EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 28.10.2010
SEC(2010) 1263 definitief

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Begeleidend document bij het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1406/2002 tot oprichting van een Europees Agentschap voor maritieme veiligheid

COM(2010) 611
SEC(2010) 1264

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

Samenvatting van het verslag over de effectbeoordeling van het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1406/2002 tot oprichting van een Europees Agentschap voor maritieme veiligheid

Leidend DG: MOVE

1. DE PROCEDURE

Dit voorstel maakte deel uit van het Wetgevings- en werkprogramma van de Commissie voor 2008 (referentie 2008/TREN/047, nu 2008/MOVE/047).

In 2007 is begonnen met de voorbereiding van de effectbeoordeling en is een interdepartementale stuurgroep opgericht.

Er is een beroep gedaan op twee verschillende onafhankelijke bronnen van deskundigheid. Ten eerste heeft de raad van bestuur van het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid (EMSA), zoals bepaald bij artikel 22 van de verordening, de opdracht gegeven voor een externe evaluatie. Op basis van het definitieve evaluatieverslag heeft de raad van bestuur in juni 2008 een aantal aanbevelingen vastgesteld. Ten tweede hebben de diensten van de Commissie de opdracht gegeven voor een studie in de context van een kaderovereenkomst voor bijstand bij effectbeoordelingen. Ten slotte is ook rekening gehouden met de vijfjarige strategie van het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid, die in maart 2010 door de raad van bestuur van het agentschap is goedgekeurd.

2. HET PROBLEEM

De oprichting van het EMSA in 2002 maakte deel uit van het tweede pakket maatregelen ter verbetering van de maritieme veiligheid in de Europese wateren; aanleiding was een reeks ongevallen op zee, waarvan sommige tot milieurampen in Europa hebben geleid. Het agentschap is begin 2003 van start gegaan met zijn activiteiten. Het eerste volledige werkingsjaar was 2004.

In de externe evaluatie wordt bevestigd dat het EMSA een leemte op het gebied van maritieme veiligheid in de Europese Unie heeft opgevuld. Ook de stakeholders zijn van oordeel dat de EMSA-verordening en het EMSA zelf bijzonder relevant zijn. In de externe evaluatie wordt echter benadrukt dat de effectiviteit en efficiëntie van het EMSA op een aantal gebieden verder kunnen worden verbeterd en dat bepaalde verduidelijkingen wenselijk zijn. Twee verschillende reeksen problemen dienen te worden aangepakt:

1) de mate waarin de EMSA-verordening een geschikt uitgangspunt vormt op basis waarvan het EMSA zijn taken kan uitvoeren volgens de verwachtingen van zijn belangrijkste stakeholders, en

2) de manier waarop een aantal beheersproblemen worden aangepakt die tijdens het eerste bestaansjaar van het EMSA aan het licht zijn gekomen.

Wanneer geen actie wordt ondernomen, zal het gebrek aan samenhang tussen de verordening tot oprichting van het EMSA en nieuwe EU-wetgeving op het gebied van maritieme veiligheid leiden tot onzekerheid over de taken van het EMSA en tot een gebrek aan duidelijkheid over "wie wat doet". Het is dan ook noodzakelijk de taken van het EMSA beter te omschrijven en nauwkeuriger vast te stellen welke bijstand het EMSA aan de Commissie en de lidstaten moet verstrekken in het licht van diverse nieuwe ontwikkelingen (derde pakket inzake maritieme veiligheid, geïntegreerd maritiem beleid van de EU en, met name, maritieme surveillance, besprekingen over een Europese kustwacht, maritiem onderzoek, de rol van de EU in internationale organisaties die relevant zijn voor maritiem vervoer, betrekkingen met buurlanden). Er moet op worden toegezien dat het EMSA ook in de toekomst tegemoet kan komen aan de legitieme eisen van zijn stakeholders in verband met de ontwikkelingen op het gebied van maritieme veiligheid.

De tweede reeks problemen die in deze herziening moeten worden aangepakt, heeft betrekking op beheerskwesties. De ervaring van de voorbije jaren heeft aangetoond dat sommige beheersbepalingen verder moeten worden verduidelijkt om de rollen en verantwoordelijkheden van het agentschap, de raad van bestuur, de lidstaten en de Commissie beter te omschrijven. Het EMSA vervult momenteel een dubbele rol: enerzijds houdt het toezicht op de lidstaten via inspecties en bezoeken, en anderzijds verstrekt het technische bijstand, opleiding en ondersteunende maritieme diensten aan de lidstaten. Bovendien worden de vertegenwoordigers van de lidstaten in de raad van bestuur geconfronteerd met een potentieel belangenconflict. Enerzijds beslissen zij, als leden van de raad van bestuur, mee over de activiteiten en middelen van het EMSA en anderzijds vertegenwoordigen zij nationale overheidinstanties, die zelf door het EMSA worden bezocht en geïnspecteerd om na te gaan of de nationale regels en praktijken in overeenstemming zijn met de toepasselijke EU-wetgeving. Door het problematische karakter van de onderliggende bepalingen, zijn corrigerende maatregelen nodig.

3. DE DOELSTELLINGEN

De algemene beleidsdoelstelling is de maritieme veiligheid, de maritieme beveiliging en de preventie van en reactie op verontreiniging door schepen te versterken teneinde de veiligheid van de Europese burgers, wateren en kusten te verbeteren.

De eerste specifieke beleidsdoelstelling is te zorgen voor betere overeenstemming tussen de taken van het EMSA, zoals vastgelegd in de oprichtingsverordening, en de verschillende onderdelen van de EU-wetgeving inzake maritieme veiligheid. Dit kan onder meer inhouden dat de taken van het EMSA worden uitgebreid tot nieuwe aspecten van maritieme veiligheid, maritieme beveiliging, preventie van en reactie op verontreiniging. De tweede specifieke beleidsdoelstelling is duidelijkheid te scheppen in de beheersproblemen die tijdens de eerste bestaansjaren van het EMSA aan het licht zijn gekomen, teneinde de verantwoordelijkheden van verschillende actoren (het agentschap, de raad van bestuur, de Commissie en de lidstaten) beter te omschrijven. De derde specifieke beleidsdoelstelling ten slotte is de zichtbaarheid van de EU op het internationale toneel te verbeteren door state-of-the-art technische

bijstand te verlenen aan de lidstaten en de Commissie op alle deskundigheidsgebieden van het agentschap.

4. DE EFFECTBEOORDELING

Er zijn twee afzonderlijke reeksen opties overwogen: de eerste heeft betrekking op de taken van het EMSA, de tweede op het beheer van het EMSA.

Met betrekking tot de taken van het EMSA zijn de volgende opties onderzocht:

- Optie 1: "niets doen" (d.w.z. Verordening 1406/2002 ongewijzigd laten);

- Optie 2: een "minimale" herziening, beperkt tot de taken die voortvloeien uit de tenuitvoerlegging van het derde EU-pakket inzake maritieme veiligheid;

- Optie 3: een "middelgrote" herziening, d.w.z. optie 2 plus de overheveling van een groot deel van de activiteiten van het Memorandum van overeenstemming van Parijs op het gebied van havenstaatcontrole naar het EMSA;

- Optie 4: een "grote" herziening, d.w.z. optie 3 plus nieuwe taken op het gebied van beveiliging, onderzoek en algemeen maritiem beleid.

Van meet af aan werden opties 2 en 4 niet als tegenstrijdig maar als cumulatief beschouwd. In het kader van elke van deze twee opties moet een aantal specifieke taken afzonderlijk worden ontwikkeld en beoordeeld, hetgeen tot een gedeeltelijke herdefiniëring van de opties kan leiden.

Wat de taken van het agentschap betreft, zullen de economische, sociale en milieugevolgen van de beleidsopties waarschijnlijk beperkt zijn, gezien het beperkte toepassingsgebied van de wijzigingen die in overweging worden genomen. Bovendien is het onmogelijk het effect van de overwogen opties exact in cijfers uit te drukken. Alle taken van het EMSA nemen immers de vorm aan van technische bijstand aan de Commissie en aan lidstaten. De bijdrage van technische bijstand tot de beleidsdoelstellingen kan niet worden gemeten met de instrumenten die op dit ogenblik beschikbaar zijn.

Voor geen enkele van de opties kon een meetbaar effect op de concurrentiekracht van de scheepvaartsector worden vastgesteld in termen van kosten of baten. We mogen er echter van uitgaan dat de bijstand van het EMSA aan lidstaten en aan de Commissie indirecte baten oplevert voor de scheepvaartsector omdat de lidstaten en de Commissie in een betere positie komen te staan om hun regelgevende activiteiten uit te voeren. De technische bijstand van het EMSA mag per definitie geen administratieve lasten of kosten voor de lidstaten veroorzaken. Hoewel het moeilijk is de verwachte besparingen voor de lidstaten in cijfers uit te drukken, heeft een groot aantal vertegenwoordigers van lidstaten tijdens het overleg met de stakeholders te kennen gegeven dat zij verwachten dat de uitgebreide technische bijstand van het EMSA tot besparingen op nationaal niveau zal leiden. Het belangrijkste vastgestelde economische effect heeft betrekking op de verhoging van de begroting van het EMSA met de administratieve en operationele kredieten die nodig zijn om de extra taken uit te voeren.

Het sociale effect van alle opties is marginaal. Er kunnen enkele indirecte positieve effecten worden vastgesteld op het gebied van de veiligheid en de werk-/leefomstandigheden van zeevarenden en passagiers aan boord van schepen.

Wat het effect op het milieu betreft, wordt verwacht dat opties 2 tot en met 4 een positief milieueffect zullen hebben omdat de maatregelen bijdragen tot veiliger schepen en een veiliger scheepvaart.

Gezien de ervaring van het EMSA met soortgelijke activiteiten werd geconcludeerd dat het EMSA effectief of zelfs zeer effectief zal zijn bij het uitvoeren van de meeste potentiële taken. Dit heeft betrekking op alle taken onder de opties 2 en 3; wat de twee taken van optie 4 die betrekking hebben op onderzoek en de twee die betrekking hebben op samenwerking met buurlanden betreft, werd geconcludeerd dat het EMSA "redelijk effectief" zou zijn, omdat deze taken betrekking hebben op gebieden die tamelijk nieuw zijn voor het agentschap. Bijna alle mogelijke nieuwe taken onder opties 2 tot en met 4 hebben een hoge toegevoegde waarde voor de EU.

Bij het beoordelen van de haalbaarheid van de verschillende opties die in overweging zijn genomen, moesten de diensten van de Commissie ook rekening houden met de beschikbaarheid van begrotingsmiddelen. Volgens de financiële vooruitzichten tot 2013 is het niet mogelijk het EMSA de begrotingsmiddelen te verstrekken die nodig zijn voor het uitvoeren van alle mogelijke en wenselijke nieuwe taken. De diensten van de Commissie waren dan ook genoodzaakt een selectie te maken van de tijdens de effectbeoordeling vastgestelde taken, volgens relevantie en toegevoegde waarde voor de EU. Ondertussen voert het EMSA sommige van de nieuwe taken al uit op basis van de huidige verordening en met de huidige begrotingsmiddelen.

Met betrekking tot het beheer van het EMSA zijn de volgende opties onderzocht:

- Optie 1: "niets doen" (d.w.z. Verordening 1406/2002 ongewijzigd laten);

- Optie 2: herziening van het beheer binnen het institutionele kader van een regelgevend agentschap;

- Optie 3: radicale herziening, door een verandering van het institutionele kader binnen hetwelk het EMSA momenteel actief is.

De radicale oplossing van optie 3 werd al in een vroeg stadium buiten beschouwing gelaten omdat de administratieve kosten van de hervorming niet in verhouding staan tot de baten. Bovendien zou een opsplitsing van het agentschap in twee afzonderlijke subentiteiten tot ongewenste en contraproductieve inefficiëntie leiden. Daarom werd besloten het karakter van het EMSA als een zogenaamd "regelgevend" agentschap, met een hoge mate van autonomie in één structuur, te behouden. Aangezien wordt aangenomen dat de beheersgerelateerde aspecten van de herziening geen negatief economisch, sociaal of milieueffect zullen hebben, is besloten door te gaan met optie 2. Het heeft inderdaad geen zin om beheerskwesties aan te pakken tijdens de herziening van de taken van het EMSA, zoals het geval zou zijn bij optie 1.

In het licht van de aan de gang zijnde interinstitutionele besprekingen van het systeem van EU-agentschappen is besloten om in een vroeg stadium van de voorbereiding van het voorstel alle kwesties van horizontale aard buiten

beschouwing te laten (zoals de structuur en de stemrechten van de raad van bestuur) en de aandacht te richten op de weinige beheerskwesties die specifiek zijn voor het EMSA (zoals de organisatie van inspecties van EU-lidstaten). Het voorstel bevat daarom slechts een beperkt aantal verbeteringen en verduidelijkingen op het gebied van het beheer van het agentschap.

5. CONCLUSIE

De diensten van de Commissie zijn tot de conclusie gekomen dat optie 4, die, zoals eerder uitgelegd, opties 2 en 3 omvat, de voorkeur geniet voor de herziening van de taken van het EMSA omdat ze garandeert dat het agentschap waardevolle technische bijstand kan blijven verlenen aan de Commissie en de lidstaten, op alle gebieden die onder zijn taakomschrijving vallen. In het licht van de in het vorige punt uiteengezette begrotingssituatie hebben de diensten van de Commissie echter gekozen voor een engere benadering van optie 4. Rekening houdende met de bovenvermelde begrotingssituatie en de ontwikkelingen en investeringen tussen 2008 en 2011, worden de kosten van de verdere uitbreiding van het EMSA beperkt tot 18 extra posten, die tussen 2012 en 2014 geleidelijk zullen worden ingevuld, waarvan 6 via interne personeelsherschikkingen binnen het EMSA zelf. Het effect op de begroting wordt geraamd op ongeveer 3,9 miljoen euro voor de periode 2012-2015.