



Brüssel, den 15. Dezember 2025  
(OR. en)

16829/25

COJUR 99  
COMAR 53  
JUR 851

## BERATUNGSERGEBNISSE

Absender: Generalsekretariat des Rates

Empfänger: Delegationen

Nr. Vordok.: 16719/25

Betr.: Erklärung der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten zur umfassenden Nutzung des internationalen Seerechtsrahmens in Bezug auf Bedrohungen durch die „Schattenflotte“ und den Schutz kritischer Unterseeinfrastrukturen

Die Delegationen erhalten in der Anlage die vom Rat (Auswärtige Angelegenheiten) auf seiner Tagung vom 15. Dezember 2025 gebilligte Erklärung der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten zur umfassenden Nutzung des internationalen Seerechtsrahmens in Bezug auf Bedrohungen durch die „Schattenflotte“ und den Schutz kritischer Unterseeinfrastrukturen.

**ERKLÄRUNG DER EUROPÄISCHEN UNION UND IHRER MITGLIEDSTAATEN ZUR  
UMFASSENDEN NUTZUNG DES INTERNATIONALEN SEERECHTSRAHMENS IN  
BEZUG AUF BEDROHUNGEN DURCH DIE „SCHATTENFLOTTE“ UND DEN SCHUTZ  
KRITISCHER UNTERSEEINFRASTRUKTUREN**

DIE EUROPÄISCHE UNION UND IHRE MITGLIEDSTAATEN —

UNTER HINWEIS DARAUF, dass – wie in der Strategie der Europäischen Union für maritime Sicherheit vom 24. Oktober 2023 bestimmt – „angesichts der Bedrohungen für kritische maritime Infrastrukturen und der Folgen der rechtswidrigen und ungerechtfertigten militärischen Aggression Russlands gegen die Ukraine [...] ein verstärktes Handeln der EU als internationaler Bereitsteller von Sicherheit erforderlich [ist]“. Ferner wird im am 5. Juni 2025 angenommenen Europäischen Pakt für die Meere darauf hingewiesen, dass „kritische maritime Infrastrukturen [...] bedroht [sind]“;

IN DEM BEWUSSTSEIN, dass die Bedrohungen für kritische Unterseeinfrastrukturen nicht ausschließlich von der „Schattenflotte“ ausgehen;

IN ANBETRACHT DESSEN, dass die Internationale Seeschifffahrtsorganisation (IMO) die Mitgliedstaaten und alle einschlägigen Akteure in ihrer Entschließung A.1192 (33) vom 6. Dezember 2023 nachdrücklich aufgefordert hat, Maßnahmen zur Verhinderung illegaler Tätigkeiten der „dunklen Flotte“ bzw. der „Schattenflotte“ im maritimen Sektor zu fördern. In dieser Entschließung nahm die IMO-Versammlung mit Besorgnis Kenntnis von Informationen über Schiffe, die illegale Tätigkeiten zum Zwecke der Umgehung von Sanktionen ausüben oder andere illegale Aktivitäten durchführen;

UNTER BETONUNG, dass die Generalversammlung der Vereinten Nationen in ihrer Resolution 79/144 vom 12. Dezember 2024 anerkennt, dass „unterseeische Kabel und Rohrleitungen für die Weltwirtschaft und die nationale Sicherheit aller Staaten von entscheidender Bedeutung sind, [...] sich dessen bewusst [ist], dass diese Kabel und Rohrleitungen anfällig für beabsichtigte oder unbeabsichtigte Beschädigung sind,“ und die Staaten aufforderte, „Maßnahmen zum Schutz unterseeischer Kabel und Rohrleitungen zu ergreifen und die Fragen im Zusammenhang mit diesen Kabeln und Rohrleitungen umfassend anzugehen, im Einklang dem Völkerrecht, wie es im Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982 (im Folgenden „SRÜ“) zum Ausdruck kommt;

IN UNTERSTÜTZUNG der Forderung der Staaten, die in der offenen Debatte über maritime Sicherheit im VN-Sicherheitsrat am 20. Mai 2025 unter griechischem Vorsitz zum Ausdruck gebracht wurde, den bestehenden internationalen rechtlichen Schutz besser durchzusetzen, insbesondere für kritische Infrastrukturen wie unterseeische Kabel und Rohrleitungen;

UNTER HINWEIS DARAUF, dass neben den Maßnahmen der Vereinten Nationen und der IMO auch andere Arbeitsbereiche zur Bewältigung dieser Bedrohungen beitragen. Im Zuge der Gemeinsamen Erklärung des Gipfeltreffens der NATO-Verbündeten in der Ostsee vom 14. Januar 2025 wurden Optionen ermittelt, um die Risiken für kritische Unterseeinfrastrukturen und die Herausforderungen im Zusammenhang mit der „Schattenflotte“ anzugehen. Die EU und zehn europäische Staaten haben sich am 16. Mai 2025 auf eine Vereinbarung über den Schutz kritischer Unterseeinfrastruktur in der Ostsee geeinigt. Am 14. März 2025 haben die Außenminister der G7 eine Erklärung zu maritimer Sicherheit und Wohlstand abgegeben: derzeit wird am Schutz kritischer Unterseeinfrastrukturen gearbeitet, und eine Taskforce zur Schattenflotte wurde eingerichtet;

IN ANBETRACHT DESSEN, dass der Europäische Rat am 19. Dezember 2024 Schlussfolgerungen angenommen hat, in denen Maßnahmen gegen die „Schattenflotte“ begrüßt werden, und dass die Mitgliedstaaten auf den Tagungen des Europäischen Rates vom 26. Juni und 23. Oktober 2025 weitere Maßnahmen in dieser Hinsicht gefordert haben. Der Rat der Europäischen Union hat am 6. Juni 2025 Schlussfolgerungen zu einer zuverlässigen und resilienten Konnektivität angenommen, in denen die dringende Notwendigkeit einer umfassenden Unterstützung der Seekabelinfrastruktur, wie sie im EU-Aktionsplan für Kabelsicherheit hervorgehoben wurde, betont wird;

UNTER HINWEIS DARAUF, dass die Europäische Kommission und die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik am 21. Februar 2025 einen EU-Aktionsplan für Kabelsicherheit auf den Weg gebracht haben. In diesem Aktionsplan wird präzisiert, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit der IMO ein gemeinsames Verständnis der einschlägigen Bestimmungen des internationalen Seerechts entwickeln sollten, das es den Mitgliedstaaten als Küsten- und Flaggenstaaten ermöglicht, kritische Infrastrukturen wirksamer zu schützen und gegen die Schiffe der „Schattenflotte“ und alle auf Hoher See tätigen Schiffe von Interesse vorzugehen. Insbesondere sollte der Rechtsrahmen für das Abfangen von oder Anbordgehen auf Schiffen, die Risiken für die EU darstellen, in voller Übereinstimmung mit dem SRÜ sorgfältig geprüft werden. Ferner wird in dem Aktionsplan vorgeschlagen, dass die Arbeit auf multilateraler Ebene auch Überlegungen darüber umfassen könnte, wie alle potenziellen Maßnahmen im Einklang mit dem Internationalen Seerecht in vollem Umfang genutzt werden können, um den Schutz von Seekabelinfrastrukturen zu verbessern und Normen und bewährte Verfahren zu fördern;

UNTER HINWEIS DARAUF, dass die Europäische Kommission am 6. Mai 2025 einen Fahrplan für die Beendigung der Energieeinfuhren aus Russland veröffentlicht hat, der auch Maßnahmen umfasst, mit denen das Problem der Umgehung der EU-Ölsanktionen durch den Einsatz von „Schattenflotten“ angegangen werden soll;

UNTER HINWEIS DARAUF, dass das SRÜ, wie in seiner Präambel festgelegt, zur Erhaltung von Frieden, Sicherheit, Zusammenarbeit und freundschaftlichen Beziehungen zwischen allen Nationen in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Gerechtigkeit und Gleichberechtigung beiträgt und den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt aller Völker der Welt in Übereinstimmung mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen, wie sie in deren Charta verkündet werden, fördert;

UNTER BETONUNG, dass die Freiheit der Hohen See, einschließlich der Freiheit der Schifffahrt, unter gebührender Berücksichtigung der Interessen anderer Staaten ausgeübt werden muss und dass alle Staaten, einschließlich der Flaggenstaaten, ihre Verpflichtungen aus dem SRÜ nach Treu und Glauben erfüllen und die in dem Übereinkommen anerkannten Rechte, Hoheitsbefugnisse und Freiheiten in einer Weise ausüben müssen, die keinen Rechtsmissbrauch darstellt;

UNTER BETONUNG, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten die Risiken im Zusammenhang mit der Schattenflotte und kritischen Unterseeinfrastrukturen angehen müssen, und in diesem Zusammenhang unterstreichend, dass die Union gemäß Artikel 3 Absatz 5 des Vertrags über die Europäische Union einen Beitrag „zur strikten Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts, insbesondere zur Wahrung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen“, leistet —

**ERKLÄREN UND BEKRÄFTIGEN:**

1. ihr unerschütterliches Bekenntnis zum SRÜ, das den Rechtsrahmen für sämtliche Tätigkeiten in den Meeren und Ozeanen bildet und das ein Instrument von strategischer Wichtigkeit als Grundlage für nationale, regionale und globale Maßnahmen und die Zusammenarbeit im maritimen Sektor darstellt und dessen Universalität und Einheitlichkeit gewahrt werden müssen;
2. dass die Risiken, die von der „Schattenflotte“ und möglicherweise anderen gefährlichen Schifffahrtspraktiken ausgehen – einschließlich potenzieller Umweltschäden sowie Risiken für die maritime Sicherheit und Gefahrenabwehr, die Integrität des internationalen Handels auf dem Seeweg, kritische Unterseeinfrastrukturen, einschließlich unterseeischen Kabeln und Rohrleitungen, das Leben und die Gesundheit von Seeleuten, die an Bord von Schiffen arbeiten, und die Einhaltung internationaler Vorschriften und Normen für den Seeverkehr –, sich auf alle Meere und Ozeane erstrecken und aus rechtlicher Sicht als Ganzes betrachtet werden müssen, da diese Risiken Teil der Probleme des Meeresraums sind, auf die im dritten Satz der Präambel des SRÜ Bezug genommen wird;

3. dass Schiffe, die ohne Staatszugehörigkeit fahren, einschließlich der Schiffe der „Schattenflotte“, ein besonderes Risiko darstellen. Schiffe ohne Staatszugehörigkeit unterstehen im Rahmen des SRÜ nicht der Gerichtsbarkeit von Flaggenstaaten. Sie sind weder Träger der Freiheit der Hohen See, einschließlich der Freiheit der Schifffahrt, noch der Rechte wie die friedliche Durchfahrt oder die Transitsdurchfahrt, da diese Freiheiten und Rechte ausschließlich Staaten nach dem Seerecht gewährt werden. Sie unterstehen auf Hoher See nicht der ausschließlichen Hoheitsgewalt eines Staates. Jeder Staat kann ein Schiff gemäß Artikel 110 des SRÜ auf Hoher See und gemäß Artikel 58 Absatz 2 des SRÜ in ausschließlichen Wirtschaftszonen (im Folgenden „AWZ“) anhalten, wenn begründeter Anlass besteht, dass das Schiff keine Staatszugehörigkeit besitzt. Jeder Staat kann gemäß dem Völkerrecht und seinem innerstaatlichen Recht geeignete Maßnahmen an Bord eines Schiffes treffen, das ohne Staatszugehörigkeit angetroffen wird. Darüber hinaus erkennen die EU-Mitgliedstaaten an, dass jeder Küstenstaat gemäß dem Völkerrecht und seinem innerstaatlichen Recht geeignete Maßnahmen in Bezug auf Schiffe ohne Staatszugehörigkeit ergreifen kann, wenn sie Gebiete durchfahren, in denen er souveräne Rechte oder Hoheitsbefugnisse ausübt. Im Küstenmeer gilt für diese Schiffe die uneingeschränkte und ausschließliche Hoheitsgewalt des Küstenstaats;
4. dass alle Staaten ihren rechtlichen Verpflichtungen nach Artikel 113 des SRÜ nachkommen müssen, dass jeder von ihnen die erforderlichen Gesetze und sonstigen Vorschriften erlässt, die vorsehen, dass jede vorsätzliche oder fahrlässige Unterbrechung oder Beschädigung eines unterseeischen Kabels oder einer unterseeischen Rohrleitung durch ein seine Flagge führendes Schiff oder durch eine seiner Gerichtsbarkeit unterstehende Person eine strafbare Handlung ist, sofern die Voraussetzungen dafür erfüllt sind; dass sich die EU und/oder ihre Mitgliedstaaten an die Flaggenstaaten wenden sollten, um die wirksame Durchführung dieser Bestimmung unter ihrem innerstaatlichen Recht zu verbessern;
5. dass jeder Staat gemäß Artikel 94 des SRÜ rechtlich verpflichtet ist, seine Hoheitsgewalt und Kontrolle in verwaltungsmäßigen, technischen und sozialen Angelegenheiten über die seine Flagge führenden Schiffe wirksam auszuüben. In diesem Zusammenhang sind die im Rahmen der IMO durchgeföhrten Arbeiten zur Entwicklung von Leitlinien oder bewährten Verfahren für die Eintragung von Schiffen von entscheidender Bedeutung;

6. dass Küstenstaaten Versicherungsinformationen von Schiffen anfordern können, die ihr Küstenmeer oder ihre AWZ durchfahren, und prüfen solche Informationen von Schiffen, die einen ihrer Häfen anlaufen, im Einklang mit dem Völkerrecht. Sie können auch von Schiffen, die wichtige Verkehrsgebiete befahren, verlangen, dass sie Versicherungs- und Haftpflichtbescheinigungen gemäß den einschlägigen internationalen Übereinkünften melden;
7. dass die EU-Mitgliedstaaten ihre Anstrengungen verstärken werden, um sicherzustellen, dass Schiffe ihren rechtlichen Verpflichtungen zur Übermittlung von Informationen nachkommen. Mit der Delegierten Richtlinie (EU) 2025/811 der Kommission vom 19. Februar 2025 zur Änderung von Anhang I der Richtlinie 2002/59/EG des Europäischen Parlaments und des Rates wird für Schiffe, die in ein Gebiet eines verbindlichen Schiffsmeldesystems einfahren, die Verpflichtung eingeführt, eine bzw. mehrere von dem betreffenden Anbieter ausgestellte und an Bord des Schiffes mitgeführte Versicherungsbescheinigungen, mit denen der Nachweis einer Versicherung für Seeforderungen erbracht wird, sowie Haftpflichtbescheinigungen, die gemäß den einschlägigen internationalen Übereinkommen ausgestellt wurden, vorzulegen;
8. dass Abkommen mit den betreffenden Flaggenstaaten, mit denen sie vorab genehmigten Bordkontrollen auf ihren Schiffen auf Hoher See oder in den AWZ von EU-Mitgliedstaaten zustimmen, ein wichtiges Instrument darstellen würden. In solchen Abkommen könnten die Bedingungen und Modalitäten für die Zusammenarbeit mit jedem betreffenden Flaggenstaat in Bezug auf seine Schiffe in der „Schattenflotte“, die an illegalen Operationen teilnehmen, festgelegt werden;
9. dass das Völkerrecht es den Staaten gestattet, Durchsetzungsmaßnahmen in einer Reihe von Szenarien zu ergreifen, die für den Schutz kritischer Unterseeinfrastrukturen potenziell relevant sind, einschließlich, aber nicht beschränkt auf die Artikel 21, 73, 110, 111, 220 und 221 des SRÜ sowie, sofern anwendbar, Artikel X des internationalen Vertrags zum Schutze der unterseeischen Telegraphenkabel (Paris, 1884);
10. dass zusätzlich zu den Maßnahmen zur Bekämpfung der Aktivitäten der „Schattenflotte“ gemäß den Nummern 7 und 8 eine weitere Prüfung des internationalen Seerechtsrahmens durch die Staaten notwendig geworden ist, um die wachsenden Herausforderungen zu bewältigen und den Schutz von unterseeischen Kabeln und Rohrleitungen gemäß dem SRÜ zu verstärken, da Bedrohungen für unterseeische Kabel und Rohrleitungen und deren Zerstörung oder Beschädigungen immer häufiger werden;

11. ihre Absicht, eine breit angelegte Initiative zur Entwicklung von Instrumenten zur Bewältigung von Bedrohungen kritischer Unterseeinfrastrukturen, einschließlich des Schutzes von unterseeischen Kabeln und Rohrleitungen, einzuleiten. Diese Instrumente würden je nach ihrem Inhalt in den jeweiligen geeigneten Foren wie den VN-Gremien oder der IMO entwickelt werden. Diese Instrumente können unter anderem aus Folgendem bestehen: einer Zusammenstellung internationaler Verhaltensspraxen für Schiffe, die in der Nähe kritischer Unterseeinfrastrukturen fahren, in der spezielle Grundsätze und Leitlinien festgelegt werden; einer Sammlung von Vorschriften für Schiffe, die durch besonders empfindliche Meeresgebiete fahren; Maßnahmen zur Stärkung des Schutzes von unterseeischen Kabeln und Rohrleitungen durch einen besseren Schutz, eine genauere Überwachung der Aktivitäten um empfindliche Gebiete und durch Mechanismen im Einklang mit dem Völkerrecht zur Verhinderung von Verhaltensweisen, die solche Infrastrukturen gefährden; oder anderen Maßnahmen im Einklang mit dem SRÜ. Solche Instrumente könnten von nicht rechtsverbindlichen Instrumenten bis hin zu neuen verbindlichen Instrumenten reichen.
-