039421/EU XXIV.GP
Eingelangt am 28/10/10

EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 28.10.2010
SEK(2010) 1263 endgültig

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitdokument zu dem Vorschlag für eine Verordnung (EU) des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1406/2002 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs

KOM(2010) 611
SEK(2010) 1264

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Zusammenfassung des Berichts über die Folgenabschätzung zum Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1406/2002 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs

Federführende Generaldirektion: MOVE

1. DAS VERFAHREN

Dieser Vorschlag war Teil des Legislativ- und Arbeitsprogramms der Kommission für 2008 (2008/TREN/047, jetzt 2008/MOVE/047).

2007 begannen die Vorbereitungen für die Folgenabschätzung. Eine dienststellenübergreifende Lenkungsgruppe wurde eingesetzt.

Für das Fachwissen wurden zwei unterschiedliche, unabhängige Quellen herangezogen. Erstens: Der Verwaltungsrat der EMSA hat, wie in Artikel 22 der Verordnung zur Errichtung der Europäischen Agentur für die Sicherheit im Seeverkehr (EMSA) vorgesehen, eine externe Bewertung in Auftrag gegeben. Ausgehend von dem endgültigen Bewertungsbericht hat der Verwaltungsrat im Juni 2008 Empfehlungen verabschiedet. Zweitens: Die Dienststellen der Kommission gaben im Zuge eines Rahmenvertrags für Unterstützung bei Folgenabschätzungen eine Studie in Auftrag. Schließlich wurde die vom EMSA-Verwaltungsrat im März 2010 verabschiedete Fünfjahresstrategie der EMSA ebenfalls berücksichtigt.

2. DIE PROBLEMATIK

Die EMSA wurde 2002 als Teil des zweiten Maßnahmenpakets zur Seeverkehrssicherheit im Rahmen allgemeiner Bemühungen zur Verbesserung der Sicherheit des Seeverkehrs in europäischen Gewässern nach einer Reihe von Seeunfällen, von denen einige Umweltkatastrophen in Europa verursachten, geschaffen. Die Agentur nahm Anfang 2003 ihre Tätigkeit auf. Ihr erstes vollständiges Arbeitsjahr war 2004.

Die externe Bewertung bestätigt, dass die EMSA im Bereich der Seeverkehrssicherheit in der Europäischen Union eine Lücke geschlossen hat. Darüber hinaus sind die beteiligten Akteure der Ansicht, dass die EMSA-Verordnung und die EMSA selbst sehr wichtig sind. Dennoch wird in der externen Bewertung hervorgehoben, dass die Wirksamkeit und Effizienz der EMSA in einigen Bereichen weiter verbessert werden können und dass einige Präzisierungen wünschenswert sind. Daher müssen zwei unterschiedliche Probleme angegangen werden:

1) Inwieweit ist die EMSA-Verordnung die geeignete Grundlage dafür, dass die EMSA ihre Aufgaben entsprechend den Erwartungen ihrer wichtigsten Akteure erfüllt?

2) Wie soll mit einer Reihe von die Leitung betreffenden Fragen umgegangen werden, die im ersten Jahr des Bestehens der EMSA aufgetreten sind?

Wird nichts unternommen, wird die Inkohärenz zwischen der EMSA-Gründungsverordnung und neuen EU-Rechtsvorschriften im Bereich der Seeverkehrssicherheit zu Ungewissheiten hinsichtlich der Aufgaben der EMSA und zu Unklarheit in Bezug auf die Frage „wer macht was?“ führen. Daher müssen die Aufgaben der EMSA präzisiert und die Unterstützung der Kommission und der Mitgliedstaaten durch die EMSA angesichts verschiedener neuer Entwicklungen (drittes Paket zur Seeverkehrssicherheit, integrierte EU-Meerespolitik und hier insbesondere die Meeresüberwachung, Diskussionen über einen europäischen Küstenwachdienst, maritime Forschung, Rolle der EU in internationalen Organisationen, die für den Seeverkehr relevant sind, Beziehungen zu Nachbarländern) genau definiert werden. Es muss sichergestellt werden, dass die EMSA weiterhin in der Lage ist, die legitimen Anforderungen ihrer beteiligten Akteure auch künftig in Einklang mit den Entwicklungen im Bereich der Seeverkehrssicherheit zu erfüllen.

Die zweite Problematik, die bei dieser Überarbeitung zu behandeln ist, betrifft Leitungsfragen. Die Erfahrung der letzten Jahre hat gezeigt, dass einige die Leitung betreffenden Bestimmungen weiter präzisiert werden müssen, um die Rolle und die Verantwortlichkeiten der Agentur, des Verwaltungsrats, der Mitgliedstaaten und der Kommission klarer festzulegen. Die EMSA hat derzeit eine doppelte Funktion: Einerseits überwacht sie die Mitgliedstaaten durch Inspektionen und Kontrollbesuche, andererseits leistet sie den Mitgliedstaaten technische Unterstützung und erbringt sie für sie Ausbildungs- und maritime Unterstützungsdienstleistungen. Außerdem sind die Mitglieder des Verwaltungsrats, die die Mitgliedstaaten vertreten, mit einem potenziellen Interessenkonflikt konfrontiert. Einerseits entscheiden sie als Mitglieder des Verwaltungsrats über die Aktivitäten und Ressourcen der EMSA, andererseits vertreten sie nationale Verwaltungen, die ihrerseits Kontrollen und Inspektionen der EMSA zwecks Überprüfung der Übereinstimmung nationaler Rechtsvorschriften und Praktiken mit geltendem EU-Recht unterliegen. Der problematische Charakter der Bestimmungen, die diesem Sachverhalt zugrunde liegen, erfordert Korrekturmaßnahmen.

3. ZIELE

Das allgemeine politische Ziel ist die Verbesserung der Sicherheit und Gefahrenabwehr im Seeverkehr sowie der Verhütung von schiffsbedingter Verschmutzung und des Eingreifens bei ihrem Eintreten, um die Sicherheit der europäischen Bürger, Gewässer und Küsten zu verbessern.

Das erste spezifische politische Ziel besteht darin, für eine bessere Übereinstimmung zwischen den in der Gründungsverordnung verankerten Aufgaben der EMSA und den verschiedenen Elementen der EU-Rechtsvorschriften im Bereich der Seeverkehrssicherheit zu sorgen. Dies kann die Erweiterung der EMSA-Aufgaben auf neue Gebiete in den Bereichen Sicherheit und Gefahrenabwehr im Seeverkehr sowie Vorsorge gegen und Eingreifen bei Verschmutzung beinhalten. Das zweite spezifische politische Ziel ist die Klärung der Leitungsfragen, die in den ersten Jahren des Bestehens der EMSA aufgetreten sind, um die Zuständigkeiten der

verschiedenen Akteure (Agentur, Verwaltungsrat, Kommission und Mitgliedstaaten) besser zu benennen. Das dritte spezifische Ziel sieht schließlich vor, dass die Außenwirkung der EU auf der internationalen Bühne verbessert wird, indem den Mitgliedstaaten und der Kommission in allen Bereichen, in denen die Agentur über Fachwissen verfügt, dem neuesten Stand entsprechende technische Unterstützung geleistet wird.

4. FOLGENABSCHÄTZUNG

Es wurden zwei Optionen betrachtet. Die erste betrifft die Aufgaben der EMSA, die zweite die Leitung der EMSA.

Hinsichtlich der Aufgaben der EMSA wurden die folgenden Optionen geprüft:

- Option 1: „Nichts unternehmen“ (d. h. die Verordnung (EG) Nr. 1406/2002 unverändert lassen);

- Option 2: „Minimale“ Überarbeitung, die auf die Aufgaben begrenzt ist, die sich aus der Umsetzung des dritten EU-Pakets zur Seeverkehrssicherheit ergeben;

- Option 3: „Mittlere“ Überarbeitung, die die Option 2 einschließt und einen großen Teil der Aktivitäten der Pariser Vereinbarung über die Hafenstaatkontrolle übernimmt;

- Option 4: „Große“ Überarbeitung, die die Option 3 sowie neue Aufgaben im Bereich der Gefahrenabwehr, der Forschung und der allgemeinen Meerespolitik umfasst.

Von Anfang an wurde davon ausgegangen, dass die Optionen 2 bis 4 nicht in Konflikt zueinander stehen, sondern kumulativ zu sehen sind, und dass innerhalb dieser Optionen bestimmte spezifische Aufgaben entwickelt und einzeln bewertet werden sollten und zu einer partiellen Neudefinition der Option führen könnten.

Was die Aufgaben der Agentur betrifft, so halten sich die voraussichtlichen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Folgen der politischen Optionen wegen des begrenzten Umfangs der in Erwägung gezogenen Änderungen in Grenzen. Außerdem können die Folgen der in Betracht kommenden Optionen nicht genau quantifiziert werden. Alle Aufgaben der EMSA nehmen die Form einer technischen Unterstützung der Kommission und der Mitgliedstaaten an. Der Beitrag einer technischen Unterstützung zu den politischen Zielen lässt sich mit den derzeit verfügbaren Instrumenten nicht messen.

Für keine der Optionen konnten messbare Folgen für die Wettbewerbsfähigkeit der Schifffahrt ausgedrückt in Kosten oder Nutzeffekten festgestellt werden. Allerdings wird davon ausgegangen, dass die Unterstützung der Mitgliedstaaten und der Kommission durch die EMSA dem Schifffahrtssektor indirekt zugute kommen dürfte, da die Mitgliedstaaten und die Kommission ihre Regelsetzungstätigkeiten voraussichtlich besser ausüben könnten. Die von der EMSA geleistete technische Unterstützung sollte per Definition für die Mitgliedstaaten weder mit Verwaltungsaufwand noch mit Kosten verbunden sein. Während sich die voraussichtlichen möglichen Einsparungen bei den Mitgliedstaaten schwer

quantifizieren lassen, haben viele Vertreter der Mitgliedstaaten bei den Konsultationen der beteiligten Akteure gesagt, dass sie sich von einer erweiterten technischen Unterstützung durch die EMSA Einsparungen auf nationaler Ebene erwarten. Die wichtigste wirtschaftliche Folge betrifft die Erhöhung des EMSA-Budgets um die für die Durchführung der zusätzlichen Aufgaben erforderlichen Verwaltungsmittel und operationellen Mittel.

Die sozialen Folgen aller Optionen sind marginal. Hinsichtlich der Sicherheit und der Arbeits-/Lebensbedingungen der Seeleute und Passagiere an Bord von Schiffen lassen sich einige indirekte positive Auswirkungen konstruieren.

Was die Umweltfolgen betrifft, so wird damit gerechnet, dass die Optionen 2 bis 4 positive Auswirkungen auf die Umwelt haben, da die in Betracht gezogenen Maßnahmen zu sichereren Schiffen und zu einem sichereren Seeverkehr beitragen würden.

Wegen der aktuellen Erfahrung der EMSA mit ähnlichen Aktivitäten wurde der Schluss gezogen, dass die EMSA bei der Wahrnehmung des Großteils der potenziellen Aufgaben entweder effektiv oder sogar hoch effektiv sein dürfte. Dies betrifft alle Aufgaben der Optionen 2 und 3, während bei der Option 4 die beiden Aufgaben, die die Forschung betreffen, und die beiden Aufgaben, die die Zusammenarbeit mit benachbarten Drittländern betreffen, als „ziemlich effektiv“ bewertet wurden, da sie für die Agentur relativ neue Tätigkeitsbereiche wären. Fast alle möglichen neuen Aufgaben im Rahmen der Optionen 2 bis 4 weisen einen hohen Mehrwert für die EU auf.

Bei der Bewertung der Realisierbarkeit der verschiedenen in Betracht kommenden Optionen mussten die Dienststellen der Kommission auch die verfügbaren Haushaltsmittel berücksichtigen. Aufgrund der finanziellen Vorausschau bis 2013 ist eine Zuweisung der Haushaltsmittel, die die EMSA für die Wahrnehmung aller möglichen und wünschenswerten neuen Aufgaben benötigt, nicht möglich. Die Kommissionsdienststellen mussten daher eine Auswahl aus den in der Folgenabschätzung aufgezeigten Aufgaben ausgehend von ihrer Relevanz und ihres Mehrwerts für die EU treffen. Inzwischen hat die EMSA bereits damit begonnen, einige der neuen Aufgaben auf der Grundlage der aktuellen Verordnung und mit den derzeit verfügbaren Haushaltsmitteln wahrzunehmen.

Hinsichtlich der Leitung der EMSA wurden die folgenden Optionen geprüft:

- Option 1: „Nichts unternehmen“ (d. h. die Verordnung (EG) Nr. 1406/2002 unverändert lassen);

- Option 2: Überarbeitung der Leitungsfragen innerhalb des institutionellen Rahmens einer Regulierungsagentur;

- Option 3: Radikale Überarbeitung durch die Umwandlung des institutionellen Rahmens, innerhalb dessen die EMSA derzeit tätig ist.

Die radikale Lösung der Option 3 wurde in einem frühen Stadium verworfen, da die Verwaltungskosten für die Umwandlung als unverhältnismäßig betrachtet wurden. Außerdem hätte eine Teilung der Agentur in zwei verschiedene Untereinrichtungen

zu einer nicht gewollten und kontraproduktiven Ineffizienz geführt. Daher wurde beschlossen, den Charakter der EMSA als so genannte „Regulierungsagentur“ mit einem hohen Grad an Autonomie in *einer* Einrichtung zu bewahren. Da davon ausgegangen wurde, dass die leitungsbezogenen Aspekte der Überarbeitung keine negativen wirtschaftlichen, sozialen oder ökologischen Auswirkungen haben würden, wurde beschlossen, mit der Option 2 fortzufahren. Es wäre in der Tat nicht sinnvoll, im Zuge der Überarbeitung der EMSA-Aufgaben Leitungsfragen nicht zu behandeln, wie dies die Option 1 erfordert hätte.

Angesichts der zurzeit stattfindenden interinstitutionellen Beratungen über das System der EU-Agenturen wurde in einem frühen Stadium der Ausarbeitung des Vorschlags entschieden, querschnittliche Fragen (z. B. Struktur und Stimmrechte des Verwaltungsrates) außer Acht zu lassen und den Schwerpunkt auf die wenigen Leitungsfragen zu legen, die der EMSMA eigen sind (z. B. Organisation von Inspektionen in den EU-Mitgliedstaaten). Der Vorschlag enthält somit eine begrenzte Anzahl von Verbesserungen und Präzisierungen in Bezug auf die Leitung der Agentur.

5. FAZIT

Die Kommissionsdienstellen kommen zu dem Schluss, dass die Option 4, die (wie ausgeführt wurde) die Optionen 2 und 3 umfasst, die Option ist, die für die Überarbeitung der Aufgaben der EMSA bevorzugt wird. Mit ihr wird sichergestellt, dass die Agentur der Kommission und den Mitgliedstaaten in allen relevanten Bereichen, für die sie zuständig ist, weiterhin wertvolle technische Unterstützung leisten wird. In Anbetracht der im vorherigen Punkt dargelegten Haushaltslage haben sich die Kommissionsdienstellen jedoch für eine stärker begrenzte Herangehensweise an die Option 4 entschieden. Angesichts der bereits erwähnten Haushaltslage, der Entwicklungen und der bereits zwischen 2008 und 2011 getätigten Investitionen werden die Kosten für den weiteren Ausbau der EMSA auf 18 zusätzliche neue Stellen begrenzt, die gestaffelt von 2012 bis 2014 vorzusehen sind, wobei 6 Stellen von der EMSA infolge einer internen Umverteilung bereitgestellt werden sollen. Die Auswirkungen auf den Haushalt werden im Zeitraum 2012-2015 auf ca. 3,9 Mio. EUR geschätzt.