweltschutzniveau an, insbesondere durch die Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler Umweltprobleme³. Außerdem soll die Zusammenarbeit gefördert werden, um die Wirksamkeit der Systeme zur Verhütung von und zum Schutz vor Naturkatastrophen oder vom Menschen verursachten Katastrophen zu verbessern, insbesondere durch die Förderung der Kohärenz der internationalen Katastrophenschutzmaßnahmen⁴.

Die Vertragsparteien des Bonner Übereinkommens setzen sich seit 50 Jahren im Rahmen der regionalen Zusammenarbeit erfolgreich für die Verhütung und Bekämpfung der Meeresverschmutzung durch Schiffe und Offshore-Anlagen im Nordseegebiet ein. Das Übereinkommen umfasst wissenschaftliche, technische und operative Tätigkeiten. Die Vertragsparteien haben große Fachkompetenz auf dem Gebiet der Bewältigung von Gefahren für die Meeresumwelt gewonnen und sind bereit, neue Herausforderungen zu bewältigen. Der BASAP 2019-2025 wird, unterstützt durch die Ministererklärung, Richtung und Ziel der laufenden und der neuen Aufgaben vorgeben.

Die Union ist Vertragspartei des Bonner Übereinkommens und hat großes Interesse an einer verstärkten regionalen Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Verschmutzung des Nordseegebiets und seiner Eingangsgewässer. Die Union sollte daher die Annahme der Ministererklärung von 2019 unterstützen, mit der auch der beigefügte strategische Aktionsplan 2019-2025 gemäß dem geltenden Verfahren der Union nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV gebilligt wird.

4. RECHTSGRUNDLAGE

4.1. Verfahrensrechtliche Grundlage

4.1.1. Grundsätze

Nach Artikel 218 Absatz 9 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) werden die „*Standpunkte, die im Namen der Union in einem durch eine Übereinkunft eingesetzten Gremium zu vertreten sind, sofern dieses Gremium rechtswirksame Akte, mit Ausnahme von Rechtsakten zur Ergänzung oder Änderung des institutionellen Rahmens der betreffenden Übereinkunft, zu erlassen hat*“, durch Beschlüsse festgelegt.

Der Begriff „*rechtswirksame Akte*“ erfasst auch Akte, die kraft völkerrechtlicher Regelungen, denen das jeweilige Gremium unterliegt, Rechtswirkung entfalten. Darunter fallen auch Instrumente, die völkerrechtlich nicht bindend, aber geeignet sind, „*den Inhalt der vom Unionsgesetzgeber [...] erlassenen Regelung maßgeblich zu beeinflussen*“⁵.

4.1.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

Das Ministertreffen ist die Tagung der Vertragsparteien auf Ministerebene. Sie wird anlässlich des 50. Jahrestags des Bonner Übereinkommens *ad hoc* einberufen und daran werden die geplanten Änderungen vorgenommen.

Die 2. Ministertagung der Vertragsparteien findet am 11. Oktober 2019 statt. Auf der Tagung soll eine Ministererklärung angenommen werden, um ein Zeichen für die verstärkten Anstrengungen der Vertragsparteien zu setzen, die vereinbarten Ziele und eine bessere Verhütung, Vorsorge und Bekämpfung von Meeresverschmutzung im Nordseegebiet und

³ Artikel 191 AEUV.

⁴ Artikel 196 AEUV.

⁵ Urteil des Gerichtshofs vom 7. Oktober 2014, Deutschland/Rat, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, Rn. 61 bis 64.

seinen Eingangsgewässern zu erreichen. Die Vertragsparteien beabsichtigen daher, den strategischen Aktionsplan 2019-2025 für das Bonner Übereinkommen (BASAP) anzunehmen, der der Ministererklärung als Anhang beigelegt wird und in dem ehrgeizige strategische Ziele, operative Zwischenziele und Maßnahmen für deren Umsetzung im Zeitraum 2019-2025 festgelegt werden.

Der BASAP 2019-2025 hat Rechtswirkung für die Vertragsparteien. Er wird, nach der Annahme durch die Ministererklärung, Richtung und Ziel der laufenden und der neuen Aufgaben vorgeben. Er soll die Umsetzung des Bonner Übereinkommens durch die Vorgabe einer gemeinsamen Vision, strategischer Ziele und operativer Zwischenziele sowie spezifischer messbarer Maßnahmen und realistischer Zielvorgaben für den Zeitraum 2019-2025 unterstützen, die die Arbeit der Vertragsparteien lenken und fokussieren. Der Aktionsplan berücksichtigt, dass fest etablierte Systeme beibehalten und der operative Charakter des Übereinkommens aufrechterhalten werden muss. Gleichzeitig werden Möglichkeiten zur Verstärkung dieser Anstrengungen und zur Neuausrichtung aufgezeigt.

Durch den vorgesehenen Akt wird der institutionelle Rahmen des Übereinkommens weder ergänzt noch geändert.

Die verfahrensrechtliche Grundlage für den vorgeschlagenen Beschluss ist daher Artikel 218 Absatz 9 AEUV.

4.2. Materielle Rechtsgrundlage

4.2.1. Grundsätze

Die materielle Rechtsgrundlage für einen Beschluss nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV ist, hängt in erster Linie von Ziel und Inhalt des vorgesehenen Akts ab, zu dem ein im Namen der Union zu vertretender Standpunkt festgelegt wird. Liegt dem vorgesehenen Akt ein doppelter Zweck oder Gegenstand zugrunde und lässt sich einer davon als der wichtigste ermitteln, während der andere von untergeordneter Bedeutung ist, so muss der Beschluss nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV auf eine einzige materielle Rechtsgrundlage gestützt werden, nämlich auf diejenige, die der wichtigste oder vorrangige Zweck oder Gegenstand verlangt.

Bei einem vorgesehenen Akt, der mehrere Zielsetzungen zugleich verfolgt oder mehrere Komponenten umfasst, die untrennbar miteinander verbunden sind, ohne dass die eine gegenüber der anderen von untergeordneter Bedeutung ist, muss sich die materielle Grundlage eines Beschlusses nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV ausnahmsweise auf die verschiedenen einschlägigen Rechtsgrundlagen stützen.

4.2.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

Der Entwurf des Strategischen Aktionsplans 2019 – 2025 des Übereinkommens von Bonn verfolgt Zielsetzungen und umfasst Komponenten in den Bereichen Umweltschutz und internationale Zusammenarbeit im Bereich des Katastrophenschutzes. Diese Elemente des vorgesehenen Rechtsakts sind untrennbar miteinander verbunden, ohne dass eines gegenüber dem anderen nebensächlich ist, und fördern gleichzeitig eine stärkere Kohärenz der internationalen Katastrophenschutzmaßnahmen⁶.

Somit umfasst die materielle Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Beschluss die folgenden Bestimmungen: Artikel 191 AEUV und Artikel 196 AEUV.

⁶ Insbesondere das sich die Vertragsparteien des Bonner Übereinkommens auf das Katastrophenschutzverfahren der Union stützen können (siehe Beschluss Nr. 1313/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013, ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 924).

4.3. Schlussfolgerung

Die Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Beschluss sollten Artikel 191 AEUV und Artikel 196 AEUV in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9 AEUV sein.

5. VERÖFFENTLICHUNG DES VORGESEHENEN AKTS

Da das Ergebnis der auf der Tagung der Vertragsparteien gefassten Beschlüsse die Änderung des Bonner Übereinkommens vorsieht, ist es angezeigt, sie nach ihrer Annahme im *Amtsblatt der Europäischen Union* zu veröffentlichen.

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über den Standpunkt, der im Namen der Europäischen Union auf der zweiten Ministertagung des Übereinkommens von Bonn in Bezug auf den strategischen Aktionsplan 2019–2025 für das Übereinkommen von Bonn (BASAP) im Anhang der Ministererklärung und in Bezug auf die Ministererklärung zu vertreten ist

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf die Artikel 196 und 191 in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Das Übereinkommen zur Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Verschmutzung der Nordsee durch Öl und andere Schadstoffe (im Folgenden „Bonner Übereinkommen“ oder „Übereinkommen“) wurde mit dem Beschluss 84/358/EWG des Rates vom 28. Juni 1984 von der Union (damals „Europäische Wirtschaftsgemeinschaft“) geschlossen⁷. Das Übereinkommen ist am 1. September 1989 in Kraft getreten. Es wurde 1989 geändert; diese Änderungen traten am 1. April 1994 in Kraft. Die Union (damals „Europäische Wirtschaftsgemeinschaft“) billigte diese Änderungen mit dem Beschluss 93/540/EWG des Rates vom 18. Oktober 1993⁸.
- (2) 2019 wird das 50-jährige Bestehen des Übereinkommens gefeiert. Die Vertragsparteien beabsichtigen, aus diesem Anlass auf der zweiten Ministertagung des Übereinkommens am 11. Oktober 2019 in Bonn eine Ministererklärung in Anwesenheit von zwischenstaatlichen Organisationen und Beobachtern aus den Nachbarregionen anzunehmen, die für die Bekämpfung der Verschmutzung des Nordseegebiets und seiner Eingangsgewässer durch Öl und andere Schadstoffe zuständig sind (im Folgenden „Ministererklärung“).
- (3) In Anerkennung von 50 Jahren erfolgreicher Zusammenarbeit im Rahmen des Übereinkommens von Bonn und in Anerkennung des gemeinsamen Nutzens einer weiteren Stärkung der regionalen Zusammenarbeit zur Verhütung, Vorsorge und Bekämpfung von unfallbedingter und illegaler Meeresverschmutzung durch maritime Tätigkeiten im Nordseegebiet und seinen Eingangsgewässern zielt die Ministererklärung von 2019 darauf ab, eine gemeinsame Vision für ein Nordseegebiet mit seinen Eingangsgewässern zu entwickeln, das frei von unfallbedingter, vermeidbarer und vorsätzlicher Verschmutzung durch Schiffe, Offshore-Erdöl- und -Erdgasaktivitäten und anderen maritimen Tätigkeiten ist.
- (4) Als Beweis des nachdrücklichen Engagements für eine solche Vision soll die Ministererklärung ein Zeichen für die verstärkten Anstrengungen der Vertragsparteien

⁷ ABl. L 188 vom 16.7.1984, S. 7.

⁸ ABl. L 263 vom 22.10.1993, S. 51.

setzen, die vereinbarten Ziele und eine bessere Verhütung, Vorsorge und Bekämpfung von Meeresverschmutzung im Nordseegebiet und seinen Eingangsgewässern zu erreichen. Die Vertragsparteien beabsichtigen daher, den strategischen Aktionsplan 2019-2025 für das Bonner Übereinkommen anzunehmen, der der Ministererklärung als Anhang beigefügt wird und in dem ehrgeizige strategische Ziele, operative Zwischenziele und Maßnahmen für deren Umsetzung im Zeitraum 2019-2025 festgelegt werden.

- (5) Da der auf der Tagung anzunehmende Beschluss Rechtswirkung für die Union hat, ist es erforderlich, den auf der zweiten Ministertagung des Übereinkommens von Bonn im Namen der Union zu vertretenden Standpunkt festzulegen —
- (6) Die Union ist Vertragspartei des Bonner Übereinkommens und hat großes Interesse an einer verstärkten regionalen Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Verschmutzung des Nordseegebiets und seiner Eingangsgewässer, daher sollte die Ministererklärung von 2019, mit der auch der beigefügte strategische Aktionsplan 2019-2025 gebilligt wird, unterzeichnet und unterstützt werden —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Der im Namen der Union auf der Ministertagung zu vertretende Standpunkt besteht darin, die Annahme der Ministererklärung und des beigefügten strategischen Aktionsplans (BASAP) 2019-2025 zum Übereinkommen von Bonn zu unterstützen.

Der Wortlaut des Entwurfs des strategischen Aktionsplans (BASAP) 2019-2025 kann noch geringfügig geändert werden, ohne dass die Unterstützung durch die Union dadurch infrage gestellt wird.

Artikel 2

Dieser Beschluss ist an die Kommission gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*