

DA

DA

DA



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 28.10.2010
SEK(2010) 1263 endelig

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) om ændring af forordning (EF) nr. 1406/2002 om oprettelse af et europæisk agentur for søfartssikkerhed

KOM(2010) 611
SEK(2010) 1264

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

Resumé af rapporten om konsekvensanalysen af forordningen om ændring af forordning (EF) nr. 1406/2002 om oprettelse af et europæisk agentur for søfartssikkerhed

Ansvarligt GD: MOVE

1. SAGSBEHANDLINGEN

Dette forslag var en del af Kommissionens lovgivnings- og arbejdsprogram for 2008 (ref. 2008/TREN/047 nu 2008/MOVE/047).

Forberedelsen af konsekvensanalysen blev påbegyndt i 2007. En tværtjenstlig styringsgruppe blev nedsat.

Der er trukket på to forskellige ekspertisekilder. For det første sørgede EMSA's bestyrelse for, at en uafhængig ekstern evaluering blev udarbejdet, jf. artikel 22 i forordningen om oprettelse af det europæiske agentur for søfartssikkerhed (EMSA). På grundlag af den endelige evalueringsrapport vedtog bestyrelsen sine henstillinger i juni 2008. For det andet sørgede Kommissionen for, at der blev udarbejdet en undersøgelse i forbindelse med en rammekontrakt om bistand til konsekvensanalyser. Endelig blev der også taget hensyn til den femårsstrategi, som EMSA's bestyrelse godkendte i marts 2010.

2. PROBLEMET

EMSA blev oprettet i 2002 som led i den anden søfartssikkerhedspakke og en bredt anlagt indsats for at forbedre søfartssikkerheden i de europæiske farvande efter en række søulykker, hvoraf nogle førte til miljøkatastrofer i Europa. Agenturet indledte sit virke i begyndelsen af 2003. Det første hele aktivitetsår var 2004.

Den eksterne evaluering bekræfter, at EMSA har udfyldt et tomrum på søfartssikkerhedsområdet i Den Europæiske Union. Derudover betragter interessenterne EMSA-forordningen og selve EMSA som meget relevant. I den eksterne evaluering fremhæves det dog, at EMSA's effektivitet og omkostningseffektivitet kan forbedres yderligere på en række områder, og at en vis afklaring er ønskelig. Der må derfor findes løsninger på to forskellige sæt problemer:

- 1) i hvilket omfang skaber EMSA-forordningen et hensigtsmæssigt grundlag for, at EMSA kan udføre sine opgaver i overensstemmelse med de væsentligste interessenters forventninger, og
- 2) hvordan håndteres en række ledelsesmæssige spørgsmål, der er dukket op i de første år af EMSA's eksistens.

Hvis der ikke gribes ind, vil den manglende sammenhæng mellem EMSA's grundforordning og den nye EU-lovgivning på søfartssikkerhedsområdet føre til tvivlsspørgsmål angående EMSA's opgaver og manglende gennemskuelighed på området "hvem der gør hvad?". Der er derfor behov for at specificere EMSA's

opgaver bedre og præcist definere EMSA's bistand til Kommissionen og medlemsstaterne i lyset af den nyere udvikling (den tredje søfartssikkerhedspakke, den integrerede europæiske havpolitik, bl.a. farvandsovervågning, drøftelser af en europæisk kystvagt, maritim forskning, EU's rolle i internationale organisationer af relevans for søtransport og forbindelser med nabolande). Det må sikres, at EMSA også i fremtiden fortsat kan opfylde sine interessenters legitime krav i overensstemmelse med udviklingen på søfartssikkerhedsområdet.

Det andet sæt af problemer, som der tages fat på i denne revision, vedrører ledelsesspørgsmål. De seneste års erfaringer har vist, at nogle ledelsesrelaterede bestemmelser må klarlægges yderligere for bedre at definere roller og ansvarsområder for agenturet, bestyrelsen, medlemsstaterne og Kommissionen. EMSA spiller pt. en dobbeltrolle, idet det på den ene side overvåger medlemsstaterne med inspektioner og besøg, og det på den anden side yder medlemsstaterne teknisk bistand, uddannelse og støtte til søfartstjenester. Desuden befinder de bestyrelsesmedlemmer, der repræsenterer medlemsstater, sig i en potentiel interessekonflikt. På den ene side træffer de som bestyrelsesmedlemmer beslutninger om EMSA's aktiviteter og ressourcer, og på den anden side repræsenterer de nationale myndigheder, der er underlagt EMSA's besøg og inspektioner med henblik på at verificere nationale bestemmelsers og praksis' overensstemmelse med den gældende EU-lovgivning. Der er behov for at afhjælpe de bagvedliggende bestemmelsers problematiske karakter.

3. FORMÅL

Det overordnede formål er at forbedre søfartssikkerhed, søfartssikring og forebyggelse og bekæmpelse af forurening fra skibe for at forbedre sikkerheden for EU's borgere, vandområder og kyster.

Det første specifikke politikmål er at sikre en bedre sammenhæng mellem EMSA's opgaver i henhold til dets grundforordning og de forskellige aspekter af EU's søfartssikkerhedslovgivning. Dette kan indebære en udvidelse af EMSA's opgaver til nye områder inden for søfartssikkerhed, søfartssikring og forebyggelse og bekæmpelse af forurening. Det andet specifikke politikmål går ud på at afklare ledelsesmæssige spørgsmål, der er dukket op i de første år af EMSA's eksistens, med henblik på bedre at afgrænse de forskellige aktørers ansvarsområder (agenturet, bestyrelsen, Kommissionen og medlemsstaterne). Endelig går det tredje specifikke politikmål ud på at bidrage til at gøre EU mere synlig på den internationale scene ved at yde den nyeste og mest avancerede tekniske bistand til medlemsstater og Kommissionen på alle områder inden for agenturets ekspertise.

4. KONSEKVENSANALYSE

To særskilte sæt af alternativer er overvejet; det første vedrører EMSA's opgaver, og det andet vedrører EMSA's ledelse.

Følgende alternativer blev undersøgt for så vidt angår EMSA's opgaver:

- Alternativ 1: "undlade at handle" (dvs. undlade at ændre forordning (EF) nr. 1406/2002)
- Alternativ 2: "minimal" revision, der afgrænses til opgaver i relation til gennemførelsen af EU's tredje søfartssikkerhedspakke
- Alternativ 3: "medium" revision, der foruden alternativ 2 overtager en stor del af aktiviteterne under Paris-aftalememorandummet om havnestatskontrol (Paris MoU)
- Alternativ 4: "gennemgribende" revision, der foruden alternativ 3 indfører nye opgaver inden for sikring, forskning og generel søfartspolitik.

Alternativ 2 til 4 blev fra begyndelsen betragtet ikke som modstridende, men som kumulative, og inden for hvert af disse alternativer bør der opstilles en række specifikke opgaver, der bør vurderes hver for sig, hvilket kunne føre til, at alternativerne må omdefineres delvist.

De politiske alternativers sandsynlige økonomiske, sociale og miljømæssige konsekvenser i henseende til agenturets opgaver er begrænsede som følge af, at de overvejede ændringer har begrænset rækkevidde. Det er desuden ikke muligt præcist at kvantificere konsekvenserne af de alternativer, som overvejes. Alle EMSA's opgaver tager form af teknisk bistand til Kommissionen og medlemsstaterne, og den tekniske bistands bidrag til opfyldelsen af de politiske mål kan ikke måles med de instrumenter, der pt. står til rådighed.

Der kunne ikke fastslås målbare konsekvenser for skibsfartssektorens konkurrenceevne for nogen af alternativerne med hensyn til omkostninger eller fordele. Det antages imidlertid, at EMSA's bistand til medlemsstaterne og Kommissionen indirekte vil komme skibsfartssektoren til gode, fordi medlemsstaterne og Kommissionen forventes at være bedre i stand til at udføre deres reguleringsaktiviteter. EMSA's tekniske bistand bør pr. definition hverken skabe administrative byrder eller omkostninger for medlemsstaterne. Selv om de forventede potentielle besparelser hos medlemsstaterne vanskeligt kan kvantificeres, påregnede et stort antal af medlemsstaternes repræsentanter i forbindelse med høringen af interessenter at opnå besparelser på nationalt niveau grundet EMSA's udvidede tekniske bistand. Den største økonomiske konsekvens vedrører forhøjelsen af EMSA's budget med de fornødne administrative og driftsmæssige bevillinger for at udføre yderligere opgaver.

De sociale konsekvenser af alle alternativer er marginal. Visse indirekte gunstige konsekvenser kan gøres gældende for søfarendes og passagerers sikkerhed og arbejds/levestandard om bord på fartøjer.

Med hensyn til konsekvenserne for miljøet forventes det, at alternativ 2 til 4 påvirker miljøet i gunstig retning, fordi de overvejede foranstaltninger ville bidrage til mere sikre skibe og mere sikker skibsfart.

I lyset af EMSA's erfaringer med lignende aktiviteter blev det konkluderet, at EMSA forventes at kunne udføre langt størsteparten af de potentielle opgaver effektivt eller endog meget effektivt. Dette gælder alle opgaver under alternativ 2 og 3, og for alternativ 4's vedkommende blev gennemførelsen af 2 opgaver i relation til forskning

og 2 opgaver i relation til samarbejde med tilgrænsende tredjelande bedømt til "relativt effektiv", fordi begge ville udgøre relativt nye arbejdsområder for agenturet. Næsten samtlige mulige nye opgaver under alternativ 2 til 4 indebærer høj merværdi for EU.

I forbindelse med vurderingen af de forskellige overvejede alternativers gennemførlighed måtte Kommissionen også tage de disponible budgetmidler i betragtning. De finansielle overslag i perioden frem til 2013 rummer ikke mulighed for at afsætte de fornødne budgetmidler til EMSA med henblik på at udføre alle mulige og ønskelige nye opgaver. Kommissionen måtte derfor foretage et valg blandt de opgaver, der er udpeget i konsekvensanalysen, efter deres relevans og deres merværdi for EU. Samtidig har EMSA allerede gennemført nogle af de nye opgaver på grundlag af dets nugældende grundforordning og inden for dets aktuelle budgetramme.

Følgende alternativer blev undersøgt for så vidt angår EMSA's ledelse:

- Alternativ 1: "undlade at handle" (dvs. undlade at ændre forordning (EF) nr. 1406/2002).
- Alternativ 2: revision af de ledelsesmæssige spørgsmål inden for et kontrolorgans institutionelle ramme.
- Alternativ 3: radikal revision ved at omlægge den institutionelle ramme, inden for hvilken EMSA pt. opererer.

Den radikale løsning i alternativ 3 blev forkastet i en tidlig fase, fordi de administrative omkostninger ved omlægningen blev anset for at være uforholdsmæssigt høje. Endvidere ville en opdeling af agenturet i to særskilte underenheder have skabt en uønsket ineffektivitet og virke mod hensigten. Det blev derfor besluttet at bevare EMSA's karakter af et såkaldt "kontrolorgan" med en høj grad af autonomi i en fælles struktur. Da det er blevet antaget, at revisionens ledelsesrelaterede aspekter ikke ville medføre negative konsekvenser i økonomisk, social eller miljømæssig henseende, er det besluttet at arbejde videre med alternativ 2. Det ville ikke give mening, hvis der ikke var blevet taget højde for de ledelsesrelaterede spørgsmål i forbindelse med revisionen af EMSA's opgaver, således som alternativ 1 ville have tilsagt.

I lyset af de igangværende interinstitutionelle drøftelser om EU's system for agenturer blev det i en tidlig fase af udarbejdelsen af forslaget besluttet at henlægge alle horisontale spørgsmål (f.eks. bestyrelsens struktur og stemmerettigheder) og koncentrere indsatsen om de få ledelsesrelaterede spørgsmål, som er specifikke for EMSA (f.eks. tilrettelæggelsen af inspektioner hos EU-medlemsstaterne). Forslaget indeholder derfor et begrænset antal forbedringer og tydeliggørelser med hensyn til agenturets ledelse.

5. KONKLUSION

Kommissionen konkluderer, at alternativ 4, der som tidligere nævnt omfatter alternativ 2 og 3, er det foretrukne alternativ med hensyn til revisionen af EMSA's

opgaver, og dermed sikres det, at agenturet fortsat vil kunne yde Kommissionen og medlemsstaterne værdifuld teknisk bistand på alle relevante områder under dets ansvarsområde. Men i lyset af budgetsituationen som nævnt i det foregående punkt har Kommissionen valgt en mere afgrænset udgave af alternativ 4. I betragtning af den førnævnte budgetsituation og den allerede gennemførte udvikling og investering i perioden 2008-2011, er omkostningerne ved EMSA's yderligere udvidelse begrænset til 18 yderligere stillinger, der indføres fra 2012 til 2014, hvoraf 6 stillinger bør leveres af EMSA via intern omfordeling. Budgetvirkningen skønnes til ca. 3,9 mio. EUR for perioden 2012-2015.