

005358/EU XXIV.GP
Eingelangt am 20/01/09

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 20.1.2009
KOM(2009) 2 endgültig

**BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT**

**Bewertungsbericht über die Umsetzung der Richtlinie zur Erhöhung der
Gefahrenabwehr in Häfen**

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einleitung	3
2.	Zweckmäßigkeit der Richtlinie	4
3.	Durchführung und Umfang der Bewertung	5
4.	Umsetzung der Richtlinie.....	6
4.1.	Umsetzung in innerstaatliches Recht	6
4.2.	Übereinstimmung der nationalen Umsetzungsmaßnahmen mit der Richtlinie.....	6
5.	Schlüsselfragen	7
5.1.	Abgrenzung jedes Hafens	7
5.2.	Ergebnisse der Risikobewertung von Häfen	8
5.3.	Kontrolle und Überwachung der Pläne für die Gefahrenabwehr in Häfen und deren Durchführung	8
5.4.	Anerkannte Stelle für die Gefahrenabwehr.....	9
6.	Zusammenfassung.....	9
7.	Schlussfolgerung	10
ANHÄNGE:		12
ANHANG I: TABELLE ÜBER DEN STAND DER UMSETZUNG DER RICHTLINIE DURCH DIE MITGLIEDSTAATEN (STAND 15.10.2008).....		13
ANHANG II: Tabelle mit der Zahl der nach Mitgliedstaat Aufgeschlüsselten Häfen, die unter den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen		14

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

Bewertungsbericht über die Umsetzung der Richtlinie zur Erhöhung der Gefahrenabwehr in Häfen

(Text von Bedeutung für den EWR)

1. EINLEITUNG

Mit der Richtlinie 2005/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2005 zur Erhöhung der Gefahrenabwehr in Häfen¹ (nachstehend „die Richtlinie“ oder „die Richtlinie über die Gefahrenabwehr in Häfen“) sollen vor allem die 2004 mit der Verordnung (EG) Nr. 725/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 zur Erhöhung der Gefahrenabwehr auf Schiffen und in Hafenanlagen² (nachstehend „die Verordnung“) verabschiedeten Maßnahmen ergänzt werden.

Die Verordnung ist vor allem auf gemeinschaftliche Maßnahmen zur Verbesserung der Gefahrenabwehr auf Schiffen und in Hafenanlagen ausgerichtet, um auf vorsätzlich verübte rechtswidrige Handlungen reagieren zu können. Sie soll als Grundlage für eine harmonisierte Auslegung und Umsetzung sowie für die gemeinschaftliche Kontrolle der besonderen Maßnahmen dienen, die 2002 von der Diplomatischen Konferenz der Internationalen Seeschiffahrtsorganisation (IMO) verabschiedet wurden, um die Gefahrenabwehr im Seeverkehr zu verbessern. Die Verordnung berücksichtigt die Änderungen des Internationalen Übereinkommens von 1974 zum Schutz des menschlichen Lebens auf See (SOLAS-Übereinkommen) sowie die Einführung des Internationalen Codes für die Gefahrenabwehr auf Schiffen und in Hafenanlagen (ISPS-Code – „International Ship and Port facility Security“). Die in der Verordnung vorgeschriebenen Maßnahmen zur Gefahrenabwehr im Seeverkehr sind jedoch nur ein Teil dessen, was erforderlich ist, um in allen Logistikketten im Seeverkehr ein angemessenes Niveau der Gefahrenabwehr zu gewährleisten. So beschränkt sich der Anwendungsbereich der Verordnung auf Maßnahmen zur Gefahrenabwehr an Bord von Schiffen und im unmittelbaren Bereich des Zusammenwirkens von Schiff und Hafen. Vor ihrer Zustimmung zu weiteren, sich aus der Verabschiedung der Richtlinie ergebenden Auflagen haben sich die Mitgliedstaaten bereit erklärt, vorrangig die Verpflichtungen aus dem ISPS-Code zu erfüllen.

Die Richtlinie ergänzt die in der Verordnung vorgesehenen Maßnahmen, indem sie dafür sorgt, dass das System zur Gefahrenabwehr auf das gesamte Hafengebiet ausgeweitet wird und damit für alle europäischen Häfen ein hohes und einheitliches Sicherheitsniveau gewährleistet ist. Ziel der Richtlinie ist es, die Gefahrenabwehr in den nicht unter die Verordnung fallenden Hafenbereichen so zu verbessern, dass die Sicherheitsmaßnahmen gestärkt werden, die in Anwendung der Verordnung bereits ergriffen wurden, ohne in den von der Verordnung abgedeckten Bereichen neue Verpflichtungen zu schaffen. Um einen möglichst umfassenden Schutz für das Seeverkehrsgewerbe und die Hafenwirtschaft zu erzielen, müssen Maßnahmen zur Gefahrenabwehr ergriffen werden, die jeden Hafen

¹ Richtlinie 2005/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2005 zur Erhöhung der Gefahrenabwehr in Häfen (ABl. L 310 vom 25.11.2005, S. 28).

² Verordnung (EG) Nr. 725/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 zur Erhöhung der Gefahrenabwehr auf Schiffen und in Hafenanlagen (ABl. L 129 vom 29.4.2004, S. 6).

innerhalb der von den Mitgliedstaaten jeweils besonders festgelegten Grenzen erfassen und dadurch sicherstellen, dass in Anwendung der Verordnung getroffene Maßnahmen zur Gefahrenabwehr durch eine verbesserte Gefahrenabwehr in den Bereichen der Hafentätigkeit optimiert werden. Diese Maßnahmen finden auf alle Häfen Anwendung, die eine oder mehrere unter die Verordnung fallende Hafenanlagen umfassen.

So bildet die Gesamtheit der Maßnahmen, die sich zum einen auf die Verordnung über die Gefahrenabwehr auf Schiffen und in Hafenanlagen und zum anderen auf die Richtlinie über die Gefahrenabwehr in Häfen stützen, einen Rechtsrahmen für den Schutz der Logistikkette im Seeverkehr vor Attentaten und ähnlichen Bedrohungen. Dieser über die internationalen Verpflichtungen hinausgehende Rechtsrahmen soll das bestmögliche Niveau der Gefahrenabwehr für den Seeverkehr sicherstellen, ohne die weltweiten Handelsbeziehungen zu beeinträchtigen.

Um die Anwendung der Verordnung durch die Mitgliedstaaten und die Wirksamkeit der Maßnahmen, Verfahren und Strukturen zu überwachen, hat die Kommission 2005 die Verordnung (EG) Nr. 884/2005 zur Festlegung von Verfahren für die Durchführung von Kommissionsinspektionen zur Gefahrenabwehr in der Schifffahrt³ erlassen. Schließlich hat die Kommission am 9. April 2008 die Verordnung (EG) Nr. 324/2008 zur Festlegung geänderter Verfahren für die Durchführung von Kommissionsinspektionen zur Gefahrenabwehr in der Schifffahrt⁴ verabschiedet, mit der auch Verfahren festgelegt werden, „nach denen die Kommission die Umsetzung der Richtlinie 2005/65/EG zusammen mit den Inspektionen auf der Ebene der Mitgliedstaaten und Hafenanlagen der von den Mitgliedstaaten ... festgelegten Häfen überwacht.“ Durch diese Verordnung, die am 1. Mai 2008 in Kraft trat, wird die Verordnung (EG) Nr. 884/2005 aufgehoben.

Artikel 19 der Richtlinie lautet:

„Spätestens bis 15. Dezember 2008 und anschließend alle fünf Jahre legt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bewertungsbericht vor, dessen Grundlage unter anderem die gemäß Artikel 13 erlangten Informationen bilden [Durchführung und Kontrolle der Einhaltung]. In dem Bericht untersucht die Kommission die Einhaltung dieser Richtlinie durch die Mitgliedstaaten und die Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen. Falls erforderlich, unterbreitet sie Vorschläge für zusätzliche Maßnahmen.“

Dieser Bericht untersucht den Stand der Umsetzung der Richtlinie und die Wirksamkeit der Maßnahmen.

2. ZWECKMÄßIGKEIT DER RICHTLINIE

Die Richtlinie findet bekanntlich auf alle im Gebiet eines Mitgliedstaats liegenden Häfen mit einer oder mehreren Hafenanlage(n) Anwendung, die einem gemäß der Verordnung (EG) Nr. 725/2004 genehmigten Plan zur Gefahrenabwehr unterliegen.

³ Verordnung (EG) Nr. 884/2005 der Kommission vom 10. Juni 2005 zur Festlegung von Verfahren für die Durchführung von Kommissionsinspektionen zur Gefahrenabwehr in der Schifffahrt [ABl. L 148 vom 11.6.2005, S. 25].

⁴ Verordnung (EG) Nr. 324/2008 der Kommission vom 9. April 2008 zur Festlegung geänderter Verfahren für die Durchführung von Kommissionsinspektionen zur Gefahrenabwehr in der Schifffahrt [ABl. L 98 vom 10.4.2008, S. 5].

Damit fallen etwa 750 Häfen in der Europäischen Union in den Anwendungsbereich der Richtlinie (siehe Anhang II). Allerdings sind diese Häfen geografisch sehr ungleich verteilt, da 80 % der betreffenden Häfen (590) in nur sieben Mitgliedstaaten liegen (Vereinigtes Königreich, Italien, Griechenland, Dänemark, Spanien, Deutschland und Frankreich)⁵. Zusammen mit den belgischen und niederländischen Häfen bilden die Häfen dieser sieben Länder die Eingangstore, durch die Waren für alle Mitgliedstaaten der Europäische Union eingeführt werden⁶.

Auf Anregung der Kommissionsdienststellen wurde im September 2006 ein Seminar veranstaltet, auf dem die Mitgliedstaaten und die Kommission Informationen über die für die Umsetzung und Durchführung der Richtlinie vorgesehenen Maßnahmen austauschen konnten. Darüber hinaus bot dieser informelle Meinungsaustausch den für die Seeverkehrssicherheit in den Mitgliedstaaten Verantwortlichen Gelegenheit, gegenseitiges Vertrauen aufzubauen, sich intensiv mit schwierigen Fragen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Richtlinie zu befassen⁷ und einen Informationsaustausch über die entsprechenden Maßnahmen und Verfahren in Gang zu setzen, um so die Sicherheitsstandards in den Hafengebieten, insbesondere in den Grenzgebieten der Hafenanlagen oder deren Zufahrtswegen, zu erhöhen.

3. DURCHFÜHRUNG UND UMFANG DER BEWERTUNG

Im Hinblick auf diesen Bericht hat die Kommission die Mitgliedstaaten im Frühjahr 2008 aufgefordert, einen Fragebogen⁸ zur Umsetzung und Anwendung der Richtlinie zu beantworten. Zwanzig von den zweiundzwanzig Mitgliedstaaten, die die Richtlinie umsetzen mussten, haben den Fragebogen beantwortet.

Auch hat die Kommission zur Überwachung der Anwendung der Richtlinie 2005/65/EG die Verfahren für die Inspektionen zur Gefahrenabwehr in der Schifffahrt eingeleitet. So überwacht die Kommission seit Sommer 2008 in den Häfen die Umsetzung der Richtlinie mit Hilfe der in der Verordnung (EG) Nr. 324/2008 festgelegten Verfahren. Gleichzeitig erfolgen Inspektionen auf der Ebene der Mitgliedstaaten und der Hafenanlagen. Bis Mitte Oktober 2008 waren vier Inspektionen abgeschlossen, in deren Rahmen die Anwendung der Richtlinie in vier verschiedenen Mitgliedstaaten überprüft wurde.

Da die Verordnung (EG) Nr. 324/2008 über die geänderten Verfahren für die Durchführung von Inspektionen zur Gefahrenabwehr in der Schifffahrt erst kurze Zeit in Kraft ist und viele Mitgliedstaaten mit der Umsetzung der Richtlinie und der entsprechenden Maßnahmen in Verzug sind, wäre es verfrüht, endgültige Schlussfolgerungen hinsichtlich der Auswirkungen der Richtlinie zu ziehen. Daher konzentriert sich dieser Bericht auf die Fragen der Umsetzung und die kurzfristigen Ergebnisse.

⁵ Siehe Anhang II. Die Mitgliedstaaten sind entsprechend der Zahl ihrer unter die Richtlinie fallenden Häfen in abnehmender Reihenfolge aufgeführt.

⁶ Auf die Häfen der sieben Mitgliedstaaten entfielen 66 % aller 2006 per Schiff in die EU-27 eingeführten Waren (Quelle: Eurostat).

⁷ Wie z. B. die Festlegung der Hafengrenzen im Hinblick auf die Gefahrenabwehr, auch auf dem Wasser, die Überwachung der Zufahrtstraßen oder die dienststellenübergreifende Zusammenarbeit innerhalb der Mitgliedstaaten.

⁸ Dokument MARSEC 2316 (verteilt auf der Ausschusssitzung „Seeverkehrssicherheit“ am 27. Juni 2008). Bis zum 20.10.2008 haben Lettland und Malta ihre Antworten auf den Fragebogen noch nicht mitgeteilt.

4. UMSETZUNG DER RICHTLINIE

4.1. Umsetzung in innerstaatliches Recht

Die am 26. Oktober 2005 verabschiedete Richtlinie wurde von den Mitgliedstaaten im Laufe der Jahre 2007 und 2008 mit Verzögerung umgesetzt. Die meisten der 22 Mitgliedstaaten⁹, die die Richtlinie in nationales Recht umsetzen mussten, haben dies erst nach Ablauf der auf den 15. Juni 2007 festgesetzten Frist getan. Nur sechs Mitgliedstaaten haben ihre nationalen Umsetzungsmaßnahmen vor diesem Stichtag mitgeteilt, sechs weitere Mitgliedstaaten folgten kurze Zeit später. Im Durchschnitt wurde die Richtlinie mit einer Verzögerung von sechs Monaten umgesetzt¹⁰. Wegen Nichtmitteilung der nationalen Umsetzungsmaßnahmen leiteten die Kommissionsdienststellen zehn Vertragsverletzungsverfahren ein, in deren Verlauf am 1. August 2007 zehn Aufforderungsschreiben und zwischen November 2007 und Februar 2008 sechs mit Gründen versehene Stellungnahmen versandt wurden. Am 1. Januar 2008 mussten noch sieben Mitgliedstaaten ihre nationalen Umsetzungsmaßnahmen verabschieden und der Kommission mitteilen. Schließlich hat die Kommission am 18. September 2008 beschlossen, wegen der Nichtmitteilung der nationalen Umsetzungsmaßnahmen innerhalb der festgelegten Fristen gegen zwei noch säumige Mitgliedstaaten¹¹ Klagen beim Gerichtshof einzureichen.

Diese Verzögerungen bei der Vorbereitung und Verabschiedung der nationalen Umsetzungsmaßnahmen in einzelnen Mitgliedstaaten hatten zur Folge, dass die zuständigen Behörden ihre Arbeit solange nicht aufnehmen konnten, wie die nationalen Maßnahmen noch nicht beschlossen und verabschiedet waren.

4.2. Übereinstimmung der nationalen Umsetzungsmaßnahmen mit der Richtlinie

Aufgrund der verzögerten Verabschiedung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten waren die Kommissionsdienststellen noch nicht in der Lage, die mitgeteilten Maßnahmen auf ihre Übereinstimmung mit der Richtlinie eingehend und abzuschließend zu prüfen. Wenngleich aufgrund der ersten Prüfung davon ausgegangen werden kann, dass die Mitgliedstaaten die Richtlinie insgesamt korrekt in nationales Recht umgesetzt haben, steht die praktische Anwendung der einschlägigen Bestimmungen der Richtlinie zu häufig noch aus, was durch die Ergebnisse der ersten Kommissionsinspektionen¹² zur Überwachung der Anwendung der Richtlinie bestätigt wird.

Sobald den Kommissionsdienststellen alle nationalen Bestimmungen vorliegen (d. h. Ende 2008, Anfang 2009), werden sie die nationalen Umsetzungsmaßnahmen bzw. später von den Mitgliedstaaten ergriffene Maßnahmen eingehender prüfen, um für alle betroffenen Mitgliedstaaten die Übereinstimmung der nationalen Umsetzungsmaßnahmen mit der Richtlinie generell bewerten zu können.

⁹ Da diese Richtlinie Seehäfen betrifft, gelten die darin enthaltenen Verpflichtungen nicht für Österreich, die Tschechische Republik, Ungarn, Luxemburg und die Slowakei (Erwägungsgrund 18).

¹⁰ Die Angaben, wann die Umsetzungsmaßnahmen mitgeteilt wurden, sind der Tabelle in Anhang I zu entnehmen.

¹¹ Estland und Vereinigtes Königreich.

¹² Die im September und Oktober 2008 inspizierten vier Häfen in vier Mitgliedstaaten haben noch nicht mit den Bewertungsarbeiten im Vorfeld der Ausarbeitung und Verabschiedung der Pläne zur Gefahrenabwehr begonnen.

2009 wird in das Arbeitsprogramm für die Durchführung der Kommissionsinspektionen zur Gefahrenabwehr in der Schifffahrt systematisch die Überprüfung der Verfahren aufgenommen, mit denen die korrekte Anwendung der Richtlinie überwacht wird.

5. SCHLÜSSELFRAGEN

Die Richtlinie über die Gefahrenabwehr in Häfen ist als Reaktion auf die tragischen Ereignisse in den Jahren 2001 (11. September in New York und Washington), 2004 (11. März in Madrid) und schließlich 2005 (7. Juli in London) zu sehen, die deutlich gemacht haben, wie wichtig es ist, die Sicherheit bei allen Verkehrsträgern, vor allem durch Verbesserungen beim Rechtsrahmen und der Prävention, zu erhöhen.

Entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip ist in der Richtlinie vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten selbst die Grenzen jedes Hafens festlegen und entscheiden, ob sie auch auf die angrenzenden Bereiche Anwendung findet. Auch sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass für ihre Häfen ordnungsgemäße Gutachten zur Risikobewertung und Pläne zur Gefahrenabwehr erarbeitet werden. Die sich so ergänzende Gesetzgebung stützt sich auf dieselben Strukturen und Organe für die Gefahrenabwehr, die bereits auf der Grundlage der Verordnung geschaffen wurden, wodurch ein System der Gefahrenabwehr entstanden ist, das auf die gesamte Logistikkette im Seeverkehr Anwendung findet – vom Schiff über die Anlegestellen bis zum Hafenbereich. Dieses Konzept dürfte die Verfahren vereinfachen und zu Synergien zwischen den für die Gefahrenabwehr zuständigen nationalen Stellen führen.

In diesem Kapitel werden die Fragen behandelt, die bei der Bewertung besonders auffielen.

5.1. Abgrenzung jedes Hafens

Zwischen den Häfen bestehen große Unterschiede hinsichtlich ihrer rechtlichen Grundlagen, der Eigentumsverhältnisse, der Größe, der Funktion und der geografischen Merkmale. Die Aufstellung einer Typologie wird auch dadurch erschwert, dass die Häfen innerhalb ihres Hafenbereichs meist für unterschiedlichste Aktivitäten (z. B. gewerblicher oder industrieller Art) genutzt werden. Zwischen einem „historischen“ Hafen, in dessen Umfeld sich eine Stadt entwickelt hat, und einem „modernen“ Hafen, der auf dem Reißbrett entstanden ist und der direkt an sein Hinterland und an andere Kommunikations- und Verkehrswege angebunden ist, bestehen riesige Unterschiede. Die geografische Lage bestimmter Hafenbereiche, ihre Einbettung in das Stadtgefüge oder in Industrie- bzw. Gewerbegebiete macht es häufig schwierig, die Grenzen eines Hafens im Sinne der Gefahrenabwehr festzulegen.

Wie schwierig es ist, die Grenzen eines unter den Anwendungsbereich der Richtlinie fallenden Hafens festzulegen, lässt sich an den unterschiedlichen Konzepten der Mitgliedstaaten ablesen. An der Festlegung der Hafengrenzen wirken die Hafenbehörden mit. In einigen Mitgliedstaaten orientieren sich die Grenzen an den Zuständigkeiten bestimmter Behörden oder an bestimmten Hafenanlagen, während in anderen Mitgliedstaaten die Grenzen den direkt mit dem Seeverkehr verbundenen Aktivitäten angepasst wurden, was dazu führte, dass Hafenbereiche nicht mehr in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, die der Sport- und Freizeitschifffahrt, Wohnzwecken, aber auch gewerblichen oder industriellen Aktivitäten dienen.

Da die Richtlinie für solche Häfen gilt, die eine oder mehrere Hafenanlage(n) umfassen, für die gemäß der Verordnung (EG) Nr. 725/2004 ein genehmigter Plan zur Gefahrenabwehr zu

erstellen ist, wurden die Grenzen des Hafensbereichs von den Mitgliedstaaten häufig von Fall zu Fall und abhängig von den lokalen Gegebenheiten festgelegt. Die Einrichtung eines Systems zur Gefahrenabwehr im gesamten Hafensbereich muss natürlich dem strukturellen und historischen Nebeneinander von gewerblichen Aktivitäten, Fischerei und sportlichen Aktivitäten Rechnung tragen. Selbst bei einer erheblichen Beeinträchtigung der Verkehrssysteme in den Häfen durch terroristische Anschläge und selbst wenn sich dort aufhaltende Personen und Anwohner hierdurch geschädigt werden, sind die mit Hilfe der auf der Grundlage der Pläne zur Gefahrenabwehr im Hafen ergriffenen Maßnahmen, vor allem wenn es sich um die erste Gefahrenstufe handelt, flexibel genug, den notwendigen Personen- und Warenverkehr im Hafen sicherzustellen.

5.2. Ergebnisse der Risikobewertung von Häfen

Die Risikobewertung ist vor allem aufgrund fehlender nationaler Bestimmungen noch nicht für alle Häfen abgeschlossen. Im Zuge der Bewertung sollte festgestellt werden, welche Güter und Infrastrukturen vor Bedrohungen und vorsätzlich rechtswidrigen Handlungen, die die Hafensaktivitäten beeinträchtigen, geschützt werden sollen. Sobald potenziell gefährdete Infrastrukturen ermittelt wurden, gilt es, in einem weiteren Schritt für jede der drei Gefahrenstufen (normal, steigend, erhöht) die Maßnahmen zu konzipieren und festzulegen, die, insbesondere unter Einsatz einer an die Besonderheiten jeden Hafens angepasste Technik geeignet erscheinen, den Risiken zu begegnen. Den Abschluss der Bewertung bildet die Festlegung der Grenzen jedes Hafens und der Vorschlag, welche Maßnahmen in den Plan zur Gefahrenabwehr im Hafen aufgenommen und umgesetzt werden, um den ermittelten Gefährdungen und Risiken zu begegnen.

In vielen Mitgliedstaaten wird die Bewertung einem lokalen Ausschuss für die Hafensicherheit zur Stellungnahme vorgelegt, in dem die Behörde für die Gefahrenabwehr im Hafen den Vorsitz führt. Dieser lokale Hafenausschuss setzt sich in der Regel aus Vertretern der lokalen Verwaltungen zusammen, unter deren Zuständigkeit der Hafen und dessen Sicherheit fällt (Polizeidienste, Küstenwache, maritime Angelegenheiten, Zoll, usw.). Häufig genehmigt die zuständige Behörde die Bewertung und den Plan zur Gefahrenabwehr im Hafen, nachdem sie die Stellungnahme des lokalen Ausschusses eingeholt hat. Wie wichtig die Einbeziehung aller für die Sicherheit zuständigen Stellen ist, zeigte sich erneut sowohl bei den Bewertungen als auch bei der Umsetzung der Pläne.

Gemäß der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten für jeden Hafen einen Beauftragten für die Gefahrenabwehr vorsehen. Diese Beauftragten für die Gefahrenabwehr im Hafen werden von der zuständigen Stelle benannt und sind Ansprechpartner für alle Fragen im Zusammenhang mit der Hafensicherheit. Die Mitgliedstaaten halten es für notwendig, dass diese Beauftragten vor ihrer Benennung einschlägige Fortbildungen wahrnehmen. Auch wenn die Richtlinie hierzu keine Bestimmungen enthält, werden die Kenntnisse der Beauftragten für die Gefahrenabwehr im Hafen im Allgemeinen überprüft und sie erhalten einen entsprechenden Befähigungsnachweis.

5.3. Kontrolle und Überwachung der Pläne für die Gefahrenabwehr in Häfen und deren Durchführung

Gemäß Artikel 13 der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten eine angemessene und regelmäßige Überprüfung der Pläne zur Gefahrenabwehr in Häfen und ihrer Durchführung gewährleisten.

Die Mitgliedstaaten haben im Allgemeinen diese Rolle zentralen Verwaltungen übertragen, die die Überprüfungen und Inspektionen (mit oder ohne Ankündigung) in den Häfen durchführen bzw. durchführen lassen, um sicherzustellen, dass die Pläne den Bestimmungen genügen, dass die Maßnahmen zur Gefahrenabwehr die Vorgaben der Pläne auch wirklich erfüllen und dass alle notwendigen Maßnahmen ergriffen und durchgeführt wurden.

Darüber hinaus unterstützen die nationalen Behörden die Häfen und zuständigen Behörden in der Regel mit umfangreichen Beratungsangeboten und Hilfestellungen, vor allem bei der Ausarbeitung der Pläne und bei den Sitzungen der lokalen Ausschüsse für die Gefahrenabwehr.

5.4. Anerkannte Stelle für die Gefahrenabwehr

Die anerkannten Stellen für die Gefahrenabwehr, die die in Anhang IV der Richtlinie genannten Voraussetzungen erfüllen, können gehört und eingesetzt werden, wenn es um die Durchführung der Bewertungen und die Erstellung der Pläne geht. Es ist jedoch nicht zulässig, dass eine anerkannte Stelle für die Gefahrenabwehr, die eine Risikobewertung für einen Hafen erstellt oder eine derartige Bewertung überprüft hat, auch den Plan zur Gefahrenabwehr für den betreffenden Hafen erstellt oder überprüft.

Die Möglichkeit, auf anerkannte Stellen für die Gefahrenabwehr zurückzugreifen, wird in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich genutzt. Auch wenn einige Mitgliedstaaten die anerkannten Stellen für die Gefahrenabwehr, die die in der Richtlinie genannten Voraussetzungen erfüllen, für geeignet halten, Bewertungen der Häfen durchzuführen und entsprechende Pläne zu erstellen, ist doch eine Mehrheit der Mitgliedstaaten im Gegenteil der Auffassung, dass es sich bei Häfen und Hafenanlagen um kritische nationale Infrastrukturen handelt und damit um hoheitliche Aufgaben, die nicht delegiert werden können. Dies gilt insbesondere für die Mitgliedstaaten, die über eine ausreichende Verwaltungskapazität verfügen, um ihren Verpflichtungen mit Kompetenz, Effizienz und großer Unabhängigkeit nachzukommen. Die Frage des Rückgriffs auf die anerkannten Stellen für die Gefahrenabwehr in Häfen ist sehr komplex, zumal der notwendige Abstand fehlt, um Schlussfolgerungen hinsichtlich der Kosten und der Zuverlässigkeit der erbrachten Dienste zu ziehen.

6. ZUSAMMENFASSUNG

Wenngleich die Richtlinie in erster Lesung mit breiter Unterstützung des Europäischen Parlaments und Einstimmigkeit im Rat verabschiedet und die Umsetzungsfrist auf 18 Monate verlängert wurde (statt der im ursprünglichen Kommissionsvorschlag vorgesehenen 12 Monate), haben die meisten der betroffenen Mitgliedstaaten die Richtlinie erst nach Ablauf dieser Frist und sogar erst mit großer Verzögerung nach Eröffnung eines Vertragsverletzungsverfahrens umgesetzt.

Insgesamt herrscht jedoch der Eindruck vor, dass die wichtigsten Bestimmungen der Richtlinie, die über die internationalen Verpflichtungen hinausgehen, in die nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten integriert wurden. Die praktische Durchführung in den Häfen selbst stößt jedoch immer noch auf organisatorische und funktionale Probleme, da die Verwaltungen vor Ort immer noch nicht über die notwendigen Voraussetzungen verfügen, um die praktische Durchführung der Richtlinie voranzutreiben.

Das größte Problem stellt die Festlegung der Hafengrenzen dar. Diese werden im Einzelfall und abhängig von den Ergebnissen und Informationen aus der Sicherheitsbewertung festgelegt. Auch gestaltet sich die Sicherheitsbewertung der Häfen langwierig und schwierig durch die Heterogenität der für die Häfen zuständigen Akteure, die unterschiedlichen Rechtsgrundlagen für die Hafenanlagen und –infrastrukturen, die geografische Einbindung in die Häfen von Bereichen, die nicht direkt mit deren gewerblichen Aktivität in Zusammenhang stehen und die Notwendigkeit, mit Blick auf das Ziel der Gefahrenabwehr Synergien zu entwickeln, die von allen verstanden und akzeptiert werden.

7. SCHLUSSFOLGERUNG

Die Kommission verfügt damit erst über wenige Erfahrungen mit der Anwendung der Richtlinie, weshalb eine endgültige Bewertung ihrer Auswirkungen verfrüht wäre.

Nachdem die Mitgliedstaaten die Bestimmungen zur Verbesserung der Gefahrenabwehr für Schiffe und Hafenanlagen seit 2004 mit großem Aufwand umgesetzt haben, stehen diese nunmehr vor der Herausforderung, ihre Vorkehrungen zur Gefahrenabwehr in Häfen vervollständigen zu müssen, um ein für alle europäischen Häfen hohes und einheitliches Sicherheitsniveau zu gewährleisten. Damit die Richtlinie bis zur untersten Ebene vor Ort vollständig umgesetzt wird, müssen die Mitgliedstaaten nicht nur den Rechtsrahmen für die Gefahrenabwehr im Seeverkehr weiter ausbauen, sondern vor allem die Gefahrenabwehr im Seeverkehrsgewerbe und in der Hafenvirtschaft stärken und einen größtmöglichen Schutz dieser Aktivitäten innerhalb der Grenzen der betreffenden Häfen gewährleisten. Es gilt, sich stets zu vergegenwärtigen, dass die Sicherheit der gesamten Logistikkette nur so groß ist wie die ihres schwächsten Glieds.

Von diesen Schlussfolgerungen ausgehend unterstreicht die Kommission nochmals, dass die Sicherheit der Häfen und ihrer Umgebung für die Gefahrenabwehr im Seeverkehr insgesamt von entscheidender Bedeutung ist. Keiner wird heutzutage seine Passagiere oder Waren einem Hafen anvertrauen wollen, der nicht als „sicher“ gilt. Die Sicherheitsbedingungen in den Häfen erfordern von den Mitgliedstaaten ein hohes Maß an Wachsamkeit und Einsatzbereitschaft von allen Beteiligten, um ein für alle europäischen Häfen hohes und einheitliches Sicherheitsniveau zu gewährleisten. Für die Gefahrenabwehr im Seeverkehr und in den Häfen gilt daher, dass auch in Zukunft die Präventions- und Schutzmaßnahmen ständig verbessert werden müssen, um auf neue Bedrohungen durch Terrorismus, Piraterie oder sonstige vorsätzliche rechtswidrige Handlungen reagieren zu können. Hierzu sieht das Arbeitsprogramm für die Durchführung der Kommissionsinspektionen zur Gefahrenabwehr in der Schifffahrt vor, dass ab 2009 die Verfahren systematisch überprüft werden, mit denen die korrekte Anwendung der Richtlinie überwacht wird.

Ferner schlägt die Kommission vor, die Probleme zu untersuchen, mit denen die zuständigen Behörden bei der Umsetzung der Maßnahmen für die Gefahrenabwehr konfrontiert sind. Im Rahmen dieser Untersuchung sollte es möglich sein, eine objektive Typologie der Häfen zu erstellen und zu prüfen, wie die Interessen aller einschlägigen Akteure bestmöglich berücksichtigt werden können, zumal diese die notwendigen Sicherheitsmaßnahmen zum Schutz gegen rechtswidrige Handlungen und deren katastrophale Folgen umsetzen müssen. Die Untersuchungen sollten sich auf das Zusammenspiel zwischen den verschiedenen Hafenbereichen konzentrieren, die unabhängig davon, ob es sich um gewerbliche, industrielle Aktivitäten, Wohnbereiche oder sonstige Aktivitäten wie die Fischerei oder die Sport- und Freizeitschifffahrt handelt, einen direkten oder indirekten Einfluss auf die Sicherheit des Hafens im Allgemeinen haben. Entsprechend den für jeden Hafentyp festgestellten

Merkmale gilt es festzustellen, welche Verfahren am besten geeignet sind, das notwendige Gleichgewicht zwischen den Grundsätzen der Freiheit, den gefährdungsabhängigen Maßnahmen und der Art und Weise zu finden, wie auf Bedrohungen reagiert wird, um entsprechend der Risikobewertung ein für alle Nutzer der Häfen, die Seeschifffahrt, die europäische Wirtschaft und die Gesellschaft im Allgemeinen optimales Schutzniveau zu gewährleisten.

ANHÄNGE:

Anhang I: Tabelle über den Stand der Umsetzung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten

Anhang II: Tabelle mit der Zahl der nach Mitgliedstaat aufgeschlüsselten Häfen, die unter den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen

**ANHANG I: TABELLE ÜBER DEN STAND DER UMSETZUNG DER RICHTLINIE
DURCH DIE MITGLIEDSTAATEN (STAND 15.10.2008)**

Mitteilung aller nationalen Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie

Umsetzungsfrist: 15.06.2007 (Artikel 18)

Mitgliedstaaten (1)	Umsetzung der Richtlinie in nationale Rechtsvorschriften (4)	Offene Vertragsverletzungsverfahren		
		Datum des Aufforderungs- schreibens	Datum der mit Gründen versehenen Stellungnahme	Anrufung des Gerichtshofs
Belgien	27/04/2007			
Bulgarien	28/08/2007	01/08/2007		
Zypern (5)	27/07/2007	01/08/2007		
Deutschland	<i>Unvollständig 7/8 (2)</i>	01/08/2007	29/02/2008	
Dänemark	10/07/2007			
Estland	-	01/08/2007	28/11/2007	18/09/2008
Griechenland	15/01/2008	01/08/2007		
Spanien	9/01/2008	01/08/2007	28/11/2007	
Finnland	12/06/2007			
Frankreich	16/07/2007			
Irland	18/07/2007			
Italien	10/11/2007	01/08/2007		
Litauen	31/01/2007			
Lettland	31/08/2006			
Malta	10/01/2008	01/08/2007	28/11/2007	
Die Niederlande	13/06/2007			
Polen	30/09/2008	01/08/2007	29/02/2008	
Portugal	21/11/2006			
Rumänien	14/06/2007			
Schweden	30/05/2007			
Slowenien	26/05/2007			
Vereinigtes Königreich	<i>Teilweise (3)</i>	01/08/2007	28/11/2007	18/09/2008

(1) Da diese Richtlinie Seehäfen betrifft, sollten die darin enthaltenen Verpflichtungen nicht für Österreich, die Tschechische Republik, Ungarn, Luxemburg und die Slowakei gelten (Erwägungsgrund 18).

(2) Da Deutschland ein Bundesstaat ist, ist es Sache der Länder, die Richtlinie umzusetzen. Derzeit haben sieben der acht Länder, die die Richtlinie umsetzen müssen, Maßnahmen verabschiedet und der Kommission mitgeteilt. Am 14.10.2008 haben die deutschen Behörden mitgeteilt, dass die für das Land Niedersachsen noch ausstehenden Maßnahmen im Dezember 2008 umgesetzt sein werden.

(3) Am 3.9.2008 haben die Behörden des Vereinigten Königreichs lediglich die Umsetzungsmaßnahmen für Gibraltar mitgeteilt. Die Umsetzungsmaßnahmen für Großbritannien und Nordirland sind noch in Vorbereitung, wurden aber noch nicht endgültig verabschiedet.

(4) Die von den Mitgliedstaaten mitgeteilten Maßnahmen sind in der vom Generalsekretariat geführten Datenbank der Kommission erfasst.

(5) Im Falle Zyperns haben sich die Mitteilung der Umsetzungsmaßnahmen und das Aufforderungsschreiben überschritten, so dass das Vertragsverletzungsverfahren umgehend eingestellt wurde.

ANHANG II: Tabelle mit der Zahl der nach Mitgliedstaat Aufgeschlüsselten Häfen, die unter den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen

Mitgliedstaat	Anzahl der unter die Richtlinie fallenden Häfen (1)	Anzahl der Häfen >1 Mio. t oder > 1 Mio. Passagiere pro Jahr	Mitgliedstaat	Anzahl der unter die Richtlinie fallenden Häfen (1)	Anzahl der Häfen >1 Mio. t oder > 1 Mio. Passagiere pro Jahr
Österreich	entfällt (2)	-	Italien	90	28
Belgien	4	4	Litauen	2	1
Bulgarien	17	2	Luxemburg	entfällt (2)	-
Zypern	3	1	Lettland	6	2
Tschechische Republik	entfällt (2)	-	Malta	5	2
Deutschland	62	17	Die Niederlande	20	12
Dänemark	79	16	Polen	9	4
Estland	14	4	Portugal	17	6
Griechenland	81	9	Rumänien	11	8
Spanien	78	31	Schweden	27	26
Finnland	14	14	Slowenien	1	1
Frankreich	47	18	Slowakische Republik	entfällt (2)	-
Ungarn	entfällt (2)	-	Vereinigtes Königreich	153	51
Irland	18	6	INSGESAMT	754	263

(1) Die Zahlen wurden der von den Mitgliedstaaten übermittelten Liste der gemäß Artikel 12 unter die Richtlinie fallenden Häfen entnommen.

(2) Da diese Richtlinie Seehäfen betrifft, sollten die darin enthaltenen Verpflichtungen nicht für Österreich, die Tschechische Republik, Ungarn, Luxemburg und die Slowakei gelten (Erwägungsgrund 18).