

CS

CS

CS



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 28.10.2010
SEK(2010) 1263 v konečném znění

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU), kterým se mění nařízení (ES) č. 1406/2002, kterým se zřizuje Evropská agentura pro námořní bezpečnost

COM(2010) 611
SEC(2010) 1264

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

Souhrn zprávy o posouzení dopadů návrhu na změnu nařízení (ES) č. 1406/2002, kterým se zřizuje Evropská agentura pro námořní bezpečnost

Vedoucí GŘ: MOVE

1. POSTUP

Tento návrh byl součástí legislativního a pracovního programu Komise na rok 2008 (referenční číslo 2008/TREN/047, nyní 2008/MOVE/047).

Přípravy na analýzu dopadů začaly v roce 2007. Byla vytvořena meziútvarová řídicí skupina.

Byly využity dva různé nezávislé zdroje odborných znalostí. Za prvé, jak předpokládá článek 22 nařízení, kterým se zřizuje Evropská agentura pro námořní bezpečnost (EMSA), zajistila správní rada EMSA externí hodnocení. Na základě závěrečné hodnotící zprávy přijala správní rada v červnu 2008 doporučení. Za druhé zadaly útvary Komise na základě rámcové smlouvy provedení studie za účelem pomoci při hodnocení dopadů. A nakonec byla zohledněna také pětiletá strategie EMSA schválená správní radou EMSA v březnu 2010.

2. PROBLÉM

EMSA byla zřízena v roce 2002 jako součást druhého balíčku pro námořní bezpečnost ve všeobecné snaze zvýšit námořní bezpečnost v evropských vodách po řadě námořních nehod, z nichž některé vedly k environmentálním katastrofám v Evropě. Agentura zahájila činnost začátkem roku 2003. Prvním rokem činnosti v plném rozsahu byl rok 2004.

Externí hodnocení potvrzuje, že EMSA zaplnila mezeru v oblasti námořní bezpečnosti v Evropské unii. Kromě toho zúčastněné strany považují nařízení EMSA a samotnou agenturu EMSA za velmi důležité. Externí hodnocení však zdůrazňuje, že efektivnost a účinnost agentury EMSA lze v řadě oblastí dále zlepšit a že jsou žádoucí určitá vyjasnění. Je proto třeba řešit dvě různé skupiny problémů:

- 1) do jaké míry poskytuje nařízení EMSA vhodný základ k tomu, aby EMSA plnila své úkoly tak, jak to očekává většina zúčastněných stran a
- 2) jak řešit řadu problémů řízení, které se vyskytly v prvních letech existence EMSA.

Nebudou-li učiněny potřebné kroky, neshoda mezi zřizovacím nařízením EMSA a novými právními předpisy EU v oblasti námořní bezpečnosti povede k nejistotě, pokud jde o úkoly EMSA, a nebude dost zřejmé, „kdo co dělá“. Je proto nutné lépe stanovit úkoly EMSA a přesně vymezit pomoc EMSA Komisi a členským státům s ohledem na rozmanitý nový vývoj (třetí balíček pro námořní bezpečnost, integrovaná námořní politika EU, a zde zejména námořní dohled, diskuse o evropské pobřežní strážní, námořní výzkum, úloha EU v mezinárodních organizacích důležitých

pro námořní dopravu, vztahy se sousedními zeměmi). Musí se zajistit, aby byla EMSA i v budoucnosti nadále schopna plnit legitimní požadavky svých zúčastněných stran v souladu s vývojem v oblasti námořní bezpečnosti.

Druhá skupina problémů, kterou je třeba v této revizi řešit, se týká otázek řízení. Zkušenosti uplynulých let ukázaly, že některá ustanovení o řízení potřebují další vyjasnění, aby byly lépe vymezeny úlohy a odpovědnosti agentury, správní rady, členských států a Komise. EMSA má v současné době dvojí úlohu, na jedné straně sledování členských států prostřednictvím inspekcí a návštěv a na druhé straně poskytování technické pomoci, odborné přípravy a činnost námořní služeb podpory pro členské státy. Kromě toho čelí členové správní rady, kteří zastupují členské státy, potenciálnímu konfliktu zájmů. Na jedné straně jako členové správní rady rozhodují o činnostech a zdrojích EMSA, na druhé straně zastupují vnitrostátní správy, které jsou samy předmětem návštěv a inspekcí agentury EMSA za účelem ověření souladu vnitrostátních předpisů a postupů s platnými právními předpisy EU. Problematický charakter základních ustanovení vyžaduje nápravné opatření.

3. CÍLE

Obecným politickým cílem je zvýšení námořní bezpečnosti, zabránění znečištění z lodí a reakce na něj za účelem zvýšení bezpečnosti evropských občanů, vod a pobřežních oblastí.

První konkrétní politický cíl je zajistit lepší soulad mezi úkoly agentury EMSA, které jí byly uloženy zřizovacím nařízením, a různými prvky právních předpisů EU v oblasti námořní bezpečnosti. Může to zahrnovat rozšíření úkolů EMSA na nové oblasti námořní bezpečnosti, zabránění znečištění z lodí a reakci na něj. Druhý konkrétní politický cíl je vyjasnit otázky řízení, které se objevily v prvních letech existence EMSA, za účelem lepšího vymezení odpovědností různých subjektů (agentura, správní rada, Komise a členské státy). Třetí konkrétní politický cíl je pomoci zvýšit viditelnost EU na mezinárodní scéně poskytováním té nejlepší technické pomoci členským státům a Komisi ve všech oblastech odborných znalostí agentury.

4. POSOUZENÍ DOPADŮ

Byly posouzeny dvě samostatné skupiny možností; první skupina se týká úkolů EMSA a druhá jejího řízení.

V oblasti úkolů EMSA byly prověřeny tyto možnosti:

- možnost 1: „nedělat nic“ (tj. ponechat nařízení 1406/2002 nezměněné);
- možnost 2: „minimální“ revize omezující se na úkoly vyplývající z plnění třetího balíčku EU pro námořní bezpečnost;
- možnost 3: „střední revize“ zahrnující možnost 2 a převzetí velké části činnosti Pařížského memoranda o porozumění o státní přístavní inspekci (dále jen „Pařížské memorandum o porozumění“);

- možnost 4: „velká revize“ zahrnující možnost 3 a nové úkoly v oblasti bezpečnosti, výzkumu a obecné námořní politiky.

Od samého začátku se mělo za to, že možnosti 2 a 4 si vzájemně neodporují, ale jsou kumulativní, a v rámci každé z nich by měla být zpracována a jednotlivě posouzena řada konkrétních úkolů, což by mohlo vést k částečnému novému vymezení možností.

Pokud jde o úkoly agentury, pravděpodobné ekonomické, sociální a environmentální dopady politických možností jsou omezeny, neboť je omezený i rozsah zvažovaných změn. Kromě toho není možné dopady zvažovaných možností přesně kvantifikovat. Všechny úkoly EMSA mají podobu technické pomoci Komisi a členským státům. Příspěvek technické pomoci k politickým cílům není měřitelný existujícími dostupnými nástroji.

U žádné možnosti nebylo možné stanovit měřitelný dopad na konkurenceschopnost odvětví lodní dopravy a z hlediska nákladů nebo přínosů. Předpokládá se však, že pomoc EMSA členským státům a Komisi bude mít nepřímý přínos pro odvětví lodní dopravy, neboť členské státy a Komise by měly být v lepší pozici pro vykonávání svých regulačních činností. Podle definice by technická pomoc EMSA neměla členským státům způsobit administrativní zátěž ani náklady. Ačkoli lze případné úspory očekávané pro členské státy obtížně kvantifikovat, během konzultací zainteresovaných stran vyjádřilo mnoho zástupců členských států předpoklad, že na vnitrostátní úrovni bude z rozšířené technické pomoci EMSA dosaženo úspor. Hlavní zjištěný ekonomický dopad se týká zvýšení rozpočtu EMSA o požadované správní a provozní prostředky za účelem plnění dalších úkolů.

Sociální dopad všech možností je minimální. Lze odvodit některé nepřímé pozitivní účinky pro bezpečnost a pracovní/životní podmínky námořníků a cestujících na palubách lodí.

Pokud jde o dopady na životní prostředí, očekává se, že možnosti 2 až 4 mají pozitivní environmentální dopad, neboť zvažovaná opatření přispějí k bezpečnějším lodím a bezpečnější lodní dopravě.

S ohledem na současné zkušenosti EMSA z podobných činností se dospělo k závěru, že EMSA by měla být efektivní, nebo dokonce vysoce efektivní, v plnění převažující většiny potenciálních úkolů. Týká se to všech úkolů možnosti 2 a 3, zatímco dva úkoly týkající se výzkumu a dva úkoly v oblasti spolupráce se sousedními třetími zeměmi vyplývající z možnosti 4 byly hodnoceny jako „dost efektivní“, neboť by vytvořily spíše nové oblasti činností agentury. Téměř všechny případné nové úkoly vyplývající z možností 2 a 4 představují pro EU vysokou přidanou hodnotu.

Útvary Komise při posuzování proveditelnosti různých zvažovaných možností přihlížely rovněž k tomu, zda jsou k dispozici potřebné rozpočtové prostředky. Finanční výhledy do roku 2013 neumožňují poskytnout EMSA potřebné rozpočtové zdroje na plnění všech případných a žádoucích nových úkolů. Útvary Komise musely proto vybírat mezi úkoly určenými v hodnocení dopadů podle důležitosti a přidané hodnoty pro EU. EMSA už mezitím plnila některé nové úkoly na základě současného nařízení a s existujícími rozpočtovými prostředky.

Byly prověřeny tyto možnosti týkající se řízení EMSA:

- možnost 1: „nedělat nic“ (tj. ponechat nařízení 1406/2002 nezměněné);
- možnost 2: revize otázek řízení v institucionálním rámci regulační agentury;
- možnost 3: zásadní revize změnou institucionálního rámce, v němž EMSA v současné době pracuje.

Radikální řešení možnosti 3 se už v počáteční fázi nebralo v úvahu, neboť správní náklady na změnu byly považovány za neúměrné. Kromě toho by rozdělení agentury na dva různé dílčí subjekty způsobilo nežádoucí a kontraproduktivní neúčinnost. Bylo tedy rozhodnuto zachovat charakter EMSA jako tzv. „regulační“ agentury s vysokým stupněm autonomie v rámci jedné struktury. Jelikož se předpokládalo, že aspekty revize týkající se řízení nebudou mít žádný negativní dopad z ekonomického, sociálního nebo environmentálního hlediska, bylo rozhodnuto držet se možnosti 2. Nemělo by ovšem smysl neřešit otázky řízení v průběhu revize úkolů EMSA, jak by vyžadovala možnost 2.

S ohledem na probíhající interinstitucionální jednání o systému agentur EU bylo v počáteční fázi přípravy návrhu rozhodnuto ponechat stranou všechny otázky horizontálního charakteru (například struktura a hlasovací práva správní rady) a soustředit se na několik otázek řízení, které jsou specifické pro EMSA (například organizace inspekcí členských států EU). Návrh tudíž obsahuje omezený počet zlepšení a vyjasnění řízení agentury.

5. ZÁVĚR

Útvary Komise učinily závěr, že pro revizi úkolů EMSA se dává přednost možnosti 4, která, jak bylo vysvětleno výše, zahrnuje možnosti 2 a 3 a zajišťuje, že agentura bude i nadále poskytovat hodnotnou technickou pomoc Komisi a členským státům ve všech příslušných oblastech své působnosti. Vzhledem k rozpočtové situaci vysvětlené v předchozím odstavci však útvary Komise zvolily omezenější přístup k možnosti 4. S přihlédnutím k výše uvedené rozpočtové situaci a vývoji, jakož i k investicím už vynaloženým od roku 2008 do roku 2011, náklady na další rozšíření EMSA se omezí na 18 dalších nových míst, která se mají zavádět postupně od roku 2012 do roku 2014, z nichž 6 míst by měla zajistit agentura EMSA vnitřním přesunem. Rozpočtové dopady se odhadují přibližně na 3,9 milionů EUR na období 2012–2015.