



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 16.10.2015
COM(2015) 508 final

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

REFIT

Kurskorrektur: EU-Sicherheitsvorschriften für Fahrgastschiffe - „Fitness-Check“

{SWD(2015) 197 final}

1. Einleitung

1.1. Warum wurden die Sicherheitsvorschriften für Fahrgastschiffe einer Eignungsprüfung („Fitness-Check“) unterzogen?

23 der 28 EU-Mitgliedstaaten sind Küstenstaaten, davon wiederum vier Inselstaaten – Fahrgastschiffe sind daher von großer Bedeutung für die Mobilität der Bürgerinnen und Bürger der EU. Jedes Jahr werden im Durchschnitt schätzungsweise mehr als 400 Millionen Menschen an EU-Häfen abgefertigt. 120 Mio. Fahrgäste werden von Fahrgastschiffen auf Inlandfahrt befördert, d. h., sie reisen auf Fahrgastschiffen, die zwischen Häfen desselben Mitgliedstaats verkehren.

Die EU-Rechtsvorschriften über die Sicherheit von Fahrgastschiffen wurden über einen Zeitraum von 15 Jahren, vor allem als Reaktion auf Unfälle, erlassen. Das Ergebnis sind mehrere Richtlinien, die aus der Situation heraus, in der sie verfasst wurden, entstanden und durch sie beeinflusst sind. Obwohl sie demselben Gesamtziel, nämlich der Gewährleistung eines einheitlichen, hohen Sicherheitsniveaus für Fahrgastschiffe dienen, bilden sie keinen völlig kohärenten Rahmen. Jede Richtlinie hat einen eigenen Anwendungsbereich und gilt für unterschiedliche Arten von Schiffen und Fahrten. Noch wichtiger ist aber, dass bestimmte Vorschriften aufgrund der technischen Entwicklungen des vergangenen Jahrzehnts überflüssig und in ihrer Anwendung unnötig aufwendig geworden sind.

Frühere Evaluierungen und Konsultationen haben kein hinreichendes Bild der Anwendung geben können und zeigten, dass vor allem über die Fahrgastschiffsläden und die Sicherheit zu wenig Daten zur Verfügung stehen. Zusammen mit der Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs (EMSA), den Regierungen der Mitgliedstaaten und einem externen Auftragnehmer hat die Kommission den bestehenden Rechtsrahmen deshalb einer systematischen und umfassenden Eignungsprüfung unterzogen. Nicht nur wurden im Laufe der Zeit immer mehr Daten verfügbar, die Eignungsprüfung war auch ein willkommener Anlass, weitere Daten zu sammeln und zusätzliche Konsultationen, Faktenanalysen und Fallstudien durchzuführen.

Zum ersten Mal wurden umfassende quantitative Daten in zuverlässiger und verhältnismäßiger Weise gesammelt. Obgleich die verfügbaren Daten nicht ausreichten, um für jede einzelne rechtliche Anforderung eine vollständige Kosten-Nutzen-Analyse vorzunehmen, werden sie als Informationsquelle für die Eignungsprüfung und als ausreichende Grundlage für die von der Kommission geplanten anschließenden Überprüfungs- und Überwachungsverfahren betrachtet.

1.2. Umfang der Eignungsprüfung

Die Sicherheit von Fahrgastschiffen in der EU ist auf drei Ebenen geregelt – auf der internationalen, der europäischen und der nationalen. Die EU-Sicherheitsvorschriften für Fahrgastschiffe wurden erlassen, um Sicherheitsrisiken zu begegnen, die bestehen können, wenn das internationale Recht nicht auf Inlandfahrten anwendbar ist oder nicht ausreicht. Ihre Bestimmungen dienen der Bewältigung von Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Suche und Rettung von Passagieren von Schiffen in Seenot, sollen ein gemeinsames Sicherheitsniveau gewährleisten und sicherstellen, dass die Sicherheitsnormen ordnungsgemäß angewandt werden.

Für Schiffe auf Auslandfahrt (d. h. auch bei Fahrten zwischen zwei EU-Mitgliedstaaten, die somit der Hafenstaatkontrolle¹ unterliegen) gelten internationale Übereinkommen sowie bestimmte EU-Vorschriften. Für Schiffe auf Inlandfahrt (d. h. zwischen Häfen eines einzigen Mitgliedstaats) gilt EU- sowie nationales Recht.

Das umfassendste europäische Rechtsinstrument ist die Richtlinie 2009/45/EG², die für Fahrgastschiffe aus Stahl oder einem gleichwertigen Werkstoff und für Hochgeschwindigkeitsfahrzeuge gilt. Soweit anwendbar und durchführbar, beruht sie auf international vereinbarten Normen, insbesondere auf dem Internationalen Übereinkommen zum Schutz des menschlichen Lebens auf See (SOLAS)³. Die Richtlinien 2003/25/EG, 1999/35/EG und 98/41/EG enthalten zudem besondere EU-Vorschriften für Roll-on/Roll-off Fahrgastschiffe (bekannt als Ro-Pax-Schiffe)⁴, Hochgeschwindigkeitsfahrzeuge (HSC)⁵ und die Registrierung der an Bord befindlichen Personen.

Dieses rechtliche Gebilde ist komplex und erfordert die Anwendung moderner, umfassender Instrumente für eine bessere Rechtsetzung, wie z. B. Eignungsprüfungen. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die vier EU-Richtlinien, die zentrale Sicherheitsnormen und -anforderungen für in EU-Gewässern verkehrende Fahrgastschiffe enthalten und nun einer solchen Eignungsprüfung unterzogen werden sollen:

¹ Richtlinie 2009/16/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 über die Hafenstaatkontrolle (ABl. L 131 vom 28.5.2009, S. 57).

² Richtlinie 2009/45/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Mai 2009 über Sicherheitsvorschriften und -normen für Fahrgastschiffe (ABl. L 163 vom 25.6.2009, S. 1).

³ Dieses Übereinkommen wurde von der Internationalen Seeschifffahrtsorganisation (IMO) angenommen und von allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union ratifiziert.

⁴ Roll-on/Roll-off-Schiffe sind Schiffe, die für die Beförderung von Gütern auf Rädern, z. B. Lkw, Trailer oder Pkw, bestimmt sind, die auf eigenen Rädern oder mit einer fahrbaren Plattform auf das Schiff gefahren werden können. Befördern sie zusätzlich zu den Fahrzeugen mehr als 12 Fahrgäste, werden sie Ro-Pax-Schiffe genannt.

⁵ Im Sinne von Kapitel X Regel 1 Punkt 3 des SOLAS-Übereinkommens.

Tabelle 1: EU-Rechtsrahmen der Sicherheitsvorschriften für Fahrgastschiffe: Unter die Eignungsprüfung fallende Richtlinien

	Inhalt	Geltungsbereich		
		Fahrt	Schiffe	Anwendung
Richtlinie 2009/45/EG	Sicherheitsnormen Besichtigungen (<i>Allgemeines</i>)	Inlandfahrt	a) Fahrgastschiffe aus Stahl oder einem gleichwertigen Werkstoff ⁶ ; b) HSC	Alle Schiffe, unabhängig von ihrer Größe (Flexibilität für Schiffe mit einer Länge von weniger als 24 m) Klassen (A, B, C, D) ⁷
Richtlinie 2003/25/EG⁸	Sicherheitsnormen (<i>Besonderes: Stabilitätsanforderungen für Ro-Pax-Schiffe</i>)	Inland- und Auslandfahrt	Ro-Ro-Fahrgastschiffe	Ausland: Linienverkehr Inland: Klassen A, B und C
Richtlinie 1999/35/EG⁹	Besichtigungen (<i>Besonderes: Ro-Pax und HSC im Linienverkehr</i>)	Inland- und Auslandfahrt	a) Ro-Ro-Fahrgastschiffe b) HSC	Ausschließlich Linienverkehr Inland: Klasse A
Richtlinie 98/41/EG¹⁰	Sicherheitsnormen Besichtigungen (<i>Besonderes: Registrierung der an Bord befindlichen Personen</i>)	Inland- und Auslandfahrt	Alle Fahrgastschiffe	Dauer der Fahrt (<i>bei weniger als 20 Seemeilen nur Zählung der Personen an Bord</i>)

Quelle: Kommission, 2015

⁶ Der Einfachheit halber im Folgenden als „Stahlschiffe“ bezeichnet.

⁷ Fahrgastschiffe werden je nach dem Seegebiet, in dem sie eingesetzt werden können, nach Parametern wie der Entfernung zur Küste in vier verschiedene Klassen (A,B,C und D) eingeteilt. Während Schiffe der Klasse A keiner Beschränkung in Bezug auf die Entfernung von der Küste unterliegen, ist das Einsatzgebiet von Schiffen der Klasse D auf 3 Seemeilen (ca. 5,6 km) beschränkt.

⁸ Richtlinie 2003/25/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. April 2003 über besondere Stabilitätsanforderungen für Ro-Ro-Fahrgastschiffe (ABl. L 123 vom 17.5.2003, S. 22).

⁹ Richtlinie 1999/35/EG des Rates vom 29. April 1999 über ein System verbindlicher Überprüfungen im Hinblick auf den sicheren Betrieb von Ro-Ro-Fahrgastschiffen und Fahrgast-Hochgeschwindigkeitsfahrzeugen im Linienverkehr (ABl. L 138 vom 1.6.1999, S. 1).

¹⁰ Richtlinie 98/41/EG des Rates vom 18. Juni 1998 über die Registrierung der an Bord von Fahrgastschiffen im Verkehr nach oder von einem Hafen eines Mitgliedstaates der Gemeinschaft befindlichen Personen (ABl. L 188 vom 2.7.1998, S. 35).

1.3. Meinungen der Interessenträger

Die Interessenträger sind sich über die Bedeutung des Rechtsrahmens für die Sicherheit von Fahrgastschiffen einig, der dafür sorgt, dass die Sicherheit erhöht und zugleich die Wettbewerbsbedingungen angeglichen werden. Bei der jüngsten öffentlichen Konsultation zur Seeverkehrsstrategie stimmten 59 % der Interessenträger zu, dass der bestehende internationale und europäische Rechtsrahmen für die Sicherheit von Schiffen angemessen ist (26 % äußerten keine Meinung).

Allerdings wurde auf eine Reihe von Problemen aufgrund der uneinheitlichen Umsetzung des Rechtsrahmens über die Sicherheit von Fahrgastschiffen hingewiesen, insbesondere auf die Komplexität und mangelnde Klarheit bestimmter Definitionen und Anforderungen sowie auf Überschneidungen und veraltete Bestimmungen über die Berichtspflichten.

Die Interessenträger äußerten ferner Bedenken bezüglich der Verhältnismäßigkeit und Angemessenheit der Sicherheitsanforderungen für kleine Stahlschiffe sowie der unbeabsichtigten Folgen für Schiffe, die nicht vom Anwendungsbereich des derzeitigen Rechtsrahmens erfasst werden. Folglich wurde dafür plädiert, den derzeitigen Rechtsrahmen dadurch zu verbessern, dass Verwaltung und Durchsetzung vereinfacht sowie unnötige Kosten vermieden werden.

2. Zentrale Fragen für die Evaluierung

2.1. Erfüllt der EU-Rechtsrahmen für die Sicherheit von Fahrgastschiffen seinen Zweck?

Der EU-Rechtsrahmen für die Sicherheit von Fahrgastschiffen erfüllt weitestgehend seinen Zweck. Er hat den Schutz des menschlichen Lebens auf Fahrgastschiffen in EU-Gewässern erhöht und dazu beigetragen, den Seeverkehrsinnenmarkt weiterzuentwickeln. Dennoch besteht Spielraum für weitere Verbesserungen des Sicherheitsniveaus sowie der Effizienz und Verhältnismäßigkeit einiger rechtlicher Anforderungen.

Nur rund 30 % der Fahrgastschiffe auf Inlandfahrt in EU-Gewässern unterliegen den Sicherheitsnormen der EU¹¹; dies entspricht allerdings mehr als 60 % der gesamten Fahrgastkapazität. Die meisten Fahrgäste reisen daher auf Schiffen, die den gemeinsamen Sicherheitsnormen entsprechen, durch die ein gemeinsames Sicherheitsniveau gewährleistet ist. Ein Drittel der Fahrgäste reist auf Schiffen, die nach nationalen Normen zugelassen sind; hierbei handelt es sich hauptsächlich um kleinere, speziell angefertigte Schiffe aus Verbundwerkstoffen oder Holz (ca. 12 % bzw. 18 %).

Bei den in den letzten 4 Jahren registrierten 408 Unfällen mit Beteiligung von Fahrgastschiffen auf Inlandfahrt kam lediglich bei einem Unfall ein Fahrgäst zu Tode.¹² Das entsprechende Risiko je Fahrgaststunde ist niedriger als bei Fahrgastschiffen auf Auslandfahrt. Zwar waren die Folgen von Unfällen mit Beteiligung von EU-Schiffen auf Inlandfahrt weniger schwerwiegend als bei Unfällen mit Fahrgastschiffen auf Auslandfahrt,

¹¹ Gemäß der Richtlinie 2009/45/EG.

¹² In diese Statistiken gehen die Todesopfer von Havarien wie z. B. der Costa Concordia (2012) oder der Norman Atlantic (2014) nicht ein, da es sich hier um Schiffe auf Auslandfahrt handelt (die deshalb nicht unter die harmonisierten Sicherheitsnormen der Richtlinie 2009/45/EG fallen, die nur auf Inlandfahrten anwendbar ist).

aber die Unfallhäufigkeit war höher. Dies ist allerdings nicht überraschend, weil in den Küstengebieten ein stärkeres Verkehrsaufkommen herrscht und es mehr seichte Gewässer gibt, in denen die Schiffe auf Grund laufen können.

Die EU-Sicherheitsvorschriften für Fahrgastschiffe erleichtern auch den freien Verkehr von Schiffen zwischen den EU-Mitgliedstaaten. So sind seit 1998¹³ Umflaggungen um nachweislich 400 % gestiegen. Zwar gibt es auch andere Gründe für diese Erhöhung (wie die verstärkte Nachfrage nach gebrauchten Schiffen und deren Verfügbarkeit auf dem Gebrauchtmarkt), die EU-Rechtsvorschriften haben aber zweifellos zu dieser Entwicklung beigetragen.

Auch der verstärkte Bau von Schiffen, die nicht aus Stahl sind und damit weniger strengen nationalen Sicherheitsnormen unterliegen, wurde von einigen nationalen Regierungen auf die Rechtsvorschriften der EU zurückgeführt – der Nachweis hierfür wurde jedoch noch nicht erbracht.¹⁴ Andere Interessenträger zogen daraus allerdings den gegenteiligen Schluss und forderten die Entwicklung harmonisierter EU-Sicherheitsnormen für Schiffe, die derzeit nicht unter das EU-Recht fallen (d. h. Schiffe, die nicht aus Stahl oder gleichwertigen Werkstoffen wie z. B. Verbundwerkstoffen gefertigt sind).

2.2. Welche Faktoren begünstigen bzw. hemmen die Wirksamkeit der EU-Sicherheitsvorschriften für Fahrgastschiffe?

Da die Sicherheitsnormen für Fahrgastschiffe ständig verbessert werden, hängt die Wirksamkeit der EU-Sicherheitsvorschriften für Fahrgastschiffe davon ab, inwieweit diese regelmäßig und unter Berücksichtigung der Erfahrungen und des wissenschaftlichen Fortschritts aktualisiert werden. Durch die regelmäßige Überprüfung wird auch sichergestellt, dass die Sicherheitsnormen einheitlich angewandt werden und in einem angemessenen Verhältnis zum Risiko stehen.

Die Wirksamkeit der EU-Sicherheitsvorschriften für Fahrgastschiffe wurde durch deren Komplexität und mangelnde Klarheit im Hinblick auf die Anwendung (d. h. welche Schiffe in ihren Anwendungsbereich fallen), unzeitgemäße Berichtspflichten (die moderne digitale Überwachungs- und Informationssysteme nicht hinreichend berücksichtigen), eine unklare Darstellung der technischen Sicherheitsnormen und die Schwerfälligkeit und Komplexität der Aktualisierungs- und Befreiungsverfahren beeinträchtigt. Diese Unzulänglichkeiten führten zu einer suboptimalen und unnötig schwierigen Überwachung, Durchführung und Durchsetzung der Sicherheitsnormen.

Darüber hinaus haben Fahrgäste nach wie vor in Bezug auf die EU-Sicherheitsvorschriften für Fahrgastschiffe und ihren Nutzen einen geringeren Kenntnisstand als erwartet. Dies ist möglicherweise darauf zurückzuführen, dass Reisende im Seeverkehr in vergleichsweise geringem Maße organisiert sind.

¹³ Jahr des Inkrafttretens der Richtlinie 98/18/EG, einem Vorläufer der Richtlinie 2009/45/EG.

¹⁴ Die Entscheidung, ein Schiff aus Stahl oder aus einem anderen Werkstoff zu bauen, richtet sich also in erster Linie nach dem Preis und den Merkmalen des gewählten Materials.

2.3. Gibt es derzeit ein effizientes und verhältnismäßiges Risikomanagement?

Aus den Unfallstatistiken geht hervor, dass durch die derzeitigen Rechtsvorschriften ein hoher Schutz der Fahrgäste erreicht worden ist. Die durch Rechtsvorschriften verursachten Kosten im Zusammenhang mit den EU-Sicherheitsnormen haben sich im Vergleich zu den sonst erforderlichen nationalen Normen als nicht erheblich erwiesen. Die Kostendifferenz macht schätzungsweise lediglich einen Bruchteil der gesamten Bau-, Betriebs- und Instandhaltungskosten aus.

Während für die Baukosten zwei- oder gar dreistellige Millionenbeträge zu veranschlagen sind, können die bei einem größeren Schiff für den quantifizierbaren Teil von Brandbekämpfungsmaßnahmen, Rettungsmitteln und Erstbesichtigungen anfallenden Kosten bei insgesamt nur 100 000 EUR liegen. Im Verhältnis gilt dasselbe für kleinere Schiffe.

Auch die Kosten für die Modernisierung der Sicherheitsnormen sind auf nationaler Ebene deutlich höher als auf EU-Ebene. Würde jeder einzelne betroffene Mitgliedstaat seine nationalen Rechtsvorschriften aktualisieren, würden ihm für diese Modernisierung Kosten von insgesamt 150 000–200 000 EUR entstehen. Dies ist etwa zehn Mal mehr als bei der derzeitigen Praxis, bei der Normen auf EU-Ebene aktualisiert werden.

Andererseits werden die Überschneidungen und Unstimmigkeiten zwischen den verschiedenen Überprüfungssystemen für Ro-Ro-Fahrgastschiffe in der EU (Ro-Pax-Überprüfungen, Flaggenstaat-Besichtigungen und Hafenstaatkontrollen) die einzelnen Staaten in ihren Bemühungen behindern, die Überprüfungen zu optimieren. Dadurch wird zudem die Zeit, in der die Schiffe wirtschaftlich genutzt werden könnten, nicht vollständig ausgeschöpft. Würden die verschiedenen Überprüfungsarten so weit wie möglich kombiniert, könnte in der EU (bei gleicher Bedienung der Strecken durch dieselben Schiffe) jährlich auf 770 separate Ro-Pax-Überprüfungen verzichtet werden.

Auch die Genehmigung von Fahrgastregistrierungssystemen, die für einige nationale Verwaltungen eine beträchtliche Arbeitsbelastung darstellt (z. B. 4250 Arbeitsstunden in Griechenland im Vergleich zu 100 Arbeitsstunden in Italien), hat sich als sehr aufwändig erwiesen. Eine solch hohe Arbeitsbelastung und die entsprechenden Kosten wurden als überhöht bewertet.

Außerdem stellen die Komplexität des Systems sowie Überschneidungen bei den Anforderungen aus den verschiedenen Rechtsvorschriften für alle Beteiligten einen erheblichen Aufwand und Kostenfaktor dar.

2.4. Wird das Subsidiaritätsprinzip derzeit eingehalten, d. h., können die Ziele besser erreicht werden, wenn auf Ebene der Mitgliedstaaten gehandelt wird?

Generell entsprechen die EU-Sicherheitsvorschriften für Fahrgastschiffe dem Subsidiaritätsprinzip. Es steht jedoch außer Frage, dass die derzeit geltenden Sicherheitsnormen für kleine Stahlschiffe mit einer Länge von weniger als 24 m darüber hinaus auch auf ihre Übereinstimmung mit den angestrebten Sicherheits- und Binnenmarktzielen überprüft werden müssen. Da kleine Schiffe vornehmlich aus anderen Werkstoffen als Stahl gebaut werden, fallen sie zum größten Teil (96 %) nicht unter die harmonisierten EU-Sicherheitsnormen. Dies bedeutet, dass die meisten Schiffe unter 24 m bereits nach nationalen Rechtsvorschriften zugelassen sind.

Die Unfallzahlen bei kleinen Schiffen, die nicht in den Anwendungsbereich der EU-Normen fallen, geben keinen Anlass zu besonderen Sicherheitsbedenken (5 Todesfälle in den letzten 4 Jahren, alle Arbeitsunfälle). Auch bei den Schiffen, die unter die EU-Normen fallen, gibt es praktisch keine Umflaggungen zwischen Mitgliedstaaten.

Das breite Spektrum an Dienstleistungen, für das diese Schiffe gebaut werden (z. B. Tag- oder Nachtüberfahrten, Tagesfahrten für Touristen, Anlaufen in Häfen mit bestimmten Beschränkungen oder bestimmter Infrastruktur), führt zu einer Vielfalt von baulichen Auslegungen und technischen Lösungen. Dadurch ist es äußerst schwierig, gemeinsame Vorschriften, die eine solche Vielzahl an Dienstleistungen angemessen abdecken, für kleinere Schiffe festzulegen. Die Mitgliedstaaten dürften daher besser beurteilen können, welchen Auflagen diese Schiffe angesichts der – innerhalb der EU sehr unterschiedlichen – örtlichen Bedingungen genügen müssen. Einige Werften¹⁵ wiesen allerdings darauf hin, dass die Entwicklung europäischer Normen für alle kleinen Schiffe (also unabhängig aus welchem Werkstoff sie gebaut sind) ihnen einen leichteren und schnelleren Absatz ihrer Produkte ermöglichen würde.

2.5. Wären internationale Sicherheitsnormen wirksamer und effizienter als die geltenden EU-Normen?

In Bezug auf Inlandfahrten ist es unwahrscheinlich, dass internationale Normen wirksamer oder effizienter als die derzeitigen EU-Normen wären. Die internationalen IMO-Normen sind hier nicht anwendbar. Ohne EU-Normen müssten die Mitgliedstaaten entweder ihre eigenen Rechtsvorschriften entwickeln oder internationale Vorschriften übernehmen, die allerdings nicht uneingeschränkt für Inlandfahrten geeignet sind und daher entsprechend angepasst werden müssten. Dies würde ferner regelmäßige Aktualisierungen erforderlich machen, damit neuen Entwicklungen in der Schiffbautechnik Rechnung getragen werden könnte.¹⁶ In jedem Fall würde weder ein gemeinsames Sicherheitsniveau erreicht noch der Binnenmarkt weiterentwickelt werden. Darüber hinaus ist in den EU-Normen der Zugang für Personen mit eingeschränkter Mobilität vorgesehen, der in internationalen Normen lediglich empfohlen, aber nicht obligatorisch ist.

Bei der Auslandfahrt ist die Lage anders. Hier wäre, sofern sie ein angemessenes Sicherheitsniveau gewährleisten, der ausschließliche Rückgriff auf die einschlägigen internationalen Normen wirksamer und effizienter. Dies ist allerdings nicht immer der Fall, weshalb beispielsweise die strengeren Leckstabilitätsanforderungen für Ro-Ro-Fahrgastschiffe, die von oder nach EU-Häfen verkehren¹⁷, als die beste Lösung angesehen werden. Damit wird derzeit für diesen, in der EU vorherrschenden Schiffstyp ein angemessenes Sicherheitsniveau erreicht.

Solange es auf internationaler Ebene keinen Durchsetzungsmechanismus gibt, sind zudem die bestehenden, für Fahrgastschiffe auf Inland- und Auslandfahrt geltenden Überprüfungssysteme der EU unerlässlich, damit für das menschliche Leben auf

¹⁵ Insbesondere in Dänemark und Portugal. Nationale Sachverständige aus Kroatien und Schweden äußerten sich ähnlich.

¹⁶ In einigen Mitgliedstaaten beruhen die einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften übrigens auf internationalen Normen, die nicht mehr in Kraft sind.

¹⁷ Wie in der Folge der Estonia-Havarie im September 1994 in der Richtlinie 2003/25/EG definiert.

Fahrgastschiffen weiterhin ein hohes Schutzniveau gilt und der Einsatz unsicherer Schiffe unterbunden wird.

3. Ergebnisse der Eignungsprüfung

Die Eignungsprüfung hat gezeigt, dass die Hauptziele der EU-Sicherheitsvorschriften für Fahrgastschiffe in Bezug auf die Sicherheit der Fahrgäste wie auch auf den Binnenmarkt nach wie vor höchst relevant sind. Allerdings ergab die Eignungsprüfung auch, dass diese Ziele in einigen Fällen auf einfachere und klarere Weise erreicht werden können.

Raum für die Vereinfachung, Präzisierung bzw. Streichung veralteter oder sich überschneidender Anforderungen bieten folgende Bereiche:

- **Komplexität und Verwaltungsaufwand:** Es hat sich herausgestellt, dass es bei den obligatorischen Besichtigungen im Hinblick auf den sicheren Betrieb von Ro-Ro-Fahrgastschiffen erhebliche Überschneidungen mit anderen Arten von Besichtigungen und Überprüfungen (insbesondere Flaggenstaatbesichtigungen und Hafenstaatkontrollen) gibt. Die Mitgliedstaaten setzen diese Anforderungen in pragmatischer Weise um, was bedeutet, dass der bestehende Rechtsrahmen nicht mehr den Stand der Dinge widerspiegelt. Die Komplexität der EU-Sicherheitsvorschriften für Fahrgastschiffe wird durch das veraltete Format der Sicherheitsnormen für Fahrgastschiffe auf Inlandfahrt¹⁸, die sich inzwischen kaum noch mit den internationalen Anforderungen vergleichen lassen, weiter verschärft.
- **Mehrdeutigkeit und Mangel an Transparenz:** Die Eignungsprüfung hat gezeigt, dass einige Bestimmungen, Definitionen und Anforderungen so unpräzise sind, dass sie in manchen Fällen eine wirksame Durchführung der Rechtsvorschriften verhindern. Dies trifft insbesondere auf den Geltungs- bzw. Anwendungsbereich der harmonisierten EU-Normen zu, wie z. B. die unter die Normen fallende Schiffsart oder die Häufigkeit der Überprüfungen.
- **Unverhältnismäßige Anforderungen:** Kleine Schiffe werden als Schiffe unter einer Länge von 24 m definiert. Diese Definition wird als für die Festlegung einheitlich anwendbarer technischer Sicherheitsnormen am besten geeignet angesehen. Da für kleine Schiffe die örtlichen Betriebsbedingungen von größerer Bedeutung sind, dürften die Mitgliedstaaten eher in der Lage sein, die konkreten Risiken zu bewerten und entsprechende Sicherheitsnormen festzulegen. Anders als größere Schiffe werden kleine Schiffe außerdem meist über die gesamte Nutzungsdauer im selben Mitgliedstaat betrieben, und sie werden kaum innerhalb der Union umregistriert. Die verbindlichen, ausschließlich für kleine Stahlschiffe (also für rund 70 der 1950 kleinen Schiffe) geltenden EU-Normen wurden als unverhältnismäßig bewertet und bieten keinen ausreichenden Mehrwert durch das Tätigwerden der EU, um beibehalten zu werden. Um Herstellern in der EU den Zugang zum gesamten EU-Markt zu erleichtern, schlugen einige Interessenträger vor, Leitlinien oder einen Kodex für alle kleinen Schiffe zu entwickeln.

¹⁸

Siehe Anhang I der Richtlinie 2009/45/EG.

Zusätzlich zu dem festgestellten Potenzial für Vereinfachungen hat die Eignungsprüfung ferner eine Reihe von Problemen aufgedeckt, durch die die Effizienz von Such- und Rettungseinsätzen unnötig gemindert wird:

- **Nicht mehr zeitgemäße Unterstützung bei Such- und Rettungseinsätzen:** Obwohl mittlerweile bekannt ist, dass erfolgreiche Such- und Rettungseinsätze den sofortigen Zugang zu genauen Daten über die Personen an Bord erfordern, ist die Verfügbarkeit dieser Daten nicht immer gewährleistet. Nach den derzeitigen Vorschriften müssen diese Daten im System des betreffenden Unternehmens gespeichert werden und jederzeit – ohne weiteres – zur Weiterleitung an die für den Such- und Rettungseinsatz zuständige Behörde zur Verfügung stehen. Diese Anforderung, die aus dem Jahr 1998 stammt, berücksichtigt nicht, dass inzwischen Systeme, wie SafeSeaNet¹⁹ und das „nationale einzige Fenster“ (*National Single Window*)²⁰ entwickelt wurden, und erfordert, dass die zuständige nationale Behörde die Schifffahrtsgesellschaft bei Notfällen kontaktiert. Darüber hinaus enthalten die gespeicherten Daten (neben Name, Alter und Geschlecht) nicht immer Angaben zur Staatsangehörigkeit, was die Hilfeleistung für die Opfer und ihre Angehörigen unnötig erschwert. Betreiber, die bereits solche Daten an SafeSeaNet oder das nationale einzige Fenster übermitteln, unterliegen somit einer doppelten Berichtspflicht.

Durch die Eignungsprüfung wurden außerdem eine Reihe anderer wichtiger Probleme im Zusammenhang mit der Angemessenheit und Verhältnismäßigkeit der bestehenden Sicherheitsnormen aufgedeckt:

- **Sicherheitsbezogene Fragen, die einer weiteren Prüfung bedürfen:** Diese Fragen erfordern eine weitere Prüfung sowie Konsultationen mit Sachverständigen. Hierzu gehören die unterschiedlichen Sicherheitsanforderungen für die verschiedenen Schiffsklassen und die entsprechenden Seengebiete, die breitere Anwendung des Überprüfungssystems für Ro-Pax-Fahrgastschiffe und die Möglichkeit, harmonisierte Normen für Schiffe zu entwickeln, die nicht aus Stahl oder einem gleichwertigen Werkstoff gebaut sind und derzeit nicht unter den EU-Rechtsrahmen fallen.

Hierzu ist hervorzuheben, dass einige dieser Probleme möglicherweise zunächst auf internationaler Ebene behandelt werden sollten, bevor weitere Maßnahmen auf EU-Ebene in Betracht gezogen werden können; dies gilt insbesondere für die Überprüfung der derzeit geltenden Leckstabilitätsanforderungen.

¹⁹ Richtlinie 2002/59/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2002 über die Einrichtung eines gemeinschaftlichen Überwachungs- und Informationssystems für den Schiffsverkehr (ABl. L 208 vom 5.8.2002, S. 10).

²⁰ Richtlinie 2010/65/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2010 über Meldeformalitäten für Schiffe beim Einlaufen in und/oder Auslaufen aus Häfen der Mitgliedstaaten (ABl. L 283 vom 29.10.2010, S. 1).

4. Folgemaßnahmen

4.1. Erster Schritt

Die Kommission wird erwägen, mit Unterstützung der EMSA und in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und Interessenträgern, einen vereinfachten Rechtsrahmen für die Sicherheit von Fahrgastschiffen in der EU vorzuschlagen, und sich für die Modernisierung der Leckstabilitätsnormen auf internationaler Ebene einzusetzen.

Vereinfachung des EU-Rechtsrahmens für die Sicherheit von Fahrgastschiffen: Ohne ihre politischen Ziele oder die Hauptdurchführungsmechanismen aufzugeben, beabsichtigt die Kommission, die in der Eignungsprüfung festgestellten überholten, unklaren oder einander überschneidenden Anforderungen aufzuheben und zieht hierfür folgende Vorschläge in Betracht:

- Beseitigung von Überschneidungen zwischen den gezielten Besichtigungen gemäß der Richtlinie 1999/35/EG, den erweiterten Überprüfungen im Rahmen der Hafenstaatkontrolle und den jährlichen Flaggenstaat-Besichtigungen;
- Für die Zwecke der Richtlinie 2009/45/EG soll präzisiert werden: a) dass Aluminium (im Rahmen entsprechender präzisierter Brandschutzanforderungen) ein dem Stahl gleichwertiger Werkstoff ist und b) dass Offshore-Serviceschiffe und Traditionsschiffe nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen;
- Präzisierung der Definitionen der Anforderungen für die Registrierung von Fahrgastangaben in der Richtlinie 98/41/EG (z. B. Fahrtdauer);
- Vereinfachung der Definition der Seegebiete in der Richtlinie 2009/45/EG;
- Vereinfachung des Anhangs der Richtlinie 2009/45/EG zwecks besserer Übersichtlichkeit.

Die Kommission wird ferner Vorschläge zur Aufhebung unverhältnismäßiger Anforderungen erwägen, insbesondere durch:

- den Ausschluss von Fahrgastschiffen aus Stahl oder einem gleichwertigen Werkstoff mit einer Länge von weniger als 24 m aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie 2009/45/EG;
- die Streichung der derzeit in der Richtlinie 98/41/EG festgelegten Anforderung einer förmlichen Genehmigung des Fahrgastregistrierungssystems und stattdessen Schwerpunktsetzung auf das reibungslose Funktionieren des Systems.

Um doppelte Berichtspflichten zu beseitigen und zur Verbesserung der Effizienz von Such- und Rettungseinsätzen wird die Kommission Folgendes erwägen:

- Erfassung der Angaben zu den an Bord befindlichen Personen in einem bestehenden elektronischen System, das im Falle eines Notfalls oder Unfalls die sofortige Übermittlung von Daten an die zuständige Behörde ermöglicht;
- Pflicht zur Registrierung der Staatsangehörigkeit der Fahrgäste bei der zuständigen Behörde und Übermittlung dieser Angaben mit denselben Mitteln und nach denselben Kriterien, wie sie derzeit für die Registrierung und Übermittlung der bereits erforderlichen Informationen über die an Bord befindlichen Personen gelten.

Engagement für die Modernisierung internationaler Normen: Auf internationaler Ebene wird die Kommission sich mit Unterstützung der EMSA und in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und Interessenträgern für die Modernisierung der Leckstabilitätsnormen für Fahrgastschiffe einsetzen und erwägen, der Internationalen Seeschifffahrtsorganisation Folgendes vorzuschlagen:

- Eingabe technischer Unterlagen auf der Sitzung der Sachverständigengruppe für die formale Sicherheitsbewertung im November 2015;
- EU-Vorschlag für eine neue Leckstabilitätsnorm (sogenannter „R-Index“) vor der Sitzung des IMO-Unterausschusses „Ship Design and Construction“ im Januar 2016 mit dem Ziel, 2016 im Schiffssicherheitsausschuss eine Einigung über eine strengere Norm zu erzielen.

4.2. Zweiter Schritt

Die Kommission setzt die Prüfung einer Reihe anderer Sicherheits- und Binnenmarktaspekte fort. Sie beabsichtigt insbesondere Folgendes:

- Überprüfung der Angemessenheit der unterschiedlichen Sicherheitsanforderungen für Schiffe der Klassen C und D gemäß der Richtlinie 2009/45/EG und die entsprechenden Seegebiete;
- Förderung der Anwendung der gezielten Besichtigungen gemäß der Richtlinie 1999/35/EG auf die Klassen B, C und D von im Linienverkehr eingesetzten Ro-Pax-Fahrgastschiffen;
- Prüfung der Möglichkeit, die Änderung oder Aufhebung besonderer EU-Leckstabilitätsanforderungen für Ro-Ro-Fahrgastschiffe²¹ auf der Grundlage internationaler Normen vorzuschlagen, sofern diese zuvor in für die EU zufriedenstellender Weise modernisiert worden sind;
- Erwägung, auf der Grundlage funktionaler Anforderungen Leitlinien oder einen Kodex für kleine Schiffe und Schiffe zu entwickeln, die nicht aus Stahl oder einem gleichwertigen Werkstoff gebaut sind.

Dies erfordert die Mitwirkung, den Austausch bewährter Verfahren und die fortlaufende Überwachung der geltenden Rechtsvorschriften. Die Kommission plant daher in Zusammenarbeit mit der EMSA:

- die Schaffung eines geeigneten Rahmens für den Meinungsaustausch mit den nationalen Verwaltungen, Branchenvertretern und den Fahrgastverbänden im Bereich der Sicherheit von Fahrgastschiffen in der EU.

Die Kommission beabsichtigt außerdem, unter Berücksichtigung des festgestellten Potenzials für Vereinfachungen die Durchsetzung der bestehenden Anforderungen mit Hilfe der EMSA zu verbessern, und fordert die nationalen Regierungen auf, sich diesen Bemühungen anzuschließen.

²¹ Richtlinie 2003/25/EG der Kommission.