

Brüssel, den 16.5.2018
SWD(2018) 229 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG

Eignungsprüfung der Rechtsvorschriften über den Seeverkehr hinsichtlich der Verantwortlichkeiten der Flaggenstaaten, der Hafenstaatkontrolle und dem Überwachungs- und Informationssystem für den Schiffsverkehr sowie den Meldeformalitäten für Schiffe beim Einlaufen in und/oder Auslaufen aus Häfen der Mitgliedstaaten

{SWD(2018) 228 final}

ZUSAMMENFASSUNG

Die Eignungsprüfung der Rechtsvorschriften über den Seeverkehr zielt darauf ab, eine umfassende Evaluierung der wesentlichen Elemente der EU-Rechtsvorschriften zur Unterstützung der Sicherheit des Seeverkehrs, zur Verhütung von Verschmutzung und zur Effizienz des Seeverkehrs und der Beförderung auf See zu liefern. Sie deckt die drei Pfeiler der Sicherheit des Seeverkehrs und der Verhütung von Verschmutzung ab: die Verantwortlichkeiten der Mitgliedstaaten als Flaggen-, Hafen- und Küstenstaaten. Sie bezieht auch EU-Rechtsvorschriften ein, die die Wettbewerbsfähigkeit des Kurzstreckenseeverkehrs (im Vergleich mit anderen Verkehrsarten) und die Erreichung eines europäischen Seeverkehrsraums ohne Grenzen unterstützen.

Bei der Eignungsprüfung, die im Rahmen des Programms zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT) durchgeführt wurde, wurde die Interaktion zwischen den betroffenen fünf wesentlichen Richtlinien und deren Umsetzung genauer untersucht. Es wurde bewertet, ob und wie die Ziele der Wettbewerbsfähigkeit und des hohen Qualitätsniveaus der Schifffahrt besser unterstützt werden und sich gegenseitig verstärken können, während auch die internationalen Regeln und Übereinkommen betrachtet wurden, auf denen sie basieren und die sie durchsetzen.

Die Eignungsprüfung wird von Einzelevaluierungen der Richtlinien begleitet, die zusätzliche ausführliche Informationen enthalten.

Die Sicherheitssituation im Seeverkehr heute ist durch sehr wenige Todesfälle und sehr wenige schwere Zwischenfälle gekennzeichnet. Ein einziger Unfall auf See kann jedoch unverhältnismäßige Auswirkungen haben und es besteht kein Anlass zur Selbstzufriedenheit. Ein weiteres allgemeines Merkmal heute sind die gleichen Ausgangsbedingungen für die Mitgliedstaaten, die durch die von der EU geführte einheitliche Umsetzung und Durchsetzung internationaler Übereinkommen und Regeln hinsichtlich der Verantwortlichkeiten und Pflichten von Flaggen-, Hafen- und Küstenstaaten erreicht wird.

Dieser Situation stehen die Meldeformalitäten und Verwaltungsverfahren für den Seeverkehr gegenüber, die nicht auf EU-Ebene harmonisiert sind. Dies stellt einen erheblichen Aufwand für Schifffahrtsunternehmen dar und behindert die Effizienz des Seeverkehrs und seine Wettbewerbsfähigkeit im Vergleich zu anderen Verkehrsarten.

Die Eignungsprüfung baut auf Nachweisen auf, die bei den Einzelevaluierungen der Richtlinien gesammelt wurden. Letztere wurden durch externe Studien und Konsultationen externer Interessengruppen gestützt. Es gab Einschränkungen, beispielsweise hinsichtlich der Repräsentativität des Feedbacks einiger Interessengruppen. Darüber hinaus ist die Analyse überwiegend von qualitativem Charakter. Es besteht breites Einverständnis darüber, dass Statistiken und Daten zum Seeverkehr nur in geringem Umfang vorliegen, unvollständig und nicht ohne weiteres vergleichbar sind. Dies stellt eine weitere Einschränkung der Eignungsprüfung dar, aber es wurden Maßnahmen zur Minderung ergriffen, zu denen auch die Nutzung aller Daten von der Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs und von anderen Quellen gehört.

Ferner ist zu betonen, dass die Herstellung der Verbindung zwischen bestimmten Auswirkungen und der Reihe von Rechtsvorschriften, auf die sich die Eignungsprüfung bezieht, kompliziert ist. Einfluss auf die Sicherheit und Effizienz des Seeverkehrs haben nicht

nur die fünf betroffenen Richtlinien, sondern auch ein umfassender Rahmen von internationalen, EU- und nationalen Rechtsvorschriften. Wichtig ist auch, dass die Sicherheit und Effizienz des Seeverkehrs von einer Reihe externer Faktoren abhängig ist, beispielsweise konjunkturellen Faktoren, die die Markt- und Betriebsbedingungen beeinflussen, sowie unternehmerischen, operativen und Investitionsentscheidungen der Schiffseigentümer. Die gezogenen Schlussfolgerungen müssen vor dem Hintergrund dieser Vorbehalte gesehen werden.

Unter Berücksichtigung der methodischen Einschränkungen der Bewertung kommt die Eignungsprüfung zu dem Schluss, dass die überprüften Rechtsvorschriften insgesamt dazu beigetragen haben, die Ziele eines sicheren, geschützten und nachhaltigen Seeverkehrs zu erreichen. Der Mehrwert der EU-Intervention im Vergleich zu einer Situation, in der internationale Verpflichtungen nur in das nationale Recht integriert werden, liegt in der Durchsetzung und harmonisierten Umsetzung von Regeln sowie in der Zusammenarbeit aller EU-Mitgliedstaaten im Hinblick darauf, gemeinsam nachhaltige Lösungen auf internationaler, EU- und regionaler Ebene zu finden. Dies sorgt für ein hohes und einheitliches Sicherheitsniveau und für gleiche Ausgangsbedingungen für die Mitgliedstaaten. Ein wesentlicher Faktor, der das Tätigwerden der EU relevant, effizient und wirksam macht und einen Mehrwert bringt, ist die Unterstützung, die die Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs für die Mitgliedstaaten und die Kommission leistet.

Hinsichtlich der internen und externen Kohärenz des Gesamtrahmens demonstriert die Eignungsprüfung die Relevanz der kontinuierlichen Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Erfüllung der ihnen obliegenden internationalen, EU- und nationalen Verpflichtungen. Die Analyse hat gezeigt, dass eine Neuausrichtung des Rechtsrahmens insgesamt notwendig ist, hin einem stärker präventiv ausgerichteten Ansatz, vor allem durch eine Verstärkung des Tätigwerdens der EU im Bereich der ersten Verteidigungslinie, nämlich der Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten als Flaggenstaaten. Eine Angleichung der Flaggenstaat-Richtlinie an die geänderten einschlägigen internationalen Regeln ist erforderlich.

Was die Richtlinien über die Hafenstaatkontrolle, über Unfalluntersuchungen und über das Überwachungs- und Informationssystem für den Schiffsverkehr anbetrifft, so lässt die Situation heute erkennen, dass allmähliche Verbesserungen durch schrittweise Änderungen möglich sind.

Die Richtlinie über Meldeformalitäten weist erhebliche Defizite in Bezug auf das Meldungsumfeld hinsichtlich des Einlaufens in den Hafen für Seeverkehrsbetreiber auf. Das Hauptproblem liegt in der mangelhaften Harmonisierung der nationalen einzigen Fenster für den Seeverkehr und der insgesamt mangelnden Harmonisierung aller Meldepflichten eines in einen Hafen einlaufenden Schiffs auf EU-Ebene. Heute sieht jedes nationale einzelne Fenster anders aus. Die Datenformate sind unterschiedlich, die Meldeverfahren sind unterschiedlich und der Umfang der Meldungen über jedes nationale einzige Fenster ist unterschiedlich. Das nicht harmonisierte Meldungsumfeld führt dazu, dass Meldungen eine sehr umständliche und zeitaufwändige Aufgabe für die Schifffahrtsunternehmen sind. Diese Mängel werden bei einer Überarbeitung der Richtlinie im Rahmen des Arbeitsprogramms der Kommission 2018 behoben werden.

Insgesamt hat die Eignungsprüfung folgende Empfehlungen zum Ergebnis:

- Beibehaltung der EU-Schicht der Rechtsvorschriften und weitere Verstärkung der Kapazitäten der Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs. Schrittweise Änderungen können vorgenommen werden, ohne Notwendigkeit von Änderungen der Rechtsvorschriften.
- Prüfung zusammen mit den Mitgliedstaaten der Möglichkeiten einer besseren Nutzung der Ressourcen auf nationaler und auf EU-Ebene, unter ganzheitlicher Betrachtung der verschiedenen Überprüfungs- und Besichtigungspflichten, Stärkung der Rolle der Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs und der Unterstützung, die sie liefert, und Nutzung der Effizienzgewinne, die die Digitalisierung und der Informationsaustausch bieten.
- Vorrangige Ergreifung von Maßnahmen für die notwendige Vereinfachung und Harmonisierung der Meldeformalitäten. Die Eignungsprüfung gelangt ganz klar zu dem Schluss, dass dies der wichtigste Vereinfachungsschritt ist, der im überprüften Politikbereich erforderlich ist, und dass ihm oberste Priorität in den kommenden Jahren zukommt.
- Förderung der Digitalisierung und Fortsetzung der Investitionen in die digitalen Systeme, Anwendungen und Datenbanken der Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs zur Unterstützung der Durchsetzung, zur Erleichterung der Umsetzung und zur Verringerung des Aufwands für Seebehörden und Schifffahrtsunternehmen.

Auch wenn die Sicherheit des Seeverkehrs entscheidend ist, so sollte der zugehörige rechtliche Rahmen Bedingungen unterstützen, unter denen die Schifffahrtsbranche florieren und auf dem weltweiten Markt wettbewerbsfähig bleiben kann. Dies schließt die Integration neuer Ansätze und neu entstehender Technologien ein. Ein Weg, den es zu nutzen gilt, ist die Entwicklung risikobasierter Ansätze mit Unterstützung der Systeme der Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs, um die optimale Nutzung technischer Ressourcen, möglicherweise durch gemeinsame Nutzung oder Pooling, zu fördern, mit dem Ziel, fachliche Engpässen zu vermeiden und den Aufwand für Schifffahrtsunternehmen zu verringern, die auf hohem Qualitätsniveau arbeiten.

Ein solcher proaktiver Ansatz im Hinblick auf Sicherheit, Gefahrenabwehr und die Verhütung von Verschmutzung würde die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors unterstützen, ohne dass der Fokus auf Durchsetzung und einem hohen Qualitätsniveau der Schifffahrt verloren ginge. Dies hat, verbunden mit der Vereinfachung der Meldeformalitäten, das Potenzial, einen sicheren, geschützten und nachhaltigen europäischen Seeverkehrsraum ohne Grenzen zu erreichen.