



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 17.12.2012
SWD(2012) 437 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zur

**Änderung der Richtlinie 96/98/EG des Rates vom 20. Dezember 1996 über
Schiffsausrüstung**

{ COM(2012) 772 final }

{ SWD(2012) 438 final }

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zur

Änderung der Richtlinie 96/98/EG des Rates vom 20. Dezember 1996 über Schiffsausrüstung

Federführende Generaldirektion: GD MOVE

1. PROBLEMSTELLUNG

Bei der Anwendung der Richtlinie über Schiffsausrüstung (nachstehend „MED“- Marine Equipment Directive) haben sich gewisse Schwächen bei Umsetzung und Durchsetzung gezeigt, insbesondere in Bezug auf die Qualität und Überwachung der Arbeit der notifizierten Stellen (Stellen, die für die Mitgliedstaaten Konformitätsbewertungsverfahren durchführen), die Verpflichtungen der Wirtschaftsakteure, die Wirksamkeit der Marktüberwachung und den Schutzmechanismus (der gewährleistet, dass die Mitgliedstaaten Maßnahmen gegen nicht konforme Ausrüstung ergreifen, und dass diese Maßnahmen kontrolliert werden, damit sie keine versteckten Hindernisse für den freien Warenverkehr bilden können).

Da sich die in der MED zur Verwirklichung der politischen Ziele gewählte Rechtsetzungstechnik weitgehend auf die Grundsätze des „neuen Konzepts“¹ für den Bereich des freien Warenverkehrs stützt, sind die genannten Probleme mit Umsetzung und Durchsetzung allen Richtlinien nach dem neuen Konzept gemeinsam.

Zur Korrektur der Fehlfunktionen des Systems wurde das „neue Konzept“ 2008 überprüft. Ergebnis war der „**neue Rechtsrahmen**“ für die Vermarktung von Produkten².

Daher können die für die MED ermittelten Probleme durch die Angleichung der Richtlinie an den neuen Rechtsrahmen gelöst werden, wie von den Gesetzgebern vorgesehen. Angesichts der Besonderheiten der Schiffsausrüstung ist es jedoch wichtig, festzustellen, ob in einigen Bereichen außerdem MED-spezifische Lösungen notwendig sind. Die Folgenabschätzung enthält eine detaillierte Gegenüberstellung des neuen Rechtsrahmens und der Besonderheiten der MED. Zu diesen gehören:

- Schiffsausrüstung muss Bau- und Leistungsanforderungen erfüllen und im Einklang mit den Prüfnormen der IMO erprobt werden;
- Schiffsausrüstung bedarf der Genehmigung des Flaggenstaats;

¹ Eine Beschreibung des „neuen Konzepts“ und der damit verbundenen Probleme ist der Folgenabschätzung der Kommission zum Vorschlag für eine Verordnung über die Vorschriften für die Akkreditierung und Marktüberwachung im Zusammenhang mit der Vermarktung von Produkten und zum Vorschlag für einen Beschluss über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für die Vermarktung von Produkten zu entnehmen (SEK(2007) 173).

² Anhang 7 der vorliegenden Folgenabschätzung enthält eine Beschreibung der Elemente des neuen Rechtsrahmens.

- Schiffsausrüstung wird nicht unbedingt in der EU vertrieben, sondern unmittelbar auf Schiffen der EU installiert, unabhängig davon, wo diese gebaut oder repariert werden bzw. Vorräte an Bord nehmen;
- Schiffsausrüstung umfasst zahlreiche Produkte, die in den Anwendungsbereich anderer Binnenmarktrichtlinien fallen und bei denen die Anforderungen von denen der IMO abweichen oder mit diesen nicht vereinbar sind;
- Darüber hinaus schafft der Prozess der Umsetzung der IMO-Vorschriften in nationales Recht Rechtsunsicherheit und bringt für die Industrie und die nationalen Behörden einen unverhältnismäßig hohen Aufwand mit sich, denn das Rechtsetzungsverfahren ist lang und kompliziert, so dass es sehr schwierig ist, mit der Veröffentlichung von technischen Anforderungen der Internationalen Seeschiffahrts-Organisation Schritt zu halten.

Aus diesen Gründen ist durch die Richtlinie nicht gewährleistet, dass die Mitgliedstaaten die IMO-Normen und andere Normen vollständig umsetzen und anwenden, was zu Sicherheitsrisiken und ineffizientem Funktionieren des Binnenmarktes für Schiffsausrüstung führen kann.

Zu den betroffenen Interessenträgern gehören die europäischen Hersteller von Schiffsausrüstung (darunter zahlreiche KMU), Werften, Fahrgäste und Besatzung sowie öffentliche Verwaltungen und Regierungen.

2. ANALYSE DER SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISSÄSSIGKEIT

Die unmittelbare Anwendung der IMO-Vorschriften durch die Mitgliedstaaten ohne eine Harmonisierung auf EU-Ebene würde dazu führen, dass Hindernisse für den freien Warenverkehr entstehen, hauptsächlich aufgrund a) des weiten Ermessensspielraums, den die Instrumente der IMO dem Flaggenstaat einräumen, b) der Festlegung zusätzlicher nationaler Anforderungen und c) der Unterschiede bei der Zertifizierung. Gleichzeitig würde sich aus den daraus folgenden Unterschieden bei den nationalen Regelungen auch ein unterschiedliches Sicherheits- und Umweltschutzniveau ergeben.

Diese Probleme werden durch eine Harmonisierung auf EU-Ebene gelöst, da damit klar definierte Anforderungen und einheitliche Zertifizierungsverfahren geschaffen werden, mit denen ein hohes Sicherheits- und Umweltschutzniveau gewährleistet werden kann. Im Gegensatz zu dem internationalen System bietet die EU außerdem den Vorteil, dass ein Justizsystem für die Durchsetzung vorhanden ist, ohne das die Wirksamkeit der Vorschriften und Verfahren ernsthaft in Frage stünde.

Die EU harmonisiert nicht selbst die detaillierten technischen Spezifikationen; diese werden auf der Ebene der IMO mit umfassender Mitarbeit der Mitgliedstaaten beschlossen. Sie legt lediglich eindeutig fest, welche Spezifikationen und technischen Normen der IMO anzuwenden sind.

3. ZIELE DER EU-INITIATIVE

3.1. Allgemeine Ziele

Gemäß Artikel 90 und Artikel 91 AEUV soll die gemeinsame Verkehrspolitik zu den umfassenderen Zielen der Verträge beitragen. Entsprechend der europäischen Verkehrspolitik sowie unter Berücksichtigung der Besonderheiten der Schiffsausrüstung wird mit der vorgeschlagenen Initiative ein doppeltes Ziel verfolgt:

- die Verbesserung der Mechanismen zur Umsetzung und Durchsetzung der MED; auf diese Weise sollen das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes für Schiffsausrüstung und zugleich eine hohe Sicherheit auf See und eine wirksame Vermeidung von Meeresverschmutzung gewährleistet werden;
- die Vereinfachung des Regulierungsrahmens, wobei zu gewährleisten ist, dass die Anforderungen der IMO in der EU einheitlich umgesetzt und angewendet werden, wodurch dazu beigetragen wird, dass die notwendigen Voraussetzungen für die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie der Union gemäß Artikel 173 AEUV gewährleistet sind.

3.2. Einzelziele

Auf der Grundlage der Problemstellung und ihrer in Abschnitt 2 dargelegten Ursachen können aus den beiden allgemeinen Zielen spezifische Einzelziele abgeleitet werden:

- eine optimale Angleichung der MED an den neuen Rechtsrahmen (New Legislative Framework) gemäß Artikel 2 des Beschlusses Nr. 768/2008/EG (NLF-Beschluss) unter gleichzeitiger Berücksichtigung der Besonderheiten der Schiffsausrüstung im Bereich der Marktüberwachung, der Konformitätsbewertung von Waren und der Pflichten der Akteure der Vertriebskette;
- die Verkürzung, Vereinfachung und Klärung der Umsetzung von Änderungen der IMO-Normen in EU-Recht und nationales Recht.

4. STRATEGISCHE OPTIONEN

Die Kommission hat neben dem Basisszenario vier Strategieoptionen ermittelt. Sämtliche Optionen wurden so konzipiert, dass beide spezifischen Ziele gemäß Abschnitt 3 berücksichtigt wurden. Die Kommission hat anhand der Kriterien der Wirksamkeit im Hinblick auf die Behebung der Problemursachen und der Effizienz eine erste Bewertung der vier möglichen Optionen vorgenommen. Parallel dazu wurde deren Vereinbarkeit mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit beurteilt. Bei dieser Vorabprüfung wurden zwei Optionen (neben dem Basisszenario) für eine eingehende Prüfung ausgewählt.

Option 2 sieht eine maximale Angleichung der MED an den neuen Rechtsrahmen vor. Die Abweichung von dessen Bestimmungen würde sich auf die Punkte beschränken, bei denen dies in jedem Fall nicht anders möglich ist – nämlich auf die spezifische Kennzeichnung.

Option 3 würde eine bedingte Anpassung der Richtlinie an den neuen Rechtsrahmen beinhalten, bei der zusätzliche, MED-spezifische Lösungen zur Optimierung der Wirksamkeit der Richtlinie eingeführt würden (in den Bereichen IMO-Anforderungen und -Normen,

Verpflichtungen der Wirtschaftsakteure, Verwendung von Konformitätsbewertungsmodulen, Rückverfolgbarkeit der Produkte und Schutzklausel). Es würde sich im Wesentlichen um dieselben Bereiche handeln, in denen die MED auch derzeit von den Rechtsakten des neuen Konzepts abweicht.

Tabelle 1: Beschreibung der in der Vorabprüfung ausgewählten Optionen

	<i>Option 2</i>	<i>Option 3</i>
	<i>größtmögliche Angleichung an den neuen Rechtsrahmen</i>	<i>bedingte Angleichung an den neuen Rechtsrahmen</i>
<ul style="list-style-type: none"> Einzelziel 1: optimale Angleichung der Richtlinie an den neuen Rechtsrahmen, unter Berücksichtigung der Besonderheiten der Schiffsausrüstung 		
<i>Marktüberwachung</i>		
<i>Gemeinsamer EU-Rahmen</i>	wortgetreue Übernahme der NLF-Bestimmungen in die MED	<ul style="list-style-type: none"> wie Option 2
<i>wirksamerer Kontrollmechanismus nach dem Inverkehrbringen</i>	wortgetreue Übernahme der NLF-Bestimmungen in die MED	<ul style="list-style-type: none"> wie Option 2 + Aufnahme der Möglichkeit der Verwendung elektronischer Etiketten, um im Hinblick auf die Marktüberwachung bessere Instrumente zur Ermittlung nicht konformer Ausrüstungen bereitzustellen
<i>Schutzklauselverfahren</i>	wortgetreue Übernahme der NLF-Bestimmungen in die MED	<ul style="list-style-type: none"> wie Option 2 + zusätzliche Bestimmungen zur Anpassung der Anwendung der Schutzklausel, so dass die Kommission beschließen kann, ihre Prüfung auf die Einhaltung der erforderlichen Verfahren durch den betreffenden Mitgliedstaat zu beschränken
<i>Bewertung der Produktkonformität</i>		
<i>Wesentliche Anforderungen</i>	wortgetreue Übernahme der NLF-Bestimmungen in die MED, Streichung der geltenden Anhänge der MED; Einhaltung der IMO-Anforderungen ³ wird zu einer „wesentlichen Anforderung“	<ul style="list-style-type: none"> verbindliche technische Normen, u. a. verbindliche und nicht verbindliche IMO-Anforderungen sowie europäische und internationale Prüfnormen, die von europäischen und internationalen Normenorganisationen auf der Grundlage von IMO-

³ Somit würden nicht zwingende Vorschriften, Empfehlungen und Leitlinien nicht unter diese grundlegende Anforderung fallen.

<p><i>Notifizierung der Konformitätsbewertungsstellen</i></p> <p><i>Konformitätsbewertungsverfahren</i></p>	<p>wortgetreue Übernahme der NLF-Bestimmungen in die MED</p> <p>wortgetreue Übernahme der NLF-Bestimmungen in die MED</p>	<p>Anforderungen entwickelt wurden</p> <ul style="list-style-type: none"> • wie Option 2 • selektive Nutzung von Konformitätsbewertungsmodulen: insbesondere die Module A und C (Möglichkeit der Konformitätsbewertung von Produkten durch interne notifizierte Stellen) werden nicht berücksichtigt
<p><i>CE-Kennzeichnung</i></p>	<p>keine Angleichung, CE-Kennzeichnung ersetzt durch Steuerrad-Kennzeichen</p>	<ul style="list-style-type: none"> • keine Angleichung, CE-Kennzeichnung ersetzt durch Steuerrad-Kennzeichen
<p><i>Instrumentarium an Maßnahmen zur Verwendung in Rechtsvorschriften</i></p> <p><i>Pflichten der Akteure der Vertriebskette</i></p> <p><i>Harmonisierte Definitionen und Verfahren (außer CE-Kennzeichnung)</i></p>	<p>wortgetreue Übernahme der NLF-Bestimmungen in die MED</p> <p>wortgetreue Übernahme der NLF-Bestimmungen in die MED</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Anpassung der Verpflichtungen der Akteure der Vertriebskette, da es nicht sinnvoll ist, dem geringen Anteil von Schiffsausrüstung, der innerhalb des EU-Gebiets in Verkehr gebracht wird, große Bedeutung zuzumessen • Hersteller: wie Option 2 • Importeure und Händler: Kennzeichnung und Registrierung; Zusammenarbeit mit den Marktüberwachungsbehörden (Information, Unterlagen, Beseitigung von Risiken usw.) • wie Option 2
<ul style="list-style-type: none"> • Einzelziel 2: Vereinfachung, Klärung und Verkürzung der Umsetzung von Änderungen der IMO-Normen in EU-Recht und nationales Recht. 		
<p>-/-</p>	<p>keine Umsetzung in EU-Recht; Anforderungen der IMO gelten als grundlegende Anforderungen unmittelbar in jedem Mitgliedstaat;</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Umsetzung der Anforderungen der IMO mittels Durchführungsverordnungen oder delegierten Verordnungen, die keiner

	internationale und europäische Normen sind fakultativ, bei ihrer Einhaltung gilt die Konformitätsvermutung	Umsetzung in einzelstaatliches Recht bedürfen Prüfnormen (von der IMO oder von den Normungsgremien entwickelt) sind obligatorisch
--	--	---

5. FOLGENABSCHÄTZUNG

Die nachstehende Tabelle enthält eine Zusammenfassung der qualitativen Bewertung der zu erwartenden wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und ökologischen Auswirkungen.

Tabelle 2: Qualitative Bewertung der erwarteten Auswirkungen der Optionen 2 und 3

	<i>Option 2</i>	<i>Option 3</i>
Wirtschaftliche Auswirkungen		
Binnenmarkt		
<i>gemeinsamer EU-Rahmen</i>	++	++
<i>wirksamerer Kontrollmechanismus nach dem Inverkehrbringen</i>	++	+++
<i>Schutzklauselverfahren</i>	++	+++
Bewertung der Produktkonformität	++	+++
<i>Pflichten der Akteure der Vertriebskette</i>	-	++
<i>harmonisierte Definitionen</i>	=	=
<i>einheitliche Auslegung und Umsetzung der IMO-Anforderungen</i>	--	=
Operative Kosten und Verwaltungsaufwand		
<i>Wirtschaftsakteure</i>	++	+++
<i>notifizierte Stellen</i>	=	=
KMU	+	++
Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaftsakteure		
<i>System für die Durchsetzung</i>	++	+++
Rückverfolgbarkeit von Produkten	+	++
<i>Pflichten der Akteure der Vertriebskette</i>	-	=
<i>Konformitätsbewertung</i>	++	+++
Behörden	=	++

<i>Nutzer und Fahrgäste</i>	=	=
<i>Drittländer und internationale Beziehungen</i>	=	=
Gesellschaftliche Auswirkungen		
<i>Sicherheit</i>	++	+++
Umweltverschmutzung		
<i>Meeresverschmutzung</i>	++	+++
<i>Vereinfachung des Regulierungsrahmens</i>	+	+++

Legende:

- = Basisszenario oder gleichwertig mit dem Basisszenario
- + bis + + + geringe bis bedeutende Verbesserung gegenüber dem Basisszenario
- bis - - - geringe bis bedeutende Verschlechterung gegenüber dem Basisszenario

Im Vergleich zum Basisszenario wirken sich beide Optionen bei den meisten Kriterien positiv aus, insbesondere im Zusammenhang mit der Wirksamkeit der Kontroll- und Durchsetzungsmechanismen (notifizierte Stellen, Marktüberwachung, Schutzklausel). Daher würde mit beiden Optionen insgesamt mehr Sicherheit und ein besserer Schutz der Meeresumwelt erreicht. Das derzeitige System zur Umsetzung der IMO-Anforderungen in nationales Recht könnte sich in beiden Fällen auf schnellere und effizientere Mechanismen stützen, die bei Option 3 zentralisiert wären und bei Option 2 allein im Ermessen der Mitgliedstaaten lägen.

Option 2 ist jedoch mit zwei bedeutenden Nachteilen verbunden. Zum einen würde sich die Ersetzung der Anhänge der bisherigen Richtlinie durch eine allgemeine Anforderung der Einhaltung der einschlägigen internationalen technischen Vorschriften und Prüfnormen langfristig negativ auf das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts auswirken, da mit der Zeit zwangsläufig Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten entstünden. Dies würde auch die Sicherheit beeinträchtigen, da nicht alle Mitgliedstaaten die neuesten Vorschriften rechtzeitig umsetzen würden und die zahlreichen wertvollen, aber unverbindlichen Instrumente der IMO völlig unberücksichtigt blieben. Zum zweiten würde eine Angleichung der Verpflichtungen der Wirtschaftsakteure an den neuen Rechtsrahmen eine zusätzliche, unverhältnismäßige Belastung insbesondere für Importeure und Händler mit sich bringen.

Diese Akteure, die lediglich im Zusammenhang mit dem kleinen Teil der Ausrüstung betroffen sind, der in die EU eingeführt wird, würden eine Verwaltungsstruktur neu schaffen müssen, deren Vorteile der Mehrheit der unter die Richtlinie fallenden Produkte nicht zugute kommen würden, da diese in Schiffbau- und Reparaturwerften zumeist außerhalb der EU direkt auf EU-Schiffen installiert werden.

Im Gegensatz dazu erweist sich die Option 3 mit ihren MED-spezifischen Lösungen, die gezielt an die besonderen Merkmale der Schiffsausrüstungsbranche angepasst sind, in mehreren Punkten als vorteilhaft:

- Die Ablösung der Anhänge der derzeitigen Richtlinie durch Durchführungsverordnungen oder delegierte Verordnungen bietet einen Mechanismus, der so schnell bereitsteht wie die Lösung der Option 2, aber nicht die genannten Nachteile für den Binnenmarkt hat, da die geltenden Anforderungen weiterhin zu jedem Zeitpunkt vollständig harmonisiert wären. Dieses System bietet außerdem eine größere Rechtssicherheit für die Marktakteure und ist günstiger für die öffentlichen Verwaltungen.
- Die Konformitätsprüfung wird aufgrund einer klaren Identifizierung der Prüfnormen verbessert, während die Option 3 durch die Umsetzung der nicht verbindlichen IMO-Instrumente einen klaren Vorteil im Hinblick auf die Sicherheit bietet.
- Die Möglichkeit der Verwendung elektronischer Etiketten erhöht die Wirksamkeit der Marktüberwachung und trägt – bei vernachlässigbaren Kosten – zum Schutz der Rechte des geistigen Eigentums der Hersteller bei.
- Durch angemessenere Verpflichtungen der Wirtschaftsakteure wird unnötiger Verwaltungsaufwand vermieden.
- Ein einfacherer, schnellerer Schutzklauselmechanismus vermeidet unnötige wirtschaftliche Kosten und den Reputationsverlust für Hersteller, die die Vorschriften einhalten.

6. VERGLEICH DER OPTIONEN

Wirksamkeit: Im Rahmen der Option 3 kann die MED durch die vorgesehenen spezifischen Maßnahmen das allgemeine Ziel, nämlich das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes für Schiffsausrüstung bei gleichzeitiger Gewährleistung einer hohen Sicherheit auf See und einer wirksamen Vermeidung der Meeresverschmutzung, aufgrund einer besseren Anpassung an die Besonderheiten des Sektors besser erreichen. Dies gilt vor allem für die gestärkten Durchsetzungs- und Kontrollmechanismen (bessere Marktüberwachung, vereinfachte Schutzklausel) und ein System, das sicherstellt, dass alle einschlägigen Anforderungen der IMO (verbindliche und nicht verbindliche) sowie die internationalen und europäischen Normen innerhalb der EU harmonisiert umgesetzt werden. Darüber hinaus entfällt durch die Option 3 die mit großem Aufwand verbundene und Verwirrung stiftende Notwendigkeit, Änderungen in die 27 Rechtssysteme der Mitgliedstaaten umzusetzen, die bei Option 2 bestehen bleibt. Daher ist die Option 3 der Option 2 vorzuziehen.

Effizienz: Die Option 3 bietet Lösungen, die weniger Kosten und Verwaltungsaufwand für die Beteiligten verursachen als die Option 2 und gleichzeitig mit einer stärkeren positiven Wirkung auf die Wettbewerbsfähigkeit (insbesondere der KMU) verbunden sind. Daher erscheint Option 3 als die effizienteste Vorgehensweise.

Kohärenz mit den übergeordneten Zielen, Strategien und Prioritäten der EU: Beide Optionen würden zu einer Verbesserung in Bezug auf die Seeverkehrssicherheit und den Schutz der Meeresumwelt und zu einem vereinfachten Rechtsrahmen führen, die besten Ergebnisse dürften jedoch bei Option 3 zu erwarten sein; Option 2 wäre in Bezug auf das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts möglicherweise nicht erfolgreich.

Tabelle 3: Vergleich der Optionen

	<i>Wirksamkeit</i>	<i>Effizienz</i>	<i>Kohärenz</i>
<i>Basisszenario</i>	<i>nein</i>	<i>nein</i>	<i>nein</i>
<i>Option 2</i>	<i>gering</i>	<i>gering</i>	<i>mittel</i>
<i>Option 3</i>	<i>hoch</i>	<i>hoch</i>	<i>hoch</i>

Daher bietet Option 3 insgesamt mehr Vorteile als Option 2 und erhält somit den Vorzug.

7. ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG

Sobald die Angleichung an den neuen Rechtsrahmen für die Vermarktung von Produkten vorgenommen ist, wird die MED von dessen Überwachungs- und Bewertungsmechanismus in vollem Umfang profitieren. Ergänzend zur Angleichung wurden spezielle Maßnahmen vorgesehen, um die Wirksamkeit des Vorgehens zu prüfen und Rückmeldungen der beteiligten Akteure zu erhalten, u.a.:

- Als Ergebnis der Reform werden sowohl aus der Marktüberwachung als auch im Rahmen der Kontrolle durch den Hafenstaat aussagekräftigere Daten eingehen. Die EMSA wird weiterhin die Statistiken über die Umsetzung der Richtlinie verfeinern und Workshops für die Erörterung technischer Fragen sowie Ausbildungsmaßnahmen mit den Mitgliedstaaten organisieren.
- Kontakte mit der Industrie werden fortgeführt, u. a. Workshops zur Umsetzung der geänderten MED.
- Die Tätigkeit der MARED-Gruppe notifizierter Stellen wird ausgebaut.
- Schließlich wird [5 Jahre] nach Inkrafttreten des neuen Systems eine Ex-post-Evaluierung stattfinden.