



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 1.6.2023
SWD(2023) 164 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Begleitunterlage zum

VORSCHLAG FÜR EINE
RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Änderung der Richtlinie 2005/35/EG über die Meeresverschmutzung durch Schiffe
und die Einführung von Sanktionen, einschließlich strafrechtlicher Sanktionen, für
Verschmutzungsdelikte

{COM(2023) 273 final} - {SEC(2023) 209 final} - {SWD(2023) 159 final}

A. Handlungsbedarf

Worin besteht das Problem und warum muss ihm auf EU-Ebene begegnet werden?

Die Richtlinie 2005/35/EG über die Meeresverschmutzung durch Schiffe (im Folgenden „Richtlinie über Meeresverschmutzung“ oder „Richtlinie“) sieht für illegale Einleitungen von Öl und schädlichen flüssigen Stoffen durch Schiffe ins Meer Sanktionen vor. Dabei ist unter „illegal“, alles zu verstehen, was nicht den MARPOL-Normen entspricht (MARPOL – Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe).

Die Richtlinie ist eine der Initiativen der EU zur Verringerung der Meeresverschmutzung durch den Seeverkehr. Ihr Ziel ist es, internationale Normen für die Meeresverschmutzung durch Schiffe in das EU-Recht aufzunehmen und sicherzustellen, dass gegen diejenigen, die für die Einleitung von Schadstoffen ins Meer verantwortlich sind, Sanktionen verhängt werden. Der Grund für die Richtlinie war im Wesentlichen die Besorgnis der Öffentlichkeit nach den Unfällen mit den Tankschiffen Erika (1999) und Prestige (2002).

Der Seeverkehrssektor bringt für die EU einen erheblichen wirtschaftlichen und sozialen Nutzen, hat aber auch Auswirkungen auf die Umwelt und die Gesundheit der EU-Bürgerinnen und -Bürger. Ölverschmutzungen sind als Quelle der Meeresverschmutzung besorgniserregend, da sie schwer zu beseitigen sind und die Meeresumwelt über lange Zeiträume verunreinigen. Auch andere Schadstoffe, die von Schiffen freigesetzt werden, sowie Müll und Abwasser wirken sich negativ auf das Meer aus. Sie können Meeres- und Küstenlebensräume verschmutzen und die natürliche Umwelt und die Wirtschaft schädigen.

Die Kommission führte im Jahr 2022 die erste Ex-post-Bewertung durch, bei der festgestellt wurde, dass die Richtlinie erfolgreich zur Aufnahme internationaler Vorschriften über die Meeresverschmutzung durch Schiffe in das EU-Recht beigetragen und die Aufdeckung möglicher Verschmutzungen durch Schiffe verbessert hat. Die Richtlinie gab insbesondere den Impuls für die Einrichtung des CleanSeaNet-Dienstes – eines von der Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs (European Maritime Safety Agency, EMSA) betriebenen EU-weiten Satellitenüberwachungssystems zum Aufspüren von Ölverschmutzungen. Die Täter, die Schadstoffe illegal ins Meer einleiten, werden jedoch nicht immer ermittelt und daher nur selten sanktioniert. Es wurde eine Reihe von Punkten ermittelt, die als problematisch angesehen werden: 1) Der derzeitige Anwendungsbereich der Richtlinie erstreckt sich nicht auf alle relevanten Schadstoffe der internationalen Regelung wie Müll- oder Abwassereinleitungen ins Meer; 2) in der gesamten EU sind der Informationsaustausch und/oder die Fachkenntnisse zur wirksamen Aufdeckung, Überprüfung und Sanktionierung von Verschmutzungen durch Schiffe uneinheitlich und im Allgemeinen unzureichend; 3) die abschreckende Wirkung der derzeit EU-weit für die Meeresverschmutzung durch Schiffe verhängten Sanktionen ist unausgewogen; 4) die derzeitige Berichterstattung durch die Mitgliedstaaten ist unvollständig, sodass es zu wenig Informationen zur Meeresverschmutzung durch Schiffe und zu den damit verbundenen Sanktionen, die im Laufe der Zeit in der EU verhängt wurden, gibt.

Die Bewältigung dieses grenzüberschreitenden Problems durch eine Verbesserung der Richtlinie ist für die Union eindeutig relevant. Ohne weitere Maßnahmen auf EU-Ebene wird das Problem höchstwahrscheinlich fortbestehen. Mit dem Inkrafttreten der neuen Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt (die erstmals Bestimmungen über die Meeresverschmutzung durch Schiffe enthalten wird) werden die Bestimmungen über strafrechtliche Sanktionen in der Richtlinie über Meeresverschmutzung hinfällig und müssen daher aufgehoben werden.

Was soll erreicht werden?

Im Einklang mit dem europäischen Grünen Deal besteht das Ziel darin, internationale Normen über die Verschmutzung durch Schiffe in das EU-Recht aufzunehmen und sicherzustellen, dass gegen diejenigen, die für Einleitungen von Schadstoffen verantwortlich sind, wirksame, verhältnismäßige und

abschreckende Sanktionen verhängt werden. Im Einzelnen werden dabei folgende Ziele verfolgt: 1) Übernahme internationaler Normen in das EU-Recht durch Anpassung der Richtlinie an die Anlagen zum MARPOL-Übereinkommen über Einleitungen ins Meer; 2) Unterstützung der Mitgliedstaaten durch Aufbau ihrer Kapazitäten, um Verschmutzungsereignisse rechtzeitig und auf harmonisierte Weise aufzuspüren, zu überprüfen, Beweise zu sammeln und die ermittelten Täter wirksam zu sanktionieren; 3) Sicherstellung, dass gegen Personen, die für illegale Einleitungen durch Schiffe verantwortlich sind, wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen verhängt werden; 4) Sicherstellung von Vereinfachungen und einer wirksamen Berichterstattung über von Schiffen ausgehende Verschmutzungsereignisse und die entsprechenden Folgemaßnahmen.

Worin besteht der Mehrwert eines Handelns auf EU-Ebene (Subsidiarität)?

Da die Auswirkungen der Meeresverschmutzung häufig grenzübergreifend sind und die Täter grenzüberschreitend handeln, würden einseitige Maßnahmen der Mitgliedstaaten nicht ausreichen, um dieses Problem anzugehen. Unterschiedliche nationale Ansätze in diesem Bereich stehen einer effizienten Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Wege und ermöglichen den Tätern, sich den Sanktionen zu entziehen. Die Richtlinie geht bereits über die MARPOL-Normen hinaus, indem sie 1) eine Haftungsregelung vorsieht, die eine wirksamere Sanktionierung der Verursacher von Verschmutzungen ermöglicht, und 2) die Mitgliedstaaten bei der Ermittlung der Täter mithilfe digitaler Instrumente unterstützt. Der Mehrwert dieser Überarbeitung besteht darin, dass mehr Schadstoffe reguliert werden, die Klarheit des bestehenden Haftungssystems erhöht und die Satellitenüberwachung auf weitere Arten von Schadstoffen ausgeweitet wird. Mit der Überarbeitung sollen auch neue Vorschriften über Sanktionen eingeführt werden, die die überarbeitete Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt unberührt lassen. Maßnahmen auf EU-Ebene wären wirksamer als Maßnahmen auf nationaler Ebene, da sie eine grenzüberschreitend abschreckende Wirkung hätten.

B. Lösungen

Worin bestehen die Optionen zur Verwirklichung der Ziele? Wird eine Option bevorzugt? Falls nicht, warum nicht?

Zur Lösung der Probleme wurden in dieser Folgenabschätzung drei politische Optionen (PO) vorgeschlagen, die sich im Hinblick auf das Vorgehen, den Grad der Harmonisierung und den Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten unterscheiden. Alle politischen Optionen sehen vor, den Anwendungsbereich der Richtlinie auszuweiten, sodass sie nicht nur für die Anlagen I und II zum MARPOL-Übereinkommen (Öl und als Massengut beförderte schädliche flüssige Stoffe) gilt, sondern auch für die Anlagen III (Schadstoffe, die auf See in verpackter Form befördert werden), IV (Schiffsabwasser), V (Schiffsmüll) und VI (Ablaufwasser und Rückstände aus Abgasreinigungssystemen). Alle Optionen bieten den Mitgliedstaaten bessere Informationen und stellen sicher, dass die Unterstützung durch die EMSA (Schulung, Anleitung, integrierte Instrumente, Zugang zu Informationen über mögliche Aufdeckungen) in ausreichendem Umfang erfolgt.

Bei der **PO-A** hätten die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der MARPOL-Normen den größten Ermessensspielraum. Im Rahmen der PO-A wären die Mitgliedstaaten selbst für die Verwaltung ihrer Informationen zu Verschmutzungsereignissen durch Schiffe und für die Information der Öffentlichkeit über nationale Websites zuständig. Diese Option verfolgt hinsichtlich der Festlegung der Art der Sanktionen einen nationalen Ansatz, ohne die Höhe der Sanktionen zu regeln. Bei der PO-A gibt es für die Mitgliedstaaten mehr Anpassungsmöglichkeiten bei einem Minimum an Interventionen seitens der EU.

Der Schwerpunkt der **PO-B** liegt auf der Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, hauptsächlich durch gemeinsame Maßnahmen, die in allen Optionen enthalten sind, z. B. die weitere Optimierung von EMSA-Instrumenten wie CleanSeaNet, SafeSeaNet und THETIS. Bei der PO-B würden Kriterien für die Höhe der Sanktionen festgelegt. Im Rahmen der PO-B würde auch eine Struktur für die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten geschaffen und die Durchsetzung durch die

Mitgliedstaaten gestärkt, ohne dass größere Regulierungsmaßnahmen eingeführt oder Kosten für die Mitgliedstaaten entstehen würden.

Der Schwerpunkt der **PO-C** liegt auf stärkeren Regulierungsmaßnahmen der EU, um die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu ergänzen. Dabei würden die Mitgliedstaaten verpflichtet, mindestens 60 % ihrer CleanSeaNet-Warmmeldungen zu überprüfen. Die PO-C dürfte höhere Überprüfungskosten verursachen, bietet aber eine Struktur für eine verstärkte Durchsetzung. In Bezug auf die Höhe der Sanktionen würde diese Option durch festgelegte Werte zu einer stärkeren Harmonisierung in der gesamten EU führen.

Die PO-B wurde als **bevorzugte politische Option** ausgewählt und gilt als die wirksamste und verhältnismäßigste Option, die in einem gemeinsamen Rahmen voraussichtlich gut funktionieren wird. Allerdings gibt es einen Mangel an Daten, nur wenige Beiträge der Interessenträger und eine hohe Unsicherheit hinsichtlich der Auswirkungen. Im Hinblick auf die Kohärenz sind alle drei Optionen gleichwertig und in der Lage, zusammen mit anderen EU-Instrumenten zu funktionieren. In Bezug auf die Wirksamkeit schneidet die PO-C besser ab als die PO-B, da die Überprüfungsquote von 60 % eine abschreckende Wirkung hat, wodurch sich die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass illegale Einleitungen von Schiffen in europäische Meere aufgedeckt werden. Die PO-B und die PO-C sind wirksamer als die PO-A, insbesondere aufgrund des Vorteils, den harmonisierte Lösungen auf EU-Ebene im Vergleich zu mehreren nationalen Ansätzen bieten. Die PO-C ist aufgrund des vorgeschlagenen strengen Regulierungsansatzes in Bezug auf die Höhe der Sanktionen und einer übergeordneten verbindlichen Überprüfungspflicht weniger verhältnismäßig als die PO-B. Angesichts der sehr unsicheren Daten und der schwachen Ex-post-Bewertung der Initiative (aufgrund knapper Daten) wird die Einführung eines derart strengen Regulierungsansatzes wie bei der PO-C als unverhältnismäßig angesehen.

Welche Standpunkte vertreten die verschiedenen Interessenträger? Wer unterstützt welche Option?

Die Beteiligung der Interessenträger am Konsultationsprozess war allgemein gering. Im Rahmen der öffentlichen Konsultation gingen 30 Antworten ein.

Die bevorzugte Option (PO-B) wird von verschiedenen Interessenträgern grundsätzlich unterstützt. Im Rahmen eines Überprüfungsworkshops für Interessenträger, der im September 2022 mit Beteiligung der Mitgliedstaaten, der Wirtschaft und von nichtstaatlichen Organisationen stattfand, sprachen sich bei der Frage nach den drei Optionen 20 von 27 abstimmenden Teilnehmern für eine verstärkte Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten und die Unterstützung durch die EMSA aus. Die Ansichten der Interessenträger unterschieden sich jedoch voneinander. Einige Interessenträger aus der Wirtschaft sind der Ansicht, dass die Richtlinie nicht erforderlich ist, da die internationalen MARPOL-Regeln ausreichen.

Die meisten Interessenträger befürworten die Ausweitung des Anwendungsbereichs der Richtlinie auf Einleitungen anderer unter das MARPOL-Übereinkommen fallender Stoffe ins Meer. Die öffentliche Konsultation ergab, dass 23 (von 28) Befragten die „Aktualisierung der Richtlinie zur Aufnahme von Änderungen des MARPOL-Übereinkommens, mit denen strengere Vorschriften für die Einleitung von Schiffsabfällen auf See eingeführt werden“ als relevanten Aspekt betrachten, der behandelt werden sollte. Von den 51 Teilnehmern des Überprüfungsworkshops für Interessenträger im September 2022 stimmten 26 für eine Ausweitung des Anwendungsbereichs auf die Anlagen I bis VI. Einige nichtstaatliche Organisationen sind der Ansicht, dass der Anwendungsbereich der Richtlinie über das hinaus gehen sollte, was auf internationaler Ebene geregelt ist, und z. B. auch Unterwasserlärm erfassen sollte. Die Interessenträger sind sich darin einig, dass die Wirksamkeit der Mechanismen für die Überwachung und den Informationsaustausch verbessert werden müssen, und befürworten die Unterstützung der EU für die Mitgliedstaaten in diesem Bereich.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

Die PO-B dürfte (wie die PO-A und die PO-C) bei den Durchsetzungskosten zu Einsparungen für die Mitgliedstaaten führen, die auf 1,8 Mio. EUR geschätzt werden.

Bei den Verwaltungskosten dürfte die PO-B (wie die PO-C) zu Einsparungen für die Mitgliedstaaten in Höhe von schätzungsweise 0,9 Mio. EUR führen.

Die PO-B dürfte durch die Vermeidung von Umweltverschmutzung auch der Umwelt zugutekommen. Im Zeitraum 2025-2050 würde im Vergleich zum Ausgangswert die Einleitung von 3411 Tonnen Öl verhindert. Die Verringerung der externen Kosten wird auf 690,5 Mio. EUR geschätzt. Allerdings ist die Unsicherheit in Bezug auf den quantifizierten Nutzen für die Umwelt aufgrund fehlender Daten hoch.

Insgesamt dürfte sich der Nettonutzen der PO-B auf schätzungsweise 558,5 bis 567,4 Mio. EUR belaufen. (Hinweis: Alle Zahlen beziehen sich auf den Ausgangswert und werden als Kapitalwert im Zeitraum 2025-2050 in Preisen von 2020 ausgedrückt.)

Welche Kosten entstehen bei Umsetzung der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

Bei der PO-B werden hauptsächlich für die EMSA zusätzliche Kosten entstehen, da deren Arbeitsbelastung durch die Entwicklung neuer IT-Module, die optimierte Nutzung der bestehenden Instrumente sowie die Durchführung von Schulungen und Erstellung von Anleitungen zunehmen wird. Diese Anpassungskosten für die EMSA werden für den Zeitraum 2025-2050 auf 122,6 bis 131,4 Mio. EUR geschätzt. Darüber hinaus werden die Anpassungskosten für die Europäische Kommission auf 0,8 Mio. EUR geschätzt.

Die Durchsetzungskosten für die Verwaltungen der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der Ausweitung des Anwendungsbereichs der Richtlinie und den Rückmeldungen zu den CleanSeaNet-Warnmeldungen werden sich auf schätzungsweise 2,5 Mio. EUR belaufen.

(Hinweis: Alle Zahlen beziehen sich auf den Ausgangswert und werden als Kapitalwert im Zeitraum 2025-2050 in Preisen von 2020 ausgedrückt.)

Welche Auswirkungen hat die Initiative auf KMU und Wettbewerbsfähigkeit?

Bei der bevorzugten politischen Option werden keine neuen Verpflichtungen für Unternehmen geschaffen, und somit würde sich der Vorschlag auch nicht auf deren Kosten auswirken. Die Ausweitung des Anwendungsbereichs der Richtlinie auf weitere Stoffe, die unter das MARPOL-Übereinkommen fallen, kann für Sportboote und Fischereifahrzeuge, d. h. für Branchensegmente mit hoher KMU-Beteiligung, relevant sein. Da es bei dieser Ausweitung jedoch im Wesentlichen um die Durchsetzung internationaler Normen geht, der Schifffahrtssektor diese Normen also unabhängig von der Richtlinie einhalten muss, werden keine Auswirkungen auf die Kosten regelkonformer KMU erwartet.

Wird es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?

Die Durchsetzungskosten für die Verwaltungen der Mitgliedstaaten werden auf 2,5 Mio. EUR geschätzt. Andererseits dürfte die PO-B bei den Durchsetzungskosten zu Einsparungen in Höhe von schätzungsweise 1,8 Mio. EUR und bei den Verwaltungskosten zu Einsparungen von 0,9 Mio. EUR führen. Infolgedessen werden die Nettokosten für die Verwaltungen der Mitgliedstaaten auf 0,2 Mio. EUR geschätzt.

(Hinweis: Alle Zahlen beziehen sich auf den Ausgangswert und werden als Kapitalwert im Zeitraum 2025-2050 in Preisen von 2020 ausgedrückt.)

Gibt es andere nennenswerte Auswirkungen?

Abgesehen von den positiven indirekten Auswirkungen durch die Verhinderung illegaler Einleitungen von Schiffen in die Meeresumwelt kann sich die Initiative dank der verbesserten Wasserqualität indirekt auch

positiv auf die Gesundheit der Menschen in der gesamten EU auswirken, die in Meeresnähe leben und/oder in europäischen Meeren gefangene Fische essen. Diese Auswirkungen werden jedoch nicht als erheblich betrachtet.

Verhältnismäßigkeit

Die bevorzugte politische Option ist der Bewertung zufolge am besten geeignet, um die allgemeinen politischen Ziele zu erreichen. Der Schwerpunkt der bevorzugten politischen Option liegt auf der Verbesserung der Zusammenarbeit, des Wissensaustauschs und der Datenerhebung und geht über das hinaus, was die Mitgliedstaaten selbst erreichen könnten. Schiffe, die illegal Schadstoffe einleiten, werden wirksamer, verhältnismäßiger und abschreckender sanktioniert, da die EU die Mitgliedstaaten mit Schulungen und Plattformen für den Austausch von Informationen und Erfahrungen sowie mit modernen digitalen Instrumenten unterstützt, die dazu beitragen, mögliche Verursacher zu ermitteln.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Maßnahme überprüft?

Die Kommission wird diese Änderungsrichtlinie fünf Jahre nach dem Datum ihrer Umsetzung bewerten, und die EMSA wird in den Mitgliedstaaten Besuche durchführen, um die Maßnahmen vor Ort zu überprüfen, was zu Querschnittsanalysen führen wird.