



Brüssel, den 16.5.2018  
SWD(2018) 231 final

**ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**

**ZUSAMMENFASSUNG**

**Ex-post-Evaluierung der Richtlinie 2009/16/EG über die Hafenstaatkontrolle**

{SWD(2018) 230 final}

## ZUSAMMENFASSUNG

Die Richtlinie 2009/16/EG führt das EU-System der Hafenstaatkontrolle ein. Die Hafenstaatkontrolle ist die Überprüfung von Schiffen unter ausländischer Flagge in anderen nationalen Häfen durch Beamte der Hafenstaatkontrolle im Hinblick darauf, ob die Befähigung des Kapitäns, der Offiziere und der Mannschaft, der Zustand von Schiff und Ausrüstung den Anforderungen der internationalen Übereinkommen entsprechen und ob das Schiff dem anwendbaren internationalen Recht gemäß bemannt ist und betrieben wird. Insofern ist die Hafenstaatkontrolle ein wichtiger Aspekt der Gewährleistung der Seeverkehrssicherheit.

Die primäre Verantwortung für die Kontrolle, ob Schiffe international vereinbarte Normen für die Sicherheit, die Verhütung von Verschmutzung und die Lebens- und Arbeitsbedingungen an Bord einhalten, liegt beim Flaggenstaat, während die Verantwortung für die Erhaltung des Schiffes und seiner Ausrüstung im Anschluss an die Besichtigung, um die Anforderungen der für das Schiff geltenden Übereinkommen zu erfüllen, bei dem für das Schiff verantwortlichen Unternehmen liegt. Allerdings war im Laufe der Zeit innerhalb der EU und weltweit zu beobachten, dass die Umsetzung und Durchsetzung internationaler Normen durch eine Reihe von Flaggenstaaten ernsthafte Mängel aufweist. Ähnliche Mängel bei der Erfüllung ihrer Aufgaben sind bei einem Teil der Schiffseigner festzustellen.

EU-Flaggenstaatregeln können nicht extraterritorial auf Schiffe, die die Flagge eines Drittlands führen, oder deren Eigner angewendet werden, die in Einklang mit dem Grundsatz des Völkergewohnheitsrechts, der sogenannten „Freiheit der Schifffahrt“, das Recht haben, in jedem Hafen einzulaufen.

Die Hafenstaatkontrolle in der Europäischen Union beruht auf dem bereits bestehenden System der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit der Pariser Vereinbarung über die Hafenstaatkontrolle (Pariser Vereinbarung). Alle EU-Mitgliedstaaten mit Häfen sowie Kanada, die Russische Föderation, Island und Norwegen sind Mitglied der Pariser Vereinbarung. Die Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs (EMSA) spielt eine wesentliche unterstützende Rolle bei der Umsetzung der Hafenstaatkontrolle. Die Pariser Vereinbarung erwartet von ihren Mitgliedstaaten, dass sie die internationalen Regeln für die Sicherheit, die Verhütung von Verschmutzung und die Lebens- und Arbeitsbedingungen an Bord durchsetzen, die von den einschlägigen Gremien der Vereinten Nationen (der Internationalen Seeschifffahrtsorganisation IMO und der Internationalen Arbeitsorganisation IAO) entwickelt wurden. Diese Erwartungen basieren jedoch auf dem Grundsatz der Freiwilligkeit. Das EU-System geht weiter, indem die Durchsetzung internationaler Normen und aller EU-Normen, die ebenfalls anwendbar sein können, rechtlich zwingend vorgeschrieben wird.

Diese Ex-post-Evaluierung der Richtlinie 2009/16/EG über die Hafenstaatkontrolle wurde als Teil der Eignungsprüfung der Rechtsvorschriften über den Seeverkehr im Rahmen des Arbeitsprogramms der Kommission 2016 eingeleitet. Somit ist die Evaluierung ein Teil des REFIT-Programms der Kommission und legt ein besonderes Augenmerk auf potenzielle Bereiche einer Verringerung des Verwaltungsaufwands und einer Vereinfachung.

Die Evaluierung wurde im Oktober 2016 eingeleitet und die unterstützende Studie des externen Auftragnehmers wurde im Juni 2017 abgeschlossen. Ihr Zweck ist eine Bewertung des durch die Richtlinie 2009/16/EG vorgesehenen Hafenkontrollsystems im Hinblick auf

Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz, Kohärenz und EU-Mehrwert. Besondere Aufmerksamkeit wurde bestimmten Problemen geschenkt, die von der EMSA in einer horizontalen Analyse der Besuche, die die Agentur in den Mitgliedstaaten zur Überprüfung der Umsetzung durchgeführt hat, als wiederkehrende Probleme identifiziert wurden.

Diese Evaluierung untersucht die Anwendung und die Folgen der Richtlinie über die Hafenstaatkontrolle ab ihrem Inkrafttreten im Januar 2011 bis Juni 2016 in den 23 Mitgliedstaaten, in denen sie umgesetzt wurde. Der von einem externen Auftragnehmer erstellte Evaluierungsbericht liefert der Kommission eine unabhängige, faktengestützte Bewertung der Umsetzung des Hafenstaatkontrollsystems der EU hinsichtlich seiner Wirkungen und des Bedarfs, den es erfüllen soll.

Das wichtigste Ergebnis dieser Evaluierung ist, dass die Richtlinie 2009/16/EG zwar in gewissem Umfang weniger Flexibilität als die Pariser Vereinbarung bringt, aber einen Mehrwert schafft, indem der Rahmen des Hafenstaatkontrollsystems mit einem Mechanismus der rechtlichen Durchsetzung kombiniert wird, um sicherzustellen, dass er in den Mitgliedstaaten umgesetzt wird. Der Beitrag der EMSA hat das Hafenstaatkontrollsystem der EU in wichtigen Aspekten unterstützt, vor allem durch die Förderung eines harmonisierten europäischen Ansatzes der Hafenstaatkontrolle. Die Bedeutung der Datenbank THETIS wurde von den Interessenträgern hervorgehoben. Mehr als zwei Drittel ziehen ausschließlich THETIS für die Entscheidung heran, welche Schiffe besichtigt werden sollen. Die Rolle der EMSA bei der Verwaltung und Aktualisierung von THETIS sowie die Schulung, die die Agentur für die Besichtigter mit dem Ziel anbietet, die Umsetzung von Überprüfungen der Hafenstaatkontrolle im gesamten Gebiet der Pariser Vereinbarung zu harmonisieren, wurden hervorgehoben. Ein wesentlicher Aspekt der Richtlinie besteht darin, dass sie die zuvor durch die Mitgliedstaaten der Pariser Vereinbarung „nach besten Kräften“ durchgeführten Arbeiten verbindlich vorschreibt. Dies hat Druck erzeugt, Leistung zu erbringen und ständige Verbesserungen zu erreichen, und zu einer besseren Mittelzuweisung für die Hafenstaatkontrolle auf der Ebene der Mitgliedstaaten geführt.

Die Evaluierung zeigt, dass die Richtlinie über die Hafenstaatkontrolle weiterhin eine zentrale Rolle in der Verteidigung gegen unternormige Schiffe in EU-Gewässern spielt. Das zielgerichtete System für die Hafenstaatkontrolle ist wirksam, da es diejenigen Schiffe erfasst, bei denen das höchste Risiko einer Nichteinhaltung der vereinbarten internationalen/EU-Normen besteht. Auf diese Weise hat die Hafenstaatkontrolle zu den angestrebten Zielen einer Verbesserung der Sicherheit und Gefahrenabwehr im Seeverkehr, der Verhütung von Verschmutzung und der Sicherstellung angemessener Arbeitsbedingungen beigetragen.

Hinsichtlich der Wirksamkeit ist festzustellen, dass dadurch, dass die Hafenstaatkontrolle auf der gemeinsamen Nutzung von Informationen aus Überprüfungen beruht und jedes Schiff ein eigenes Risikoprofil hat, gezielt Schiffe überprüft werden können, die bereits in der Vergangenheit bei Überprüfungen Mängel aufwiesen. Die Hafenstaatkontrolle verringert damit den Überprüfungsaufwand für Schiffseigner und Schiffe, die gezeigt haben, dass sie die Vorschriften einhalten und auf einem hohen Qualitätsniveau sind, da diese mit geringerer Wahrscheinlichkeit Überprüfungen unterzogen werden. Auch wenn einige Mitgliedstaaten Probleme damit haben, qualifizierte Besichtigter für die Hafenkontrolle anzuwerben oder zu halten, sind die Besichtigter, die Überprüfungen im Rahmen der Hafenstaatkontrolle in EU-

Häfen durchführen, angemessen qualifiziert und die Überprüfungen der Hafenstaatkontrolle werden in der ganzen EU in harmonisierter Weise durchgeführt.

Bei der Evaluierung wurde festgestellt, dass die Schulung im Bereich der Hafenstaatkontrolle, die die EMSA für die Behörden der Mitgliedstaaten bereitstellt, um eine einheitliche Herangehensweise an die Überprüfungen sicherzustellen, sehr wirksam war, und es wird empfohlen, dass die EMSA weiterhin eine einheitliche Schulung anbietet. Die Mitgliedstaaten sollten der EMSA ihre Wünsche für eine bedarfsbezogene Schulung nennen, versuchen, aus den Stärken der bestehenden Ansätze für Schulung/Hintergrund/Einstellung zu lernen und aktiv hin auf einen harmonisierten Schulungsansatz arbeiten.

Hinsichtlich der Effizienz zeigen Daten zu den Kosten der Überprüfungen in allen Mitgliedstaaten, dass die Kosten 2016 mehr oder weniger den Kosten von 2011 entsprechen. Durch eine höhere operationelle Flexibilität werden möglicherweise die Kosten für einige Mitgliedstaaten gesenkt. Aus der Sicht der Schiffseigner werden die Kosten in Verbindung mit der Hafenstaatkontrolle als in einem angemessenen Verhältnis zum Ziel stehend betrachtet und eine gute Bewertung bei der Hafenstaatkontrolle wird als wichtiger Nachweis der Qualität und als Wettbewerbsfaktor betrachtet.

In der Evaluierung wird die Notwendigkeit einer Steigerung der operationellen Flexibilität (beispielsweise hinsichtlich nicht zustande gekommener Überprüfungen) betont. Darüber hinaus zeigen die Ergebnisse, dass die Schnittstelle zwischen dem SafeSeaNet-System und der Datenbank THETIS zu funktionieren scheint, auch wenn eine kontinuierliche Weiterentwicklung als Reaktion auf das Feedback der Nutzer in Erwägung gezogen werden könnte. In einigen Fällen stellen Mitgliedstaaten jedoch nicht die erforderlichen Daten für das SafeSeaNet-System bereit, was Auswirkungen auf die Wirksamkeit des Systems haben könnte.

Das Hafenstaatkontrollsystem der EU wird als intern und mit anderen Rechtsvorschriften kohärent gesehen. Mehrere Mitgliedstaaten haben Bedenken geäußert, dass die Hafenstaatkontrolle sich zu weit von ihren ursprünglichen Zielen wegbewegt und die Gefahr besteht, dass das Hafenstaatkontrollsystem mit zu vielen Aufgaben überlastet wird und dadurch seine Kernaufgabe verwässert wird. Diesem Argument steht ein von einigen Mitgliedstaaten zum Ausdruck gebrachter Wunsch entgegen, dass der Anwendungsbereich der Hafenstaatkontrolle erweitert werden soll, um eine Überprüfung ausländischer Fischereifahrzeuge im Hinblick auf Sicherheit sowie auf Umwelt und Arbeitsbedingungen bezogene Fragen zuzulassen.