

Brussel, 8.7.2014
SWD(2014) 224 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**Een beter situationeel bewustzijn door nauwere samenwerking tussen autoriteiten voor
maritieme bewaking: volgende stappen in het kader van de gemeenschappelijke
gegevensuitwisselingsstructuur (CISE) voor het maritieme gebied van de EU**

{ COM(2014) 451 final }
{ SWD(2014) 225 final }

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**Een beter situationeel bewustzijn door nauwere samenwerking tussen autoriteiten voor
maritieme bewaking: volgende stappen in het kader van de gemeenschappelijke
gegevensuitwisselingsstructuur (CISE) voor het maritieme gebied van de EU**

Disclaimer: Deze samenvatting verbindt uitsluitend de diensten van de Commissie die bij de opstelling ervan betrokken waren en loopt niet vooruit op de uiteindelijke vorm van een mogelijk besluit van de Commissie.

1. PROBLEEMSTELLING

Het doel van deze effectbeoordeling is na te gaan in hoeverre nog meer actie van de EU noodzakelijk is om een gemeenschappelijke gegevensuitwisselingsstructuur voor het maritieme gebied van de EU verder te ontwikkelen. De sectorale functies waarvoor deze uitwisselingsstructuur relevant is, zijn (1) maritieme veiligheid (met inbegrip van zoek- en reddingsacties), maritieme beveiliging en voorkoming van verontreiniging door schepen; (2) visserijcontrole; (3) paraatheid en reactie met betrekking tot mariene verontreiniging, en bescherming van het mariene milieu; (4) douane; (5) grenscontrole; (6) algemene wetshandhaving; en (7) defensiebeleid.

De toenemende bedreigingen en risico's waaraan het maritieme gebied van de EU blootstaat, vormen een extra belasting voor de autoriteiten voor maritieme bewaking van de EU-lidstaten bij het waarborgen van de veiligheid van de Europese Unie en haar bevolking. De aanvullende middelen zijn onvoldoende in verhouding tot de extra werklast waarmee deze autoriteiten worden geconfronteerd, wat hen dwingt doeltreffender en efficiënter om te gaan met middelen.

De huidige gegevensuitwisseling tussen autoriteiten voor maritieme bewaking is onvoldoende en kan leiden tot verlies van efficiëntie, tot dubbel werk bij gegevensverzameling en tot onnodige operationele kosten. In veel gevallen vindt er geen gegevensuitwisseling plaats omdat (1) autoriteiten voor maritieme bewaking niet weten dat de informatie ergens beschikbaar is; (2) autoriteiten voor maritieme bewaking niet weten dat zij beschikken over informatie die voor anderen van belang is; en (3) gegevensuitwisseling als te complex wordt beschouwd.

Een schakel die nog verder moet worden ontwikkeld en waarbij wordt voortgebouwd op bestaande oplossingen en ontwikkelingen, betreft de gemeenschappelijke normen die de interoperabiliteit van sectorale systemen en machineleesbare informatiediensten mogelijk maken. Dit zou deze autoriteiten nog meer mogelijkheden bieden om toegang te verkrijgen tot alle informatie die zij nodig hebben voor hun operationele werkzaamheden, met het indirecte gevolg dat ze de prestaties en de efficiëntie bij de uitvoering van hun operationele taken kunnen verbeteren. Dit gaat verder dan een eenvoudige uitwisseling van ruwe gegevens (bijvoorbeeld posities van schepen), maar betreft tevens de verdere ontwikkeling van sector- en grensoverschrijdende informatiediensten (bijvoorbeeld maritieme situatieschetsen, inlichtingenverslagen, lijsten van verdachte vaartuigen, risicoanalyses, het opsporen van afwijkingen, uitgebreide informatie over zware ongevallen, reactiecapaciteit en samenwerkingsinstrumenten) die de dagelijkse taken van nationale bewakingsautoriteiten kunnen verlichten.

Hoewel de gegevensuitwisseling al enigszins is verbeterd en steeds meer sectoren informatie met elkaar beginnen uit te wisselen, hebben niet alle bij maritieme bewaking betrokken sectoren ervoor gezorgd dat dergelijke informatiediensten met andere sectoren/functies kunnen worden gedeeld. Met name de gegevensuitwisseling tussen civiele en militaire autoriteiten schiet tekort.

Er zijn drie belangrijke oorzaken voor deze onbevredigende situatie vastgesteld:

Oorzaak 1: Werkelijke of vermeende wettelijke beperkingen en rechtsonzekerheid met betrekking tot gegevensuitwisseling tussen de sectoren voor maritieme bewaking.

Oorzaak 2: Het ontbreken van een passende IT-omgeving die zorgt voor de interconnectiviteit van bestaande en toekomstige systemen.

Oorzaak 3: Aanhoudende culturele en administratieve belemmeringen ten aanzien van goede gegevensuitwisseling.

De belanghebbenden die hiervan de gevolgen ondervinden, zijn ongeveer 400 autoriteiten die in welke vorm dan ook bij maritieme bewaking zijn betrokken. Dit zijn voornamelijk autoriteiten van EU- en EER-lidstaten, en daarnaast een aantal EU-agentschappen (zoals het EFCA, FRONTEX, het EMSA en het EDA).

Er zijn overheidsmaatregelen nodig om te zorgen voor een betere interoperabiliteit tussen bestaande systemen met gemeenschappelijke normen voor een uitwisseling van machineleesbare informatiediensten, waarmee het hoofd kan worden geboden aan nieuwe uitdagingen en vastgestelde problemen. Het uitblijven van dergelijke maatregelen heeft tot gevolg dat toegenomen bedreigingen en risico's niet zo doeltreffend worden aangepakt als had gekund, en dat conflicten tussen centrale EU-beleidsdoelstellingen mogelijk blijven en dubbel werk bij gegevensverzameling blijft voortbestaan.

2. SUBSIDIARITEITSANALYSE

De opties die de voorkeur verdienen op grond van de effectbeoordeling, zijn niet-bindende opties (mededeling en richtsnoeren) waarvoor geen rechtsgrondslag hoeft te worden vastgesteld.

Uit ander overleg met belanghebbenden is reeds gebleken dat de toegevoegde waarde van EU-optreden algemeen wordt erkend; nationale autoriteiten hebben duidelijk behoefte aan verdere ontwikkeling van dit project. Op EU-niveau worden bovendien al voorschriften en voorwaarden geregeld voor een transnationale gegevensuitwisseling die voornamelijk tussen autoriteiten van dezelfde sector plaatsvindt. Daarnaast is een aantal EU-instanties betrokken bij maritieme bewakingsactiviteiten.

Tegelijkertijd is het subsidiariteitsbeginsel hier zeer relevant. Hoewel gerichte actie van de EU noodzakelijk is om te zorgen voor de interoperabiliteit van de huidige systemen, moeten de operationele dimensies van een toekomstige gemeenschappelijke gegevensuitwisselingsstructuur worden gedecentraliseerd. De rol van de Europese Unie moet dus in wezen die van een bemiddelaar zijn en dient gericht te zijn op transnationale aspecten, zonder dat zij betrokken raakt bij nationale kwesties van organisatorische aard.

3. DOELSTELLINGEN

De algemene doelstelling van dit beleidsinitiatief is om ervoor te zorgen dat informatie en diensten op het gebied van maritieme bewaking die door één maritieme sector zijn verzameld, maar die als noodzakelijk en nuttig worden beschouwd voor de activiteiten van andere maritieme sectoren, efficiënt met deze sectoren kunnen worden uitgewisseld.

Uitgangspunt zijn recente resultaten en reeds bestaande normen op het gebied van gegevensuitwisseling. Het werk moet erop gericht zijn de interoperabiliteit van de gegevensuitwisseling op EU-niveau te waarborgen, met als speciaal oogmerk om lidstaten te voorzien van interoperabiliteitsoplossingen die ze op nationaal niveau kunnen toepassen. Een speciale doelstelling is om gegevensuitwisseling tussen civiele en militaire autoriteiten te verbeteren.

Verwacht wordt dat een verbeterde gegevensuitwisseling tussen sectoren bijdraagt tot een beter overzicht van het maritieme gebiedsbewustzijn voor de maritieme bewakingsautoriteiten op nationaal en EU-niveau, en tot nauwere samenhang tussen de sectorale beleidslijnen, overeenkomstig het geïntegreerd maritiem beleid van de Europese Unie.

Voor de geplande gegevensuitwisseling tussen sectoren moeten dezelfde voorschriften en beginselen gelden als voor de gegevensuitwisseling binnen sectoren, in het bijzonder de relevante bepalingen van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, het EU-wetgevingskader betreffende de bescherming van persoonsgegevens en de nationale wetgeving die deze EU-wetgeving ten uitvoer legt, alsmede de bepalingen ter bescherming van commercieel gevoelige gegevens.

De eerste specifieke doelstelling is het vaststellen en aanpakken van werkelijke of vermeende juridische belemmeringen tussen sectoren die een hinderpaal vormen voor een gerechtvaardigde gegevensuitwisseling op het gebied van maritieme bewaking en diensten.

De tweede specifieke doelstelling is te zorgen voor interoperabiliteit tussen de IT-oplossingen die worden gebruikt door actoren op het gebied van maritieme bewaking, door middel van gemeenschappelijke normen en specificaties.

De derde specifieke doelstelling is om vertrouwen op te bouwen teneinde autoriteiten van verschillende sectoren op het gebied van maritieme bewaking bijeen te brengen en te laten streven naar betere samenwerking, onder meer door middel van gezamenlijke missies, gemeenschappelijke operationele procedures en opleidingen, en uitwisseling van goede praktijken.

4. BELEIDSOPTIES

In deze effectbeoordeling moet de vraag worden beantwoord hoe de gegevensuitwisseling tussen maritieme bewakingsautoriteiten kan worden verbeterd. Er is een heel scala van opties overwogen om te zorgen voor een optimale gegevensuitwisseling tussen maritieme bewakingsautoriteiten, binnen en tussen sectoren.

De beleidsopties zijn in drie categorieën onderverdeeld:

- geen verdere EU-actie;
- vrijwillige maatregelen; en
- wettelijk bindende maatregelen.

Er werden drie subopties voor vrijwillige maatregelen beoordeeld:

Vaststelling van een mededeling:

Doel van een dergelijk instrument is in de eerste plaats te zorgen voor een routekaart ter verdere ontwikkeling van een gemeenschappelijke gegevensuitwisselingsstructuur.

Vaststelling van „zachte” beleidsinitiatieven zoals richtsnoeren en beste praktijken

Doel van een dergelijk document is om te voorzien in aanbevelingen, richtsnoeren en goede praktijken ten aanzien van gegevensuitwisseling, en om een intensievere samenwerking tussen autoriteiten van EU-lidstaten aan te moedigen teneinde zo de culturele barrières te slechten.

Oprichting van een gemeenschappelijke onderneming, overeenkomstig artikel 187 VWEU

Doel van een dergelijke onderneming is om te voorzien in een kader voor samenwerking en onderzoek van alle belanghebbenden ter ontwikkeling van een nieuwe generatie informatiediensten op het gebied van maritieme bewaking, alsmede ter bevordering van civiel-militaire samenwerking, teneinde de prestaties en de kosteneffectiviteit van maritieme bewaking te versterken.

Er werden drie verschillende subopties voor bindende maatregelen beoordeeld:

Vaststelling van een beleidspakket binnen het bestaande wetgevingskader

Doel van een dergelijk initiatief zou zijn om, indien nodig, wijzigingen te overwegen van bestaande sectorale EU-regels inzake uitwisseling van aan maritieme bewaking gerelateerde informatie. Het is niet de bedoeling om een nieuw instrument op EU-niveau vast te stellen, noch om juridische beperkingen op nationaal niveau te verhelpen.

Vaststelling van een sectoroverschrijdend wetgevend kader voor gegevensuitwisseling (verordening)

Doel van een dergelijke verordening zou zijn om te zorgen voor een juridisch bindend wetgevingskader dat niet alleen gericht is op bestrijding van wettelijke beperkingen en invoering van technische interoperabiliteitsnormen van de vorige suboptie, maar ook op het leggen van andere verplichte bouwstenen van de CISE.

Vaststelling van een sectoroverschrijdend wetgevend kader voor de technische aspecten

Doel van een dergelijke technische verordening zou zijn te zorgen voor de noodzakelijke interoperabiliteitsnormen, ten behoeve van een ruime uitwisseling van informatiediensten in de EU.

5. BEOORDELING VAN EFFECTEN

De verschillende beleidsopties zijn in de volgende vier stappen beoordeeld:

- een kwalitatieve beoordeling van elke beleidsoptie;
- een kwantitatieve beoordeling van de potentiële toegevoegde waarde van elke beleidsoptie en van de uitvoering van het volledige potentieel van een gemeenschappelijke gegevensuitwisselingsstructuur;
- een beoordeling van de effecten van deze opties op de grondrechten;
- een beoordeling van de kosten.

Uit de kwalitatieve controle blijkt dat vrijwillige opties als een mededeling en richtsnoeren met goede praktijken de beste opties zijn om de doeltreffendheid en samenhang te waarborgen waarmee de doelstelling kan worden bereikt. Daarbij gaat het er in het bijzonder om te zorgen voor betere samenwerking tussen civiele en militaire autoriteiten.

Van de bindende opties lijkt een wijziging van de sectorale wetgeving de meest efficiënte manier om juridische beperkingen op EU-niveau terug te dringen. De optie van een complete verordening vindt slechts beperkte weerklank onder

belanghebbenden en lijkt te ingewikkeld en te veel van het goede om het beoogde doel te bereiken.

Uit de kwantitatieve controle blijkt in de eerste plaats dat het totale potentiële effect van de CISE wordt geschat tussen 1,6 miljard EUR en 4,2 miljard EUR over een periode van tien jaar.

Uit een risicoanalyse van de uitdagingen, risico's, bedreigingen en kwetsbaarheden met betrekking tot brede maritieme gebieden in de wereld die voor Europa van belang zijn (waaronder de Oostzee, de noordelijke Keltische Zee, de Golf van Biskaje en de Iberische kustwateren, de Zwarte Zee, de Middellandse Zee, de Noordelijke IJszee, overzeese gebieden en op volle zee) is gebleken dat ruimere kennis en een beter maritiem situationeel bewustzijn kunnen leiden tot gemiddelde afname van de bedreigingen en risico's met 30 %, al zal de mate van dit effect uiteraard afhangen van de aard van het risico en van de verschillende zeegebieden die van Europees belang zijn.

De conclusie van de beoordeling van de grondrechten luidt dat geen van de opties een significant effect heeft op die rechten. Indien er echter in een later stadium wetgevende maatregelen worden genomen, dan zullen de gevolgen voor de grondrechten tegen die tijd andermaal moeten worden beoordeeld.

Uit de kostenbeoordeling blijkt dat de totale kosten van de voorkeursoptie voor tien jaar op 133 miljoen EUR moeten worden geschat. De centrale kosten van de EU bedragen tot 26 miljoen EUR en de kosten op het niveau van de lidstaten 107 miljoen EUR voor tien jaar.

De kosten voor de verdere ontwikkeling van de CISE hangen grotendeels af van de wijze waarop elke lidstaat zich intern wil organiseren om deel te nemen aan de structuur, van het aantal informatiediensten die in de structuur worden geleverd, en van de grote verscheidenheid aan bestaande en geplande IT-systemen.

6. VERGELIJKING VAN DE OPTIES

		Effectiviteit op korte termijn met het oog op de te bereiken doelstellingen	Economische, sociale en ecologische voordelen op korte termijn	Effectiviteit op lange termijn met het oog op de te bereiken doelstellingen	Economische, sociale en ecologische voordelen op lange termijn *	Kosten
Optie 1	(Basisscenario)	0	0	0	0	0
Optie 2	Mededeling	+++	+++	+++	+++	€
	Richtsnoeren door middel van een aanbeveling	+++	+++	+++	+++	€€
	Gemeenschappelijke onderneming	++	+	+++	+++	€€€
Optie 3	Wijzigingen van de sectorale wetgeving	++	+	++	++	€€
	Sectoroverschrijden de verordening	+	+	+++	+++	€€
	Technische verordening	++	++	++	++	€€

0: geen verandering ten opzichte van het basisscenario; +: beperkte toename ten opzichte van het basisscenario; ++: middelgrote toename ten opzichte van het basisscenario; +++: grote toename ten opzichte van het basisscenario

Conclusie

De conclusie van de effectbeoordeling luidt dat de vastgestelde doelstelling niet door middel van één enkele beleidsoptie kan worden bereikt. Met wettelijk bindende opties kunnen juridische en technische beperkingen worden aangepakt. Dit geldt echter niet voor alle zeven sectorale functies. Voorts kunnen culturele barrières niet met deze opties worden geslecht. Met deze optie kan met name de gegevensuitwisseling tussen civiele en militaire autoriteiten niet worden verbeterd. Niet-bindende opties zijn het meest geschikt om culturele barrières, die althans op korte termijn de grootste belemmering lijken te vormen voor gegevensuitwisseling, te slechten. Ze kunnen van groot nut zijn bij het vinden van praktische oplossingen met betrekking tot alle zeven functies en aldus leiden tot een betere gegevensuitwisseling tussen civiele en militaire autoriteiten. Deze opties schieten echter tekort als het erom gaat wettelijke beperkingen en technische belemmeringen aan te pakken.

Het lijkt dus de beste oplossing om te streven naar een combinatie van verschillende opties op de korte, middellange en lange termijn.

De beste manier lijkt om op korte termijn een mededeling te publiceren die voorziet in een routekaart voor de uitvoering en waarin concreet wordt vastgesteld wanneer wat moet worden gedaan.

Op deze actie moeten op korte termijn richtsnoeren volgen waarmee bovenal culturele barrières worden aangepakt en goede praktijken voor gegevensuitwisseling worden vastgesteld.

De suboptie waarbij juridische en technische beperkingen worden teruggedrongen door bestaande wetgeving gaandeweg te wijzigen, lijkt evenredig en aanvaardbaar voor belanghebbenden, omdat hiermee overmatige EU-actie wordt vermeden.

Een technische verordening is op lange termijn wellicht een oplossing om een norm op samenhangende wijze ingang te doen vinden.

Een mix van de opties 2.1 en 2.2 lijkt daarom de voorkeur te verdienen, eventueel gekoppeld aan 3.1 en 3.3, indien een dergelijke actie nodig wordt geacht.

Bijgevolg luidt de verwachting dat met deze beleidsmix 80 % van het volledige potentieel van het CISE-project tot stand kan worden gebracht, ten opzichte van de uitgangssituatie. Dit leidt tot 133 miljoen EUR aan totale kosten van eigendom, met een kostenbesparing van 151 miljoen EUR en een gunstig effect van 460 miljoen EUR, waarbij er ten minste een progressief gecumuleerd positief effect van 611 miljoen EUR kan worden gerealiseerd in de eerste tien jaar dat de CISE geleidelijk wordt ingevoerd.

Geschat wordt dat het gunstige effect van de CISE de komende tien jaar in totaal tussen 160 miljoen EUR en 420 miljoen EUR per jaar zal bedragen.

7. MONITORING EN EVALUATIE

Het initiatief moet worden gemonitord en regelmatig worden geëvalueerd met behulp van indicatoren waarmee de relatieve toename van de gegevensstromen en de toegenomen efficiëntie van maritieme bewaking kunnen worden gemeten.