



Brüssel, den 16.5.2018
SWD(2018) 233 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG

**Ex-post-Evaluierung der Richtlinie 2009/21/EG über die Erfüllung der
Flaggenstaatpflichten und der Richtlinie 2009/18/EG zur Festlegung der Grundsätze für
die Untersuchung von Unfällen im Seeverkehr**

{SWD(2018) 232 final}

ZUSAMMENFASSUNG

Diese Ex-post-Evaluierung prüft die Richtlinie 2009/21/EG über die Erfüllung der Flaggenstaatpflichten und die Richtlinie 2009/18/EG zur Festlegung der Grundsätze für die Untersuchung von Unfällen im Seeverkehr.

Die Maßnahmen im Bereich des Seeverkehrs zielen darauf ab, die langfristige Leistungsfähigkeit des Seeverkehrssystems der EU insgesamt zugunsten aller anderen Wirtschaftssektoren und des Endverbrauchers sicherzustellen. Die EU-Politik fördert die strikte Umsetzung der Regeln für die Sicherheit und Gefahrenabwehr im Seeverkehr sowie für die Verhütung von Verschmutzung mit dem Ziel, das Risiko schwerer Seeunfälle zu verringern und die Umweltauswirkungen des Seeverkehrs zu minimieren, während gleichzeitig die Wettbewerbsfähigkeit erhalten bleibt.

Das internationale Recht (entwickelt von der Internationalen Seeschiffahrtsorganisation IMO) schreibt vor, dass die Mitgliedstaaten als Flaggenstaaten alle notwendigen Maßnahmen ergreifen, um den anwendbaren internationalen Instrumenten volle Wirksamkeit zu verleihen. Es handelt sich dabei um eine nicht übertragbare Verpflichtung jedes Flaggenstaates und der Kerngrundsatz, um dies aus Sicht der Sicherheit und des Umweltschutzes zu gewährleisten, lautet, dass die Ausbildung und Befähigung der Seeleute, ebenso wie die Lebens- und Arbeitsbedingungen an Bord eines Schiffes für seinen Verwendungszweck geeignet sein müssen. Die Richtlinie 2009/21/EG legt den Rahmen für die Überwachung auf EU-Ebene fest, indem (zu diesem Zeitpunkt freiwillige) IMO-Audits für alle EU-Flaggenstaaten verbindlich gemacht werden. Somit wird die wirksame Erfüllung aller einschlägigen Verpflichtungen mittels Audits eines Flaggenstaates durch die IMO in vollem Umfang überprüft, einschließlich aller Aspekte, Schiffsregister und Verwaltungsvereinbarungen.

Zu den Flaggenstaatpflichten eines Staates gehört die Durchführung von Unfalluntersuchungen. Durch die Richtlinie 2009/18/EG werden die Grundprinzipien der einschlägigen internationalen Vorschriften (IMO) in das EU-Recht übernommen, aber es wird auch die wichtige Bestimmung eingeführt, dass Unfalluntersuchungsstellen angesichts des Charakters ihrer Tätigkeit unabhängige Stellen sein müssen. Länder, die von einem Unfall auf See betroffen sind, haben die Pflicht, die Ursachen zu untersuchen und Vorschläge zu liefern, wie eine Wiederholung solcher Unfälle vermieden werden kann. Solche Untersuchungen zielen nicht darauf ab, eine zivil- oder strafrechtliche Haftung zu ermitteln oder zuzuweisen, sondern sie sollen im EU-Kontext sicherstellen, dass (1) eine Unfalluntersuchung stattfindet, (2) ein Bericht über den Unfall erstellt wird und (3) der Unfall diskutiert wird, damit die Mitgliedstaaten aus Unfällen „lernen“ und ein erneutes Auftreten verhindern können, damit die Seeverkehrssicherheit erhöht wird.

Zweck dieser Ex-post-Evaluierung ist eine Bewertung der Anwendung der Flaggenstaatrichtlinie und der Unfalluntersuchungsrichtlinie unter Berücksichtigung ihrer Ziele und unter näherer Betrachtung unter anderem ihrer Auswirkungen auf die Seeverkehrssicherheit und von einschlägigen Entwicklungen auf nationaler und internationaler Ebene in Verbindung mit der Erfüllung der Pflichten durch die Mitgliedstaaten, die ihnen als Flaggenstaaten obliegen.

Diese kombinierte Ex-post-Evaluierung wurde durch eine von einem externen Auftragnehmer erstellte Evaluierung unterstützt.

Diese Evaluierung untersucht die Anwendung und die Folgen der zwei Richtlinien ab ihrem Inkrafttreten im Januar 2011 bis zum Dezember 2015 in allen Mitgliedstaaten, in denen sie umgesetzt wurde. Die Evaluierung bewertet die Wirksamkeit, Effizienz, Relevanz, Kohärenz und den EU-Mehrwert der Richtlinien.

In Bezug auf die Flaggenstaatrichtlinie müssen die Mitgliedstaaten ihre Pflichten erfüllen, die darin bestehen, dass alle anwendbaren Regeln auf internationaler und auf EU-Ebene eingehalten werden, bevor einem Schiff das Recht eingeräumt wird, ihre Flagge zu führen, in ihr (eines ihrer) Schiffsregister eingetragen zu werden und eingesetzt zu werden. Dies ist von grundlegender Bedeutung, um gleiche Ausgangsbedingungen im Bereich der Seeverkehrssicherheit zu gewährleisten, einschließlich Ausbildung der Seeleute und Verhütung von Verschmutzung auf internationaler Ebene. Um die Flaggenbehörden der Mitgliedstaaten bei der wirksamen Ausübung ihrer Pflichten zu unterstützen, verlangen die EU-Rechtsvorschriften von allen Mitgliedstaaten, dass sie ein Qualitätsmanagementsystem für die operativen Teile ihrer flaggenbezogenen Tätigkeiten entwickeln, umsetzen, zertifizieren und pflegen.

Zur Gewährleistung der wirksamen Beaufsichtigung und Kontrolle seiner Flotte muss jeder Mitgliedstaat detaillierte Informationen und Aufzeichnungen zu den Schiffen, die seine Flagge führen, einschließlich Informationen zu Unfällen auf See, pflegen und leicht zugänglich machen (normalerweise in einem Flaggenstaatregister). Zu Nachprüfungs Zwecken muss sich jeder Mitgliedstaat als Flaggenstaat zwingend einem IMO-Audit unterziehen (zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Flaggenstaatrichtlinie war dies nicht obligatorisch) und das Ergebnis gemäß den einschlägigen innerstaatlichen Bestimmungen über die Wahrung der Vertraulichkeit veröffentlichen. Gesamtziel dabei ist es, einerseits den Grad der Umsetzung der IMO-Instrumente durch die Staaten in ihrer Eigenschaft als Flaggenstaaten zu überprüfen und andererseits Bereiche oder Probleme, die eine weitere Verbesserung der Ausübung der Funktionen und der operativen Aufsicht über Schiffe ermöglichen, zu erkennen und entsprechend zu handeln, um so eine kontinuierliche Verbesserung zu erreichen.

Die Umsetzung der Pflichten als Flaggenstaaten (und als Küsten- und Hafenstaaten) gemäß den IMO-Instrumenten orientiert sich an den IMO-Instrumenten und dem jetzt obligatorischen Kodex für die Anwendung der IMO-Instrumente der IMO (IMO Instruments Implementation Code – III-Kodex) und deckt Bereiche wie Umsetzung, Delegation von Befugnissen, Durchsetzung, Besichtigter des Flaggenstaats, Untersuchungen des Flaggenstaats und Überprüfung und Verbesserung ab.

Die Unfalluntersuchung ist ein Teil der Pflichten des Flaggenstaats und im EU-Kontext verpflichtete die Unfalluntersuchungsrichtlinie die Mitgliedstaaten dazu, eine unabhängige Untersuchungsstelle einzurichten, die sehr schwere Unfälle auf See untersucht und über die Untersuchung anderer entscheidet, ein System sicherheitsgerichteter Untersuchungen vorzusehen, in üblicher Weise strukturierte Untersuchungsberichte zu erstellen und Daten zu Unfällen und Vorkommnissen in das für diesen Zweck geschaffene Europäische Informationsforum für Unfälle auf See (European Marine Casualty Information Platform – EMCIP) einzutragen. Sicherheitsuntersuchungen werden gesondert und getrennt von polizeilichen, justiziellen oder administrativen Untersuchungen durchgeführt, die entweder durch die Flaggen- oder die Küstenstaaten erfolgen. Zur Erleichterung der Arbeit der Mitgliedstaaten wurde eine gemeinsame Methodik zur Untersuchung von Unfällen und Vorkommnissen auf See entwickelt. Ferner wurde ein Rahmen für die ständige Zusammenarbeit der nationalen Untersuchungsstellen eingerichtet, um ihre Zusammenarbeit zu stärken.

Ohne die Flaggenstaatrichtlinie hätten sich eine Reihe von EU-Mitgliedstaaten wahrscheinlich keinem IMO-Audit unterzogen und wahrscheinlich hätten die Mitgliedstaaten auch kein Qualitätsmanagementsystem (QMS) gemäß international geltenden Qualitätsnormen eingeführt, zertifiziert und gepflegt. Der jetzt obligatorische III-Kodex schreibt dies nicht vor.

Allerdings lassen sich die Anforderungen des III-Kodex am effizientesten durch die Einführung und Pflege eines QMS erfüllen.

Zwischen 2011 und 2015 standen insgesamt 12 Mitgliedstaaten auf der grauen Liste der Pariser Vereinbarung. Dies hatte zur Folge, dass diese Mitgliedstaaten einen Bericht an die Kommission erstellen mussten, in dem sie die Gründe für diesen Zustand darlegten, ebenso wie die zur Verbesserung ihrer Flaggenstaatleistung vorgesehenen Abhilfemaßnahmen. Ohne die Flaggenstaatrichtlinie hätten die jeweiligen Seebehörden wahrscheinlich keine entsprechende Ursachenanalyse durchgeführt.

Ohne die Unfalluntersuchungsrichtlinie wären die seit 2011 geschaffenen 13 Unfalluntersuchungsstellen wahrscheinlich nicht eingerichtet worden. Es lässt sich daher begründeterweise sagen, dass es ohne die Richtlinie deutlich weniger Unfalluntersuchungsstellen geben würde und dass ihre Rechtsstellung weniger unabhängig von anderen öffentlichen Stellen wäre. Die meisten Länder, die vor 2011 keine Unfalluntersuchungsstelle hatten, führten Untersuchungen in der Regel in erster Linie zu Zwecken der Strafverfolgung durch. Durch die Schaffung der Unfalluntersuchungsstellen nahmen Unfalluntersuchungen aus Sicherheitsgründen, mit Schwerpunkt auf Unabhängigkeit und der Entwicklung von Sicherheitsempfehlungen zur Unfallprävention, an Fahrt auf. Ohne die Richtlinie gäbe es weniger Unfalluntersuchungsstellen und damit eine geringere Zahl von Sicherheitsuntersuchungen von Unfällen.

Die IMO hat einen Kodex zur Unfalluntersuchung entwickelt, aber der verbindliche Charakter der Unfalluntersuchungsrichtlinie hat zu einer harmonisierten Berichterstattung über Unfälle und Vorkommnisse geführt, da eine Reihe von Standardanforderungen erfüllt werden müssen. Die Schaffung der EMCIP hat die Berichterstattung und die Weitergabe von Berichten verstärkt und erleichtert. Das wäre ohne die Richtlinie nicht möglich gewesen.

Als Gesamtschlussfolgerung dieser Evaluierung auf der Grundlage der Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz, Kohärenz und den EU-Mehrwert lässt sich sagen, dass die zwei Richtlinien die Erwartungen aller beteiligten Behörden weitgehend erfüllt haben und EU-weit Vorteile bringen. Sie erfüllen die (gleichen) Ziele als Teil der Seeverkehrssicherheitspolitik und unterstützen die nationalen Kapazitäten bei der Erfüllung internationaler Pflichten und der Wahrnehmung von Verantwortlichkeiten und operativen Aufgaben im Seefahrtsbereich, die ihnen obliegen.

Die meisten Aspekte in Verbindung mit den Küsten- und Hafenstaatspflichten im III-Kodex (der für die IMO-Unterzeichnerstaaten am 1. Januar 2016 verbindlich wurde) sind bereits Gegenstand der EU-Gesetzgebung, aber die Regeln für die Mitgliedstaaten als Flaggenstaaten sind, mit Ausnahme der Unfalluntersuchungsrichtlinie, nicht gleichermaßen gut abgedeckt. Die Flaggenstaatrichtlinie hat eher einen Rahmen für bestimmte Pflichten von Mitgliedstaaten als Flaggenstaaten eingeführt, um die Einhaltung der ihnen obliegenden Pflichten sicherzustellen, in der Erwartung, dass der III-Kodex verbindlich wird.

Nahezu alle EU-Mitgliedstaaten als Flaggenstaaten haben fast die gesamte Arbeit hinsichtlich ihrer Flotte im gewerblichen Verkehr an anerkannte Organisationen delegiert, sodass nur noch inländische Transportschiffe und Fischereifahrzeuge bei ihnen verbleiben. Es muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass auch dann, wenn die Arbeit im Namen des Flaggenstaats an eine anerkannte Organisation delegiert wurde, die Verantwortung beim Flaggenstaat verbleibt, und es daher notwendig ist, eine klare und starke Überwachung aufrechtzuerhalten,

wie sie auch der III-Kodex vorschreibt. Probleme in Bezug auf die Flaggenstaatbehörden und die Mittelbereitstellung für sie werden erkannt.

Es wurde festgestellt, dass in der Flaggenstaatrichtlinie die Flaggenstaatspflichten fehlen. Da das einschlägige IMO-Instrument, der III-Kodex der IMO, 2016 verbindlich wurde, könnte die Richtlinie nun überarbeitet und an den III-Kodex angeglichen werden, wie dies mit anderen IMO-Instrumenten geschehen ist, um eine fortgesetzte Einheitlichkeit und Durchsetzung sicherzustellen, zu einem höheren Sicherheitsniveau im Seeverkehr und zu mehr Effizienz bei der Seebeförderung beizutragen und zudem gleiche Ausgangsbedingungen für alle Mitgliedstaaten zu garantieren. Die Vorschrift, dass Mitgliedstaaten als Flaggenstaaten den nun verbindlich vorgeschriebenen IMO-Audit durchlaufen müssen, sollte beibehalten werden, und die Bestimmung hinsichtlich der Veröffentlichung der Ergebnisse und der Folgemaßnahmen sollte gestärkt werden.

Eine Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Ausübung ihrer Flaggenpflichten, wie dies bereits bei den Hafen- und Küstenstaatspflichten der Fall ist, in Form von Hilfe durch die EMSA und der Nutzung EU-weiter Systeme (für Risikobewertung, Überwachung und Durchsetzung/Einhaltung der Pflichten) wäre sehr hilfreich. Ein zusätzliches und damit verbundenes Element wäre zunächst einmal eine nicht verpflichtende EMSA-Schulung für Flaggenstaat-Besichtiger. Dadurch könnten Seebehörden die IMO-Übereinkommen wirksamer umsetzen und zugleich wäre dies ein Beitrag zu einer stärkeren Harmonisierung der Flaggenstaatüberprüfungen in ganz Europa.

Da Ressourcenprobleme in Bezug auf die Flaggenstaatbehörden festgestellt wurden, ist eine Überwachung der Weiterentwicklung von Personal und Ressourcen ratsam, um ressourcenbedingten Einschränkungen zu erkennen und vorwegzunehmen. Dabei bleibt es wichtig, die verschiedenen Modelle zu berücksichtigen, nach denen die Mitgliedstaaten ihre Seebehörden organisieren. Insbesondere hinsichtlich der Frage, wie die Überwachung der anerkannten Organisationen durch die Mitgliedstaaten durchgeführt wird, wären klarere Regeln, Verfahren und Orientierungshilfen von Nutzen, ebenso wie hinsichtlich der Art und Weise des Austausches von Informationen untereinander und der Koordination und Zusammenarbeit mit der EMSA.

In Bezug auf die Unfalluntersuchungsrichtlinie kam die Evaluierung zu dem Schluss, dass diese weiterhin den Bedürfnissen der heutigen Gesellschaft entspricht. Es zeigte sich, dass die Richtlinie erfolgreich hinsichtlich der Erreichung ihrer ursprünglichen Zielsetzungen war, insbesondere, was die Verbesserung der Sicherheit im Seeverkehr anbetrifft. Sie liefert einen konsistenten Rahmen für die Durchführung von Untersuchungen von Unfällen auf See und stellt sicher, dass Unfalluntersuchungen in einheitlicher und harmonisierter Weise in der ganzen EU durchgeführt werden. Die Richtlinie hat allgemein zur Stärkung der Unabhängigkeit der Unfalluntersuchungsstellen und ihrer Fähigkeit zur Durchführung zügiger und unvoreingenommener Untersuchungen geführt. Allerdings gilt auch hier, ähnlich wie bei der Flaggenstaatrichtlinie, dass Ressourcen-, Personal- und Fachkompetenzfragen als problematisch erkannt wurden.