

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2009/45/EG über Sicherheitsvorschriften und -normen für Fahrgastschiffe“

(COM(2016) 369 final — 2016/170(COD))

(2017/C 034/28)

Berichtersteller: **Tomas ABRAHAMSSON**

Befassung	Europäisches Parlament, 9.6.2016
	Rat der Europäischen Union, 22.6.2016
Rechtsgrundlage	Artikel 100 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
	(COM(2016) 369 final — 2016/170(COD))
Zuständige Fachgruppe	Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft
Annahme in der Fachgruppe	6.10.2016
Verabschiedung auf der Plenartagung	19.10.2016
Plenartagung Nr.	520
Ergebnis der Abstimmung	229/0/3
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der EWSA begrüßt im Großen und Ganzen den Vorschlag der Europäischen Kommission zur Änderung der Richtlinie 2009/45/EG über Sicherheitsvorschriften und -normen für Fahrgastschiffe. Wie im Rahmen der Eignungsprüfung der Rechtsvorschriften festgestellt (REFIT, „Kurskorrektur: EU-Sicherheitsvorschriften für Fahrgastschiffe — Fitness-Check“, COM(2015) 508 final), lässt es die Richtlinie 2009/45/EG bei einigen Begriffsbestimmungen und Anforderungen an Klarheit vermissen und enthält überholte oder sich überschneidende Anforderungen, was zu einer uneinheitlichen Anwendung des Rechtsrahmens für Fahrgastschiffe geführt hat. Mit der vorgeschlagenen Änderungen sollen die Rechtsvorschriften vereinfacht, Überschneidungen und redundante Verweise beseitigt sowie die Anforderungen und der Geltungsbereich präzisiert werden und gleichzeitig das aktuelle Sicherheitsniveau gewahrt bleiben.

1.2. Die EU-Rechtsvorschriften für Fahrgastschiffe sind von großer Bedeutung, da jährlich 120 Mio. Menschen auf Fahrgastschiffen auf Inlandfahrten befördert werden. Dem Vorschlag zur Änderung der Richtlinie 2009/45/EG zufolge sind allerdings alle kleinen Schiffe mit einer Länge von weniger als 24 Meter vom Geltungsbereich der Richtlinie ausgenommen; gegenwärtig betrifft diese Regelung nur vorhandene Fahrgastschiffe, nicht jedoch neue Schiffe.

1.3. Als Begründung für diesen Vorschlag wird erstens die Tatsache angeführt, dass die Richtlinie 2009/45/EG derzeit nur für 70 der 1 950 kleinen Schiffe gilt, sowie zweitens das Subsidiaritätsprinzip: Diese Schiffe werden für eine große Bandbreite von Dienstleistungen gebaut, weshalb die Festlegung gemeinsamer Vorschriften außerordentlich schwierig ist. Die Mitgliedstaaten wären an sich besser in der Lage, Vorschriften zu erlassen.

1.4. Der EWSA nimmt diese Begründung zur Kenntnis, empfiehlt jedoch, die Anwendung auf neue Schiffe mit einer Länge von weniger als 24 Meter im Interesse der Sicherheit der Fahrgäste beizubehalten.

1.5. In dem Vorschlag zur Änderung der Richtlinie 2009/45/EG wird präzisiert, dass für die Zwecke dieser Richtlinie Aluminium gegenüber Stahl ein gleichwertiger Werkstoff ist und die entsprechenden Brandschutzanforderungen anzuwenden sind. Gegenwärtig lassen nicht alle Mitgliedstaaten Aluminiumschiffe nach dieser Richtlinie zu, was zu einer unausgewogenen Situation führt. Der EWSA begrüßt diese Präzisierung.

1.6. Der EWSA begrüßt ausdrücklich die Bedeutung, die dem Zugang von Personen mit eingeschränkter Mobilität in den geltenden EU-Vorschriften für die Sicherheit von Fahrgastschiffen (Erwägungsgrund 17 der Richtlinie 2009/45/EG) beigemessen wird, und stellt zu seiner Zufriedenheit fest, dass die EU-Normen im Vergleich zu internationalen Normen, in denen diesbezüglich keine zwingende Bestimmung enthalten ist, einen wichtigen Mehrwert bringen. Der EWSA bewertet diese Verpflichtung als äußerst positiv und betont, dass sie auf alle Schiffe, die auf Inlandfahrten eingesetzt werden, Anwendung finden sollte.

1.7. Der EWSA begrüßt die in Form des neuen Buchstabens za) von der Europäischen Kommission vorgenommene Präzisierung. In diesem Buchstaben wird präzisiert, dass „gleichwertiger Werkstoff“ Aluminiumlegierungen oder jeden anderen nicht brennbaren Werkstoff bedeutet, der einen Gefügezusammenhang und eine Widerstandsfähigkeit aufweist, die aufgrund der vorhandenen Isolierung denen von Stahl am Ende der jeweiligen Feuereinwirkung beim Normal-Brandversuch gleichwertig sind. Der EWSA begrüßt diese Präzisierung grundsätzlich, da einige Mitgliedstaaten gemäß dieser Richtlinie keine Aluminiumschiffe zulassen, empfiehlt jedoch, die entsprechenden technischen Normen im Anhang zu Richtlinie 2009/45/EG in Zusammenarbeit mit nationalen Experten weiter zu klären.

2. Einleitung und Hintergrund

2.1. Die geografische Beschaffenheit Europas, das eine große Halbinsel ist, macht deutlich, wie entscheidend Seeverkehrsdienste, einschließlich der Beförderung von Fahrgästen, sind. Jährlich werden in den Häfen der EU mehr als 400 Mio. Fahrgäste abgefertigt, von denen 120 Mio. von Fahrgastschiffen auf Inlandfahrten befördert werden. Daher müssen höchste Sicherheitsstandards in den EU-Gewässern gewährleistet werden, zumal die Sicherheitsvorschriften für Fahrgastschiffe erhebliche Auswirkungen insbesondere auf die Umwelt, das Arbeitsrecht, die Mobilität der EU-Bürger sowie die Erleichterung des Handels mit Fahrgastschiffen haben, da Letztere in der gesamten EU denselben Normen unterliegen.

2.2. Als Reaktion auf die „Estonia“-Katastrophe änderte die Internationale Seeschiffahrtsorganisation (IMO) das Internationale Übereinkommen zum Schutz des menschlichen Lebens auf See (International Convention for the Safety of Life at Sea — SOLAS) und erhöhte u. a. die Anforderungen an die Leckstabilität für Ro-Ro-Fahrgastschiffe.

2.3. Es kam indes auch weiter zu Unfällen, weshalb Europa in den letzten 20 Jahren ergänzende Sicherheitsvorschriften für Fahrgastschiffe ausgearbeitet hat, darunter einige spezifische Vorschriften, beispielsweise die Registrierung der an Bord befindlichen Personen, neben dem SOLAS-Übereinkommen für Auslandfahrten, unter die auch Fahrten zwischen zwei EU-Mitgliedstaaten fallen, sowie eine weitaus größere Zahl an EU-Vorschriften für Inlandfahrten.

2.4. Die Vorschläge leiten sich aus dem REFIT-Programm (für „Regulatory Fitness and Performance“) zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung ab, dem die Europäische Kommission auch das Regelwerk für die Sicherheit von Fahrgastschiffen unterzogen hat.

2.5. Ziel war die Vereinfachung und Straffung des bestehenden EU-Rechtsrahmens für die Sicherheit von Fahrgastschiffen wo immer möglich, um

- EU-Vorschriften nur dort, wo sie notwendig und angemessen sind, beizubehalten;
- eine ordnungsgemäße und einheitliche Anwendung sicherzustellen;
- Überschneidungen und Unstimmigkeiten zu beseitigen.

Dies steht im Einklang mit den Empfehlungen des EWSA in Sachen REFIT, die er in seiner vor Kurzem verabschiedeten Sondierungsstellungnahme (SC/044 vom 26. Mai 2016) ausgesprochen hat.

2.6. Mit dem kohärenten Paket von Vorschlägen sollen ebendiese Ziele erreicht werden. Das Maßnahmenpaket für die Sicherheit von Fahrgastschiffen beinhaltet Vorschläge zur Überprüfung nahezu aller EU-Vorschriften für die Sicherheit von Fahrgastschiffen, selbstverständlich mit Ausnahme der technischen Richtlinie 2003/25/EG über besondere Stabilitätsanforderungen für Ro-Ro-Fahrgastschiffe.

2.7. Das Paket umfasst folgende drei Vorschläge:

- Beschränkung und Präzisierung des Geltungsbereichs der Richtlinie 2009/45/EG (technische Anforderungen für im Seeverkehr eingesetzte Fahrgastschiffe auf Inlandfahrten);

- Verbesserung und Klärung der Berichterstattungspflichten gemäß Richtlinie 98/41/EG (Registrierung der an Bord von Fahrgastschiffen befindlichen Personen) in Verbindung mit anderen Rechtsinstrumenten (Richtlinie 2010/65/EU über Meldeformalitäten und Richtlinie 2002/59/EG über das gemeinschaftliche Überwachungs- und Informationssystem für den Schiffsverkehr), um so auch Überschneidungen zu beseitigen;
- Präzisierung und Vereinfachung der EU-Vorschriften für Besichtigungen und Überprüfungen von Ro-Ro-Fahrgastschiffen (die neben Fahrgästen auch Fahrzeuge und Züge befördern können) und Fahrgast-Hochgeschwindigkeitsfahrzeugen.

2.8. Der erstgenannte Vorschlag ist Gegenstand dieser Stellungnahme.

2.9. Die Richtlinie 2009/45/EG vom 6. Mai 2009 ist eine Neufassung der Richtlinie 98/18/EG, die aus Gründen der Klarheit erforderlich wurde. Mit ihr wird ein einheitlicher Sicherheitsstandard für Fahrgastschiffe auf Inlandfahrten eingeführt. Nachdem die Eignungsprüfung der Rechtsvorschriften ergeben hat, dass die geltenden Bestimmungen vereinfacht und präzisiert werden müssen, was der EWSA ausdrücklich unterstützt, macht sich die Europäische Kommission nunmehr, fünfzehn Jahre später, an die Überarbeitung der Richtlinie.

2.10. Der EWSA hat im Bereich der Rechtsvorschriften zur Seeverkehrssicherheit mit mehreren Stellungnahmen einen aktiven Beitrag geleistet. So verabschiedete er konkret zur Frage der Sicherheit von Fahrgastschiffen am 29. Mai 1996 eine Stellungnahme zu Sicherheitsvorschriften und -normen für Fahrgastschiffe⁽¹⁾ und am 11. Dezember 2002 eine Stellungnahme zu Stabilitätsanforderungen für Ro-Ro-Fahrgastschiffe sowie zur Änderung der Richtlinie 98/18/EG über Sicherheitsvorschriften und -normen für Fahrgastschiffe. Zudem unterstützte der EWSA am 16. Januar 2008 den Vorschlag zur Neufassung der erwähnten Richtlinie 98/18/EG vorbehaltlos.

2.11. Angesichts der Bedeutung der derzeit von der Europäischen Kommission durchgeführten Überarbeitung weist der EWSA auf den großen Stellenwert hin, den er der kontinuierlichen Verbesserung der Sicherheit von Fahrgastschiffen auf Inlandfahrten beimisst.

3. Wesentlicher Inhalt des Kommissionsvorschlags

3.1. Die Richtlinie 2009/45/EG über Sicherheitsvorschriften und -normen für Fahrgastschiffe gilt für Schiffe aus Stahl oder einem gleichwertigen Werkstoff und für Hochgeschwindigkeitsfahrzeuge ungeachtet ihrer Länge. Die Richtlinie gilt EU-weit und nur für Inlandfahrten und enthält technische Anforderungen in Bezug auf den Bau, die Stabilität, den Brandschutz und die Rettungsmittel, die auf den Bestimmungen des SOLAS-Übereinkommens (Internationales Übereinkommen von 1974 zum Schutz des menschlichen Lebens auf See, in seiner jeweils geltenden Fassung.) sowie auf Anforderungen beruhen, die als Reaktion auf eine Reihe von Schiffsunglücken festgelegt worden waren, bei denen Todesopfer zu beklagen waren. Insofern war es nötig, den etwas fragmentierten Charakter der Rechtsvorschriften anzugehen.

3.2. Nach der Eignungsprüfung der Rechtsvorschriften im Rahmen des REFIT-Programms der Europäischen Kommission zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung und der Agenda für bessere Rechtsetzung gelangte die Europäische Kommission zu dem Schluss, dass noch Spielraum für weitere Verbesserungen des Sicherheitsniveaus sowie der Effizienz und Verhältnismäßigkeit bestimmter rechtlicher Anforderungen der genannten Richtlinie besteht. Die vorgeschlagene Überarbeitung zielt deshalb auf die Vereinfachung und Straffung des geltenden Rechtsrahmens ab, der zwar seinen Zweck erfüllt und nach wie vor in hohem Maße relevant ist, jedoch von einigen überholten, widersprüchliche und sich überschneidenden Anforderungen befreit werden muss.

3.3. Die Europäische Kommission schlägt eine begrenzte Zahl an Änderungen der geltenden Richtlinie in folgenden Bereichen vor:

- Schiffe mit einer Länge von weniger als 24 Meter werden vom Geltungsbereich der Richtlinie ausgenommen, da kleine Schiffe zumeist aus anderen Werkstoffen als Stahl gebaut werden und bereits nach nationalen Rechtsvorschriften zugelassen sind.
- Es wird präzisiert, dass für die Zwecke der Richtlinie Aluminium gegenüber Stahl ein gleichwertiger Werkstoff ist (was sich auf die entsprechenden Brandschutzanforderungen auswirkt) und dass Offshore-Servicefahrzeuge für Windkraftanlagen ebenso wie Traditionsschiffe nicht in den Geltungsbereich der Richtlinie fallen.
- Die Definition der Seegebiete in der Richtlinie 2009/45/EG wird präzisiert und vereinfacht, und der Verweis „wo Schiffbrüchige anlanden können“ sowie der Begriff „Zufluchtsort“ werden gestrichen.

⁽¹⁾ ABl. C 212 vom 22.7.1996, S. 21.

3.4. In dem REFIT-Bericht wird außerdem empfohlen, auf der Grundlage funktionaler Anforderungen und als Teil eines zielbasierten einheitlichen Rahmens Leitlinien oder Normen für kleine Schiffe sowie für Schiffe, die nicht aus Stahl oder einem gleichwertigen Werkstoff gebaut sind, zu entwickeln.

3.5. Schließlich sei darauf verwiesen, dass die Europäische Kommission mit ihrem Vorschlag das aktuelle, mit der Richtlinie 2009/45/EG geschaffene gemeinsame Sicherheitsniveau für Schiffe, die auf Inlandfahrten in EU-Gewässern verkehren, wahren will, wodurch die Umregistrierung von Schiffen zwischen den Mitgliedstaaten erleichtert wird und gleiche Wettbewerbsbedingungen auf Inlandfahrten ermöglicht werden.

4. Allgemeine Bemerkungen

4.1. Der EWSA stellt fest, dass die Eignungsprüfung der Rechtsvorschriften, die für die EU-Sicherheitsvorschriften und -normen für Fahrgastschiffe vorgenommen wurde, möglicherweise durch den Mangel an verfügbaren Daten beeinträchtigt worden ist, und fordert deshalb künftig eine bessere Datenerfassung und wirksamere Überwachungssysteme, um aussagekräftigere Bewertungen nach der Umsetzung der Rechtsvorschriften vornehmen zu können.

4.2. Der EWSA nimmt die Gründe zur Kenntnis, aus denen kleine Schiffe (unter 24 Meter Länge) vom Geltungsbereich der Richtlinie ausgenommen wurden, ist jedoch der Auffassung, dass die Anwendung auf neue Schiffe unter 24 Meter Länge beibehalten werden sollte.

4.3. In dem REFIT-Bericht sowie in Erwägungsgrund 17 der Richtlinie 2009/45/EG ist festgehalten, dass EU-Normen sicherstellen müssen, dass der Zugang von Personen mit eingeschränkter Mobilität zu Fahrgastschiffen, die auf Inlandfahrten eingesetzt werden, gewährleistet ist — ein Element, das in internationalen Normen zwar empfohlen, aber nicht verpflichtend ist. Der EWSA bewertet diese Verpflichtung als äußerst positiv und betont, dass sie auf alle Schiffe, die auf Inlandfahrten eingesetzt werden, Anwendung finden sollte.

4.4. Er ist außerdem der Meinung, dass alle Fahrgäste über die Einzelheiten in Bezug auf die Sicherheit an Bord des Schiffes unterrichtet werden müssen. Es ist von grundlegender Bedeutung, dass die entsprechenden Informationen auch Personen mit Behinderungen erreichen.

5. Besondere Bemerkungen zu den vorgeschlagenen Änderungen an der Richtlinie 2009/45/EG

5.1. Artikel 2 — Begriffsbestimmungen

5.1.1. Buchstabe h): Obwohl die Begriffsbestimmung für „neues Schiff“ — ein Schiff, dessen Kiel am oder nach dem 1. Juli 1998 gelegt wurde oder das sich zu dem genannten Zeitpunkt in einem entsprechenden Bauzustand befand — überholt ist, wird keine Änderung vorgeschlagen.

5.1.2. Buchstabe u): Die Ersetzung von „Aufnahmestaat“ durch „Hafenstaat“ wird nicht erläutert. Der EWSA empfiehlt der Europäischen Kommission, diese terminologische Änderung, die möglicherweise mit einer inhaltlichen Änderung einhergeht, zu begründen.

Zudem differenziert die Richtlinie in diesem Punkt offenbar nicht zwischen Flaggen von Mitgliedstaaten und Flaggen von Nichtmitgliedstaaten, was aber von Bedeutung sein könnte, da die betreffenden Schiffe Leistungen im Rahmen der Seekabotage erbringen (Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 des Rates vom 7. Dezember 1992 zur Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf den Seeverkehr in den Mitgliedstaaten (Seekabotage)).

5.1.3. Neuer Buchstabe za): In diesem Buchstaben wird präzisiert, dass „gleichwertiger Werkstoff“ Aluminiumlegierungen oder jeden anderen nicht brennbaren Werkstoff bedeutet, der einen Gefügezusammenhang und eine Widerstandsfähigkeit aufweist, die aufgrund der vorhandenen Isolierung denen von Stahl am Ende der jeweiligen Feuereinwirkung beim Normal-Brandversuch gleichwertig sind. Der EWSA begrüßt diese Präzisierung grundsätzlich, da einige Mitgliedstaaten gemäß dieser Richtlinie keine Aluminiumschiffe zulassen, empfiehlt jedoch, die entsprechenden technischen Normen im Anhang zu Richtlinie 2009/45/EG in Zusammenarbeit mit nationalen Experten weiter zu klären.

Nach Meinung des EWSA kann die neue Begriffsbestimmung für „gleichwertiger Werkstoff“, insbesondere der Verweis auf „jeden anderen nicht brennbaren Werkstoff“, verwirrend sein, da darin nicht angemessen festgelegt ist, welcher Art von Werkstoff ein Werkstoff gleichwertig sein muss, um in den Anwendungsbereich der geänderten Richtlinie zu fallen.

5.1.4. Neuer Buchstabe zd): Die vorgeschlagene Definition von „Sportboot/Sportfahrzeug“ lautet „ein nicht für den Handel eingesetztes Schiff, das keine Fracht und nicht mehr als 12 Fahrgäste befördert, unabhängig von der Antriebsart“. Nach Auffassung des EWSA sollte der Wortlaut der geltenden Richtlinie „[...] und zu kommerziellen Zwecken [...] Fahrgäste befördert [...]“ aus Gründen der Klarheit beibehalten werden.

5.2. Artikel 3 — Geltungsbereich

5.2.1. Ziffer 1, Buchstabe a): [Diese Richtlinie gilt für] „neue und vorhandene Fahrgastschiffe ab einer Länge von 24 Metern“. In dem Vorschlag zur Änderung der Richtlinie 2009/45/EG werden kleine Schiffe ausgeschlossen, während in den geltenden Vorschriften nur vorhandene Schiffe, nicht jedoch „neue“ Schiffe unter 24 Meter Länge ausgeschlossen sind. Siehe Ziffer 5.1.1 zur Begriffsbestimmung „neues Schiff“.

5.2.2. Als Begründung für diesen Ausschluss wird angeführt, dass die Richtlinie 2009/45/EG derzeit nur für 70 der 1 950 kleinen Schiffe gilt.

5.2.3. Weiterhin wird als Begründung für den vorgeschlagenen Ausschluss das Subsidiaritätsprinzip angeführt, da diese Schiffe für eine große Bandbreite von Dienstleistungen gebaut werden, weshalb es äußerst schwierig ist, gemeinsame Vorschriften festzulegen. Die Mitgliedstaaten wären an sich besser in der Lage, Vorschriften zu erlassen.

5.2.4. Der EWSA kann diese Argumente nur schwer nachvollziehen. Wenn 96 % der Flotte kleinerer Schiffe nicht unter die Richtlinie fallen, da sie nicht aus Stahl oder einem gleichwertigen Werkstoff gebaut sind oder ausschließlich in Hafengebieten eingesetzt werden usw., nützt ihnen ein Ausschluss von Schiffen unter 24 Meter Länge nicht. Was ist jedoch mit den übrigen 4%?

5.2.5. Wenn harmonisierte Normen für bestimmte Schiffe unter 24 Meter Länge nicht geeignet sind, dann können die Mitgliedstaaten bereits heute Ausnahmen nach Artikel 9 der Richtlinie erlassen. Wird der Vorschlag zur Änderung der Richtlinie in diesem Punkt jedoch angenommen, werden einige Schiffe mit einer Länge von bis zu 24 Metern nicht länger in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen.

5.2.6. Ein Schiff mit einer Länge von 24 Metern ist nicht unbedingt ein unbedeutendes Schiff, da es bis zu 250 Fahrgäste an Bord befördern kann. Somit könnte das Argument ins Treffen geführt werden, dass Fahrgäste die gleichen Rechte haben sollten, ob ihr Schiff nun 23,9 Meter oder 24,1 Meter lang ist. Daher ist der EWSA der Auffassung, dass die Anwendung auf neue Schiffe unter 24 Meter Länge beibehalten werden sollte und Mitgliedstaaten weiterhin Ausnahmen erlauben können sollten, wenn sie dies für notwendig erachten.

5.3. Artikel 5

In Bezug auf die Änderung von Artikel 5 Absatz 3 über Überprüfungen ist der EWSA der Meinung, dass ein Verweis auf Ro-Ro-Fahrgastschiffe und Fahrgast-Hochgeschwindigkeitsfahrzeuge auf Inlandfahrten im Linienverkehr gemäß dem Anwendungsbereich der neuen vorgeschlagenen Richtlinie (COM(2016) 371 final) zur Aufhebung von Richtlinie 1999/35/EG (siehe Artikel 1) aufgenommen werden sollte. Zur weiteren Rationalisierung des Überprüfungsaufwands der nationalen Verwaltungen, zur Maximierung der wirtschaftlichen Nutzung der Schiffe und zur Beseitigung potenzieller Überschneidungen zwischen den spezifischen Überprüfungen gemäß der neuen vorgeschlagenen Richtlinie (COM(2016) 371 final) zur Aufhebung von Richtlinie 1999/35/EG und den gemäß Artikel vorgeschriebenen Besichtigungen wird vorgeschlagen,

- in Artikel 5 den Begriff „Besichtigung“ durch „Überprüfung“ zu ersetzen;
- in Artikel 5 einen eindeutigen Verweis auf die Überprüfungsanforderungen gemäß der neuen vorgeschlagenen Richtlinie (COM(2016) 371 final) zur Aufhebung von Richtlinie 1999/35/EG aufzunehmen.

Brüssel, den 19. Oktober 2016

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Georges DASSIS
