

HU

HU

HU



EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 28.10.2010
SEC(2010) 1263 végleges

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

A HATÁSVIZSGÁLAT ÖSSZEFOGLALÁSA

Kísérődokumentum a következőhöz: Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az Európai Tengerbiztonsági Ügynökség létrehozásáról szóló 1406/2002/EK rendelet módosításáról

COM(2010) 611
SEC(2010) 1264

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

Az Európai Tengerbiztonsági Ügynökség (EMSA) létrehozásáról szóló 1406/2002/EK rendelet módosítására irányuló javaslatról készült hatásvizsgálatra vonatkozó jelentés összefoglalása

Vezető főigazgatóság: Mobilitáspolitikai és Közlekedési Főigazgatóság

1. AZ ELJÁRÁS

Ez a javaslat a Bizottság 2008-ra szóló jogalkotási és munkaprogramjának a részét képezte (a 2008/TREN/047 hivatkozás mostantól a 2008/MOVE/047 hivatkozásként értendő).

A hatásvizsgálat előkészületei 2007-ben kezdődtek. Megalakult a szolgálatközi irányítócsoport.

A felhasznált szakértelem két forrásból származik. Először az EMSA igazgatási tanácsa az Európai Tengerbiztonsági Ügynökség létrehozásáról szóló rendelet 22. cikkének megfelelően külső értékelést készíttetett. Az igazgatási tanács a záró értékelő jelentés alapján 2008 júniusában ajánlásokat fogadott el. Másodszor a bizottsági szolgálatok tanulmányt készíttettek a hatásvizsgálatokkal kapcsolatos segítségnyújtási keretszerződés szerint. Végül az EMSA igazgatási tanácsa által 2010 márciusában jóváhagyott 5 éves EMSA-stratégiát is figyelembe vették.

2. A PROBLÉMA

Az EMSA-t 2002-ben hozták létre a második tengerbiztonsági intézkedéscsomag keretében abból a célból, hogy az ügynökség fokozza a tengeri biztonságot az európai vizeken azt követően, hogy számos tengeri baleset történt, és ezek közül némelyik környezeti katasztrófát eredményezett Európában. Az ügynökség 2003 elején kezdte meg tevékenységeit. Működésének első teljes éve 2004 volt.

A külső értékelés megerősítette, hogy az EMSA létrehozása orvosolta az Európai Unió hiányosságait a tengerbiztonság terén. Az érintettek továbbá rendkívül fontosnak ítélik meg az EMSA-rendeletet és az EMSA-t. A külső értékelés azonban rávilágít arra, hogy az EMSA hatékonysága és eredményessége több területen is javításra szorul, valamint számos kérdést tisztázni kell. Ezért két problémakört kell megvizsgálni:

- 1) mennyire biztosít az EMSA-rendelet megfelelő alapot ahhoz, hogy az EMSA a feladatait a legfontosabb érintettek által elvárt módon tudja teljesíteni, és
- 2) hogyan lehet megoldani azokat az irányítási problémákat, amelyek az EMSA működésének első évében merültek fel.

Ha semmilyen intézkedés nem történik, akkor az EMSA-t létrehozó rendelet és az új uniós tengerbiztonsági jogszabályok közötti ellentmondások az EMSA feladataival kapcsolatos bizonytalanságokhoz fognak vezetni, emellett nem lesz átlátható, hogy „ki mit csinál”. Az új fejlemények (harmadik tengerbiztonsági intézkedéscsomag,

integrált uniós tengerpolitika, különösen a tengerfelügyelet terén, európai parti őrség felállításával kapcsolatos eszmecsere, tengeri kutatás, az Unió szerepe a tengeri közlekedés szempontjából fontos nemzetközi szervezetekben, kapcsolatok a szomszédos országokkal) tükrében ezért pontosabban meg kell határozni az EMSA feladatait, valamint azt, hogy milyen segítséget nyújt a Bizottságnak és a tagállamoknak. Biztosítani kell, hogy az EMSA a jövőben is meg feleljen az érintettek jogos igényeinek, igazodva a tengeri biztonság terén tapasztalható fejleményekhez.

A második problémakör, amellyel a felülvizsgálatnak foglalkoznia kell, az irányítási kérdésekkel kapcsolatos. Az elmúlt évek tapasztalata azt mutatta, hogy egyértelműbbé kell tenni egyes, irányítással kapcsolatos rendelkezéseket az ügynökség, a Bizottság, az igazgatási tanács és a tagállamok szerepének és felelősségének pontosabb meghatározása érdekében. Az EMSA jelenleg kettős szerepet játszik, mivel egyrészt ellenőrzések és látogatások útján felügyeli a tagállamokat, másrészt technikai segítséget, képzést és tengeri kiségitő szolgáltatásokat biztosít számukra. Emellett az igazgatási tanácsban a tagállamokat képviselő megbízottak esetében összeférhetlenség merülhet fel. Egyrészt az igazgatási tanács tagjaiként ők hozzák az EMSA tevékenységeivel és erőforrásaival kapcsolatos döntéseket, másrészt viszont a nemzeti kormányokat képviselik, amelyek az EMSA által végzett, a nemzeti előírásoknak és gyakorlatoknak az alkalmazandó uniós jogszabályokkal való összhangját vizsgáló látogatásoknak és ellenőrzéseknek az alanyai. Az alapul szolgáló rendelkezések problematikus jellegét orvosolni kell.

3. A CÉLKITŰZÉSEK

Az általános szakpolitikai célkitűzés a tengeri biztonság, a tengeri védelemnek, a hajók által okozott szennyezés megelőzésének, bekövetkezése esetén pedig a megfelelő válaszlépések megtételének a javítása az európai polgárok, vizek és partvonalak biztonságának fokozása érdekében.

Az első konkrét szakpolitikai célkitűzés az EMSA-t létrehozó rendeletben meghatározott feladatoknak és az uniós tengerbiztonsági jogszabályok különböző elemeinek jobb illeszkedését biztosítani. Ez magában foglalhatja az EMSA feladatkörének új területekre való kiterjesztését a tengeri biztonság, a tengeri védelemnek, a szennyezés megelőzésének és bekövetkezése esetén a megfelelő válaszlépések megtételének a terén. A második konkrét szakpolitikai célkitűzés az EMSA működésének első évében felmerült irányítási kérdések tisztázása, az egyes szereplők (az ügynökség, az igazgatási tanács, a Bizottság és a tagállamok) kötelezettségeinek pontosabb azonosítására való tekintettel. Végül a harmadik konkrét szakpolitikai célkitűzés az Európai Unió láthatóságának a nemzetközi szinten való növelésében való közreműködés a tagállamoknak és a Bizottságnak biztosított legmodernebb technikai segítségnyújtással az ügynökség valamennyi szakterületén.

4. A HATÁSVIZSGÁLAT

A hatásvizsgálat a választási lehetőségek két csoportját vizsgálta meg, az első az EMSA feladataival kapcsolatos, a második pedig az EMSA irányításával foglalkozik.

A következő választási lehetőségeket vizsgálták meg az EMSA feladataival kapcsolatban:

- 1. választási lehetőség: „nincs intézkedés” (tehát az 1406/2002/EK rendelet nem változik)
- 2. választási lehetőség: „minimális” felülvizsgálat, amely az EMSA-nak a harmadik tengerbiztonsági intézkedéscsomag végrehajtásából fakadó feladataira korlátozódik
- 3. választási lehetőség: „közepes” felülvizsgálat, amely magában foglalja a 2. választási lehetőséget, valamint átveszi a kikötő szerinti illetékes állam hatóságáról szóló párizsi szándéknyilatkozat tevékenységeinek nagy részét
- 4. választási lehetőség: „alapos” felülvizsgálat, amely magában foglalja a 3. választási lehetőséget, és új feladatokkal egészíti ki azt a biztonság, a kutatás és az általános tengerpolitika terén.

Már a kezdetektől nyilvánvaló volt, hogy a 2–4. választási lehetőség nem ütközik, hanem egymásra épül, valamint mindegyik választási lehetőség keretében számos konkrét feladatot kell meghatározni és egyenként elemezni, amely a választási lehetőségek részleges átfogalmazásához vezethet.

Az ügynökség feladataival kapcsolatban elmondható, hogy a szakpolitikai lehetőségek várható gazdasági, társadalmi és környezeti hatásai a mérlegelés alatt álló módosítások szűk köre miatt behatároltak. Emellett nem lehet pontosan meghatározni a mérlegelés alatt álló választási lehetőségek hatásait. Valójában az EMSA minden feladata úgy lett kialakítva, hogy magában foglalja a Bizottságnak és a tagállamoknak való segítségnyújtást. A technikai segítségnyújtásnak a szakpolitikai lehetőségekhez való hozzájárulása a jelenleg rendelkezésre álló eszközökkel nem mérhető.

A költségek és a haszon szempontjából egyik választási lehetőség sem gyakorol mérhető hatást a hajózási ágazat versenyképességére. Azonban megállapítható, hogy az EMSA által a tagállamoknak és a Bizottságnak nyújtott segítség közvetett hasznot jelent a hajózási ágazat számára, mivel a tagállamok és a Bizottság hatékonyabban tudják végezni a szabályozási tevékenységeiket. Az EMSA által nyújtott technikai segítség elvileg nem jelent sem adminisztratív terheket, sem költségeket a tagállamok számára. A tagállamok várható megtakarítását ugyan nehéz számszerűsíteni, de az érintettekkel folytatott konzultációk során számos tagállam képviselője jelezte, hogy tagállami szinten megtakarításokat vár az EMSA technikai segítségnyújtásának kibővítésétől. A legnagyobb azonosított gazdasági hatás az EMSA költségvetésének növekedése a további feladatok elvégzéséhez szükséges igazgatási és működési célú előirányzatokkal.

Mindegyik választási lehetőség elenyésző társadalmi hatásokkal jár. Bizonyos mértékű közvetett pozitív hatás kimutatható a tengerészek és a hajóval utazók biztonsága és munka-, illetve életkörülményei esetén.

A 2–4. választási lehetőségnek a környezetre gyakorolt hatása várhatóan pozitív lesz, mivel a mérlegelés alatt álló intézkedések hozzájárulhatnak a hajók és a hajózás biztonságosabbá tételéhez.

Az EMSA-nak a hasonló tevékenységek terén szerzett tapasztalatából kiindulva megállapítást nyert, hogy az EMSA a lehetséges feladatok túlnyomó többségének végrehajtásában eredményes vagy rendkívül eredményes lesz. Ez a 2. és a 3. választási lehetőségben szereplő összes feladatra érvényes, ugyanakkor a 4. választási lehetőségben szereplő, kutatással, illetve a szomszédos harmadik országokkal folytatandó együttműködéssel kapcsolatos két-két feladat az értékelés szerint „viszonylag hatékony” lenne, mivel ezek az ügynökség számára meglehetősen új típusú feladatokat jelentenének. A 2–4. választási lehetőségben meghatározott lehetséges feladatok szinte mindegyike magas hozzáadott értéket jelent az Európai Unió számára.

A Bizottság szolgálatai a mérlegelés alatt álló választási lehetőségek megvalósíthatóságának értékelése során figyelembe vették a költségvetési eszközök rendelkezésre állását is. A 2013-ig terjedő időszakra vonatkozó pénzügyi terv nem teszi lehetővé, hogy az EMSA az összes lehetséges és elvárható új feladat elvégzéséhez szükséges költségvetési forrásokat megkapja. A Bizottság szolgálatainak ezért válogatniuk kellett a hatásvizsgálatban azonosított feladatok között fontosságuk és az Európai Unió számára nyújtott hozzáadott értékük alapján. Az EMSA eközben a jelenlegi rendelet alapján már hozzáfogott az új feladatok némelyikének megvalósításához a meglévő költségvetési eszközök segítségével.

A következő választási lehetőségeket vizsgálták meg az EMSA irányításával kapcsolatban:

- 1. választási lehetőség: „nincs intézkedés” (tehát az 1406/2002/EK rendelet nem változik);
- 2. választási lehetőség: a szabályozó ügynökség intézményi keretében felmerülő irányítási kérdések felülvizsgálata;
- 3. választási lehetőség: gyökeres felülvizsgálat az EMSA jelenlegi működését magában foglaló intézményi keret átalakításával.

A gyökeres változtatást szorgalmazó 3. választási lehetőség hamar el lett hagyva, mivel az átalakítás adminisztratív költségei aránytalanul magasak lennének. Az ügynökség két különálló alegységre bontása nem kívánt hatásokkal járna, célszerűtlen lenne, és csökkentené a hatékonyságot. Ezért úgy határoztak, hogy az EMSA úgynevezett „szabályozó” ügynökség marad, és egyetlen struktúra keretében megőrzi magas fokú autonómiáját. Mivel a felülvizsgálatnak az irányítással kapcsolatos szempontjai feltehetőleg nem fejtenének negatív gazdasági, társadalmi vagy környezeti hatást, ezért a 2. választási lehetőséget kell végrehajtani. Valóban célszerűtlen lenne, ha az EMSA feladatainak felülvizsgálata során irányítási kérdéseket az 1. választási lehetőségnek megfelelően figyelmen kívül hagynák.

Az Unió ügynökségi rendszerével kapcsolatban folyó intézményközi eszmecsere alapján a javaslat elkészítésének a korai szakaszában az a döntés született, hogy el kell tekinteni a horizontális kérdésektől (ilyen például az igazgatási tanács szerkezete és szavazati jogai), és a sajátosan az EMSA-ra jellemző irányítási problémákkal kell foglalkozni (például az uniós tagállamok ellenőrzéseinek megszervezése). A javaslat ezért csak korlátozott számban tartalmaz az ügynökség irányításával kapcsolatos fejlesztéseket és pontosítást.

5. KÖVETKEZTETÉS

A Bizottság szolgálatai arra a következtetésre jutottak, hogy a 2. és 3. választási lehetőséget az említettek szerint magában foglaló 4. választási lehetőséget részesítik előnyben az EMSA feladatainak felülvizsgálata szempontjából, ezzel biztosítva, hogy az ügynökség továbbra is értékes technikai segítséget nyújt a Bizottságnak és a tagállamoknak feladatköre minden területén. A Bizottság az előző pontban ismertetett költségvetési helyzet fényében azonban korlátozottabb megközelítése mellett döntött a 4. választási lehetőség esetén. Figyelembe véve az említett költségvetési helyzetet, valamint a 2008 és 2011 közötti fejlesztéseket és befektetéseket, az EMSA további bővítésének költségei 18 új álláshely fokozatos létrehozását teszik lehetővé 2012 és 2014 között, és közülük hatot az EMSA belső átszervezéssel biztosít. A költségvetésre gyakorolt hatás megközelítőleg 3,9 millió EUR lesz a 2012 és 2015 közötti időszakban.