

Brüssel, den 5.2.2016
COM(2016) 47 final

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

**Bericht über den Stand der Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 391/2009 und der
Richtlinie 2009/15/EG
über gemeinsame Vorschriften und Normen für Schiffsüberprüfungs- und -
besichtigungsorganisationen
und die einschlägigen Maßnahmen der Seebehörden**

1. EINLEITUNG

Im Rahmen des dritten Maßnahmenpakets für die Sicherheit im Seeverkehr verabschiedeten das Europäische Parlament und der Rat 2009 die Verordnung (EG) Nr. 391/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Vorschriften und Normen für Schiffsüberprüfungs- und -besichtigungsorganisationen¹ (im Folgenden die „Verordnung“) und die Richtlinie 2009/15/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Vorschriften und Normen für Schiffsüberprüfungs- und -besichtigungsorganisationen und die einschlägigen Maßnahmen der Seebehörden² (im Folgenden die „Richtlinie“). Dieser Bericht dient der Information des Europäischen Parlaments und des Rates über die Fortschritte bei der Umsetzung dieser Rechtsvorschriften im Einklang mit Artikel 17 der Verordnung bzw. Artikel 12 der Richtlinie.

2. HINTERGRUND

Die Verordnung und die Richtlinie mit denen die Richtlinie 94/57/EG des Rates³ aufgehoben wurde, bilden zusammen als in sich schlüssiges Gesetzespaket den Regulierungsrahmen für Schiffsüberprüfungs- und -besichtigungsorganisationen (die auch als *anerkannte Organisationen* bezeichnet werden) in der EU.

Die *Richtlinie* regelt die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten in ihrer Eigenschaft als Flaggenstaaten und den anerkannten Organisationen, die von ihnen ermächtigt werden, in ihrem Auftrag staatliche vorgesehene Zeugnisse für unter ihrer Flagge fahrende Schiffe auszustellen.

In der *Verordnung* sind die Kriterien für die Anerkennung und die Verpflichtungen der anerkannten Organisationen festgelegt, die sowohl staatliche Tätigkeiten als auch Klassifizierungsaufgaben betreffen. Diese Anforderungen sind struktureller und systemischer Art und beruhen weitgehend auf internationalen Normen. Sie sollen gewährleisten, dass die von der EU anerkannten Organisationen bei der Anwendung ihr Vorschriftenwerk im Hinblick auf alle in ihren Registern verzeichneten Schiffe unabhängig von der Flagge, ein strenges Qualitätssicherungssystem zugrunde legen.

Die Verordnung regelt auch die Erteilung und den Entzug der EU-Anerkennung, sieht die regelmäßige Bewertung der anerkannten Organisationen durch die Kommission vor und legt Strafen im Fall von Verstößen gegen Vorschriften fest.

Will ein Mitgliedstaat eine Organisation *ermächtigen*, in seinem Namen Überprüfungen und Besichtigungen im Zusammenhang mit der Ausstellung eines staatlich vorgesehenen Zeugnisses durchzuführen, mit dem die Einhaltung der internationalen Übereinkommen

¹ ABl. L 131 vom 28.5.2009, S. 11, geändert durch die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1355/2014 der Kommission, ABl. L 365 vom 19.12.2014, S. 82.

² ABl. L 131 vom 28.5.2009, S. 47, geändert durch die Durchführungsrichtlinie (EU) 2014/111/EU der Kommission, ABl. L 366 vom 20.12.2014, S. 83.

³ Richtlinie 94/57/EG des Rates vom 22. November 1994 über gemeinsame Vorschriften und Normen für Schiffsüberprüfungs- und -besichtigungsorganisationen und die einschlägigen Maßnahmen der Seebehörden (ABl. L 319 vom 12.12.1994, S. 20) in ihrer geänderten Fassung.

bescheinigt wird, kann er diese Aufgaben nur einer *anerkannten Organisation*, d. h. einer nach Maßgabe dieser Verordnung⁴ anerkannten Organisation, übertragen.

Das Anerkennungsverfahren wird zentral verwaltet und die Anerkennung erfolgt durch die Kommission. Sobald eine Organisation auf EU-Ebene anerkannt wurde, kann sie bilaterale Abkommen mit jedem beliebigen Mitgliedstaat schließen, wobei dieser eine anerkannte Organisation nicht ablehnen sondern nur die Zahl der anerkannten Organisationen, die er zur Ausführung von Aufgaben in seinem Namen ermächtigt, beschränken kann.

Der Ausschuss für die Sicherheit im Seeverkehr und die Vermeidung von Umweltverschmutzung durch Schiffe (COSS)⁵ unterstützt die Kommission bei der Umsetzung dieser Rechtsvorschriften gemäß Artikel 6 der Richtlinie bzw. Artikel 12 der Verordnung.

3. VERZEICHNIS DER ANERKANNTEN ORGANISATIONEN

3.1. Rechtsgrundlage für die Gewährung und Aufrechterhaltung der Anerkennung

Für das Anerkennungsverfahren und die Aufrechterhaltung der vor 2009 nach der Richtlinie 94/57/EG erteilten Anerkennungen sind folgende Bestimmungen der Verordnung maßgebend:

- Artikel 4: Entscheidung über die Anerkennung durch die Kommission im Einklang mit dem Prüfverfahren gemäß der Verordnung (EU) Nr. 182/2011⁶; betreffende Rechtsperson, der die Anerkennung erteilt werden soll; beschränkte Anerkennung; Veröffentlichung des Verzeichnisses der anerkannten Organisationen;
- Artikel 15: Aufrechterhaltung der Anerkennungen und Überprüfung der beschränkten Anerkennungen, die vor 2009 nach der Richtlinie 94/57/EG erteilt wurden;
- Artikel 16: Überprüfung der Rechtsperson, der die Anerkennung erteilt werden sollte; gegebenenfalls Entscheidung, die Anerkennungen zu ändern.

⁴ Anhang I der Verordnung enthält Mindestkriterien für die Organisationen, um die (EU-)Anerkennung zu erhalten oder zu behalten.

⁵ Verordnung (EG) Nr. 2099/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 324 vom 29.11.2002, S. 1), zuletzt geändert durch die Verordnung (EU) Nr. 530/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 172 vom 30.6.2012, S. 3).

⁶ Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren (ABl. L 55 vom 28.2.2011, S. 13).

3.2. Änderungen des Verzeichnisses

2007 umfasste das Verzeichnis dreizehn Organisationen mit EU-Anerkennung⁷. Seitdem wurden folgende Änderungen vorgenommen:

- Die beschränkte Anerkennung des „Registro Internacional Naval, SA“ (RINAVE) lief am 18. April 2008 aus und wurde nicht verlängert⁸.
- Zehn Organisationen, die um Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung im Jahr 2009 über eine (unbeschränkte) Anerkennung verfügten, haben diese im Einklang mit Artikel 15 der Verordnung behalten.
- die Anerkennung des „Polish Register of Shipping“ (PRS) wurde gemäß Artikel 15 der Verordnung aufrechterhalten und ohne Beschränkung verlängert⁹.
- Die beschränkte Anerkennung der Organisation „Hellenic Register of Shipping“ (HRS) durch die Gemeinschaft lief am 30. August 2010 aus und wurde nicht verlängert¹⁰.

In jüngerer Zeit wurde das Verzeichnis der anerkannten Organisationen wie folgt geändert:

- Nach der Fusion von „Det Norske Veritas (DNV)“ und „Germanischer Lloyd“ (GL) beendete die Kommission 2013 die Anerkennung von DNV und gewährte sie im Einklang mit Artikel 4 und Artikel 16 der Verordnung der betreffenden neuen Rechtsperson „DNV GL AS“¹¹;
- 2014 gewährte die Kommission dem „Hrvatski registar brodova“ (CRS)¹² die Anerkennung gemäß Artikel 4 der Verordnung;

⁷ Verzeichnis der gemäß der Richtlinie 94/57/EG des Rates über gemeinsame Vorschriften und Normen für Schiffsüberprüfungs- und -besichtigungsorganisationen und die einschlägigen Maßnahmen der Seebehörden anerkannten Organisationen (2007/C 135/04) (ABl. C 131 vom 19.6.2007, S. 4.)

⁸ Entscheidung 2005/311/EG der Kommission vom 18. April 2005 über die Verlängerung der beschränkten Anerkennung von „RINAVE — Registro Internacional Naval, SA“, ABl. L 99 vom 19.4.2005, S. 15.

⁹ Beschluss der Kommission vom 30. September 2009 über die unbeschränkte Verlängerung der gemeinschaftlichen Anerkennung des Polish Register of Shipping (ABl. L 258 vom 1.10.2009, S. 34).

¹⁰ Entscheidung 2009/354/EG der Kommission vom 30. März 2009 über die Verlängerung der beschränkten Anerkennung der Organisation Hellenic Register of Shipping (HRS) durch die Gemeinschaft (ABl. L 109 vom 30.4.2009, S. 42).

¹¹ Durchführungsbeschluss 2013/765/EU der Kommission vom 13. Dezember 2013 zur Änderung der Anerkennung von Det Norske Veritas gemäß der Verordnung (EG) Nr. 391/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 338 vom 17.12.2013, S. 107).

¹² Durchführungsbeschluss 2014/281/EU der Kommission vom 14. Mai 2014 über die Anerkennung von „Hrvatski registar brodova“ (kroatisches Schiffsregister) durch die EU im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 391/2009 (ABl. L 145 vom 16.5.2014, S. 43).

- 2015 änderte die Kommission gemäß Artikel 16 der Verordnung die Anerkennung von vier Organisationen und gewährte den betreffenden Rechtspersonen jeweils die entsprechende Anerkennung¹³.

3.3. Verzeichnis der von der EU anerkannten Organisationen ab Mai 2015

Gemäß Artikel 4 Absatz 5 der Verordnung erstellt, aktualisiert und veröffentlicht die Kommission eine Liste der gemäß dieser Verordnung anerkannten Organisationen.

Zu diesem Zweck erließ die Kommission den Beschluss (EU) 2015/669¹⁴ vom 24. April 2015 zur Aufhebung der Entscheidung 2007/421/EG über die Veröffentlichung des Verzeichnisses der von den Mitgliedstaaten gemäß der Richtlinie 94/57/EG des Rates als anerkannt gemeldeten Organisationen, der den Generaldirektor für Mobilität und Verkehr ermächtigt, ein Verzeichnis der anerkannten Organisationen zu veröffentlichen und dies gegebenenfalls zu aktualisieren.

Das aktualisierte Verzeichnis wurde am 19. Mai 2015 als Bekanntmachung der Europäischen Kommission (2015/C 162/06) veröffentlicht¹⁵; Das Verzeichnis umfasst elf Organisationen: *American Bureau of Shipping (ABS)*; *Bureau Veritas SA — Registre international de classification de navires et d'aeronefs (BV)*; *China Classification Society (CCS)*; *Croatian Register of Shipping (CRS)*; *DNV GL AS*; *KR (Korean Register)*; *Lloyd's Register Group LTD (LR)*; *Nippon Kaiji Kyokai General Incorporated Foundation (ClassNK)*; *Polish Register of Shipping (PRS)*; *RINA Services S.p.A.*; *Russian Maritime Register of Shipping (RS)*.

4. EINSATZ ANERKANNTER ORGANISATIONEN DURCH DIE MITGLIEDSTAATEN IN IHRER EIGENSCHAFT ALS FLAGGENSTAATEN

4.1. Umsetzung der Richtlinie 2009/15/EG

Gemäß Artikel 13 der Richtlinie waren die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Richtlinie bis zum 17. Juni 2011 vollständig umzusetzen. Die Vollständigkeit dieser Umsetzung durch die Mitgliedstaaten wurde von der Kommission bewertet, und als insgesamt zufrieden stellend beurteilt.

4.2. Arbeitsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den anerkannten Organisationen

Artikel 5 der Richtlinie legt fest, dass Mitgliedstaaten, die die Ermächtigung einer anerkannten Organisation beschließen, ein förmliches „Auftragsverhältnis“ mit dieser Organisation in Form einer formalisierten schriftlichen Vereinbarung oder einer gleichwertigen rechtlichen Vereinbarung eingehen. Gemäß Absatz 4 dieses Artikels übermittelt jeder Mitgliedstaat der Kommission genaue Angaben zu dem Auftragsverhältnis mit einer anerkannten Organisation.

¹³ Durchführungsbeschluss 2015/668/EU der Kommission vom 24. April 2015 über die Änderung der Anerkennung bestimmter Organisationen gemäß Artikel 16 der Verordnung (EG) Nr. 391/2009 (ABl. L 110 vom 29.4.2015, S. 22).

¹⁴ ABl. L 110 vom 24.4.2015, S. 24.

¹⁵ ABl. C 162 vom 19.5.2015, S. 5.

Alle Mitgliedstaaten, die eine oder mehrere anerkannte Organisationen beauftragten, stellten die verlangten Informationen zu ihren Auftragsverhältnissen, einschließlich etwaiger Änderungen oder Aktualisierungen, zur Verfügung. Die Kommission prüfte diese Vereinbarungen daraufhin, ob sie den Anforderungen entsprechen.

Bis auf einen haben alle Mitgliedstaaten mit einer oder mehreren anerkannten Organisationen Vereinbarungen geschlossen. Von den einzelnen Mitgliedstaaten wurden jeweils zwischen einer und zehn Vereinbarungen geschlossen und pro Mitgliedstaat wurde durchschnittlich sechs anerkannten Organisationen eine Ermächtigung erteilt.

Die von der EU anerkannten Organisationen haben mit den Mitgliedstaaten jeweils zwischen einer und 25 Vereinbarungen und im Durchschnitt vierzehn Vereinbarungen pro Organisation geschlossen.

Nach Artikel 8 der Richtlinie kann ein Mitgliedstaat die Ermächtigung aussetzen oder entziehen, wenn er der Ansicht ist, dass die anerkannte Organisation die in Artikel 3 beschriebenen Aufgaben (Überprüfungen, Besichtigungen und/oder die Ausstellung von staatlich vorgesehenen Zeugnissen) nicht mehr in seinem Auftrag wahrnehmen kann. In einem solchen Fall setzt der Mitgliedstaat die Kommission unverzüglich unter Angabe der Gründe davon in Kenntnis¹⁶. Seit dem Inkrafttreten der Richtlinie hat die Kommission keine entsprechende Mitteilung erhalten.

4.3. Überwachung der anerkannten Organisationen durch die Mitgliedstaaten

Jeder Mitgliedstaat vergewissert sich, dass die in seinem Namen handelnden anerkannten Organisationen die ihnen übertragenen Aufgaben bei Schiffen, die unter seiner Flagge fahren, wirksam wahrnehmen. Zu diesem Zweck kontrolliert jeder Mitgliedstaat alle zwei Jahre jede anerkannte Organisation, die für ihn tätig wird, und übermittelt der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten die Ergebnisse dieser Kontrollen (Artikel 9 der Richtlinie).

In der Regel sind die Mitgliedstaaten dieser Verpflichtung nachgekommen und haben der Kommission ihre Kontrollberichte wie vorgeschrieben vorgelegt¹⁷. Allerdings sieht die Richtlinie keine spezifischen Anforderungen an Struktur, Inhalt und Detailgenauigkeit der Berichte vor. Daher unterscheiden sich Vollständigkeit und Qualität der Berichte von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat erheblich. Die Kommission hat Gespräche mit den Mitgliedstaaten aufgenommen, um für die Berichte Mindestangaben, die darin enthalten sein müssen, zu vereinbaren.

Die Mitgliedstaaten sind außerdem in ihrer Eigenschaft als Hafenstaaten für die Kontrolle anerkannter Organisationen zuständig (Artikel 10 der Richtlinie) und melden der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten „*solche Fälle, in denen ein Schiff eine ernsthafte Gefährdung von Sicherheit oder Umwelt darstellt oder in denen die anerkannten Organisationen nachweislich besonders nachlässig gehandelt haben*“.

¹⁶ Dies gilt nicht für die Beendigung der Ermächtigungsvereinbarung auf Wunsch der anerkannten Organisation oder im gegenseitigen Einvernehmen zwischen dem Mitgliedstaat und der betreffenden Organisation.

¹⁷ Ein Mitgliedstaat ist dieser Verpflichtung nicht nachgekommen; gegen ihn wurde ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet.

Bislang sind bei der Kommission keine derartigen Meldungen der Mitgliedstaaten eingegangen.

5. KONTROLLE UND ÜBERWACHUNG ANERKANNTER ORGANISATIONEN AUF EU-EBENE

5.1. Regelmäßige Bewertungen

Rechtsrahmen

Gemäß Artikel 8 der Verordnung werden *„alle anerkannten Organisationen (...) von der Kommission gemeinsam mit dem Mitgliedstaat, der die entsprechende Anerkennung beantragt hat, (...) mindestens alle zwei Jahre einer Bewertung unterzogen (...)“*. *„Die Bewertung kann einen Besuch bei den Regionalniederlassungen der anerkannten Organisation sowie stichprobenartige Überprüfungen von sowohl in Betrieb als auch im Bau befindlichen Schiffen umfassen, um die Leistungsfähigkeit der anerkannten Organisation einer Prüfung (Audit) zu unterziehen“*. Die Kommission führt diese Bewertung durch, um 1. sich zu vergewissern, dass die anerkannten Organisationen ihren Verpflichtungen gemäß dieser Verordnung nachkommen und die in Anhang I der Verordnung festgelegten Mindestkriterien erfüllen; 2. spezifische Nichteinhaltungen und deren (potenzielle) Auswirkungen auf die Sicherheit und den Umweltschutz zu analysieren.

Kontrollbesuche und Überprüfungen:

Die Kommission hat die Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs (EMSA)¹⁸ beauftragt, in ihrem Namen die vorstehend genannten erforderlichen technischen Kontrollen und Überprüfungen durchzuführen. Diese Praxis wurde durch die letzte Änderung der Gründungsverordnung der EMSA¹⁹ kodifiziert, die vorsieht, dass *„die Agentur (...) Überprüfungen im Auftrag der Kommission gemäß den Anforderungen der bindenden Rechtsakte der Union durch[führt], und zwar hinsichtlich Organisationen, die von der Union nach der Verordnung (EG) Nr. 391/2009 (...) anerkannt wurden (...)“*.

Sie soll die für die Bewertung erforderlichen Fakten und technischen Analysen für die Kommission bereitstellen. Diese Vereinbarung hat der EMSA auch den Aufbau von fundiertem Fachwissen in diesem Bereich und die Aufrechterhaltung eines Pools qualifizierter Inspektoren ermöglicht²⁰.

Zur Erhöhung der Wirksamkeit und Effizienz der regelmäßigen Bewertungen wurde ein risikobasierter Ansatz für die Planung, Vorbereitung und Durchführung der Kontrollbesuche und Überprüfungen anhand einer Vielzahl von Informationen und Daten

¹⁸ Die Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs wurde im Jahr 2002 im Rahmen des Erika-II-Pakets eingerichtet. Zu der ersten Maßnahmen der Agentur, nach Aufnahme ihrer Tätigkeit, gehörte die Überprüfung anerkannter Organisationen.

¹⁹ Verordnung (EG) Nr. 1406/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs (ABl. L 208 vom 5.8.2002, S. 1), zuletzt geändert durch die Verordnung (EU) Nr. 100/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 39 vom 9.2.2013, S. 31).

²⁰ Die EMSA beschäftigt neun hauptberufliche Inspektoren für Überprüfungen anerkannter Organisationen und führt jedes Jahr weltweit bis zu zwanzig Kontrollbesuche und Überprüfungen in verschiedenen Ländern und Regionen durch.

(z. B. frühere Ergebnisse, Berichte der Mitgliedstaaten, Flotten- und Personalstatistiken, Besichtigungstätigkeiten im Zusammenhang mit Neubauten, Unfälle, Daten zur Hafenstaatkontrolle usw.) entwickelt.

Seit dem Inkrafttreten der Verordnung im Juni 2009 bis Ende 2014 (5,5 Jahre) hat die EMSA 111 Kontrollbesuche und Überprüfungen durchgeführt, einschließlich 31 Kontrollen von Hauptverwaltungen, 66 Kontrollen von Zweigstellen und 14 Schiffsüberprüfungen durchgeführt. Rund 40 % der Kontrollbesuche wurden in den EU-/EWR-Staaten und 60 % in Drittländern durchgeführt²¹.

Bewertung durch die Kommission und Behebung von Mängeln

Die Kommission führt regelmäßig eine umfassende Bewertung der Einhaltung der in der Verordnung festgelegten Verpflichtungen und Mindestkriterien durch die anerkannten Organisationen durch und stützt sich dabei auf die Feststellungen, technischen Analysen und gegebenenfalls auch auf die Empfehlungen der EMSA.

Diese regelmäßige Bewertung konzentriert sich auf die systemische Leistungsfähigkeit der Organisation und umfasst verschiedene analytische Ansätze, um mögliche Ursachen für die ermittelten Probleme sowie Ausmaß und Schwere ihrer möglichen Folgen zu bestimmen. Die Bewertung wird den anerkannten Organisationen übermittelt, mit einer ausführlichen Beschreibung und Bewertung der ermittelten relevanten Verstöße und der Aufforderung zur Durchführung struktureller Korrektur- und Präventionsmaßnahmen, um die Verstöße zu beheben und ihr erneutes Auftreten zu verhindern²².

Die Abhilfe- und Vorbeugemaßnahmen der anerkannten Organisationen sind sehr unterschiedlich und reichen von der Anpassung bestimmter Elemente ihrer Systeme bis zu deren vollständigen Neugestaltung. Bislang haben die anerkannten Organisationen transparent und wirksam zusammengearbeitet und damit ihre Professionalität und ihr Engagement für Sicherheit bewiesen.

Mindestens alle zwei Jahre werden die konsolidierten Ergebnisse der Kontrollbesuche, Besichtigungen und Bewertungen mit den Mitgliedstaaten im COSS erörtert, die auch den einzelstaatlichen Behörden wertvolle Informationen für die eigene Überwachung der anerkannten Organisationen bieten, die sie gemäß der Richtlinie ermächtigt haben (Abschnitt 4.3).

²¹ Eine erhebliche Anzahl dieser Besuche erfolgte in Ostasien und Südostasien, wo derzeit ein Großteil des Schiffbaus stattfindet. Außerdem haben die Hälfte der von der EU anerkannten Organisationen ihren Hauptsitz in einem Drittland: ABS in den USA, CCS in China, ClassNK in Japan, KR in Korea und RS in Russland.

²² So ließ zum Beispiel die Ursachenanalyse eines wiederholten Verstoßes gegen die den Schiffbau betreffenden Anforderungen eines Übereinkommens (der in verschiedenen Untersuchungen festgestellt und durch Stichproben der Besichtigungsberichte belegt wurde) auf ein systemisches Versagen der Organisation bei der Aktualisierung und Pflege ihrer Vorschriften schließen, während die Analyse der Folgen ergab, dass die entsprechenden Prüfungen bei einer bestimmten Gruppe von Schiffen nicht nach Maßgabe der geltenden Sicherheitsanforderungen durchgeführt wurden; die betreffende anerkannte Organisation änderte daraufhin ihr Qualitätssicherungssystem, um zu gewährleisten, dass ihr Vorschriftenwerk auf dem neuesten Stand gehalten werden (Prävention) und führte eine erneute Überprüfung der möglicherweise betroffenen Schiffe durch (Korrektur).

5.2. Durchsetzungsbefugnisse und Befugnis zur Verhängung von Zwangsmaßnahmen der Kommission

Verstöße anerkannter Organisationen gegen die Verordnung werden in der Regel im Rahmen der regelmäßigen Bewertung (Artikel 8) behandelt, die auch die Weiterverfolgung der Umsetzung einschlägiger Korrekturmaßnahmen, die von den anerkannten Organisationen aufgrund der Beanstandungen im Rahmen der Bewertung durchgeführt werden, sowie gemeinsame Gespräche über Querschnittsthemen einschließt.

Ungeachtet der vorstehenden Ausführungen ist die Kommission auch befugt, konkrete Durchsetzungs- und Zwangsmaßnahmen zu ergreifen, damit „*Verstöße der anerkannten Organisationen gegen die ihnen auferlegten Verpflichtungen zügig, wirksam und angemessen verfolgt werden können*“ (Erwägungsgrund 10 der Verordnung); sie hat nämlich die Möglichkeit, von den anerkannten Organisationen förmlich zu verlangen, dass sie innerhalb bestimmter Fristen die erforderlichen Verhütungs- und Behebungsmaßnahmen ergreifen (Artikel 5) und kann Geldbußen und/oder Zwangsgelder verhängen (Artikel 6).

Sollten die vorstehend genannten Maßnahmen nicht ihren Zweck erfüllen oder sollte die Organisation anderweitig eine unannehmbare Bedrohung für die Sicherheit oder die Umwelt bedeuten, kann die Kommission gemäß dem Prüfverfahren²³, und nachdem die betroffene Organisation Gelegenheit zur Äußerung erhalten hat, der Organisation die Anerkennung entziehen (Artikel 7).

Bislang bestand für die Kommission keine Notwendigkeit, Artikel 5, 6 oder 7 anzuwenden.

Nach Artikel 14 Absatz 2 der Verordnung und im Interesse der Transparenz und der Rechtssicherheit erließ die Kommission die Verordnung (EU) Nr. 788/2014 der Kommission²⁴ mit Bestimmungen für die Verhängung von Geldbußen und Zwangsgeldern und den Entzug der Anerkennung von Schiffsüberprüfungs- und -besichtigungsorganisationen gemäß den Artikeln 6 und 7 der Verordnung (EG) Nr. 391/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates, so dass die Methode zur Berechnung von Geldbußen und Zwangsgeldern durch die Kommission den betroffenen Organisationen im Voraus bekannt ist, einschließlich besonderer Kriterien, die für die Einschätzung der Schwere des Falles und des Ausmaßes des Sicherheits- oder Umweltschutzrisikos herangezogen werden.

5.3. Leistungsfähigkeit in den Bereichen Sicherheit und Verschmutzungsverhütung

Die Anerkennung wird aufgrund der Leistungsfähigkeit der Organisation in den Bereichen Qualität und Sicherheit erteilt (und aufrechterhalten). Daher sieht die Verordnung (Artikel 14 Absatz 1) vor, dass die Kommission Kriterien zur Messung der Wirksamkeit des Vorschriftenwerks sowie der Leistungsfähigkeit der anerkannten Organisationen im Hinblick auf die Sicherheit und die Verhütung der Verschmutzung durch die von ihnen klassifizierten Schiffe, unter besonderer Berücksichtigung der Daten

²³ Nach Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung (EG) Nr. 182/2011.

²⁴ ABl. L 214 vom 19.7.2014, S. 12, und ABl. L 234 vom 7.8.2014, S. 15.

der Pariser Vereinbarung über die Hafenstaatkontrolle und/oder ähnlicher Regelungen beschließt sowie Kriterien zur Bestimmung, wann diese Leistungsfähigkeit als unannehmbare Bedrohung für die Sicherheit oder die Umwelt anzusehen ist. Eine ähnliche Anforderung war auch in der (inzwischen aufgehobenen) Richtlinie 94/57/EG festgelegt und führte zur Annahme der Entscheidung 2009/491/EG der Kommission vom 16. Juni 2009 über die Kriterien, anhand derer entschieden wird, wann die Leistungsfähigkeit einer Organisation, die für einen Flaggenstaat tätig ist, eine unannehmbare Bedrohung für die Sicherheit und die Umwelt bedeutet²⁵.

Diese Entscheidung ist gleichzeitig mit der Verordnung in Kraft getreten. Sie sieht eine Zusammenführung der im Rahmen von Hafenstaatkontrollen²⁶ (Festhaltenanordnungen anerkannter Organisationen) gemäß der Pariser und der Tokioter Vereinbarung erhobenen Daten mit denen der Küstenwache der Vereinigten Staaten zu einer Gesamtbewertung vor.

Die Kommission setzt diese Entscheidung um und übermittelt die Ergebnisse regelmäßig den Mitgliedstaaten. Seit 2009 ist die anhand dieser Kriterien bewertete Leistungsfähigkeit der anerkannten Organisationen der EU durchgängig als „angemessenen“ bis „hoch“ eingestuft worden.

Die Kommission hat begonnen, die Grundlagen für die Anwendung von Artikel 14 Absatz 1 der Verordnung zu schaffen; dazu gehört auch die Überprüfung der Entscheidung 2009/491/EG der Kommission.

6. INTERNATIONALE DIMENSION

6.1. Europäischer Wirtschaftsraum

Sowohl die Verordnung als auch die Richtlinie sind von Bedeutung für das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum²⁷ (EWR); dies galt auch für die (aufgehobene) Richtlinie 94/57/EG des Rates. Allerdings hat der Gemeinsame EWR-Ausschuss die Rechtsakte aufgrund des Widerstands einiger EFTA- und EWR-Mitgliedstaaten, die das Verfahren bis jetzt verzögert haben, immer noch nicht in die einschlägigen Anhänge des Abkommens aufgenommen. Diese Staaten wenden nach wie vor die Richtlinie 94/57/EG des Rates²⁸ an. Dies führte zu einer Reihe von Unstimmigkeiten bei der Anwendung der Anforderungen für anerkannte Organisationen, die im EWR tätig sind, und ist nicht mit dem Ziel des EWR-Abkommens vereinbar.

²⁵ ABl. L 162 vom 25.6.2009, S. 6.

²⁶ Zahl der von einer anerkannten Organisation verhängten Festhaltenanordnungen, d. h. Zahl der Schiffe, die von Hafenstaatkontrollbehörden aufgrund von sogenannten rechtfertigenden Mängeln (ernste Verstöße gegen die Vereinbarungen), die einer Handlung der anerkannten Organisation anzulasten sind oder in ihre Zuständigkeit fallen, festgehaltenen werden.

²⁷ Das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, das am 1. Januar 1994 in Kraft trat, vereint die EU-Mitgliedstaaten und die drei EWR-EFTA-Staaten – Island, Liechtenstein und Norwegen – in einem gemeinsamen Markt, der als „Binnenmarkt“ bezeichnet wird. Mit dem EWR-Abkommen werden die EU-Rechtsvorschriften über die vier Freiheiten (freier Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr) auf alle 31 EWR-Staaten ausgedehnt. Das Abkommen gewährleistet Bürgern und Wirtschaftsbeteiligten im EWR gleiche Rechte und Pflichten innerhalb des Binnenmarkts.

²⁸ Die Richtlinie 94/57/EG des Rates gilt in der zuletzt durch die Richtlinie 2002/84/EG geänderten Fassung. Siehe EWR-Abkommen Anhang XIII Teil V, Nummer 55b, S. 55.

6.2. IMO-Code für anerkannte Organisationen

Gemäß Erwägungsgrund 8 der Richtlinie „(bieten) die von den Vertragsstaaten der Internationalen Seeschiffahrts- Organisation (IMO) anerkannten bestehenden Organisationen, die für nationale Verwaltungen tätig sind, (...) in vielen Teilen der Welt keine Gewähr für eine angemessene Durchführung der Vorschriften oder für hinreichende Zuverlässigkeit, da sie nicht über verlässliche und angemessene Strukturen und Erfahrungen verfügen, die ihnen eine hoch qualifizierte Wahrnehmung ihrer Aufgaben ermöglichen würden.“²⁹ In der Erwägung, dass gemeinsame Vorschriften und Normen für anerkannte Organisationen größere Auswirkungen auf die Sicherheit hätten, wenn sie auf globaler Ebene beschlossen und durchgesetzt würden, wiesen die Rechtssetzungsorgane in Erwägungsgrund 4 der Verordnung darauf hin, dass „die Mitgliedstaaten und die Kommission die Entwicklung eines internationalen Kodex für anerkannte Organisationen durch die IMO fördern [sollten]“.

Die Mitgliedstaaten und die Kommission haben sich im Rahmen der zuständigen IMO-Ausschüsse aktiv an der Ausarbeitung des Codes beteiligt. Ende des Jahres 2012 wurde die endgültige Fassung des IMO-Codes für anerkannte Organisationen von der IMO genehmigt, aber nach Auffassung der Kommission wären einige Änderungen, sofern sie verabschiedet würden, nicht mit den EU-Rechtsvorschriften vereinbar oder würden zu gravierenden Widersprüchen führen.

Da diese Angelegenheit in die Zuständigkeit der EU fällt, legte der Rat den bei der IMO von den Mitgliedstaaten zu vertretenden Standpunkt³⁰ fest und ermächtigte sie, im Interesse der Union ihre Zustimmung zu erklären, durch den Code gebunden zu sein, mit dem Vorbehalt, dass er als Mindeststandard angesehen wird und nicht so auszulegen ist, als begrenze oder beschränke er die Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus dem Unionsrecht in Bezug auf drei ausdrücklich genannte Punkte³¹.

Darüber hinaus und wie in der Verordnung und der Richtlinie vorgesehen, nutzte die Kommission in diesen Fällen die sogenannte „Konformitätsprüfung“ (Schutzklausel), um die automatische Übernahme bestimmter Bestimmungen des Codes für anerkannte Organisationen, die mit geltenden EU-Rechtsvorschriften unvereinbar sind oder sich negativ auf die Sicherheitsstandards der EU auswirken könnten, in das Unionsrecht zu verhindern³². Die Kommission hat die Prüfung im Dezember 2014, kurz vor Inkrafttreten des Codes für anerkannte Organisationen, abgeschlossen³³.

²⁹ Zu diesem Zeitpunkt gab es auf der Ebene der IMO kein konsolidiertes Regelwerk oder rechtlich bindende Normen zur Regelung der Anerkennung, Ermächtigung und Überwachung anerkannter Organisationen durch die Flaggenstaaten.

³⁰ Beschluss 2013/268/EU des Rates vom 13. Mai 2013 zur Festlegung des Standpunkts, der im Namen der Europäischen Union bei der Internationalen Seeschiffahrts-Organisation (IMO) hinsichtlich der Verabschiedung bestimmter Kodizes und damit verbundener Änderungen bestimmter Übereinkommen und Protokolle zu vertreten ist (ABl. L 155 vom 7.6.2013, S. 3).

³¹ Erklärung im Anhang zu dem Beschluss 2013/268/EU des Rates: 1) Definition von „staatlich vorgesehene Zeugnisse“ und „Klassenzeugnisse“; 2) Umfang der für anerkannte Organisationen festgelegten Verpflichtungen und Kriterien; 3) die Pflichten der Europäischen Kommission in Bezug auf die Anerkennung und Bewertung von anerkannten Organisationen und gegebenenfalls die Verhängung von Korrekturmaßnahmen oder Sanktionen gegen sie.

³² Die Verordnung und die Richtlinie enthalten dynamische Verweisungen auf die „internationalen Übereinkommen“, d. h., Änderungen der Übereinkommen werden automatisch dann in EU-Recht

7. ANDERE IN DER VERORDNUNG VORGESEHENE MECHANISMEN

7.1. Artikel 10 Absatz 1 – technische und verfahrensrechtliche Voraussetzungen für die gegenseitige Anerkennung von Klassezeugnissen für Material, Komponenten und Ausrüstung

Mit dieser Verordnung wird das Ziel der Dienstleistungsfreiheit für von der EU anerkannte Klassifikationsgesellschaften unterstützt und gleichzeitig festgelegt, dass die anerkannten Organisationen kooperieren müssen, um die Harmonisierung ihres Vorschriftenwerks anzustreben, und – sofern angemessen – die technischen und verfahrensbezogenen Bedingungen vereinbaren, zu denen sie auf der Grundlage gleichwertiger Normen die Klassezeugnisse für Material, Ausrüstung und Komponenten gegenseitig anerkennen, wobei sie sich an den anspruchsvollsten und strengsten Normen orientieren. Dieser Mechanismus stützt sich im Wesentlichen auf die Grundsätze der Selbstregulierung und der Partnerschaft zwischen den relevanten Interessenträgern der Seeverkehrswirtschaft.

Gemäß Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung bewertete die Kommission die Umsetzung der vorstehend genannten Vorschriften durch die von der EU anerkannten Organisationen³⁴ und legte dem Europäischen Parlament und dem Rat Ende Juli 2015³⁵ einen auf einer unabhängigen Studie basierenden Bericht³⁶ darüber vor. Dieser Bericht ergab unter anderem, dass die von der EU anerkannten Organisationen die Regelung im Einklang mit Artikel 10 Absatz 1 der Verordnung entwickelt und umgesetzt haben.

7.2. Artikel 11 – Einsetzung einer unabhängigen Qualitätsbewertungs- und -zertifizierungsstelle

Die Verordnung sieht vor, dass die anerkannten Organisationen bis zum 17. Juni 2011 eine unabhängige Qualitätsbewertungs- und -zertifizierungsstelle schaffen, zu deren Hauptaufgaben die Bewertung und Zertifizierung der Qualitätssicherungssysteme von anerkannten Organisationen, die Auslegung von international anerkannten Qualitätssicherungsnormen unter Berücksichtigung der Besonderheiten anerkannter Organisationen und die Verabschiedung individueller und kollektiver Empfehlungen zur Verbesserung der Verfahren und internen Kontrollen anerkannter Organisationen gehören.

übernommen, wenn sie auf internationaler Ebene in Kraft treten. Derartige Änderungen können jedoch in Übereinstimmung mit dem Konformitätsprüfung nach Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 2099/2002 ausgeschlossen werden.

³³ Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1355/2014 der Kommission zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 391/2009 (ABl. L 365 vom 19.12.2014, S. 82) und Durchführungsrichtlinie 2014/111/EU der Kommission zur Änderung der Richtlinie 2009/15/EG (ABl. L 366 vom 20.12.2014, S. 83) vom 17. Dezember 2014 hinsichtlich der Annahme bestimmter Codes und diesbezüglicher Änderungen bestimmter Übereinkommen und Protokolle durch die Internationale Seeschiffahrtsorganisation (IMO)

³⁴ Weitere Informationen: <http://www.euromr.org>

³⁵ COM(2015) 382 final.

³⁶ <http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/studies/doc/2015-05-29-report-mutual-recognition.pdf>

Die Stelle wurde im November 2010 in London (Vereinigtes Königreich), als private GmbH ohne Erwerbszweck (*private limited and community interest (non-profit) company*) unter der Bezeichnung QACE (Qualitätsbewertungs- und -zertifizierungsstelle für von der EU anerkannte Organisationen) gegründet³⁷.

Gemäß Artikel 11 Absätze 6 und 7 hat die Kommission mit Unterstützung der EMSA die Entwicklung und die Arbeit der Stelle während der letzten fünf Jahre bewertet und die Mitgliedstaaten über die Ergebnisse und Folgemaßnahmen ihrer Bewertung unterrichtet.

Die Kommission ist im Allgemeinen mit der Entwicklung der QACE zufrieden und die Stelle kann jetzt als eigenständige Organisation nach ISO 9001:2008 angesehen werden.

Da die Lenkungsstruktur der QACE eine klare Trennung zwischen unternehmerischer und operativer Tätigkeit vorsieht, nimmt die QACE ihre Aufgaben offensichtlich unabhängig von den anerkannten Organisationen wahr.

Im Hinblick auf die Bewertung und Zertifizierung des Qualitätsmanagementsystems der anerkannten Organisationen hat die Kommission die Bemühungen um eine Zusammenarbeit mit dem privaten Zertifizierungs- und Qualitätssicherungssystem des Internationalen Verbands der Klassifikationsgesellschaften zur Kenntnis genommen und ermutigt zu weiteren Synergien, soweit sie zur vollständigen Erfüllung der in der Verordnung festgelegten Anforderungen beitragen.

8. SCHLUSSFOLGERUNGEN

In Anbetracht der Feststellungen in den vorstehenden Abschnitten gelangt die Kommission zu der Auffassung, dass die Umsetzung der Richtlinie 2009/15/EG und der Verordnung (EG) Nr. 391/2009 dank der gemeinsamen Anstrengungen und der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, der Kommission und der Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs, seit 2009 wirksam vorangeschritten ist.

Praktisch alle Bestimmungen der Verordnung und der Richtlinie wurden umgesetzt, was bedeutet, dass die verschiedenen Aktivitäten, Mechanismen, Regelungen und Arbeitsweisen zur Verfügung stehen und einsatzbereit sind.

Da es noch zu früh ist, die Auswirkungen dieser Rechtsvorschriften zu beurteilen, sollte der weiteren Umsetzung des bestehenden Rahmens Vorrang eingeräumt werden.

³⁷ Weitere Informationen: <http://qace.co>, einschließlich QACE-Jahresberichte 2012, 2013 und 2014.