

Brüssel, den 25.4.2019
COM(2019) 191 final

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

**Dritter Bewertungsbericht über die Umsetzung der Richtlinie zur Erhöhung der
Gefahrenabwehr in Häfen**

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Dritter Bewertungsbericht über die Umsetzung der Richtlinie zur Erhöhung der Gefahrenabwehr in Häfen

1. EINFÜHRUNG

Mit der Richtlinie 2005/65/EG¹ zur Erhöhung der Gefahrenabwehr in Häfen (im Folgenden die „Richtlinie“) sollen vor allem die 2004 mit der Verordnung (EG) Nr. 725/2004² zur Erhöhung der Gefahrenabwehr auf Schiffen und in Hafenanlagen (im Folgenden die „Verordnung“) verabschiedeten Maßnahmen ergänzt werden.

Der Anwendungsbereich der Verordnung beschränkt sich auf Maßnahmen zur Gefahrenabwehr an Bord von Schiffen und im unmittelbaren Bereich des Zusammenwirkens von Schiff und Hafen. Vor ihrer Zustimmung zu den weiterreichenden Auflagen der Richtlinie haben sich die Mitgliedstaaten bereit erklärt, vorrangig die sich im Wesentlichen aus dem Code für die Gefahrenabwehr auf Schiffen und in Hafenanlagen (International Ship and Port facility Security (ISPS) Code) ergebenden Verpflichtungen zu erfüllen. Die Richtlinie ergänzt die Verordnung, indem sie das System zur Gefahrenabwehr auf das gesamte Hafengebiet ausweitet und damit für alle europäischen Häfen, in denen direkte Dienstleistungen für den Seeverkehr erbracht werden, ein hohes und einheitliches Sicherheitsniveau gewährleistet³.

Mit über 1200 Handelshäfen entlang ihrer insgesamt 70 000 km langen Küsten zählt die Europäische Union zu den Gebieten mit den weltweit meisten Häfen. Etwa eintausend dieser Häfen (siehe Punkt 6.1) fallen in den Geltungsbereich der Richtlinie. Das sind alle Häfen, die über eine oder mehrere Hafenanlagen verfügen, für die ein Plan zur Gefahrenabwehr gemäß der Verordnung erstellt und genehmigt wurde.

Ziel der Richtlinie ist es, die Koordinierung der Gefahrenabwehr in den nicht unter die Verordnung fallenden Hafenbereichen so zu verbessern, dass die Maßnahmen zur Gefahrenabwehr gestärkt werden, die bereits in Anwendung der Verordnung ergriffen wurden. Auch wenn für die Maßnahmen zur Gefahrenabwehr in den Hafenanlagen vor allem deren Betreiber⁴ zuständig ist, obliegt die Gefahrenabwehr auf Hafenebene vor allem der Hafenbehörde⁵ sowie jenen Behörden, deren Aufgabe es ist, die öffentliche Ordnung zu

¹ Richtlinie 2005/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2005 zur Erhöhung der Gefahrenabwehr in Häfen (ABl. L 310 vom 25.11.2005, S. 2).

² Verordnung (EG) Nr. 725/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 zur Erhöhung der Gefahrenabwehr auf Schiffen und in Hafenanlagen (ABl. L 129 vom 29.4.2004, S. 6).

³ Die EFTA-Überwachungsbehörde achtet darauf, dass Island und Norwegen ihren Verpflichtungen aus dem Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum nachkommen.

⁴ In der überwiegenden Zahl der Fälle sind die Betreiber von Hafenanlagen Privatunternehmen.

⁵ Die Behörde für die Gefahrenabwehr im Hafen wird vom Mitgliedstaat gemäß Artikel 5 der Richtlinie benannt.

aufrechtzuerhalten und Sicherheits- und Gefahrenabwehrmaßnahmen im Hafengebiet (sowohl in den öffentlichen als auch den Betriebsbereichen) zu ergreifen.

Gemäß Artikel 19 bewertet die Kommission spätestens bis zum 15. Dezember 2008 und anschließend alle fünf Jahre die Einhaltung der Richtlinie und die Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen.

Der erste Bericht wurde am 20. Januar 2009, der zweite am 18. November 2013 angenommen⁶. Im vorliegenden dritten Bericht über den Stand der Umsetzung der Richtlinie wird beschrieben, welche Maßnahmen zur Förderung einer unionsweit einheitlichen Gefahrenabwehr in Häfen ergriffen und welche Fortschritte im zurückliegenden fünfjährigen Bezugszeitraum erzielt wurden; zudem werden Probleme erläutert, die sich im Laufe der Umsetzung ergeben haben.

Dieser Bericht stützt sich auf

- die von den für die Gefahrenabwehr in der Schifffahrt zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und anderen Akteuren übermittelten Angaben;
- die Ergebnisse der zahlreichen von der Kommission auf dem Gebiet der Gefahrenabwehr in Häfen im Rahmen der Überwachung dieser Richtlinie im Bezugszeitraum durchgeführten Inspektionen;
- den ständigen Dialog mit den nationalen Behörden und den verschiedenen Akteuren aus dem Schifffahrts- und Hafenbereich.

Im Bericht wird erläutert, welche Schwierigkeiten im Hinblick auf die angestrebten Ziele aufgetreten sind, aber auch, wie sich die Umsetzung der Richtlinie insgesamt auswirkt.

2. SCHLUSSFOLGERUNGEN DES ERSTEN UND DES ZWEITEN BERICHTS

Der erste Bericht verwies darauf, dass die Richtlinie in erster Lesung zwar im Europäischen Parlament mit großer Mehrheit und im Rat einstimmig verabschiedet wurde, die Umsetzung durch die meisten der betroffenen Mitgliedstaaten dann aber nur mit erheblicher Verzögerung erfolgte, weshalb Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet wurden, die in zwei Fällen zu Urteilen führten⁷.

Am Ende dieses Bewertungszeitraums hatte die überwiegende Mehrheit der Mitgliedstaaten die Bestimmungen der Richtlinie schließlich in nationales Recht umgesetzt. Leider stieß die Anwendung in den Häfen selbst weiter auf organisatorische und funktionale Probleme, da die Verwaltungen vor Ort noch nicht über die notwendigen Voraussetzungen verfügten, um die praktische Umsetzung der Richtlinie voranzutreiben. Das größte Problem stellte die Abgrenzung des für die Gefahrenabwehr relevanten Hafenbereichs dar.

⁶ KOM(2009) 2 endg. und COM(2013) 792 final.

⁷ Rechtssache C-464/08, Kommission/Estland, vom 3. September 2009 und Rechtssache C-527/08, Kommission/Vereinigtes Königreich, vom 3. September 2009.

Der zweite Bericht zeigte, dass zwar erhebliche Fortschritte erzielt wurden, die für eine uneingeschränkte Anwendung sämtlicher Bestimmungen der Richtlinie notwendigen Maßnahmen in den meisten Mitgliedstaaten jedoch noch nicht in vollem Umfang getroffen worden waren. Das Sicherheitsniveau in den europäischen Häfen hatte sich erhöht. Mit der zweigleisigen Vorgehensweise aus Durchführung der Verordnung und Umsetzung der Richtlinie konnte ein zuverlässiger Rahmen für die Gefahrenabwehr in Häfen geschaffen werden, sodass der Seeverkehr und die Hafenwirtschaft angemessen geschützt sind. Die Umsetzung der Maßnahmen zur Gefahrenabwehr führte häufig zu einer Umorganisation der Häfen – etwa beim Umschlag und der Lagerung der Waren, bei der Kontrolle des Zugangs zu verschiedenen Bereichen des Hafens oder bei der Festlegung von Bereichen mit beschränktem Zugang. Diese Maßnahmen haben sich als sehr wichtig erwiesen, um die Effizienz des Hafenbetriebs – in einem äußerst wettbewerbsstarken Umfeld – zu steigern.

3. UNTERSTÜTZUNGS- UND ÜBERWACHUNGSMAßNAHMEN SEIT DEM VORANGEGANGENEN BEWERTUNGSZEITRAUM

Entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip sieht die Richtlinie vor, dass die Mitgliedstaaten selbst die Grenzen jedes Hafens festlegen und entscheiden, ob die Richtlinie auch auf die angrenzenden Bereiche Anwendung findet. Auch sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass für ihre Häfen ordnungsgemäße Risikobewertungen durchgeführt und Pläne zur Gefahrenabwehr erstellt werden. 2014 waren einige Häfen jedoch immer noch nicht in der Lage, den Verpflichtungen aus der Richtlinie nachzukommen.

Über den gesamten Zeitraum 2014-2018 hinweg galt daher das besondere Augenmerk der Kommission der besseren Umsetzung der Richtlinie. Die Kommission ergriff Initiativen, um die Mitgliedstaaten zu unterstützen, und setzte zugleich ein solides Überwachungsprogramm mit zahlreichen Inspektionen um.

Die Umsetzung der Richtlinie 2005/65/EG wurde im Zeitraum 2014-2018 durch folgende Maßnahmen überwacht:

- 17 Inspektionen der nationalen Verwaltungen;
- 41 Hafeninspektionen.

Die Maßnahmen waren auf folgende Schwerpunkte ausgerichtet:

- Regelmäßige Aktualisierung der Informationen über die Fortschritte der Mitgliedstaaten und die Durchführung ihrer Aktionspläne zur praktischen Umsetzung der Richtlinie;
- Durchführung der oben genannten 58 Inspektionen zur Überwachung der Umsetzung der Richtlinie gemäß der Verordnung (EG) Nr. 324/2008⁸ in der durch die

⁸ Verordnung (EG) Nr. 324/2008 der Kommission vom 9. April 2008 zur Festlegung geänderter Verfahren für die Durchführung von Kommissionsinspektionen zur Gefahrenabwehr in der Schifffahrt (ABl. L 98 vom 10.4.2008, S. 5) in ihrer geänderten Fassung.

Durchführungsverordnung (EU) 2016/462 der Kommission geänderten Fassung sowie Ermittlung vorbildlicher Verfahren und deren Weitergabe im Rahmen des MARSEC-Ausschusses.

4. ÜBERWACHUNG DER RICHTLINIENUMSETZUNG

4.1. Überwachung der Aktionspläne zur erfolgreichen praktischen Umsetzung der Richtlinie

2009 hat die Kommission ein System eingerichtet, das es ihr seitdem ermöglicht, sich kontinuierlich über den Stand der Umsetzung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten zu informieren. Im Rahmen eines ständigen Dialogs mit den Mitgliedstaaten erhält sie regelmäßig zuverlässige Daten darüber, in welchem Umfang Risikobewertungen für den Hafen durchgeführt und Pläne zur Gefahrenabwehr im Hafen angenommen wurden. Ferner erfolgt die Überwachung der Risikobewertungen für den Hafen und der Pläne zur Gefahrenabwehr im Hafen durch die Kommissionsdienststellen auf der Grundlage der jährlichen Überwachungsberichte der Mitgliedstaaten, die der Kommission vorgelegt werden.

4.2. Inspektionen der Kommission zur Überwachung der Richtlinienumsetzung

Die Kommission hat ihre Inspektionen gemäß den in der geänderten Fassung der Verordnung (EG) Nr. 324/2008 festgelegten Verfahren zur Überwachung der Umsetzung der Richtlinie durchgeführt.

Die sowohl bei den nationalen Behörden als auch stichprobenweise direkt bei den Häfen durchgeführten Inspektionen haben ergeben, dass der allgemeine Rechtsrahmen für die Umsetzung der Richtlinie zwar mittlerweile korrekt ist, es bei der Anwendung in den Häfen der Mitgliedstaaten aber nach wie vor eine Reihe wiederkehrender gemeinsamer Probleme gibt.

So besteht weiter eine Diskrepanz zwischen dem Ziel, die Koordinierung der Gefahrenabwehr im Hafen zwischen den lokalen Behörden, den Hafenbetreibern und den Strafverfolgungsbehörden zu verbessern, und den noch immer unzureichenden tatsächlichen Ergebnissen, auch wenn in den letzten Jahren erhebliche Verbesserungen erzielt wurden.

Die Festlegung der Hafengrenzen für die Zwecke der Gefahrenabwehr stellt für einige Mitgliedstaaten nach wie vor ein Problem dar, obwohl die Kommission Hilfe bereitgestellt hat, darunter zwei Seminare im September 2006 und im Oktober 2010 sowie die der Gemeinsamen Forschungsstelle (JRC Ispra) übertragene Studie zu den technischen Aspekten der Gefahrenabwehr in Häfen (technical aspects of port area security – TAPS II). Die TAPS II enthält klare Leitlinien für die Festlegung der Hafengrenzen für die Zwecke der Gefahrenabwehr; auf dieser Grundlage kann der Umfang der im Plan zur Gefahrenabwehr im Hafen enthaltenen Maßnahmen, die in Anhang II der Richtlinie aufgeführt sind, bestimmt werden.

Eine weitere wichtige Frage betrifft die Überprüfung der Risikobewertungen für den Hafen und der Pläne zur Gefahrenabwehr im Hafen. Nach Artikel 10 der Richtlinie stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass Risikobewertungen für den Hafen und Pläne für die Gefahrenabwehr im Hafen gegebenenfalls bzw. mindestens alle fünf Jahre überprüft werden. Die Inspektionen haben gezeigt, dass diese regelmäßige Überprüfung alle fünf Jahre noch nicht überall durchgeführt wird. Bei Änderungen oder Aufgabe von Hafenanlagen wurden die Risikobewertungen für den Hafen und die Pläne zur Gefahrenabwehr im Hafen nicht überprüft, und in mehreren Fällen wurde die Fünfjahresfrist nicht eingehalten.

Ferner deckten die Inspektionen der Kommission in den Häfen der Mitgliedstaaten auf, welche Schwierigkeiten einige Häfen dabei haben, die Risikobewertung für den Hafen und den Plan zur Gefahrenabwehr im Hafen alle fünf Jahre zu überprüfen. Dazu zählt insbesondere die Tatsache, dass am Überarbeitungs- und am Genehmigungsverfahren, das frühzeitig vor dem Fünfjahresstichtag vorbereitet werden muss, zahlreiche Behörden und Akteure beteiligt sind.

Zudem haben einige Mitgliedstaaten noch nicht gewährleistet, dass die Pläne zur Gefahrenabwehr im Hafen und ihre Durchführung gemäß Artikel 13 Absatz 1 der Richtlinie mithilfe eines Systems zur regelmäßigen Überwachung und Inspektion in Verbindung mit den gemäß Artikel 9 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 725/2004 in den Hafenanlagen jedes Hafens erforderlichen Inspektionen angemessen überprüft werden.

Weitere Mängel betreffen die Berücksichtigung aller Anforderungen für die Erstellung der Risikobewertung für den Hafen oder Abweichungen zwischen der Risikobewertung für den Hafen und dem Plan zur Gefahrenabwehr im Hafen.

4.3. Vertragsverletzungsverfahren

Auch in der rückläufigen Zahl der eingeleiteten Verletzungsverfahren zeigt sich, dass sich die Umsetzung der Richtlinie erheblich verbessert hat.

Wie im zweiten Bericht erwähnt, mussten im Zeitraum 2009-2013 fünf Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet werden. Drei Fälle hatten damit zu tun, dass es bei der Umsetzung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten zu Verzögerungen gekommen war; in den beiden anderen Fällen ging es darum, dass die Richtlinie fehlerhaft umgesetzt worden war, was bei den Inspektionen auffiel.

Im Zeitraum 2014-2018 kam es nur zu einem Vertragsverletzungsverfahren wegen fehlerhafter Umsetzung der Richtlinie: Am 6. April 2017 erließ der Europäische Gerichtshof sein Urteil in der Rechtssache C-58/16. Das Land Nordrhein-Westfalen hatte für eine Reihe von Häfen keine Hafengrenzen festgelegt, die Risikobewertungen für den Hafen und die Pläne zur Gefahrenabwehr im Hafen nicht genehmigt und keine Beauftragten für die Gefahrenabwehr im Hafen ernannt. Anfang 2018 bestätigte Deutschland, dass alle Häfen in

Nordrhein-Westfalen inzwischen mit der Richtlinie in Einklang stehen und Deutschland dem Urteil des Gerichtshofs nachkommt.

5. BEI DEN RISIKOBEWERTUNGEN AUFGETRETENE FRAGEN

5.1. Kritische Größe der Häfen, die unter die Richtlinie fallen

Bei den Gesprächen mit den verschiedenen Verantwortlichen haben diese häufig die Ansicht vertreten, dass sich die Richtlinie im Allgemeinen zwar gut für große Häfen mit intensiver Wirtschaftstätigkeit eignet, ihre Anwendung auf kleine Häfen jedoch problematisch ist.

Zur Erinnerung – die Richtlinie gilt für alle Häfen im Gebiet eines Mitgliedstaats, die eine oder mehrere unter einen genehmigten Plan zur Gefahrenabwehr in der Hafenanlage gemäß der Verordnung (EG) Nr. 725/2004 fallende Hafenanlage(n) umfassen (Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie). Ferner stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass die Maßnahmen zur Gefahrenabwehr in Häfen eng mit den in Anwendung dieser Verordnung getroffenen Maßnahmen koordiniert werden (Artikel 4 und 7 der Richtlinie). Die Richtlinie sieht vor, dass die Mitgliedstaaten selbst die Grenzen jedes Hafens festlegen und entscheiden, ob die Richtlinie auch auf die an den Hafen angrenzenden Bereiche Anwendung findet, sofern diese Auswirkungen auf die Gefahrenabwehr im Hafen haben.

Im Interesse der Ausgewogenheit und Verhältnismäßigkeit der zu ergreifenden Maßnahmen haben die Gesetzgeber in Artikel 2 Absatz 4 der Richtlinie folgende Möglichkeit vorgesehen: Wurden die Grenzen einer Hafenanlage im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 725/2004 so festgelegt, dass sie tatsächlich den gesamten Hafen umfassen, haben die einschlägigen Bestimmungen dieser Verordnung Vorrang vor den Bestimmungen der Richtlinie.

Auf diese Bestimmung wurde von den Mitgliedstaaten vielfach bei Häfen zurückgegriffen, die nur über eine einzige Hafenanlage im Sinne der Verordnung verfügen. Für die Risikobewertung wurden die Grenzen der Häfen sehr häufig (aber nicht immer) so festgelegt, dass sie mit den Grenzen der Hafenanlage zusammenfielen. So wurden von den 1087 Häfen mit einer oder mehreren Hafenanlage(n), für die ein gemäß der Verordnung genehmigter Plan zur Gefahrenabwehr in der Hafenanlage besteht, 405 Häfen – und damit 37,2 % der Häfen der Europäischen Union – als unter Artikel 2 Absatz 4 der Richtlinie fallend eingestuft. Dies wurde insbesondere bei den Mitgliedstaaten festgestellt, die entlang ihrer Küsten und auf ihren Inseln über kleine, verstreut liegende Häfen verfügen⁹.

⁹ Häfen mit nur einer Hafenanlage finden sich vor allem in Finnland (65/78, 83 %), Schweden (131/162, 81 %), Griechenland (82/119, 69 %), im Vereinigten Königreich (119/175, 68 %) und in Dänemark (51/82, 62 %).

5.2. Kenntnis der Gefährdungslage und Sensibilisierung der Akteure

Im Zuge der Risikobewertungen kann festgestellt werden, welche Güter und Infrastrukturen vor Gefährdungen und Risiken, die sich aus den Hafenaktivitäten ergeben, geschützt werden sollen. In einem nächsten Schritt gilt es, abgestuft nach Risiko – normal, erhöht oder hoch – mithilfe gezielter Verfahren und unter Einsatz der den Merkmalen der Häfen entsprechenden technischen Mittel geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um diesen Gefährdungen zu begegnen und auf die potenzielle Sensibilität der Infrastrukturen abgestimmte Vorkehrungen zu treffen.

Die Richtlinie hat die Möglichkeit eröffnet, Ausschüsse für die Gefahrenabwehr im Hafen einzurichten, die praktische Ratschläge erteilen (Erwägungsgrund 9). In Mitgliedstaaten, die derartige Strukturen haben, setzten sich diese im Allgemeinen aus den lokalen Vertretern der für die Gefahrenabwehr zuständigen Stellen (Polizei, Küstenwache, Dienststellen für Meeresfragen, Zoll usw.) sowie – in den meisten Fällen – der im Hafen tätigen Privatunternehmen zusammen. Damit besteht ein geeignetes Forum, in dem wesentliche Informationen ausgetauscht und Erkenntnisse über die Gefährdungslage weitergegeben werden können, sodass alle betroffenen Akteure sensibilisiert werden.

Die Sensibilisierung für den Schutz der Häfen ist Teil der allgemeinen Politik der Gefahrenabwehr, die es dem gesamten Hafenpersonal (d. h. dem Personal der Hafenbetriebe, aber auch dem Personal externer Unternehmen, die im Hafen tätig sind) sowie den unterschiedlichen Nutzern des Hafens zu vermitteln gilt. Die Sensibilisierungsmaßnahmen tragen entscheidend dazu bei, eine wirksame Verbreitung der Maßnahmen zur Gefahrenabwehr und einen erzieherischen Nutzen hinsichtlich der Befolgung dieser Maßnahmen zu gewährleisten. Die Maßnahmen zur Gefahrenabwehr müssen als Instrumente für die Durchführung und Weiterentwicklung der Wirtschaftsaktivitäten des Hafens wahrgenommen werden.

5.3. Kontrolle und Überprüfung der Pläne zur Gefahrenabwehr in Häfen

Gemäß Artikel 13 der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten die angemessene und regelmäßige Überprüfung der Pläne zur Gefahrenabwehr in Häfen und ihre Durchführung gewährleisten. Dieser überaus wichtige Punkt wurde bisher in keinem der Mitgliedstaaten Routine, was vor allem auf das Missverhältnis zwischen den gesetzten Zielen und den für die Durchführung dieser Kontrollen notwendigen Ressourcen zurückzuführen ist.

Jeder Mitgliedstaat hat sein eigenes Überprüfungssystem, abhängig von seinen internen Abläufen und den verfügbaren Personalressourcen, eingerichtet. Die Kontrollaufgabe wurde entweder auf zentrale oder lokale Verwaltungen übertragen oder gar auf polyvalente Einheiten, in denen mehrere Zuständigkeitsbereiche vertreten sind (Verkehr, Polizei, Zoll, Hafenmeistereien usw.). Mit den Kontrollen soll überprüft werden, ob die Pläne mit den Vorgaben in Anhang II der Richtlinie übereinstimmen und ob die in den Häfen tatsächlich ergriffenen Maßnahmen zur Gefahrenabwehr den Anforderungen des jeweiligen Plans entsprechen und ordnungsgemäß umgesetzt wurden.

Diese Aufgaben werden entsprechend einem regelmäßig aktualisierten Arbeitsprogramm wahrgenommen. Sobald ein Mangel festgestellt wird, wird ein Vorschlag zu dessen Behebung vorgelegt. Auf der Grundlage des der zuständigen Behörde vorgelegten Berichts kann eine neue oder aktualisierte Risikobewertung für den Hafen gefordert werden. Ein wichtiges Anliegen der Inspektoren ist die Überprüfung einer effizienten Koordinierung zwischen den auf Ebene der Hafenanlagen und den auf Ebene des Hafens ergriffenen Maßnahmen. Die Überprüfung der Abhilfemaßnahmen erfolgt im Rahmen regelmäßiger Kontrollen.

Anhand der Berichte der nationalen Kontrolleure und der Inspektoren der Kommission können die nationalen Behörden den für die Häfen zuständigen Behörden Beratung und Hilfe anbieten, damit diese die festgestellten Mängel beheben können. Diese Praxis gilt es zu fördern und weiter auszubauen, zumal einige Mitgliedstaaten – wie bereits erwähnt – leider immer noch nicht die notwendigen Strukturen geschaffen haben, um diese Kontrollen regelmäßig und angemessen durchführen zu können. Daher sollten umgehend die personellen und finanziellen Ressourcen für die Wahrnehmung dieser Überprüfungsaufgaben bereitgestellt werden. Diesem Punkt wird in Zukunft noch stärker Beachtung geschenkt, da die aktuellen Systeme zur Überprüfung der Pläne zur Gefahrenabwehr im Hafen noch in einer Reihe von Mitgliedstaaten verbesserungswürdig sind.

6. SCHLUSSFOLGERUNG

Die Bewertung der Umsetzung der Richtlinie 2005/65/EG zeigt, dass weiter erhebliche Fortschritte erzielt wurden, die zur uneingeschränkten Umsetzung sämtlicher Vorschriften der Anhänge I und II der Richtlinie notwendigen Maßnahmen zur Gefahrenabwehr in einigen Mitgliedstaaten jedoch noch verbessert werden müssen.

Die Koordinierung der Gefahrenabwehr zwischen den lokalen Behörden, den Hafenbetreibern und den Strafverfolgungsbehörden hat sich in den europäischen Häfen weiter verbessert. Mit der zweigleisigen Vorgehensweise aus Durchführung der Verordnung und Umsetzung der Richtlinie konnte ein zuverlässiger Rahmen für die Gefahrenabwehr in Häfen geschaffen werden, sodass die im Hafen liegenden Schiffe und die Hafenwirtschaft angemessen geschützt sind. Auch wenn es schwer einzuschätzen ist, inwieweit diese Maßnahmen zur Abschreckung von Terroranschlägen beitragen, sind die Hafenbehörden doch einhellig der Auffassung, dass die Auswirkungen auf Schmuggel, Diebstahl und feindselige Handlungen spürbar sind, da diese deutlich abgenommen haben. Zudem führte die Umsetzung der Maßnahmen zur Gefahrenabwehr häufig zu einer Umorganisation der Häfen – etwa beim Umschlag und der Lagerung der Waren, bei der Kontrolle des Zugangs zu verschiedenen Bereichen des Hafens oder bei der Festlegung von Bereichen mit beschränktem Zugang innerhalb der Betriebsbereiche des Hafens. Diese Maßnahmen haben sich – in einem von intensivem Wettbewerb geprägten Umfeld – als sehr wichtig erwiesen, um den Hafenbetrieb im Hinblick auf die Gefahrenabwehr und den Schutz von Personen, Waren und im Hafen liegenden Schiffen effizienter zu machen.

Die zahlreichen auf dem Gebiet der Gefahrenabwehr in Häfen durchgeführten Inspektionen haben ebenfalls erheblich zu diesem hohen Sicherheitsniveau in Häfen beigetragen; die Ergebnisse werden im MARSEC-Ausschuss zwischen den Mitgliedstaaten ausgetauscht, und der Austausch vorbildlicher Verfahren wird gefördert.

Bereits in ihrer Mitteilung vom 23. Mai 2013¹⁰ (*Häfen als Wachstumsmotor*) hat die Kommission daran erinnert, dass die Europäische Union für den Handel mit der übrigen Welt und im Binnenmarkt in hohem Maße von ihren Seehäfen abhängig ist. Die Gefahrenabwehr in Häfen und ihrer Umgebung ist somit für die Gefahrenabwehr im Seeverkehr insgesamt unerlässlich. Die Bedingungen für die Gefahrenabwehr in den Häfen erfordern von den Mitgliedstaaten ein hohes Maß an Wachsamkeit und Einsatzbereitschaft von allen Beteiligten, um ein für alle europäischen Häfen hohes und einheitliches Niveau in der Gefahrenabwehr zu gewährleisten. Aus diesem Grund müssen alle Beteiligten weiterhin an einer ständigen Verbesserung der Vorkehrungen für Prävention, Schutz und Einsatzbereitschaft arbeiten, um sich neuen Bedrohungen stellen zu können. Hierzu müssen sich die Systeme zur Gefahrenabwehr in den Hafenanlagen und in den Häfen perfekt ergänzen. Für die Betreiber und die Verwaltungen sind effiziente Beziehungen zwischen Hafen, Hafenanlagen und den sie anlaufenden Schiffen nach wie vor eine große Herausforderung.

Die Kombination von Verordnung und Richtlinie ist das Schlüsselement für die Gefahrenabwehr in unseren Häfen und trägt somit unmittelbar zu den Zielen der Sicherheitsunion bei. Die Richtlinie ist ein gutes Beispiel dafür, wie die Gefahrenabwehr bei heterogenen komplexen Infrastrukturen mittels individueller Bewertungen und Pläne, die auf einem gemeinsamen Ansatz beruhen, sowie durch Stärkung von Koordinierung und Kommunikation zwischen den zahlreichen beteiligten Akteuren gewährleistet werden kann. Mit Plänen, die Maßnahmen für drei verschiedene Gefahrenstufen vorsehen, kann den Erfordernissen der Gefahrenabwehr und den Betriebserfordernissen in aller gebotenen Flexibilität entsprochen werden.

Die Kommission ist der Auffassung, dass das System derzeit die Erwartungen erfüllt und die Richtlinie 2005/65/EG zur Erhöhung der Gefahrenabwehr in Häfen zum jetzigen Zeitpunkt nicht geändert werden muss.

In den nächsten Monaten werden die Mitgliedstaaten die Risikobewertungen für den Hafen und die Pläne zur Gefahrenabwehr im Hafen gemäß Artikel 10 der Richtlinie, der eine Überprüfung alle fünf Jahre vorsieht, erneut überprüfen. Im Hinblick darauf ist die Kommission der Auffassung, dass die im Rahmen der Studie TAPS II entwickelte Methodik bei Bedarf gut dafür eingesetzt werden kann, die Grenzen der Häfen zu bestimmen, wobei auch die Wasserseite des jeweiligen Hafens gebührend zu berücksichtigen ist.

Außerdem werden im Rahmen des mehrjährigen Inspektionsarbeitsprogramms der Kommission die Maßnahmen zur Gefahrenabwehr im Hafen weiter im Detail geprüft werden. So werden die Inspektionsdienste der Kommission weiter die Umsetzung und Anwendung

¹⁰ COM(2013) 295 final.

von Verfahren untersuchen und überwachen, die im Rahmen der Pläne zur Gefahrenabwehr im Hafen für Fahrgäste und Fahrzeuge, die auf (naturgemäß besonders schutzbedürftigen) Ro-Ro-Schiffen befördert werden, gelten. Ebenso wird im internationalen Seeverkehr der Ansatz der Kontrollen auf beiden Seiten der Route beibehalten, damit überprüft bzw. sichergestellt werden kann, dass die betreffenden Mitgliedstaaten bei den Risikobewertungen für den Hafen zusammenarbeiten.

Schließlich wird die Kommission zusammen mit den Mitgliedstaaten weiter daran arbeiten, die Umsetzung der Richtlinie zu verbessern – mit dem gemeinsamen Ziel, die Häfen der Europäischen Union im Interesse aller Hafennutzer und Verkehrsteilnehmer sowie der Seeverkehrswirtschaft und der Gesellschaft insgesamt besser zu schützen. Sie wird weiter die Anwendung dieser Richtlinie überwachen und rechtliche Schritte einleiten, soweit sie dies für notwendig erachtet.