



Brussel, 31.7.2018  
COM(2018) 564 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE  
RAAD**

**Evaluatie na halve looptijd van Verordening (EU) nr. 911/2014 over  
meerjarenfinanciering voor acties van het Europees Agentschap voor maritieme  
veiligheid op het gebied van de bestrijding van door schepen en olie- en gasinstallaties  
veroorzaakte verontreiniging van de zee**

{SWD(2018) 394 final}

## INLEIDING

Overeenkomstig artikel 7 van Verordening (EU) nr. 911/2014<sup>1</sup> moet de Commissie bij het Europees Parlement en de Raad een verslag indienen over de uitvoering van die verordening en een evaluatie na halve looptijd uitvoeren van de acties van het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid (EMSA) op het gebied van de bestrijding van door schepen en olie- en gasinstallaties veroorzaakte verontreiniging van de zee.

Het verslag en de bijlage bevatten de resultaten die zijn bereikt met de bijdrage van de Unie en een beoordeling van het vermogen van het Agentschap om zijn verantwoordelijkheden op doeltreffende en kosteneffectieve wijze na te komen.

Voor de Commissie en de raad van bestuur van het EMSA zijn die resultaten nuttig om een eventuele aanpassing van de toewijzing van middelen en taken in de jaarlijkse en meerjarige programmering van het Agentschap te bespreken.

## ACHTERGROND

Het mariene milieu, de kusten en de burgers zijn in het verleden getroffen door ernstige olie lekkages. Ongevallen met de tankers *Torrey Canyon* (1967), *Amoco Cadiz* (1978), *Erika* (1999) en *Prestige* (2002) veroorzaakten echte milieurampen. Ook olie- en gasinstallaties en proefboringen brengen grote risico's met zich mee, zoals in 2010 bleek uit de ramp met *Deepwater Horizon* in de Golf van Mexico. We zijn ons meer en meer bewust geworden van de gevolgen van olie lekkages voor de maatschappij, de economie en het milieu<sup>2</sup>. De manier waarop de lidstaten en de sector zich op dergelijke voorvallen voorbereiden en erop reageren, is daardoor aanzienlijk gewijzigd.

Uit de ramp met de *Prestige* bleek dat in Europa op dat moment onvoldoende capaciteit was om olie uit zee te recupereren. Op EU-niveau werd het besluit genomen om voor aanvullende capaciteit te zorgen, zodat kuststaten overal in Europa konden worden geholpen om snel, effectief en efficiënt op te treden bij een grote olie lekkage. In 2004 kreeg het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid de opdracht om die extra capaciteit te creëren. Het was niet de bedoeling om de nationale of regionale capaciteit te vervangen, maar om bij een groot incident extra capaciteit te kunnen bieden.

Na de ramp met het booreiland *Deepwater Horizon* werd besloten dat het EMSA ook in die gevallen moest kunnen optreden, zonder daarom de olie- en gasindustrie te ontslaan van haar eigen verantwoordelijkheid.

In Europese wateren heeft een dergelijke ramp zich de voorbije jaren niet meer voorgedaan. Dat is vooral te danken aan de vooruitgang op het vlak van preventie en veiligheid, die er is gekomen door een samenwerking tussen private ondernemingen, nationale maritieme instanties, internationale wetgevers en het EU-beleid. De ontwikkeling en effectieve

---

<sup>1</sup> Verordening (EU) nr. 911/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 over meerjarenfinanciering voor acties van het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid op het gebied van de bestrijding van door schepen en olie- en gasinstallaties veroorzaakte verontreiniging van de zee (PB L 257 van 28.8.2014, blz. 115).

<sup>2</sup> Uit een studie van de Fundación Barrié de la Maza uit 2003 over de gevolgen van het ongeval met de *Prestige* blijkt dat het schoonmaken van de kust ongeveer 2,5 miljard euro heeft gekost, waarvan ongeveer 2,2 miljard euro werd uitgegeven in de eerste twee jaar na de ramp. De totale economische schade over een periode van tien jaar wordt door verschillende auteurs (beroepsvereniging van economen van Galicië) op ongeveer 5 miljard euro geraamd.

uitvoering van de EU-wetgeving inzake maritieme veiligheid, waarbij strikte normen op eenduidige wijze worden gehandhaafd, hebben voor een ommekeer gezorgd.

Uit verscheidene incidenten, onder meer met de tanker *Agia Zoni II* voor de kust van Griekenland in september 2017, is echter gebleken dat Europa nog altijd polyvalent en doeltreffend moet kunnen optreden bij olie lekkages. Het volume aan olie en gas dat over zee wordt vervoerd, stijgt nog altijd en er wordt steeds meer offshore naar olie en gas geboord. Dat blijft voor risico's zorgen.

## **BESTRIJDING VAN VERONTREINIGING DOOR HET EMSA**

Volgens de verordening waarbij het Agentschap<sup>3</sup> is opgericht, zijn de taken van het EMSA:

- op verzoek en op kostenefficiënte wijze de mechanismen van de lidstaten voor de bestrijding van verontreiniging ondersteunen met extra middelen;
- de lidstaten en de Commissie op technisch en wetenschappelijk vlak bijstaan in geval van verontreiniging van de zee door schepen en olie- en gasinstallaties.

### ***Diensten voor de bestrijding van olieverontreiniging***

Sinds 2005 is door middel van jaarlijkse aanbestedingen een EMSA-netwerk opgebouwd en onderhouden van oproepbare schepen voor de bestrijding van olie lekkages. Commerciële vaartuigen worden op lange termijn gecharterd en omgebouwd voor de bestrijding van olie lekkages. Die schepen voeren hun normale commerciële activiteiten uit, maar moeten in noodgevallen binnen 24 uur kunnen optreden. Deze dienst vormt een aanvulling op de nationale en regionale middelen en regelingen.

In 2013 werd de opdracht van het Agentschap uitgebreid en moest het ook verontreiniging door olie- en gasinstallaties kunnen bestrijden. Daarom werd de capaciteit van de vloot verhoogd. In gebieden waar de nationale overheden het gebruik van dispergenten toestaan, werd de sproeicapaciteit verhoogd. Ook werden de schepen uitgerust om beter te kunnen optreden in vluchtige en explosieve atmosferen<sup>4</sup>. Het EMSA legde een voorraad dispergenten aan en zorgde voor sproeisystemen op zee. Die zijn in de eerste plaats bedoeld om te gebruiken bij ernstige verontreiniging door olie- en gasinstallaties, maar kunnen ook worden ingezet bij scheepslekken.

Daarnaast heeft het Agentschap een programma voor materiële bijstand opgesteld. Gespecialiseerd, op zichzelf staand materiaal moet ervoor zorgen dat het EMSA op polyvalente wijze kan optreden tegen verontreiniging. In 2016 zijn twee opslagplaatsen met dergelijk materieel aangelegd, in de Noordzee en de Oostzee.

Eind 2016 beschikte het EMSA over de volgende capaciteit voor de bestrijding van olieverontreiniging:

- zeventien volledig uitgeruste oproepbare schepen voor de mechanische recuperatie van olie, waarvan er vier zijn uitgerust met sproei-installaties voor dispergenten;
- vier opslagplaatsen voor dispergenten;

---

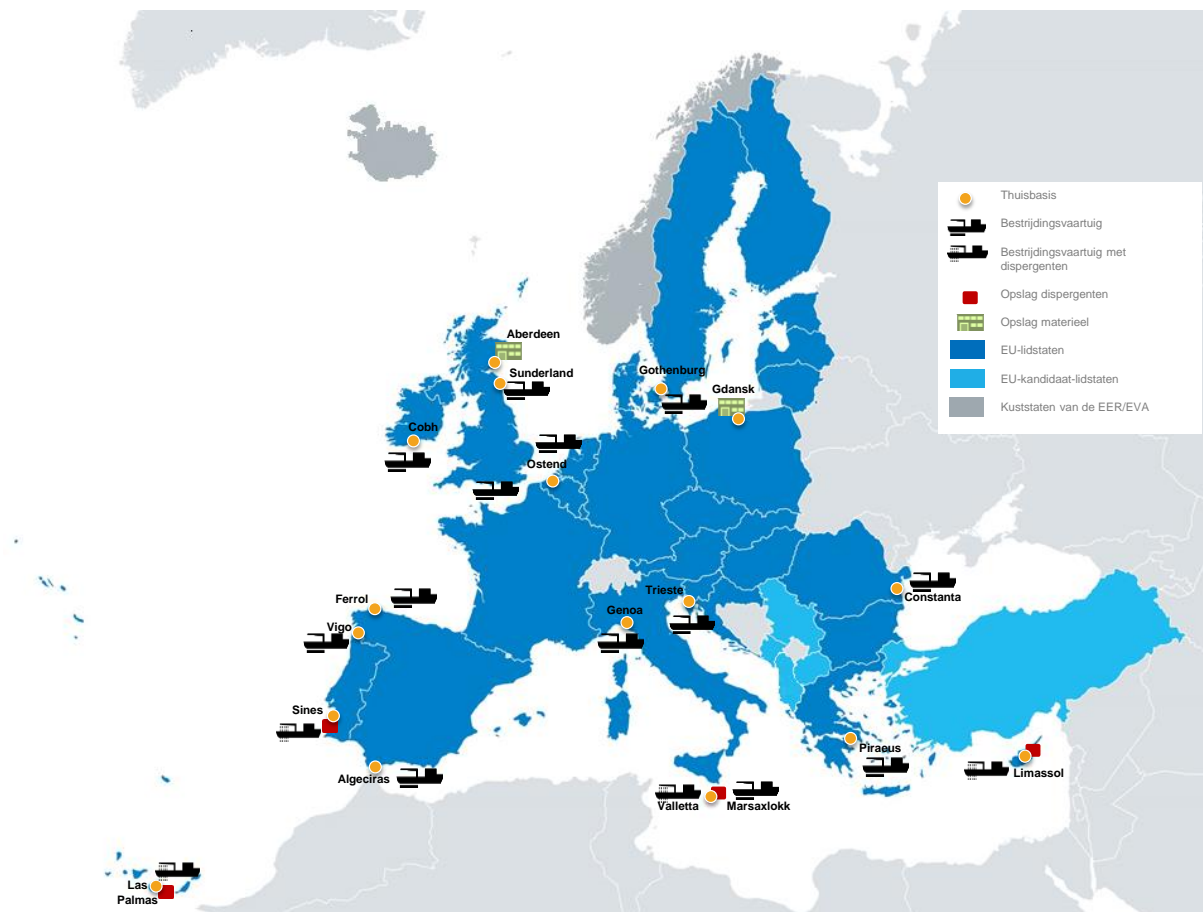
<sup>3</sup> Verordening (EU) nr. 100/2013 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1406/2002 tot oprichting van een Europees Agentschap voor maritieme veiligheid (PB L 39 van 9.2.2013).

<sup>4</sup> Aanhoudende olie lekken in offshore-installaties zorgen voor vluchtige en explosieve atmosferen. Om dicht bij de bron van het lek te kunnen komen, moeten schepen en uitrusting kunnen opereren zonder risico's te veroorzaken bij een vlamptpunt dat lager is dan 60°.

- twee opslagplaatsen van de dienst voor materiële bijstand.

Figuur 1 toont de spreiding van de EMSA-middelen aan het eind van 2016.

**Figuur 1: Spreiding van de EMSA-middelen voor de bestrijding van verontreiniging in de Europese wateren aan het eind van 2016.**



Bron: EMSA

### *CleanSeaNet*

Naast olie lekkages door ongevallen zijn illegale, al dan niet doelbewuste lozingen van olie en andere substanties in zee een belangrijke bron van verontreiniging, die minder zichtbaar maar daarom niet minder schadelijk is. Bij Richtlijn 2005/35/EG inzake verontreiniging vanaf schepen<sup>5</sup> ging de vaststelling van onder meer illegale lozingen op zee tot de taken van het EMSA behoren. In 2007 werd CleanSeaNet opgericht, een dienst voor satelliettoezicht op olie lekkages.

Als in nationale wateren een eventuele olielozing wordt opgemerkt, wordt het land in kwestie gewaarschuwd. Bij groot alarm kan de maritieme ondersteuningsdienst van het EMSA contact opnemen met de kuststaat om zich ervan te vergewissen dat die de waarschuwing goed heeft ontvangen en om aanvullende ondersteuning te bieden. Minder dan dertig minuten nadat het satellietbeeld is gemaakt, staan geanalyseerde beelden ter beschikking van de nationale

<sup>5</sup> Richtlijn 2009/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot wijziging van Richtlijn 2005/35/EG inzake verontreiniging vanaf schepen en invoering van sancties voor inbreuken (PB L 280 van 27.10.2009).

contactpunten. De dienst combineert het satellietbeeld met informatie over de scheepvaart, zodat potentiële vervuilers kunnen worden geïdentificeerd. Nadat de nationale autoriteit de uitgebreide informatie heeft ontvangen, kan zij op passende wijze reageren door, bijvoorbeeld, het gebied op lozingen te laten controleren door een vliegtuig of het schip in de volgende aanloophavens te laten inspecteren.

### ***Acties in verband met gevaarlijke en schadelijke stoffen***

Op het vlak van chemische verontreiniging vanaf schepen leidde overleg tussen de lidstaten en de Commissie tot het besluit dat het EMSA in noodgevallen snel deskundige informatie en advies over chemische substanties moet kunnen verstrekken om het besluitvormingsproces van de vragende partij te ondersteunen. Het grootste probleem bij een chemisch ongeval is de toegang tot gegevens over de lading en tot een snelle risicobeoordeling en gespecialiseerd advies over de te nemen noodmaatregelen, aangezien chemicaliën niet alleen in bulk maar ook in verpakking worden vervoerd en kunnen gaan reageren als ze vrijkomen.

### **DOELSTELLING VAN VERORDENING (EU) NR. 911/2014**

Bij de bestrijding van de verontreiniging van de zee moet het Agentschap adequate en duurzame operationele ondersteuning bieden aan de Commissie en de lidstaten en een beroep doen op de diensten van de sector. De Commissie erkent dat het Agentschap daartoe financiële verbintenissen op lange termijn moet kunnen aangaan. Daarom stelde Commissie in 2005 voor<sup>6</sup> een meerjarig financieel kader te scheppen voor acties van het Agentschap op het vlak van de bestrijding van verontreiniging. Voor de periode 2007-2013 werd 154 miljoen euro toegewezen. Voor de periode 2014-2020 is dat 160,5 miljoen euro; dat is iets meer omdat nu ook olie- en gasinstallaties tot de opdracht van het Agentschap behoren.

De bij Verordening (EU) nr. 911/2014 vastgestelde meerjarenfinanciering had tot doel rechtszekerheid en een stabiel kader te verschaffen, zodat het Agentschap meerjarige overeenkomsten met de sector kon sluiten voor oproepbare schepen voor de bestrijding van olie lekkages en voor CleanSeaNet.

### **RESULTATEN VAN DE EVALUATIE NA HALVE LOOPTIJD**

Uit de analyse van de Commissie en een externe studie<sup>7</sup> is gebleken dat het EMSA zich bij de uitvoering van zijn taken heeft toegespitst op acties die de bestaande middelen aanvullen en kostenefficiënt zijn. In het specifieke geval van olie- en gasinstallaties, waar het risico op grote en langdurige olie lekken groter is<sup>8</sup>, is het Agentschap erin geslaagd zijn responscapaciteit daaraan aan te passen.

Er moet desondanks op gewezen worden dat het moeilijk was om de effectiviteit, efficiëntie, relevantie en toegevoegde waarde te beoordelen van een capaciteit die in feite alleen wordt

---

6 COM(2005) 210 definitief/2: *Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad over meerjarenfinanciering voor de acties van het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid op het gebied van de bestrijding van door schepen veroorzaakte verontreiniging en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1406/2002.*

7 Studie van de kosteneffectiviteit en efficiëntie van de EMSA-diensten voor de bestrijding van olie verontreiniging, eindverslag bestemd voor het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid, overeenkomst EMSA/NEG/08/2016, april 2017.

8 Ter vergelijking: uit *Deepwater Horizon* lekte 800 000 ton olie, uit de *Erika* 20 000 ton en uit de *Prestige* 64 000 ton.

aangewend bij een groot olielek, terwijl een dergelijk groot incident zich niet heeft voorgedaan.

Wat betreft de gevolgen van het optreden van het EMSA voor de maatschappij, de economie en het milieu, moet de raming van de socio-economische en ecologische schade die wordt vermeden met uiterste voorzichtigheid worden benaderd, aangezien eerder is gebleken dat er een aanzienlijk verschil is tussen de geraamde en de werkelijk vastgestelde en vergoede schade<sup>9</sup>.

### ***Diensten voor de bestrijding van olieverontreiniging***

Aangezien de meeste middelen werden aangewend voor het netwerk van oproepbare schepen voor de bestrijding van olie lekkages, werd een bijzondere inspanning geleverd om de efficiëntie daarvan te analyseren. Uit een beoordeling van de kosteneffectiviteit van het bestaande model voor de bestrijding van verontreiniging met gecharterde schepen is gebleken dat de acties van het EMSA kosteneffectief zijn in vergelijking met de economische schade die zou ontstaan als die capaciteit er niet zou zijn en de kusten vervuild zouden raken<sup>10</sup>. Voorts kan worden geconcludeerd dat het EMSA binnen het toegewezen budget zijn opdracht op kostenefficiënte wijze vervult. Die conclusie is gebaseerd op het feit dat indien één van de in de externe studie beschreven alternatieve modellen zou worden gebruikt, niet het huidige dienstenniveau van het EMSA kan worden gehaald tegen een lagere prijs.

Die conclusie wordt ondersteund in verschillende evaluaties van EMSA-acties en door belanghebbenden. De toegevoegde (operationele) waarde is daarmee bevestigd. De technische specificaties van de dienst voor olierecuperatie op zee door het netwerk oproepbare schepen voor de bestrijding van olie lekkages, worden als geschikt voor hun doel beschouwd.

In de volgende tabellen is te zien hoe de EMSA-capaciteit een aanvulling vormt op de nationale capaciteit. Overeenkomstig zijn opdracht heeft het EMSA zich toegespitst op de middelen voor de bestrijding van grote lekken, een investering die de lidstaten alleen niet hadden kunnen maken.

**Tabel 1: Schepen voor de bestrijding van olieverontreiniging van de lidstaten en het EMSA**

Opslagcapaciteit	Aantal schepen		Opslagcapaciteit (m <sup>3</sup> )	
	Lidstaten (LS) en EMSA	EMSA	LS	EMSA
< 200 m <sup>3</sup>	172	0	8 861	0
200 m <sup>3</sup> - 700 m <sup>3</sup>	56	0	17 311	0
700 m <sup>3</sup> - 1500 m <sup>3</sup>	23	1	24 935	997
> 1500 m <sup>3</sup>	19	17	70 553	62 475

In overeenstemming met zijn opdracht heeft het EMSA een overeenkomst gesloten voor olierecuperatieschepen met grote opslagcapaciteit, zodat de schepen minder vaak naar een haven moeten om de gerecupereerde olie te lossen en de tijd op zee dus optimaal wordt benut.

<sup>9</sup> In het geval van de *Erika* werd de totale schade van de ramp in verschillende studies op 1 370 miljoen euro geraamd, terwijl de werkelijke schade, op grond van de betaalde vergoedingen, ongeveer 322,5 miljoen euro bedroeg.

<sup>10</sup> De gemiddelde kost om een ton aangespoelde olie te recupereren bedraagt 5 744 euro (op basis van de beschikbare gegevens). Indien EMSA-schepen worden ingezet om olie op zee te recupereren, is dat 287 tot 681 euro per ton, dus 20 tot 8 keer minder.

De opslagcapaciteit van de zeventien schepen van het Agentschap is bijna even groot als die van alle schepen met een vergelijkbare capaciteit uit de lidstaten samen.

**Tabel 2: Materieel voor de bestrijding van olieverontreiniging van de lidstaten en het EMSA**

	Aantal	
	Lidstaten	EMSA
Inperkings- en recuperatiesystemen	16	12
Weir Booms	2	2
Fire Booms	1	8
Veegarmen	12	19
Dispergenten (in ton)	~ 3 500	800

Belangrijk: uit het evaluatieverslag is ook gebleken dat het bestaan van EMSA-diensten voor de bestrijding van olieverontreiniging als aanvulling op nationale en private middelen geen negatief effect blijkt te hebben op het niveau van paraatheid van de EU-lidstaten en de EVA-landen. Dat niveau is tijdens de geanalyseerde periode constant gebleven en lijkt dat alvast te zullen blijven in de periode tot 2020.

### *CleanSeaNet*

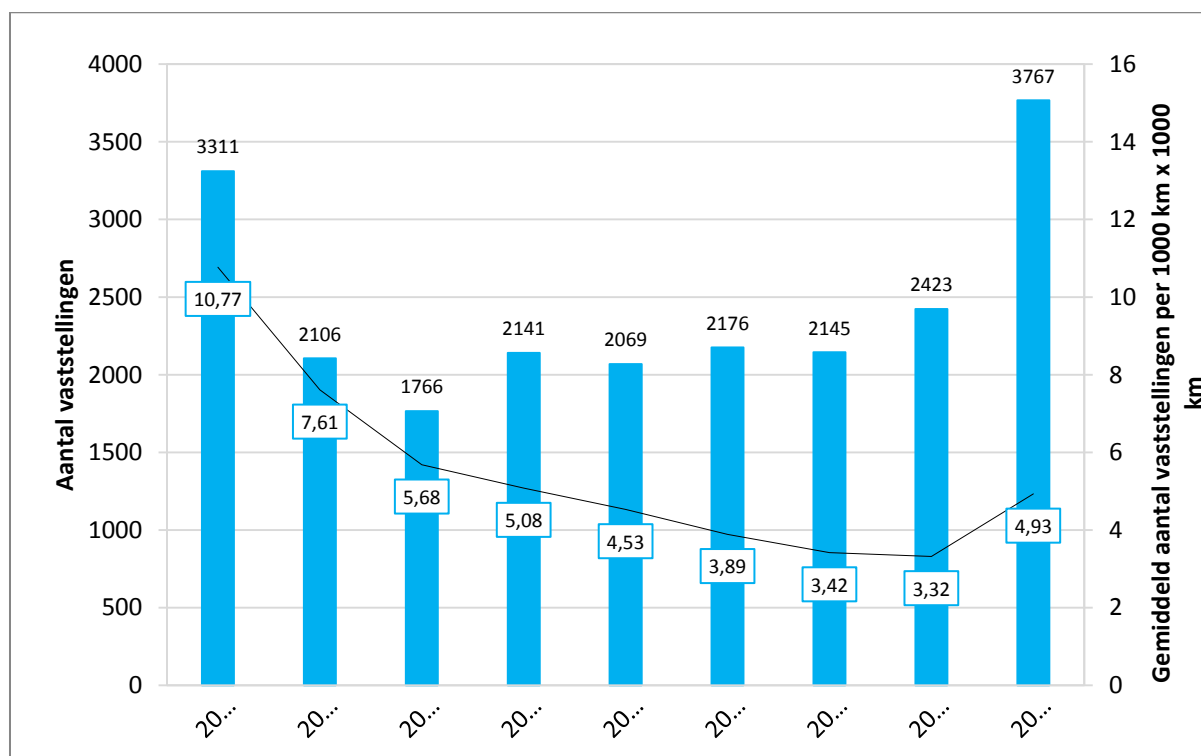
Wat betreft CleanSeaNet, de dienst voor satelliettoezicht op olie lekkages, luidt de conclusie van de evaluatie dat het een zinvol en nuttig instrument is voor de lidstaten. Het dekt alle mariene wateren in Europa en daarbuiten, en heeft een hoge toegevoegde waarde. Lozingen worden op uniforme wijze beoordeeld en gecontroleerd, en het programma heeft een ontmoedigend effect. Gezien het aanhoudende aantal lekkages en doelbewuste lozingen in de wateren van de EU, is het een nuttig instrument voor het bepalen van behoeften en tendensen. Samen met het Copernicusprogramma voor aardobservatie is het bovendien van belang voor een aantal andere EU-beleidsgebieden op het vlak van maritieme bewaking.

Aangezien de licenties gratis zijn, heeft het gebruik van door het Europees Ruimteagentschap beheerde satellieten de kosten aanzienlijk verlaagd. In de periode 2014-2016 zijn de kosten per 1 000 km<sup>2</sup> gecontroleerd gebied met ongeveer 22 % gedaald. Sinds de tweede helft van 2016 heeft het EMSA verhoudingsgewijs meer Sentinel-1-producten voor aardobservatie besteld, en dat zal de komende jaren nog toenemen. Door een beroep te doen op Sentinel-1A en 1B kan CleanSeaNet een betere dekking aanbieden en tegelijk de kosten verlagen.

Wat het ontmoedigend effect van CleanSeaNet betreft, was de algemene tendens in het grootste deel van de voorbije tien jaar een jaarlijkse afname van het aantal vastgestelde lekkages per gecontroleerd miljoen vierkante kilometer (zie figuur 2). In de periode 2008-2010 viel die daling samen met de economische crisis, een stijgend bewustzijn van de vervuiling op zee en verbeterde havenontvangstvoorzieningen. In de periode 2010-2015 was de daling geleidelijker.

In 2016 sloeg de tendens om en steeg het aantal vastgestelde potentiële lekken. Daar zijn een aantal mogelijke verklaringen voor: de lancering van de Sentinel-1-satellieten, waardoor de detectiecapaciteit steeg, de geoptimaliseerde planning van CleanSetNet en, in geringere mate, een stijgend scheepvaartvolume.

**Figuur 2: CleanSeaNet 2008 – 2016: tendens in het aantal vastgestelde potentiële verontreinigingen**



Bron: EMSA

### ***Acties in verband met gevaarlijke en schadelijke stoffen***

Een minderheid van de EU-bijdrage wordt gebruikt voor acties in verband met gevaarlijke en schadelijke stoffen. Hoewel die acties minder bekend zijn bij het grote publiek, omdat ze in de eerste plaats gericht zijn op het verstrekken van deskundige informatie voor de aanpak van een chemische noodtoestand, luidt de conclusie dat ze door de lidstaten als nuttig en waardevol worden beschouwd. Zij doen gemiddeld vijfmaal per jaar een beroep op de dienst van deskundigen van het EMSA.

### **CONCLUSIES**

Halverwege het mandaat van het EMSA kan worden geconcludeerd dat het Agentschap een uitgebreid programma heeft opgesteld en onderhouden voor de opsporing van, voorbereiding op en bestrijding van verontreiniging. Dat programma strookt met de opdracht van het EMSA om de responscapaciteit van de landen van de EU en de EVA in geval van grootschalige incidenten te versterken. De acties van het EMSA zorgen voor toegevoegde waarde, bewijzen nog altijd hun nut en hangen samen met het preventieve beleid en andere beleidsdomeinen van de EU, zoals civiele bescherming. Wat dat laatste betreft, is er één gebied waarop de lidstaten in noodgevallen beter kunnen worden ondersteund, namelijk de financiering van het vervoer van materieel voor de bestrijding van verontreiniging door middel van het EU-mechanisme voor civiele bescherming<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Besluit nr. 1313/2013/EU.



Sinds de invoering van de EMSA-maatregelen ter bestrijding van verontreiniging worden het mariene milieu, de kusten en de burgers ongetwijfeld beter beschermd. Door synergieën aan te gaan en prioriteiten te stellen is het Agentschap erin geslaagd om binnen de financiële grenzen van Verordening (EU) nr. 911/2014 zijn opdracht uit te breiden tot het aanpakken potentiële lekkages van olie- en gasinstallaties.

Niettegenstaande deze positieve resultaten zal het EMSA op aanbeveling van de raad van bestuur in 2018 en 2019 een nieuwe risicobeoordelingsoefening houden. Het Agentschap zal samen met regionale en nationale autoriteiten een soort stresstest van de bestaande capaciteit uitvoeren, om na te gaan of de responscapaciteit op langere termijn moet worden aangepast. Recent werd beslist dat het EMSA<sup>12</sup> meer moet gaan samenwerken met het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex) en het Europees Bureau voor visserijcontrole. Dat kan gevolgen hebben voor de acties op het gebied van de bestrijding van verontreiniging, aangezien in het kader van die samenwerking zal worden onderzocht of middelen kunnen worden gedeeld. Omdat het EMSA voor de uitvoering van zijn taken verschillende soorten schepen inzet, zou het Agentschap een rol kunnen spelen in polyvalente operaties waarbij schepen zowel voor kustbewaking, visserijcontrole als oliebestrijding worden gebruikt door het EMSA en andere bevoegde autoriteiten.

Verordening (EU) nr. 911/2014 zelf ten slotte, waarin de beschikbare meerjarenfinanciering voor de periode 2014-2020 is vastgesteld en die daarna komt te vervallen, heeft haar nut bewezen en heeft ervoor gezorgd dat het Agentschap zijn acties op het vlak van paraatheid en bestrijding kon uitvoeren. Door de complexe aard van sommige van die acties en de nood aan meerjarige overeenkomsten met de sector, ontstond de behoefte aan rechtszekerheid en financiële vooruitzichten op langere termijn. Dankzij de verordening kon het Agentschap profiteren van eenmalige investeringen in de vooruitrusting van schepen voor olierecuperatie en werden schaalvoordelen voor satellietdiensten gecreëerd.

Nu de acties zijn uitgevoerd en er ervaring is opgedaan met de aanbesteding van meerjarige contracten, lijken een afzonderlijk financieel instrument en een aparte begrotingslijn in het meerjarig financieel kader (2020-2027) niet meer zo essentieel om het voortbestaan van de operationele diensten te verzekeren.

De begroting voor de voortgezette financiering van deze acties, waarbij rekening wordt gehouden met de huidige en toekomstige begrotingsbeperkingen, zal integraal deel blijven uitmaken van de jaarlijkse subsidie van de Unie. De rechtsgrondslag voor de actie is het algemene mandaat van het EMSA en de precieze reikwijdte van de acties is vastgelegd in de desbetreffende actieplannen en het werkprogramma van het Agentschap. Dat garandeert dat het EMSA zijn acties ter bestrijding van verontreiniging van de zee door schepen en olie- en gasinstallaties kan voortzetten.

---

<sup>12</sup> Verordening (EU) 2016/1625 (PB L 251, blz. 77).