



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 9.2.2024
COM(2024) 59 final

2024/0034 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

**über den im Namen der Europäischen Union zu vertretenden Standpunkt im
Europäischen Ausschuss zur Ausarbeitung von Standards im Bereich der
Binnenschifffahrt und in der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt in Bezug auf
die Annahme von Standards für Berufsqualifikationen in der Binnenschifffahrt**

DE

DE

BEGRÜNDUNG

1. GEGENSTAND DES VORSCHLAGS

Vorgeschlagen wird ein Beschluss des Rates zur Festlegung des Standpunkts, der im Namen der Union in der Sitzung des Europäischen Ausschusses zur Ausarbeitung von Standards im Bereich der Binnenschifffahrt (Comité Européen pour l'Élaboration de Standards dans le Domaine de Navigation Intérieure, CESNI) am 11. April 2024 und in der Plenarsitzung der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt (ZKR) am 13. Juni 2024 in Bezug auf die geplante Annahme des aktualisierten Europäischen Standards für Qualifikationen in der Binnenschifffahrt (ES-QIN) zu vertreten ist.

2. KONTEXT DES VORSCHLAGS

2.1. ZRK und CESNI

Die ZRK ist eine internationale Organisation mit Regelungsbefugnissen für die Binnenschifffahrt auf dem Rhein. Zu den Vertragsstaaten der ZKR gehören vier Mitgliedstaaten (Belgien, Deutschland, Frankreich, die Niederlande) und die Schweiz.

Die Revidierte Rheinschifffahrtsakte, die am 17. Oktober 1868 in Mannheim unterzeichnet und am 14. April 1967 geändert wurde, legt den Rechtsrahmen für die Nutzung des Rheins als Binnenschifffahrtsstraße und die Aufgaben der ZKR fest. Die Akte führt das 1815 auf dem Wiener Kongress geschaffene Regelwerk für die Rheinschifffahrt fort. Zur Beschlussfassung treten die Mitgliedstaaten der ZKR zweimal jährlich zu Plenarsitzungen zusammen. Jeder Staat hat eine Stimme und Beschlüsse werden einstimmig gefasst. Die Beschlüsse sind rechtsverbindlich. Die EU ist nicht Mitglied der ZKR.

2015 erließ die ZKR einen Beschluss zur Gründung des CESNI¹. Zu dessen Aufgaben zählen die Verabschiedung technischer Standards in der Binnenschifffahrt, insbesondere in Bezug auf Schiffe, Informationstechnologie und Besatzung, die einheitliche Auslegung dieser Standards und der entsprechenden Verfahren sowie Beratungen über die Sicherheit der Schifffahrt, den Umweltschutz und andere Schifffahrtsthemen.

Der CESNI setzt sich aus Sachverständigen der Mitgliedstaaten der EU und der ZKR zusammen. Sie sind mit einer Stimme pro Staat stimmberechtigt. Der CESNI bezieht in seine Arbeiten aber auch die EU und internationale Organisationen sowie fachliche Expertise ein. Die EU kann sich – ebenso wie internationale Organisationen, deren Aufgaben sich auf die Zuständigkeitsbereiche des CESNI erstrecken – jederzeit ohne Stimmrecht an den Arbeiten des CESNI beteiligen. Abgesehen von diesen Beteiligungsrechten kann der CESNI fachliche Expertise einholen (einzelne Sachverständige, Klassifikationsgesellschaften usw.). In der Plenarsitzung des CESNI werden die auf Sachverständigenebene vereinbarten Standards abschließend festgelegt.

Die EU und die ZKR haben Vorschriften für Berufsqualifikationen in der Binnenschifffahrt erlassen, nämlich die Richtlinie (EU) 2017/2397² und die Verordnung über das Schiffspersonal auf dem Rhein³. Nach Artikel 10 Absatz 2 der Richtlinie (EU) 2017/2397 werden Urkunden zum Nachweis der Befähigung anerkannt, die gemäß der Verordnung über das Schiffspersonal auf dem Rhein ausgestellt wurden, sofern die Anforderungen für deren

¹ Beschluss 2015-I-3, CC/R (15) 1, S. 1.

² Richtlinie (EU) 2017/2397 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2017 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen in der Binnenschifffahrt und zur Aufhebung der Richtlinien 91/672/EWG und 96/50/EG des Rates (ABl. L 345 vom 27.12.2017, S. 53).

³ Rheinschifffahrtspersonalverordnung, S. 38 und Anlagen (Beschluss 2022-I-9, CC/R (22) 2).

Ausstellung mit denen der genannten Richtlinie übereinstimmen. In beiden Regelwerken wird auf die Standards des CESNI Bezug genommen.

2.2. Vorgesehene Akte des CESNI und der ZKR

Erstens soll der CESNI den aktualisierten Europäischen Standard für Qualifikationen in der Binnenschifffahrt (ES-QIN 2024/1) in seiner Plenarsitzung am 11. April 2024 annehmen. Der ES-QIN wird regelmäßig aktualisiert, um

- in der Binnenschifffahrt ein hohes Maß an Sicherheit zu gewährleisten;
- mit der technischen Entwicklung Schritt zu halten (z. B. in Bezug auf digitale Kompetenzen);
- die Kompatibilität mit dem Rechtsrahmen der EU sicherzustellen.

Die Aktualisierung sieht Folgendes vor:

- Ergänzungen, mit denen bestimmte Kompetenzen auf Führungsebene für das Befahren von Binnenwasserstraßen mit maritimem Charakter gestärkt werden;
- Aktualisierung der Bezugnahmen auf den Europäischen Standard der technischen Vorschriften für Binnenschiffe (ES-TRIN);
- Aktualisierung der Bezugnahmen auf den Europäischen Standard für Binnenschifffahrtsinformationsdienste (ES-RIS);
- terminologische Anpassungen zur Harmonisierung mit der Durchführungsverordnung (EU) 2020/182 der Kommission sowie redaktionelle Präzisierungen.

Im Einklang mit der Richtlinie (EU) 2017/2397 wird der ES-QIN 2024/1 in EU-Recht übernommen. Nach den Artikeln 32 und 34 der genannten Richtlinie nimmt die Kommission in delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten auf den CESNI Bezug, sofern die betreffenden Standards verfügbar und auf dem aktuellen Stand sind; die betreffenden Standards einschlägige in den Anhängen festgelegte Anforderungen erfüllen; die Interessen der Union durch Änderungen am Beschlussfassungsverfahren des CESNI nicht beeinträchtigt werden.

Derzeit wird in der genannten Richtlinie auf den ES-QIN 2019/1 Bezug genommen. Nach Artikel 9 der Geschäftsordnung des CESNI kann ein Standard erst angenommen werden, nachdem ein Beschluss gemäß Artikel 218 Absatz 9 AEUV gefasst wurde.

Zweitens wird auch die ZKR einen Beschluss zur Änderung der Verordnung über das Schiffspersonal auf dem Rhein erlassen, um darin auf den aktualisierten ES-QIN (ES-QIN 2024/1) Bezug zu nehmen. Sowohl im EU-Recht als auch in der Verordnung über das Schiffspersonal auf dem Rhein wird ab dem 1. Januar 2025 auf den ES-QIN 2024/1 Bezug genommen.

3. IM NAMEN DER UNION ZU VERTRETENDER STANDPUNKT

Der Beschluss zur Festlegung des Standpunkts der Union besteht darin, der Annahme des ES-QIN 2024/1 in beiden Organisationen zuzustimmen.

Der ES-QIN 2024/1 ist die Aktualisierung des derzeit in Kraft befindlichen einschlägigen Standards. Die Aktualisierung wurde auf Ebene der Sachverständigen des CESNI (Arbeitsgruppe CESNI/QP) gründlich vorbereitet. Die Sachverständigen haben sich mehrmals getroffen und auf dieser Ebene eine Einigung über die Qualifikationsanforderungen und den Wortlaut des betreffenden Standards erzielt.

Da mit der Richtlinie (EU) 2017/2397 die Sicherheit der Schifffahrt sowie der Schutz des menschlichen Lebens und der Umwelt gewährleistet werden soll, besteht der vorgeschlagene Standpunkt der Union darin, den ES-QIN 2024/1 anzunehmen. Mit dem ES-QIN 2024/1 wird das höchste Sicherheitsniveau in der Binnenschifffahrt im Einklang mit den Anforderungen der genannten Richtlinie gewährleistet, mit der technischen Entwicklung in diesem Sektor Schritt gehalten und die Kompatibilität mit anderen aktuellen Standards in der Binnenschifffahrt, die Teil des EU-Rechts sind, sichergestellt.

Ein Standpunkt der Union ist erforderlich, da die Union gemäß Artikel 3 Absatz 2 AEUV über die ausschließliche Außenkompetenz verfügt. Aufgrund der Bezugnahmen auf die aktuellen CESNI-Standards in der Richtlinie (EU) 2017/2397 wird sich die Annahme des ES-QIN in der CESNI-Plenarsitzung auf die gemeinsamen EU-Vorschriften auswirken. Zudem werden nach der Verordnung über das Schiffspersonal auf dem Rhein ausgestellte Befähigungsnachweise gemäß Artikel 10 Absatz 2 der genannten Richtlinie nur dann anerkannt, wenn die Anforderungen für deren Ausstellung mit denen der Richtlinie übereinstimmen. Im Interesse der Kohärenz zwischen den bestehenden Regelwerken im Bereich der Anforderungen an Qualifikationen in der Binnenschifffahrt im Einklang mit der Richtlinie (EU) 2017/2397 muss gewährleistet sein, dass ihnen dieselben Standards zugrunde liegen.

4. RECHTSGRUNDLAGE

4.1. Verfahrensrechtliche Grundlage

4.1.1. Grundsätze

Nach Artikel 218 Absatz 9 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) werden die „*Standpunkte, die im Namen der Union in einem durch eine Übereinkunft eingesetzten Gremium zu vertreten sind, sofern dieses Gremium rechtswirksame Akte, mit Ausnahme von Rechtsakten zur Ergänzung oder Änderung des institutionellen Rahmens der betreffenden Übereinkunft, zu erlassen hat*“, mit Beschlüssen festgelegt.

Artikel 218 Absatz 9 AEUV gilt unabhängig davon, ob die Union Mitglied des betreffenden Gremiums oder Vertragspartei der betreffenden Übereinkunft ist.⁴

Der Begriff „*rechtswirksame Akte*“ erfasst auch Akte, die kraft völkerrechtlicher Regelungen, denen das betreffende Gremium unterliegt, Rechtswirkung entfalten. Darunter fallen auch Instrumente, die völkerrechtlich nicht bindend, aber geeignet sind, „*den Inhalt der vom Unionsgesetzgeber ... erlassenen Regelung maßgeblich zu beeinflussen*“.⁵

4.1.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

Sowohl der CESNI als auch die ZKR sind Gremien, die im Rahmen einer internationalen Übereinkunft, nämlich der Revidierten Rheinschifffahrtsakte (Mannheimer Akte), eingesetzt wurden. Die Akte, die der CESNI und die ZKR verabschieden sollen, sind rechtswirksame Akte.

Einerseits wird die geplante Annahme des ES-QIN 2024/1 in der Plenarsitzung des CESNI den Inhalt des EU-Rechts maßgeblich beeinflussen. Die Annahme des ES-QIN in der Plenarsitzung des CESNI ist zwar an sich nicht rechtsverbindlich, in den Artikeln 32 und 34 der Richtlinie (EU) 2017/2397 ist jedoch festgelegt, dass auf die aktuellen CESNI-Standards,

⁴ Urteil des Gerichtshofs vom 7. Oktober 2014, Deutschland/Rat, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, Rn. 64.

⁵ Urteil des Gerichtshofs vom 7. Oktober 2014, Deutschland/Rat, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, Rn. 61 bis 64.

also auch den ES-QIN, Bezug genommen werden muss. Daher muss die Kommission unter Berücksichtigung der zusätzlichen Anforderungen der Artikel 32 und 34 der genannten Richtlinie beim Erlass von Sekundärrechtsvorschriften auf den ES-QIN 2024/1 Bezug nehmen.

Andererseits wird der Beschluss der ZKR, in der Verordnung über das Schiffspersonal auf dem Rhein auf den ES-QIN 2024/1 Bezug zu nehmen, gemäß den Artikel 17 und 46 der revidierten Mannheimer Akte für die Mitgliedstaaten völkerrechtlich bindend sein. Ebenso ist er geeignet, den Inhalt der Richtlinie (EU) 2017/2397 maßgeblich zu beeinflussen. In dem Bestreben, die Rechtsvorschriften über Berufsqualifikationen in der Binnenschifffahrt zu harmonisieren (vgl. Erwägungsgrund 40 der Richtlinie 2017/2397), sieht Artikel 10 Absatz 2 der Richtlinie (EU) 2017/2397 die Anerkennung von Urkunden vor, die gemäß der Verordnung über das Schiffspersonal auf dem Rhein, deren Anforderungen mit denen der genannten Richtlinie übereinstimmen, ausgestellt wurden. Dies wird auch weiterhin der Fall sein, wenn in der Verordnung über das Schiffspersonal auf dem Rhein der ZKR auf denselben ES-QIN (ES-QIN 2024/1) Bezug genommen wird wie in der Richtlinie.

Somit ist Artikel 218 Absatz 9 AEUV die verfahrensrechtliche Grundlage für den vorgeschlagenen Beschluss.

4.2. Materielle Rechtsgrundlage

4.2.1. Grundsätze

Die materielle Rechtsgrundlage für einen Beschluss nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV hängt in erster Linie von Ziel und Inhalt des vorgesehenen Rechtsakts ab, zu dem ein im Namen der Union zu vertretender Standpunkt festgelegt wird. Liegt dem vorgesehenen Akt ein doppelter Zweck oder Gegenstand zugrunde und ist einer davon der wesentliche und der andere von untergeordneter Bedeutung, so muss der Beschluss nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV auf eine einzige materielle Rechtsgrundlage gestützt werden, nämlich auf diejenige, die der wesentliche oder vorrangige Zweck oder Gegenstand verlangt.

4.2.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

Hauptziel und -inhalt des vorgesehenen Rechtsakts betreffen die gemeinsame Verkehrspolitik.

Somit ist Artikel 91 Absatz 1 AEUV die materielle Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Beschluss.

4.3. Schlussfolgerungen

Die Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Beschluss sollte Artikel 91 Absatz 1 AEUV in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9 AEUV sein.

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über den im Namen der Europäischen Union zu vertretenden Standpunkt im Europäischen Ausschuss zur Ausarbeitung von Standards im Bereich der Binnenschifffahrt und in der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt in Bezug auf die Annahme von Standards für Berufsqualifikationen in der Binnenschifffahrt

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 91 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die Revidierte Rheinschifffahrtsakte vom 17. Oktober 1868 in der durch die Revision vom 20. Oktober 1963 geänderten Fassung (im Folgenden „Übereinkommen“) trat am 14. April 1967 in Kraft. Das Übereinkommen sorgt für den Fortbestand der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt (ZKR) und der Regelungen für die Binnenschifffahrt auf dem Rhein, die 1815 eingeführt wurden. Am 3. Juni 2015 wurde im Rahmen der ZKR der Europäische Ausschuss zur Ausarbeitung von Standards im Bereich der Binnenschifffahrt (Comité Européen pour l’Élaboration de Standards dans le Domaine de Navigation Intérieure, CESNI) eingerichtet und damit beauftragt, in verschiedenen Bereichen technische Standards für die Binnenschifffahrt zu entwickeln, insbesondere in Bezug auf Schiffe, Informationstechnologie und Besatzung.
- (2) Die Annahme von Standards im CESNI hat keine unmittelbare Rechtswirkung; in der Richtlinie (EU) 2017/2397¹ wird jedoch auf den neuesten CESNI-Standard für Berufsqualifikationen (ES-QIN) Bezug genommen. Auch die ZKR nimmt in ihrer Verordnung über das Schiffspersonal auf dem Rhein² auf den neuesten Standard Bezug. Gemäß den Artikeln 17 und 46 des Übereinkommens kann die ZKR verbindliche Beschlüsse zur Festlegung von Anforderungen an die Berufsqualifikationen in der Rheinschifffahrt erlassen.
- (3) Der CESNI soll den aktualisierten Europäischen Standard für Qualifikationen in der Binnenschifffahrt 2024/1 (ES-QIN 2024/1) in seiner Sitzung am 11. April 2024 annehmen. Nach der Annahme beabsichtigt die ZKR, in ihrer Plenarsitzung am 13. Juni 2024 einen Beschluss zur Änderung der Verordnung über das Schiffspersonal auf dem Rhein zu erlassen, um darin auf den ES-QIN 2024/1 Bezug zu nehmen. Der ES-QIN 2024/1 ersetzt den ES-QIN 2019.

¹ Richtlinie (EU) 2017/2397 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2017 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen in der Binnenschifffahrt und zur Aufhebung der Richtlinien 91/672/EWG und 96/50/EG des Rates (ABl. L 345 vom 27.12.2017, S. 53).

² Derzeit: Rheinschifffahrtspersonalverordnung, S. 38 und Anlagen (Beschluss 2022-I-9, CC/R (22) 2).

- (4) Mit dem ES-QIN 2024/1 werden die harmonisierten europäischen Mindeststandards aktualisiert, die für die Erleichterung der Mobilität und die Gewährleistung der Sicherheit der Schifffahrt sowie des Schutzes des menschlichen Lebens und der Umwelt erforderlich sind. Die Standards werden nun in Bezug auf die Anforderungen für das Befahren von Gewässern mit maritimem Charakter aktualisiert. Zudem enthalten sie aktualisierte Bezugnahmen auf den „Europäischen Standard der technischen Vorschriften für Binnenschiffe“ und den „Europäischen Standard für Binnenschifffahrtsinformationsdienste“. Schließlich wurden im Interesse der Rechtssicherheit redaktionelle Präzisierungen vorgenommen.
- (5) Es ist angezeigt, den im Namen der Union im CESNI und in der ZKR zu vertretenden Standpunkt festzulegen, da der ES-QIN 2024/1 den Inhalt des Unionsrechts maßgeblich beeinflussen wird. Gemäß den Artikeln 32 und 34 der Richtlinie (EU) 2017/2397 ist die Kommission verpflichtet, delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte zu erlassen, die auf die neueste Fassung des CESNI-Standards für Berufsqualifikationen Bezug nehmen, sofern dieser Standard verfügbar und auf dem aktuellen Stand ist, die Anforderungen in den Anhängen der genannten Richtlinie erfüllen und die Interessen der Union durch Änderungen am Beschlussfassungsverfahren des CESNI nicht beeinträchtigt werden. Darüber hinaus sieht Artikel 10 der genannten Richtlinie die Anerkennung von Urkunden vor, die gemäß der Verordnung über das Schiffspersonal auf dem Rhein, deren Anforderungen mit denen der genannten Richtlinie übereinstimmen, ausgestellt wurden.
- (6) Um die Mobilität zu erleichtern und die Sicherheit der Schifffahrt sowie den Schutz des menschlichen Lebens und der Umwelt zu gewährleisten, ist es wichtig, die technischen Vorschriften für Besatzungsmitglieder im Rahmen der unterschiedlichen Regelwerke in Europa so weit wie möglich zu harmonisieren. Insbesondere sollten Mitgliedstaaten, die auch Mitglieder der ZKR sind, befugt sein, Beschlüsse zur Harmonisierung der ZKR-Vorschriften mit den in der Union geltenden Vorschriften zu unterstützen.
- (7) Der Standpunkt der Union wird von den Mitgliedstaaten der Union, die Mitglieder des CESNI und der ZKR sind, gemeinsam im Interesse der Union vertreten –

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

- (1) Der im Namen der Union im CESNI hinsichtlich der Annahme des ES-QIN 2024/1 (CESNI (23) 21 rev.1) zu vertretende Standpunkt ist es, der Annahme zuzustimmen.
- (2) Der im Namen der Union in der ZKR zu vertretende Standpunkt ist es, alle Vorschläge zur Angleichung der ZKR-Verordnungen an den ES-QIN 2024/1 (CESNI (23) 21 rev.1) zu unterstützen.

Artikel 2

- (1) Der Standpunkt in Artikel 1 Absatz 1 wird von den Mitgliedstaaten der Union, die Mitglieder des CESNI sind, gemeinsam im Interesse der Union vertreten.
- (2) Der Standpunkt in Artikel 1 Absatz 2 wird von den Mitgliedstaaten der Union, die Mitglieder der ZKR sind, gemeinsam im Interesse der Union vertreten.

Artikel 3

Geringfügige technische Änderungen der in Artikel 1 genannten Standpunkte können ohne weiteren Beschluss des Rates vereinbart werden.

Artikel 4

Dieser Beschluss ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Artikel 5

Dieser Beschluss tritt am Tag seiner Annahme in Kraft.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident /// Die Präsidentin*