

Bundesrat

Drucksache 177/93

15.03.93

EG - AS - U - VP

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

81 Seiten

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über eine gemeinsame Politik
im Bereich der Sicherheit im Seeverkehr

KOM(93) 66 endg.; Ratsdok. 5038/93

177/93

Übermittelt vom Bundesminister für Wirtschaft am 15. März 1993 gemäß Artikel 2 des Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte (BGBl. II 1986 S. 1102 f.).

Die Vorlage ist vom Herrn Präsidenten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 3. März 1993 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Gemeinschaften übermittelt worden.

Das Europäische Parlament und der Wirtschafts- und Sozialausschuß werden an den Beratungen beteiligt.

EINE GEMEINSAME POLITIK IM BEREICH DER SICHERHEIT IM SEEVERKEHR
KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

INHALT

TEIL I

NOTWENDIGKEIT UND GRUNDZÜGE EINER GEMEINSAMEN POLITIK IM BEREICH
DER SICHERHEIT IM SEEVERKEHR

ZUSAMMENFASSUNG

Ziffer

1.	DIE BEDEUTUNG DES SEEVERKEHRS FÜR DIE GEMEINSCHAFT	1-4
2.	HANDLUNGSBEDARF IM BEREICH SICHERHEIT	5-19
	Allgemeine Unfalltrends	6
	Unfälle nach Schiffstypen	7
	Alter: ein direkter Zusammenhang mit Unfällen?	8-9
	Beitrag der Flaggenstaaten	10-11
	Wichtigste Unfallursachen	12-16
	Erwartungsdruck der Öffentlichkeit	17-19
3.	DIE GLOBALE DIMENSION DES SEEVERKEHRS	20-23
4.	DER ANSATZ DER GEMEINSCHAFT	24-65
	Vorbemerkungen	24-33
	i) Konvergente Umsetzung internationaler Vorschriften	34-43
	ii) Einheitliche Durchsetzung internationaler Vorschriften	44-50
	iii) Ausbau der Seeverkehrsinfrastrukturen	51-58
	iv) Ausarbeitung von Vorschriften auf inter- nationaler Ebene	59-65

INHALT

TEIL II

DAS AKTIONSPROGRAMM

Ziffer

EINLEITUNG	1-4
KAPITEL 1. KONVERGENTE UMSETZUNG DER INTERNATIONALEN VORSCHRIFTEN	5-6
i) Konvergente Anwendung allgemeingültiger Vorschriften der IMO-Konventionen	7-13
a) Schiffsneubauten	
b) Besichtigungen während der Nutzungsdauer des Schiffs	
ii) Harmonisierung der Sicherheitsvorschriften für die schiffseigene Ausrüstung	14-18

iii) Konvergente Durchführung der IMO-Resolutionen	19-35
a) Verlorengegangene Massengutfrachter	24-26
b) Internationale Codes und entsprechende Resolutionen	27-28
c) Hafengebühren für getrennte Ballasttanks in Öltankern	29-35
iv) Annahme gemeinsamer Normen für Nicht-Konventions-Schiffe	36-42
v) Maßnahmen betreffend den Faktor Mensch	43-56
KAPITEL 2. EINHEITLICHE DURCHSETZUNG DER INTERNATIONALEN VORSCHRIFTEN	57-75
Analyse der derzeitigen Lage	57-70
i) Gemeinsame Kriterien für eine verstärkte Überprüfung bestimmter Schiffstypen	71
ii) Harmonisierung der Kriterien für die Überprüfung und das Festhalten von Schiffen	72-73
iii) Aufbau angemessener nationaler Überprüfungsstrukturen und Aufstellung eines Ausbildungsprogramms für Überprüfer	74
iv) Überwachung und Beobachtung der Wirksamkeit der im Rahmen der Hafenstaatkontrolle getroffenen Maßnahmen	75
KAPITEL 3. AUSBAU DER MARITIMEN INFRASTRUKTUR	76-120
Der völkerrechtliche Rahmen	77-82
i) Verkehrsbeschränkungen in ökologisch empfindlichen Gebieten	83-92
ii) Meldesysteme	93-100
iii) Navigationshilfen	101-108
a) Harmonisierungsmaßnahmen für VTS	109-112
b) Navigationshilfen sowie Verkehrsüberwachung und Deckung ihrer Kosten	113
iv) Einrichtungen zur Verhütung der Umweltverschmutzung und Überwachung der Einhaltung der Vorschriften	114-120
KAPITEL 4. AUSARBEITUNG VON VORSCHRIFTEN AUF INTERNATIONALER EBENE	121-157
Vorbemerkungen	121-123
Leistungsstandards für die Flaggenstaaten	124-127
Der Faktor Mensch	128-137
Einführung neuer Technologien	138-143
Das Übereinkommen von Torremolinos	144-145
Die Rolle der Gemeinschaft zur Unterstützung der IMO	146-151
Ausschuß "Sichere Meere"	152-157

ANHANG I - Das Aktionsprogramm

ANHANG II - Abkürzungsverzeichnis und Erläuterungen

"EINE GEMEINSAME POLITIK IM BEREICH DER SICHERHEIT IM SEEVERKEHR"

ZUSAMMENFASSUNG

- I. Die Gemeinschaft ist in hohem Maße auf verlässliche, kostengünstige und sichere Seeverkehrsdienste angewiesen. Ihre Seeverkehrspolitik muß daher gewährleisten, daß diese Dienste unter möglichst geringen Gefahren für alle unmittelbar oder mittelbar Beteiligten und für die Meeresumwelt erbracht werden.
- II. Diese Mitteilung geht auf die wichtigsten Unfallursachen im Seeverkehr ein und versucht, Schwerpunktbereiche zu ermitteln, auf denen gezielte Sofortmaßnahmen auf internationaler, Gemeinschafts-, nationaler, regionaler oder gegebenenfalls lokaler Ebene erforderlich sind.

Die Grundzüge des vorgeschlagenen Aktionsprogramms zur Verbesserung der Sicherheit im Seeverkehr sind bereits in dem von der Kommission am 8. Dezember 1992 angenommenen Weißbuch mit dem Titel "Die künftige Entwicklung der Gemeinsamen Verkehrspolitik" enthalten.

Das in der Mitteilung vorgeschlagene eingehende Aktionsprogramm steht voll und ganz im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip. Daten und Fakten in dieser Mitteilung zeigen, daß ohne ein solches Programm angemessene einheitliche Standards nicht vollständig und rechtzeitig entwickelt und in der Praxis nicht eingehalten werden können. Zudem werden ansonsten die erforderlichen Verkehrsvorschriften und -infrastrukturen in bestimmten Gebieten der Gemeinschaft weiterhin fehlen oder wenig wirksam sein.

Die einzelnen Maßnahmen richten sich ebenfalls an diesem Grundsatz aus und tragen daher der Rolle anderer Organe auf internationaler, nationaler, regionaler und lokaler Ebene Rechnung.

- III. Das Europäische Parlament hat das Fehlen von Gemeinschaftsinitiativen auf diesem Gebiet beklagt und wiederholt zu verstärktem und sofortigem Handeln aufgerufen, ebenso wie der Rat, der insbesondere auf seiner außerordentlichen Tagung zum Thema Umwelt und Verkehr vom 25. Januar 1993 die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten dringend aufgefordert hat, Schritte zu unternehmen, um die Sicherheit im Seeverkehr und die Verhütung der Meeresverschmutzung zu verbessern. Auch die europäischen Industrien haben im Rahmen des Forums der maritimen Industrien anerkannt, daß hier Handlungsbedarf besteht, und Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit im Seeverkehr vorgeschlagen.

All diese Organe haben die Kommission aufgefordert, unverzüglich eine entsprechende Mitteilung vorzulegen. Vor allem der Rat hat seine Absicht bekundet, bereits auf seiner Tagung im März 1993 einen ersten Meinungsaustausch hierüber führen und dieses Thema dann ausführlich im Juni erörtern zu wollen.

IV. Nach dem in dieser Mitteilung vorgeschlagenen Konzept sollen die Sicherheit und der Schutz der Meere vor Verschmutzung dadurch erhöht werden, daß unternormige Betreiber, Schiffe und Besatzungen aus Gemeinschaftsgewässern entfernt werden, ganz gleich welche Flagge das Schiff führt. Das Hauptproblem hierbei bilden angesichts des globalen Vorschriftenwerks im Seeverkehr die krassen Unterschiede im Sicherheitsniveau zwischen den einzelnen Flotten, auch aus Mitgliedstaaten. Dies ist weitgehend darauf zurückzuführen, daß die einzelnen Staaten - auch die Mitgliedstaaten - die international anerkannten Standards unterschiedlich streng umsetzen und durchsetzen. Ein Vorgehen der einzelnen Mitgliedstaaten allein hat bisher keine befriedigenden Ergebnisse erbracht und wird dies wohl auch künftig nicht tun. Die Gemeinschaft ist dank ihres politischen und legislativen Instrumentariums wie kein anderes Organ dazu berufen, sicherzustellen, daß die Mitgliedstaaten die Standards bei Schiffen unter ihrer Flagge einheitlicher und strenger handhaben und ebenso einheitlich und streng dafür sorgen, daß Schiffe gleich welcher Flagge, die in Gemeinschaftsgewässern verkehren, dieselben Standards einhalten.

Das Aktionsprogramm beruht auf einem kohärenten Paket folgender Maßnahmen:

- i) Maßnahmen zur Sicherstellung einer konvergenten Umsetzung der bestehenden internationalen Vorschriften in der Gemeinschaft;
- ii) Maßnahmen im Hinblick auf eine strengere und wirksamere Kontrolle von Schiffen durch die Hafenstaaten; hierzu gehört die Durchsetzung der internationalen Vorschriften bei Schiffen gleich welcher Flagge, die in Gemeinschaftsgewässern verkehren, durch die Küstenstaaten;
- iii) Maßnahmen zur Förderung einer kohärenten und harmonisierten Entwicklung der Infrastrukturen im Bereich Navigationshilfen und Verkehrsüberwachung, um so der Elektronik zum Einzug in den Bereich der Sicherheit im Seeverkehr zu verhelfen; besondere Beachtung gilt dabei Verkehrsmaßnahmen in ökologisch empfindlichen Gebieten;
- iv) Maßnahmen zur Unterstützung internationaler Organisationen, damit diese ihre vorrangige Rolle bei der Ausarbeitung von Vorschriften auf internationaler Ebene ausbauen können.

Ebenso wichtig sind Maßnahmen zur Verbesserung der Ausbildung und Qualifizierung der Besatzungen, um so das Problem des menschlichen Versagens - immer noch die Hauptunfallursache - anzugehen. Auch ein intensives und neu orientiertes Forschungsprogramm könnte dazu beitragen, das Endziel der Verbesserung der Sicherheit im Seeverkehr zu erreichen.

Teil I der Mitteilung zeigt die Notwendigkeit und die Grundzüge einer Gemeinsamen Politik im Bereich der Sicherheit im Seeverkehr auf. Im Aktionsprogramm in Teil II sind die gezielten Maßnahmen dargelegt, mit denen diese Ziele erreicht werden können. Der Anhang enthält eine Übersicht über die einzelnen Maßnahmen.

Alle Maßnahmen stehen im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip und tragen den vor kurzem von der Kommission festgelegten Kriterien Rechnung, insbesondere den Kriterien der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit.

TEIL I

NOTWENDIGKEIT UND GRUNDZÜGE
EINER GEMEINSAMEN POLITIK IM BEREICH DER SICHERHEIT IM SEEVERKEHR

1. DIE BEDEUTUNG DES SEEVERKEHRS FÜR DIE GEMEINSCHAFT

1. Seit Jahrhunderten ist der Seeverkehr für Europa von großer wirtschaftlicher und politischer Bedeutung. Dies gilt heute mehr denn je, da die Gemeinschaft weitgehend auf verlässliche, kostengünstige und sichere Seeverkehrsdienste angewiesen ist. 90 % des Außenhandels und 35 % des innergemeinschaftlichen Güterverkehrs werden zur See abgewickelt.
2. In dem Globalkonzept einer Gemeinschaftsstrategie für eine umwelt- und bedarfsgerechte Mobilität kommt dem Seeverkehr wachsende Bedeutung zu. Damit der Binnenmarkt die in ihn gesetzten Erwartungen - Wachstum und Integration der Wirtschaft - erfüllen und gleichzeitig zum Abbau von Engpässen und Überlastungen im Landverkehr beitragen kann, muß der Kurzstreckenseeverkehr künftig ausgebaut werden. Die Liberalisierung der Kabotage im Seeverkehr ist bereits ein wichtiger Schritt in dieser Richtung, dem weitere Initiativen der Kommission folgen werden.
3. Die Entwicklung der Wirtschaft der Gemeinschaft auf der Grundlage des nun Realität werdenden Binnenmarkts wird zu neuen Impulsen für den gemeinschaftlichen Außenhandel führen, die sich zwangsläufig in einer Zunahme des Seeverkehrs niederschlagen werden.
4. Aufgabe der Seeverkehrspolitik der Europäischen Gemeinschaft ist es daher, die Wettbewerbsfähigkeit der Verkehrsdienste zu sichern und dafür zu sorgen, daß diese Dienste unter möglichst geringen Gefahren für Besatzungen, Fahrgäste, Ladungen und Schiffe sowie für die Meeresumwelt und die Küsten abgewickelt werden. Dabei ist auch der Umweltpolitik der Gemeinschaft Rechnung zu tragen, insbesondere dem 5. Aktionsprogramm für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung⁽¹⁾.

(1) KOM(92) 23 endg.

2. HANDLUNGSBEDARF IM BEREICH SICHERHEIT

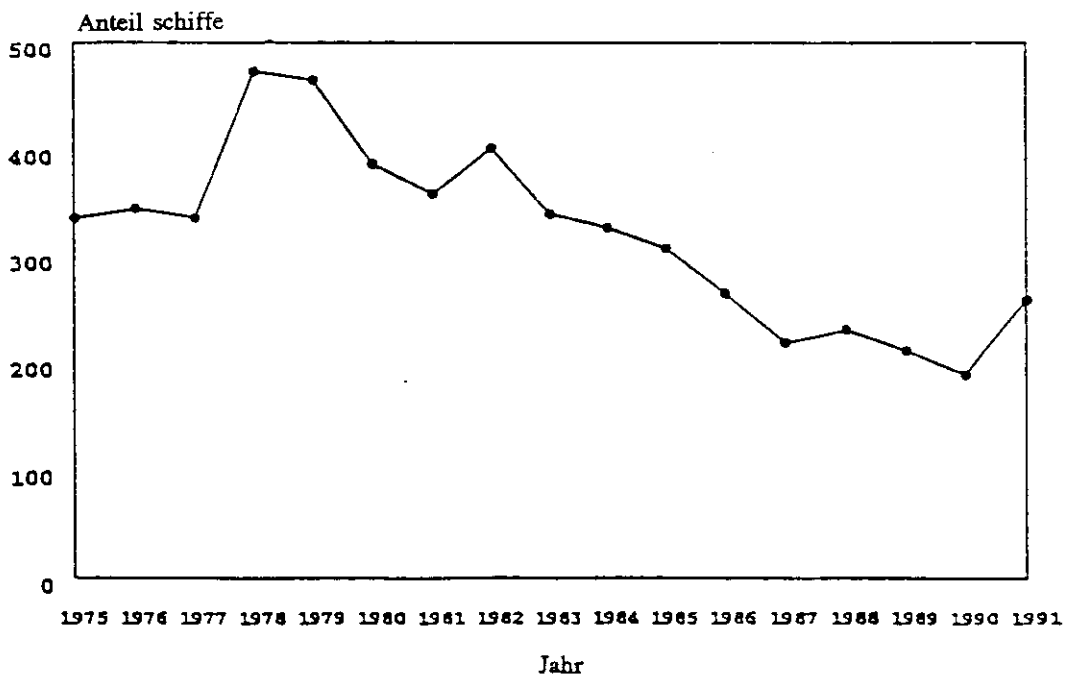
5. Auch jetzt, da der Binnenmarkt im Verkehr vollendet wird, zeigen Schiffskatastrophen in europäischen Gewässern oder mit Beteiligung europäischer Schiffe, Berichte von Hafenstaaten über Mängel und das Festhalten von Schiffen sowie eine Zunahme der Arbeitsunfälle auf Schiffen, daß das Gefahrenniveau im Seeverkehr noch immer sehr hoch liegt.

Allgemeine Unfalltrends

6. Die Statistiken sprechen für sich (Abbildungen 1, 1a und 2). Für den Zeitraum von 1975 bis 1991 ergibt sich weltweit durchschnittlich ein Verlust von 380 Schiffen jährlich (1,6 Mio. Bruttoregistertonnen). Seit 1986 hat sich diese Zahl bei durchschnittlich rund 230 Schiffen pro Jahr (1,1 Mio. Bruttoregistertonnen) eingependelt, wobei 1991 ein Höchststand von 258 Totalverlusten und ein entsprechend hoher Verlust an Menschenleben (1204) zu verzeichnen ist. In Abbildung 1a sind die Unfallzahlen in europäischen Gewässern im Zeitraum 1987 bis 1991 nach Zonen aufgeschlüsselt.

Abbildung 1

TOTALVERLUSTE WELTWEIT 1975 bis 1991



Source: Lloyd's Casualty Return,
1991

Abbildung 1a

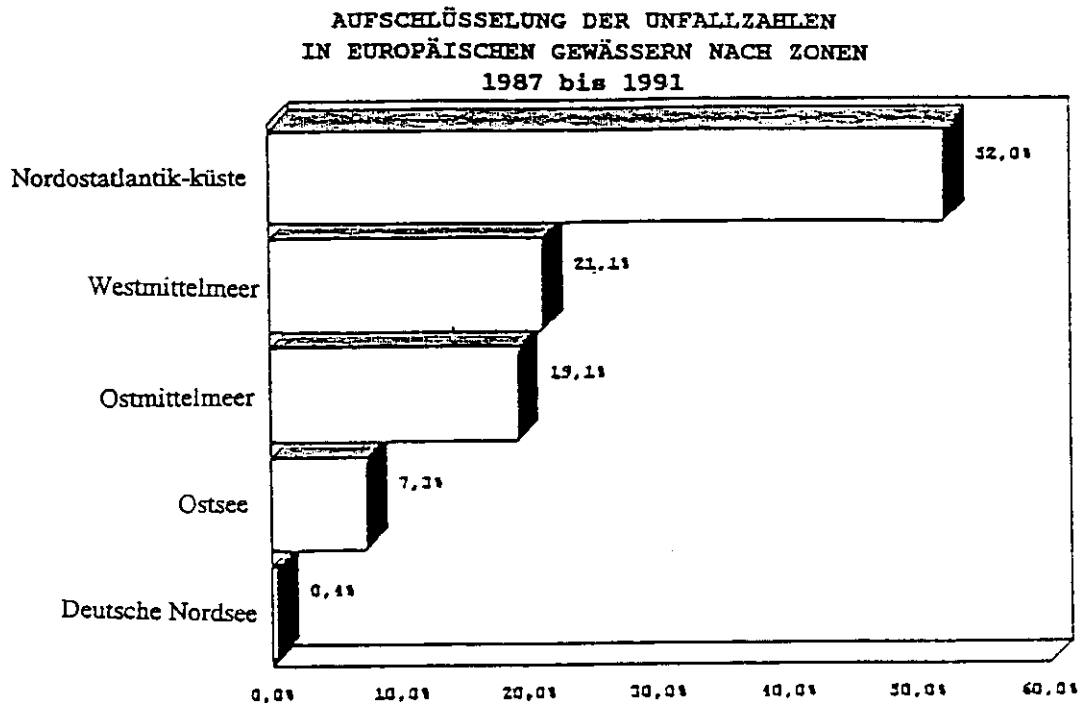
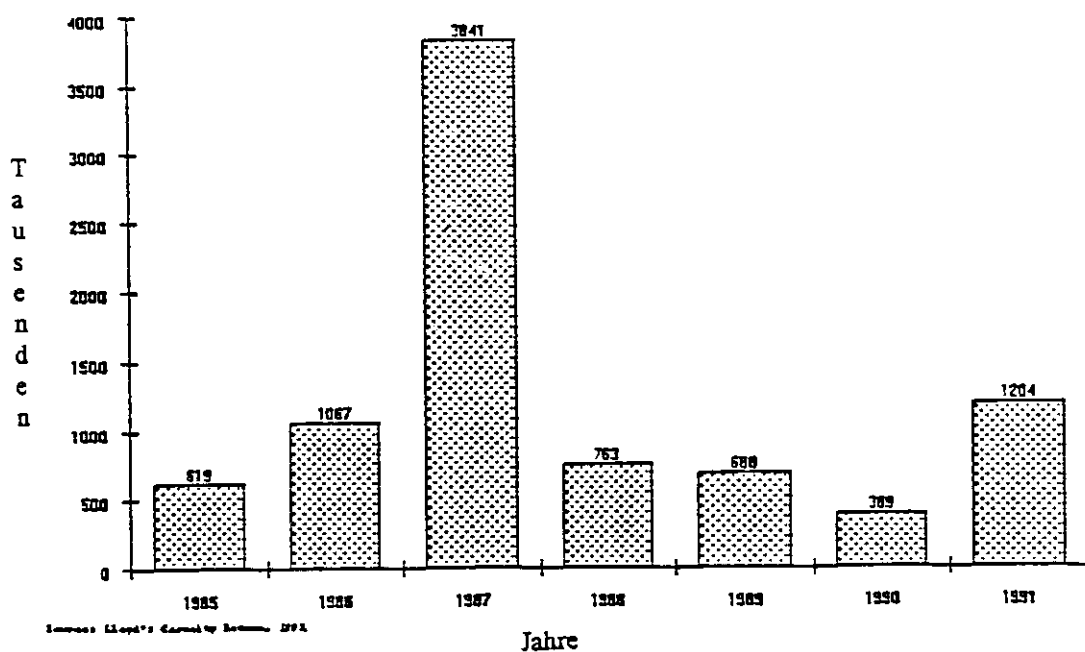


Abbildung 2

**VERLUSTE AN MENSCHENLEBEN
Entwicklungen 1985 bis 1991**

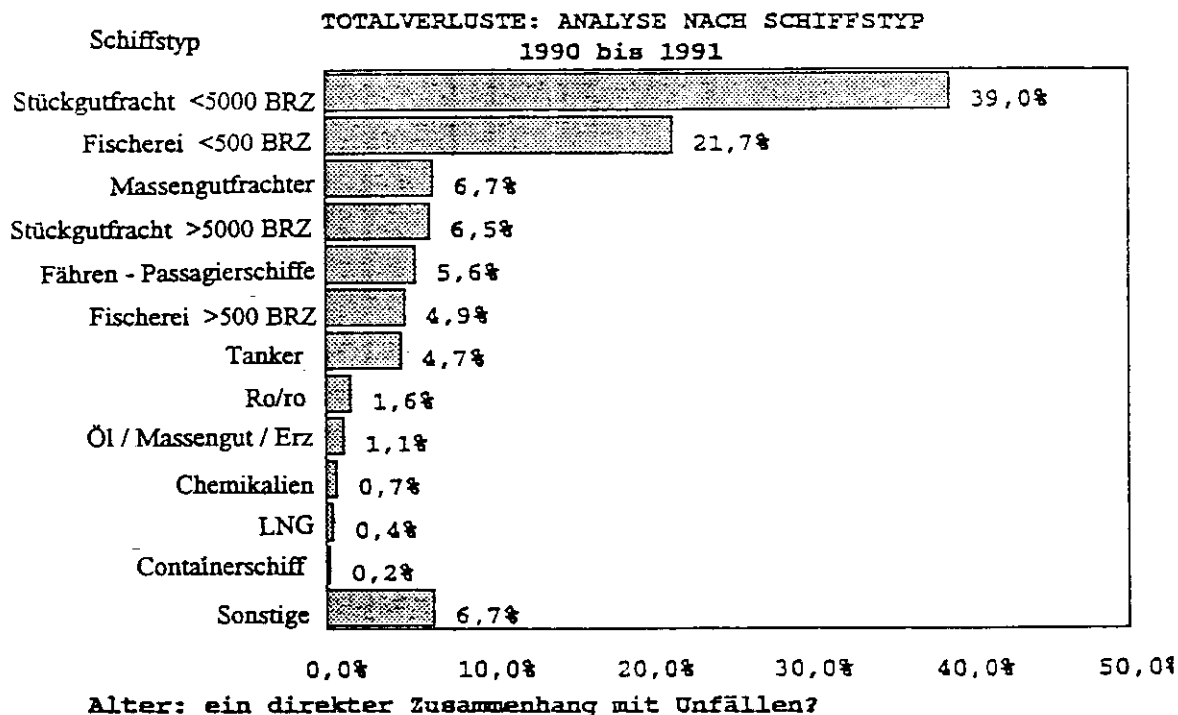
Anteil verluste an ~~Menschenleben~~



Unfälle nach Schiffstypen

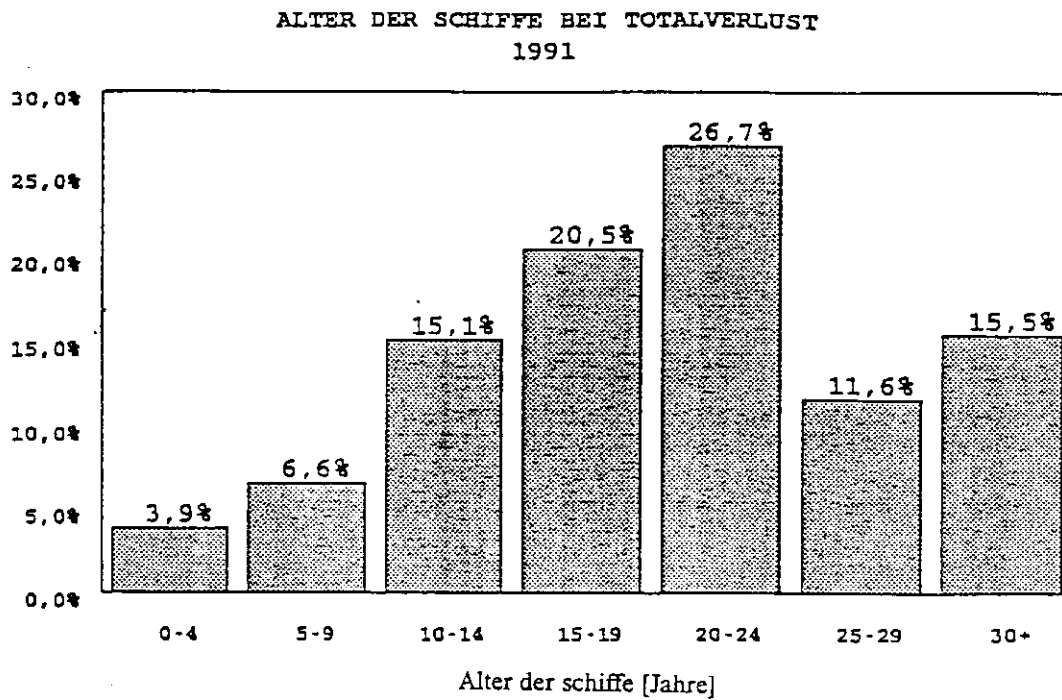
7. Die Analyse von Abbildung 3 zeigt, daß der Anteil an Totalverlusten bei Stückgutfrachtern mit 45 % am höchsten ist; es folgen Fischereifahrzeuge (27 %), Massengutfrachter (über 7 %), Fähren und Passagierschiffe (6 %) und Tankschiffe (5 %). Diese Zahlen sind um so besorgniserregender, als 35 % aller Massengutfrachter, die in den letzten 15 Jahren untergingen, in den letzten zwei Jahren verlorengingen, und daß 74 % aller 1991 verlorengegangenen Schiffe älter als 15 Jahre waren (siehe Abbildung 4).

Abbildung 3



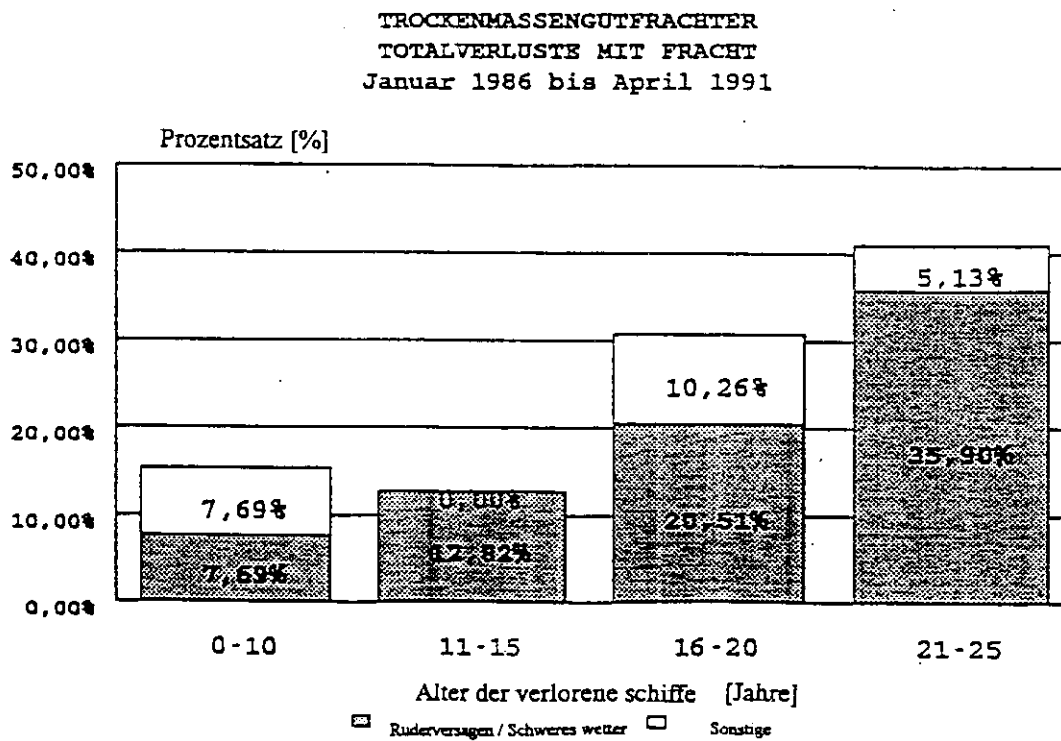
8. Die Abbildungen 4 und 5 über das Alter der Schiffe bei deren Verlust (4), insbesondere bei Massengutfrachtern (5) lassen einen direkten Zusammenhang zwischen dem Alter eines Schiffes und dem Absinken des Sicherheitsniveaus erkennen. Dies wäre insofern schon ein Grund mehr zur Besorgnis, als das Alter der Weltschiffahrtsflotte aufgrund der über längere Zeit sinkenden Investitionen in neue Schiffe generell ansteigt (Abbildung 6). 1991 waren 36 % der Weltschiffahrtsflotte älter als 20 Jahre (Abbildung 7). Das Alter allein ist jedoch nicht zwangsläufig ein Kernproblem, wenn das Schiff im Einklang mit internationalen Standards gebaut, betrieben und unterhalten wird.

Abbildung 4



Source: Lloyd's Statistical
Tables, 1991

Abbildung 5



Source: Swedish Seafarers's Union

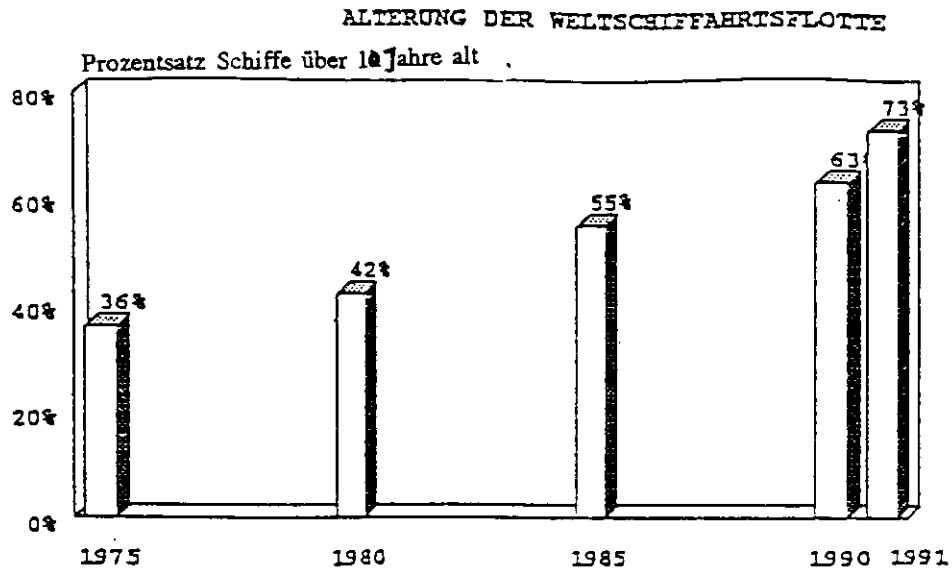
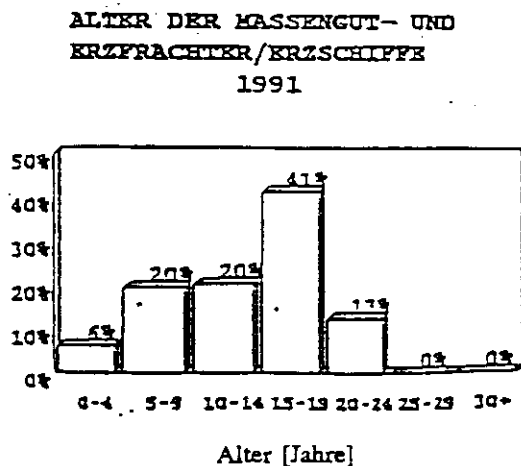
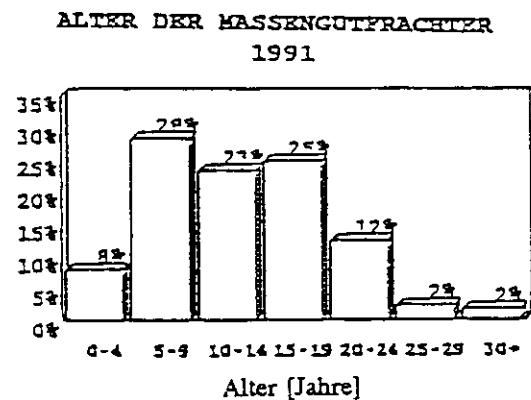
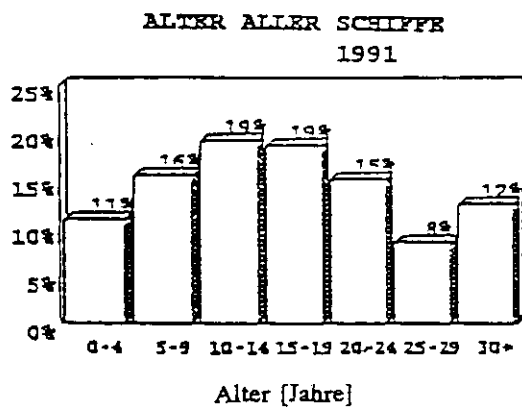
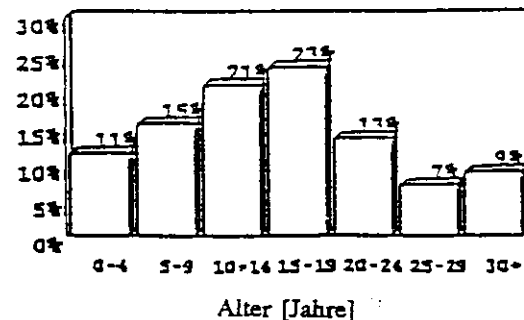


Abbildung 7

Jahr

Source: House of Lords Report, 1992

**ALTER DER ÖLTANKER**
1991Source: Lloyd's Statistical Tables,
1991

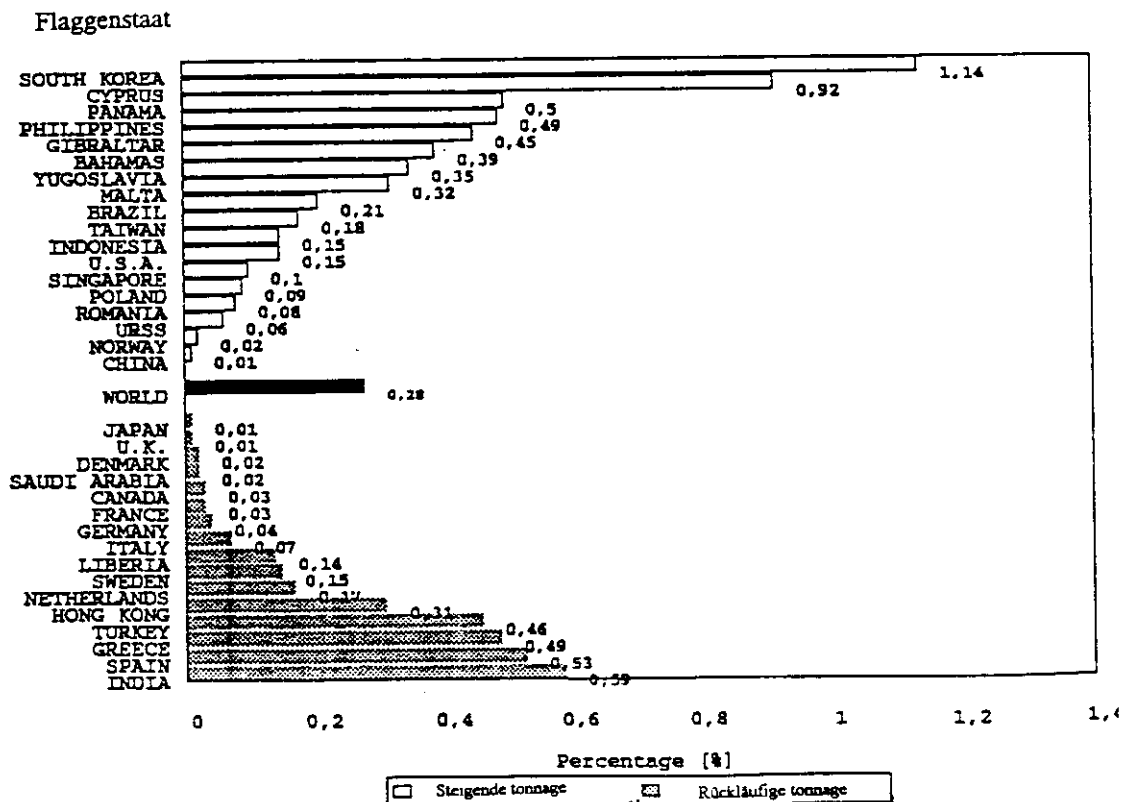
9. Das niedrige Sicherheitsniveau älterer Schiffe stellt daher die Arbeitsweise ihrer Betreiber und die Lade- und Löschtechniken ebenso in Frage wie den Erfolg der Flaggenstaaten bei ihrer Aufgabe, dafür zu sorgen, daß ihre Schiffe den internationalen Bau-, Betriebs- und Unterhaltsnormen entsprechen.

Beitrag der Flaggenstaaten

10. Die Internationale Seeschiffahrts-Organisation (IMO) hat insbesondere auf ihrer 17. Versammlung die am Seeverkehr Beteiligten darauf aufmerksam gemacht, daß viele Flaggenstaaten nicht in der Lage sind, eine angemessene Kontrolle der Sicherheits- und Umweltschutzstandards von in ihren Registern eingetragenen oder unter ihren Flaggen fahrenden Schiffen zu gewährleisten und aufrechtzuerhalten, was zu unterschiedlichen Sicherheitsniveaus führt. Dies wurde vom Forum der Maritimen Industrien in Europa bestätigt⁽¹⁾. Angesichts des weitgehend vereinheitlichten regulativen Konzepts für den Erlaß von Sicherheitsvorschriften im Seeverkehr, das eigentlich zu einer Angleichung des Sicherheitsniveaus aller die internationalen Übereinkommen anerkennenden Flotten führen sollte, erstaunt dies. Die Statistiken untermauern jedoch die Schlußfolgerungen der IMO und verdeutlichen, daß die Verlustquoten der Flotten stark schwanken, und zwar um den Faktor 100 zwischen den besten und den schlechtesten Staaten für Flotten über 2 Mio. Tonnen (siehe Abbildungen 8 und 9). Große Unterschiede gibt es auch zwischen den Flotten der Mitgliedstaaten, und zwar um den Faktor 50. Die Abbildungen zeigen außerdem, daß die Flotten mit den stärksten Verlusten - zumeist infolge des Ausflaggens - fast alle expandieren.

Abbildung 8

VERLUSTQUOTE BEI DEN GRÖßEREN FLOTTEN 1985 bis 1989

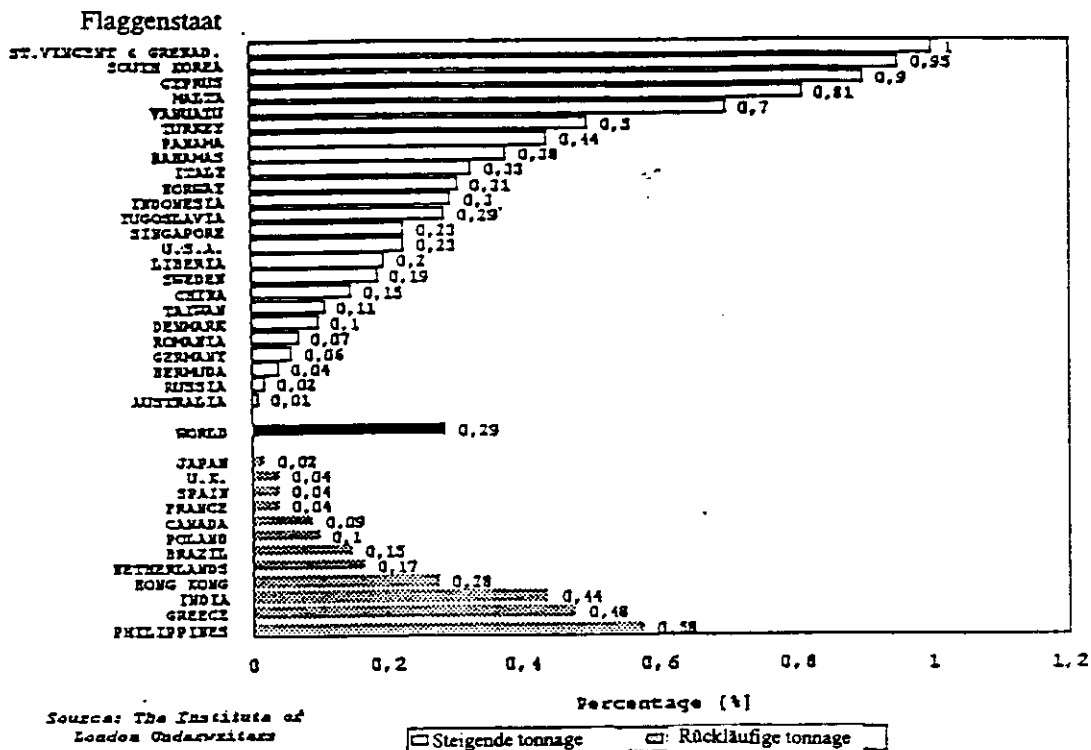


Source: The Institute of London Underwriters

(1) Forum der Maritimen Industrien: Schlußbericht an die Kommission - Oktober 1992.

Abbildung 9

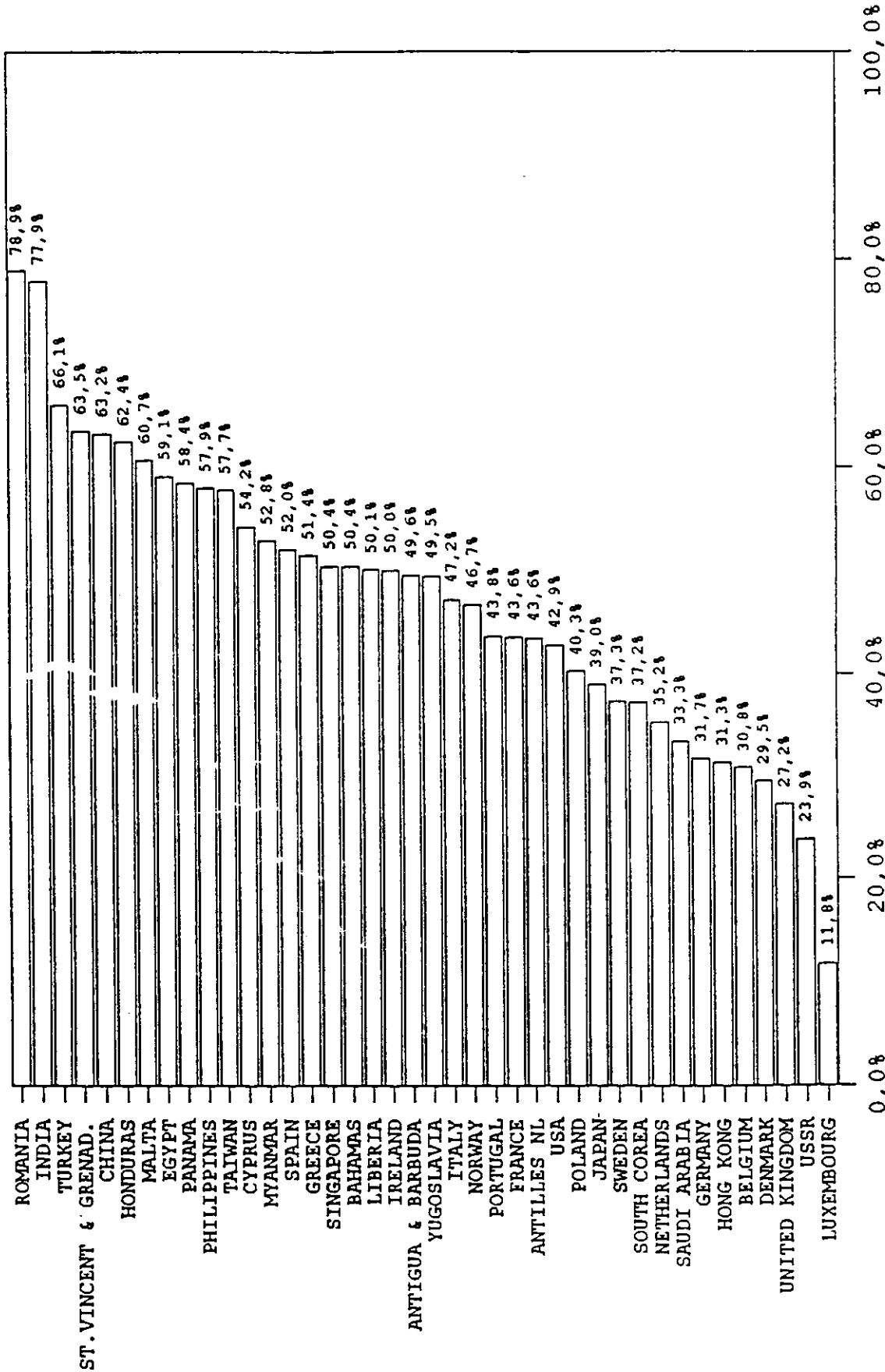
VERLUSTQUOTE BEI DEN GRÖßEREN FLOTTEN
1987 bis 1991



11. Bemerkenswerte Unterschiede innerhalb der Weltschiffahrtsflotte und auch zwischen den Flotten der Mitgliedstaaten lassen sich ebenfalls durch die nach Flaggen aufgeschlüsselten Statistiken der Hafenstaatkontrolle über Mängel und Festhalten von Schiffen belegen. Nach diesen Angaben beträgt die Quote der bei Überprüfungen festgestellten Mängel bei der schlechtesten Flagge 79 % gegenüber 12 % bei der besten Flagge (Abbildung 10). Bei den EG-Mitgliedstaaten schwanken die Quoten zwischen 52 und 12 %. 1991 gab es bei den Festhaltungen nach Überprüfungen weltweit zwischen dem besten und schlechtesten Flaggenstaat Unterschiede bis zum Faktor 23, bei den EG-Mitgliedstaaten bis zum Faktor 7 (Abbildung 11).

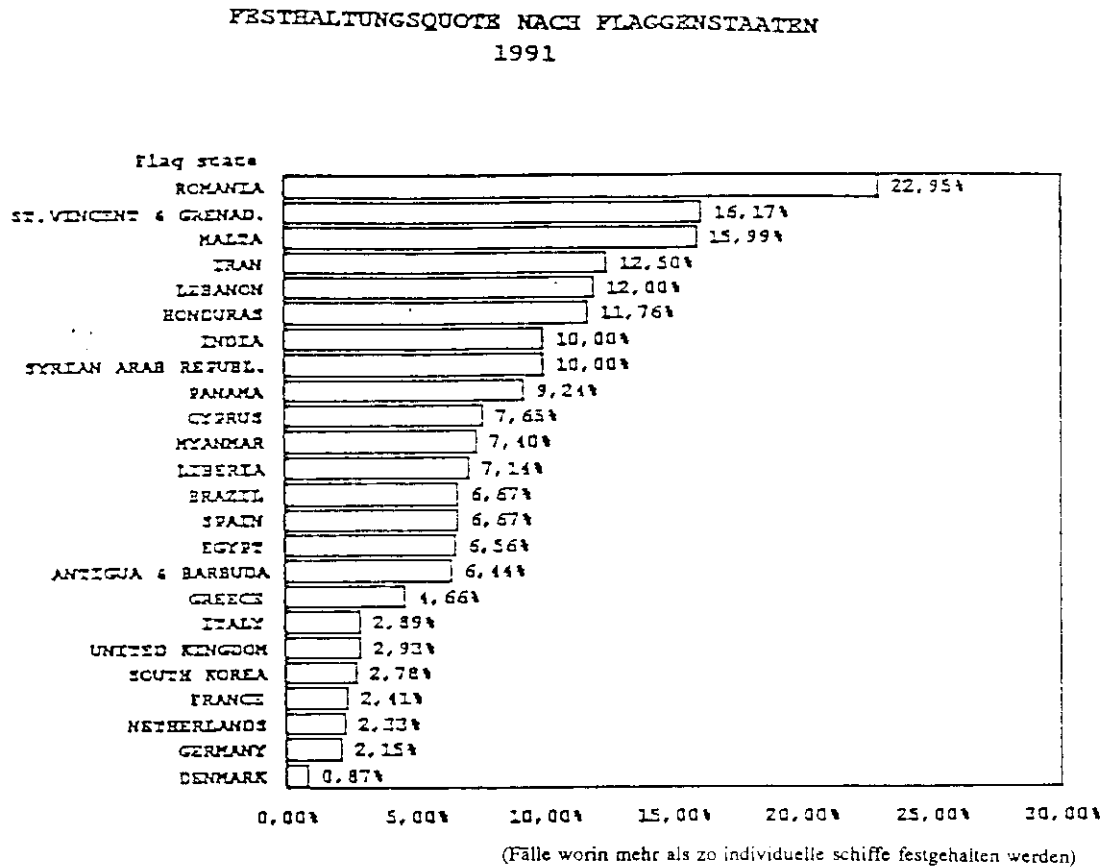
Abbildung 10

MÄNGELQUOTE NACH FLAGGENSTAATEN
1991



Source: PSC Report, 1991

Abbildung 11



Source: JSC Report, 1991

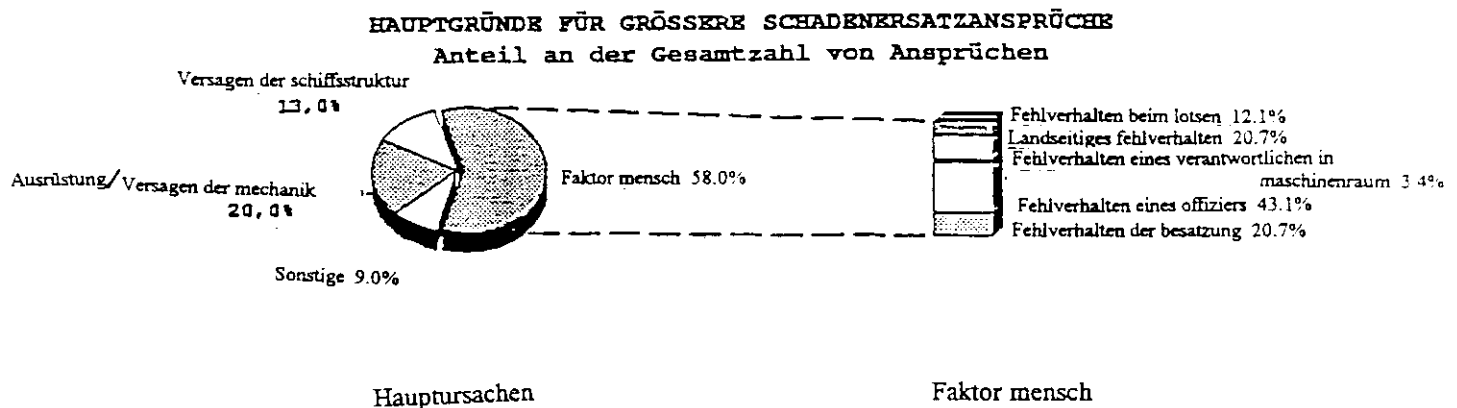
Wichtigste Unfallursachen

12. Die meisten Beobachter aus Seeverkehrskreisen sind der Ansicht, daß die bestehenden internationalen Sicherheitsstandards zumeist einen geeigneten Rahmen darstellen und die wachsende Unfallgefahr im Seewesen nicht in erster Linie darauf zurückzuführen ist, daß geeignete internationale Vorschriften fehlen, sondern daß diese lasch angewendet und durchgesetzt werden. Hier kommen vor allem zwei Faktoren zum Tragen: zum einen Unzulänglichkeiten bei einer Reihe von Seeverkehrsunternehmen und den für die Sicherheit zuständigen Behörden im Flaggenstaat und zum anderen menschliches Versagen (dies ist aus den Statistiken in den Abbildungen 8 bis 12 ersichtlich).

13. Für die Unterschiede im Sicherheitsniveau der einzelnen Flaggenstaaten gibt es mehrere Gründe. In Einzelfällen spielen möglicherweise Lücken und Schwächen in den internationalen Übereinkommen, Kodizes oder Entschliefungen eine Rolle. Von weit größerer Bedeutung sind jedoch die unangemessene Umsetzung und die unzureichende Durchsetzung der bestehenden internationalen Standards sowie Unterschiede in deren Auslegung. Diese Faktoren sind es letztlich, die zu den großen Unterschieden im Sicherheits- und Umweltschutzniveau der Weltschiffahrtsflotten, einschließlich der Flotten der EG-Staaten, führen.

14. Bei den meisten Unfällen mit anschließenden Schadenersatzansprüchen war menschliches Versagen seitens der Besatzung, der Lotsen- oder der landseitigen Dienste im Spiel; dies gilt für fast 60 % aller größeren Schadenersatzforderungen und für 80 % der in den Statistiken der britischen P&I (Protection and Indemnity) verzeichneten Zwischenfälle (Abbildung 12). Zum Teil ist dies darauf zurückzuführen, daß immer weniger erfahrene Seeleute zur Verfügung stehen, besonders aber auf unzureichende Sicherheitsmanagementstrukturen und -verfahren einer Reihe von Seeverkehrsunternehmen für den see- und landseitigen Betrieb. Auf ihrer 17. Versammlung im November 1991 forderte die IMO alle Mitglieder sowie die betreffenden Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen auf, diese beiden Grundprobleme wirksam anzugehen.

Abbildung 12



Source: UK P&I Club, 1991

15. Neben den genannten Punkten gibt es jedoch noch weitere Unfallursachen. Zu nennen sind hier insbesondere landseitige Gründe, wie der unkritische Einsatz moderner Ladetechniken auf dafür nicht geeigneten Schiffen, Charterer, die möglicherweise die Schiffsleistung auf Kosten der Sicherheit überfordern, und unrichtige Angaben der Absender zum Inhalt von Containern oder Versandstücken.

16. All diese Parameter werden auch in Zukunft die Unfallzahlen auf nicht eindeutig vorhersagbare Weise beeinflussen. Nach Ansicht der Kommission gilt es spezifische Problembereiche, wie sie hier angesprochen wurden, mit Hilfe gezielter Sofortmaßnahmen anzugehen, wenn Unfälle und Verschmutzung im Seeverkehr in der Gemeinschaft kurzfristig drastisch sinken und auch längerfristig zurückgehen sollen.

Erwartungsdruck der Öffentlichkeit

17. Mit dem raschen Anstieg der Kosten von Unfällen und anschließenden Abhilfemaßnahmen steigen auch die Erwartungen der Öffentlichkeit im Bereich Sicherheit und Umweltschutz stark an. Das von der öffentlichen Meinung akzeptierte Gefährdungsniveau sinkt, der Ruf nach besseren Schutzmaßnahmen und angemessener Entschädigung für Verluste oder Unfallschäden hingegen wird zunehmend lauter.

18. In den letzten zwei Jahrzehnten war die Reaktion der Öffentlichkeit Katalysator für eine Reihe wichtiger Schritte hin zu mehr Sicherheit im Seeverkehr und bei der Schiffsführung. Ursache dieser Reaktion waren relativ wenige Schiffsunglücke, bei denen allerdings Hunderte von Passagieren ums Leben kamen und über die die Medien ausführlich berichteten, sowie größere Umweltkatastrophen mit ähnlicher Publizität. Solche Zwischenfälle haben die Öffentlichkeit in sehr starkem Maße für die Gefahren in einem im allgemeinen als sicher und umweltfreundlich geltenden Verkehrszweig sensibilisiert.

19. Auch alle am Seeverkehr Beteiligten haben im Rahmen des Forums der Maritimen Industrien betont, daß rasches Handeln not tut. Dies kam im Schlußbericht des Forums zum Ausdruck, der der Kommission im Oktober 1992 übermittelt wurde.

3. DIE GLOBALE DIMENSION DES SEEVERKEHRS

20. Die weltweite Dimension von Interessen und Tätigkeiten der betreffenden Marktteilnehmer, zu denen Schiffseigner, Charterer und die Fischerei ebenso gehören wie Passagiere, Touristen oder Ablader als Verbraucher, erfordert ein Handeln auf größtmöglicher geographischer Ebene. Diese Dimension gilt auch für die Sicherheit und den Umweltschutz im Seeverkehr und führte zu Vorschriften, die im Rahmen der Internationalen Seeschiffahrts-Organisation (IMO) vor allem auf internationaler Ebene vorangetrieben und erlassen wurden.

21. Diese globale Dimension sollte auch fortan den Ansatz der Gemeinschaft, ihrer Mitgliedstaaten und ihrer maritimen Industrien bestimmen, die die erforderlichen Maßnahmen ergreifen müssen, damit die IMO weiterhin ihre weltweiten Ziele hinsichtlich des Niveaus der Vorschriften sowie ihrer tatsächlichen Um- und Durchsetzung erreichen kann, und zwar innerhalb von Fristen, die den Belangen der Flaggen- wie auch der Küstenstaaten und ihrer Bevölkerung Rechnung tragen.

22. Geboten ist diese Strategie nicht nur, weil es einer möglichst breiten Anwendung der Vorschriften zur Sicherstellung eines weltweit hohen Sicherheitsstandards bedarf, sondern auch im Interesse einer deutlichen Verringerung der negativen Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinschaftsflotte aufgrund der Kostenvorteile von Betreibern unternormiger Schiffe oder von Gesellschaften, die unternormige Besatzungen beschäftigen.

23. Bis zu einem gewissen Grad gilt dies auch für andere internationale Organisationen wie die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) und den Internationalen Verband der Seezeichenverwaltungen (IALA).

4. DER ANSATZ DER GEMEINSCHAFT

Vorbemerkungen

24. Maßnahmen zur Erhöhung der Verkehrssicherheit sieht auch das Weißbuch zur künftigen Entwicklung der Gemeinsamen Verkehrspolitik⁽¹⁾ vor, das die Kommission am 8. Dezember 1992 angenommen hat. Aufgezeigt werden hierin die Grundsätze und die wichtigsten Maßnahmen eines Gemeinschaftsprogramms zur Verbesserung der Sicherheit im Seeverkehr und zur Verhütung oder Verringerung betriebs- bzw. unfallbedingter Meeresverschmutzung durch Schiffe. Die unfallbedingte Einleitung von Öl bildet mengenmäßig nur den kleineren Teil solcher Verschmutzungen und sogar der Gesamtverschmutzung durch Schiffe. Die Umweltfolgen und die Auswirkungen auf bestimmte Wirtschaftszweige sind jedoch möglicherweise dramatisch, insbesondere in den hiervon betroffenen Gebieten. Der Schwerpunkt dieser Mitteilung liegt auf den Sicherheitsfragen, die für die Verhütung solcher Unfälle von Bedeutung sind, und auf dem damit zusammenhängenden Schutz der Meeres- und Küstenumwelt; andere Umweltaspekte der Schifffahrt werden nur kurz angesprochen.

25. Mit dem in dieser Mitteilung vorgeschlagenen Ansatz, der auf dem Weißbuch beruht, sollen die genannten Hauptursachen der Sicherheitsmängel im Seeverkehr und des unzulänglichen Schutzes der Meeresumwelt vor Verschmutzung durch Schiffe angegangen und im Anschluß daran Erfolg oder Mißerfolg der vorgeschlagenen Maßnahmen verfolgt und bewertet werden, um gegebenenfalls weitere geeignete Schritte unternehmen zu können.

26. Das Europäische Parlament zeigte sich gegenüber der öffentlichen Forderung nach mehr Sicherheit im Seeverkehr und nach Schutz des Meeres stets sehr aufgeschlossen und hat die übrigen Gemeinschaftsorgane zu wirksamen Maßnahmen⁽²⁾ und zu einer Stärkung der Rolle der Küstenstaaten aufgefordert, um die vom Seeverkehr potentiell ausgehende Bedrohung der Meeresumwelt, ihrer natürlichen Ressourcen sowie der gewerblichen und Freizeitaktivitäten, die sich an den europäischen Küsten entwickeln, zu verringern.

27. Vor kurzem⁽³⁾ hat der Rat deutlich reagiert; er anerkennt die Notwendigkeit eines verstärkten Tätigwerdens auf internationaler, gemeinschaftlicher und gegebenenfalls nationaler Ebene, um einen angemesseneren Schutz der Fischereiressourcen und der Küstenregionen der Gemeinschaft sicherzustellen, und fordert die Kommission nachdrücklich auf, diese Mitteilung einschließlich eines Aktionsprogramms mit vorrangigen Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit im Seeverkehr und zur Verhütung der Meeresverschmutzung vorzulegen.

(1) "Die künftige Entwicklung der Gemeinsamen Verkehrspolitik", 8.12.1992.

(2) Entschließung ABl. Nr. C 129/91 (Genua und Livorno)
Entschließung E.P. 163.454 vom 17.12.1992 (La Coruña)
Bertens-Bericht A3-0144/92 vom 16.9.1992
Entschließung vom 21.1.1993 (Shetlandinseln).

(3) Schlußfolgerungen der außerordentlichen Tagung des Rates vom 25.1.1993 zur Sicherheit im Seeverkehr und zur Verhütung der Meeresverschmutzung in der Gemeinschaft.

28. Mit Hilfe folgender Maßnahmen sollen zunächst einmal unternormige Schiffe aus Gemeinschaftsgewässern ferngehalten und aus den mitgliedstaatlichen Flotten beseitigt werden:

i) Festlegung gemeinschaftlicher Anforderungen hinsichtlich der einheitlichen Umsetzung bestehender internationaler, meist von der IMO erlassener Vorschriften durch die Mitgliedstaaten mittels eindeutiger und obligatorischer Regeln, die von den Mitgliedstaaten in ihrer Eigenschaft als Flaggenstaaten durchgesetzt werden;

ii) Sicherstellung der wirksamen Durchsetzung der internationalen Vorschriften für Schiffe aller Flaggen, die in Gemeinschaftsgewässern verkehren, durch die Mitgliedstaaten in ihrer Eigenschaft als Hafen- und Küstenstaaten;

iii) Förderung einer modernen, kohärenten und harmonisierten Entwicklung von Seeverkehrsinfrastrukturen, einschließlich der Abfallentsorgung, der Verkehrsüberwachung und Navigationshilfen, wie Einführung von Schiffsleitsystemen (VTS) und gemeinschaftsweite Bereitstellung solcher Systeme, insbesondere in ökologisch empfindlichen Gebieten und zur Unterstützung von Echtzeit-Verkehrsinformationen oder -lenkungsmaßnahmen, wobei die Fortschritte der Informations- und Telekommunikationstechniken in globalen Informationsmanagementsystemen genutzt werden sollten.

Insbesondere sollten landseitige Funkanlagen zur Unterstützung des "Weltweiten Seenot- und Sicherheitsfunksystems" (Global Maritime Distress and Safety System - GMDSS) und zusätzliche schiffseigene Ausrüstungen zur Verbesserung der Kontrolle konsequent eingeführt werden, damit die Elektronik zugunsten der Sicherheit der Seefahrt in Gemeinschaftsgewässern Einzug halten kann;

iv) Anregung und Förderung von Maßnahmen im Rahmen der IMO und anderer einschlägiger Organisationen, um sicherzustellen, daß in einem vertretbaren Zeitraum geeignete internationale Vorschriften erstellt werden, um das Sicherheits- und Umweltschutzniveau unter Berücksichtigung der besten verfügbaren Technik zu verbessern.

29. Ebenso wichtig sind Ausbildungsmaßnahmen, um das Problem des menschlichen Versagens anzugehen. Auf der Grundlage der von der Gemeinschaft festzulegenden Mindestanforderungen sollten geeignete Programme erstellt werden, um so rasch wie möglich entsprechende Verbesserungen herbeizuführen. Besonderes Augenmerk sollte der Beschäftigung hochqualifizierter und speziell ausgebildeter Seeleute auf Schiffen, insbesondere mit gefährlichen Ladungen, der Verbesserung der Berufsausbildung, dem Lotsendienst und der Kommunikation gelten. Die Ausbildung sollte nach den besten verfügbaren Techniken erfolgen, auf der Grundlage modernster Betriebssysteme, um ein hohes Ausbildungsniveau der Besatzungen und den optimalen Einsatz von Techniken für Überwachung und Management schiffseigener Ausrüstungen und der betreffenden landseitigen Systeme zu gewährleisten. Schließlich müssen einschlägige FuE-Vorhaben entwickelt werden, um fortschrittliche technische Lösungen für die Probleme der Sicherheit im Seeverkehr und des Umweltschutzes zu fördern.

30. Die globale Dimension des Seeverkehrs erfordert vorrangig Maßnahmen auf internationaler Ebene. Nach Ansicht der Kommission sollte die Gemeinschaft die Sicherheit im Seeverkehr und den Schutz der Meere vor Verschmutzung im Rahmen der bestehenden internationalen Organisationen verfolgen. Die Kommission verweist jedoch auch auf die Grenzen des derzeitigen internationalen Vorschriftenwerks aufgrund von Lücken, des unverbindlichen Charakters einiger internationaler Vorschriften, von Vorschriften, die den nationalen Verwaltungen großen Spielraum lassen und aufgrund der unterschiedlichen Anwendungs- und Durchsetzungsniveaus dieser Vorschriften durch Flaggen- und Hafenstaaten, einschließlich der Mitgliedstaaten.

31. Ein angemessenes Vorgehen auf Gemeinschaftsebene führt daher zu einer Aufwertung, die einzelstaatliche Maßnahmen oder Maßnahmen im Rahmen internationaler Organisationen bislang nicht erbringen konnten. Daher galt es hier ein gemeinschaftliches Aktionsprogramm ins Leben zu rufen, wie dies der Rat für Umwelt- und Verkehrsfragen auf seiner außerordentlichen Tagung vom 25. Januar 1993 getan hat⁽¹⁾. Dadurch, daß die Gemeinschaft in beiden genannten Fällen bindende Rechtsvorschriften erläßt, bleibt zum einen der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit dieser Vorschriften gewahrt, zum anderen kann das gemeinschaftliche Instrumentarium deren korrekte Anwendung sicherstellen; diese ist erforderlich, um eine einheitlichere praktische Um- und Durchsetzung international vereinbarter Standards und sonstiger Vorschriften zu gewährleisten. Weitere Aspekte des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit im Zusammenhang mit der Art der vorgeschlagenen bindenden Rechtsvorschriften werden im folgenden behandelt.

32. Die Entwicklung moderner Seeverkehrsinfrastrukturen in den betreffenden Gemeinschaftsgewässern ist ein unerläßlicher Teil der im Maastrichter Vertrag verankerten transeuropäischen Verkehrs- und Telekommunikationsnetze. Dies gilt für Navigationssysteme ebenso wie für die Hafeninfrastruktur, beispielsweise im Bereich der Abfallentsorgung. Die Maßnahmen der Gemeinschaft stehen insofern im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, als sie sich auf die im Unionsvertrag vorgesehenen flexiblen Leitlinien für diese Netze und die flankierenden Maßnahmen hierzu stützen.

33. Es bedarf bei der Festlegung neuer Standards eines koordinierten Vorgehens in den einschlägigen internationalen Organisationen, damit diese Standards den Erfordernissen der Gemeinschaft entsprechen und von den übrigen Seefahrtnationen auch eingehalten werden. Wirksame Maßnahmen dieser Art ermöglichen Verbesserungen der Sicherheit im Seeverkehr dergestalt, daß dabei der globalen Dimension dieses Wirtschaftszweigs in vollem Umfang Rechnung getragen wird. Ein solches Vorgehen steht außerdem voll und ganz im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, da die Gemeinschaft in den Bereichen, in denen die internationalen Instrumentarien substantielle Ergebnisse erbringen, keine eigenen Rechtsvorschriften erlassen muß.

(1) Schlußfolgerungen der außerordentlichen Tagung des Rates vom 25.1.1993 zur Sicherheit im Seeverkehr und zur Verhütung der Meeresverschmutzung in der Gemeinschaft.

(i) Konvergente Umsetzung internationaler Vorschriften

34. Die bestehenden, meist im Rahmen der IMO erlassenen internationalen Vorschriften werden von Flaggenstaaten anerkannt, die für 99 % der Welttonnage stehen. Es gibt jedoch unter der Flagge der Länder, die die internationalen Übereinkommen ratifiziert haben, durchaus auch unternormige Schiffe. Hierfür bestehen eine Reihe von Gründen.

35. Die Umsetzung international vereinbarter Vorschriften ist uneinheitlich, da einige Instrumentarien - wie zahlreiche IMO-Resolutionen - rechtlich nicht bindend sind. Andere wiederum bieten beträchtlichen Raum für Ausnahmeregelungen. So werden beispielsweise nicht alle Schiffe erfaßt, wie Fahrgastschiffe, die zwischen Häfen in ein und demselben Mitgliedstaat verkehren, und Schiffe, die unter der vom Übereinkommen erfaßten Größe liegen. Einige Instrumentarien sind so allgemein gefaßt, daß sehr unterschiedliche Auslegungen möglich sind. So sind die Standards für viele grundlegende Bereiche nicht eindeutig festgelegt, beispielsweise für die Vorschriften im Bereich Brandschutz, Zusammenstöße, Stabilität und Ausrüstung. In den Bereichen, in denen (meist seitens der IMO) der Versuch unternommen wurde, diese Mängel abzustellen, ist die Anwendung der neuen Spezifikationen wiederum häufig nicht obligatorisch. Der Grundsatz der Freiwilligkeit gilt auch für zahlreiche IMO-Resolutionen.

36. Die Festlegung der Sicherheitsvorschriften bleibt im einzelnen zudem den nationalen Verwaltungen überlassen, die diese Aufgabe wiederum den Klassifikationsgesellschaften übertragen. Viele Flaggenregister und Klassifikationsgesellschaften sind denkbar schlecht für diese Aufgabe gerüstet; es fehlt an angemessener Ausbildung, Erfahrung und Know-how. Auch gibt es keine Kriterien für Mindeststandards für die Arbeit der Klassifikationsgesellschaften selbst. Die Besichtigungsintervalle und die Bedingungen, unter denen teilweise verbrauchte Schiffskörper oder Maschinenanlagen als unsicher zu gelten haben, sind für in Betrieb befindliche Schiffe nicht festgelegt.

37. Nach den Seerechtsübereinkommen sollen die einzelnen Staaten Rechts- und Verwaltungsvorschriften im Bereich der Sicherheit und Verhütung der Meeresverschmutzung für Schiffe unter ihrer Flagge oder in ihrem Register erlassen. Danach sollen derartige Vorschriften zumindest gleiche Wirkung wie die allgemein anerkannten internationalen Vorschriften der zuständigen internationalen Organisationen oder allgemeiner diplomatischer Konferenzen haben. Die IMO hat eine einheitliche Anwendung dieser Vorschriften gefordert.

38. Diese unterschiedliche Handhabung beeinträchtigt nicht nur die Sicherheit, sondern spaltet theoretisch und praktisch den internationalen Markt der Herstellerindustrien im Seeverkehr auf und verzerrt den Wettbewerb durch technische Handelshemmnisse und unterschiedliche Zertifizierungsverfahren.

39. Als ersten Schritt schlägt die Kommission Maßnahmen der Gemeinschaft vor, um eine konvergente Umsetzung der IMO-Normen durch die Mitgliedstaaten sicherzustellen. Dies kann auf verschiedene Weise geschehen, beispielsweise indem die Gemeinschaft und/oder gegebenenfalls alle Mitgliedstaaten den internationalen Konventionen beitreten, indem die nichtobligatorischen internationalen Vorschriften bindende Wirkung erhalten oder indem in Gemeinschaftsrichtlinien eine einheitliche Auslegung von Grundsatzregeln festgeschrieben wird. Gegebenenfalls könnte hierin die Erstellung zusätzlicher europäischer technischer Normen vorgesehen werden, beispielsweise im Bereich der Bordausrüstung. Solche oder andere Maßnahmen dürften dazu beitragen, die gegenwärtigen Unterschiede im Sicherheitsniveau innerhalb annehmbarer Fristen zu verringern und die spezifischen Aufgaben und Verantwortlichkeiten bei der IMO und den nationalen Behörden zu belassen.

40. Zudem könnten die internationalen Standards gegebenenfalls auf Schiffe ausgeweitet werden, die nicht unter den Geltungsbereich der internationalen Konventionen fallen. Dadurch wäre gewährleistet, daß gemeinschaftsweit das gleiche Sicherheitsniveau gilt.

41. Vorrangig erfolgen sollte die Ratifizierung des Protokolls von 1992 zum Übereinkommen von 1969 über die zivilrechtliche Haftung und zum Übereinkommen von 1971 über die Errichtung eines internationalen Fonds durch alle Mitgliedstaaten. Auf seiner außerordentlichen Tagung vom 25.1.1993 hat der Rat den Mitgliedstaaten dies empfohlen und die Gemeinschaft sowie die Mitgliedstaaten dringend aufgefordert zu prüfen, ob ein System von Bußgeldern und zivilrechtlicher Haftung für die Umweltverschmutzung entwickelt werden kann. Diese Frage wird in einer Mitteilung über die zivilrechtliche Haftung für Umweltschäden behandelt, die die Kommission derzeit ausarbeitet; hierzu sollen gemeinschaftsweit eingehende Konsultationen stattfinden.

42. Zudem beabsichtigt die Kommission, in allen einschlägigen internationalen Gremien Maßnahmen zu fördern, mit denen die Entschädigungsleistungen dahingehend erweitert werden sollen, daß gegebenenfalls auch die Kosten eines Umweltgutachtens gedeckt werden.

43. Das Übereinkommen über gefährliche und schädliche Stoffe (HNS) betreffend gefährliche Ladungen mit Ausnahme von Öl wird voraussichtlich auf absehbare Zeit nicht geschlossen. Eine Teil- und Zwischenlösung bestünde in einer beträchtlichen Aufstockung der im Rahmen des Übereinkommens vom 1.9.1976 über die Beschränkung der Haftung für Seeforderungen vorgesehenen Beträge.

(ii) Einheitliche Durchsetzung internationaler Vorschriften

44. Die konvergente Umsetzung internationaler Vorschriften allein würde jedoch nicht ausreichen, um in den Gemeinschaftsgewässern ein angemessenes Sicherheits- und Umweltschutzniveau zu gewährleisten, da ein großer Teil der unternormigen Schiffe keine Gemeinschaftsflagge führt und viele Flaggenstaaten nicht in der Lage sind, eine angemessene Kontrolle von in ihrem Register eingetragenen Schiffen einzuführen und aufrechtzuerhalten.

45. Es sind daher zunehmend Schritte der Hafen- und der Küstenstaaten erforderlich, um sicherzustellen, daß sämtliche gleich welche Flagge führenden Schiffe den internationalen Vorschriften entsprechen. Einige Artikel des Seerechtsübereinkommens (das die Gemeinschaft ebenfalls unterzeichnet hat), beispielsweise die Artikel 192, 194, 197, 211 und 218 bis 221, fordern die Küstenstaaten explizit zum Handeln auf und sehen auch Kontrollmaßnahmen des Hafenstaats vor. Dies ist insbesondere in der Regel I.19 des Übereinkommens zum Schutz des menschlichen Lebens auf See (SOLAS) festgelegt.

46. Trotz positiver Ergebnisse in den zehn Jahren des Bestehens der Europäischen Vereinbarung über die Hafenstaatkontrolle gibt es in der Gemeinschaft derzeit hierfür immer noch kein voll wirksames und kohärentes Konzept. Die Sicherheitsvorschriften werden nicht einheitlich angewandt, und es gibt kein systematisches Verfahren für die Überprüfung bzw. das Festhalten von Schiffen, kein effizientes und transparentes Datenaustauschsystem und keine einheitliche Rechtsgrundlage für die Durchsetzung der anerkannten Vorschriften. Dadurch können viele unter-

normige Schiffe durch das Sicherheitsnetz der Vorschriften schlüpfen. Das Fehlen eines gemeinsamen obligatorischen Konzepts unterläuft zudem die Bemühungen derer, die die Vorschriften streng umzusetzen versuchen, und ermöglicht es Schiffen, beispielsweise durch die Wahl des Bestimmungshafens, dem korrekten Kontrollnetz zu entgehen. Die strengen Länder büßen für ihr Sicherheits- und Umweltschutzbewußtsein mit Einbußen im Verkehrseinkommen, ihre Gewässer hingegen werden weiterhin von unternormigen Schiffen im Transit gefährdet.

47. Dieser Situation muß ein Ende bereitet werden. Erfolgen kann dies nicht mit Hilfe rein nationaler Maßnahmen oder durch freiwillige Zusagen wie im Rahmen der Vereinbarung über die Hafenstaatkontrolle, die auf unterschiedlichen Überprüfungs- und Festhaltungskriterien beruhen.

48. Im Interesse einer soliden Grundlage, auf der alle Mitgliedstaaten operieren und sich darauf verlassen können, daß ihre Nachbarn und Partner dies ebenfalls tun, bedarf es daher eines gemeinschaftlichen Vorgehens. Beruhen sollte der Ansatz der Gemeinschaft daher auf der einheitlichen und verbindlichen Anwendung gemeinsamer Kriterien für die Verstärkung der Kontrollen bei bestimmten Schiffstypen und für die Beurteilung von Mängeln und Sanktionen einschließlich des Festhaltens oder des Verbots des Einlaufens in Gemeinschaftshäfen für Schiffe, die international vereinbarten Vorschriften nicht entsprechen und bei denen die Forderung nach einer Nachrüstung oder Reparatur nicht erfüllt wurde, und auf der raschen Einführung von EDI als transparentes Datenaustauschverfahren.

49. Außerdem könnten Gemeinschaftsmaßnahmen im Rahmen der Vereinbarung über die Hafenstaatkontrolle, der eine Reihe europäischer Drittländer beigetreten sind, und Maßnahmen innerhalb des einschlägigen Ausschusses dazu beitragen, diesem Vorgehen zu einer breiteren europäischen Anwendung zu verhelfen.

50. Schließlich sollten Hafen- und Transitgebühren, die moderne Schiffe benachteiligen, unter Berücksichtigung der IMO-Resolution A 722(17) über die Vermessung des Rauminhalts in Tanks für getrennten Ballast (STB) überdacht werden.

(iii) Ausbau der Seeverkehrsinfrastrukturen

51. Die Mitgliedstaaten kommen ihren internationalen Verpflichtungen und der Forderung nach einem hohen Sicherheitsniveau und einem Schutz der Küsten vor Verschmutzungen durch Schiffe in Gemeinschaftsgewässern in höchst unterschiedlichem Ausmaß nach. In den nordeuropäischen Gewässern beispielsweise sind die Navigationshilfen, einschließlich VTS und Funknavigationssystemen, und die Einrichtungen zur Abfallentsorgung besser verteilt. Selbst wenn entsprechende Einrichtungen vorhanden sind, beeinträchtigt das Fehlen harmonisierter Verfahren, insbesondere bei der Schnittstelle Schiff/Land und der grenzüberschreitenden Koordinierung deren Wirksamkeit. Dies trifft besonders für die VTS zu, die meist im Hinblick auf lokale Erfordernisse entwickelt wurden und noch immer werden, was zu einer nichtkompatiblen und scheinweisen Bedeckung der Küstengebiete der Gemeinschaft führt, sowie für die Auffanganlagen für Öl und Abfälle in den Häfen.

52. Die Mitgliedstaaten unternehmen unterschiedliche finanzielle Anstrengungen zur Schaffung der erforderlichen Infrastrukturen für Navigationshilfen und Abfallauffanganlagen für die Erfüllung der internationalen Verpflichtungen. Bei den VTS beispielsweise profitieren einige Mitgliedstaaten weitgehend von Diensten, die andere Mitgliedstaaten zur Verfügung stellen, ohne sich finanziell hieran zu beteiligen. Eine Reihe von Mitgliedstaaten ist angesichts der sehr weitläufigen Küsten nicht in der Lage, die erwünschten Dienste bereitzustellen. Die finanzielle Anlastung der Kosten an die Nutzer der Navigationshilfen ist von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich. Einige Staaten verfahren ganz oder teilweise nach dem Grundsatz, daß der Nutzer für die Leistungen zahlen muß, und verlangen Leuchtfeuergelder oder ähnliche Abgaben von allen ihre Häfen anlaufenden Schiffen, wohingegen andere Staaten ähnliche Einrichtungen für die Schifffahrt auf ihrem Gebiet zur Verfügung stellen, ohne den Benutzern irgendwelche Kosten anzulasten.

53. Das Fehlen von Auffanganlagen für Abfälle und Öl in einigen Gemeinschaftshäfen führt zu unerlaubten Einleitungen auf See und zu Wettbewerbsverzerrungen zugunsten weniger strenger Häfen, in denen solche Anlagen nicht vorhanden sind oder ihre Benutzung nicht vorgeschrieben ist.

54. Maßnahmen der Einzelstaaten sind bislang nicht in der Lage, für eine konvergente Umsetzung der harmonisierten VTS-Verfahren zu sorgen, selbst wenn diese auf internationaler Ebene als Bezugsnormen vom Internationalen Verband der Seezeichenverwaltungen (IALA) entwickelt werden, und den internationalen Verpflichtungen im Bereich der Auffanganlagen für Abfälle Rechnung zu tragen. Einzelstaatliche Maßnahmen können darüber hinaus nicht sicherstellen, daß den Benutzern zumindest die Betriebs- und Unterhaltungskosten der Sicherheitsinfrastruktur angelastet werden. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, daß für die jeweiligen Einzelstaaten solche Nutzer Transitverkehre darstellen.

55. Ohne ein entsprechendes einheitliches Vorgehen der Gemeinschaft wird es weiterhin große Unterschiede im Bereich der Sicherheit und der Meeresverschmutzung zwischen den einzelnen Regionen der Gemeinschaft geben, die Kostenanlastungsgrundsätze hingegen lassen sich in diesem Falle günstigstenfalls teilweise und nicht einheitlich anwenden, was auch zu beträchtlichen Wettbewerbsnachteilen bestimmter Gebiete führen kann.

56. Ein kohärentes Maßnahmenpaket auf Gemeinschaftsebene sollte unter anderem folgendes vorsehen: ein gemeinschaftsweites Schiffsmeldesystem, das möglicherweise auf Schiffe im Transit ausgedehnt werden sollte; Entwicklung einer europäischen Funknavigationsskette als Teil des geplanten weltweiten Systems; Ermittlung von Gebieten von hoher ökologischer Bedeutung im Hinblick auf den Erlaß geeigneter Verkehrsbeschränkungen - gegebenenfalls durch die IMO -, darunter Routenvorschriften und Verbotszonen; geeignete Maßnahmen für Notfälle, insbesondere Schleppdienste und Koordinierung der verfügbaren Bergungskapazitäten, Förderung der einheitlichen Entwicklung der VTS-Netze und Harmonisierung der entsprechenden Funktionen und Verfahren in der Gemeinschaft. Im Bereich der Abfallentsorgung, sind geeignete Maßnahmen für die Schaffung von Auffanganlagen zur wirksamen Umsetzung der MARPOL-Bestimmungen erforderlich.

57. Die Gemeinschaftsmaßnahmen sollten zum Ziel haben, einen gemeinsamen Mechanismus zu entwickeln, wonach die Nutzer einen Beitrag zu den Kosten der Bereitstellung der für die Sicherheit im Seeverkehr erforderlichen Infrastruktur leisten, und die internationalen Verpflichtungen einheitlich umzusetzen, um unerlaubte Einleitungen von Schadstoffen ins Meer oder in die Luft zu verhüten.

58. Bei der Ausmusterung unternormiger Schiffe stellt sich auch die Frage der Verschrottungsanlagen. Die Entwicklung technisch fortschrittlicher und umweltfreundlicher Infrastrukturen sowie deren weltweite Förderung verdienen hierbei besondere Beachtung.

(iv) Ausarbeitung von Vorschriften auf internationaler Ebene

59. Die geringen Fortschritte bei der Ausarbeitung internationaler Vorschriften im Rahmen der IMO sind in erster Linie auf unterschiedliche Gegebenheiten, Interessen und Mittel der Flaggenstaaten zurückzuführen. Dadurch werden bisweilen wirksame Maßnahmen so lange verzögert, bis sie unwirksam werden, oder es entstehen schließlich Lösungen, die zwar offenbar im internationalen Konsens gefunden wurden, letztlich aber doch nicht den spezifischen Erfordernissen der Staaten entsprechen, die sie angeregt haben. Die für die Nachrüstung bestehender Schiffe eingeräumten Fristen sind oft so lang, daß sie unglaublich werden. Hier zeigen sich naturgemäß die Grenzen der Ausarbeitung internationaler Vorschriften und der wirksamen Beteiligungsmöglichkeiten der einzelnen Mitgliedstaaten an diesem Prozeß.

60. Trotz dieser Einschränkungen sollten nach Ansicht der Kommission die Sicherheits- und Umweltschutzvorschriften im Seeverkehr in erster Linie weiterhin im Rahmen der IMO behandelt werden, um diesen für einen globalen Wirtschaftszweig geltenden Vorschriften und Normen breitestmögliche Anwendung zu verschaffen.

61. Die IMO sollte zwar die für die Normung im Bereich der Sicherheit im Seeverkehr in erster Linie zuständige Stelle bleiben, doch muß die Gemeinschaft dafür sorgen, daß die Arbeiten der IMO in eine Richtung weisen, die zu angemessenen Lösungen für in ihren Gewässern verkehrende Schiffe führt. Die Standpunkte müssen daher koordiniert werden, damit erforderliche neue Vorschriften erlassen und bisherige entsprechend geändert werden können. Eine strengere, einheitlichere Anwendung der internationalen Vorschriften in der Gemeinschaft muß folgerichtig Hand in Hand gehen mit Maßnahmen im Rahmen der IMO, die sicherstellen, daß sich eine ähnliche Entwicklung weltweit überall dort vollzieht, wo Gemeinschaftsschiffe im Wettbewerb mit Drittlandsschiffen stehen. Es gilt, Verfahren zu entwickeln, die es der Gemeinschaft ermöglichen, in diesem Sinne wirksam tätig zu werden, gleichzeitig jedoch der Arbeitsweise der IMO und deren meist technischem Charakter Rechnung zu tragen sowie mögliche negative Reaktionen auf die Entwicklung regionaler Stimmen in dieser Organisation weitestgehend zu begrenzen.

62. In diesem Zusammenhang sollte die Gemeinschaft ihr Augenmerk unter anderem auf die Verringerung des Faktors menschliches Versagen richten, da dies eine der Hauptursachen für Schiffsunfälle darstellt. Ein weiteres Aufgabengebiet bildet die Einführung neuer Technologien für schiffseigene Ausrüstungen, insbesondere für den automatischen Datenaustausch Schiff/Küste und umgekehrt.

63. Hierbei sollte angesichts der Vervollendung des Binnenmarkts und der Entwicklung einer Gemeinsamen Verkehrspolitik unter Berücksichtigung des Umweltschutzes gleichzeitig der derzeitige Status der Gemeinschaft in der IMO überdacht werden. So könnte es angesichts der veränderten Situation sinnvoll sein, daß die Gemeinschaft die Mitgliedschaft in dieser Organisation beantragt.

64. Eine eingehendere Darlegung und Erläuterung aller im Rahmen der vier Handlungsschwerpunkte vorgeschlagenen Maßnahmen erfolgt im zweiten Teil dieser Mitteilung, dem Aktionsprogramm.

65. Die Mitteilung und das Aktionsprogramm bieten auch die Grundlage für den erforderlichen Dialog mit allen Beteiligten, insbesondere dem Rat, dem Europäischen Parlament, dem Wirtschafts- und Sozialausschuß, dem Paritätischen Ausschuß für den Seeverkehr und den maritimen Industrien.

TEIL II

DAS AKTIONSPROGRAMM

EINLEITUNG

1. Das Aktionsprogramm für die Durchführung einer gemeinsamen Politik im Bereich der Sicherheit im Seeverkehr und der Verhütung der Meeresverschmutzung sollte im Lichte der Untersuchungen in Teil I im wesentlichen vier Arten von Initiativen umfassen:

- (i) konvergente Umsetzung internationaler Vorschriften
- (ii) einheitliche Durchsetzung internationaler Vorschriften
- (iii) Ausbau der maritimen Infrastruktur
- (iv) Ausarbeitung von Vorschriften auf internationaler Ebene

Die Hauptpunkte dieses Programms sind in einer Zusammenfassung in Anhang 1 wiedergegeben.

2. Das Programm erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit oder Endgültigkeit. Mehrere Punkte, bei denen es sich im jetzigen Stadium eher um prüfungsbedürftige Fragen handelt, erfordern weitere Untersuchungen der Kommission im Benehmen mit Regierungsexperten sowie Vertretern der Seeverkehrswirtschaft und -nutzer, bevor Orientierungen für die künftige Politik vorgeschlagen werden können. Wichtige Beispiele solcher Punkte sind: die Bewertung von Abwrackbedarf und -möglichkeiten für auszumusternde Schiffe; die Koordinierung der Verfügbarkeit der Bergungskapazitäten; die Risikobewertung und -verhütung; die finanzielle Verantwortlichkeit der Eigentümer gefährlicher Ladungen, die in unternormigen Schiffen befördert werden; die Verantwortung des Schiffseigners für die Sicherheit von Besatzung und Fahrgästen; die Prüfung der Möglichkeit, ein angemessenes Umwelthaftungssystem einzurichten; die Untersuchung der künftigen Anforderungen an die Konzipierung sicherer und umweltfreundlicher Schiffe unter Berücksichtigung der hierzu insbesondere in Europa bereits geleisteten Forschungs- und Entwicklungsarbeit. Im Laufe der Zeit können jedoch neue Probleme auftreten und die Prioritäten sich verschieben.

3. Das Aktionsprogramm enthält daher jene Maßnahmen, die gegenwärtig reif sind für eine Aktion auf Gemeinschaftsebene. Es muß von Zeit zu Zeit nach Maßgabe der sich ändernden Umstände fortgeschrieben werden.

4. Bei der Durchführung des Aktionsprogramms wird die Kommission die Öffentlichkeit unterrichten und sich um die Unterstützung der wichtigsten Wirtschaftsbeteiligten und aller Regierungen sowie nicht regierungsgebundener Interessenvertretungen der Seeverkehrswirtschaft bemühen. Hierzu wird die Kommission insbesondere mit bestehenden oder geplanten neuen Institutionen, vor allem dem Forum der Maritimen Industrien, zusammenarbeiten.

KAPITEL 1. KONVERGENTE UMSETZUNG DER INTERNATIONALEN VORSCHRIFTEN

5. Der erste Teilbereich des Aktionsprogramms ist in fünf Hauptgruppen von Maßnahmen untergliedert:

- i) konvergente Anwendung allgemeingültiger Vorschriften der IMO-Konventionen;
- ii) Harmonisierung der Sicherheitsvorschriften für die schiffseigene Ausrüstung;
- iii) konvergente Durchführung der IMO-Resolutionen;
- iv) Annahme gemeinsamer Normen für Nicht-Konventions-Schiffe;
- v) Maßnahmen betreffend den Faktor Mensch.

6. Die negativen Auswirkungen einer nicht hinreichend einheitlichen Anwendung international vereinbarter Standards durch die Flaggenstaaten auf die Sicherheit im Seeverkehr und die Verhütung der Meeresverschmutzung sind in Teil I (Ziffer 34 bis 36) zusammenfassend dargestellt. Die folgende ausführlichere Beschreibung der Funktionsweise des derzeitigen internationalen Regelsystems hilft, die Begrenzungen dieses Systems und die Gründe, warum aus der Sicht der Kommission Maßnahmen der Gemeinschaft statt einzelner Mitgliedstaaten eher dazu angetan sind, eine Verbesserung der Lage herbeiführen, sowie die Art der vorgeschlagenen Maßnahmen besser zu verstehen.

i) Konvergente Anwendung allgemeingültiger Vorschriften der IMO-Konventionen

7. Weder in dem SOLAS-Übereinkommen von 1974 noch in dem Freibordübereinkommen sind die Normen, denen alle Schiffe beim Bau und während ihrer gesamten Nutzungsdauer genügen müssen, so detailliert festgelegt, daß deren einheitliche Anwendung in der Gemeinschaft ohne Abweichungen sichergestellt wäre. Dies trifft insbesondere für Bauelemente wie den Schiffskörper, die Maschinenanlage, die elektrischen und Steuerungsanlagen zu. Diese grundlegenden Schiffsteile werden nach den Vorschriften von Klassifikationsgesellschaften geprüft. Die meisten Verwaltungen haben sich daher dafür entschieden, die Ausarbeitung und Durchsetzung von Sicherheitsvorschriften, die die Zuverlässigkeit dieser Bauteile betreffen, den Klassifikationsgesellschaften zu übertragen. Die Klassifikationsgesellschaften verfügten in der Regel über geeignetes Personal und geeignete Einrichtungen für die Ausarbeitung der betreffenden Vorschriften und die Durchführung der entsprechenden Überprüfungen.

8. In den beiden letzten Jahrzehnten ist die Zahl der Klassifikationsgesellschaften jedoch stark gestiegen, und hier liegt die Wurzel der heutigen Probleme in diesem Bereich, denn verschiedene dieser Gesellschaften erfüllen nicht die herkömmlichen Voraussetzungen, um von den Verwaltungen ermächtigt zu werden, in deren Namen zu handeln. Beispielsweise verfügen sie nicht über hinreichend geschultes und erfahrenes Personal und über hinreichende Anlagen zur Vorbereitung und Durchführung der Prüfungen und zur Auswertung der Vorschriften. Infolge dieser historischen Entwicklung stehen die nationalen Behörden heute einem dreifachen Problem gegenüber:

- a) Für die SOLAS-Vorschriften betreffend die wichtigsten Bauteile des Schiffs fehlen Spezifikationen.
- b) Oft wird diese ohnehin gefährliche Situation noch zusätzlich dadurch verschärft, daß der Sachverstand und die langjährige Erfahrung einer hochqualifizierten Klassifikationsgesellschaft fehlen.
- c) Ebenso fehlen Spezifikationen für die Standards, die anzuwenden sind, damit die Sicherheit des Schiffs während seiner gesamten Nutzungsdauer sichergestellt wird.

9. Dies hat dazu geführt, daß nicht nur die Vorschriften innerhalb der Gemeinschaft voneinander abweichen, sondern auch die Übereinstimmung der Schiffe mit diesen Vorschriften von Stellen von unterschiedlicher Qualität und mit unterschiedlichem Sachverstand geprüft wird, die in ihren Entscheidungen über sicherheitsrelevante Fragen kaum über andere Erwägungen, wie beispielsweise die Notwendigkeit, die Flotte in ihrem Register zu belassen, hinweggehen können.

10. Diesen Problemen ließe sich wirkungsvoll begegnen mit dem Erlaß einer Richtlinie der Gemeinschaft, in der Maßnahmen festgelegt würden, die von den Mitgliedstaaten und den einzelstaatlichen Stellen einzuhalten wären, die für die Zertifizierung der Schiffe und die Überwachung der Einhaltung der internationalen Übereinkünfte über die Sicherheit im Seeverkehr und die Verhütung der Meeresverschmutzung zuständig sind.

11. Erstes Ziel der Richtlinie wäre es, eine direktere und engere Beteiligung der nationalen Verwaltungen an der Zertifizierung und Besichtigung der Schiffe zu gewährleisten. Beschließt ein Mitgliedstaat, seine vorgeschriebene Rolle im Bereich der Besichtigung von Schiffen und der Zertifizierung der Einhaltung von Konventionen wie SOLAS, MARPOL oder dem Freibordübereinkommen teilweise oder ganz anderen Stellen zu übertragen oder für die Durchführung von Überprüfungen und Besichtigungen im Zusammenhang mit diesen Zeugnissen auf Sachverstand (von Organisationen oder qualifizierten Besichtigern) außerhalb seiner zuständigen Verwaltung zurückzugreifen, so sollen diese Pflichten ausschließlich solchen Stellen übertragen werden, die anhand festgelegter Kriterien den Nachweis ihrer Zuverlässigkeit und Effizienz erbringen.

12. Die Kommission stellt zum Beispiel fest, daß leistungsfähige und hoch angesehene Klassifikationsgesellschaften u.a. dadurch gekennzeichnet sind, daß sie mehrere der folgenden Kriterien erfüllen:

- Sie entsprechen den in den europäischen (CEN-)Normen EN 45000 und EN 29001 festgelegten Kriterien.
- Sie erbringen den Nachweis, daß sie alle in den Übereinkommen vorgeschriebenen Besichtigungen für die Erteilung der Zeugnisse durchführen können.
- Sie stellen internationale technische Standards auf und überwachen deren Einhaltung und verfügen über hinreichende Erfahrung und Fachleute zur Durchführung technischer Besichtigungen.
- Sie weisen nach, daß sie in der Lage sind, komplette Regelwerke und Vorschriften für den Schiffskörper, die Maschinenanlage, die elektrischen und Steuerungsanlagen nach international anerkannten technischen Standards zu entwickeln und fortzuschreiben.
- Sie sind weltweit vertreten und beschäftigen eine Mindestanzahl von qualifizierten Technikern.
- Sie haben eine bestimmte Mindestzahl klassifizierter Schiffe oder Tonnage vorzuweisen.

Diese Punkte würden zweifellos zu den Kriterien gehören, auf die sich die Kommission bei der Anerkennung der Stellen stützen würde, die mit der Erledigung gesetzlich vorgeschriebener Aufgaben betraut werden.

Es sollte für eine gute Arbeitsbeziehung zwischen den zuständigen nationalen Verwaltungen und den Stellen gesorgt werden, die in ihrem Namen handeln, um Qualität und Kohärenz von Vorschriften, Besichtigungen und Zertifizierungen zu gewährleisten. Sie sollte sich auf eine förmliche Vereinbarung der betroffenen Parteien stützen, in der die von den Stellen wahrzunehmenden speziellen Pflichten und Aufgaben dargelegt werden. Daneben sollte die Vereinbarung eine regelmäßige Kontrolle dieser Arbeit durch die Verwaltungen und mögliche Kontrollverfahren für die Überprüfung durch die nationalen Verwaltungen einschließlich Zufallsüberprüfungen von Schiffen vorsehen.

13. Zweites Ziel einer derartigen Richtlinie wäre es, sicherzustellen, daß alle "Konventions"-Schiffe, die die Flagge eines Mitgliedstaates führen dürfen, genau definierten Anforderungen genügen, die so festzulegen sind, daß gleichwertige Ergebnisse hinsichtlich der Sicherheit und Zuverlässigkeit des Schiffskörpers, der Maschinenanlage sowie der elektrischen und Steuerungsanlage erzielt werden.

Diese Anforderungen sollen sowohl für die Zertifizierung von Schiffsneubauten als auch für die Besichtigungen während der Nutzungsdauer des Schiffs gelten.

a) Schiffsneubauten

Wollte man hinreichend detaillierte Normen für Schiffsneubauten aufstellen, so würde dies bedeuten, daß die extrem umfangreichen und komplexen Regelwerke und Verfahren der Klassifikationsgesellschaften bezüglich der betreffenden Komponenten quasi neu geschrieben und dann kontinuierlich angepaßt werden müßten.

Dies wäre jedoch unrealistisch und unnötig, da die wichtigsten Klassifikationsgesellschaften, die der Internationalen Vereinigung der Klassifikationsgesellschaften (IACS) angehören, im Laufe der Jahre alle erforderlichen Normen für die Hauptkomponenten dieser Schiffe aufgestellt, fortgeschrieben und weiterentwickelt haben. Auch wenn sie in Einzelfällen voneinander abweichen mögen, wird doch allgemein anerkannt, daß ihre Auswirkungen auf die Schiffssicherheit im wesentlichen gleichwertig sind.

Ein pragmatischerer und realistischerer Ansatz wäre daher, in der Richtlinie Bestimmungen vorzusehen, wonach Schiffe gemäß den Vorschriften für Schiffskörper, Maschinenanlage, elektrische und Steuerungsanlagen jener Klassifikationsgesellschaften zu bauen und instandzuhalten sind, welche die obenstehenden gemeinsamen Kriterien erfüllen.

Mit dem vorgeschlagenen Ansatz würde für alle Hauptkomponenten der Schiffe, die unter der Flagge von Mitgliedstaaten fahren, ein gleichwertiges Sicherheitsniveau eingeführt. Zudem würden die "zugelassenen Stellen" von dem wirtschaftlichen Druck befreit, dem sie heute seitens unsolider Wettbewerber ausgesetzt sind. Ein derartiger unangemessener Einfluß wirtschaftlicher Aspekte auf den gesetzlichen Auftrag der Klassifikationsgesellschaften hat nämlich bei vielen Beobachtern des Seeverkehrs Zweifel darüber aufkommen lassen, ob diese hochqualifizierten Stellen noch in der Lage sind, sich ihre Entscheidungsfreiheit bei der Erfüllung der gesetzlichen Pflichten, die sie im Namen der nationalen Verwaltungen wahrnehmen, zu bewahren.

Durch die Annahme und angemessene Durchführung dieser Maßnahme in der Gemeinschaft würden alle Betroffenen einschließlich der Verwaltungen der Mitgliedstaaten wieder volles Vertrauen in die Effektivität und Zuverlässigkeit der von diesen Klassifikationsgesellschaften durchgeführten Überprüfungen und Besichtigungen gewinnen sowie in ihr ständiges Engagement zur Erhaltung und Weiterentwicklung der Vorschriften bezüglich des Schiffskörpers, der Maschinenanlage sowie der elektrischen und Steuerungsanlagen.

Darüber hinaus muß vorgeschrieben werden, daß diese Klassifikationsgesellschaften einander regelmäßig konsultieren, um gleichwertige zukünftige Standards und eine gleichwertige Anwendung derselben zu gewährleisten.

b) Besichtigungen während der Nutzungsdauer des Schiffs

Hier gilt es, zwei Fragen zu klären:

1. die Spezifikation der Zeitabstände zwischen verschiedenen Arten periodischer Besichtigungen sowie des Anwendungsbereichs und des Umfangs jeder Besichtigung;
2. die Spezifikation der Bedingungen, unter denen ein teilweise verschlissener Schiffskörper beziehungsweise eine teilweise verschlissene Maschinenanlage als noch sicher für den Zeitraum zwischen zwei Untersuchungen betrachtet werden kann, sowie des Umfangs der erforderlichen Reparaturen oder Erneuerungen.

Die erstere fällt unter die Klassifikationsvorschriften, und es ist das oben dargelegte Konzept für Schiffsneubauten anzuwenden. Die letztere ist schwer in einem Kodex geschriebener Normen festzulegen, da jeder Fall aufgrund der vorliegenden Tatsachen und anhand der Kenntnisse und Erfahrungen des Besichtigers einer Einzelbewertung zu unterziehen ist. Dieser kann außerdem detaillierte Angaben aus Aufzeichnungen über die Geschichte gleicher Schiffe benötigen. Den Fähigkeiten des Besichtigers und der Effizienz der die Überprüfung vornehmenden Stelle kommen daher eine Schlüsselrolle zu. Dieses Problem läßt sich lösen, wenn mit der Erledigung dieser Aufgaben nur solche Stellen beauftragt werden, welche die obenerwähnten Kriterien erfüllen.

Schließlich sind zusätzliche Maßnahmen erforderlich, um sicherzustellen, daß alle anderen Flaggenbehörden außerhalb der Mitgliedstaaten, welche die Prüfung und Zertifizierung von Schiffen durchführen lassen, ausschließlich äußerst zuverlässige Stellen mit der Erfüllung dieser gesetzlichen Pflichten beauftragen.

Hierzu bedarf es einer speziellen Maßnahme, damit die Mitgliedstaaten in ihrer Eigenschaft als Hafenstaaten für prioritäre Untersuchungen jene Schiffe herausuchen, deren Zeugnisse einschließlich des Klassenzertifikats von einer Stelle ausgestellt wurden, die die für die von der EG "zugelassenen" Stellen geltenden Kriterien nicht erfüllt.

Darüber hinaus sollten die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten entsprechend der Empfehlung des Rates in dessen Schlußfolgerungen vom 25.1.1993 und des Forums der Maritimen Industrien um ein schnelleres, koordiniertes Vorgehen in der IMO bemüht sein, um eine weltweite Anwendung dieser Vorschriften in der Seeschifffahrt durchzusetzen.

Die oben beschriebenen erheblichen Abweichungen können nur durch den Erlass einer solchen Richtlinie überwunden werden, mit der auf Gemeinschaftsebene ein Qualitätsrahmen abgesteckt wird, um in der EG ein gewisses Leistungsniveau hinsichtlich der Sicherheit zu gewährleisten. Dies steht im Einklang mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip, da jeder Mitgliedstaat das Recht behält, die Durchführungsmaßnahmen festzulegen, die seinem jeweiligen innerstaatlichen System am besten gerecht werden, und jeder qualifizierten Stelle die Pflicht und die Aufgabe überlassen werden, die geeigneten Standards unter der Aufsicht des Mitgliedstaates und in Zusammenarbeit mit der Kommission festzulegen, fortzuschreiben und anzuwenden.

ii) **Harmonisierung der Sicherheitsvorschriften für die schiffseigene Ausrüstung**

14. Für die Schiffsausrüstung bedarf es eines anderen Ansatzes als für den Schiffskörper, die Maschinenanlage sowie die elektrischen und Steuerungsanlagen. Der Grund hierfür ist einfach. Die Vorschriften und Normen für die Schiffsausrüstungen werden bis zu einem gewissen Grad in den betreffenden Konventionen selbst entwickelt, statt sich - wie vorstehend für den Schiffskörper und die Maschinenanlage beschrieben - auf Vorschriften zu stützen, die von Klassifikationsgesellschaften festgelegt werden. Hier handelt es sich eher darum sicherzustellen, daß der Interpretationsspielraum für die Verwaltungen und die Prüfstellen so weit, wie es sinnvoll scheint, konvergent ist, und daß sie in allen Mitgliedstaaten auf einheitliche Art und Weise angewandt werden.

15. Nach ausführlichen Konsultationen sowohl der Seeverkehrswirtschaft als auch von Regierungsexperten vertritt die Kommission die Auffassung, daß es in bezug auf das in dem SOLAS- und dem MARPOL-Übereinkommen geforderte Leistungsniveau für die schiffseigenen Ausrüstungen ähnliche Probleme gibt wie für die Hauptkomponenten des Schiffs, und zwar die unterschiedlichen Niveaus der nationalen Standards für die Durchführung internationaler Vorschriften oder Empfehlungen hinsichtlich technischer Spezifikationen und Prüfverfahren, die den Zertifizierungsstellen einen Ermessensspielraum lassen, und die unterschiedlichen Niveaus der Qualifikation und Erfahrung solcher Stellen sowie ihrer Prüfverfahren.

16. Die Folge sind: unterschiedliche Sicherheitsniveaus und eine trotz des Vorhandenseins internationaler Normen geringe Neigung der Mitgliedstaaten, vor einem anderen Mitgliedstaat zugelassene Ausrüstungen ohne Kontrolle zu akzeptieren, die Entstehung technischer Handelshemmnisse, unnötige Kosten und unnötiger Verwaltungsaufwand für die Zulassung dieser Ausrüstungen. Darüber hinaus sind die Kosten für die Schifffahrtsgesellschaften wegen der unterschiedlichen nationalen Vorschriften in bestimmten Mitgliedstaaten höher als in anderen, und dies hat Wettbewerbsnachteile gegenüber Reedereien anderer Mitgliedstaaten zur Folge. Maßnahmen der Gemeinschaft, die zur Harmonisierung der internationalen technischen Vorschriften, der Prüfungen schiffseigener Ausrüstungen sowie der Konformitätsbewertungsverfahren innerhalb der Gemeinschaft mit dem Ziel ergriffen werden, die Sicherheit auf See, den Schutz des menschlichen Lebens und der Meeresumwelt zu verbessern, erscheinen daher gerechtfertigt.

17. Es sollten in den Richtlinien daher zunächst jene Schiffsausrüstungen behandelt werden, für die das SOLAS- und das MARPOL-Übereinkommen eine Zulassung durch die nationalen Verwaltungen auf der Grundlage der in IMO-Konventionen und -Entscheidungen festgelegten Standards vorschreiben.

Primäres Ziel solcher Richtlinien wäre es, ein in der ganzen Gemeinschaft einheitliches Sicherheitsniveau herzustellen. Diese Richtlinien würden bestimmte Teilbereiche des "Neuen Konzepts der Gemeinschaft für die technische Spezifikation, die Prüfung und Zertifizierung⁽¹⁾" auf die technischen Vorschriften und Normen anwenden, indem sie vorsehen würden, daß alle in Verkehr gebrachten Ausrüstungen, die für die Benutzung an Bord von Schiffen bestimmt sind, gemeinsamen technischen und Prüfvorschriften genügen müssen. Der Nachweis dafür wäre gemäß den Bestimmungen des "neuen Konzepts" durch ein Konformitätsbewertungsverfahren zu erbringen, das die EG-Baumusterprüfung (Modul B) und - nach Wahl des Herstellers - die EG-Erklärung über die Konformität mit der Bauart (entweder Muster C oder D) beinhaltet. Produkte, die konform sind, werden mit dem CE-Zeichen, der EG-Baumusterprüfbescheinigung und dem Zeichen der benannten Stelle gekennzeichnet. Dieses Konzept würde dem weitergehenden Ziel des freien Warenverkehrs innerhalb der Gemeinschaft gerecht, indem festgelegt wird, daß die Mitgliedstaaten das Inverkehrbringen von Ausrüstungen, die den Vorschriften der Richtlinien genügen und deren Benutzung auf Schiffen nicht verbieten, einschränken oder behindern dürfen. In anderen Bestimmungen ist vorzusehen, daß die Mitgliedstaaten Ausrüstungen, die die vorstehenden Kennzeichnungen tragen, anerkennen, auch wenn diese in anderen Mitgliedstaaten angebracht wurden. Schließlich werden Verfahren für die Anerkennung benannter Stellen festgelegt, die für die Durchführung der Konformitätsbewertungsverfahren zuständig sind. Danach soll die EG-Anerkennung nur solchen Stellen gewährt werden, die eine Reihe gemeinsamer, im Rahmen dieser Richtlinien aufgestellter Mindestkriterien erfüllen.

18. Für Schiffsausrüstungen, für die es in bezug sowohl auf ihr obligatorisches Vorhandensein als auch auf ihre Sicherheitsstandards keine internationalen Vorschriften gibt, wird die vollständige Anwendung des "neuen Konzepts für die Standardisierung" vorgesehen. Es wird sich dabei ausschließlich auf jene Erzeugnisse richten, für die bei der Erhebung der Kommissionsdienststellen technische Handelshemmnisse festgestellt wurden.

iii) Konvergente Durchführung der IMO-Resolutionen

19. Neben internationalen Übereinkommen und Protokollen verabschiedet die IMO-Versammlung Resolutionen, um internationale Normen zu verbessern oder die in den Übereinkommen und Protokollen enthaltenen Normen zu ergänzen. In den meisten Fällen beinhaltet die Annahme dieser Resolutionen nicht auch zugleich die Pflicht zu ihrer Einhaltung. Eine von den Kommissionsdienststellen mit Unterstützung von Regierungssachverständigen durchgeführte Untersuchung über einige wichtige IMO-Sicherheitsresolutionen ergab, daß die Mitgliedstaaten bei der Anwendung und Auslegung dieser freiwilligen Normen recht unterschiedlich vorgehen.

(1) EntschlieÙung des Rates vom 7. Mai 1985 (ABl. Nr. C 136 vom 4.6.1985).

20. Dies gilt bspw. für die Bestimmungen betreffend die Brandverhütung, Kollisionen, das Stranden, die Stabilität oder die Minimierung von Unfallfolgen. Um hier Abhilfe zu schaffen, verabschiedete die IMO-Versammlung weitere Vorschriften. Da ihre Auslegung oder die Entscheidung über ihre Anwendung den nationalen Verwaltungen überlassen wurde, werden diese Sicherheitsnormen ebenfalls nicht einheitlich interpretiert oder angewandt.

21. Als weitere Beispiele für wichtige nicht bindende Resolutionen sind jene über die Beförderung gefährlicher Güter zu nennen, wie etwa der Internationale Code zur Beförderung gefährlicher Güter mit Seeschiffen (IMDG) und der Code für den Bau und die Ausrüstung von Schiffen zur Beförderung gefährlicher Chemikalien als Massengut (BCH).

22. Die dramatischen Ereignisse der jüngsten Zeit, bei denen hunderte von Menschen ihr Leben auf See verloren, zeigen, daß auch den IMO-Resolutionen zu Fahrgastschiffen und Massengutfrachtern große Bedeutung zukommt. Darin wird sowohl auf bauart- als auch auf betriebsbedingte Probleme eingegangen; entsprechende Empfehlungen reichen von der eingehenden Prüfung der Unfallberichte, die das Ergreifen geeigneter Gegenmaßnahmen ermöglicht, bis hin zur Einführung spezifischer Übergangsmaßnahmen, die sich auch an die Betreiber von Ladeterminals bzw. an die Besatzungen richten.

23. Auf die negativen Folgen, die die Anwendung unterschiedlicher nationaler Bestimmungen bei der Umsetzung internationaler Normen für die Sicherheit, die Verhütung von Umweltverschmutzung, den Wettbewerb sowie aufgrund der Entstehung von Handelshemmnissen und zusätzlicher Kosten und Verwaltungsverfahren hat, wurde bereits hingewiesen, so daß hier nicht noch einmal ausführlich darauf eingegangen werden muß. Anhand von drei Beispielen zu den jeweils erforderlichen Maßnahmen sollen jedoch einige wichtige sicherheitsrelevante Fragen kurz behandelt werden.

a) Verlorengegangene Massengutfrachter

24. Die wachsende Zahl verlorengegangener Massengutfrachter verdient besondere Aufmerksamkeit. Die Fakten sind alarmierend. Seit 1975 gingen über 280 Massengutfrachter verloren, davon allein 30 im Zeitraum von Januar 1990 bis September 1991.

Seeleute, Schiffbauer, Metallurgen, Schiffsbauingenieure, Klassifikationsgesellschaften und Versicherer stehen den derzeitigen Normen und Praktiken äußerst kritisch gegenüber, insbesondere wenn ältere Schiffe schwere Erze befördern. Bei der Untersuchung der Gründe für die Verluste stellte sich heraus, daß es mehr als eine Ursache gibt: Genannt wurden strukturelle Schäden, Überbeanspruchung (einschließlich Überbeanspruchung aufgrund von Schwingungen), die Art des verwendeten Stahls, Korrosion, Handling, Beschädigung der Ladung und die Arbeitspraktiken. Sofortiges Handeln ist unbedingt erforderlich, wie in der IMO-Resolution A. 713(17) vom 6.11.1991 "Zur Sicherheit von Schiffen, die festes Massengut befördern" betont wurde.

25. Eine erste Lösung könnten die in Abschnitt i) ("Konvergente Anwendung der IMO-Konventionen") genannten Maßnahmen darstellen, mit denen gewährleistet werden soll, daß die Anforderungen für Schiffsüberprüfungen per Gesetz vorgeschrieben und durchgesetzt werden, was bedeutet, daß die Vergabe von Lizenzen und Zeugnissen auf allen Ebenen direkt durch den Staat erfolgt oder nur an hochqualifizierte Klassifikationsgesellschaften unter strenger Kontrolle durch die Verwaltungen delegiert werden kann, so daß beide stärker in die Pflicht genommen werden und rechtlich verantwortlich sind.

26. Dies reicht allerdings noch nicht aus. Die Empfehlungen von Klassifikationsgesellschaften sollten unmittelbar umgesetzt werden. Dies gilt bspw. für den Aufbau der Schiffswände, damit Spanten und Kniebleche eine Mindestfestigkeit und -dicke aufweisen, für den Fertigungsentwurf und das Schweißen von Knieblechen mit höherem Nahtfaktor, für die Verwendung von höherfestem Stahl oder für neue Vorschriften für wasserdichte Schotten.

Eine Richtlinie mit entsprechenden Bestimmungen über die verbindliche Anwendung solcher Empfehlungen könnte, flankierend zu der in Abschnitt i) genannten Maßnahme, bei unter Gemeinschaftsflagge fahrenden Schiffen wesentlich zur Problemlösung beitragen. Eine weitere Maßnahme wäre im Bereich der Hafenstaatkontrolle zu treffen, um sicherzustellen, daß auch unter anderer Flagge fahrende Schiffe diese internationalen Empfehlungen beachten. Dieser Punkt wird im folgenden Kapitel näher erörtert.

b) Internationale Codes und entsprechende Resolutionen

27. Auf die gleiche Art und Weise könnten andere, in IMO-Resolutionen hervorgehobene Probleme gelöst werden, indem zunächst Gemeinschaftsrichtlinien beschlossen werden, durch die Gruppen von Resolutionen oder Teile davon für alle unter der Flagge der Mitgliedstaaten fahrenden Schiffe verbindlich werden. Auf diese Weise könnte bspw. sichergestellt werden, daß alle Mitgliedstaaten internationale Codes wie den IMDG-Code und den BCH-Code anwenden und deren Einhaltung durchsetzen. Was die Massengutfrachter anbelangt, so sind im Bereich der Hafenstaatkontrolle ergänzende Maßnahmen im Einklang mit der "Nichtbegünstigungsklausel" erforderlich, durch die Drittländer dazu bewegt werden sollen, auf Schiffe unter ihrer Flagge die Codes und die Resolutionen anzuwenden, denen sie in der IMO zugestimmt haben.

28. Die Modalitäten für die effiziente innergemeinschaftliche Anwendung der Resolution A.680(17) und der Empfehlungen zum Safe Management Code sollten sorgfältig geprüft werden. Eine Möglichkeit wäre zu fordern, daß jede Schifffahrtsgesellschaft über einen "Sicherheitsmanager" verfügen muß, der für alle sicherheitsrelevanten Fragen im Zusammenhang mit der Schifffahrt zuständig ist. Dies ist fester Bestandteil der Zertifikationsbestimmungen in der Luftfahrt, und sein Fehlen stellt einen bedauerlichen Mangel im Bereich der Schifffahrt dar. Darüber hinaus sollte geprüft werden, inwieweit es zweckmäßig ist, einschlägige Bestimmungen dieses Codes für alle Betreiber jener Passagierschiffe verbindlich vorzuschreiben, die von Häfen in der Gemeinschaft aus- oder diese anlaufen. Das gleiche Vorgehen sollte auch für Resolutionen erwogen werden, die Vorschriften für diese Schiffe, ihre Besatzungen und ihre Fahrgäste enthalten, sowie für Resolutionen zu Tankern.

c) Hafengebühren für getrennte Ballasttanks in Öltankern

29. Herkömmliche Öltanker müssen einen Teil ihres Ballastwassers in Ladetanks befördern. Moderne Öltanker sind mit getrennten Ballasttanks ausgerüstet, die von dem Ladeöl- und Brennstoffsystem vollständig getrennt sind und über eigene Leitungen und Pumpen verfügen. Ein Teil des Raums eines SBT-Tankers kann somit für die Fracht nicht genutzt werden; dessen Volumen ist daher um 15-20 % höher als das eines herkömmlichen Tankers der gleichen Kapazität. SBT-Öltanker wurden zum Schutz der Meeresumwelt angeschafft.

30. Die Gebühren liegen dann, wenn sie nach der Schiffstonnage berechnet werden, bei diesen SBT-Öltankern bspw. um 15-20 % über den Gebühren für herkömmliche Tanker. Die Anlastung von Gebühren aufgrund des Volumens der SBT-Tanks stellt einen geschäftlichen Nachteil für jene Betreiber dar, die einen wichtigen Schritt hin zu einer saubereren Umwelt unternommen haben.

31. Um zu vermeiden, daß Eigner von SBT-Tankern zusätzliche Hafengebühren entrichten müssen, wurde 1977 die IMO-Resolution A.388(X) verabschiedet, deren Wortlaut später präzisiert wurde. Am 6. November 1991 wurde dann die IMO-Resolution A.722(17) von der IMO-Vollversammlung verabschiedet, in der es um den Abzug der Tonnage der SBT-Tanks geht. Der Internationale Verband der Seehäfen (IAPH) verabschiedete 1991 in Spanien auf seiner alle zwei Jahre stattfindenden Generalversammlung eine Resolution zur Unterstützung der IMO-Resolution.

32. Der Kommission ist bekannt, daß trotz der Verabschiedung dieser Resolutionen die staatlichen und die Hafenbehörden in vielen Ländern, darunter auch EG-Mitgliedstaaten, weiterhin Gebühren und Abgaben für SBT-Tanker verlangen, die mit diesen Empfehlungen nicht im Einklang stehen und die Eigner von SBT-Tankern benachteiligen; dadurch werden die Betreiber davon abgehalten, diese umweltfreundlicheren Schiffe einzusetzen.

33. Die verbindliche Anwendung der Resolution A.722(17) in allen Gemeinschaftshäfen brächte die dringend notwendige Lösung dieses Problems.

34. Angesichts der großen Zahl von Resolutionen und ihres unterschiedlichen Grades an Genauigkeit und Detailliertheit ist es unmöglich, in diesem Kontext die notwendigen spezifischen Maßnahmen weiterzuentwickeln. Dies gilt insbesondere für jene - zahlreichen - Resolutionen, bei denen den nationalen Verwaltungen bei der Auslegung ein breiter Ermessensspielraum eingeräumt wird. Hier beabsichtigt die Kommission, die 1992 mit Hilfe von Regierungssachverständigen begonnene Aufstellung einer Liste mit vorrangigen Resolutionen, für die dann Ad-hoc-Maßnahmen vorgeschlagen werden sollen, so bald wie möglich abzuschließen.

In diesem Zusammenhang weist die Kommission auf die auf der außerordentlichen Ratstagung über Umwelt und Verkehr vom 25. Januar 1993 erhobene Forderung hin, jene IMO-Maßnahmen zu unterstützen, mit denen die unterschiedlichen Sicherheitsniveaus auf neuen und bestehenden Schiffen ausgeglichen werden sollen, indem gemäß früheren Normen gebaute bestehende Schiffe, einschließlich Fähren, nach einer angemessenen Nutzungszeit modernisiert oder ausgemustert werden, wobei besondere Brachtung den Öltankern zukommt, die den 1982 in Kraft getretenen MARPOL-Standards nicht entsprechen.

35. Als unerläßliche Ergänzung dieser Maßnahmen sollten innerhalb der IMO jene Lösungen versucht und unterstützt werden, mit denen in der Gemeinschaft gewährleistet wird, daß alle Schiffe, die nicht unter EG-Flagge fahren, gleich behandelt werden und keine inakzeptable Gefahr für die Sicherheit und für das ökologische Gleichgewicht der Küstengewässer in der Gemeinschaft darstellen.

iv) Annahme gemeinsamer Normen für Nicht-Konventions-Schiffe

36. Zur Schließung der Lücken in internationalen Vorschriften sind weitere Schritte im Bereich jener Schiffe erforderlich, für die aufgrund spezieller Ausnahmen in den internationalen Übereinkommen die internationalen Normen nicht gelten. Dies ist der Fall bei Passagierschiffen und Frachtfähren, die zwischen den Häfen desselben Mitgliedstaats verkehren, desweiteren bei Frachtschiffen, deren Größe unter der in den Übereinkommen festgelegten liegt, und, sollte das Protokoll von Torremolinos in seiner derzeitigen Fassung verabschiedet werden, bei Fischereifahrzeugen unter 45 m. Ein internationales Vorgehen ist angesichts des globalen Charakters des Schiffahrtsgewerbes von grundlegender Bedeutung für die Sicherheit im Seeverkehr. Gleichzeitig müßten auch jene Schiffe, die ausschließlich in den Gewässern der Mitgliedstaaten, also in Gemeinschaftsgewässern verkehren, gemeinsame Bedingungen erfüllen, mit denen der in den internationalen Normen geforderte sichere Betrieb generell gewährleistet werden soll. Außerdem sollten Konformitätsbescheinigungen von qualifizierten Stellen ausgestellt werden, um so ein einheitliches, auf konvergenten Normen beruhendes Umfeld zu schaffen. Diese komplexe Frage erörterten die Kommission und die Regierungssachverständigengruppe für Sicherheit im Seeverkehr (GGEMS) auf ihrer 10. Sitzung am 2. April 1992 in Brüssel.

37. Hinsichtlich von Passagierschiffen auf inländischen Routen plädierte die Gruppe generell für eine gemeinschaftsweite Lösung in Form einer Richtlinie des Rates, in der Mindestvorschriften für Passagierschiffe festgelegt werden (ungeachtet der Komplexität der Frage), sowie dafür, solche Vorschriften auch so weit wie möglich auf vorhandene Schiffe auszudehnen. Angesichts der wirtschaftlichen Auswirkungen solcher Maßnahmen ist mit Sicherheit eine Übergangszeit erforderlich. Diese Richtlinie sollte sich im wesentlichen auf das SOLAS-Übereinkommen stützen, müßte aber natürlich auch geeignete Ausnahmeregelungen für spezielle Situationen vorsehen.

38. Auf die Notwendigkeit einer solchen Maßnahme wiesen mehrere Sachverständige nicht nur im Hinblick auf die Sicherheit hin, sondern auch angesichts der kürzlich erlassenen EG-Verordnung zur Liberalisierung der Kabotage¹, durch die Schiffe aus anderen Mitgliedstaaten Zugang zu inländischen Verkehren erhalten und in der betont wird, daß ein fairer Wettbewerb gewährleistet sein muß. Dies sei derzeit nicht der Fall. Grund dafür sind bspw. die unterschiedlich hohen Sicherheitsniveaus, die in den nationalen Bestimmungen für Flotten festgelegt sind, die nur inländische Routen bedienen.

39. Was neue Frachtschiffe anbetrifft, die unterhalb der in Übereinkommen festgelegten Größe liegen, so war sich die Regierungssachverständigengruppe in ihrer 10. Sitzung weitgehend über die Notwendigkeit einer Gemeinschaftsmaßnahme einig, wobei zu überlegen ist, mit welcher Priorität eine Richtlinie auszuarbeiten wäre. Obwohl kaum ein Zweifel daran besteht, daß einige dieser Schiffe, insbesondere für Zubringerdienste eingesetzte Tanker, eine echte Gefahr für ökologisch empfindliche Gebiete darstellen, läßt sich diese Maßnahme vor allem durch einen Blick in die Zukunft begründen. Die jetzt schon große Zahl dieser Schiffe wird noch beträchtlich zunehmen, wenn sich der Kurzstreckenseeverkehr zu einer echten Alternative zum Landverkehr entwickelt¹.

1 Richtlinie (EWG) Nr. 3577/92 vom 7.12.1992 des Rates zur Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf den Seeverkehr in den Mitgliedstaaten (Seekabotage).
ABl. Nr. L 364 vom 12.12.1992, S.7.

1 Siehe auch "Die künftige Entwicklung der Gemeinsamen Verkehrspolitik. Globalkonzept einer Gemeinschaftsstrategie für eine bedarfsgerechte und auf Dauer tragbare Mobilität."

Wenn sich die Gemeinschaft nur auf neue Schiffe konzentriert, kann sie einem potentiellen Problem zuvorkommen und dadurch in naher Zukunft eine Reihe jener Probleme vermeiden, die diese Mitteilung auslösten, darunter insbesondere Sicherheitsfragen und Wettbewerbsverzerrungen. Die Maßnahme der Gemeinschaft würde sich auf die Vorschriften stützen, die für diese kleineren Schiffe entwickelt wurden, sowie auf das Übereinkommen von Torremolinos und dessen Protokolle bzw. auf die SOLAS-Bestimmungen.

Angesichts des weltweiten Einsatzes von Schiffen, die unterhalb der in Übereinkommen festgelegten Größe liegen, sollten die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten als zweiten Schritt anstreben, die Verabschiedung entsprechender Bestimmungen in der IMO zu fördern.

40. Ein dritter Bereich, in dem Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene gerechtfertigt erscheinen, betrifft die Sicherheit von Fischereifahrzeugen, denn die Unfallzahlen sind bei diesen Schiffen hoch. Im Zeitraum zwischen 1983 und 1992 wurden Lloyd (weltweit) 1580 Unfälle gemeldet, bei denen 1186 Menschen ums Leben kamen (diese Zahlen beziehen sich auf Schiffe über 100 BRZ). Um diese Situation zu ändern, versuchten einige Mitgliedstaaten mit Unterstützung der Kommission längere Zeit erfolglos, durch die Verabschiedung eines internationalen Übereinkommens ("Übereinkommen von Torremolinos" aus dem Jahre 1977) akzeptable Sicherheitsnormen einzuführen. Leider wurde das internationale Übereinkommen nie ratifiziert, und derzeit kann höchstens mit der Annahme eines Protokolls zum Übereinkommen von Torremolinos im Frühjahr 1993 gerechnet werden (siehe auch die Punkte 144 und 145). Die Hauptkapitel dieses Protokolls würden nur für Schiffe über 45 m Länge gelten. In diesem Protokoll wird jedoch die Notwendigkeit regionaler Übereinkommen für Schiffe unter dieser Größe anerkannt und deren Annahme unterstützt. Da 85 % der Schiffe der Gemeinschaftsflotte allerdings zwischen 24 und 45 m lang sind, bietet die internationale Lösung für die Gemeinschaft nicht die erforderliche Antwort.

41. Als nächstes ist daher eine Gemeinschaftslösung zu suchen, die so weit wie möglich auf andere europäische Länder ausgedehnt werden sollte und ein hohes Sicherheitsniveau gewährleistet. Die Kommissionsvorschläge werden sich auf die internationalen Bestimmungen für Schiffe von mehr als 45 m Länge stützen, die gegebenenfalls angepaßt werden, um den jeweiligen Bedingungen der Gegenden Rechnung zu tragen, in denen die Schiffe verkehren.

42. Für Schiffe von weniger als 24 m Länge beabsichtigt die Kommission, zusammen mit den Sachverständigen aus den Mitgliedstaaten zu prüfen, ob weitere Maßnahmen zur Ergänzung jener Maßnahmen erforderlich sind, die dem Rat bereits zum Schutz von Arbeitnehmern an Bord von Fischereifahrzeugen vorgeschlagen wurden².

² Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit an Bord von Fischereifahrzeugen. ABl. Nr. C 337 vom 31.12.1991, S.21.

v) Maßnahmen betreffend den Faktor Mensch

43. Ein weiterer Bereich, in dem noch viel zu tun ist, betrifft den Faktor Mensch in der Kette von Ereignissen, die zu einem Unfall führen. Aus Abbildung 11 in Kapitel I geht hervor, daß bei rund 60 % der den Versicherungen gemeldeten Unfällen menschliches Versagen der Besatzung oder des Küstenpersonals im Spiel ist und über 80 % der Zwischenfälle direkt darauf zurückzuführen sind.

44. Eine vom United Kingdom Protection and Indemnity Club durchgeführte Analyse der wichtigsten Versicherungsfälle lieferte die Beweise für diese Zahlen. Aus dieser Analyse geht insbesondere folgendes hervor:

- Die Mehrzahl aller Personenschäden sind auf menschliches Versagen des jeweils mit der Aufgabe Betrauten oder des verantwortlichen Offiziers zurückzuführen, der es versäumt, klare Anweisungen zu erteilen oder die Ausführung der Arbeit zu überwachen. Erwiesen ist außerdem, daß Verständigungsschwierigkeiten an Bord der Schiffe bei Unfällen eine Rolle spielen.
- Über 80 % der Sachschäden sind auf menschliches Versagen zurückzuführen, insbesondere auf Fehler des Lotsen beim Anlegen. Es besteht keinerlei Zweifel daran, daß mangelnde Verständigung, häufig noch erschwert durch sprachliche Probleme, eine der Hauptunfallursachen darstellt.
- Auch Kollisionen ereignen sich in den (aller)meisten Fällen aufgrund menschlichen Versagens. Ein Zusammenstoß tritt mit größerer Wahrscheinlichkeit während der Morgenwache ein, die traditionell der erste Offizier hält. Aus Statistiken des UK P&I Clubs (Bericht über die Versicherungsfälle im Jahr 1992) geht außerdem hervor, daß sich 32 % der Zusammenstöße zwischen 4 und 8 Uhr ereignen, zumeist bei Dämmerung in Gebieten mit starkem Schiffsverkehr, wenn der Kapitän und die gesamte Brückenbesatzung auf der Brücke sind.
- Aus einer Untersuchung von Ladungsunfällen und Unfällen mit Umweltfolgen geht hervor, daß der Hälfte dieser Unfälle menschliches Versagen zugrunde liegt. In den meisten Fällen sind Fehler beim Stauen und Sichern, mangelnde Kenntnis der Beförderungserfordernisse verschiedenartiger Waren und Bunkerverluste die Ursache.

45. Diese Fakten und Zahlen sind Beweis genug für die hohe Priorität, die Maßnahmen verdienen, mit denen das Risiko menschlichen Versagens verringert werden soll.

46. Das unter der Schirmherrschaft von ILO und IMO ausgearbeitete Übereinkommen über Normen für die Ausbildung, die Erteilung von Befähigungszeugnissen und den Wachdienst von Seeleuten (STCW) ist die internationale Antwort auf die Forderung nach qualifizierten Besatzungen und Offizieren. Obengenannte Zahlen beweisen allerdings, daß das STCW und sein derzeitiger Anwendungsgrad sehr verbesserungsbedürftig sind. Fest steht ferner, daß internationale Übereinkommen zur Frage der Befähigungszeugnisse nicht immer von allen Mitgliedstaaten angewandt werden und daß sie außerdem einseitig gekündigt werden können.

47. Jene Maßnahmen, die dem STCW größere Wirksamkeit verleihen, werden in diesem Kapitel behandelt. Andere Maßnahmen betreffen das gemeinsame Vorgehen innerhalb der IMO und werden in Kapitel 4 dargelegt.

48. Als erstes Betätigungsfeld bietet sich die gegenseitige Anerkennung von Befähigungszeugnissen an. Auf Gemeinschaftsebene wurde die Frage der Qualifikation in zwei allgemeinen Richtlinien¹ behandelt, die Leitlinien für verschiedene Berufe enthalten. Wenngleich sie für die Gewährleistung der Freizügigkeit der Seeleute in der Gemeinschaft wichtig sind, läßt sich mit ihnen jedoch kein angemessenes Mindestausbildungsniveau für all jene Seeleute garantieren, die auf Schiffen unter der Flagge eines Mitgliedstaates fahren, insbesondere wenn sie Personen oder gefährliche Güter befördern.

49. Die Ausbildung in der Gemeinschaft ließe sich auch durch die finanzielle Unterstützung von Seefahrtseinrichtungen und -schulen in den Mitgliedstaaten bzw. von Schiffseignern aus der Gemeinschaft verbessern, die an Bord Seeleute aus der Gemeinschaft ausbilden. Hierfür könnten vorhandene Gemeinschaftsmittel eingesetzt werden. Ein besonderes Augenmerk sollte in diesem Zusammenhang auf Spezialkurse gerichtet werden, die sich mit bestimmten Beförderungsarten wie der Beförderung gefährlicher Güter oder der Personenbeförderung befassen. Diese Fragen sind dann im Zusammenhang mit der Verwendung der Mittel des Sozialfonds zu erörtern.

50. Es erscheint daher angebracht, innerhalb der Gemeinschaft Mindestausbildungsvorschriften festzulegen, um sicherzustellen, daß die Seeleute aus der EG eine angemessene Ausbildung erhalten und die Freizügigkeit innerhalb der Gemeinschaft nutzen können. Ein solches angemessenes Ausbildungsniveau trägt zur Sicherheit im Seeverkehr und zum Schutz der Meeresumwelt bei.

51. Aus diesem Grund schlägt die Kommission als ersten Schritt eine Richtlinie des Rates vor, mit der sichergestellt werden soll, daß Matrosen und Rettungsbootleute, die auf einem in einem Mitgliedstaat eingetragenen Schiff arbeiten wollen, eine entsprechende Ausbildung absolviert haben. Dieser Vorschlag wird demnächst vorgelegt. Die geplante Richtlinie stützt sich auf die in dem STCW-Übereinkommen genannten Bestimmungen und hat deren einheitliche Umsetzung zum Ziel. Außerdem werden, wie vom Rat empfohlen, verbindliche Vorschriften aufgenommen, nach denen Seeleute, die für die Sicherheit an Bord von Passagierschiffen zuständig sind, sowie Matrosen an Bord von Flüssiggas-, Erdöl- oder Chemikaliientankern oder von Schiffen, mit denen gefährliche oder umweltschädliche Güter transportiert werden, ausreichende Sprachkenntnisse haben müssen.

52. Als zweiten Schritt beabsichtigt die Kommission, mit den Beteiligten ähnliche Maßnahmen für Kapitäne und Offiziere zu prüfen; sie wird dabei die Erfahrungen aus der gemeinschaftsweiten Anwendung der Richtlinie über Matrosen und Rettungsbootleute berücksichtigen.

¹ Richtlinie des Rates vom 21.12.1988 (89/47/EEC), ABl. Nr. L 19 vom 24.1.1989 und Richtlinie des Rates vom 18.6.1992 (92/51/EWG), ABl. Nr. L 209 vom 24.7.1992.

53. Hinsichtlich von Besatzungen aus Drittländern sollte die Gemeinschaft im Zuge der Hafenstaatskontrolle geeignete Maßnahmen für Schiffe mit Besatzungen treffen, die keine angemessenen Berufsqualifikationen nachweisen können, wie sie in internationalen Übereinkommen, insbesondere im STCW-Übereinkommen von 1978, gefordert werden.

54. Während diese Maßnahmen speziell das Personal an Bord betreffen, hat die IMO das Gesamtkonzept für das Schiffsmanagement ebenfalls als einen Problembereich erkannt, der sofortige und wirksame Mittel erfordert. Mit der IMO-Resolution A.680 (17) und den entsprechenden Empfehlungen zum "Safe Management Code" wird versucht, eine solide internationale Grundlage zu schaffen, auf die die IMO-Mitglieder ihre nationalen Lösungen stützen sollten.

In diesem Zusammenhang sollten die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten bzw. die IMO Modalitäten für die möglichst wirksame gemeinschafts- bzw. weltweite Anwendung und Durchsetzung der Resolution A.680 (17) und des Safe Management Codes sorgfältig prüfen.

56. Ein ähnliches Vorgehen sollte auch für andere Resolutionen oder Übereinkommen erwogen werden, die sich mit Bestimmungen zu diesen Schiffe, der Sicherheit und den Arbeitsbedingungen ihrer Besatzung und den Passagieren befassen, sowie für Resolutionen und Übereinkommen über Tanker.

Was z.B. das ILO-Übereinkommen Nr. 147 aus dem Jahre 1976 über Mindestnormen auf Handelsschiffen anbelangt, so hat die Kommission Vorschriften für in Transportmitteln tätige Arbeitnehmer und ihre Arbeitsumwelt vorgelegt¹.

1 ABl. Nr. L 25 vom 28.01.1993, S. 17.

Kapitel 2 - Einheitliche Durchsetzung der internationalen Vorschriften

Analyse der derzeitigen Lage

57. Während sich die im ersten Kapitel vorgeschlagenen Maßnahmen hauptsächlich auf die Aufgaben und die Verantwortung der Mitgliedstaaten als Flaggenstaaten beziehen, steht im zweiten Kapitel die Rolle der Mitgliedstaaten als Hafenstaaten im Mittelpunkt.

58. Wie in Teil I ausgeführt, sind solche Maßnahmen ganz generell dadurch gerechtfertigt, daß viele Flaggenstaaten außerstande sind, bei den in ihre jeweiligen Register eingetragenen Schiffen für eine ordnungsgemäße Anwendung und Überwachung der Sicherheits- und Umweltschutzbestimmungen zu sorgen. Zugleich haben der Generalsekretär und die 17. Vollversammlung der IMO bekräftigt, daß die einheitlichere und wirksamere Anwendung und Durchsetzung der IMO-Übereinkommen zu den obersten Prioritäten zählt. Damit soll nicht nur gewährleistet werden, daß alle Schiffe gleich welcher Flagge den Vorschriften entsprechen müssen, um in Gemeinschaftsgewässern operieren zu dürfen, sondern auch, daß Betreiber von Schiffen, die sich an die Bestimmungen halten, nicht durch einen unlauteren Wettbewerb seitens unternormiger Schiffe benachteiligt werden.

59. Diese Aufgabe obliegt den Hafenstaaten. Die diesbezügliche Koordinierung auf europäischer Ebene erfolgt zur Zeit im Rahmen der Vereinbarung über die Hafenstaatkontrolle. Vorläufer der Vereinbarung ist das im Jahr 1978 in Den Haag unterzeichnete Memorandum zwischen den Schifffahrtsbehörden von acht an die Nordsee und den Ärmelkanal angrenzenden Staaten über die Einhaltung der internationalen Normen für die Sicherheit sowie für die Lebens- und Arbeitsbedingungen an Bord. Die neue Hafenstaatkontrollvereinbarung wurde im Januar 1982 in Paris angenommen und ist für die Schifffahrtsbehörden aller Mitgliedstaaten mit Seehäfen Grundlage für die Überprüfung fremdflaggiger Schiffe. Der Umstand, daß auch Norwegen, Schweden, Finnland und unlängst Polen die Vereinbarung unterzeichnet haben, zeigt, daß es gelingen könnte, auf dem Wege der freiwilligen Vereinbarung in ganz Westeuropa vereinheitlichte Regeln für die Überprüfung von Schiffen anzuwenden.

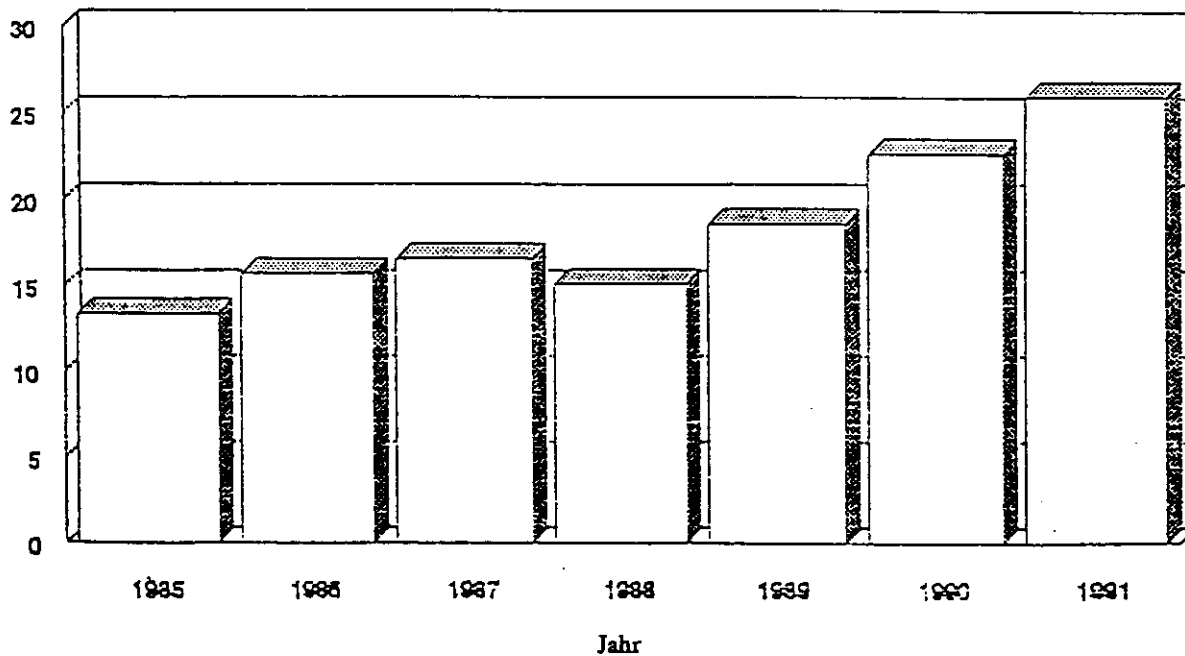
60. Als Vollmitglied des Hafenstaatkontrollausschusses konnte und kann die Kommission zu den Arbeiten und Ergebnissen der Vereinbarung beitragen und diese eingehend prüfen. Die nachfolgenden und die in Teil I dieser Mitteilung enthaltenen statistischen Angaben über die bei Überprüfungen im Zuge der Hafenstaatkontrolle festgestellten Mängel und die Zahl der deshalb festgehaltenen Schiffe bilden die Grundlage für eine Analyse der derzeitigen Lage.

61. Abbildung 13 beispielsweise zeigt, daß im Rahmen der Hafenstaatkontrolle jedes Jahr mehr Mängel festgestellt werden. Daß die Zahl der Mängel in den ersten Jahren aufgrund verstärkter Tätigkeiten der Kontrollbehörden zunehmen würde, war zu erwarten. Nach einer Anfangsphase sollten diese Überprüfungen dann allerdings dahingehend eine abschreckende Wirkung zeitigen, daß immer weniger unternormige Schiffe in Gemeinschaftshäfen zurückkehren. Nachdem die Hafenstaatkontrollvereinbarung nun seit zehn Jahren in Kraft ist, müßte die Mängelhäufigkeit somit stetig zurückgegangen sein. Dem ist indessen nicht so. Dies liegt möglicherweise daran, daß sich zahlreiche Flaggenstaaten und auch Betreiber, die ihre Schiffe unter der Flagge eines solchen Staates fahren lassen, durch die gegenwärtigen Überprüfungsverfahren nicht ausreichend veranlaßt sehen, die festgestellten Mängel zu beheben bzw. bei ihren Schiffen ganz generell den vorgeschriebenen Standard zu gewährleisten; sie werden nicht einmal davon abgebracht, mit denselben unternormigen Schiffen erneut Häfen von Unterzeichnerstaaten der Vereinbarung anzulaufen.

Abb. 13

ENTWICKLUNG DER FESTGESTELLTEN MÄNGEL
1985-1991, alle Kategorien

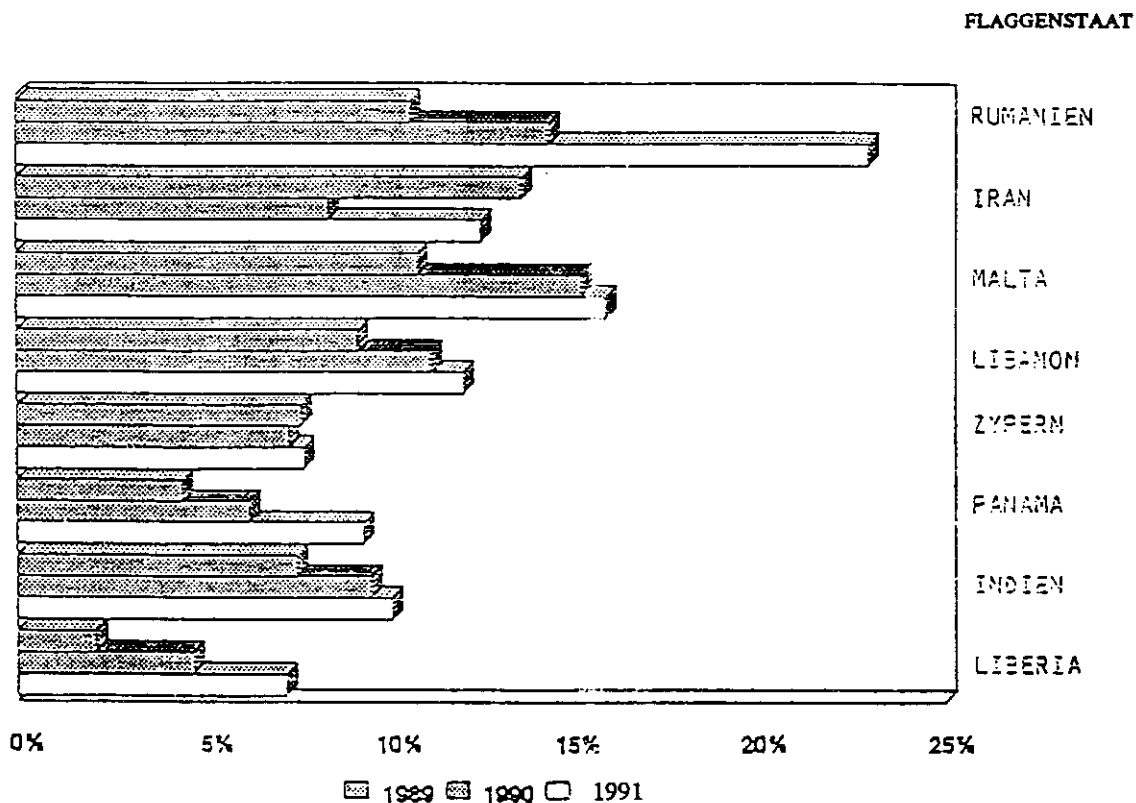
Zahl der Mängel (in 1.000)



62. Parallel dazu verläuft der Trend bei der Zahl von festgehaltenen Schiffen aus bestimmten Flaggenstaaten (siehe Abb. 14). Jedes Jahr steigt die Rate der nach Überprüfungen festgehaltenen Schiffe aus Ländern mit niedrigem Sicherheitsstandard. Es ist im übrigen noch unklar, ob bei Schiffen aus Ländern mit guter Seefahrtstradition die Mängel tatsächlich zurückgehen. Gerade die Schiffe, die mittels der Hafenstaatskontrollvereinbarung aus europäischen Gewässern ferngehalten werden sollten, kommen also offensichtlich jedes Jahr in schlechterem Wartungszustand und immer unzulänglicher bemannt zurück - trotz der lobenswerten Anstrengungen der Besichtigter und ihrer Verwaltungen. Diese Schiffe haben einen ungerechten Wettbewerbsvorteil gegenüber solchen, die den Vorschriften dank eines höheren finanziellen Aufwands genügen.

Abb. 14

PROZENTSATZ DER FESTGEHALTENEN SCHIFFE
AUS EINIGEN LÄNDERN MIT NIEDRIGEM STANDARD
1989-1991

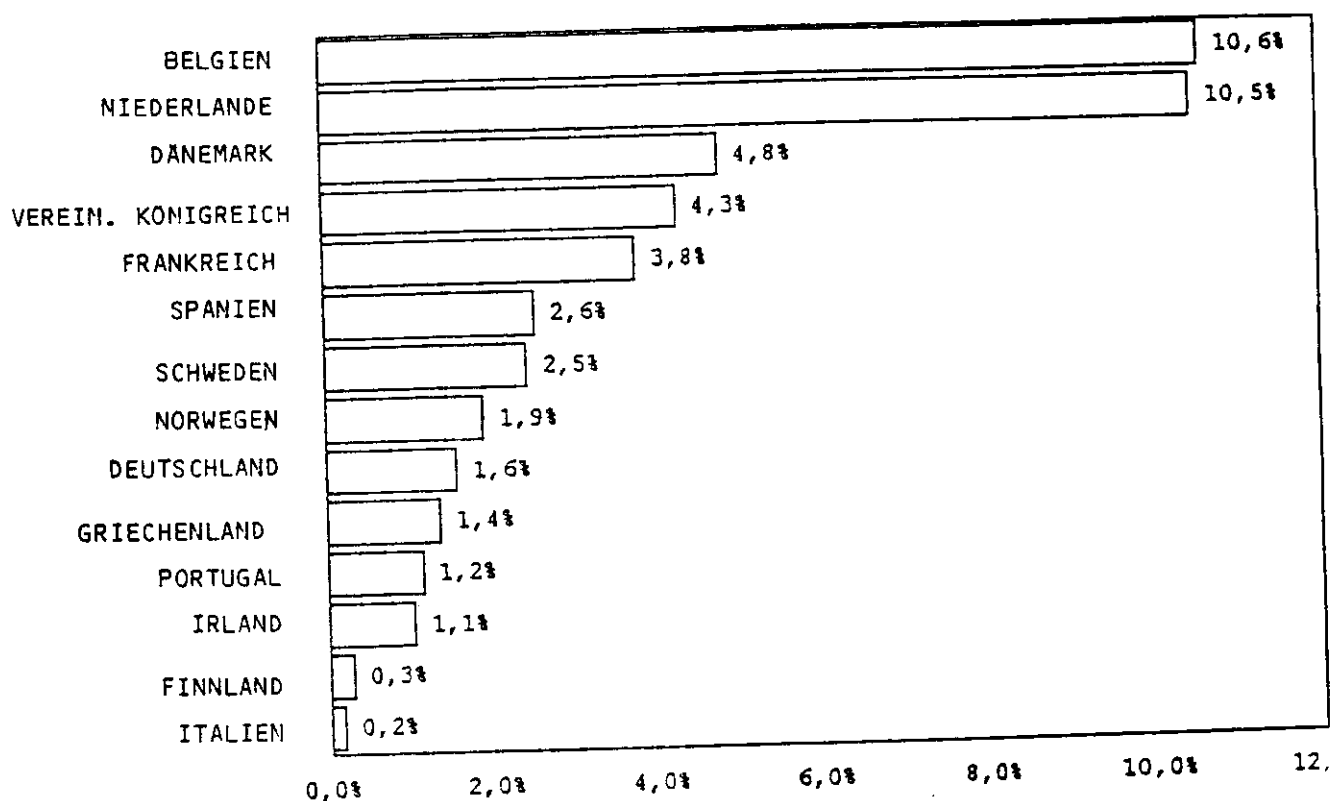


63. Interessant ist auch folgender Aspekt der statistischen Angaben: Die Häufigkeit, mit der die nationalen Behörden beanstandete Schiffe festhalten, schwankt zwischen den Unterzeichnerstaaten der Hafenstaatkontrollvereinbarung sehr (siehe Abbildung 15). Der Anteil der festgehaltenen an den insgesamt überprüften Schiffen ist in zwei Ländern rund 30 mal höher als in den Ländern am unteren Ende der Skala.

Abbildung 15

ANTEIL DER FESTGEHALTENEN SCHIFFE NACH HAFENSTAAT
1991

Hafenstaat



Source: PSC Report, 1991

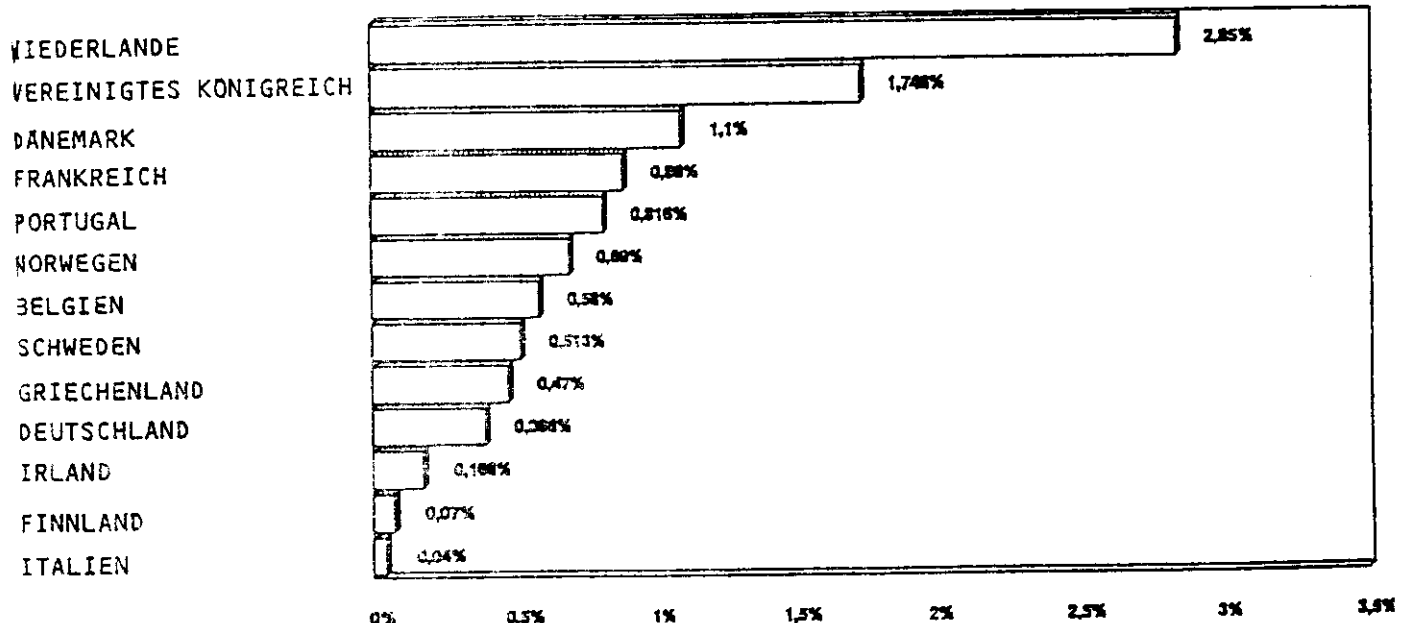
64. Die Zahlen machen deutlich - und mehr sollte in sie auch nicht hineininterpretiert werden -, daß in den Unterzeichnerländern hinter der Entscheidung, ein Schiff festzuhalten oder nicht, unterschiedliche Philosophien stehen. Sie dürfen nicht als alleinige Grundlage für die Bewertung der abschreckenden Wirkung, die von der Durchführung der Hafenstaatkontrolle in den einzelnen Ländern ausgeht, verwendet werden.

Hierzu müßte ergänzend geprüft werden, wie hoch der Anteil der festgehaltenen Schiffe an der Gesamtzahl der in Häfen der Unterzeichnerstaaten eingelaufenen Schiffe ist. Eine 1991 durchgeführte Erhebung über die durchzuführenden Kontrollen ergab hier mit einem Verhältnis von 70 : 1 noch größere Abweichungen (siehe Abbildung 16). Aus der Statistik geht außerdem hervor, daß der Prozentsatz der festgehaltenen Schiffe nur in zwei Ländern über, in zahlreichen anderen Ländern aber deutlich unter dem angestrebten Durchschnitt liegt.

Abbildung 16

ANTEIL DER FESTGEHALTENEN AN DEN IN HÄFEN
DER UNTERZEICHNERSTAATEN DER HAFENSTAATKONTROLLVEREINBARUNG
INSGESAMT EINGELAUFENEN SCHIFFE (IN %)
1991

Hafenstaat



65. Diese Unausgewogenheit läuft der Zielsetzung der Hafenstaatkontrollvereinbarung zuwider und nährt die Befürchtung, daß die unterschiedliche Ahndung von Verstößen gegen internationale Bestimmungen auch den Wettbewerb zwischen benachbarten Häfen verzerren könnte.

66. Probleme bereitet außerdem das derzeitige Verfahren für die Erfassung und den Austausch von Informationen über Überprüfungen, das aus folgenden Gründen unangemessen erscheint:

- Den Kontrollbehörden eines Mitgliedstaates fehlen wichtige Informationen über die Schiffe, die in ihre Häfen einlaufen, und zwar selbst dann, wenn die Schiffe bereits überprüft worden sind. Es ist zum Beispiel nicht bekannt, ob die festgestellten Mängel vor dem Auslaufen aus dem vorherigen Hafen tatsächlich behoben worden sind. Lagen diese Informationen vor, so könnte das tägliche Besichtigungsprogramm effizienter geplant werden. In zahlreichen Fällen wurde übrigens festgestellt, daß angeblich behobene Mängel im nächsten Hafen immer noch vorhanden waren.
- Nicht bekannt ist im allgemeinen auch, auf wievielen Schiffen bei der ersten Überprüfung Mängel festgestellt worden waren, und auf wievielen von diesen Schiffen dieselben Mängel bei der zweiten Überprüfung wieder festgestellt wurden.
- Unbekannt ist ferner, ob die bemängelten Schiffe nicht bereits im vorigen Jahr beanstandet worden waren. Was geschah nach der Überprüfung oder nach Aufhebung des Auslaufverbotes? Wurden die Mängel behoben und wenn ja, wo und unter wessen Aufsicht?
- Keine Angaben liegen über das Verhältnis zwischen dem Schiffsalter und den festgestellten Mängeln bzw. der Zahl der Auslaufverbote vor.
- Nachdem einem Schiff die Weiterfahrt unter der Bedingung gestattet worden ist, daß es instand gesetzt werden wird, erfährt man oft nichts mehr. In zahlreichen Fällen kehren die Schiffe unter geändertem Namen noch im selben Jahr zurück, ohne daß sich ihr Sicherheitsstandard geändert hätte. Zur Zeit ist keine systematische Überprüfung von Schiffen vorgesehen, die erstmals (unter einem bestimmten Namen) in die Gewässer der Unterzeichnerstaaten der Hafenstaatkontrollvereinbarung einlaufen.

67. Viele Mitgliedstaaten richten ihr Augenmerk nach wie vor nur auf die Zahl der durchgeführten Überprüfungen und nicht auf deren Qualität, wie es auf der 4. Ministerkonferenz über die Hafenstaatkontrolle vereinbart worden war⁽¹⁾.

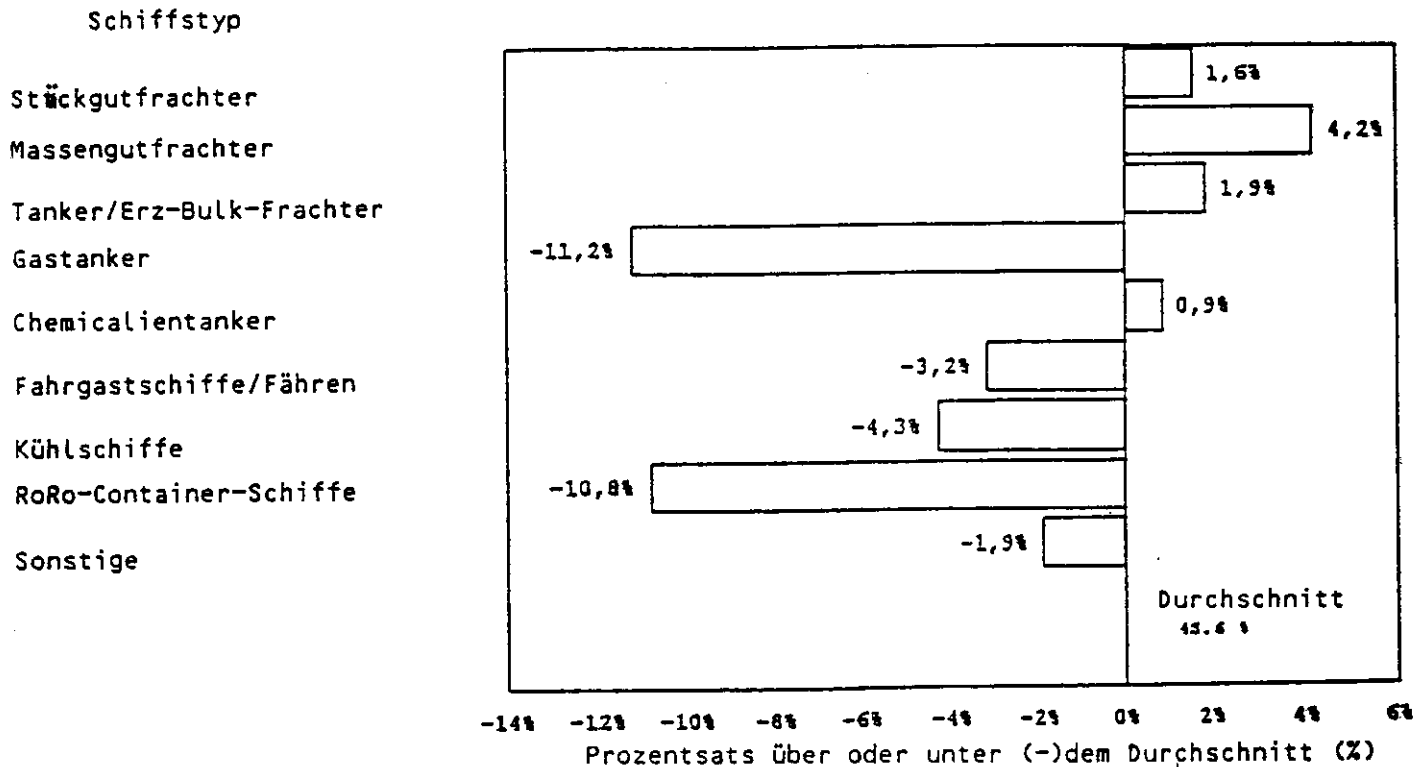
(1) "Sicherer Schiffsbetrieb und Verhütung von Verschmutzungen", Paris, 14.3.1991.

68. Es ist statistisch hinlänglich belegt (Abb. 3 und 17), daß bestimmte Schiffstypen, z.B. Stückgutfrachter, über zehn Jahre alte Massengutschiffe und ältere Öltanker häufiger in Unfälle verwickelt sind bzw. Mängel aufweisen als andere Schiffstypen. Aus den Abbildungen 8, 9, 10 und 11 geht ferner hervor, daß Schiffe unter bestimmten Flaggen ein höheres Sicherheitsrisiko darstellen als solche, die unter Flaggen mit überdurchschnittlich hohem Sicherheitsstandard verkehren. Obwohl es gemäß der Hafenstaatkontrollvereinbarung nicht verboten wäre, bestimmte Schiffsgruppen verstärkt Überprüfungen zu unterziehen, ist in diesem Bereich bisher nicht kohärent und konsequent gehandelt worden.

Abb. 17

ÜBERPRÜFUNGEN, BEI DENEN MÄNGEL FESTGESTELLT WURDEN
nach Schiffstyp - Prozentsatz über oder unter dem Durchschnitt

1991



Source: ITC Report, 1991

69. Nach zehn Jahren freiwilliger Hafenstaatkontrolle, und obwohl sicherlich Fortschritte zu verzeichnen sind, verkehrt somit noch immer eine große Anzahl unternormiger Schiffe in europäischen Gewässern. Auch bei den Überprüfungskriterien besteht weiterhin ein beunruhigender Mangel an Einheitlichkeit: unterschiedliche Auswahl der zu überprüfenden Schiffe, unterschiedliche Bewertung und Weiterverfolgung der festgestellten Mängel, unterschiedliche Entscheidungsverfahren mit unterschiedlichen Vorgaben sowie unterschiedliche personelle, materielle und finanzielle Ausstattung.

70. Folge hiervon ist, daß die Anstrengungen jener Mitgliedstaaten und Besichtiger vergeblich sind, die sich um eine strikte Anwendung der Bestimmungen bemühen, und daß Schiffe bei Ansteuern bestimmter Häfen durch die Maschen des Überprüfungsnetzes schlüpfen können.

Dieses Übel sollte an der Wurzel bekämpft werden. Eine mögliche Lösung bestünde in der Annahme eines einheitlicheren, zielorientierten und rechtlich bindenden Maßnahmenpakets auf Gemeinschaftsebene, mit dem - bei gleichzeitiger Weiterverfolgung der Ziele im Rahmen der Hafenstaatkontrolle - eine breitere europäische Anwendung angestrebt würde. Angesichts der oben erläuterten Schwachpunkte des bisherigen Systems sollten künftige Maßnahmen insbesondere auf folgendes abzielen:

- i) Aufstellung gemeinsamer Kriterien für eine verstärkte Überprüfung bestimmter Schiffstypen;
 - ii) Harmonisierung der Kriterien für die Überprüfung und das Festhalten von Schiffen;
 - iii) Aufbau angemessener nationaler Überprüfungsstrukturen und Aufstellung eines Ausbildungsprogramms für die Überprüfer;
 - iv) Schaffung eines wirksamen Verfahrens zur Kontrolle und Bewertung der Wirksamkeit von Maßnahmen, die im Rahmen der Hafenstaatkontrolle getroffen werden.
-
- i) Gemeinsame Kriterien für eine verstärkte Überprüfung bestimmter Schiffstypen

71. Die Kommission beabsichtigt die Vorlage eines Richtlinienentwurfs mit einer Liste der "Fälle", in denen aufgrund einer besonderen Gefährdung von Sicherheit oder Umwelt eher als in anderen eine Intensivierung der Überprüfung gerechtfertigt ist. Eine solche Liste könnte vor dem Hintergrund der vorangegangenen Analyse u.a. folgende Schiffsgruppen umfassen:

- Schiffe unter Flaggen mit überdurchschnittlich vielen Mängeln, Auslaufverboten oder Unfällen bzw. einer noch zu vereinbarenden Kombination aus diesen drei Faktoren. Nützliche Informationen hierzu ergeben sich aus der Verknüpfung der Abbildungen 10 (Flaggenstaaten mit dem höchsten Anteil an festgehaltenen Schiffen) und 8 (durchschnittliche Verlustrate weltweit);
- Fahrgastschiffe (einschließlich Ro/Ro-Schiffe), die regelmäßig/ausschließlich zwischen Häfen der Unterzeichnerstaaten der Hafenstaatkontrollvereinbarung verkehren;
- Massengutfrachter, insbesondere ab einem Alter von über zehn Jahren;

- Tanker kurz vor dem Zeitpunkt ihrer Ausmusterung gemäß Anlage I Regel 13 G des MARPOL-Übereinkommens (IMO) oder dem "Oil Pollution Act" (USA) von 1990. Da solche Tanker nicht in US-amerikanischen Gewässern verkehren dürfen, konzentrieren sie sich zwangsläufig in anderen Gebieten und u.a. auch im Anwendungsbereich der Hafenstaatskontrollvereinbarung;
- Schiffe, die Unternehmen gehören oder von Unternehmen betrieben werden, die gegen den Safe Management Code der IMO verstoßen;
- Schiffe, die den MARPOL-Bestimmungen über die Nutzung von Entsorgungsanlagen in Häfen, wo diese [unter angemessenen Bedingungen] zur Verfügung stehen, nicht nachkommen;
- Schiffe, die gegen Benachrichtigungs- und Meldebestimmungen verstoßen;
- Schiffe, die unter einem anderen Namen erneut in den Hafen eines Unterzeichnerstaates einlaufen;
- Schiffe mit Zeugnissen von Organisationen, die die EG nicht anerkennt.

ii) Harmonisierung der Kriterien für die Überprüfung und das Festhalten von Schiffen

72. Die Kommission beabsichtigt einen Richtlinienentwurf mit Leitlinien für die Kontrolle von Mängeln und das Festhalten von Schiffen vorzulegen. Diese Leitlinien sollten zwischen den verschiedenen Schiffstypen, z.B. Massengutfrachter, Öltanker und Fahrgastschiffe, differenzieren und für die Überprüfer klare Hinweise darauf enthalten, was zu überprüfen, wie zu überprüfen und wie zu entscheiden ist. Sie sollten einen annehmbaren Kompromiß zwischen allgemein anerkannten objektiven Kriterien und dem fachlichen Urteilsvermögen der Besichtigter darstellen, und zwar insbesondere im Zusammenhang mit der oft schwierigen Entscheidung, ein Schiff festzuhalten, bis die Mängel abgestellt sind, oder ihm die Weiterfahrt unter bestimmten Auflagen zu erlauben. Mit einem Verzeichnis der schwerwiegenden Mängel, die ein Auslaufverbot begründen könnten, ließe sich eine konsequentere und einheitlichere Anwendung international vereinbarter Rechte und Pflichten bezüglich der Behandlung von Schiffen bei vermuteten Mängeln oder Regelverstößen erreichen.

73. In diesem Zusammenhang müssen die Verfahren zur Sicherstellung schlüssiger Beweise verbessert werden, um die Justizbehörden in die Lage zu versetzen, Verstöße gegen die Vorschriften mit hohen Bußgeldern zu ahnden. In den Vorschriften könnte außerdem den Schiffen, die den Vorschriften nicht nachkommen wollen, das Anlaufen von Gemeinschaftshäfen untersagt werden. Es folgt ein Erstentwurf einer Liste von Faktoren, die zu einem Auslaufverbot führen könnten - mit dem Schwerpunkt auf Öltankern:

- Fehlen gültiger Sicherheitszeugnisse (SOLAS) oder des Freibordzeugnisses (Load Lines Convention);
- schwerer Verstoß gegen die Freibord-Bestimmungen;
- schwerwiegende Mängel am Schiffskörper oder an der Schiffsstruktur;
- schwerwiegende Mängel an der Maschinenanlage, der elektrischen Anlage, der Haupt- oder Hilfsruderanlage;

- schwerwiegende Mängel an der für den Schiffsbetrieb, das Manövrieren, die Navigation oder die Kollisionsverhütung notwendigen Ausrüstung;
- schwerwiegende Mängel im Bereich des Brandschutzes;
- Mängel an der Inertgasanlage;
- Fehlen eines gültigen Internationalen Zeugnisses über die Verhütung der Ölverschmutzung (IOPP) oder einer vergleichbaren Urkunde;
- Fehlen des Öltagebuchs oder Vorlage eines unvollständigen oder gefälschten Verzeichnisses;
- vollständiges oder teilweises Fehlen der für Öltanker vorgeschriebenen Betriebshandbücher;
- Verstoß gegen Absatz 3 der neuen Regel 13 G (MARPOL 73/78);
- Mängel an der Ausrüstung für die Verhütung von Verschmutzung, einschließlich der Kohlenwasserstoffdetektoren;
- Mängel am System für das Tankwaschen mit Rohöl;
- mangelhafte Instandsetzung oder Instandhaltung, so daß die Sicherheit des Schiffs oder die Umwelt gefährdet ist;
- ungerechtfertigter Verstoß gegen die Benachrichtigungs- und Meldebestimmungen, wie sie z.B. die Richtlinie des Rates über die

Mindestanforderungen an Schiffe enthält, die in Gemeinschaftshäfen einlaufen oder aus ihnen auslaufen und gefährliche oder umweltschädliche Güter befördern;

- Verstoß gegen die in den Rechtsakten über die Sicherheit und den Umweltschutz im Seeverkehr enthaltenen betrieblichen Vorschriften und vorgeschriebenen Bordverfahren; in diesem Zusammenhang können auch die unzureichende berufliche Qualifikation der Besatzung oder die Nichtbeachtung der Bestimmungen der ILO 147⁽¹⁾, die in Anlage 1 Abschnitt 4.1 der Vereinbarung über die Hafenstaatkontrolle festgelegt sind, als schwerwiegender Mangel gelten.

(1) Übereinkommen Nr. 147 der Internationalen Arbeitsorganisation von 1976 über Mindestnormen auf Handelsschiffen.

iii) **Aufbau angemessener nationaler Überprüfungsstrukturen und Aufstellung eines Ausbildungsprogramms für Überprüfer**

74. Hier könnte sich ein stufenweises Vorgehen anbieten:

- Auswertung - auf Gemeinschaftsebene - der Ergebnisse der Untersuchung über die gegenwärtige Lage in den einzelnen Unterzeichnerstaaten der Hafenstaatskontrollvereinbarung (Zahl der verfügbaren Besichtiger, Voraussetzungen hinsichtlich des Fachwissens und der Erfahrung für die Durchführung der verschiedenen Aufgaben);
- gegebenenfalls Ausarbeitung von Leitlinien, um auf nationaler Ebene ein Überprüfungs-niveau zu garantieren, das dem in der Hafenstaatskontrollvereinbarung festgelegten entspricht;
- Aufstellung von Ausbildungsprogrammen (Zielsetzungen, Lehrpläne, Methodik) auf der Grundlage der auf der ersten Stufe ermittelten Erfordernisse; Schließung festgestellter Lücken mit Hilfe eines gemeinsamen Teams erfahrener Besichtiger und der technischen Unterstützung qualifizierter Klassifikationsgesellschaften; Austausch nationaler Überprüfer bzw. Besichtiger;
- Durchführung des Ausbildungsprogramms.

iv) **Überwachung der im Rahmen der Hafenstaatskontrolle getroffenen Maßnahmen und Beobachtung ihrer Wirksamkeit**

75. Die Anstrengungen, die die nationalen Verwaltungen in den kommenden Jahren im Rahmen der Hafenstaatskontrolle unternehmen werden, gilt es zu kontrollieren und zu überwachen, damit die Kommission und die Mitgliedstaaten stets und umfassend über die Wirksamkeit dieser Maßnahmen unterrichtet sind.

Ein wirksames Verfahren zur Kontrolle der ordnungsgemäßen Durchführung dieser Maßnahmen sollte von der Gemeinschaft entwickelt werden. Dies könnte durch einen angemessen verbesserten Kontrollmechanismus gemäß der Vereinbarung von Paris weiter ausgedehnt und durch die Entwicklung eines möglichst internationalen On-line-Informationssystems sowie die regelmäßige Veröffentlichung von Informationen über unternormige Schiffe ergänzt werden.

Kapitel 3: Ausbau der maritimen Infrastruktur

76. Nachdem in den vorausgehenden Kapiteln die Rolle der Flaggen- und der Hafenstaaten untersucht wurde, richtet sich das Augenmerk im dritten Teil des Aktionsprogramms auf die Rechte und Pflichten der Küstenstaaten im Hinblick auf die Infrastruktur und die Systeme, die die Sicherheit der Schifffahrt und den Schutz der Küsten vor unfall- und betriebsbedingter Umweltverschmutzung gewährleisten.

Der völkerrechtliche Rahmen

77. Die Rolle und die Eingriffsmöglichkeiten von Staaten in Gewässern unter ihrer Gerichtsbarkeit sowie auf hoher See sind in internationalen und regionalen Übereinkommen geregelt. Der Wortlaut dieser Vorschriften gibt zu unterschiedlichen und teilweise auch widersprüchlichen Auslegungen Anlaß. Dennoch liefern diese Bestimmungen Anhalts- und Orientierungspunkte bei der Planung nationaler und gemeinschaftsweiter Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit der Schifffahrt und zur Verbesserung des Schutzes der EG-Gewässer. Sie sind somit für einige Punkte von Bedeutung, auf die in diesem dritten Teil des Aktionsprogramms eingegangen wird. Dies gilt insbesondere für die Frage, in welchem Umfang Staaten in Anbetracht der im Völkerrecht verankerten Freiheit der Schifffahrt Rechtsvorschriften über den Verkehr in ihrem Küstenmeer und in ihrer ausschließlichen Wirtschaftszone erlassen bzw. in diesen Verkehr eingreifen können.

78. Gemäß den einschlägigen Artikeln des UN-Seerechtsübereinkommens aus dem Jahr 1982, insbesondere Artikel 21 Absatz 1, Artikel 21 Absatz 1 Buchstabe f, Artikel 22, 24, 56 und 192 sowie Artikel 211 Absätze 2 und 3, können Staaten Benachrichtigungs- und Meldebestimmungen erlassen können für:

- i) Schiffe, die ihre Flagge führen;
- ii) Schiffe, die einen ihrer Häfen anlaufen, wo immer sich diese Schiffe befinden;
- iii) Schiffe, die sich in einem Teil ihres Küstenmeeres befinden, bei dem es sich nicht um eine der internationalen Schifffahrt dienende Meerenge handelt.

Diese Bestimmungen können sich auch auf die Erteilung von Angaben zu Identität, Position, Fracht, Fahrtziel u.ä. der Schiffe erstrecken.

79. Was die übrigen Schiffe betrifft, und zwar insbesondere Schiffe im Transit (d.h. Schiffe, die keinen Hafen in dem betreffenden Staat anlaufen und sich in der ausschließlichen Wirtschaftszone bzw. in Meerengen befinden, die der internationalen Schifffahrt dienen), so ist sich die Kommission bewußt, daß das internationale Gewohnheitsrecht derzeit nicht eindeutig ist und zu widersprüchlichen Auslegungen Anlaß gibt. Sie schlägt daher gemäß Artikel 39 Absatz 2 Buchstabe b und Artikel 56 des UN-Seerechtsübereinkommens einen pragmatischen, international konsensfähigen Ansatz vor: Die Mitgliedsländer der IMO sollten sich auf die Annahme einer expliziten Bestimmung verständigen (möglicherweise durch eine Änderung des SOLAS-Übereinkommens), wonach Küstenstaaten das Recht haben, verbindliche Meldevorschriften für Schiffe zu erlassen, die die ausschließlichen Wirtschaftszonen oder der internationalen Schifffahrt dienende Meerengen durchfahren.

80. Für die Fälle in Absatz 78 sind ansonsten keine internationalen Schritte erforderlich, ausgenommen die Unterrichtung der IMO und der Schifffahrtsbeteiligten über Maßnahmen, die die Küstenstaaten bzw. regionale Regierungszusammenschlüsse oder Organisationen wie die Europäische Gemeinschaft ergreifen.

81. Die Auslegung der bestehenden internationalen Rechtsvorschriften über Meldeverfahren für Schiffe liefert den rechtlichen Rahmen für eine Reihe von Aktionen und Maßnahmen, die die Kommission im dritten Teil ihres Aktionsprogramms vorzuschlagen gedenkt.

82. Dieser dritte Teil, der sich mit der Harmonisierung und dem Ausbau der Infrastruktur befaßt, läßt sich in vier Unterabschnitte gliedern:

- i) Verkehrsbeschränkungen in ökologisch empfindlichen Gebieten
- ii) Meldeverfahren
- iii) Navigationshilfen einschließlich
 - a) Harmonisierung der VTS
 - b) Navigationshilfeeinrichtungen sowie Deckung der dadurch entstehenden Kosten
- iv) Einrichtungen zur Verhütung der Umweltverschmutzung und Überwachung der Einhaltung der Bestimmungen

i) Verkehrsbeschränkungen in ökologisch empfindlichen Gebieten

83. Europa besitzt 16000 km Küste, die eine wichtige Erwerbsquelle für die Europäer darstellen, in entscheidendem Maße zu ihrem Wohlstand beitragen und als Naturgebiet zu schützen sind.

Zum Teil sind diese Küstenstreifen und Inseln von einzigartiger Schönheit, bilden den natürlichen Lebensraum seltener Tiere und Pflanzen, eignen sich hervorragend für Fischerei und Aquakultur oder bieten historische Sehenswürdigkeiten. Gleichzeitig führen an ihnen unter Umständen besonders günstige und stark befahrene Seewege und die kürzesten Routen zu nahegelegenen Häfen vorbei.

84. Die jüngsten Öltankerunglücke Ende 1992 und Anfang 1993 haben der Welt erneut vor Augen geführt, wie stark die ökologisch und wirtschaftlich wichtigen Küstengebiete durch Handelstätigkeiten gefährdet sind, die gleichwohl unverzichtbar sind. Diese Unglücke sind nun nicht etwa auf eine unwahrscheinliche Verkettung mehrerer unglücklicher Umstände zurückzuführen; sie sind vielmehr, wie bereits weiter oben verdeutlicht wurde, das zwangsläufige Ergebnis einer Reihe von Faktoren, die weitere und möglicherweise noch katastrophalere Folgen haben werden.

85. Greift man das Beispiel der Öltanker auf, so weisen die Statistiken aus, daß die Tankerunglücke nach einem deutlichen Rückgang in den 80er Jahren seit 1989 (dem Jahr, in dem die Exxon Valdez in Alaska verunglückte) wieder in beängstigendem Maße zugenommen haben. Diese Entwicklung fällt zusammen mit der Alterung der Tankerflotte, dem immer häufigeren Einsatz wenig geschulter Mannschaften - vor allem aus Entwicklungsländern - auf Schiffen europäischer Eigner und nicht zuletzt dem anhaltenden Rückgang der Frachtraten.

86. Diese Entwicklungen sind außerordentlich besorgniserregend. Aus den jüngsten Schätzungen ist zu entnehmen, daß mehr als 50 % dieser Schiffe älter als 15 Jahre sind und 50 % der Tanker Mängel aufweisen, die ihre Betriebssicherheit beeinträchtigen; gleichzeitig sind in mehr als 65 % der Unfälle Schiffe verwickelt, die älter als 16 Jahre sind. Seit 1980 ist das Durchschnittsalter der Weltschiffahrtsflotte wegen des anhaltenden Auftragsrückgangs in den Werften um jährlich 5,5 Monate gestiegen. Derzeit erstrecken sich die Aufträge auf eine Tonnage von insgesamt 38 Millionen Tonnen, während die in Betrieb befindlichen Schiffe eine Tonnage von insgesamt 245 Millionen Tonnen aufweisen.

87. In Anbetracht der vorgenannten Tendenzen müssen die gefährdeten Küstenstaaten neben den in den vorausgehenden Kapiteln beschriebenen Aktionen weitere Maßnahmen in Erwägung ziehen.

88. Das Seerecht liefert zahlreiche Anhaltspunkte für die Wahl der Maßnahmen und die Durchführungsverfahren. In einigen Fällen boten Verkehrsbeschränkungen und Überwachungsmaßnahmen wie Durchfuhrverbote, Tiefwasserwege und Verkehrstrennungsgebiete zufriedenstellende Lösungen. Die IMO hat bereits mehr als 150 solcher Zonen und Verkehrstrennungsgebiete festgelegt, die bei der Planung weiterer einschlägiger Maßnahmen sowohl Aufschluß über die internationale Zustimmung zu solchen Lösungen geben als auch Erfahrungswerte liefern.

89. Der Rat⁽¹⁾ hat bereits derartige Maßnahmen gefordert und die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten zu einem koordinierten und entschlossenen Handeln in der IMO aufgerufen. Auch das Europäische Parlament⁽²⁾ hat die Gemeinschaft dringend ersucht, entsprechende Initiativen einzuleiten.

90. Die Kommission ist entschlossen, diesen dringenden Aufforderungen schnell und effizient nachzukommen. Auf der Ratstagung über Umwelt und Verkehr vom 25. Januar 1993 gab sie ihre Absicht bekannt, umgehend eine Gruppe von Regierungsvertretern aus allen zuständigen Verwaltungen ins Leben zu rufen, um gemeinsam anhand objektiver Kriterien die Gebiete zu ermitteln, die von besonders hoher ökologischer Bedeutung und am stärksten durch Schiffe mit Risikoladung gefährdet sind.

(1) Schlußfolgerungen der Ratstagung vom 25.1.1993.

(2) Entschließung des Europäischen Parlaments vom 21.1.1992.

91. Jeder Fall sollte einzeln geprüft werden, um jeweils die beste Lösung zu finden. Dabei dürfen keine überstürzten Entscheidungen getroffen werden, die unnötig neue Gefahren heraufbeschwören, wie zum Beispiel Engpässe, die eine verstärkte Kollisionsgefahr zur Folge haben, oder die Verlagerung des Verkehr an Orte, an denen er andere Tätigkeiten gefährden könnte. Gegebenenfalls sind die Ergebnisse sodann der IMO zur Genehmigung bzw. zur Kenntnisnahme vorzulegen.

92. In diesem Zusammenhang können sich Überwachungsinfrastrukturen wie VTS als notwendig erweisen. Auf diesen Aspekt wird in Abschnitt iii) näher eingegangen. Hier sei allerdings darauf hingewiesen, daß die Ausweisung dieser stark gefährdeten Gebiete den nationalen und regionalen Verwaltungen dabei helfen kann, ihre häufig begrenzten nationalen Mittel möglichst effizient für den Ausbau der Seeverkehrsinfrastruktur einzusetzen. Diese Maßnahme könnte auch Hinweise darauf geben, wo Einrichtungen für den Notfall einschließlich Schlepperkapazitäten konzentriert werden sollten.

ii) Meldesysteme

93. Seit einigen Jahren werden immer mehr und neue gefährliche und schädliche Güter auf See befördert. Gleichzeitig wird sich die durch mehrere schwere Unfälle aufgeschreckte Öffentlichkeit zunehmend bewußt, wie sich diese Unfälle sowohl auf die Menschen als auch auf die Umwelt auswirken. Daher haben eine Reihe von Küstenstaaten internationale und regionale Maßnahmen gefördert, um rechtzeitig vollständige Angaben zu den auf See beförderten Gütern zu erhalten und gegebenenfalls wirksam tätig werden zu können.

94. Damit die Behörden besser über die Beförderung dieser Güter - sowohl als Massengut als auch in verpackter Form - unterrichtet sind, wurden das SOLAS- und das MARPOL-Übereinkommen geändert. Die Betreiber von Schiffen sind demnach verpflichtet, die Behörden des Ladehafens angemessen zu unterrichten. Darüber hinaus erkennt das Internationale Übereinkommen über Maßnahmen auf Hoher See das Recht von Küstenstaaten an, geeignete Maßnahmen zu treffen, wenn ihre Küstenressourcen oder verwandte Interessen durch einen Unfall bedroht werden.

Diese Instrumente reichen jedoch bei weitem nicht aus, um den Bedarf der Küstenstaaten an fristgerechten und genauen Informationen zu decken; im übrigen gehen sie weder auf Abhilfemaßnahmen noch auf die erforderlichen Einsatzmittel in jedem Küstenstaat ein. Nichtsdestotrotz bilden sie eine nützliche und international akzeptierte Grundlage, auf der effiziente Meldesysteme in der Gemeinschaft entwickelt werden können.

95. In dem Wissen um den Stellenwert dieses Problems und den bestehenden Handlungsbedarf erzielte der Rat im Dezember 1992 auf politischer Ebene inhaltliches Einvernehmen über eine Richtlinie, die festlegt, welche Mindestangaben die Kapitäne oder Ausrüster von Schiffen machen müssen, die Seehäfen der Gemeinschaft anlaufen oder aus diesen auslaufen und gefährliche oder umweltschädliche Güter befördern. Dieses erste Bündel von Anforderungen, das anhand der international akzeptierten Mindestgrundlage festgelegt wurde, müßte den Mitgliedstaaten ermöglichen, bei einem Unfall oder einem drohenden Unfall rechtzeitig genaue Angaben zu den Gütern an Bord von Schiffen zu erhalten, selbst wenn sich diese auf hoher See befinden.

96. Der Rat erkannte ferner an, daß es sich dabei nur um den ersten Teil eines zweistufigen Konzepts handelt, das in der zweiten Phase die Einführung eines verbindlichen Meldesystems vorsieht. Dieses System soll den betroffenen Staaten freien Zugang geben zu allen wichtigen Informationen über die Bewegung von in ihren Gewässern befindlichen Schiffen mit gefährlicher oder umweltschädlicher Ladung sowie über deren genaue Beschaffenheit.

97. An den technischen Einzelheiten dieses Systems wird bereits im Rahmen der FuE-Programme der Gemeinschaft (EURET 1.3, RTIS, EWTIS usw.) gearbeitet. Anhand der Ergebnisse, die spätestens Ende 1993 vorliegen dürften, müßten die Kommission und die Mitgliedstaaten in der Lage sein, den Aufbau des Netzwerkes zu koordinieren, das zur Verwirklichung der ersten Phase erforderlich ist. Dieses Netzwerk sollte sich aus Modulen zusammensetzen, damit es problemlos den umfassenderen Anforderungen gerecht werden kann, die die Richtlinie für die zweite Phase vorsieht. Dies schließt die Entwicklung eines EDI-Systems ein, um die vorgeschriebenen Notifizierungen und Meldungen verarbeiten und austauschen zu können.

98. Besondere Aufmerksamkeit und Unterstützung verdienen die künftigen Arbeiten der IMO über das obligatorische Mitführen von Transpondern (siehe auch Kapitel IV). Diese Geräte, die automatisch Angaben über die Position und die Bewegung von Schiffen zu landseitigen Einrichtungen übermitteln, würden die Verkehrsüberwachung durch die Küstenbehörden deutlich verbessern und die Durchführung der Richtlinien (erste und zweite Phase) über die Mindestanforderungen an Schiffe mit gefährlicher und umweltschädlicher Ladung erleichtern.

99. Unterdessen beabsichtigt die Kommission, die bestehenden internationalen und regionalen Übereinkommen über Maßnahmen auf See eingehend zu analysieren und genau zu ermitteln, über welche Infrastruktur ein Küstenstaat mindestens verfügen muß, um auf Gefahren, die das vorgenannte System aufdeckt, angemessen und wirksam reagieren zu können.

100. Schließlich sollten koordinierte Maßnahmen innerhalb der IMO gefördert werden, um eine noch breitere Zustimmung zu Meldevorschriften für Schiffe im Transit zu erhalten und um sicherzustellen, daß die Arbeiten innerhalb dieser Organisation nicht zu Ergebnissen führen, die entweder die Interessen der Gemeinschaft schädigen oder die derzeit im Völkerrecht vorgesehenen Eingriffsmöglichkeiten der Küstenstaaten beschneiden (siehe oben).

iii) Navigationshilfen

101. Land- oder satellitengestützte Verkehrslenkungs- und Überwachungssysteme (VTS) und Funknavigationshilfen spielen bei den Maßnahmen der Küstenstaaten zur Gewährleistung der Sicherheit im Seeverkehr eine immer wichtigere Rolle. Um im Dialog mit den Schiffen handeln, auf bestimmte Verkehrssituationen angemessen reagieren und, wenn erforderlich, die Durchfahrt von Schiffen oder andere Vorgänge so schnell und sicher wie möglich organisieren zu können, brauchen die Küstenbehörden Echtinformationen über den Verkehr in den betreffenden Gewässern; VTS bietet hierfür die erforderlichen Möglichkeiten.

102. In großen Teilen der Welt, wie z.B. in Kanada, wurden VTS im Rahmen eines integrierten Konzepts für die Küstenkontrolle des Seeverkehrs einheitlich und koordiniert entwickelt. In Europa dagegen war die Entwicklung von VTS bis vor kurzem Stückwerk, auf einen lokalen Bedarf ausgerichtet oder die Reaktion auf bestimmte Unfälle und den darauf folgenden öffentlichen Ruf nach Maßnahmen.

103. Dies führte zur Entwicklung inkompatibler Systeme und einer zerstückelten Bedeckung des Küstengebietes der Gemeinschaft, und hieran wird sich so bald nichts ändern, obwohl diese Situation sich in vieler Hinsicht negativ auswirkt:

- Die nationalen Behörden haben größte Schwierigkeiten, in ihre lokalen Systeme alle Verkehrsteilnehmer einzubeziehen. Der nicht erfaßte Verkehr z.B., d.h.: Schiffe, die keinen Hafen in den Mitgliedstaaten anlaufen, deren Gewässer sie durchfahren, beteiligt sich oft nicht an VTS oder antwortet nicht einmal, wodurch die Leistungsfähigkeit dieses Dienstes und die Möglichkeit, im Falle der Nichterfüllung von Vorschriften Sanktionen aufzuerlegen, stark eingeschränkt werden.
- Schiffsführer, die sich an den Systemen beteiligen, stehen vor einem ganzen Dickicht aus Vorschriften und Verfahren, die nicht standardisiert sind und sich daher von einem Gebiet zum andern unterscheiden.
- Bei der Entwicklung neuer Systeme, für die hohe Vorabinvestitionen erforderlich sind, sind kaum Skalenerträge zu erwarten. Dies war und ist in mehreren Mitgliedstaaten ein großes Hindernis im innerstaatlichen Entscheidungsprozeß in diesem Bereich, und führt zu Unausgewogenheiten in der Gemeinschaft. Während z.B. in einigen west- und nordeuropäischen Gebieten eine Kombination von Navigationshilfen (VTS, Funkortung) zumindest vorhanden ist, ist das Mittelmeer nur teilweise durch Funknavigation abgedeckt und VTS fehlen fast völlig, obwohl hier die Umweltgefährdung wesentlich größer ist: Es kommt drei- bis viermal häufiger zu Öltransportunfällen und zu Ölverschmutzung als in der Nordsee (Abbildungen 18, 19 und 20).

Abbildung 18

Ständig vorhandene durchschnittliche Ölmenge in Tonnen

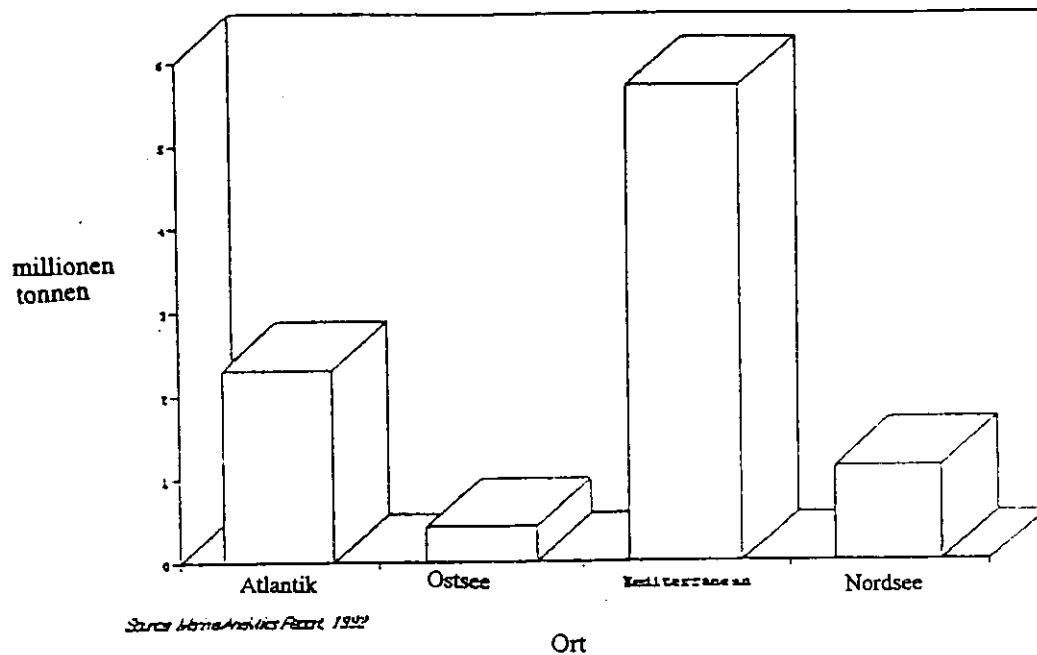


Abbildung 19

Nach Kollisionen ausgelaufene durchschnittliche Ölmenge pro Jahr in Tonnen

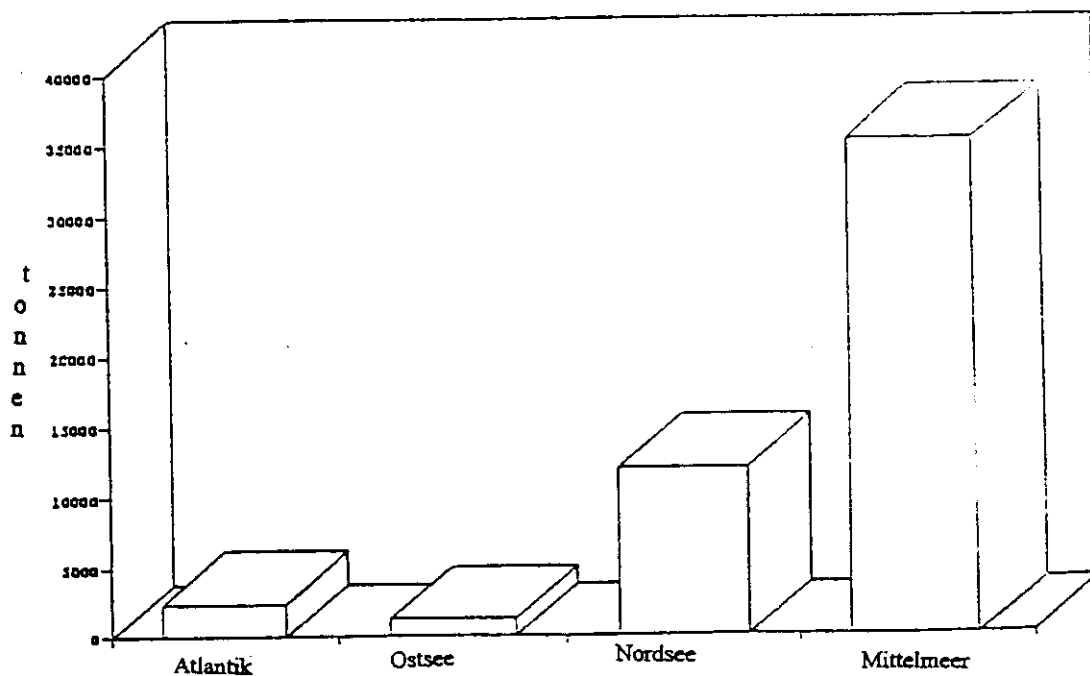
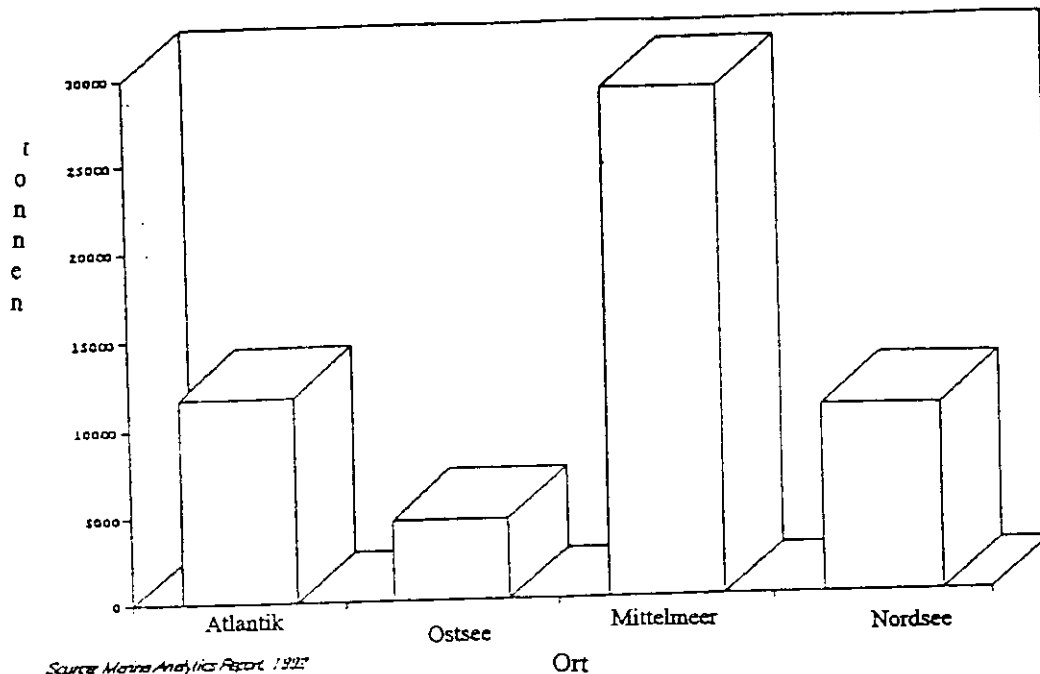


Abbildung 20

Von gesunkenen Schiffen verlorene durchschnittliche
Ölmenge pro Jahr



- Investitionen für die Sicherheitsinfrastruktur werden in vielen Fällen aus dem Gesamthaushalt im Rahmen der jährlichen Ausgaben für öffentliche Dienstleistungen finanziert und sind so von den allgemeinen Beschneidungen und Kürzungen dieser Mittel betroffen.
- Ein Großteil dieser Investitionen wird den betreffenden Ländern aufgezwingen, weil sie auf eine mögliche Gefährdung durch Schiffe im Transitverkehr, d.h. Schiffe, die keinen der Häfen dieses Landes anlaufen, reagieren müssen. Vor allen Dingen Mitgliedstaaten mit ausgedehnten Küsten müssen daher in großem Umfang investieren, um ihre Gewässer vor den Folgen einer Wirtschaftstätigkeit zu schützen, die sich für ihre eigene Wirtschaft in keiner Weise auszahlt. Aufgrund dieser Ungleichheiten kam es bereits zu Klagen, auch weil die einseitige Erhebung von Abgaben, durch die wenigstens ein Teil der Kosten durch die die eigenen Häfen anlaufenden Schiffe gedeckt werden soll, zu einer Verlagerung des Verkehrs auf Häfen in benachbarten Mitgliedstaaten, die keine Abgaben erheben, führen könnte oder bereits geführt hat, und so der Wettbewerb zwischen den Häfen verzerrt wird.

104. Mit diesen Problemen und der Suche nach effizienteren Lösungen befaßten sich nach Beschlüssen des Rates⁽¹⁾ (Projekt COST 301) FuE-Arbeiten in 15 europäischen Staaten und auch das VTS-Komitee des Internationalen Verbandes der Seezeichenverwaltungen (IALA). Dieses Komitee hat auf der Grundlage der im Rahmen von COST 301 geleisteten Arbeiten Empfehlungen insbesondere für die Einführung harmonisierter Verfahren und Standards für VTS ausgearbeitet und damit ausdrücklich anerkannt, daß eine möglichst weitgehende Anwendung gemeinsamer Verfahren und Standards für VTS dringend notwendig ist.

105. Der IALA kann jedoch Empfehlungen in bezug auf solche Standards nur für seine Mitglieder aussprechen, und nicht alle betroffenen Verwaltungen der Mitgliedstaaten gehören ihm an. Daher wurden solche Empfehlungen innerhalb der Gemeinschaft nicht einheitlich umgesetzt. Außerdem bestehen Unsicherheiten in bezug auf die zukünftige Anwendung harmonisierter VTS-Funktionen und Verfahren. Der erste grundlegende Schritt zur Harmonisierung der Risikoabschätzung wurde noch nicht getan.

106. Diese Situation steht in krassem Gegensatz zur IMO-Resolution A.648/(16) und zu der Tatsache, daß die europäischen Küstenstaaten, die an der 4. Ministerkonferenz der Vereinbarung über die Hafenstaatkontrolle teilnahmen, anerkannt haben, daß ein höchstmöglicher Grad der Harmonisierung von entscheidender Bedeutung ist.

107. Auch das Forum der Maritimen Industrien (MIF) hat gefordert, daß die Gemeinschaft im Hinblick auf VTS als Instrument der Unfallverhütung tätig wird. Genauer gesagt wird im Bericht des MIF die Auffassung vertreten, daß die Regierungen ihre Arbeiten und Mittel lieber auf VTS konzentrieren sollten, um Unfälle zu verhüten, als sich vorrangig mit Vorschriften für die sichere Bauweise von Schiffen zu befassen, die darauf ausgerichtet sind, die Folgen für Menschen und Umwelt nach einem Unfall möglichst gering zu halten. Außerdem empfiehlt das MIF die Einrichtung eines Informationssystems auf Gemeinschaftsebene, das über das Vorhandensein aller möglichen Hindernisse auf dem Meeresgrund informiert, da Unfälle von Fischereifahrzeugen oft auf solche Ursachen zurückzuführen sind.

108. Bei der Suche nach wirkungsvollen Lösungsansätzen zur Änderung der beschriebenen Situation und unter Berücksichtigung der auf europäischer und internationaler Ebene bereits erreichten Ergebnisse erscheinen die folgenden spezifischen Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene gerechtfertigt:

- a. Harmonisierung der VTS und
- b. der Navigationshilfseinrichtungen sowie Deckung der dadurch entstehenden Kosten.

(1) Beschluß des Rates 82/887/EWG vom 13.12.1982 über landseitige Hilfen für die Navigation.
Beschluß des Rates 83/124/EWG vom 15.4.1983 über ein Konzertierungsabkommen Gemeinschaft-COST.

iii a) Harmonisierungsmaßnahmen für VTS

109. Ein erster wirkungsvoller Schritt auf der Grundlage der Ergebnisse von COST 301, des IALA und der IMO-Resolution A.648/(16) wäre der Erlass von Gemeinschaftsrichtlinien zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften und Verfahren für VTS-Funktionen und Betriebsverfahren. Dazu sollten neben der Risikoabschätzung auch Kommunikationsverfahren für den Dialog Schiff-Land und für den Datenaustausch zwischen VTS-Zentralen sowie die Festlegung von Mindestanforderungen für die Qualifikationen für VTS-Operateure gehören.

110. Die Maßnahmen der Gemeinschaft würden es in Übereinstimmung mit dem Subsidiaritätsprinzip den einzelnen Staaten oder gegebenenfalls regionalen Absprachen überlassen, endgültig und selbstverantwortlich darüber zu entscheiden, wo und wann lokale VTS-Einrichtungen erforderlich sind und welche Funktionen die lokalen VTS-Einrichtungen übernehmen sollen. Wenn die Entscheidung über die Einrichtung eines VTS auf einzelstaatlicher Ebene gefallen ist, dessen Funktionen festgelegt sind und, falls erforderlich, das System bei der IMO gemeldet oder dort genehmigt wurde, sollten Formate, Verfahren, Inhalt der Nachrichten und Qualifikationen der Operateure einheitliche Anforderungen erfüllen, die durch eine Richtlinie der Gemeinschaft festgelegt werden. Diese wird sich auf die international empfohlenen Standards stützen, wo solche bestehen. Bei der Durchführung könnte ein zusätzlicher Vorteil durch die Integration der Netze und die Zusammenarbeit zwischen nationalen Behörden in allen Mitgliedstaaten erreicht werden, wenn die Einhaltung von Vorschriften im Zusammenhang mit dem VTS vorgeschrieben oder empfohlen ist. Die Integration lokaler VTS in ein kooperatives gemeinschaftsweites System würde wirkungsvolle Sanktionen gegenüber einer viel größeren Zahl von Schiffen, die sich nicht an die Vorschriften halten, ermöglichen, als ohne Integration der nationalen Systeme.

111. Im Rahmen der Harmonisierungsmaßnahmen würde auch ein gemeinsamer Leitfaden für Zugang zu oder Transit durch die VTS-Gebiete auf der Grundlage eines Standardmusters festgelegt. Ein solcher Leitfaden könnte ohne weiteres als europäische Ausgabe des "World VTS Guide" abgefaßt werden, den der IALA erarbeitet hat. Alle Hafen- und Küsten-VTS in der Gemeinschaft sollten die benötigten Informationen entsprechend dem Modell des IALA abgeben und alle betroffenen Schiffe sollten den Leitfaden an Bord haben und benutzen, um ihre Kommunikation mit den VTS-Behörden und die Beachtung der lokal geltenden Vorschriften zu erleichtern.

112. Schließlich sollten objektive Verfahren eingeführt werden, die es erlauben, die Auswirkungen von VTS im allgemeinen und auf den Seeverkehr im besonderen zu messen. Dies könnte in Form eines Überwachungssystems geschehen, das das Verhalten der Schiffe in den von VTS abgedeckten Gebieten analysiert. Dieses Projekt mit dem "Namen European Permanent Traffic Observatory" (EPTO) wird zur Zeit von der Kommission als Pilotprojekt in Zusammenarbeit mit den VTS-Behörden und insbesondere mit dem VTS-Komitee des IALA anhand einiger beispielhafter Fälle erarbeitet. Es nutzt Informationen von Datenbasen, die Teil bestehender VTS-Zentralen sind, und auf der Grundlage gemeinsamer Kriterien systematisch aufgearbeitet werden. Sollte sich dieses Projekt als nützlich erweisen, könnte es als ständige Einrichtung in der gesamten Gemeinschaft eingeführt werden, damit die zuständigen Behörden anhand gemeinsamer Kriterien die Wirksamkeit der Maßnahmen auf lokaler, regionaler, nationaler oder Gemeinschaftsebene objektiv bewerten können.

iii b) Navigationshilfe und Verkehrsüberwachung und Deckung ihrer Kosten

113. Die Verwaltungen der Mitgliedstaaten stehen vor dem doppelten Problem, fortschrittliche Navigationshilfen für Schiffe einzurichten und zu betreiben, die zum größten Teil nicht die Häfen des eigenen Landes anlaufen, und einen geeigneten Weg zu finden, um die Kosten für Einrichtung, Betrieb, Unterhalt und Modernisierung dieser Anlagen zu decken.

- Navigationshilfeeinrichtungen

Maßnahmen der Gemeinschaft zur Unterstützung einer harmonischeren Entwicklung von VTS und Funknavigationsketten unter Einsatz fortschrittlicher Technologien sowohl an Land als auch auf den Schiffen als Teil des transeuropäischen Netzes der Gemeinschaft sollten die Skalenerträge erbringen, die für die Anwendung fortschrittlicherer Technologien erforderlich sind. Dies würde es den nationalen Behörden verstärkt erlauben, bei ihren Maßnahmen für die Sicherheit im Seeverkehr die Möglichkeiten des Elektronikzeitalters in vollem Umfang zu nutzen und so Verbesserungen zu erreichen, die auf nationaler Ebene kaum zu verwirklichen wären.

Indem Leitlinien, Prioritäten und Aktionspläne festgelegt werden, können Projekte von gemeinsamem Interesse eingegrenzt und Interaktion und Interoperabilität der lokalen Systeme mit den Netzen gewährleistet werden. Die erforderlichen Einrichtungen für VTS und Funknavigation sollten Teil des Konzepts transeuropäischer Netze für das Seeverkehrsmanagement werden. Entsprechende Projekte kommen daher für eine Finanzierung aus jetzt verfügbaren Mitteln der Gemeinschaft in Frage, insbesondere Mittel für transeuropäische Netze, für die Initiative zur Förderung des wirtschaftlichen Aufschwungs und aus dem Kohäsionsfonds. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, daß Projekte, die der Verhütung der Meeresverschmutzung dienen, gleichzeitig den beiden Zielsetzungen gerecht werden, die für den Kohäsionsfonds festgelegt wurden: Aufbau transeuropäischer Netze und Umweltschutz. Sie sollten außerdem unter dem Gesichtspunkt der Förderung des Kurzstreckenseeverkehr im Gesamtkonzept einer bedarfs- und umweltgerechten Mobilität des Verkehrs in der Gemeinschaft betrachtet werden.

Der Mittelmeerraum und seine westlichen Zugänge sollten bei den Maßnahmen der Gemeinschaft sowohl in bezug auf VTS als auch auf Loran-C bevorzugt behandelt werden. Diese Priorität ist aufgrund des besonderen Ökosystems des Mittelmeeres, das in internationalen Konventionen anerkannt wurde, absolut gerechtfertigt. Die Abbildungen 19 und 20 belegen den Grad der Verschmutzung infolge von unfallbedingten Einleitungen. Der Verschmutzungsgrad ist drei- bis viermal höher als der der Nordsee, die Ausmaße der bedrohten Küste sind enorm, während die Einrichtungen für Verkehrslenkung und -überwachung extrem beschränkt sind.

1991 unternahmen die zuständigen Minister Frankreichs, Griechenlands, Italiens, Portugals und Spaniens die ersten Schritte in Richtung VTS. Sie wurden kürzlich durch die Kommission koordiniert, um ein integriertes regionales VTS-Netz auf der Grundlage des in COST 301 entwickelten Konzepts zu bilden, das jetzt Bestandteil des Plans für ein transeuropäisches VTS-Netz werden sollte.

Die Kommission wird, nachdem sie unlängst dem Rat einen Bericht über die Ergebnisse der Untersuchung der finanziellen Auswirkungen regionaler Loran-C-Systeme für die Mitgliedstaaten vorgelegt hat, der Aufforderung des Rates auch mit einem Bericht über einen europäischen Funknavigationsplan nachkommen, vergleichbar und kompatibel mit entsprechenden Plänen der USA und Rußlands. Dabei arbeitet die Kommission eng mit dem Internationalen Verband der Seezeichenverwaltungen zusammen. Ergebnis dieser Zusammenarbeit war der Vorschlag der Kommission zu regionalen Loran-C-Ketten, der vom Rat angenommen wurde⁽¹⁾. Die Kommission möchte diese Zusammenarbeit noch weiter ausbauen und in einem späteren Stadium ein Funknavigationssatellitensystem für zivile Zwecke einrichten, das so weit wie möglich von terrestrischen Systemen versorgt wird.

Außerdem erscheinen konzertierte Maßnahmen erforderlich, um zu gewährleisten, daß das innerhalb der IMO empfohlene weltweite Seenot- und Sicherheitsfunksystem in vollem Umfang angewandt wird - dafür wäre insbesondere die koordinierte Aufstellung landseitiger Einrichtungen und die gleichzeitige Ausmusterung der gegenwärtigen Systeme erforderlich.

- Deckung der Kosten

Aus der obigen Analyse geht hervor, vor welchen Schwierigkeiten verschiedene Mitgliedstaaten stehen, um die Investitionskosten oder zumindest die Betriebskosten für Navigationssicherheitseinrichtungen zu decken. Durch diese Schwierigkeiten wurde nicht nur die kohärente Entwicklung nationaler Pläne in verschiedenen Mitgliedstaaten behindert. Wo die Nutzer zur Deckung dieser Kosten herangezogen werden, wurde dadurch auch der Wettbewerb zwischen Häfen verzerrt. Ein großes Problem ist außerdem die Anlastung der Kosten an den Transitverkehr, der für einige Staaten den größten Teil des Verkehrsaufkommens ausmacht.

Dies sind die wichtigsten Gründe dafür, daß diese Probleme nicht allein auf nationaler Ebene angegangen werden können. Es muß ein Mechanismus eingerichtet werden, um bei Infrastrukturinvestitionen gleiche Ausgangschancen für alle zu sichern, ohne daß dadurch Häfen in einigen Mitgliedstaaten einen wettbewerbsmäßigen Nachteil erleiden. Dadurch sollte gewährleistet werden, daß die Ausgaben für Infrastruktureinrichtungen den tatsächlichen und aktuellen Bedürfnissen des maritimen Sektors und der Küstenbevölkerung der Gemeinschaft entsprechen. Ein System, bei dem die Nutzer direkt oder indirekt dafür zahlen, daß ihnen Sicherheitseinrichtungen zur Verfügung gestellt werden, wird zur Lösung dieses Problems beitragen.

Es muß eine geeignete Formel auf Kostenteilungsbasis gefunden werden, die es ermöglicht,

- die VTS- und Funknavigationseinrichtungen, die den gemeinsamen Erfordernissen entsprechen, z.B. Navigationshilfen für den internationalen Verkehr, festzulegen;
- einen Kostendeckungsmechanismus einzuführen, durch den sich das System selber trägt.

(1) Entscheidung des Rates über Funknavigationssysteme für Europa.
ABl. L159, S. 17, 17.4.92.

Die Kommission vertritt die Auffassung, daß die Gemeinschaft sowohl in geographischer als auch in institutioneller Hinsicht der geeignete Rahmen ist, um Risiken abzuschätzen, Ziele zu setzen, Ressourcen zu identifizieren und zu optimieren, eine gemeinsame Regelung für die Festsetzung, Einziehung und Aufteilung von Abgaben unter den nationalen Behörden festzulegen und einen wirkungsvollen Apparat zu entwickeln, der bei Nichteinhaltung der Vorschriften tätig wird.

Bevor nach geeigneten Lösungen gesucht werden kann, müssen in den Mitgliedstaaten Informationen darüber gesammelt werden, welche Kosten durch die Einrichtung allgemeiner Navigationshilfen für den Seeverkehr außerhalb der Hafengebiete entstehen würden, welche Finanzierungsmöglichkeiten bestehen, wie lang die Küstenlinien des Landes sind, wieviele Leuchttürme und Leuchtbaken vorhanden sind, welche Küsten-VTS bestehen und geplant sind, wie hoch das Verkehrsaufkommen und die Einnahmen aus den zu entrichtenden Gebühren sind, wobei zu berücksichtigen ist, daß in den Mitgliedstaaten bereits verschiedene Systeme bestehen.

Die anzustrebende Lösung sollte auf dem Prinzip aufbauen, daß der Nutzer für in Anspruch genommene Dienstleistungen zahlt und die Gebühren nach einem System festgelegt werden, das darauf abzielt, Wettbewerbsverzerrungen aufzuheben, und das die Ergebnisse der vorstehend angeführten Befragung berücksichtigt. Es sind verschiedene Ansätze möglich, entweder auf der Grundlage vorhandener Systeme oder eine Lösung nach dem Muster "Eurocontrol", wobei jedes Land die ihm entstandenen Kosten beim Betrieb des Systems von einer zentralen Behörde erstattet bekommt. Die Kommission beabsichtigt, diese Angelegenheit möglichst bald mit den Mitgliedstaaten zu diskutieren, um eine angemessene Lösung für die Gemeinschaft herauszuarbeiten und dem Rat einen entsprechenden Vorschlag vorzulegen.

iv) Einrichtungen zur Verhütung der Umweltverschmutzung und Überwachung der Einhaltung der Bestimmungen

114. Betriebsbedingte Einleitungen von Schiffen auf See sind ein, aber nicht der wichtigste Beitrag zur Verschmutzung der Küstengewässer. In gewissem Rahmen gibt es internationale, zum Teil obligatorische Bestimmungen über Einleitungen auf See. Nur wenige Schiffe halten jedoch diese Vorschriften auch ein. Die Überwachung der Einhaltung und Sanktionen für unerlaubte Einleitungen sind extrem teuer und relativ ineffizient.

115. Nach den internationalen Vorschriften müssen alle Parteien in ihren Häfen Einrichtungen für die Entsorgung von Abfall, einschließlich Bunkeröl, zur Verfügung stellen und unterhalten. Tatsache ist allerdings, daß es zwischen den Häfen der Gemeinschaft krasse Unterschiede hinsichtlich der Verfügbarkeit von Auffangeinrichtungen gibt. In diesem Punkt kann die Hafenpolitik zu Wettbewerbsverzerrungen führen, indem z.B. Gesetze lasch gehandhabt werden, um den Hafen attraktiver zu machen. Dies kann dann wiederum dazu führen, daß dann auf See unerlaubte Einleitungen vorgenommen werden.

116. Schiffe verschmutzen die Luft hauptsächlich während des Be- und Entladens in den Häfen, wenn während der Umladung flüchtiger Stoffe schädliche oder giftige Stoffe freigesetzt werden.

117. Seeschiffe verfügen nach den internationalen Vorschriften im allgemeinen über Systeme zur Begrenzung dampfförmiger Emissionen (VEC). Das Hauptproblem liegt wohl zweifelsfrei in den Häfen, wenn die bord- und landseitigen Systeme nicht kompatibel sind oder VEC-Einrichtungen in den Häfen fehlen.

118. Diese Probleme können durch Einzelmaßnahmen der Mitgliedstaaten nicht gelöst werden: Da der allgemeine internationale Rahmen an Vorschriften bereits besteht, liegt das Problem eindeutig darin, auf der Anwendungs- und Durchführungsebene Homogenität zu erzielen.

119. In dieser Hinsicht sollten gemeinschaftsweite Maßnahmen, die zu Ergebnissen führen könnten, wo Einzelmaßnahmen der Mitgliedstaaten höchstens einen marginalen Effekt haben würde, auf folgende Punkte abzielen:

(i) Öl/Abfallauffanganlagen

- Es muß gewährleistet werden, daß die Häfen der Gemeinschaft angemessene Auffanganlagen installieren, die auf die spezifischen Abfälle der einzelnen Verkehrsarten abgestimmt sind.
- Um auf die Einhaltung der Vorschriften zu drängen, ohne gleich Sanktionen auszusprechen, könnte man als weiteren Schritt dort, wo entsprechende Einrichtungen zur Verfügung stehen, die Bewegungen von Schiffen, die die Einrichtungen nicht genutzt haben, systematisch besonders streng beobachten. Beispielsweise würden die Mengen von Ölabfällen, Ölgemischen und Ölresten an Bord gemessen und diese Information an den nächsten Hafen, den das Schiff in der Gemeinschaft anläuft, weitergeleitet werden. Anhand einer Kontrolle der Abfallmengen im nächsten Hafen könnte die zuständige Behörde feststellen, ob während der Fahrt unerlaubte Einleitungen vorgenommen wurden.
- Außerdem wäre, wie bereits in Kapitel II (S. 29, sechster Gedankenstrich) vorgeschlagen, bei einem Schiff, das ohne triftigen Grund keinen Gebrauch von den angebotenen Anlagen macht, eine äußerst strenge Besichtigung durch die Behörden der Hafenstaatkontrolle gerechtfertigt, die das Schiff auf seinen Zustand und insbesondere daraufhin überprüfen würden, ob die Vorschriften der MARPOL-, SOLAS- und Freibord-Übereinkommen in vollem Umfang erfüllt werden.
- Die Gemeinschaft könnte genauer prüfen, welche Folgen es hätte, wenn für alle Schiffe, die die Häfen der Gemeinschaft benutzen, die Entsorgung von Ölresten und Ölgemischen zwingend vorgeschrieben würde.
- Eine Überprüfung der mikro- und makroökonomischen Auswirkungen auf Gemeinschaftsebene wird erste Anhaltspunkte dafür liefern, ob eine solche Maßnahme sinnvoll ist.
- Und schließlich könnte die Gemeinschaft die Unterweisung und Ausbildung Information und Schulung von Seeleuten und Schiffsführern hinsichtlich der Reduzierung unerlaubter Einleitungen fördern. Das Schulungsprogramm für die Schiffsführer sollte schwerpunktmäßig vermitteln, wie ein umweltbewußteres Management verwirklicht werden kann, und dabei deutlich machen, daß sich ein umweltfreundlicheres Verhalten nicht unbedingt nachteilig auf die Betriebskosten der Gesellschaft auswirken muß.

120. Diese Vorschläge entsprechen dem kürzlich vom Rat verabschiedeten "Programm der Europäischen Gemeinschaft für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung"⁽¹⁾, das auch spezielle Vorschläge für Richtlinien des Rates vorsieht.

Dazu gehört ein Vorschlag für die Verminderung betriebs- und unfallbedingter Einleitungen durch kleine Schiffe, ein Vorschlag für die Festlegung des Schwefelgehalts in allen flüssigen Treibstoffen (einschließlich Bunkeröl), und, als flankierende Maßnahme, spezielle Vorschriften für das Vorhandensein toxischer chemischer Verbindungen in Bunkern".

ii) Begrenzung dampfförmiger Emissionen

Bedenken hinsichtlich der Sicherheitsprobleme bei Dampfückgewinnungssystemen für Schiffe könnten dazu führen, daß diese aus dem Anwendungsbereich der vorgeschlagenen Richtlinie zur Begrenzung von Emissionen flüchtiger organischer Verbindungen bei Lagerung und Transport von Ottokraftstoff ausgenommen werden. Es sollte jedoch vorgesehen werden, sie in die Richtlinie einzubeziehen, sobald diese Probleme gelöst sind. Der Suche nach den erforderlichen technischen Lösungen und dem Bemühen um internationale Absprachen zu ihrer Anwendung sollte Vorrang eingeräumt werden. Auch hinsichtlich der Abfallauffanganlagen ist eine Maßnahme auf Gemeinschaftsebene einer nationalen Lösung vorzuziehen, da sonst solche Häfen bevorzugt werden, die den Gebrauch der Systeme zur Begrenzung dampfförmiger Emissionen nicht vorschreiben und es so zu einer Verzerrung des Wettbewerbs kommt.

(1) KOM (92) 23 endg.

KAPITEL 4. AUSARBEITUNG VON VORSCHRIFTEN AUF INTERNATIONALER EBENE

Vorbemerkungen

121. Die meisten Vorschriften und Anforderungen für Seeschiffe werden im Rahmen der IMO ausgearbeitet. Dieses internationale Forum ist für die Sicherheit im Seeverkehr und den Schutz der Meere vor betriebs- und unfallbedingter Verschmutzung von grundlegender Bedeutung; angesichts der globalen Dimension des Seeverkehrs muß dies auch so bleiben.

122. Eine Vielzahl von Vorschriften zu Bau und Unterhalt von Schiffen sind heute allgemein anerkannt, so daß die Bemühungen sich in erster Linie auf deren wirksame Anwendung richten sollten. Die Rolle der Gemeinschaft hierbei wurde im vorangegangenen bereits aufgezeigt.

123. In einigen Bereichen bedarf es jedoch neuer Vorschriften aufgrund spezifischer Probleme, die internationale Lösungen erfordern; dies ist Aufgabe der Fachausschüsse und -unterausschüsse der IMO. In den zuständigen Verwaltungen und den Industrien der Gemeinschaft⁽¹⁾ scheint es breite Übereinstimmung darin zu geben, daß einige dieser negativen Auswirkungen dringend angegangen werden müssen.

Leistungsstandards für die Flaggenstaaten

124. Ein sehr wichtiger Handlungsbereich sind die Unterschiede im Vorgehen und in der Leistung der Flaggenstaaten. In der Tat haben eine Reihe von IMO-Mitgliedstaaten große Schwierigkeiten, ihre Verpflichtungen hinsichtlich einer wirksamen Zertifizierung darüber, daß die Schiffe unter anderem dem SOLAS-, dem MARPOL-Übereinkommen, der ILO 147 und dem Freibord-Übereinkommen entsprechen, nachzukommen. Dieser unzureichende Leistungsstandard einiger Staaten, die Registrierungsfazilitäten für Seeschiffe anbieten, ist vor allem auf folgende Gründe zurückzuführen: nicht ausreichende Infrastruktur für die korrekte Auslegung, Anwendung und Durchsetzung internationaler Konventionen; ungenügend ausgebildetes und unerfahrenes technisches Personal in den Verwaltungen; unklare Kompetenzdelegation und unzureichende Aufsicht, wenn Überprüfungen hierfür bestellten Besichtigern oder von der Verwaltung anerkannten Stellen übertragen werden; außerdem gibt es keine wirksamen Programme, mit denen die Durchführung schlüssiger und angemessener Maßnahmen im Bereich der Seeverkehrssicherheit überwacht wird.

(1) Forum der Maritimen Industrien; Schlußbericht für die Kommission, Oktober 1992.

125. Daher müssen offensichtlich unbedingt Mindestanforderungen festgelegt werden, um beurteilen zu können, inwieweit die Flaggenstaaten ihren Aufgaben gerecht werden. Sie sollten beispielsweise zumindest

- (a) über umfassende einschlägige nationale Rechts- und Verwaltungsvorschriften verfügen, damit die Seeverkehrsverwaltungen die erforderlichen internationalen Vorschriften und Standards hinsichtlich der Registrierung im Seeverkehr um- und durchsetzen könne;
- (b) ein wirksames System vorsehen, um die einschlägigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften im Seeverkehr mit den entsprechenden Änderungen allen in ihren Registern eingetragenen Seeverkehrsunternehmen bekannt machen zu können;
- (c) eine wirksame und personell ausreichend ausgestattete Seeverkehrsverwaltung sicherzustellen, die folgende Aufgaben bewältigen kann:
 - korrekte und rechtlich einwandfreie Registrierung von Schiffen;
 - Überprüfung und Kontrolle von in ihrem Register eingetragenen Schiffen im Einklang mit den einschlägigen internationalen Konventionen;
 - Durchführung von Unfalluntersuchungen;
 - Erstellung von personenbezogenen Karteien über Seeleute.

126. Die IMO hat einen Unterausschuß für die Durchführung der Aufgaben der Flaggenstaaten (Flag State implementation - FSI) eingesetzt, um diese Frage zu untersuchen und die erforderlichen Standards festzulegen. Diese Maßnahme ist von großer politischer und wirtschaftlicher Tragweite, da sich eine Reihe von Staaten aus unterschiedlichen Gründen vermutlich dagegen sperren werden, nicht zuletzt aufgrund unzureichender Finanzmittel, Qualifikationen und Ausbildungen. Dieses Problem muß jedoch auf internationaler Ebene rasch zufriedenstellend gelöst werden, um zu verhindern, daß die Verantwortung für Sicherheit bei Bau und Unterhalt der Schiffe von den Flaggenstaaten noch weiter auf die Hafen- und Küstenstaaten verlagert wird, was bereits schrittweise geschieht; würde dieser Prozeß allzu lange andauern, könnte dies die Wirksamkeit der Ausarbeitung internationaler Vorschriften beeinträchtigen.

127. Die Gemeinschaft sollte sich darum bemühen, diese Initiative der IMO nicht nur im Rahmen der Erörterung rechtlicher Fragen, sondern auch im Zusammenhang mit ihrer Unterstützung von Drittländern entsprechend zu fördern, beispielsweise durch Kooperationsabkommen, beispielsweise mit Entwicklungsländern. Die Mittel könnten dabei zugunsten der nationalen Verwaltungen gebündelt werden, die einer Unterstützung bei der Anpassung an die in der IMO erstellten Leistungsstandards am meisten bedürfen.

Der Faktor Mensch

128. In Kapitel 1 Abschnitt I(e) wurde untersucht, welche große Bedeutung menschlichem Versagen als Ursache für Seeverkehrsunfälle zukommt, und was dagegen zu unternehmen ist. Dieses Kapitel geht auf weitere hierfür erforderliche Maßnahmen ein.

129. Zunächst ist in diesem Zusammenhang unmittelbar das STCW-Übereinkommen zu nennen, dessen Überarbeitung schon seit langem aussteht und unter der gemeinsamen Federführung von IAO und IMO gerade erst in Angriff genommen wurde. Angesichts der Probleme und Kosten entsprechender Fortbildungskurse lag der Schwerpunkt bislang eher auf der klassischen schulmäßigen Ausbildung als auf der Aus- und Weiterbildung der Besatzungen in der Praxis. Diesen Prozeß gilt es auf Gemeinschafts- und mitgliedstaatlicher Ebene zu beschleunigen. Einige Faktoren sind dabei vorrangig zu berücksichtigen, insbesondere die Kommunikation. Die Möglichkeit, sich an Bord in einer gemeinsamen Sprache zu verständigen, ist zu einem sehr großen Problem geworden angesichts der zunehmend verschiedensprachigen Schiffsbesatzungen in der heutigen Praxis. Dies gilt vor allem für Notfälle, insbesondere auf Fahrgastschiffen.

130. Auch bei der Lotsung spielen Sprachprobleme eine entscheidende Rolle. Lotse und Kapitän haben häufig Schwierigkeiten, sich zu verständigen, und Mißverständnisse zwischen Kapitän und Lotse bzw. Besatzung wiegen in kritischen Situationen, beispielsweise beim Anlanden, besonders schwer. Untersuchungen von Zwischenfällen seitens des Schiffshaftpflichtclubs haben ergeben, daß es nicht nur gilt, die Verständigung zwischen Kapitän und Lotse zu verbessern, sondern auch für klarere Aufteilung der Kompetenzen in der Frage zu sorgen, wer für welche Aufgaben in den einzelnen Phasen des Manövrierens des Schiffes zuständig ist. Nach den Erfahrungen des Schiffshaftpflichtclubs müssen Kapitän und Lotse die einzelnen Phasen durchsprechen und mögliche Schwierigkeiten vorab durchdenken. Der Schiffshaftpflichtclub kommt hier zu folgendem Schluß: "Je kürzer der Lotse sich an Bord befindet, desto wahrscheinlicher wird ein kostspieliger Unfall."

131. Ein weiterer wichtiger Aufgabenbereich betrifft den technischen Fortschritt, insbesondere die Ausrüstung zur Schiffsführung. Fernsteuersysteme, Maschinensteuerung im Rahmen der integrierten Brücke, Bugstrahler, Heckstrahler, High-left rudders und automatische Steuerstände sind jetzt bereits gang und gäbe. Diese zusätzlichen Steuermöglichkeiten haben jedoch auch neue Probleme geschaffen. Durch automatische Steuerstände sank die einschlägige Erfahrung der Seeleute. Im Verein mit einer Reduzierung der Besatzungsstärke führt dies dazu, daß der Kapitän oder der Lotse das Schiff auch dann steuern, wenn sie besser frei für andere Aufgaben gewesen wären. Weitere Probleme ergaben sich aus der Einführung von Verstellpropellern. Nach den Unterlagen des Schiffshaftpflichtclubs spricht viel dafür, daß die Versägersicherungsstellung auf allen Schiffen mit Verstellpropellern deutlich angezeigt und die Notstoppeinrichtung der Hauptmaschine von der Brücke aus betätigt werden können sollte.

132. Die Bewältigung von Notsituationen auf Schiffen mit verringerter Besatzung erfordert zudem eine Spezialausbildung, ähnlich der für Flugzeugbesatzungen, die wirksamere Schiff/Land-Kommunikationssysteme und angemessene Ausbildungseinrichtungen umfaßt, wie Simulatoren zur Untersuchung oder Überprüfung effizienterer Systeme für die Schnittstellen Schiff/Besatzung.

133. Im großen und ganzen läßt sich aus diesen und weiteren Gründen schließen, daß die Voraussetzungen, unter denen die einzelnen Systeme zur Gewährleistung der sicheren Schiffsführung betrieben werden, unbedingt untersucht werden müssen. In diesem Zusammenhang sollten die am Seeverkehr Beteiligten auf allen Verantwortungsebenen einem festen Schema folgen; dies ist unabdingbar, um die vier Grundkomponenten eines qualitativ hochwertigen Betriebs - Mensch, Maschine, Methoden und Verfahren - zu integrieren.

134. Einige dieser Themen werden derzeit auf Gemeinschaftsebene im Rahmen von Forschungsprogrammen wie EURET⁽¹⁾, insbesondere im Bereich 2.4 "System Mensch/Schiff: Berücksichtigung des Faktors Mensch", und im Rahmen von COST-Aktionen wie COST 311 zum Einsatz von Simulationsmöglichkeiten für die Ausbildung von Besatzungen, Lotsen und der an den VTS Beteiligten untersucht. Zusätzliche Bereiche werden im weiteren Verlauf von EURET abzudecken sein.

135. Über eine lange Zeit hinweg wurden Simulationsverfahren im Seeverkehr für Forschungs- und Ausbildungszwecke ermittelt, doch erst in den letzten vier Jahren wurde ein gemeinschaftsweites Anwendungskonzept im Rahmen von COST 311 untersucht. Die Ergebnisse dieser COST-Aktion belegen, daß es in Europa kein koordiniertes Vorgehen zur Förderung und Umsetzung von Simulationsverfahren und -techniken gibt.

Einige Länder, vor allem das Vereinigte Königreich, Deutschland, Dänemark und die Niederlande haben in diesem Bereich zwar massiv investiert, andere hingegen nutzen diese Technik nicht genügend. Zudem gilt es trotz des sehr vielversprechenden Marktes Doppelarbeit und überflüssige Aktionen zu vermeiden, um das eingesetzte Kapital nicht zu vergeuden. Es gilt, auf Gemeinschaftsebene eine kostengünstige Lösung für dieses Problem zu finden.

136. Eine der Prioritäten der IMO bildet die Verringerung des menschlichen Versagens mit Hilfe internationaler Anforderungen, Standards und Leitlinien, wobei allen Ausschüssen und Unterausschüssen empfohlen wurde, sämtliche Maßnahmen auf den Faktor Mensch hin zu untersuchen und Vorschläge einzubringen. Die Kommission schlägt daher vor, die Ergebnisse der Arbeiten der Mitglieder des Schiffshaftpflichtclubs und der obigen FuE-Gemeinschaftsprogramme bei der IMO als Beiträge der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten zu ihrem Arbeitsprogramm vorzulegen.

137. Schließlich bedarf es gut aufeinander abgestimmter Maßnahmen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten, um eine wirksame Anwendung des Safe Management Codes auch auf internationaler Ebene zu gewährleisten.

Einführung neuer Techniken

138. Die Einführung neuer Techniken für schiffseigene Ausrüstungen, Systeme zum automatischen Datenaustausch zwischen Schiff und Küste sowie mögliche Anwendungen neuer Techniken werden derzeit in der IMO erörtert. Es sind dies

- die elektronische Seekarte (Electronic Chart Display and Information Systems - ECDIS);
- Leitlinien für den Einsatz von Transpondern auf Schiffen für Sicherheitszwecke; optimale Verfahren für die Radarbilddarstellung;
- obligatorischer Einsatz von Fahrtdatenaufzeichnungsgeräten.

(1) Entscheidung 91/11/EWG des Rates über ein spezifisches Programm für Forschung und technologische Entwicklung im Verkehrswesen (EURET) 1990-1993; ABl. Nr. L 8 vom 11.1.1991, S. 16.

139. All diese Bereiche fallen unter die Informations- und Kommunikationstechnologie. Die Einführung dieser Techniken dürfte das Verhältnis zwischen Land und Schiff im Entscheidungsprozeß in der Schiffsführung und die jeweiligen Rollen von Mensch und Maschine hierbei beträchtlich verschieben.

140. Die Erfahrungen bei der Einführung von High-Tech-Informationstechnologie im Bereich wichtiger Wirtschaftszweige hat gezeigt, daß Übergangsphasen auf allen Gebieten besondere Aufmerksamkeit erfordern, und zwar in sozialer, organisatorischer und technischer Hinsicht, einschließlich psychologischer und physiologischer Aspekte bei der Konzeption der Schnittstellen Mensch/Maschine.

141. Derartige Entwicklungen erfordern stets besondere Beachtung auf zwei Gebieten:

- i. Über einen langen Zeitraum bestehen unterschiedliche technische und betriebliche Entwicklungsstufen nebeneinander.
- ii. Für den ordnungsgemäßen Betrieb der neuen Systeme sind ganz andere Fähigkeiten und Fachkenntnisse erforderlich; die Bediener müssen dabei alle einschlägigen bisherigen Erfahrungen bewahren und zusätzlich möglichst viele neue Fähigkeiten erwerben, da beide für den sicheren Betrieb der neueingeführten Systeme erforderlich sind.

142. Im Seeverkehr sind dies heikle Bereiche, da

- Schiffe unterschiedlicher Flaggen- und Küstenstaaten beteiligt sind;
- der Seeverkehr auf eine lange Tradition zurückblickt und sich an überlieferten Erfahrungen ausrichtet, wodurch Veränderungen schwer durchsetzbar sind. Nationale Zertifizierungen werden, wenn es keine IMO- oder EG-Vorschriften gibt, häufig von den Verwaltungen anderer Staaten nicht gegenseitig anerkannt. Dies führt zu langen Fristen für die Einführung neuer Techniken und zu Marktbeschränkungen, die wenig Anreize für FuE-Investitionen bieten;
- die Einstellung von Besatzungen häufig eher nach wirtschaftlichen und sozialen Kriterien als im Hinblick auf eine möglichst hohe Qualifizierung erfolgt; billige Arbeitskräfte an Bord bilden für die Hersteller kaum einen Anreiz, in innovative Techniken mit verringerter Besatzungsstärke zu investieren. Bei der Entscheidung über Schiffsbesatzungen müssen die Betreiber die Kosten fortschrittlicher Ausrüstungen abwägen gegen die Kosten einer verringerten, jedoch gut ausgebildeten Besatzung, das Risiko teurer Kapitalanlagen, falls die Besatzungen nicht über die nötigen Fachkenntnisse verfügen, und das globale Gebot der Gewinnerwirtschaftung;
- die Verlässlichkeit neuer technischer Ausrüstungen gegeben sein muß, um die Sicherheit und den Schutz der Meeresumwelt zu gewährleisten.

143. Befriedigende Antworten sind von Bedeutung für die gemeinschaftlichen Politiken im Bereich der Sicherheit im Seeverkehr (siehe insbesondere Abschnitt III.b) und würden dazu beitragen, größere Märkte für die europäischen Herstellerindustrien zu schaffen. Die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten sollten daher die Initiativen der IMO auf obigen Gebieten gut koordiniert gebührend unterstützen.

Das Übereinkommen von Torremolinos

144. Der IMO-Ausschuß für Sicherheit im Seeverkehr hat beschlossen, das Übereinkommen von Torremolinos zu überarbeiten, um es den neuen SOLAS-Bestimmungen anzupassen, da das ursprüngliche Übereinkommen nie in Kraft getreten ist. Die Überarbeitung wird im Frühjahr 1993 mit einer diplomatischen Konferenz in Torremolinos abgeschlossen. Das Inkrafttreten dieser Verordnung durch Annahme eines Protokolls trüge den Erfordernissen der Gemeinschaft allerdings nur zum Teil Rechnung. Dies träfe insbesondere für die Belange der Gemeinschaftspolitiken im Bereich der Sicherheit der Fischereifahrzeuge, der Erreichung der Ziele des Binnenmarkts und in der Fischerei zu, wo unterschiedliche Baunormen zu Wettbewerbsverzerrungen führen könnten. Die Kommission empfiehlt in ihrer Mitteilung an den Rat zum Subsidiaritätsprinzip⁽¹⁾, daß der Beitritt der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft zum Protokoll von Torremolinos und nicht ein internes Gemeinschaftsvorgehen der beste Weg wäre, obigen Erfordernissen Rechnung zu tragen.

145. Der Beitritt der Gemeinschaft wäre in der Tat Garantie dafür, daß das Übereinkommen gemeinschaftsweit zum gleichen Zeitpunkt zur Anwendung gelangt. Die Kommission weist darauf hin, daß kein anderer Ansatz eine einheitliche und gleichzeitige Anwendung in der Gemeinschaft sicherstellen könne. Sie hat dem Rat eine entsprechende Empfehlung für einen Beschluß des Rates über Verhandlungsdirektiven für die Kommission übermittelt. Nach dem im Rat am 3. Februar 1993 erzielten Einvernehmen werden die Kommission und die Mitgliedstaaten an der Konferenz teilnehmen und sich um die Vertretung gemeinschaftlicher Interessen bemühen. Folgende Hauptziele sollen bei den Verhandlungen zur Gewährleistung eines einheitlich hohen Sicherheitsstandards der europäischen Fischereiflotte verfolgt werden: Einräumung des Rechts, auf Gemeinschaftsebene geeignete Vorschriften für Schiffe zwischen 24 und 45 m zu erlassen, und Offenhaltung der Möglichkeit für die Gemeinschaft, Vertragspartei des Protokolls zu werden, sofern der Rat dies beschließt.

Die Rolle der Gemeinschaft zur Unterstützung der IMO

146. Die vier untersuchten spezifischen Bereiche zeigen, daß Lösungen dieser Probleme unbedingt im Rahmen der IMO gefunden werden müssen. Die Gemeinschaft muß hierbei jedoch sowohl innerhalb der IMO als auch flankierend hierzu eine wichtige Rolle spielen, um sicherzustellen, daß die Entscheidungsfindung im Rahmen der IMO tatsächlich ihre Ziel erreicht und nicht unnötig so lange verzögert wird, bis sie unglaublich oder unwirksam wird.

(1) SEK(92) 1992 endg. vom 27.10.92.

147. Die Gemeinschaft muß daher eine koordinierte Haltung anstreben, um die Annahme erforderlicher neuer Vorschriften oder die Änderung bisheriger voranzutreiben.

148. Bislang erwies es sich als schwierig, eine solche Gemeinschaftsrolle zu entwickeln. Die Mitgliedstaaten sind beispielsweise bisweilen der erforderlichen Koordinierung ausgewichen, was zu Reibungen und Ineffizienz bei der Aufgabe geführt hat, dafür zu sorgen, daß die Arbeiten in der IMO den Erfordernissen der Gemeinschaft angemessen Rechnung tragen. Sie haben sich auch dagegen gesträubt, den derzeitigen Beobachterstatus der Gemeinschaft bei der IMO konsequenterweise auszubauen, um ihn den wachsenden Zuständigkeiten der Gemeinschaft anzupassen. Endergebnis eines solchen Verhaltens kann eine unannehmbare Beschränkung der Rolle der Gemeinschaftsorgane bei der Festlegung und Umsetzung von Standards sein, die sich unmittelbar auf das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts, die Sicherheit von Schiffen sowie den Schutz des menschlichen Lebens und der Meeresumwelt auswirken.

149. Nach Ansicht der Kommission muß sich dies rasch ändern. Positive Ansätze sieht sie dabei in einem gemeinsamen Vorgehen der Gemeinschaft, um ein weiteres koordiniertes und entschlossenes Tätigwerden bei den laufenden Arbeiten der IMO zu unterstützen und zu fördern, wie es der Rat auf seiner außerordentlichen Tagung vom 25.1.1993 gefordert hat. Ziel dabei sind

- die gemeinsame Ermittlung vorrangiger Problembereiche;
- die Unterbreitung von Vorschlägen für die IMO und
- eine gut koordinierte Unterstützung während der Verhandlungsphase.

Besondere Beachtung sollte in diesem Zusammenhang den gemeinsamen Maßnahmen geschenkt werden, die darauf abzielen, im Rahmen der IMO - also auf internationaler Ebene - die Annahme solcher Maßnahmen zu fördern, denen die in den vorangegangenen Kapiteln dieser Mitteilung aufgezeigten Gemeinschaftsbestimmungen zugute kamen.

150. Dieses Konzept dürfte nicht nur den internationalen Entscheidungsfindungsprozeß beschleunigen, sondern seinerseits die konvergente Anwendung derartiger Vorschriften in der Gemeinschaft fördern.

151. Schließlich sollte die Beteiligung der Gemeinschaft in der IMO geprüft werden, so daß diese in Bereichen, die unter ihre Zuständigkeit fallen, möglichst wirkungsvoll erfolgen kann, beispielsweise im Zusammenhang mit der Vollendung des Binnenmarkts, der Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik und der Umweltpolitik. In Anbetracht der Erfahrungen aus der Tätigkeit der Gemeinschaft wäre gegebenenfalls zu prüfen, ob und wie die Gemeinschaft Mitglied der IMO werden sollte, um eine möglichst wirkungsvolle Beteiligung zu erzielen.

Ausschuß "Sichere Meere"

152. Die Kommission beabsichtigt, gemäß dem Beschluß 87/373/EWG des Rates vom 13. Juli 1987⁽¹⁾ zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse dem Rat einen Beschluß zur Einsetzung eines Ausschusses "Sichere Meere" (Committee on Safe Seas - COSS) vorzuschlagen.

153. Der COSS wäre das Forum zur Ermittlung und Beurteilung vorrangiger Themen - einschließlich solcher, für die am besten Lösungen auf internationaler Ebene in Frage kommen - und zur Koordinierung der Beiträge der Mitgliedstaaten zu diesen Themen im Rahmen der IMO.

154. Für eine solche Zusammenarbeit sollten Leitlinien festgelegt werden, um ein wirkungsvolles Vorgehen sicherzustellen, gleichzeitig jedoch der Arbeitsmethodik und der technischen Natur eines Großteils der Arbeiten der IMO Rechnung zu tragen. Dabei soll berücksichtigt werden, daß mögliche negative Reaktionen auf die Entwicklung regionaler Stimmen innerhalb dieser Organisation weitestgehend begrenzt werden müssen.

155. Der COSS würde auch für die konvergente und rechtzeitige gemeinschaftsweite Anwendung der im Rahmen der IMO getroffenen Beschlüsse einschließlich der erforderlichen Flankierungsmaßnahmen Sorge tragen.

156. Die Einsetzung des COSS könnte auch zu einer Begrenzung der Zahl der Ausschüsse beitragen, indem der COSS Arbeiten übernimmt, mit denen Ad-hoc-Ausschüsse bezüglich der obigen gezielten oder künftigen Maßnahmen betraut wurden.

157. Während der Phase, in der der Rat und das Europäische Parlament den Vorschlag für die Einsetzung des COSS prüfen, sollten die Kommission und die Mitgliedstaaten ihr Vorgehen im Rahmen der IMO auf den vorrangigen Gebieten koordinieren, die in diesem Kapitel dargelegt sind. Die aus einer solchen Koordinierung gewonnenen Erfahrungen ließen sich zudem in die Leitlinien für den COSS einbinden.

(1) Beschluß des Rates vom 13. Juli 1987 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse.

ANHANG 1

DAS AKTIONSPROGRAMM

A. RECHTSAKTE DES RATES

1. Vorschläge, die 1993 durch die Kommission angenommen werden sollen:

- Beförderung gefährlicher und umweltschädlicher Güter auf dem Seeweg - Mindestanforderungen an Schiffe, die in Seehäfen der Gemeinschaft einlaufen oder aus diesen auslaufen; Ziel ist die rechtzeitige und umfassende Unterrichtung der Behörden, damit diese bei Bedarf angemessen tätig werden können (EG-Richtlinie über ein Meldesystem, zweite Phase). Kap. 3 ii).
- Strengere Überprüfung der Schiffe durch den Hafenstaat (EG-Richtlinie zur Aufstellung gemeinsamer Kriterien für die Auswahl der Schiffe, die verstärkt überprüft werden sollen). Kap. 2 i).
- Internationale Vorschriften und bestimmte Resolutionen der Internationalen Seeschiffahrts-Organisation: konvergente Anwendung bestimmter IMO-Resolutionen (zum Beispiel zu Tankern, Massengutfrachtern und Fahrgastschiffen) in der Gemeinschaft. Kap. 1 iii).
- Einführung gemeinsamer Sicherheitsvorschriften für:
 - . die Ausrüstungen von Fracht- und Fahrgastschiffen. Kap. 1 ii).
 - . die Ausbildung von Seeleuten (Mindestausbildungsniveau für bestimmte Berufe in der Seeschifffahrt). Kap. 1 v).
- Einführung gemeinsamer Regeln und Standards für Klassifikationsgesellschaften und technische Sicherheitsstandards für Schiffe. Kap. 1 i).
- Entscheidung zur Einsetzung eines Ausschusses "Sichere Meere". Kap. 4 letzter Abschnitt.

2. Vorschläge, die im Zeitraum 1994-1995 von der Kommission angenommen werden dürften:

- Weitere Maßnahmen zur konvergenten Anwendung der IMO-Resolutionen. Kap. 1 iii).
- Richtlinien mit Sicherheitsanforderungen an Schiffe, die nicht in den Geltungsbereich der einschlägigen internationalen Übereinkommen fallen (Fahrgastschiffe im Binnenverkehr, Fischereifahrzeuge mit einer Länge unter 45 m, kleine Frachtschiffe). Kap. 1 i).

- Weitere Regeln über (nichtobligatorische) Ausrüstungen von Seeschiffen, Kap. 1 ii), und über das Mindestausbildungsniveau von Schiffskapitänen und -offizieren, Kap. 1 v).
- Hafenstaatkontrolle: Harmonisierung der Regeln für das Festhalten von Schiffen und Schaffung von Verfahren zur Kontrolle der Wirksamkeit der Überprüfungen. Kap. 2 ii).
- Maßnahmen zur Verkehrsüberwachung und -unterstützung, unter anderem Ermittlung von ökologisch empfindlichen Gebieten (Kap. 3 i)), Harmonisierung der VTS-Verfahren (Kap. 3 iii) a)) und Verfahren zur Deckung der Kosten der Einrichtungen für die Verkehrsüberwachung bzw. -unterstützung (Kap. 3 iii) b)).
- Maßnahmen zur Kontrolle dampfförmiger Emissionen, zur betriebs- und mangel- bzw. unfallbedingten Verschmutzung durch kleine Wasserfahrzeuge sowie zum Schwefelgehalt in flüssigen Kraftstoffen. Kap. 3 iv).
- Maßnahmen zur Ratifizierung des Protokolls zum Übereinkommen von Torremolinos (Kap. 4).

B. SONSTIGE MASSNAHMEN

- Ausbildungsprogramme für Schiffsbesatzungen, Besichtiger, VTS-Operateure und im Rahmen der Hafenstaatkontrolle tätige Überprüfer. Kap. 2, 3 und 4.
- Einrichtungen für die Verkehrsüberwachung und -unterstützung: Weiterentwicklung des VTS-Systems; unter anderem durch Treffen von Notfallvorkehrungen, Durchführung von Demonstrationsvorhaben im Bereich der automatischen Feststellung einer Schiffsposition mittels Transpondern, Schaffung einer ständigen europäischen Verkehrsbeobachtungsstelle, Aufstellung eines europäischen Funknavigationsplans und Ausbau des LORAN-C-Systems im Mittelmeerraum. Kap. 3 iii). Entwicklung und Nutzung von Auffanganlagen. Kap. 3 iv).
- Studien zur:
 - Bewertung des Abwrackbedarfs und der Abwrackmöglichkeiten
 - Koordinierung der verfügbaren Bergungskapazitäten
 - Risikobewertung und -verhütung
 - finanziellen Haftung der Eigentümer der Ladung bei Einsatz unternormiger Schiffe
 - Verantwortung des Schiffseigners für die Sicherheit von Besatzung und Fahrgästen
 - Durchführbarkeit einer zivilrechtlichen Haftungsregelung bei einer Schädigung der Umwelt.
 - Bewertung der Ergebnisse von Berichten über Unfälle, insbesondere Unfälle auf Massengutfrachtern.
- FuE: Ausrichtung des Verkehrsforschungs- und -entwicklungsprogramms auf die im Rahmen der gemeinsamen Seeverkehrssicherheitspolitik festgelegten Prioritäten, z.B. der Faktor Mensch bei Unfällen im Seeverkehr und die Konzipierung umweltfreundlicher Tanker.

177/93

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS UND ERLÄUTERUNGEN

BCH	Code für den Bau und die Ausrüstung von Schiffen zur Beförderung gefährlicher Chemikalien als Massengut (von der IMO verabschiedet)
COST 301 und 311	Forschungsprojekte im Rahmen der Zusammenarbeit auf wissenschaftlichem und technischem Gebiet (COST) zu den Möglichkeiten der Errichtung eines gemeinschaftsweiten Seeverkehrslenkungssystems
ECDIS	Electronic Chart Display and Information System; technische Neuentwicklung zur Ablösung der herkömmlichen Seekarten durch rechnergestützte Displays an Bord der Schiffe (elektronische Seekarte)
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
EPTO	European Parliament Traffic Observatory - Ständige Europäische Verkehrsbeobachtungsstelle (Meldekopf)
EURET	EG-Verkehrsforschungs- und -entwicklungsprogramm
(EWG-)Vertrag	der 1957 in Rom unterzeichnete Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
EWTIS	Forschungs- und Entwicklungsvorhaben zum Informationsaustausch zwischen Mitgliedstaaten
Flaggenstaat	der Staat, dessen Flagge ein Seeschiff führen darf
Forum der maritimen Industrien	europäisches Forum mit Vertretern der maritimen Industrien, der Gewerkschaften, der Ministerien von EG- und skandinavischen EFTA-Ländern, des Europäischen Parlaments und der EG-Kommission
GMDS	Global Maritime Distress and Safety System; das neue weltweite Seenotruf- und Rettungssystem
IACS	Internationaler Verband der Klassifikationsgesellschaften
IALA	Internationaler Verband der Seezeichenverwaltungen
IAPH	Internationaler Verband der Seehäfen
ILO/IAO	Internationale Arbeitsorganisation, eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen
IMDG-Code	Code für die Beförderung gefährlicher Güter mit Seeschiffen; von der IMO am 6. November 1991 als EntschlieÙung A.716(17) verabschiedet
IMO	Internationale Seeschiffahrtsorganisation, eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen
IOPP-Zeugnis	Internationales Zeugnis über die Verhütung der Ölverschmutzung; wird vom Hafenstaat bzw. in dessen Namen nach Abschluß der Überprüfungen an Bord eines Schiffes ausgestellt

Klassifikationsgesellschaften	Privat- oder öffentlich-rechtliche Organisationen, die die Seetüchtigkeit, die Sicherheit, die Umweltschutzeinrichtungen und die Ausrüstung von Seeschiffen überprüfen
Loran-C	Funkortungssystem für die Seeschifffahrt
Maastrichter Vertrag	1992 in Maastricht von den EG-Mitgliedstaaten unterzeichneter Vertrag über die Europäische Union, mit dem der EWG-Vertrag geändert wird
MARPOL	Internationales Übereinkommen von 1973 zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe, geändert durch das Protokoll von 1978
P & I-Club	Protection and Indemnity; private Versicherer, die sich bei der Versicherung von Schiffen und ihren Ladungen zusammentun (Haftpflichtversicherung der Reeder)
RTIS	Regional Traffic Information Service; FuE-Projekt
SBT	Segregated Ballast Tanker; Tanker mit eigens für sauberen Ballast bestimmten Tanks
SOLAS	Internationales Übereinkommen von 1974 zum Schutz des menschlichen Lebens auf See
STCW	Internationales Übereinkommen von 1978 über Ausbildung, Befähigung und Wachdienst von Seeleuten
Torremolinos-Übereinkommen	Internationales Übereinkommen von 1977 über die Sicherheit von Fischereifahrzeugen
VTS	Vessel Traffic Services; mit moderner Technik arbeitendes System zur Beobachtung, navigatorischen Unterstützung und gegebenenfalls Lenkung des Seeverkehrs von der Küste aus

28.05.93**Beschluß
des Bundesrates**

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über
eine gemeinsame Politik im Bereich der Sicherheit im Seeverkehr

KOM(93) 66 endg.; Ratsdok. 5038/93

Der Bundesrat hat in seiner 657. Sitzung am 28. Mai 1993 zu der Vorlage wie folgt
Stellung genommen:

Der Bundesrat begrüßt die Mitteilung der Kommission als geeigneten Schritt für die
Umsetzung der Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit im Seeverkehr auf
europäischer und internationaler Ebene unter Hinweis auf seinen Beschluß vom
26. März 1993 zur Schiffssicherheit - BR-Drucksache 75/93 (Beschluß) -.

Die Bundesregierung wird gebeten, in den weiteren Beratungen auf europäischer und
internationaler Ebene sicherzustellen, daß die Effektivität der dringend
erforderlichen Maßnahmen nicht durch Doppelarbeit gemindert wird. In diesem
Zusammenhang sollten auch die Anregungen der (Verkehrs-) Wirtschaft
berücksichtigt werden.