



Study on the revision of Directive 2005/35/EC on ship- source pollution

Executive Summary

Written by Ricardo
July 2023



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Mobility and Transport
Directorate D — Waterborne
Unit D.2 — Maritime Safety

Contact: Anna Marczak

E-mail: MOVE-MARITIME-TRANSPORT-AND-SAFETY@ec.europa.eu

*European Commission
B-1049 Brussels*

Impact Assessment of Directive 2005/35/EC on ship- source pollution

Executive Summary

***Europe Direct is a service to help you find answers
to your questions about the European Union.***

Freephone number (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(*) The information given is free, as are most calls (though some operators, phone boxes or hotels may charge you).

LEGAL NOTICE

This document has been prepared for the European Commission however it reflects the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

More information on the European Union is available on the Internet (<http://www.europa.eu>).

Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2023

ISBN 978-92-68-07836-5
doi: 10.2832/698801

© European Union, 2023
Reproduction is authorised provided the source is acknowledged.

ABSTRACT

This study provides evidence to support the Impact Assessment of Directive 2005/35/EC on ship-source pollution. The initiative was adopted in 2005, amended in 2009 and was subject to an ex-post evaluation and an impact assessment in 2021-2023. The evidence was collected using a combination of desk research, surveys and interviews with selected stakeholders and an open public stakeholder consultation.

The evidence was brought together and used to assess the impacts of alternative policy options (incorporating a range of policy measures) identified. The analysis suggests that the preferred option is PO-B. This is on the basis that it is the least costly option combined. The preferred option is a pragmatic approach to what is necessary to reach the overall policy objectives due to the poor evidence available to support the evaluation and impact assessment (data gaps, low stakeholder input and high uncertainty regarding the impacts). PO-B focuses on Member States working together by strengthening cross-border cooperation and exchange of information, mainly through the support of EMSA by means of measures common for all policy options. In addition to the common measures, PO-B also implies that the criteria for levels of penalties will be specified in an implementing act without introducing major regulatory measures and costs for Member States. Whilst all three policy options perform the same in terms of internal and external coherence. PO-C performs slightly better than PO-B in terms of effectiveness and reduces environmental impacts, due to the deterrent effect of the measure with the requirement for 60% verification rate, which may increase chances of a ship being caught when discharging illegally in European seas. PO-B (and PO-C) are more efficient than PO-A, due to benefits of providing harmonised solutions at EU level compared to multiple national approaches.

All three policy options assessed address the weaknesses identified by proposing enhanced satellite surveillance for an extended list of polluting substances accompanied by better exchange of information between Member States. The policy options differ with regards to the measures on rules for administrative penalties giving more flexibility to the Member States or more EU harmonisation. All policy options propose more transparency, simplification and digitalisation through the inclusion of measures on improved reporting.

Concluding, the preferred option has been assessed as being the most effective option to ensure the dissuasive effect and consistency in penalties for ship-source pollution incidents taking place in European seas.

EXECUTIVE SUMMARY

Introduction

This is the final report for the support study for the Impact Assessment of Directive 2005/35/EC on ship-source pollution (SSP Directive). The report has been submitted by Ricardo (and their associates), the consultants appointed to conduct this study.

Objective and scope of the Impact Assessment

The objective of this study was to support the Commission in undertaking an Impact Assessment for a potential revision of the SSP Directive. The SSP Directive incorporates international standards for ship-source pollution into EU law and establishes penalties and an enforcement regime for ship-source illegal discharges of oil and noxious liquid substances in bulk, covered by Annexes I and II to MARPOL.

The ex-post evaluation found that the SPP Directive had been effective in incorporating international rules for ship-source pollution into EU law and improved the detection of possible pollution incidents from ships. The Directive was the impetus behind the creation of the CleanSeaNet-service - the European satellite based oil spill and vessel

detection service that contributed significantly to the aforementioned improvement. Nevertheless, offenders discharging polluting substances illegally are still not always identified, and are therefore rarely penalised. Thus, the objective of the Directive has not been fully achieved. A number of underlying issues (problem drivers) have been identified as being problematic:

1. The current scope of the Directive does not cover all relevant polluting substances of the international regime e.g. garbage or sewage discharges into the sea;
2. Member States do not always make use of the information provided by the EMSA-managed tools when carrying out their duties of verifying a potential pollution to identify the polluter;
3. There is an unbalanced dissuasive effect of the penalties currently applied across EU for ship-source pollution; and
4. The current reporting by Member States is incomplete and results in a lack of information on ship-source pollution and related penalties across the EU over time.

As a result of all the above, given the significant data gaps and low stakeholder input, this assessment assumes that ships illegally discharging polluting substances into the sea rarely face effective and dissuasive penalties. In the absence of EU action, Member States will work in an uncoordinated and non-harmonised way to penalise the offenders. There is clear Union relevance of improving the Directive to address the identified cross-border problem.

The revision of the Directive to address the identified problem was considered necessary for two reasons. First, in the absence of further EU level action, the problem drivers identified would most likely persist. Secondly, with the entry into force of the new Environmental Crime Directive (which for the first time will include provisions of ship-source pollution), the provisions on criminal penalties in the SSP Directive become obsolete and need to be removed.

Methodological approach

The Impact Assessment has been carried out in the framework of the Better Regulation Guidelines. The main research tools used to support the analysis included:

- Desk research/review of relevant literature and documents, including European Maritime Safety Agency (EMSA) data and reports; reports and documents of the regional bodies (Baltic Marine Environmental Protection Commission (HELCOM), Bonn Agreement, Regional Marine Pollution Emergency Response Centre for the Mediterranean Sea (REMPEC) and the North Sea Network of Investigators and Prosecutors (NSN)); MARPOL monitoring reports; data from the International Tanker Owners Pollution Federation (ITOPF); reports of international organisations, including the International Maritime Organisation (IMO) and Interpol; and other academic sources.
- Stakeholder input based on 5 survey responses (from Member State authorities and marine sector representatives) and 26 interviews (including Member State authorities, European Commission representatives, regional and international organisations/bodies, representatives from the maritime sector and an NGO)
- 12-week Open Public Consultation running from 9 December 2021 to 3 March 2022 which attracted 30 responses (covering both the Evaluation and the Impact Assessment).

The assessment of the impacts of the policy options has been performed qualitatively elaborating on the logic of the intervention and the expected impact for each of the policy measures and taking into account stakeholder feedback provided regarding the effectiveness of each of the policy options. This assessment has been presented in

comparison to the baseline, which is the evolution of the problem in the absence of any changes to the legal framework set by the SSP Directive (scope framed by Annex I and II substances, criminal penalties etc.), but taking into consideration relevant initiatives at EU or international level.

Policy objectives, policy measures and policy options

In relation to the identified problem and the broader EU policy objectives, the **general objective** of the initiative has been defined as follows:

‘In line with the European Green Deal, the aim is to incorporate into EU law international standards for ship-source pollution into the sea and to ensure that persons responsible for discharges of polluting substances into the sea are subject to effective, proportionate and dissuasive penalties, in order to improve maritime safety and to enhance protection of the marine environment from pollution by ships’.

In turn, a set of four **specific objectives** (SOs) have been defined –each of them corresponding to one of the four problems drivers identified –as follows:

- **Specific Objective 1 (SO1):** Incorporate international standards into EU law by aligning the Directive with MARPOL Annexes on discharges into sea.
- **Specific Objective 2 (SO2):** Support Member States by building their capacity to detect pollution incidents, verify, collect evidence and effectively penalise identified offenders in a timely and harmonised manner
- **Specific Objective 3 (SO3):** Ensure that persons (natural & legal) responsible for illegal discharges from ships are subject to effective, proportionate and dissuasive penalties
- **Specific Objective 4 (SO4):** Ensure simplification and effective reporting on ship-source pollution incidents and follow-up activities

Three **policy options** have been defined in the form of packages of **policy measures**, varying in terms of approach, level of harmonisation and amount of discretion left to the Member States. The policy options can be outlined as follows:

- **Policy Option A (PO-A)** leaves most discretion to Member States on implementing MARPOL standards, whilst keeping the level of EU support (training, guidance, integrated IT tools etc) sufficiently high. PO-A keeps the Member States responsible for managing their information on ship-source pollution penalties and for keeping the public informed about pollution incidents, through national websites. This option allows for a national approach towards determining the type of penalty and does not regulate the level of penalty. For PO-A, there is more adaptability for Member States with a minimum of EU intervention. This policy option assumes that the MARPOL Convention ratified by Member States is sufficient to tackle the identified problem for the extended scope with some technical EU support.
- **Policy Option B (PO-B)** focuses on Member States working together by strengthening cross-border cooperation and exchange of information mainly through common measures e.g. enhanced EMSA tools and services such as CleanSeaNet, SafeSeaNet, THETIS and THETIS EU. PO-B implies that criteria on levels of penalties will be specified in an implementing act which will be prepared with the cooperation and support of a newly established expert group. PO-B is expected to provide a structure for cooperation between Member States and strengthened Member State enforcement by means of technological support of EMSA without introducing major regulatory measures and costs for Member States. This option would strengthen the capacity of Member States to interact between each other while minimising administrative burden. Their capacity would mainly be strengthened for harmonised penalties, reporting and information to the public.
- **Policy Option C (PO-C)** focuses on stronger EU regulation and cooperation between Member States. It obliges Member States to verify at least 60% of their CleanSeaNet

alerts. PO-C is thus more demanding in terms of the verification requirement while, similar to PO-B, provide a structure for cooperation between Member States and strengthened enforcement. On the levels of penalties, PO-C specifically strengthens harmonisation across the EU by providing principles for setting the level of administrative penalties, the criteria as well as values in the directive itself.

At the same time, all policy options foresee extending the scope of the Directive to cover not only MARPOL Annexes I-II (oil and noxious liquid substances in bulk) – as is the case currently – but also Annex III (harmful substances carried by sea in packaged form), Annex IV (sewage), Annex V (garbage) and Annex VI residues from scrubbers. The ambition level for all options is similar providing the Member States with accurate and timely information and keeping the digital tools in line with the increased pace of digital transition.

Impact Assessment Findings

The impacts of all policy options under consideration were assessed and compared with the baseline scenario. This was performed on the basis of identifying how the Policy Measures composing each Policy Option are expected to deliver impacts across the process flow that includes the:

- i) categorisation of certain discharges as infringements;
- ii) identification of discharges;
- iii) prosecution of those responsible for the discharges;
- iv) penalisation of those found liable for the infringements;
- v) and the reporting of the total number of infringements.

These impacts were eventually translated into economic, environmental and social impacts and impacts on fundamental rights. Based on this assessment, **Policy Option B (PO-B) was selected as the preferred policy option.** The key impacts and comparison of options is summarised below.

Economic impacts

In terms of **impacts on national budgets**, the **enforcement costs for Member State administrations**, linked to the extension of the scope of the Directive and the feedback to the CleanSeaNet alerts under PO-B are estimated at EUR 2.5 million relative to the baseline, expressed as present value over 2025-2050 (which was the same for PO-A). In contrast, enforcement costs for PO-C are estimated at EUR 205.2 million relative to the baseline, with the difference coming mainly from the mandatory requirement for verification of CleanSeaNet alerts.

However, PO-B is also expected to result in **enforcement costs savings for Member States administrations** (similar to PO-A and PO-C), driven by the integration and enhancements in the data exchange tools and automated links in the Integrated Maritime Services, estimated at EUR 1.8 million relative to the baseline, expressed as present value over 2025-2050 (in 2020 prices). The development of a EMSA-managed tool for data collection and exchange is expected to result in administrative costs savings for Member States administrations, estimated at EUR 0.9 million relative to the baseline, expressed as present value over 2025-2050 (the same for PO-C – there are no administrative cost savings estimated under PO-A). As a result, the net costs savings for Member State administrations are estimated at EUR 0.2 million relative to the baseline, expressed as present value over 2025-2050. This is in comparison to EUR 14.8 million cost for PO-A and EUR 206.1 million cost for PO-C for Member State administrations.

Additional costs will fall mainly on EMSA with an increased workload foreseen due to the development of new IT modules, optimised use of the existing tools, training and guidance. Under PO-B, total adjustment costs for EMSA are estimated at EUR 122.6 to 131.4 million relative to the baseline, expressed as present value over 2025-2050 (this

is slightly higher than those adjustment costs estimated for EMSA under the other policy options – EUR 117.9 to 126.8 for PO-A and EUR 122.5 to 131.4million for PO-C). In addition, the adjustment costs for the European Commission are estimated at EUR 0.8 million relative to the baseline, expressed as present value over 2025-2050 (in comparison to EUR 0.6 million relative to the baseline for both PO-A and PO-C).

In terms of the **impact on SMEs and competitiveness**, none of the policy options are expected to have an impact on SMEs. They do not create new obligations for businesses and would thus not have an impact on their costs. The extension of the Directive's scope to cover additional substances under MARPOL (and notably Annex V) may be relevant for recreational craft and fishing vessels, sector segments with high SME participation. However, the fact that this extension is focused on the enforcement of international standards means that the shipping sector must comply with these standards with or without the Directive and no impact on costs is expected for the compliant SMEs. The initiative can therefore be considered non-relevant for SMEs.

Environmental impacts

All three policy options are expected to result in **environmental benefits** due to pollution prevention and indirectly improved quality of the marine environment and its ecosystems. The qualitative analysis of environmental benefits shows that PO-C would be slightly more effective than PO-B in preventing illegal discharges. In order to assess a potential order of magnitude of the benefits, a sensitivity analysis was performed under hypothetical scenarios for illegal discharges volume reductions. Under the central scenario, assuming a modest 0.5% reduction in discharges (relevant for all policy options), over the 2025-2050 period, 3,411 tonnes of oily waste discharges would be prevented relative to the baseline. The reduction in the external costs for that reduction, expressed as present value over 2025-2050, would be around EUR 690.5 million relative to the baseline. There is however high uncertainty regarding the quantified environmental benefits, due to the lack of data.

Social/other impacts

In terms of **other impacts**, it is expected that under all policy options, there will be a positive indirect impact on public health due to an indirect improvement in the quality of the marine environment proportional to the reduction in illegal discharges from ships achieved by each policy option. Consequently, the initiative may also have a positive effect on the health of EU citizens living next to the sea across the Union and eating fish due to the improved water quality.

Summary

On the basis of the above, PO-B has been selected as the **preferred policy option**. While PO-C is expected to perform slightly better than PO-B in terms of effectiveness—mainly due to the potential deterrent effect of the mandatory measure with the 60% verification rate, PO-B is considered preferable due to expected lower costs combined with the fact of the high uncertainty concerning the expected impacts as a result of the limited evidence base. There are serious data gaps, low stakeholder input and high uncertainty regarding the impacts, especially the environmental benefits. As such, it is more appropriate to select an option (PO-B) that is not expected to incur significant additional costs, as is the case of PO-C.

Concerning internal and external coherence, all three policy options exploit synergies with other EU legal instruments.

Monitoring and evaluation of impacts

The experience gained from the current evaluation and impact assessment of the SSP Directive points to the importance of improving data collection and the streamlining of reporting channels. To this end, more comprehensive data need be collected from Member States authorities to reflect on indicators such as:

- Number of potential discharges detected and their characteristics (e.g. size of spill, location of incident, substance, means of surveillance used and identification of potential polluter);
- Number of verified incidents, including information on the means used for verification and type of evidence used as proof in prosecution;
- Number of cases/penalties imposed including type and level of penalties as well as the natural and legal entities penalised.

To ensure the evaluation of this initiative in the future takes place on a sound data basis, implementation and reporting by Member States will need to be more systematically monitored. Measurement of progress towards achieving the operational objectives of the SSP Directive can be performed ensuring that data on the relevant indicators in the areas described above are consistently reported.

Under the preferred option (PO-B), Member State authorities will be required to provide feedback on all CleanSeaNet alerts indicating the follow-up activities undertaken and their results as well as a justification for no follow-up activities implemented. The collection of relevant data will be facilitated by means of the introduction of a new EMSA-managed tool for data collection and exchange of information. The comprehensive data collected through this new data stream will allow the identification of shortcomings in the surveillance and enforcement procedures that are currently limited/problematic due to the lack of concrete data.

The Commission and EMSA would further use the information collected to develop online country profiles with core indicators on the implementation of the Directive. This online platform could present key non-confidential information on illegal discharges and would be updated regularly. This platform would provide the means to keep the public and policy makers informed on the implementation of the SSP Directive and developments in the area of maritime pollution surveillance and enforcement.

All three policy options assessed address the weaknesses identified by proposing enhanced satellite surveillance for an extended list of polluting substances accompanied by better exchange of information between Member States. The policy options differ with regards to the measures on rules for administrative penalties giving more flexibility to the Member States or more EU harmonisation. All policy options propose more transparency, simplification and digitalisation through the inclusion of measures on improved reporting.

Concluding, the preferred option has been assessed as being the most effective option to ensure the dissuasive effect and consistency in penalties for ship-source pollution incidents taking place in European seas.

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Introduction

Ceci est le rapport final de l'étude aidant à analyser l'incidence de la directive 2005/35/CE relative à la pollution causée par les navires (directive SSP). Ce rapport a été établi par Ricardo (et ses associés), les consultants nommés pour réaliser cette étude.

Objectif et portée de l'analyse d'impact

L'objectif de cette étude était d'aider la Commission à réaliser une analyse d'impact en vue d'une révision éventuelle de la directive SSP. Cette dernière incorpore dans le droit communautaire les normes internationales relatives à la pollution causée par les navires. Elle instaure également des sanctions, ainsi qu'un régime de répression à l'égard des navires qui déversent illégalement les hydrocarbures et les substances liquides nocives visées aux annexes I et II de la convention MARPOL.

D'après l'évaluation ex post, la directive SSP a effectivement incorporé dans le droit communautaire les règles internationales relatives à la pollution causée par les navires et amélioré la détection d'éventuels incidents de pollution par les navires. La directive est à l'origine de la création du service CleanSeaNet, le service européen de détection des navires et des déversements d'hydrocarbures par satellite, qui a beaucoup contribué à l'amélioration susmentionnée. Néanmoins, les contrevenants qui rejettent illégalement des substances polluantes ne sont pas toujours identifiés, et sont donc rarement sanctionnés. Par conséquent, l'objectif de la directive n'a pas été complètement atteint. Un certain nombre de questions sous-jacentes (vecteurs de problèmes) s'avèrent problématiques :

1. Le champ d'application actuel de la directive n'englobe pas toutes les substances polluantes pertinentes du régime international, par exemple le rejet d'ordures ou d'eaux usées dans la mer ;
2. Les États membres n'exploitent pas toujours les informations que fournissent les outils gérés par l'AESM lorsqu'ils exécutent leurs tâches de vérification d'une éventuelle pollution afin d'identifier le pollueur ;
3. L'effet dissuasif des sanctions actuellement appliquées dans l'UE en cas de pollution causée par les navires n'est pas équilibré ;
4. Les rapports actuels des États membres sont incomplets, ce qui crée un manque d'informations sur la pollution causée par les navires et sur les sanctions associées au sein de l'UE au fil du temps.

En raison de tout ce qui précède, compte tenu du manque cruel d'informations et de la faible contribution des parties prenantes, cette évaluation permet de supposer que les navires déversant des substances polluantes dans la mer font rarement l'objet de sanctions efficaces et dissuasives. En l'absence d'action de l'UE, les États membres œuvreront à sanctionner les contrevenants d'une manière non coordonnée et non harmonisée. De toute évidence, il est pertinent pour l'Union d'améliorer la directive afin de remédier au problème transfrontalier repéré.

La révision de la directive visant à corriger le problème décelé a été jugée nécessaire pour deux raisons. D'abord, en l'absence de mesures ultérieures au niveau de l'UE, il est très probable que les vecteurs de problèmes repérés persisteraient. Ensuite, avec l'entrée en vigueur de la nouvelle directive sur le crime environnemental (qui contiendra pour la première fois des dispositions concernant la pollution causée par les navires), les sanctions pénales prévues par la directive SSP deviennent obsolètes et doivent être supprimées.

Approche méthodologique

L'analyse d'impact a été réalisée dans le cadre des lignes directrices pour une meilleure réglementation. Les principaux outils de recherche utilisés afin d'étayer l'analyse sont les suivants :

- Recherche et examen de la littérature et des documents pertinents, y compris les données et rapports de l'Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM) ; les rapports et documents des organismes régionaux (Commission pour la protection de l'environnement marin de la mer Baltique [HELCOM], Accord de Bonn, Centre régional méditerranéen pour l'intervention d'urgence contre la pollution marine accidentelle [REMPEC] et Réseau des procureurs et des enquêteurs de la mer du Nord [NSN]) ; les rapports de surveillance de la convention MARPOL ; les données de la Fédération internationale de lutte antipollution des armateurs de pétroliers (ITOPF) ; les rapports des organisations internationales, dont l'Organisation maritime internationale (OMI) et Interpol ; et d'autres sources académiques ;
- Contribution des parties prenantes fondée sur 5 réponses à enquête (des autorités des États membres et des représentants du secteur maritime) et 26 entretiens (dont des autorités des États membres, des représentants de la Commission européenne, des organisations ou organismes régionaux et internationaux, des représentants du secteur maritime et une ONG) ;
- Consultation publique ouverte de 12 semaines, du 9 décembre 2021 au 3 mars 2022, qui a permis de recueillir 30 réponses (concernant l'évaluation et l'analyse d'impact).

L'analyse d'impact des options stratégiques a été réalisée d'un point de vue qualitatif, en examinant la logique d'intervention et l'incidence prévue de chacune des mesures stratégiques et en tenant compte du retour d'information des parties prenantes concernant l'efficacité de chacune des options stratégiques. Cette analyse a été présentée par rapport au scénario de référence, qui est l'évolution du problème en l'absence de toute modification du cadre juridique fixé par la directive SSP (champ d'application défini par les substances visées aux annexes I et II, les sanctions pénales, etc.), mais en tenant compte des initiatives pertinentes prises au niveau européen ou international.

Objectifs, mesures et options stratégiques

En ce qui concerne le problème décelé et les objectifs stratégiques plus vastes de l'UE, **l'objectif général** de l'initiative a été défini comme suit :

« Conformément au pacte vert pour l'Europe, le but est d'incorporer dans le droit communautaire les normes internationales relatives à la pollution causée par les navires et de faire en sorte que les personnes responsables de rejets de substances polluantes dans la mer fassent l'objet de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives, ceci afin d'améliorer la sécurité maritime et de renforcer la protection de l'environnement marin contre la pollution par les navires ».

Quatre **objectifs spécifiques** ont été définis, chacun correspondant à l'un des quatre vecteurs de problèmes recensés :

- **Objectif spécifique n° 1** : intégrer les normes internationales dans le droit de l'UE en alignant la directive sur les annexes de la convention MARPOL concernant les rejets en mer ;
- **Objectif spécifique n° 2** : soutenir les États membres en renforçant leur capacité à détecter les incidents de pollution, à vérifier, à recueillir des éléments de preuve et à sanctionner efficacement les contrevenants identifiés en temps utile et de manière harmonisée ;
- **Objectif spécifique n° 3** : veiller à ce que les personnes (physiques et morales) responsables de rejets illégaux par les navires soient exposées à des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives ;

- **Objectif spécifique n° 4** : veiller à la simplification et à l'efficacité des rapports sur les incidents de pollution causée par les navires et les activités de suivi.

Trois **options stratégiques** ont été définies sous forme de paquets de **mesures stratégiques**, variant en matière d'approche, de niveau d'harmonisation et de marge d'appréciation laissée aux États membres. Les options stratégiques peuvent être décrites comme suit :

- **L'option stratégique A** laisse la plus grande marge d'appréciation aux États membres quant à la mise en œuvre des normes MARPOL, tout en gardant un niveau de soutien européen (formation, orientations, outils informatiques intégrés, etc.) suffisamment élevé. Avec l'option A, il incombe toujours aux États membres de gérer leurs informations sur les sanctions en cas de pollution causée par les navires et de tenir le public informé des incidents de pollution par l'intermédiaire de sites web nationaux. Cette option prévoit une approche nationale quant à la détermination du type de sanction et ne régit pas le niveau de la sanction. L'option A prévoit une plus grande adaptabilité pour les États membres et un minimum d'intervention de l'UE. Cette option stratégique part du principe que la convention MARPOL ratifiée par les États membres est suffisante pour régler le problème décelé concernant le champ d'application étendu, avec un certain soutien technique de l'UE.
- **L'option stratégique B** met l'accent sur la collaboration entre les États membres par le renforcement de la coopération transfrontalière et de l'échange d'informations, principalement au moyen de mesures communes, par exemple des outils et des services améliorés de l'AESM tels que CleanSeaNet, SafeSeaNet, THETIS et THETIS EU. L'option B suppose que les critères relatifs au niveau des sanctions soient spécifiés dans un acte d'exécution, préparé avec la coopération et l'appui d'un nouveau groupe d'experts. L'option B devrait fournir une structure de coopération entre les États membres et renforcer leur contrôle de l'application au moyen d'un soutien technologique de l'AESM, sans introduire de mesures ou de coûts réglementaires importants pour les États membres. Cette option renforcerait la capacité des États membres à interagir entre eux, tout en réduisant au minimum la charge administrative. Ce renforcement des capacités viserait principalement l'harmonisation des sanctions, la présentation de rapports et l'information du public.
- **L'option stratégique C** met l'accent sur le renforcement de la réglementation européenne et de la coopération entre les États membres. Elle oblige les États membres à vérifier au moins 60 % de leurs alertes CleanSeaNet. L'option C est donc plus exigeante en matière de vérification, mais fournit, tout comme l'option B, une structure de coopération entre les États membres et un renforcement du contrôle de l'application. En ce qui concerne le niveau des sanctions, l'option C renforce spécifiquement l'harmonisation dans l'ensemble de l'UE en établissant des principes pour la définition du niveau des sanctions administratives, des critères ainsi que des valeurs dans la directive elle-même.

Dans le même temps, tous les options stratégiques envisagent d'étendre le champ d'application de la directive afin de couvrir non seulement les annexes I et II de la convention MARPOL (hydrocarbures et substances liquides nocives transportées en vrac), comme c'est le cas actuellement, mais aussi l'annexe III (substances nuisibles transportées par mer en colis), l'annexe IV (eaux usées), l'annexe V (ordures) et l'annexe VI (résidus d'épuration). Le niveau d'ambition est similaire pour toutes les options, fournissant aux États membres des informations précises et opportunes et adaptant les outils numériques au rythme accru de la transition numérique.

Résultats de l'analyse d'impact

Les incidences de toutes les options stratégiques envisagées ont été analysées et comparées avec le scénario de référence. Ce travail a été effectué en déterminant l'incidence que devrait avoir les mesures stratégiques composant chaque option au cours du flux de processus, qui comprend :

- i) Le classement de certains rejets comme des infractions ;
- ii) L'identification des rejets ;
- iii) La poursuite des responsables des rejets ;
- iv) Le sanctionnement des responsables avérés des infractions ;
- v) La déclaration du nombre total d'infractions.

Enfin, ces incidences ont été converties en incidences économiques, environnementales et sociales, ainsi qu'en incidences sur les droits fondamentaux. À partir de cette analyse, **l'option B a été choisie comme étant l'option stratégique privilégiée**. Les principales incidences et la comparaison des options sont résumées ci-après.

Incidences économiques

En matière d'**incidences sur les budgets nationaux**, les **coûts de contrôle de l'application pour les administrations des États membres**, liés à l'extension du champ d'application de la directive et au retour d'information sur les alertes de CleanSeaNet dans le cadre de l'option B, sont estimés à 2,5 millions d'euros par rapport au scénario de référence, exprimés en valeur actuelle sur la période 2025-2050 (qui était la même pour l'option A). En revanche, les coûts de contrôle de l'exécution relatifs à l'option C sont estimés à 205,2 millions d'euros par rapport au scénario de référence, la différence résidant principalement dans l'obligation de vérification des alertes CleanSeaNet.

Toutefois, l'option B devrait également entraîner une **réduction des coûts de contrôle de l'exécution pour les administrations des États membres** (similaire aux options A et C), grâce à l'intégration et à l'amélioration des outils d'échange de données et des liens automatisés dans les Services maritimes intégrés, estimée à 1,8 millions d'euros par rapport au scénario de référence, exprimée en valeur actuelle sur la période 2025-2050 (prix de 2020). Le développement d'un outil de collecte et d'échange de données géré par l'AESM devrait entraîner une réduction des coûts administratifs des administrations des États membres, estimée à 0,9 millions d'euros par rapport au scénario de référence, exprimée en valeur actuelle sur la période 2025-2050 (pareil pour l'option C, tandis qu'aucune réduction des frais administratifs n'est estimée pour l'option A). Par conséquent, la réduction nette des coûts pour les administrations des États membres est estimée à 0,2 millions d'euros par rapport au scénario de référence, exprimée en valeur actuelle sur la période 2025-2050, en comparaison avec le coût supporté par les administrations des États membres de 14,8 millions d'euros pour l'option A et de 206,1 millions d'euros pour l'option C.

Les coûts supplémentaires seront principalement pris en charge par l'AESM compte tenu de l'accroissement prévu de sa charge de travail en raison du développement de nouveaux modules informatiques, de l'utilisation optimisée des outils existants, de la formation et des orientations. Dans l'option B, les coûts d'adaptation totaux pris en charge par l'AESM sont estimés entre 122,6 et 131,4 millions d'euros par rapport au scénario de référence, exprimés en valeur actuelle sur la période 2025-2050 (ce qui est légèrement supérieur à l'estimation des coûts d'adaptation pour l'AESM dans le cadre des autres options stratégiques, comprise entre 117,9 et 126,8 millions d'euros pour l'option A et entre 122,5 et 131,4 millions d'euros pour l'option C). En outre, les coûts d'adaptation pour la Commission européenne sont estimés à 0,8 millions d'euros par rapport au scénario de référence, exprimés en valeur actuelle sur la période 2025-2050 (contre 0,6 millions d'euros par rapport au scénario de référence pour les options A et C).

En ce qui concerne **l'incidence sur les PME et la compétitivité**, aucune des options stratégiques ne devrait avoir une incidence sur les PME. Elles ne donnent lieu à aucune nouvelle obligation pour les entreprises et n'auraient donc pas d'incidence sur leurs coûts. L'extension du champ d'application de la directive à d'autres substances couvertes par la convention MARPOL (et notamment son annexe V) peut être pertinente pour les

bateaux de plaisance et les navires de pêche, segments du secteur où la participation des PME est élevée. Toutefois, étant donné que cette extension est axée sur l'application des normes internationales, le secteur du transport maritime doit respecter ces normes avec ou sans la directive et il ne devrait y avoir aucune incidence sur les coûts des PME qui se conforment à ces normes. On peut donc considérer que l'initiative n'est pas pertinente pour les PME.

Incidences environnementales

Les trois options stratégiques devraient présenter des **avantages environnementaux** dus à la prévention de la pollution et à l'amélioration indirecte de la qualité de l'environnement marin et de ses écosystèmes. L'analyse qualitative des avantages environnementaux montre que l'option C serait légèrement plus efficace que l'option B en matière de prévention des rejets illégaux. Pour évaluer l'ordre de magnitude potentiel des avantages, une analyse de sensibilité a été réalisée dans des scénarios hypothétiques de réduction du volume de rejets illégaux. Avec le scénario central, tenant compte d'une réduction modeste des rejets de 0,5 % (pertinente pour toutes les options stratégiques) sur la période 2025-2050, on éviterait 3 411 tonnes de rejets de déchets contenant des hydrocarbures par rapport au scénario de référence. La réduction des coûts externes liés à cette réduction, exprimée en valeur actuelle sur la période 2025-2050, serait d'environ 690,5 millions d'euros par rapport au scénario de référence. Il existe néanmoins une grande incertitude quant aux avantages environnementaux quantifiés, en raison du manque de données.

Incidences sociales et autres

En ce qui concerne les **autres incidences**, toutes les options stratégiques devraient avoir une incidence indirecte positive sur la santé publique en raison de l'amélioration indirecte de la qualité de l'environnement marin proportionnellement à la réduction des rejets illégaux par les navires que chaque option stratégique permet. Par conséquent, l'initiative pourrait également un effet positif sur la santé des citoyens de l'UE vivant à proximité de la mer et consommant du poisson grâce à l'amélioration de la qualité de l'eau.

Résumé

Sur la base de ce qui précède, l'option B a été choisie comme étant **l'option stratégique privilégiée**. Même si l'option C devrait obtenir des résultats légèrement meilleurs que l'option B, principalement en raison de l'effet dissuasif potentiel du taux de vérification obligatoire de 60 %, l'option B est jugée préférable puisqu'elle devrait engendrer moins de frais et qu'il existe une grande incertitude quant aux incidences attendues en raison d'éléments de preuve limités. Il existe d'importantes lacunes en matière de données, une faible contribution des parties prenantes et une grande incertitude quant aux incidences, notamment les avantages environnementaux. Il est donc plus approprié de choisir une option (l'option B) qui ne devrait pas engendrer de coûts supplémentaires importants, comme c'est le cas avec l'option C.

Du point de vue de la cohérence interne et externe, les trois options stratégiques exploitent les synergies avec d'autres instruments juridiques de l'UE.

Suivi et évaluation des incidences

L'expérience acquise lors de l'évaluation et de l'analyse d'impact actuelles de la directive SSP montrent qu'il est important d'améliorer la collecte de données et de rationaliser les canaux de déclaration. À cette fin, il est nécessaire de recueillir des données plus exhaustives auprès des autorités des États membres pour tenir compte d'indicateurs tels que :

- le nombre de rejets potentiels détectés et leurs caractéristiques (par exemple, la taille du déversement, le lieu de l'incident, la substance, le moyen de surveillance utilisé et l'identification de l'éventuel pollueur) ;

- le nombre d'incidents vérifiés, y compris les informations sur les moyens de vérification utilisés et le type de preuves utilisé dans le cadre des poursuites ;
- le nombre de dossiers ou de sanctions infligées, y compris le type et le niveau de sanction ainsi que les personnes physiques et morales sanctionnées.

Pour faire en sorte que l'évaluation ultérieure de cette initiative repose sur des données solides, il faudra suivre l'exécution et les rapports des États membres de manière plus systématique. Il est possible de mesurer l'état d'avancement vers les objectifs opérationnels de la directive SSP en s'assurant de la transmission régulière de données sur les indicateurs pertinents des domaines décrits ci-dessus.

Avec l'option privilégiée (l'option B), les autorités des États membres devront rendre compte de toutes les alertes CleanSeaNet, en indiquant les activités de suivi menées et leurs résultats, ainsi qu'en justifiant la non-mise en œuvre d'activités de suivi. La collecte des données pertinentes sera facilitée par l'instauration d'un nouvel outil de collecte et d'échange de données géré par l'AESM. Les données exhaustives recueillies grâce à ce nouveau flux de données permettront de repérer les défaillances des procédures de surveillance et de contrôle de l'application, qui sont actuellement limitées ou problématiques en raison du manque de données concrètes.

La Commission et l'AESM utiliseraient ultérieurement les informations collectées pour établir des profils de pays en ligne avec les principaux indicateurs relatifs à la mise en œuvre de la directive. Cette plateforme en ligne pourrait présenter les informations clés non confidentielles concernant les rejets illégaux et serait régulièrement mise à jour. Elle permettrait de tenir le public et les responsables politiques informés de la mise en œuvre de la directive SSP et des évolutions dans le domaine de la surveillance et de la répression de la pollution maritime.

Les trois options stratégiques analysées remédient aux faiblesses décelées en proposant une surveillance par satellite renforcée pour un plus grand nombre de substances polluantes, ainsi qu'un meilleur échange d'informations entre les États membres. Les options stratégiques diffèrent en ce qui concerne les mesures prises concernant les règles relatives aux sanctions administratives, donnant plus de flexibilité aux États membres ou offrant une meilleure harmonisation au sein de l'UE. Toutes les options stratégiques proposent une transparence, une simplification et une numérisation accrues grâce à l'instauration de mesures pour améliorer l'établissement de rapports.

En conclusion, l'option privilégiée a été évaluée comme étant la plus efficace pour garantir l'effet dissuasif et l'homogénéité des sanctions à l'égard des incidents de pollution causée par les navires survenant dans les mers européennes.

ZUSAMMENFASSUNG

Einleitung

Dies ist der Abschlussbericht zur Ergänzungsstudie über die Folgenabschätzung von Richtlinie 2005/35/EG über die Meeresverschmutzung durch Schiffe. Der Bericht wurde von Ricardo (und dessen Partnern), dem mit der Durchführung dieser Studie beauftragten Beratungsunternehmen, eingereicht.

Ziel und Umfang der Folgenabschätzung

Diese Studie sollte die Kommission bei der Folgenabschätzung einer möglichen Überarbeitung der Richtlinie über die Meeresverschmutzung durch Schiffe unterstützen. Mit der Richtlinie über die Meeresverschmutzung durch Schiffe werden internationale Normen zur Meeresverschmutzung durch Schiffe sowie Sanktionen und ein Sanktionssystem für von Schiffen ausgehende illegale Einleitungen von Öl und als Massengut beförderten schädlichen flüssigen Stoffen gemäß Anlage I und II des MARPOL-Übereinkommens im EU-Recht verankert.

Bei der Ex-post-Bewertung wurde festgestellt, dass mit der Richtlinie eine wirksame Verankerung internationaler Normen zur Meeresverschmutzung durch Schiffe im EU-Recht und eine Verbesserung des Aufspürens möglicher von Schiffen ausgehender Verschmutzungsereignisse erzielt wurde. Die Richtlinie war der Anstoß für die Einrichtung von CleanSeaNet, des europäischen Satellitenüberwachungssystems zum Aufspüren von Ölverschmutzungen und Schiffen, das erheblich zur genannten Verbesserung beigetragen hat. Nichtsdestotrotz können die Verursacher, die Schadstoffe illegal ins Meer einleiten, nach wie vor nicht immer ermittelt werden und werden daher nur selten bestraft. Die Ziele der Richtlinie wurde also nicht vollumfänglich erreicht. Es wurde außerdem eine Reihe von Schwachpunkten (Problemursachen) ermittelt:

1. Der derzeitige Anwendungsbereich der Richtlinie erstreckt sich nicht auf alle relevanten Schadstoffe der internationalen Regelung, z. B. die Einleitung von Schiffsabwasser oder Schiffsmüll ins Meer.
2. Bei der Überprüfung möglicher Verschmutzungen zur Ermittlung der Täter machen Mitgliedstaaten nicht immer von den Informationen der von EMSA verwalteten Instrumente Gebrauch.
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, weshalb es zu wenig detaillierte Informationen zur Meeresverschmutzung durch Schiffe und zu den damit verbundenen Sanktionen, die im Laufe der Zeit in der EU verhängt wurden, gibt.

Als Folge des Obenstehenden und in Anbetracht der erheblichen Datenlücken und der geringen Beteiligung der Interessenträger wird bei dieser Abschätzung angenommen, dass Schiffe, die illegal Schadstoffe ins Meer einleiten, selten auf eine wirksame und abschreckende Weise bestraft werden. Bei fehlenden Maßnahmen seitens der EU handeln die Mitgliedstaaten bei der Bestrafung der Täter unkoordiniert und uneinheitlich. Eine Verbesserung der Richtlinie, um auf das festgestellte grenzenüberschreitende Problem zu reagieren, hat ganz klar eine EU-weite Relevanz.

Die Überarbeitung der Richtlinie, um auf das festgestellte Problem zu reagieren, wurde aus zwei Gründen für notwendig erachtet. Einerseits würden bei einem Ausbleiben weiterer Maßnahmen auf EU-Ebene die erkannten Problemursachen aller Voraussicht nach weiterhin bestehen bleiben. Andererseits werden mit dem Inkrafttreten der neuen Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt (die erstmalig Bestimmungen zur Meeresverschmutzung durch Schiffe enthalten wird) die Bestimmungen zu strafrechtlichen Sanktionen der Richtlinie über die Meeresverschmutzung durch Schiffe hinfällig und müssen entfernt werden.

Methodischer Ansatz

Die Folgenabschätzung erfolgte im Rahmen der Leitlinien für bessere Rechtsetzung. Die wichtigsten Forschungsinstrumente zur Unterstützung der Analyse waren:

- Sekundärforschung/Analyse einschlägiger Literatur und Dokumente, darunter auch von der Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs (EMSA) bereitgestellter Daten und Berichte; Berichte und Dokumente regionaler Gebietskörperschaften (Baltic Marine Environmental Protection Commission [HELCOM], Übereinkommen von Bonn, Regionales Interventionszentrum für Umweltkatastrophen im Mittelmeer [REMPEC] und the North Sea Network of Investigators and Prosecutors [NSN]); MARPOL-Überwachungsberichte; Daten zur Ölverschmutzung der International Tanker Owners Pollution Federation (ITOPF); Berichte von internationalen Organisationen, einschließlich der Internationalen Seeschiffahrtsorganisation (IMO) und Interpol; weitere wissenschaftliche Quellen.
- Input von Interessenträgern anhand von fünf Umfrageergebnissen (von mitgliedstaatlichen Behörden und Vertretern des maritimen Sektors) sowie 26 Interviews (darunter mitgliedstaatliche Behörden, Vertreter der Europäischen Kommission, regionale und internationale Organisationen und Körperschaften, Vertreter des maritimen Sektors und eine NGO)
- Zwölfwöchige öffentliche Konsultation vom 9. Dezember 2021 bis zum 3. März 2022, in deren Zuge 30 Antworten (sowohl zur Evaluierung als auch zur Folgenabschätzung) gesammelt werden konnten.

Die Folgenabschätzung der politischen Optionen erfolgte qualitativ, wobei auf die Logik der Eingriffe und die erwarteten Folgen jeder einzelnen politischen Maßnahme eingegangen sowie das Feedback der Interessenträger zur Wirksamkeit der jeweiligen Optionen berücksichtigt wurde. Diese Abschätzung wurde im Vergleich zum Referenzszenario präsentiert – genauer zur Entwicklung des Problems ohne jegliche Änderungen des durch die Richtlinie über die Meeresverschmutzung durch Schiffe vorgegebenen rechtlichen Rahmens (Anwendungsbereich beschränkt auf Stoffe gemäß Anlage I und II, strafrechtliche Sanktionen usw.) –, jedoch unter Berücksichtigung relevanter Initiativen auf EU- und internationaler Ebene.

Politische Ziele, Maßnahmen und Optionen

In Bezug auf das festgestellte Problem und die weiter gefassten politischen Ziele der EU wurde das folgende **allgemeine Ziel** der Initiative definiert:

„Das Ziel ist es, internationale Normen zur Meeresverschmutzung durch Schiffe im EU-Recht zu verankern und sicherzustellen, dass Personen, die für die Einleitung von Schadstoffen ins Meer verantwortlich sind, auf eine wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Weise bestraft werden, um in Übereinstimmung mit dem europäischen Grünen Deal die Sicherheit des Seeverkehrs sowie den Schutz der Meeresumwelt vor der Verschmutzung durch Schiffe zu verbessern.“

Dazu wurden vier **Einzelziele** (EZ) definiert, mit denen jeweils auf eine der vier festgestellten Problemursachen reagiert werden soll. Sie lauten:

- **Einzelziel 1 (EZ1):** Übernahme internationaler Normen in das EU-Recht durch Anpassung der Richtlinie an die Anlagen zum MARPOL-Übereinkommen über Einleitungen ins Meer.
- **Einzelziel 2 (EZ2):** Unterstützung der Mitgliedstaaten durch Aufbau ihrer Kapazitäten, um Verschmutzungsereignisse rechtzeitig und auf harmonisierte Weise aufzuspüren, diese zu überprüfen, Beweise zu sammeln und die ermittelten Täter wirksam zu bestrafen.
- **Einzelziel 3 (EZ3):** Sicherstellung, dass (natürliche und juristische) Personen, die für illegale Einleitungen durch Schiffe verantwortlich sind, auf eine wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Weise bestraft werden.

- **Einzelziel 4 (EZ4):** Sicherstellung einer vereinfachten und wirksamen Berichterstattung über Ereignisse der Meeresverschmutzung durch Schiffe und die entsprechenden Folgemaßnahmen.

Was die Vorgehensweise, den Harmonisierungsgrad und den Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten betrifft, wurden drei **politische Optionen** in Form von Paketen aus **politischen Maßnahmen** definiert. Es ergaben sich folgende Optionen:

- **Politische Option A (PO-A)** lässt den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Normen des MARPOL-Übereinkommens den größten Ermessensspielraum, während gleichzeitig ein hoher Grad an EU-Unterstützung geboten wird (Schulungen, Beratungen, integrierte digitale Instrumente usw.). Bei PO-A sind die Mitgliedstaaten dafür verantwortlich, ihre Informationen zu den Sanktionen für Meeresverschmutzung durch Schiffe zu verwalten und die Öffentlichkeit über nationale Websites über Verschmutzungsereignisse zu informieren. Diese Option verfolgt hinsichtlich der Festlegung der Art der Sanktionen einen nationalen Ansatz, ohne das Strafmaß zu regeln. Bei PO-A gibt es für die Mitgliedstaaten im Rahmen dieser Option mehr Anpassungsmöglichkeit bei einem Minimum an Interventionen seitens der EU. Bei dieser politischen Option wird angenommen, dass das von den Mitgliedstaaten ratifizierte MARPOL-Übereinkommen ausreicht, um das festgestellte Problem im ausgeweiteten Anwendungsbereich mit technischer Unterstützung seitens der EU zu bewältigen.
- **Politische Option B (PO-B)** konzentriert sich auf die Stärkung der Zusammenarbeit und des Informationsaustausches zwischen den Mitgliedstaaten, vor allem durch gemeinsame Maßnahmen wie eine Verbesserung der EMSA-Instrumente und Dienste wie CleanSeaNet, SafeSeaNet, THETIS und THETIS EU. Im Rahmen von PO-B werden Kriterien für die Festlegung der Höhe der Sanktionen durch einen Durchführungsrechtsakt bereitgestellt, der in Zusammenarbeit und mit Unterstützung einer neu geschaffenen Expertengruppe erarbeitet wird. Mit PO-B sollen Strukturen für die Zusammenarbeit und für die Durchsetzungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten durch technische Unterstützung seitens der EMSA gestärkt werden, ohne dass dies mit wesentlichen neuen Regulierungsmaßnahmen und Kosten für die Mitgliedstaaten einhergeht. Diese Option würde zur Stärkung der Interaktionsfähigkeit der Mitgliedstaaten bei minimalem Verwaltungsaufwand führen. Ihre Fähigkeiten würden vor allem hinsichtlich der Vereinheitlichung von Sanktionen, der Berichterstattung und der Information der Öffentlichkeit verbessert.
- **Politische Option C (PO-C)** liegt der Schwerpunkt auf stärkeren Regulierungsmaßnahmen der EU, um die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu ergänzen. Dabei würden die Mitgliedstaaten verpflichtet, mindestens 60 % ihrer CleanSeaNet-Warnmeldungen zu überprüfen. PO-C zieht daher einen erhöhten Aufwand für Überprüfungstätigkeiten nach sich und bietet ähnlich zu PO-B den Mitgliedstaaten Strukturen für eine EU-weite Zusammenarbeit und verbesserte Durchsetzungsmaßnahmen. Mit PO-C wird insbesondere die EU-weite Harmonisierung der Sanktionen gefördert, indem direkt in der Richtlinie die Grundsätze für verwaltungsrechtliche Sanktionen, die entsprechenden Kriterien und Höhen festgelegt werden.

Gleichzeitig wird mit allen politischen Optionen die Ausweitung des Anwendungsbereichs der Richtlinie vorgesehen, um nicht nur – wie derzeit der Fall – Anlage I und II zum MARPOL-Übereinkommen (Öl und als Massengut beförderte schädliche flüssige Stoffe) abzudecken, sondern auch Anlage III (Schadstoffe, die in verpackter Form befördert werden), Anlage IV (Schiffsabwasser), Anlage V (Schiffsmüll) und Anlage VI (Rückstände aus Abgasreinigungssystemen). Alle Optionen sind ähnlich aufwändig, bieten den Mitgliedstaaten genaue und fristgerechte Informationen und sorgen dafür, dass die digitalen Instrumente mit dem höheren Digitalisierungstempo Schritt halten.

Ergebnisse der Folgenabschätzung

Die Folgen aller betrachteten politischen Optionen wurden bewertet und mit dem Referenzszenario verglichen. Dazu wurde ermittelt, auf welche Weise sich die politischen Maßnahmen der einzelnen politischen Optionen auf das Verfahren auswirken sollen, das sich aus Folgendem zusammensetzt:

- i) Kategorisierung bestimmter Einleitungen als Verstöße
- ii) Erkennung von Einleitungen
- iii) Strafverfolgung der für die Einleitungen Verantwortlichen
- iv) Sanktionierung der für die Verstöße verantwortlich befundenen Subjekte
- v) und die Berichterstattung der Gesamtanzahl der Verstöße.

Für diese Elemente wurden die ökonomischen, ökologischen und sozialen Auswirkungen sowie Auswirkungen auf die Grundrechte ermittelt. Anhand dieser Bewertung **wurde politische Option B (PO-B) als die bevorzugte politische Option ausgewählt**. Nachfolgend sind die wichtigsten Auswirkungen und der Vergleich der Optionen zusammengefasst.

Ökonomische Auswirkungen

Die **Auswirkungen auf die Staatsbudgets** aufgrund der **Durchsetzungskosten für die Mitgliedstaaten**, die mit der Ausweitung des Anwendungsbereichs der Richtlinie und dem Feedback zu den CleanSeaNet-Warnmeldungen verbunden wären, werden bei Umsetzung von PO-B auf 2,5 Millionen Euro (Barwert für den Zeitraum 2025–2050) verglichen mit dem Referenzszenario geschätzt. Der Wert ist für PO-A identisch. Die Durchsetzungskosten für PO-C werden hingegen auf 205,2 Millionen Euro verglichen mit dem Referenzszenario geschätzt, wobei die Differenz hauptsächlich auf die verpflichtende Überprüfung von CleanSeaNet-Warnmeldungen zurückzuführen ist.

Mit PO-B werden (ähnlich wie mit PO-A und PO-C) jedoch auch **Einsparungen bei den Durchsetzungskosten für die Mitgliedstaaten erwartet**, die durch die Integration und Verbesserung der Instrumente für den Datenaustausch und automatisierte Verknüpfungen in den Integrated Maritime Services entstehen. Die geschätzten Einsparungen belaufen sich auf 1,8 Millionen Euro (Barwert von 2020 für den Zeitraum 2025–2050) verglichen mit dem Referenzszenario. Durch die Entwicklung eines von EMSA verwalteten Instruments für Datenerfassung und -austausch werden für die Mitgliedstaaten Einsparungen bei den Verwaltungskosten in Höhe von 0,9 Millionen Euro (Barwert für den Zeitraum 2025–2050) verglichen mit dem Referenzszenario erwartet. Dasselbe gilt für PO-C; für PO-A werden keine Einsparungen bei den Verwaltungskosten erwartet. Insgesamt belaufen sich die geschätzten Einsparungen bei den Verwaltungskosten für die Mitgliedstaaten auf 0,2 Millionen Euro (Barwert für den Zeitraum 2025–2050) verglichen mit dem Referenzszenario. Demgegenüber entstehen den Mitgliedstaaten Verwaltungskosten in Höhe von 14,8 Millionen Euro für PO-A sowie 206,1 Millionen Euro für PO-C.

Die **zusätzlichen Kosten** sind vor allem der EMSA wegen eines erwarteten erhöhten Arbeitsvolumens zuzurechnen. Dieses entsteht durch neue IT-Module, eine optimierte Nutzung bestehender Instrumente, Schulungen und Beratungen. Bei Umsetzung von PO-B werden die Anpassungskosten für die EMSA auf insgesamt 122,6 bis 131,4 Millionen Euro (Barwert für den Zeitraum 2025–2050) verglichen mit dem Referenzszenario geschätzt. Diese Kosten sind etwas höher als die geschätzten Anpassungskosten für die EMSA bei Umsetzung der anderen politischen Optionen, nämlich 117,9 bis 126,8 Millionen Euro für PO-A und 122,5 bis 131,4 Millionen Euro für PO-C. Darüber hinaus werden die Anpassungskosten für die Europäische Kommission von 0,8 Millionen Euro (Barwert für den Zeitraum 2025–2050) verglichen mit dem Referenzszenario erwartet. Im Vergleich dazu würden sich die Kosten für PO-

A und PO-C auf jeweils 0,6 Millionen Euro verglichen mit dem Referenzszenario belaufen.

Es wird davon ausgegangen, dass keine der politischen Optionen **Auswirkungen auf KMU und ihre Wettbewerbsfähigkeit** haben wird. Die Optionen ziehen keine neuen Pflichten für Unternehmen nach sich und würden daher keine Auswirkungen auf ihre Kosten haben. Die Ausweitung des Anwendungsbereichs der Richtlinie zur Abdeckung zusätzlicher Stoffe gemäß MARPOL-Übereinkommen (insbesondere Anlage V) könnte für Sport- und Fischerboote – hier gibt es einen hohen KMU-Anteil – relevant sein. Weil diese Ausweitung jedoch vordringlich auf die Durchsetzung internationaler Normen abzielt, muss die Schifffahrtsbranche diese Normen unabhängig von der Richtlinie einhalten, weshalb für rechtskonform agierende KMU keine Zusatzkosten erwartet werden. Die Initiative kann daher für KMU als irrelevant betrachtet werden.

Ökologische Auswirkungen

Für alle drei politischen Optionen werden **Vorteile für die Umwelt** durch die Vermeidung von Umweltverschmutzung und eine indirekte Verbesserung der Meeresumwelt und ihrer Ökosysteme erwartet. Bei einer qualitativen Analyse der Umweltvorteile wird deutlich, dass PO-C bei der Vermeidung illegaler Einleitungen etwas wirksamer wäre als PO-B. Um den möglichen Umfang an Vorteilen abzuschätzen, wurden bei einer Sensitivitätsanalyse hypothetische Szenarien mit verschiedenen Senkungen des Volumens illegaler Einleitungen untersucht. Beim mittleren Szenario, bei dem eine bescheidene Senkung von 0,5 % angenommen wurde (relevant für alle politischen Optionen), würden im Zeitraum 2025–2050 verglichen mit dem Referenzszenario Einleitungen öligier Abfälle im Ausmaß von 3.411 Tonnen verhindert. Die Einsparungen der gesamtwirtschaftlichen Kosten durch diese Senkung würden zirka 690,5 Millionen Euro (Barwert für den Zeitraum 2025–2050) verglichen mit dem Referenzszenario betragen. Aufgrund fehlender Daten besteht jedoch eine große Unsicherheit hinsichtlich der bezifferten Umweltvorteile.

Soziale und sonstige Auswirkungen

Was die **sonstigen Auswirkungen** betrifft, so wird für alle politischen Optionen ein positiver indirekter Effekt auf die Gesundheit der Bevölkerung erwartet. Grund dafür wäre eine Verbesserung des Zustands der Meeresumwelt proportional zur Senkung illegaler Einleitungen von Schiffen, die mit jeder einzelnen politischen Option erzielt werden würde. Wegen der verbesserten Wasserqualität könnte sich die Initiative somit auch EU-weit positiv auf die Gesundheit der an den Küsten lebenden und Fisch essenden Menschen auswirken.

Zusammenfassung

Aus den dargelegten Gründen wurde PO-B als die **favorisierte politische Option** ausgewählt. Obwohl PO-C vor allem infolge der potenziellen abschreckenden Wirkung der verpflichtenden Maßnahme mit 60-prozentiger Überprüfungsrate etwas wirksamer als PO-B wäre, ist PO-B aufgrund der geringeren geschätzten Kosten sowie der hohen Unsicherheit hinsichtlich der erwarteten Auswirkungen wegen der eingeschränkt verfügbaren Daten vorzuziehen. Es liegen gravierende Datenlücken, eine geringe Beteiligung der Interessenträger und eine hohe Unsicherheit hinsichtlich der erwarteten Auswirkungen, insbesondere was die Vorteile für die Umwelt betrifft, vor. Von daher ist es angebrachter, eine Option zu wählen (in diesem Fall PO-B), bei der im Gegensatz zu PO-C keine erheblichen Zusatzkosten zu erwarten sind.

Was die interne und externe Kohärenz betrifft, so nutzen alle drei politischen Optionen Synergien mit anderen Rechtsinstrumenten der EU.

Überwachung und Bewertung der Auswirkungen

Die Ergebnisse der vorliegenden Bewertung und Folgenabschätzung der Richtlinie über die Meeresverschmutzung durch Schiffe unterstreichen, welche Bedeutung eine Verbesserung der Datenerfassung und eine Optimierung der Berichtskanäle hätten. Dazu müssen umfassendere Daten von den mitgliedstaatlichen Behörden unter anderem für folgende Indikatoren eingeholt werden:

- Anzahl möglicher aufgespürter Einleitungen und deren Merkmale (Größe der Verschmutzung, Ereignisort, Stoff, eingesetzte Überwachungsinstrumente, Angaben zur Identifizierung des möglichen Täters usw.).
- Anzahl bestätigter Ereignisse mit Informationen über die zur Überprüfung eingesetzten Instrumente und die Art der Beweise, die für die strafrechtliche Verfolgung verwendet wurden.
- Anzahl von Fällen bzw. verhängten Sanktionen mit der Art und Höhe der Sanktionen sowie die bestraften natürlichen und juristischen Personen.

Die Implementierung und Berichterstattung durch die Mitgliedstaaten müssen konsequenter überwacht werden, damit sich eine zukünftige Bewertung dieser Initiative auf eine solide Datengrundlage stützen kann. Es können Bewertungen der Fortschritte bei der Verwirklichung der Ziele der Richtlinie über die Meeresverschmutzung durch Schiffe durchgeführt werden, um eine konsequente Berichterstattung der Daten zu einschlägigen Indikatoren in den oben genannten Bereichen sicherzustellen.

Bei der bevorzugten Option (PO-B) müssten mitgliedstaatliche Behörden Feedback zu allen CleanSeaNet-Warnmeldungen liefern und dabei die Folgemaßnahmen, deren Ergebnisse sowie eine Rechtfertigung bei einem Ausbleiben von Folgemaßnahmen angeben. Die Erhebung der einschlägigen Daten würde dabei durch ein neues von EMSA verwaltetes Instrument für die Datenerfassung und den Informationsaustausch unterstützt. Die dank dieses neuen Datenstroms erhobenen umfassenden Daten würden eine Aufdeckung von Defiziten bei den Überwachungs- und Strafverfolgungsmaßnahmen erlauben, die aufgrund mangelnder konkreter Daten derzeit problematisch oder nur eingeschränkt möglich ist.

Die Kommission und die EMSA würden die gesammelten Informationen zur Erstellung von Online-Länderprofilen mit Schlüsselindikatoren zur Implementierung der Richtlinie verwenden. Diese Online-Plattform könnte den Menschen regelmäßig aktualisierte nicht vertrauliche Informationen zu illegalen Einleitungen zugänglich machen. Sie wäre eine Möglichkeit, die Öffentlichkeit und politische Entscheidungsträger über die Implementierung der Richtlinie über die Meeresverschmutzung durch Schiffe sowie über Entwicklungen auf dem Gebiet der Überwachung der Meere und der Strafverfolgung von Tätern auf dem Laufenden zu halten.

Mit allen drei bewerteten politischen Optionen wird auf die festgestellten Schwachstellen reagiert. Dazu werden eine verbesserte Satellitenüberwachung für eine erweiterte Liste von Schadstoffen sowie ein verbesserter Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten vorgeschlagen. Die politischen Optionen unterscheiden sich hinsichtlich des Umfangs der Regeln im Bereich verwaltungsrechtliche Sanktionen, wodurch den Mitgliedstaaten eine größere Flexibilität oder eine umfassendere EU-weite Vereinheitlichung möglich gemacht wird. Alle politischen Optionen beinhalten Vorschläge für mehr Transparenz, Vereinheitlichung und Digitalisierung durch Maßnahmen für eine Verbesserung der Berichterstattung.

Die bevorzugte Option hat sich als die wirksamste Möglichkeit herausgestellt, um die abschreckende Wirkung und die Konsistenz der Sanktionen für Ereignisse der Meeresverschmutzung durch Schiffe auf den Meeren Europas sicherzustellen.

GETTING IN TOUCH WITH THE EU

In person

All over the European Union there are hundreds of Europe Direct information centres. You can find the address of the centre nearest you at:

https://europa.eu/european-union/contact_en

On the phone or by email

Europe Direct is a service that answers your questions about the European Union. You can contact this service:

- by freephone: 00 800 6 7 8 9 10 11 (certain operators may charge for these calls),
- at the following standard number: +32 22999696, or
- by email via: https://europa.eu/european-union/contact_en

FINDING INFORMATION ABOUT THE EU

Online

Information about the European Union in all the official languages of the EU is available on the Europa website at: https://europa.eu/european-union/index_en

EU publications

You can download or order free and priced EU publications from: <https://publications.europa.eu/en/publications>. Multiple copies of free publications may be obtained by contacting Europe Direct or your local information centre (see https://europa.eu/european-union/contact_en).

EU law and related documents

For access to legal information from the EU, including all EU law since 1952 in all the official language versions, go to EUR-Lex at: <http://eur-lex.europa.eu>

Open data from the EU

The EU Open Data Portal (<http://data.europa.eu/euodp/en>) provides access to datasets from the EU. Data can be downloaded and reused for free, for both commercial and non-commercial purposes.

