



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

**TEN/137
Sicherheit im Seeverkehr (Mitteilung)**

**TEN/149
Sicherheit im Seeverkehr/
Schiffe und Hafenanlagen**

Brüssel, den 29. Oktober 2003

STELLUNGNAHME

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

zu der

**"Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament,
den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen
über die Verbesserung der Gefahrenabwehr im Seeverkehr"**

und zu dem

**"Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates
über die Verbesserung der Gefahrenabwehr auf Schiffen und in Hafenanlagen"**

KOM(2003) 229 endg. – 2003/0089 (COD)

Die Europäische Kommission beschloss am 2. Mai 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

"Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Verbesserung der Gefahrenabwehr im Seeverkehr"
KOM(2003) 229 endg. - 2002/0089.

Der Rat beschloss am 26. Mai 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 80 Absatz 2 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

"Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verbesserung der Gefahrenabwehr auf Schiffen und in Hafenanlagen"
KOM(2003) 229 endg. - 2002/0089 (COD).

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 10. Oktober 2003 an. Berichtstermin war **Frau Bredima-Savopoulou**.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 403. Plenartagung am 29./30. Oktober 2003 (Sitzung vom 29. Oktober) mit 122 gegen 1 Stimme folgende Stellungnahme:

*
* *

1. **Einleitung**

- 1.1 Nach den Terroranschlägen des 11. September 2001 erhielt das Thema Sicherheit in der Welt einen höheren Stellenwert als je zuvor und rückte auf der politischen Tagesordnung nach ganz oben. Die nachfolgenden Ereignisse und Maßnahmen haben gezeigt, dass die Bekämpfung des Terrorismus vermutlich lange Zeit in Anspruch nehmen wird.
- 1.2 Auch vor dem 11. September 2001 beschäftigte sich die Europäische Union mit der Sicherheit im Seeverkehr, wie das Weißbuch über die europäische Verkehrspolitik¹ zeigt, in dem schon damals darauf hingewiesen wurde, dass die Sicherheit der Fahrgäste auf Kreuzfahrtschiffen in Europa verbessert werden muss.

¹ KOM(2001) 370 endg. vom 12.9.2001.

- 1.3 Am 23. April 2002 ersuchte die Kommission den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss in einem Schreiben von **Frau Loyola de Palacio**, gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags eine Sondierungsstellungnahme zum Thema "Verkehrssicherheit" zu erarbeiten.
- 1.4 Auf seiner Plenartagung am 24. Oktober 2002 verabschiedete der Ausschuss seine Sondierungsstellungnahme², in der er die Analyse der Kommission sowohl hinsichtlich der Problematik als auch der Lösungen unterstützte. Der Ausschuss schlug einige Anhaltspunkte für künftige EU-Maßnahmen im Bereich der Verkehrssicherheit vor.
- 1.5 Die Internationale Seeschiffahrtsorganisation (IMO) nahm ihre Arbeit zur Meeressicherheit im Februar 2002 auf. Die Kommission hielt es für sinnvoller, den Ausgang der Diskussionen in der IMO abzuwarten, als regionale einseitige Maßnahmen zu erarbeiten. Am 12. Dezember 2002 nahm die IMO im Anschluss an eine fünftägige Diplomatische Konferenz eine Änderung des Internationalen Übereinkommens zum Schutz des menschlichen Lebens auf See (SOLAS - Safety Of Life At Sea) an, insbesondere ein neues Kapitel mit dem Titel "Besondere Maßnahmen zur Verbesserung der Gefahrenabwehr in der Schifffahrt" sowie einen Internationalen Code für die Gefahrenabwehr auf Schiffen und in Hafenanlagen (ISPS-Code - International Ship and Port Facility Security). Alle Änderungen des SOLAS-Übereinkommens und des Teils A des ISPS-Code haben verbindlichen Charakter; Teil B dieses Codes enthält Empfehlungen, zu deren Umsetzung die Mitgliedstaaten aufgefordert werden.
- 1.6 Die wirksame Anwendung der Maßnahmen zur Gefahrenabwehr im Seeverkehr erfordert eine intensive Vorbereitung seitens der verschiedenen beteiligten Parteien. Die Umsetzung der IMO-Maßnahmen stellt eine große Herausforderung dar, insbesondere für kleinere Häfen und Entwicklungsländer. Die Regierungen werden bis Juni 2004 eine große Zahl von Maßnahmen umsetzen müssen. Entsprechend müssen sich auch die Schiffe und Seeschiffsunternehmen an die Sicherheitsvorschriften der IMO anpassen.

2. **Mitteilung über die Verbesserung der Gefahrenabwehr im Seeverkehr**

- 2.1 Da eine Transportkette nur so sicher ist wie ihr schwächstes Glied, wird nach Ansicht der Kommission ein Konzept, das zugleich den Aspekt der Multimodalität berücksichtigt, die Gefahrenabwehr im gesamten Verkehrssektor verbessern helfen. Die vorliegende Mitteilung behandelt zunächst ausschließlich die den Seeverkehr betreffenden Aspekte der Logistikkette.
- 2.2 Das Logistiksystem des Seeverkehrs der Europäischen Union, einschließlich Seegüterverkehr, Häfen und Hafendienste, ist an mehr als zwei Dritteln des gesamten Wirtschaftsverkehrs zwischen der Gemeinschaft und dem Rest der Welt beteiligt. Daher ist es wichtig,

²

ABl. C 61 vom 14.3.2003, S. 174.

die Gefahrenabwehr im Seeverkehr zu verbessern, ohne die Wettbewerbsbedingungen zu beeinträchtigen, und dabei gleichzeitig den Handel zu fördern.

- 2.3 In der Mitteilung wird auf einige Bereiche verwiesen, an denen derzeit gearbeitet wird, wie z.B. im Bereich der Gefahrenabwehr in den Häfen der Gemeinschaft, bei der Verbesserung der Gefahrenabwehr in der gesamten Logistikkette, der Kontrolle und dem Management der Gefahrenabwehr im Seeverkehr, den Versicherungsbedingungen und Risiken des Seeverkehrs und der gegenseitigen Anerkennung auf internationaler Ebene. Die Kommission hebt insbesondere Folgendes hervor:
- Die Beförderung von Fahrgästen ist als Priorität zu betrachten, da hier die Folgen einer vorsätzlichen kriminellen Handlung hinsichtlich der gefährdeten Menschenleben am schwersten wiegen.
 - Die Arbeiten im Rahmen der IMO zur Gefahrenabwehr im Seeverkehr beschränken sich auf Schiffe und Hafenanlagen, die die Schnittstelle Schiff/Hafen bilden.
 - Die Gefahrenabwehr im Seeverkehr hängt in hohem Maße von der Sicherheit der anderen Verkehrsträger ab, über die er versorgt wird. Es ist daher von größter Wichtigkeit, dass sowohl die Seefracht als auch die an ihrer Handhabung Beteiligten (Lieferer und Transportunternehmer) und ihre jeweiligen Verantwortlichkeiten identifiziert werden können.
 - Ohne die unterschiedlichen Verwaltungs- und Wirtschaftssysteme im Seeverkehrs- und Hafenbereich in Frage zu stellen, sollen sowohl auf nationaler als auch auf gemeinschaftlicher Ebene klare und verständliche Verfahren für die Gefahrenabwehr im Seeverkehr festgelegt werden.
 - Die Kommission wird im Laufe des Jahres 2003 die möglichen Folgen der Verstärkung der Gefahrenabwehr im Seeverkehr auf den Versicherungssektor prüfen, um für eine bessere Deckung des Risikos für die Betreiber und die Kunden des Seeverkehrs zu sorgen.
- 2.4 Die Kommission wird die Einrichtung einer Partnerschaft auf der Grundlage der gegenseitigen Anerkennung der Sicherheits- und Kontrollmaßnahmen mit allen ihren internationalen Partnern befürworten, unter anderem mit den Vereinigten Staaten, um zu einem harmonischen und sicheren Fluss des Handels im Seeverkehr beizutragen. Ein solches Abkommen sollte Vorrang vor den bilateralen Vereinbarungen haben, die bisher zwischen einigen Mitgliedstaaten und den amerikanischen Zollbehörden geschlossen wurden und wird sich auf die Grundsätze der Gegenseitigkeit und Nichtdiskriminierung stützen, die für den gesamten Handel zwischen der Gemeinschaft und den Vereinigten Staaten gelten.
- 2.5 Auf legislativer Ebene wird die Kommission, sofern erforderlich, eine Initiative zur Verbesserung sicherer Ausweispapiere für Seeleute vorsehen und behält sich vor, im Laufe des Jahres 2003 einen Richtlinienvorschlag vorzulegen, in dem zusätzliche Maßnahmen zur Gefahrenabwehr festgelegt werden, die in den Häfen der Gemeinschaft Anwendung finden.

Ferner beabsichtigt sie, Notfallpläne aufzustellen, damit im Bedarfsfall wirkungsvoll Hilfe geleistet werden kann.

3. **Vorschlag für eine Verordnung über die Verbesserung der Gefahrenabwehr auf Schiffen und in Hafenanlagen**

3.1 Hauptziel dieser Verordnung ist die Einführung und Umsetzung gemeinschaftlicher Maßnahmen zur Verbesserung der Gefahrenabwehr auf Schiffen im internationalen Seehandel und im nationalen Verkehr sowie zur Verbesserung der Gefahrenabwehr in den zugehörigen Hafenanlagen angesichts der Bedrohung durch vorsätzliche Handlungen. Die Verordnung soll außerdem als Grundlage für die harmonisierte Auslegung und Umsetzung sowie für die gemeinschaftliche Kontrolle der besonderen Maßnahmen zur Verbesserung der Gefahrenabwehr in der Schifffahrt dienen, die von der IMO verabschiedet wurden. Um obiges Ziel zu erreichen, sieht die Verordnung Folgendes vor:

- a) Sie geht über die von der IMO verabschiedeten Maßnahmen hinaus, indem sie bestimmte Vorschriften des Teils B des ISPS-Code, die dort nur Empfehlungscharakter haben, verbindlich vorschreibt; sie weitet u.a. die Maßnahmen für Passagierschiffe im nationalen Verkehr aus; sie weitet das Erfordernis der Durchführung von Sicherheitsbewertungen auf andere Schiffe im nationalen Verkehr aus.
- b) Sie fordert die Mitgliedstaaten auf, Abkommen zu schließen, um Vereinbarungen in Bezug auf die Gefahrenabwehr im innergemeinschaftlichen Linienseeverkehr auf festen Strecken und unter Nutzung speziell dafür vorgesehener Hafenanlagen zu treffen.
- c) Sie legt die von den Mitgliedstaaten zu treffenden Vorkehrungen für Häfen fest, die nur gelegentlich auf internationalen Fahrten angelaufen werden.
- d) Sie legt die Gefahrenabwehr-Kontrollen vor dem Einlaufen eines Schiffs gleich welcher Herkunft in einen Hafen der Gemeinschaft sowie die entsprechenden Kontrollen im Hafen fest.
- e) Sie schreibt eine einzige nationale Behörde, die für die Gefahrenabwehr für Schiffe und Hafenanlagen zuständig ist, sowie einen Zeitplan für die vorgezogene Durchführung bestimmter Vorschriften der Verordnung vor.
- f) Sie sieht die Überprüfung der Modalitäten für die Kontrolle der Umsetzung der nationalen Pläne vor, die im Rahmen dieser Verordnung verabschiedet wurden.
- g) Sie überträgt der Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs die Aufgabe, die Kommission bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen.

3.2 Um das globale Ziel der Gefahrenabwehr im Seeverkehr zu erreichen, schlägt die Kommission vor, sämtliche Vorschriften des Kapitels XI-2 des SOLAS-Übereinkommens und des Teils A des ISPS-Code auf Fahrgastschiffe auf Inlandfahrten auszuweiten. Ferner sieht sie die Möglichkeit vor, von der Verpflichtung zu Gefahrenabwehr-Kontrollen vor dem

Einlaufen in einen Hafen bei Schiffen abzusehen, die auf einem Liniendienst innerhalb eines Mitgliedstaats oder zwischen Mitgliedstaaten eingesetzt werden.

- 3.3 Die Mitgliedstaaten sollen einen nationalen Plan für die Durchführung dieser Verordnung aufstellen, angefangen mit der Benennung einer einzigen nationalen Behörde bis 1. Januar 2004 bis zur Ausstellung internationaler Zeugnisse über die Gefahrenabwehr an Bord von Schiffen bis 1. Juni 2004.
- 3.4 Die Verordnung räumt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit ein, untereinander Abkommen oder Übereinkommen zur Verbesserung der Gefahrenabwehr in der Schifffahrt zu schließen, insbesondere solche, die zur Förderung des innergemeinschaftlichen Kurzstrecken-Linienseeverkehrs auf festen Strecken unter Nutzung besonderer Hafenanlagen erforderlich sind.
- 3.5 Die Kommission schlägt vor, sechs Monate nach dem Anwendungsdatum dieser Verordnung in Zusammenarbeit mit den einzelstaatlichen Behörden mit Inspektionen zu beginnen, bei denen die Modalitäten der Kontrolle bei der Umsetzung der im Rahmen dieser Verordnung erlassenen nationalen Pläne überprüft werden. Die betroffenen Mitgliedstaaten werden rechtzeitig vor den Inspektionen informiert. Bei den Diensten, die mit der Kontrolle der Hafenanlagen, der Unternehmen und der Schiffe beauftragt sind, werden die Inspektionen jedoch unangekündigt durchgeführt.

4. Allgemeine Bemerkungen

4.1 Bemerkungen zu der Mitteilung

- 4.1.1 Der Seeverkehr ist von Natur aus leicht angreifbar. Der Sektor ist durch eine äußerst heterogene Arbeitnehmerschaft aus den verschiedensten Ländern und den Transport verschiedenartigster Güter, deren Herkunft, Zusammensetzung und Eigentumsverhältnisse häufig nicht eindeutig erkennbar sind, gekennzeichnet. Die folgende Aussage ist besonders zutreffend: Genau das, wodurch der Seetransport zum wirtschaftlichen Wohlstand beitragen konnte, macht ihn äußerst anfällig für seine Ausnutzung durch den Terrorismus.³
- 4.1.2 Der Ausschuss bekräftigt erneut⁴, dass Sicherheit ein Fragenkomplex ist, bei dem unbedingt alle Glieder der Transportkette in das Geschehen eingebunden werden sollten, um greifbare Ergebnisse zu erreichen. Kurzfristig sollte von allen an der Transportkette Beteiligten eine Sicherheitskultur entwickelt werden. Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung sollten mit Maßnahmen zur Bekämpfung herkömmlicher Sicherheitsprobleme verknüpft werden (organisiertes Verbrechen, Piraterie, Betrug, Schmuggel und illegale Einwanderung). Der Ausschuss fordert die Kommission dringend auf, die herkömmlichen Sicherheitsprobleme in ihrer

³ OECD: Security in Maritime Transport-Risk Factors and Economic Impact (Juli 2003).

⁴ ABl. C 61 vom 14.3.2003, S. 174.

künftigen Politik zu berücksichtigen – insbesondere Piraterie und bewaffnete Überfälle –, wenn diese nicht über die vorliegende Verordnung abgedeckt werden können. Der Ausschuss nimmt zur Kenntnis, dass der Rat die Kommission aufgefordert hat, eine Durchführbarkeitsstudie zu den Kontrollen an den Seegrenzen zu erstellen. Ferner nimmt er zur Kenntnis, dass die Sicherheit im Seeverkehr zu den fünf Kernbereichen zählt, auf die sich die vor kurzem von den G8 eingerichtete Aktionsgruppe bei der Bekämpfung des Terrorismus konzentrieren wird.

- 4.1.2.1 Im Zuge der EU-Erweiterung gewinnt das Mittelmeer an Bedeutung. Da es an Gebiete angrenzt, von denen mögliche Sicherheitsprobleme ausgehen könnten, wird eine Mittelmeerdimension der Politik für die Sicherheit im Seeverkehr immer wichtiger. Das zwischen fünf Mittelmeeranrainern der EU-Mitgliedstaaten geschlossene Abkommen über Hochgeschwindigkeitsseewege (5./6.7.2003) unterstrich die Bedeutung des Aufbaus von Kurzstreckenseeverkehrsdiensten zusätzlich zu den Sicherheitsdiensten im Mittelmeer.
- 4.1.2.2 Unter Berücksichtigung der obigen Erwägungen begrüßt der Ausschuss die Mitteilung der Kommission über die Entwicklung eines Europa-Mittelmeer-Verkehrsnetzes⁵ und die Aufnahme der Sicherheit im Seeverkehr in die gemeinsamen verkehrspolitischen Ziele. Er unterstützt die Auffassung, dass die Mittelmeer-Partnerländer zu einer verstärkten Gefahrenabwehr auf internationaler Ebene beitragen müssen, indem sie in ihre Rechtsvorschriften gleichwertige Bestimmungen aufnehmen und wirksame Kontrollmethoden vorsehen. Die Errichtung eines Europa-Mittelmeer-Instituts für technische Sicherheit ist ein erster Schritt in diese Richtung.
- 4.1.3 Der Handel ist nach Auffassung des Ausschuss ein wesentlicher Faktor für den Wohlstand in der Welt, er betont, dass eine Störung des Handels ernsthafte Auswirkungen auf die Volkswirtschaften und die Verbraucherpreise hätte. Daher müssen die mittelfristigen Auswirkungen des Terrorismus beachtet werden. Maßnahmen zur Verringerung der Risiken und der wirtschaftlichen Auswirkungen weiterer Anschläge sollten sowohl sicherheitswirksam als auch wachstumsfreundlich sein. Eine jüngere Studie der OECD⁶ weist darauf hin, dass die Kosten für die Durchführung von Sicherheitsmaßnahmen zwar hoch sein werden, doch könnte es wesentlich teurer zu stehen kommen, nicht jede Gelegenheit zu nutzen, das Risiko und den Eintritt terroristischer Anschläge zu reduzieren. Es ist zu hoffen, dass durch eine Durchführung der Maßnahmen (wie in Ziffer 4.1.1 empfohlen) und die erhofften positiven Effekte besserer Überwachung und Kontrollen in Hafengebieten auf die Verringerung bzw. Beseitigung herkömmlicher krimineller Aktivitäten und Sicherheitsprobleme die Kosten für die Durchführung der Sicherheitsmaßnahmen langfristig größtenteils aufgewogen werden. In der Studie der OECD werden auch mögliche Einsparungen genannt, wie z.B. kürzere Fristen,

⁵ KOM(2003) 376 endg.

⁶ OECD: Security in Maritime Transport-Risk Factors and Economic Impact (Juli 2003).

schnellere Bearbeitungszeiten, eine bessere Übersicht über das Sachanlage-Vermögen, geringere Verluste durch Diebstahl oder Betrug.

- 4.1.4 Der Ausschuss unterstützt die Entschlossenheit der Kommission, sich jeder einseitigen Maßnahme zu widersetzen, die sich nicht nur nachteilig auf den internationalen Handel auswirken, sondern die auch unvollständig sein oder den Zielen der Gefahrenabwehr, die globale Lösungen erfordert, zuwiderlaufen könnte. In diesem Zusammenhang begrüßt es der Ausschuss, dass der Rat der Kommission das Mandat erteilt hat, in den Bereichen, die in die Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen, mit den amerikanischen Zollbehörden ein Abkommen zwischen der Gemeinschaft und den Vereinigten Staaten über die Entwicklung eines Exportkontrollsystems auszuhandeln, in dem der Notwendigkeit Rechnung getragen wird, den internationalen Handel mit Containern sicherer zu gestalten. Ferner begrüßt er den Beschluss, die einschlägigen Beteiligten zu den vorbereitenden Sitzungen der Gemeinsamen Arbeitsgruppe EU/USA "Verkehrssicherheit" einzuladen.
- 4.1.5 Der Ausschuss billigt die Absicht der Kommission, die Sicherheitslücke zu schließen und im Laufe des Jahres 2003 einen Richtlinienvorschlag vorzulegen, in dem zusätzliche Maßnahmen zur Gefahrenabwehr festgelegt werden, die in den Häfen der Gemeinschaft Anwendung finden.

4.2 **Bemerkungen zu der Verordnung**

- 4.2.1 In seiner Sondierungsstellungnahme forderte der Ausschuss die EU dringend auf, in einen Dialog mit den Vereinigten Staaten und anderen Ländern zu treten, um ein weltweites System im Interesse aller aufzubauen. Die Übernahme einer solchen Führungsrolle gäbe der EU die Möglichkeit, sich international stärker in Szene zu setzen. Daher ist es erfreulich, dass die EU ein Jahr später tatsächlich diesen Weg eingeschlagen hat.
- 4.2.2 Der Ausschuss nimmt die koordinierte Haltung der EU in den beschlussfassenden internationalen Foren und auf EU-Ebene mit Zufriedenheit zur Kenntnis; so können mögliche Unstimmigkeiten zwischen internationalen Vorschriften und künftigen Vorschriften der Gemeinschaft vermieden werden. Ferner begrüßt er die umfassende Analyse der Kommission und die vorgeschlagenen Maßnahmen für eine fristgerechte und harmonisierte Umsetzung der internationalen Maßnahmen der IMO.
- 4.2.3 Verstärkte Sicherheitsmaßnahmen werden sich vermutlich asymmetrisch auf die Kosten des internationalen Handels auswirken. Der Schiffsverkehr muss dem internationalen Handelsfluss auch weiterhin wirksam und effizient dienen; hierfür ist es erforderlich, die Schiffe und Hafenanlagen und ihr jeweiliges Personal in geeigneter Weise auf die Möglichkeit terroristischer Anschläge und anderer krimineller Akte vorzubereiten. Zu strikte Sicherheitsmaßnahmen könnten die Effizienz des Warentransportgeschäfts stark beeinträchtigen, womit die Terroristen den von ihnen angestrebten Erfolg erzielen würden. Daher ist es ermutigend,

dass die Kommission eine Studie in Auftrag gegeben hat, um die Folgen einer Verbesserung der Gefahrenabwehr im Seeverkehr abzuschätzen.

- 4.2.4 Bei der Bandbreite und Größenordnung der Maßnahmen sollten etwaige negative Auswirkungen auf den Faktor Mensch (wie etwa Ermüdung, Stress usw.) berücksichtigt werden. Die europäische Philosophie und Kultur halten die Menschenrechte sehr hoch, und bei allen Reaktionen auf terroristische Bedrohungen sollten diese lange gepflegten Prinzipien nicht außer Acht gelassen werden. Der Umfang von Sicherheitsüberprüfungen des Personals sollte in einem angemessenen Verhältnis zu der potenziellen Beteiligung an Terroranschlägen stehen und nicht zu einer ungerechtfertigten Nichteinstellung oder dem Auflösen eines Beschäftigungsverhältnisses führen. Außerdem besteht zunehmend die Gefahr, den Schiffsbesatzungen und der Hafenverwaltung direkt oder indirekt Polizeiaufgaben zu übertragen, die eigentlich Sache des Staates sind. Wenn nicht überall eine Sicherheitskultur geschaffen wird, ist es unrealistisch zu erwarten, dass Schiffsbesatzungen ihre Schiffe gegen eine hochtechnologische terroristische Bedrohung schützen. Schließlich sollten die Sicherheit und die Arbeitsbedingungen der Besatzung bei der Ausübung ihrer zusätzlichen Sicherheitsaufgaben nicht gefährdet werden.
- 4.2.5 Der Ausschuss weist erneut darauf hin, dass die Sicherheitsmaßnahmen so durchgeführt werden sollten, dass durch sie der Schiffsverkehr nicht auf andere Häfen umgeleitet wird – zum Schaden einiger Häfen –, wodurch dem Sektor ein unverhältnismäßig hoher bürokratischer Aufwand oder Kosten entstünden, die eigentlich vom Staat zu tragen wären.⁷ Mit Blick auf die Vergangenheit hat der Ausschuss gute Gründe für die Annahme, dass die Staaten die entsprechende Verantwortung für ihre Agenturen und Häfen nur ungern übernehmen werden. Andererseits ist zu befürchten, dass die allgemeine Sicherheit Vorrang vor der Sicherheit des Einzelnen und der Notwendigkeit, den Handel zu erleichtern, bekommt.
- 4.2.5.1 Die aus der Durchführung der von der IMO verabschiedeten und von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen entstehenden Kosten werden für die meisten Häfen hoch und für die Großhäfen beträchtlich sein.⁸ Die Verstärkung der Sicherheitsmaßnahmen wird zwangsläufig hohe Investitionen im Technikbereich (Infrastruktur und Ausrüstung) und bezüglich Personal (Arbeitskräfte und Ausbildung) mit sich bringen. Einige der zu erwartenden Kosten können relativ zuverlässig berechnet werden, andere, insbesondere die Kosten für die Sicherheit an Land, sind weniger vorhersagbar. Man geht davon aus, dass die Gesamtkosten für die Seeschiffahrtsunternehmen durch die Kosten für die Sicherheit jährlich um 10% steigen werden.⁹ In einer vor kurzem veröffentlichten Studie der OECD¹⁰ heißt es, dass sich die

⁷ OECD: The Economic Consequences of Terrorism, 17.2.02 Economic Department Paper No.34: OECD Transport Security and Terrorism Council of Ministers, 2.5.02.

⁸ Ein Container-Scanner im Hafen von Rotterdam kostet 14 Mio. Euro.

⁹ Drewry Report, 2003.

¹⁰ OECD: Security in Maritime Transport-Risk Factors and Economic Impact (Juli 2003).

Anfangskosten für die Schiffsbetreiber auf mindestens 1.279 Mio. US-Dollar (1.460 Mio. Euro) und die jährlichen Kosten danach auf 730 Mio. US-Dollar (833 Mio. Euro) belaufen werden. Die Kosten für die Sicherheit in den Häfen sind äußerst schwer zu berechnen, da bisher noch nicht sicher ist, wie sich die IMO-Maßnahmen auf die Einstellung neuer Sicherheitskräfte auswirken werden und welche Sätze dann angewandt werden müssten. Die Kosten für die Sicherheit im Seeverkehr werden aus geographischen Gründen aufgrund der höheren Anzahl an Häfen in Europa vergleichsweise höher ausfallen als in den USA. Außerdem werden der nicht-föderale Aufbau der EU und die Aufsplitterung der beteiligten Behörden die mit diesen Sicherheitsmaßnahmen verbundenen Durchführungsprobleme in der EU verschärfen.

4.2.5.2 Zwar wird ein Teil der erhöhten Sicherheitskosten auf die Kunden abgewälzt werden, doch sollten auch die Staaten einen Teil der Kosten zur Terrorismusbekämpfung übernehmen, da der Terror eine Reaktion auf die Politik der Regierungen ist.¹¹ Die US-Regierung hat in ihrem Haushalt bereits Gelder in Höhe von 105 Mio. US-Dollar (120 Mio. Euro) für die Sicherheit von Privatunternehmen und Häfen vorgesehen, nach 93 Mio. US-Dollar (106 Mio. Euro) im Haushalt für das vergangene Jahr. Wenn die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten nicht ähnliche Maßnahmen ergreifen, bedeutet dies einen Wettbewerbsnachteil für die europäischen Häfen und Unternehmen und, was noch wichtiger ist, die Häfen könnten die Sicherheitsanforderungen für Häfen nicht erfüllen, was sich stark auf ihre Wettbewerbsfähigkeit auswirken könnte. Daher fordert der Ausschuss die Kommission auf, unter Berücksichtigung der Ursachen des Problems und der realen Ziele des Terrorismus, ein EU-weites Ausgleichssystem für die Finanzierung der Maßnahmen für die Schiffe, Besatzungen und Häfen zu erstellen.

4.2.5.3 Die versicherungsmäßigen Auswirkungen der Ereignisse vom 11. September für den See- und Luftverkehr waren gewaltig. Die Möglichkeit einer Versicherung gegen terroristische Handlungen wurde entweder fast gar nicht mehr angeboten oder unerschwinglich. Nach dem Anschlag auf den Tanker "Limburg" (Oktober 2002) verdreifachten die Versicherer die Versicherungsprämien für Schiffe, die jemenitische Häfen anliefen, so dass die Prämien auf bis zu 300.000 US-Dollar (342.390 Euro) pro Schiff und 250 US-Dollar (285 Euro) pro Container anstiegen. Über eine Versicherung gegen unvermeidliche Zeitverluste durch intensive Sicherheitsmaßnahmen sowie für die hochtechnologischen Scanner muss nachgedacht werden. Schätzungen¹² zufolge werden die Prämien für die Schiffskörper- und Maschinen-Versicherung (Tanker/Massengutschiffe) vermutlich um 9% steigen und für die P&I-Versicherung um 10%.

¹¹ EWSA-Stellungnahme – ABl. C 61 vom 14.3.2003, S. 174.

¹² Drewry Annual Review of Ship Operating Costs, 18.6.2003.

5. Besondere Bemerkungen

5.1 Bemerkungen zu der Verordnung

5.1.1 Die vorgeschriebene Ausstattung der Schiffe mit einem automatischen Schiffsidentifizierungssystem (AIS) wirkt sich nur dann positiv auf die Sicherheit aus, wenn die Signale an Land empfangen und ausgewertet werden und entsprechende Maßnahmen ergriffen werden können. Die Mitgliedstaaten sollten zur Erfüllung von Artikel 9 der Richtlinie 2002/59/EG vom 27. Juni 2002 über die Einrichtung eines gemeinschaftlichen Überwachungs- und Informationssystems bis zum 1. Juli 2004 verpflichtet werden. Ferner begrüßt der Ausschuss die Absicht der Kommission, die technologische Forschung in Bezug auf Anwendungen des Satelliten-Funknavigationssystems (GALILEO und GPS) zu unterstützen und zu fördern, mit deren Hilfe es im Rahmen einer wirksamen Funk-Telekommunikationspolitik möglich wäre, nicht nur die Gefahrenabwehr, sondern auch die Sicherheit sowie die Navigation und das Management in diesem Bereich zu verbessern. In der Sondierungsstellungnahme war eine frühzeitige Anwendung des GALILEO-Systems empfohlen worden, um somit die Verwirklichung der Zielsetzung einer höheren Sicherheit zu erleichtern.

5.1.2 Artikel 3 (Gemeinsame Maßnahmen und Anwendungsbereich)

5.1.2.1 Der Ausschuss teilt die Auffassung, dass es nicht erforderlich ist, den freiwilligen Teil B des ISPS-Code vollständig und umfassend anzuwenden und unterstützt allgemein den Vorschlag, einige seiner Vorschriften verbindlich zu machen. Die Ausweitung des Anwendungsbereichs der IMO-Maßnahmen auf den nationalen Seeverkehr muss verdeutlicht werden. Es gibt keinen Hinweis auf die Größe von Schiffen der Klasse A bzw. auf die Größe jeglicher Fahrgastschiffklassen, auf die in Absatz 2 verwiesen wird (vermutlich fällt jedes Schiff auf jeder Fahrt hierunter, sogar bei kurzen Fährstrecken).

5.1.2.2 Eine effiziente Zugangskontrolle würde einen Ausweis mit Foto für alle Personen implizieren, die ein Schiff in einem Hafen betreten. Der Ausschuss begrüßt die Aufnahme von Ziffer 4.18 aus Teil B des ISPS-Code in die Liste der verbindlich einzuhaltenden Bestimmungen. Um jedoch die Sicherheit an Bord der Schiffe nicht zu gefährden, sollte die Bestimmung über das Ausstellen geeigneter Ausweisdokumente nicht nur für Behördenvertreter gelten, sondern auch für weitere Personen, die am Schiffsbetrieb im Hafen beteiligt sind.

5.1.2.3 Der Ausschuss nimmt zufrieden zur Kenntnis, dass der Vorschlag das IAO-Abkommen Nr. 108, 1958 nicht beeinträchtigt. Daher können Seeleute auch weiterhin von den üblichen Visumbestimmungen für den Landurlaub oder den Transit von und zu ihrem Schiff befreit werden. In diesem Zusammenhang begrüßt der Ausschuss das erfolgreiche Ergebnis der Arbeiten der Internationalen Arbeitsorganisation (3. - 19.6.2003) zur Verbesserung der Sicherheit der Ausweisdokumente für Seeleute und fordert die Kommission auf, geeignete Maßnahmen für die frühzeitige Umsetzung des neuen Übereinkommens über Ausweis-

dokumente für Seeleute durch die Mitgliedstaaten zu ergreifen und unberechtigte Visum-erfordernisse abzuschaffen, die Visumgebühren für die Seeleute verursachen. Außerdem sollte untersucht werden, ob das neue Übereinkommen mit den Verpflichtungen im Rahmen des Schengener Abkommens vereinbar ist.

5.1.3 **Artikel 5** (Innergemeinschaftlicher und nationaler Seeverkehr)

5.1.3.1 Der Ausschuss unterstützt den Vorschlag der Kommission, dass die Mitgliedstaaten untereinander jeweils bilaterale oder multilaterale Übereinkünfte schließen können, die im Rahmen der IMO-Maßnahmen vorgesehen sind und die insbesondere zur Förderung des innergemeinschaftlichen Kurzstreckenseeverkehrs erforderlich sind. Der Ausschuss teilt die Auffassung, dass die betroffenen Mitgliedstaaten der Kommission die Entwürfe solcher Übereinkünfte notifizieren und fordert die Kommission dringend auf, das vorgeschlagene Verfahren zu überarbeiten, damit die Genehmigung für die Umsetzung der Übereinkommen ohne unnötige Zeitverzögerung erteilt werden kann.

5.1.4 **Artikel 7** (Kontrollen zur Gefahrenabwehr vor dem Einlaufen in einen Hafen innerhalb der Gemeinschaft)

5.1.4.1 Die Mitgliedstaaten sollten aufgefordert werden, das System einer zentralen Anlaufstelle zu fördern, die es dem Kapitän oder dem Schiffsagenten ermöglicht, die erforderlichen Daten über dieses System zu liefern.

5.1.5 **Artikel 10** (Durchführung und Kontrolle der Einhaltung)

5.1.5.1 Nach Auffassung des Ausschusses ist die Frist für die Umsetzung der IMO-Maßnahmen mit dem 1. Juli 2004 bereits sehr knapp und schwer einzuhalten, insbesondere für die an Land zu treffenden Maßnahmen. Aufgrund der großen Anzahl an Häfen und der noch größeren Anzahl an Schiffen, die bis zu obigem Termin begutachtet und zertifiziert werden müssen, und der Notwendigkeit, die Vorbereitungen vollständig abzuschließen, ist es vielleicht nicht ratsam, die Benennung von Beauftragten zur Gefahrenabwehr auf Schiffen, in Hafenanlagen und von Unternehmen (bis 1. März 2004), die Genehmigung der Pläne zur Gefahrenabwehr auf Schiffen und in Hafenanlagen (bis 1. Mai 2004) und die Ausstellung internationaler Zeugnisse über die Gefahrenabwehr an Bord von Schiffen bis (1. Juni 2004) vorzuziehen. Der Ausschuss unterstützt jedoch nachdrücklich die frühzeitige Benennung einer einzigen, für die Gefahrenabwehr auf Schiffen und in Hafenanlagen zuständigen nationalen Behörde bis 1. Januar 2004.

6. Schlussfolgerungen

- 6.1 Der Ausschuss begrüßt die Ansicht der Kommission, dass ein kohärentes und gemeinsames Vorgehen der Gemeinschaft erforderlich ist, um die Gefahrenabwehr im Seeverkehr zu verbessern. Er unterstützt die Absicht, Notfallpläne vorzusehen und Maßnahmen zu ergreifen, damit im Bedarfsfall wirkungsvoll Hilfe geleistet werden kann.
- 6.2 Der Ausschuss begrüßt die Entschlossenheit der Kommission, sich jeder einseitigen Maßnahme zu widersetzen, die sich nachteilig auf den internationalen Handel auswirken kann, sowie den Abschluss eines Abkommens zwischen der EU und den US-amerikanischen Zollbehörden anzustreben, das sich auf die Grundsätze der Gegenseitigkeit und Nichtdiskriminierung stützen wird, die für den gesamten Handel zwischen der Gemeinschaft und den Vereinigten Staaten gelten sollen.
- 6.3 Die Absicht der Kommission, im Laufe des Jahres 2003 einen Vorschlag vorzulegen, in dem zusätzliche Maßnahmen zur Gefahrenabwehr festgelegt werden, die in den Häfen der Gemeinschaft Anwendung finden, wird unterstützt. Der Ausschuss betont die Notwendigkeit, in der Politik im Bereich der Sicherheit im Seeverkehr insbesondere den Mittelmeerraum zu berücksichtigen, der im Zuge der EU-Erweiterung immer stärkere Bedeutung erlangen wird.
- 6.4 Der Ausschuss beglückwünscht die Kommission zu ihrer umfassenden Analyse und den vorgeschlagenen Maßnahmen für eine fristgerechte und harmonisierte Umsetzung der internationalen Maßnahmen der IMO. Die Umsetzung der IMO-Maßnahmen stellt eine große Herausforderung dar, insbesondere für kleinere Häfen, und erfordert intensive Vorbereitungen und rechtzeitiges Handeln aller Beteiligten. Aufgrund der großen Anzahl an Häfen und der noch größeren Anzahl an Schiffen, die bis zu obigem Termin begutachtet und zertifiziert werden müssen, ist es jedoch vielleicht nicht ratsam, die Fristen für die Umsetzung der IMO-Maßnahmen auf EU-Ebene vorzuziehen.
- 6.5 Nach Auffassung des Ausschusses müssen die mittelfristigen Auswirkungen des Terrorismus berücksichtigt werden. Maßnahmen zur Verringerung der Risiken und der wirtschaftlichen Auswirkungen weiterer Anschläge sollten sowohl sicherheitswirksam als auch wachstumsfreundlich sein. Im Sinne seiner Sondierungsstellungnahme (2002) bekräftigt der Ausschuss, dass die geplanten Maßnahmen klar, eindeutig, verhältnismäßig zur Bedrohung sein und praktisch umgesetzt werden müssen.
- 6.5.1 Der Ausschuss ist besorgt über die wirtschaftlichen Auswirkungen der geplanten Maßnahmen sowie über den Anstieg der Versicherungskosten in Krisenzeiten. Er hofft, dass die hohen Kosten für die gewünschte Umsetzung der Sicherheits- und Überwachungsmaßnahmen durch die erwartete Verbesserung der Sicherheit und die Verhinderung anderer illegaler Praktiken in Häfen zum Teil aufgewogen werden.

- 6.5.2 Der Ausschuss macht auf die hohen Kosten im Zusammenhang mit der Durchführung der neuen IMO-Sicherheitsmaßnahmen aufmerksam. Zwar wird ein Teil dieser Kosten auf die Kunden abgewälzt, doch sollten auch die Staaten aus Gründen der Fairness einen Teil dieser Kosten übernehmen, da der Terrorismus eine Reaktion auf die Politik der Regierungen darstellt. Der Ausschuss fordert die Kommission daher dringend auf, ein EU-Finanzierungsinstrument zur Deckung eines Teils dieser Kosten zu entwickeln. Zu diesem Zweck ersucht der Ausschuss die Kommission, eine Gesamtfolgenabschätzung über die finanziellen Auswirkungen der Maßnahmen für mehr Sicherheit im Seeverkehr zu erstellen.
- 6.6 Der Ausschuss unterstützt allgemein den Vorschlag, einige der Vorschriften aus Teil B des ISPS-Code der IMO verbindlich vorzuschreiben. Die Ausweitung des Anwendungsbereichs der Maßnahmen auf den nationalen Seeverkehr muss jedoch verdeutlicht werden, da jedes Schiff auf jeder Fahrt, auch auf kurzen Fährstrecken, hierunter fallen könnte.
- 6.7 Bei der Bandbreite und Größenordnung der Maßnahmen sollten etwaige negative Auswirkungen auf den Faktor Mensch (wie etwa Ermüdung, Stress usw.) berücksichtigt werden. Die Schiffsbesatzungen und Hafenarbeiter sollten durch die Sicherheitsmaßnahmen nicht übergebührlich beeinträchtigt werden, wie z.B. durch eine ungerechtfertigte Nichteinstellung oder ein Auflösen des Beschäftigungsverhältnisses im Anschluss an eine Sicherheitsüberprüfung. Außerdem sollten Polizeiaufgaben, die normalerweise vom Staat übernommen werden, nicht den Seeleuten übertragen werden.
- 6.8 Der Ausschuss fordert die Kommission auf, geeignete Maßnahmen für die rechtzeitige Umsetzung der erfolgreichen Arbeit der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) zur Verbesserung der Ausweisdokumente für Seeleute (IAO-Übereinkommen 185, zur Änderung des Übereinkommens 108) zu ergreifen.

- 6.9 Der Ausschuss vertritt auch weiterhin die Auffassung, dass alle an der Transportkette Beteiligten kurzfristig eine Sicherheitskultur aufbauen sollten. Mittel- und langfristig sollte die EU jedoch eine internationale Führungsrolle bei der Entwicklung eines breiter angelegten Sicherheitsrahmens übernehmen, bei dem auch die Ursachen des Terrorismusphänomens angegangen werden und nicht nur versucht wird, seine Auswirkungen zu beseitigen.

Brüssel, den 29. Oktober 2003

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschusses

Der Generalsekretär
des Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschusses

Roger Briesch

Patrick Venturini
