

Abfallbewirtschaftung in deutschen Häfen nach dem neuen MARPOL-
Anhang V:
Die Umsetzung der Richtlinie 2000/59/EG

Studie im Auftrag des NABU (Naturschutzbund Deutschland e. V.)

vorgelegt von

Katrin Kohoutek

Stand: Oktober 2015

Auftraggeber:

NABU-Bundesverband Bundesgeschäftsstelle

Charitéstraße 3; 10117 Berlin

Auftragnehmerin/Bearbeiterin:

Katrin Kohoutek

Gefördert durch:



Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz,
Bau und Reaktorsicherheit

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages



Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	1
Abstract.....	4
Einleitung.....	7
A. Rechtsrahmen.....	7
I. Völkerrechtliche Abkommen mit globalem Anwendungsbereich.....	8
1. Seerechtsübereinkommen.....	8
2. MARPOL und MARPOL-Anhang V.....	10
II. Regionale Abkommen.....	14
1. OSPAR-Übereinkommen.....	15
2. HELCOM.....	17
III. Europarechtliche Vorgaben.....	21
Richtlinie 2000/59/EG.....	22
a. Pflichten der Mitgliedstaaten.....	22
b. Pflichten der Schiffsbetreiber.....	24
c. Fazit.....	25
Übersicht zu den Vorgaben des Völker- und Europarechts	26
B. Umsetzung in Deutschland.....	28
I. Gesetzgebung in den Küstenbundesländern.....	28
1. Bremen.....	28
2. Hamburg.....	32
3. Mecklenburg-Vorpommern.....	34
4. Niedersachsen.....	35
5. Schleswig-Holstein.....	36
6. Fazit.....	37
II. Umsetzung in einzelnen Häfen.....	37
1. Nordseehäfen.....	38
a. Bremische Häfen.....	38
b. Cuxhaven und Stade/Bützfleth.....	42
c. Hamburg.....	44
d. Wilhelmshaven.....	46
e. Wyk auf Föhr.....	47

2. Ostseehäfen.....	49
a. Heiligenhafen.....	49
b. Kiel.....	50
c. Lübeck.....	53
d. Rostock Port.....	56
3. Zusammenfassung.....	59
III. Überblick Gebührensystem und Standardentsorgung.....	61
1. Gebühren und Standardentsorgung für Schiff mit 1.000 BRZ.....	61
2. Gebühren und Standardentsorgung für Schiff mit 6.000 BRZ.....	63
C. Bewertung.....	66
I. Best-Practice-Beispiel Green Deal.....	68
II. Empfehlungen zur Verbesserung der Abfallbewirtschaftung in Häfen.....	70
Allgemeine Empfehlungen:.....	70
Empfehlungen für die Abfallbewirtschaftung in Deutschland:.....	71
Anhänge.....	72
Anhang 1: Fragebogen.....	72
Anhang 2: Literaturverzeichnis.....	74
Anhang 3: Normenverzeichnis.....	75
Anhang 4: Abkürzungsverzeichnis.....	77

Zusammenfassung

Müll im Meer kommt nicht nur von Land, sondern wird auch auf Schiffen generiert. Um dem Müll im Meer zu begrenzen, bedarf es nicht nur des Verbots, den Schiffsmüll und Ladungsrückstände in das Meer zu entladen, sondern es muss auch die Möglichkeit geben, Schiffsmüll und Ladungsrückstände in den Häfen angemessen zu entsorgen. Diese Studie untersucht, wie ausgewählte deutsche Häfen die diesbezüglichen Vorgaben des Völker- und Europarechts praktisch umsetzen. Aus dem Vergleich der jeweiligen Abfallbewirtschaftungssysteme, insbesondere der Gebührensysteme, werden Empfehlungen für die Verbesserung der Abfallbewirtschaftung in Häfen abgeleitet. Dazu wird zuerst der rechtliche Rahmen aus Völker-, Europa- und Landesrecht dargelegt.

Das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen verpflichtet seine Vertragsparteien, zusammenzuarbeiten, um internationale Regeln und Normen zu entwickeln, mit deren Hilfe die Verschmutzung der Meeresumwelt verhindert, verringert und kontrolliert werden kann. Diese Normen und Regeln sind im MARPOL-Abkommen enthalten. Dessen Anhang V behandelt die Verschmutzung der Meeresumwelt durch Schiffe und wurde 2011 novelliert. Die neuen, strengeren Regeln traten 2013 in Kraft. Seither verbietet MARPOL-Anhang V generell, Abfälle im Meer zu entladen und enthält für jede Art von Müll nur noch geringfügige Ausnahmen. Die Nordsee und die Ostsee sind Sondergebiete, in denen die Ausnahmeregelungen sogar noch strikter sind. Die Küstenstaaten müssen geeignete Auffangeinrichtungen vorhalten, um in den Häfen den Abfall annehmen zu können. Um die Schiffer dazu zu bringen, dass sie den Schiffsmüll in den Hafenauffangeinrichtungen entsorgen, empfiehlt die IMO, dass die Kosten dafür nicht abschreckend hoch sein sollten.

Die Abfallbewirtschaftung in deutschen Häfen wird zusätzlich durch zwei regionale Übereinkommen beeinflusst: Das in der Nordsee anwendbare OSPAR-Übereinkommen enthält selbst keine Regelungen zum Umgang mit Schiffsmüll. Doch einigten sich die Vertragsparteien des OSPAR-Übereinkommens auf den Regionalen Aktionsplan für Müll im Meer (Regional Action Plan for Marine Litter), der dazu beitragen soll, in der OSPAR-Region den Müll, der von Land und aus meeresbezogenen Aktivitäten in den Atlantik gelangt, zu minimieren. Dazu wollen die OSPAR-Vertragsparteien relevante EU-Gesetzgebung besser umsetzen und die Hafenstaatkontrollen in Bezug auf die illegale Entsorgung von Schiffsmüll stärken.

Im Ostsee-Gebiet regelt das HELCOM-Übereinkommen, wie mit Schiffsmüll umzugehen ist. Dieses Abkommen verpflichtet seine Vertragsparteien, geeignete Hafenauffangeinrichtungen vorzuhalten. Schiffe müssen allen an Bord erzeugten Müll in die entsprechenden Auffangeinrichtungen entsorgen, bevor sie einen Hafen im HELCOM-Gebiet verlassen.

Zusätzlich empfahl die Kommission zum HELCOM-Übereinkommen, dass jeder Hafen einen Abfallbewirtschaftungsplan aufstellen sollte. Daneben sollten die Häfen ein „No-Special-Fee“-System für den Schiffsmüll einführen, um Schiffsführern einen Anreiz zu bieten, ihren Müll in den Hafenauffangeinrichtungen zu entsorgen. Ein „No-Special-Fee“-System bedeutet, dass ein Schiff, das in den Hafen einläuft, eine bestimmte Entsorgungsgebühr zu zahlen hat, unabhängig davon, ob es in diesem Hafen Müll entsorgt, oder nicht. Die Kommission empfiehlt außerdem, dass bereits an Bord des Schiffes eine Mülltrennung vorgenommen werden solle, um die Entsorgung aller Schiffsabfälle zu erleichtern und den Schiffsführer zu verpflichten, jeglichen Abfall im Hafen zu entsorgen.

Ausgehend von diesen Vorgaben des Völkerrechts hat die Europäische Gemeinschaft (jetzt Europäische Union) Richtlinie 2000/59/EG erlassen, die die Mitgliedstaaten der Europäischen Union verpflichtet, Hafenauffangeinrichtungen für Schiffsmüll vorzuhalten. Die Mitgliedstaaten sollen Bedingungen schaffen, die Schiffe dazu bringen, allen Schiffsmüll und alle Ladungsrückstände in Häfen zu entsorgen. Im Gegensatz zu den völkerrechtlichen Normen trennt die Richtlinie zwischen Schiffsmüll und Ladungsrückständen, sodass die Vorgaben für Schiffsmüll Ladungsrückstände nicht einbeziehen. Die Häfen sollen Abfallmanagementpläne entwickeln. Um die Schiffe zu veranlassen, all ihren Müll in den Hafenauffangeinrichtungen zu entsorgen, sollen die Mitgliedstaaten die Kosten für die Auffangeinrichtungen inklusive der Entgegennahme, Behandlung und Entsorgung des Mülls über eine Gebühr finanzieren, die alle Schiffe zu zahlen haben, unabhängig davon, ob sie Müll entsorgen. Die Gebühr kann nach der Größe des jeweiligen Schiffs und nach dem Schiffstyp bemessen werden, darf aber auch Maßnahmen belohnen, mit denen die Abfallmenge, die beim Schiffsbetrieb anfällt, reduziert wird. Der Schiffsführer soll allen Müll in einer Hafenauffangeinrichtung entsorgen, bevor das Schiff den Hafen verlässt. Das Gebührensystem gilt jedoch nur für Schiffsmüll im Sinne der Richtlinie. Der Kapitän ist auch zur Entsorgung von Ladungsrückständen verpflichtet, muss diese aber direkt bezahlen.

Die Richtlinie wurde in Deutschland umgesetzt. Die fünf Küstenbundesländer Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein haben jeweils eigene Gesetze zur Abfallbewirtschaftung in Häfen erlassen. Die Landesgesetze übernehmen die Definitionen der Richtlinie und verpflichten die Häfen, Auffangeinrichtungen vorzuhalten und Abfallbewirtschaftungspläne zu entwickeln, die alle drei Jahre erneut erlassen werden müssen. Wie die Richtlinie verlangen die Landesgesetze vom Schiffsführer, 24 Stunden vor der Ankunft im Hafen bzw. beim Verlassen des letzten Hafens dem Ankunftshafen anzuzeigen, wie viel Müll entsorgt werden muss. Der Schiffsführer muss den Müll und die Ladungsrückstände in den

Hafenauffangeinrichtungen entsorgen Die Gebührensysteme sehen jeweils eine Entsorgungsgebühr vor, die von der Schiffsgröße abhängen und unabhängig davon bezahlt werden muss, wie viel Müll ein Schiff im Hafen entsorgt. In Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein berechtigt die Zahlung der Gebühr zur Entsorgung einer bestimmten Menge an Schiffsmüll. Im Gegensatz dazu müssen in Bremen und Niedersachsen neben der Entsorgungsgebühr zunächst auch noch die Kosten der Entsorgung direkt bezahlt werden, bevor letztere dem Schiff erstattet werden. Die Entsorgung von Ladungsrückständen muss in allen fünf Bundesländern direkt bezahlt werden. Nur Schleswig-Holstein und Niedersachsen sehen vor, dass besonders umweltfreundliche Schiffe weniger Gebühren zahlen müssen. Die Regeln in den einzelnen Bundesländern sind also sehr ähnlich.

Die untersuchten Häfen spiegeln die Vorgaben aus den jeweiligen Landesgesetzen. Doch die Größe eines Hafens und seine Nutzungsstruktur beeinflussen in hohem Maße die Gebührenhöhe und die Menge an Müll, die pro Gebühr entsorgt werden kann. Ob ein umfassendes „No-Special-Fee“-System, in dem alle Kosten der Müllentsorgung über eine Standardgebühr finanziert werden, für einen Hafen sinnvoll ist, hängt nicht nur davon ab, wie viele Häfen an einem solchen System beteiligt sind, sondern auch davon, wie groß der Hafen ist und welche Arten von Schiffen ihn regelmäßig anlaufen. Daher sollten die Größe eines Hafens und seine Wirtschaftsstruktur als wichtige Aspekte einbezogen werden, wenn ein zukünftiges Gebührensystem entwickelt wird.

Abstract

To tackle the problem of marine litter, a major issue which has to be addressed concerns waste generated on ships. On the one hand a prohibition is needed to discharge that waste (including cargo residues) into the sea, on the other hand ships must be enabled to discharge their waste into reception facilities in ports. This paper analyses how selected German ports implement the international legal framework to minimize marine litter. A comparison of their port waste disposal systems, especially the system of fees, leads to recommendations on how to improve port waste disposal systems in general and in Germany. International and European law and the relevant laws of the federal states as the common basis are summarized at first.

The United Nations Convention on the Law of the Sea obliges its state parties to cooperate in order to establish international rules and standards to prevent, reduce and control pollution of the marine environment from vessels. These norms and standards are set by the MARPOL Agreement. Annex V of this agreement aims to prevent the pollution by garbage from ships and was amended in 2011. The new stricter rules entered into force 2013. They introduced a general prohibition to discharge any garbage into the sea with limited exemptions for each kind of waste. The North Sea and the Baltic Sea are designated as Special Areas, in which there are even less exceptions to the general prohibition than in the rest of the ocean. Riparian states have to provide suitable reception facilities for the incoming ship waste. In order to give an incentive to use the reception facilities in all ports, the IMO recommends that using them should not be prohibitively expensive.

The German practice regarding ship waste and waste reception facilities is influenced in more detail by two regional agreements: The OSPAR Convention, applicable in the North Sea, does not contain itself any rules on the discharge of ship wastes into the sea. However, the state parties to OSPAR agreed on a Regional Action Plan for Marine Litter which aims at reducing marine litter from major sea- and land-based sources in the OSPAR region. The parties agreed to improve the implementation of relevant EU law regarding port reception facilities and to strengthen port state control with respect to the illegal discharge of ship waste.

In the region of the Baltic Sea the HELCOM Convention specifies how to deal with ship-generated wastes. This convention obliges its state parties to provide for port reception facilities and ships have to discharge all ship-generated wastes into port reception facilities before leaving a port in the HELCOM region. Additionally the Commission to the HELCOM Convention recommended that each port should develop a waste management plan and that a “no-special-fee” system should be introduced for ship wastes in order to give an incentive to shipmasters to discharge the waste into port reception facilities. That means that a ship entering a port has to pay a certain fee for waste

disposal, irrespective of whether it discharges waste in that port. The HELCOM Commission also recommended that different kinds of waste should be separated on ships to ease the discharge into port reception facilities and to oblige shipmasters to discharge all kinds of wastes in ports.

Building on these foundations of international law, the European Community (now European Union) has enacted Directive 2000/59/EC, which obliges its member states to provide for port reception facilities for ship wastes. The member states have to create conditions that enable ships to dispose all of their wastes and cargo residues in ports. In contrast to the norms of international law, the directive distinguishes between ship-generated wastes and cargo residues. Hence all provisions regarding ship-generated wastes do not automatically apply to cargo residues. Ports have to create waste management plans. In order to offer an incentive to ships to actually discharge their waste in port reception facilities, member states shall ensure that the costs for the reception facilities, including the treatment and disposal of the waste, is covered by a fee that all ships calling at a port have to pay irrespective of whether they actually use the facilities. This fee may depend on the size and type of the individual ship, but it may also take into account measures to minimize the production of waste on the ship. The master of a ship shall deliver all wastes to a reception facility before leaving a port. However, this system applies only to ship wastes, not to cargo residues. The master of the ship is also obliged to dispose all cargo residues in ports, but has to pay separately for this disposal.

The directive is implemented in German law and practice. The five riparian federal states, Bremen, Hamburg, Lower Saxony, Mecklenburg-Vorpommern and Schleswig-Holstein enacted similar laws for their ports. All five laws use the definitions of the directive and oblige ports to provide reception facilities and to create waste management plans that have to be revised every three years. Similar to the directive, the laws of these federal states require the master of the ship to notify the waste that has to be discharged at least 24 hours in advance of the arrival of the ship or when leaving the last port. The master of the ship has to dispose the waste and cargo residues into the reception facilities. The systems of fees provide for a fee for waste disposal that depends on the size of the ship and has to be paid irrespective of the amount of wastes that are discharged. In Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern and Schleswig-Holstein a ship acquires the right to dispose a certain amount of waste when the fee is paid. In contrast to that, in Bremen and Lower Saxony ships have to pay the fee and the costs of discharge, but will be reimbursed for the costs of the disposal. The discharge of cargo residues has to be paid directly according to the laws of all federal states. Only Schleswig-Holstein and Lower Saxony allow for the reduction of the fees for environmentally friendly ships. The rules of the federal states are thus quite similar.

The ports that have been examined reflect in their systems of fees the law of the respective federal state. Yet the size of a port and its economic profile determine the amount of fees charged and the amount of waste disposed, as well. Whether a comprehensive “no special fee” system, i.e. that all costs of waste disposal are borne by one fee, is feasible in a port depends not only on the number of ports taking part in such a system, but also on its size and the kind of ships that use the port. Therefore the size of a port and its economic structure should be taken into account as an important aspect of the design of a future fee system.

Abfallbewirtschaftung in deutschen Häfen nach dem neuen MARPOL-Anhang V:

Die Umsetzung der Richtlinie 2000/59/EG¹

Einleitung

2010 wurden zwischen 4,8 und 12,7 Millionen Tonnen Plastik vom Land in die Weltmeere eingetragen und seither dürfte der jährliche Plastikeintrag noch zugenommen haben.² Müll im Meer wird jedoch nicht nur durch landseitigen Müll hervorgerufen, sondern auch durch Schiffsmüll, der während der Fahrt über Bord geworfen wird. Wie die Abfallbewirtschaftung und das Abfallgebührensysteem in deutschen Häfen dazu beiträgt, dass Schiffsmüll in Häfen und nicht im Meer entsorgt wird, untersucht die vorliegende Studie.

Zuerst wird dazu der Rechtsrahmen dargelegt, der verhindern soll, dass Müll von Schiffen in die Meere eingetragen wird (A.). Dazu werden zunächst globale und regionale völkerrechtliche Abkommen erläutert (I.) und anschließend die europarechtlichen Vorgaben beschrieben (II.), die über die Einrichtung von geeigneten Auffanganlagen in Häfen eine vollständige Entsorgung des Schiffsmülls in den Häfen sicherstellen sollen. Ein zweiter Teil der Studie widmet sich der Umsetzung dieses internationalen Rechtsrahmens in Deutschland (B.). Dies umfasst die Rechtslage in den Küstenbundesländern (I.) und die praktische Umsetzung dieser Rechtslage in einzelnen Häfen (II.). In einem dritten Teil (C.) sollen die Ergebnisse bewertet, ein best-practice-Beispiel vorgestellt und Vorschläge zur Verbesserung der Abfallbewirtschaftung in deutschen Häfen unterbreitet werden.

Die Begriffe Schiffsmüll, Schiffsabfälle und Ladungsrückstände werden in den einzelnen Rechtsinstrumenten mit unterschiedlicher Bedeutung belegt. Wenn nicht anders angezeigt, wird in den Abschnitten zu den völkerrechtlichen Abkommen das Verständnis aus dem jeweiligen Vertrag zugrunde gelegt. Die Untersuchung beschränkt sich auf diejenigen Stoffe, die von Anhang V der MARPOL-Konvention³ erfasst sind.

A. Rechtsrahmen

Das einschlägige Völker- und Europarecht enthält die Maßstäbe, denen die Abfallbewirtschaftung in deutschen Häfen genügen muss. Als Materie mit dem weitesten Anwendungsbereich sind zunächst

¹Herzlichen Dank an alle Personen in Häfen und Behörden, die mit ihren Informationen aus der Praxis zur Erstellung des Gutachtens beigetragen haben. Vielen Dank auch an Nils Möllmann, Dr. Kim Detloff und Stefanie Werner für ihre Kommentare zu einer früheren Version der Studie. Fehler im Gutachten sind ausschließlich der Autorin zuzurechnen.

²Jambeck u.a. SCIENCE 2015, S. 768 und Grafik S. 770.

³Siehe unten S. 10.

die völkerrechtlichen Verträge mit weltweitem Anwendungsbereich von Interesse, bevor auf regionales Völkerrecht und darauf aufbauend auf europarechtliche Normen eingegangen wird.

I. Völkerrechtliche Abkommen mit globalem Anwendungsbereich

Völkerrechtliche Abkommen, die weltweit anwendbar sind, und sich der Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffsmüll widmen, sind das **Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (SRÜ)** und das **Internationale Übereinkommen von 1973 zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe (MARPOL)**.

1. Seerechtsübereinkommen

Deutschland hat das SRÜ mit Wirkung zum 16. November 1994 ratifiziert.⁴ Diese sog. Verfassung der Meere regelt, welche Nutzungen des Meeres zulässig sind.⁵ Das SRÜ enthält grundlegende Bestimmungen, die in weiteren völkerrechtlichen Verträgen konkretisiert werden. Welche Rechte und Pflichten ein Staat hinsichtlich der Nutzung und dem Schutz der Meere hat, hängt davon ab, ob dieser Staat als Flaggenstaat oder als Küsten- bzw. Hafenstaat agiert. Flaggenstaat ist derjenige Staat, dessen Flagge ein Schiff führt, oder bei dem es registriert ist. Küstenstaat ist ein Staat, an dessen Küste ein Meer angrenzt, und Hafenstaat derjenige Staat, dem ein Hafen zugeordnet ist.

Das SRÜ teilt das Meer in verschiedene Zonen ein. Bis zu einer Entfernung von 12 Seemeilen (sm) von der Küste, im sog. Küstenmeer, hat der Küstenstaat umfassende Regelungsgewalt. Dahinter schließt sich bis zur Entfernung von 200 sm die Ausschließliche Wirtschaftszone an, in der der Küstenstaat nur noch bestimmte souveräne Rechte hat, die aber auch die Nutzung und den Erhalt der lebenden und nichtlebenden Ressourcen erfassen, Art. 2, 3, 56, 57 SRÜ. Der Flaggenstaat regelt die schiffsinternen Abläufe. Soweit die Rechte des Küstenstaates abnehmen, gewinnt die Jurisdiktion des Flaggenstaates an Bedeutung. Auf der Hohen See, die sich auf den Raum erstreckt, der mehr als 200 sm von der nächsten Küste entfernt ist, bestimmt der Flaggenstaat allein den Umgang mit dem Meer.

Teil XII des SRÜ enthält Vorschriften zum Meeresumweltschutz, die im gesamten Meer gelten. Nach Art. 192 SRÜ sind die Vertragsstaaten „verpflichtet, die Meeresumwelt zu schützen und zu bewahren.“ Dazu sollen sie gemäß Art. 194 Abs. 1 SRÜ einzeln und gemeinsam Maßnahmen ergreifen, um die Verschmutzung der Meeresumwelt zu verhüten, zu verringern und zu überwachen. Die Vertragsparteien sollen auf globaler und regionaler Ebene zusammenarbeiten, um internationale Standards festzulegen⁶, die die allgemeinen Bestimmungen des SRÜs ausfüllen.⁷

⁴ BGBl. 1995 II, S. 602.

⁵ Treves, Rn. 23.

⁶ Art. 197 SRÜ.

⁷ Beyerlin/Marauhn, S. 119.

Das SRÜ unterscheidet sechs verschiedene Quellen der Meeresverschmutzung: Verschmutzung von Land aus, Tätigkeiten auf dem Meeresboden, Tätigkeiten im Gebiet, Einbringen, Verschmutzung durch Schiffe und Verschmutzung aus der oder durch die Luft, Art. 207-212 SRÜ. Verschmutzung der Meeresumwelt bedeutet dabei nach Art. 1 Abs. 1 Nr. 4 SRÜ, dass Stoffe mittelbar oder unmittelbar durch den Menschen in die Meeresumwelt eingeführt werden und sich dort schädlich auswirken. Das SRÜ enthält keine Definition von Schiffsmüll oder Schiffsabfällen. Es stellt sich deshalb die Frage, welcher Quelle von Meeresverschmutzung der Abfall, der von Schiffen stammt, zuzuordnen ist.

Die Entladung von Schiffsmüll könnte als Einbringen oder als Verschmutzung durch Schiffe eingeordnet werden. Nach Art. 1 Abs. 1 Nr. 5 lit. a) i) SRÜ ist „Einbringen“ jede vorsätzliche Beseitigung von Abfällen oder von sonstigen Stoffen von Schiffen. Daher könnte das Entladen von Schiffsabfällen auf See auch „Einbringen“ in diesem Sinne sein. Jedoch umfasst Einbringen nicht „die Beseitigung von Abfällen und sonstigen Stoffen, die mit dem normalen Betrieb von Schiffen zusammenhängen oder davon herrühren“, wenn es sich nicht um Schiffe handelt, die für die Beseitigung von Abfällen betrieben werden, Art. 1 Nr. 5 lit. b) i) SRÜ. Einbringen erfasst also nur diejenigen Fälle, in denen Schiffe allein dafür betrieben werden, um Müll im Meer zu versenken.⁸ Damit fällt der durch den normalen Schiffsbetrieb anfallende Müll nicht unter die Regelungen zum Einbringen in Art. 210 SRÜ.

Die Entladung von Schiffsabfällen im Meer kann daher nur durch die Kategorie „Verschmutzung durch Schiffe“ in Art. 211 SRÜ erfasst sein. Verschmutzung durch Schiffe ist diejenige Verschmutzung, die durch den üblichen Betrieb oder bei Schiffsunglücken entsteht.⁹ Nach Art. 211 SRÜ sollen die Vertragsstaaten zusammenarbeiten, um internationale Regeln und Normen zu erlassen, die die Verschmutzung der Meeresumwelt durch Schiffe verhindern, verringern oder kontrollieren.¹⁰ Diese internationalen Regeln und Normen müssen die Flaggenstaaten als Mindeststandard in ihren nationalen Vorschriften umsetzen und auf den unter ihrer Flagge fahrenden Schiffen durchsetzen, Art. 211 Abs. 2 und 217 SRÜ. Hafen- und Küstenstaaten dürfen höhere Bedingungen an Schiffe stellen, die in ihre Häfen bzw. inneren Gewässer¹¹ einlaufen; Küstenstaaten können ähnlich im Küstenmeer agieren, dürfen aber in ihrer Ausschließlichen Wirtschaftszone nur die internationalen Regeln und Normen durchsetzen, Art. 211 Abs. 3-5 SRÜ.

Die Normen im SRÜ hinsichtlich des Umgangs mit Schiffsabfällen sind sehr weit und bedürfen der Konkretisierung durch weitere Normen. Die hierzu erforderlichen internationalen Regeln und

⁸ König, Rn. 3.

⁹ König, Rn. 13; Rothwell/Stephens, S. 347.

¹⁰ Art. 211 Abs. 1 SRÜ.

¹¹ Das sind diejenigen Gewässer, die landwärts der sog. Basislinie liegen, ab der die Breite des Küstenmeeres gemessen wird.

Standards sind im **Internationalen Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe vom 2. November 1973 (MARPOL)**¹² enthalten, das im Rahmen der hierfür zuständigen¹³ International Maritime Organisation (IMO) ausgehandelt wurde.

2. MARPOL und MARPOL-Anhang V

Das MARPOL-Übereinkommens bezweckt, die absichtliche Verschmutzung der Meeresumwelt mit schädlichen Substanzen vollständig zu beenden.¹⁴ Es ist das wichtigste internationale Abkommen zur Verhütung von Meeresverschmutzung durch Schiffe.¹⁵ Das Übereinkommen selbst enthält generelle Vorschriften, während die Anhänge die verschiedenen Stoffe, die die Meeresumwelt verschmutzen, jeweils detailliert regeln.¹⁶ Mit der Ratifikation des MARPOL-Übereinkommens treten die Vertragsstaaten auch dessen Anhängen I und II bei,¹⁷ wohingegen der Beitritt zu den Anhängen III-VI optional ist.¹⁸ Deutschland ist dem Abkommen und den Anhängen I-V beigetreten.¹⁹ Die Anhänge I-IV widmen sich der Verschmutzung durch Öl, durch schädliche Flüssigkeiten, die als Massengut befördert werden, durch schädliche Stoffe, die verpackt transportiert werden, und dem Umgang mit Abwässern von Schiffen.

Anhang V regelt den Umgang mit Schiffsmüll. Die meisten Schifffahrtsnationen sind daran gebunden.²⁰ Dieser Anhang wurde mit Wirkung zum 1. Januar 2013²¹ reformiert.²² Die vorherige

¹² BGBl. 1982 II S. 4. Die Bundesrepublik Deutschland hat auch Anhang V ratifiziert, wie sich aus Art. 2 Nr. 1 des abgedruckten Begleitgesetzes ergibt.

¹³ König, Rn. 13.

¹⁴ Präambel MARPOL.

¹⁵ Stephens/Rothwell, S. 348.

¹⁶ Stephens/Rothwell, S. 349.

¹⁷ Art. 14 MAROL, Art. II Protocol of 1978 Relating to the International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, nach dem Annex II erst drei Jahre nach dem MARPOL-Übereinkommen und seinem Protokoll in Kraft getreten ist.

¹⁸ Art. 14 MARPOL.

¹⁹ BGBl. 1982 II S. 4. Die Bundesrepublik Deutschland hat auch Anhang V ratifiziert, wie sich aus Art. 2 Nr. 1 des abgedruckten Begleitgesetzes ergibt.

²⁰ 148 Staaten, die zusammen 98,03 % des Brutto-Raumgehalts der Handelsflotte der Welt ausmachen, haben Anhang V akzeptiert, darunter alle 28 Mitgliedstaaten der EU, vgl. Status of multilateral Conventions and instruments in respect of which the International Maritime Organization or its Secretary-General performs depositary or other functions, Stand 13.10.2015, abrufbar unter <http://www.imo.org/About/Conventions/StatusOfConventions/Pages/Default.aspx> (zuletzt aufgerufen am 25.10.2015). Dort sind die Vertragsparteien zu den einzelnen Abkommen aufgeführt.

²¹ Dies geschah nach der sog. „tacit amendment procedure“ gemäß Art. 16 Abs. 2 lit. f) ii), iii) MARPOL: Der Meeresumweltschutzausschuss beschloss die Änderung, der weder 1/3 aller Vertragsparteien, noch eine Anzahl an Vertragsparteien, die zusammen mindestens 50 % des Brutto-Raumgehalts der Handelsflotte der Welt repräsentieren, widersprachen.

²² Marine Environmental Protection Committee (MEPC), Resolution MEPC.201(62), Amendments to the Annex of the Protocol of 1978 Relating to the International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973 (Revised MARPOL Annex V), 15 July 2011, MEPC 62/24, Annex 13. Dieser neugefasste Annex V wurde noch einmal geändert durch Report of the Marine Environment Protection Coommittee on its Sixty-Second Session, Corrigenda, 26 September 2011, MEPC 62/24 Corr. 1. Im Folgenden wird der geänderte neugefasste Anhang als Anhang V bezeichnet.

Fassung unterschied noch zwischen verschiedenen Müllsorten.²³ Im Gegensatz dazu sieht die Neufassung (im Folgenden: Anhang V) in Bestimmung 3 ein generelles Verbot zur Einleitung von Müll vor. Müll umfasst dabei Essensabfälle, Hausmüll, betriebsbedingte Abfälle, jeglichen Plastikmüll, Ladungsrückstände, Speisefette, Fanggerät und Tierkadaver, soweit diese Bestandteile in das Meer entladen werden könnten und soweit sie nicht von einem anderen Anhang von MARPOL erfasst sind, Bestimmung 1.9 Anhang V. Anhang V fasst also Abfälle, die durch den reinen Schiffsbetrieb anfallen, wie etwa Hausmüll, und Ladungsrückstände zusammen unter dem Begriff des Schiffsmülls. Hier wird also eine einheitliche Regelung entwickelt. Das Verbot zur Einleitung von Schiffsmüll in das Meer gilt für alle Schiffe.²⁴

Von dem grundsätzlichen Verbot, Müll in das Meer zu entsorgen, gibt es eng begrenzte Ausnahmen: Müll²⁵ darf in das Meer gelangen, wenn dies notwendig ist, um die Sicherheit des Schiffs und der Personen an Bord zu sichern oder Leben zu retten, oder wenn versehentlich Verluste entstehen, soweit vor und nach dem Verlust alle vernünftigen Maßnahmen ergriffen wurden, um diesen Verlust zu verhindern oder zu minimieren.²⁶ Diese Ausnahmen unabhängig von der Position des Schiffes.

Fanggerät darf ebenfalls unabhängig von der Position nur durch einen versehentlichen Verlust in das Meer gelangen, soweit alle Maßnahmen getroffen wurden, um diesen Verlust zu verhindern.²⁷ Ebenso darf Fanggerät vom Schiff entladen werden, um dadurch die Meeresumwelt zu schützen²⁸ oder die Sicherheit des Schiffes oder seiner Mannschaft zu gewährleisten, Bestimmung 7.1.4 Anhang V.

Die anderen Ausnahmen vom generellen Verbot, Müll in das Meer zu entsorgen, hängen von der Position des Schiffes ab, insbesondere der Entfernung zur nächsten Küste. Anhang V legt in Bestimmung 1.14 Sondergebiete fest, für die nach Bestimmung 6 des Anhangs höhere Schutzstandards gelten. Die Nordsee und auch die Ostsee sind Sondergebiete in diesem Sinne.²⁹ In diesen Sondergebieten dürfen Essensabfälle nur gemahlen oder zerkleinert und mit einem Mindestabstand von 12 sm zur nächsten Küste oder zum nächsten Eisschelf entladen werden.³⁰ Mit demselben Mindestabstand dürfen Ladungsrückstände, die mit normalen Entladungsmethoden nicht wiedererlangt werden können, in Sondergebieten in das Meer entsorgt werden, wenn die Ladungsrückstände, Putzmittel und Zusatzstoffe, die in Frachtraumwaschwasser enthalten sind, keine von der IMO als schädlich gelisteten Stoffe enthalten.³¹ Diese Ausnahme gilt nur, wenn der

²³ Stephans/Rothwell, S. 350, 351.

²⁴ Bestimmung 2 Anhang V.

²⁵ Bestimmung 7.1.1 und 7.1.2 Anhang V verweisen jeweils auf den Oberbegriff „garbage“, ebenso Bestimmungen 3-6 des Anhangs V.

²⁶ Bestimmungen 7.1.1 und 7.1.2 Anhang V.

²⁷ Bestimmung 7.1.3 Anhang V.

²⁸ Etwa um darin verfangenen Tieren zu ermöglichen, sich zu befreien.

²⁹ Siehe Bestimmung 1.14.2 und 1.14.6 Anhang V für die genauen Abgrenzungen der jeweiligen Gebiete.

³⁰ Bestimmung 6.1.1 Anhang V.

³¹ Bestimmung 6.1.2.1 und 6.1.2.4 Anhang V.

Abfahrts- und der Ankunftshafen im Sondergebiet liegen, die Schiffsroute das Sondergebiet nicht verlässt und im Abfahrts- und im Ankunftshafen keine geeigneten Auffangeinrichtungen vorhanden waren, um diese Ladungsrückstände zu entsorgen.³² Putzmittel und Zusatzstoffe, die in Waschwasser enthalten sind, mit dem das Deck und die Außenflächen gereinigt wurden, können entsorgt werden, wenn nach den Richtlinien der IMO keine schädlichen Substanzen enthalten sind.³³ Soweit Abfall verschiedene Bestandteile enthält, sind die strengeren Regeln anzuwenden.³⁴

Außerhalb von Sondergebieten dürfen zerkleinerte oder gemahlene Essensabfälle ab einer Entfernung von 3 sm zur nächsten Küste abgeladen werden, nicht zerkleinerte Essensabfälle erst ab 12 sm Entfernung.³⁵ Ladungsrückstände, die mit üblichen Entladungsmethoden nicht wiedererlangt werden konnten, können ab einer Entfernung von 12 sm zur nächsten Küste entsorgt werden, wenn sie keine Substanzen enthalten, die von der IMO als schädlich klassifiziert wurden, Bestimmung 4.1.3 Anhang V.³⁶ Für Tierkadaver gilt kein Mindestabstand, jedoch sollen sie in größtmöglicher Entfernung von der nächsten Küste ausgetragen werden.³⁷ Auch für Putzmittel und Zusatzstoffe aus dem Waschwasser von Deck und Außenflächen gibt es keinen Mindestabstand, diese dürfen die Meeresumwelt jedoch nicht schädigen.³⁸ Dies ist der Fall, wenn sie nicht als „schädliche Substanz“ in MARPOL Anhang III gelistet sind und keine Komponenten enthalten, die Krebs erregen, zu Mutationen führen oder die Fruchtbarkeit beeinträchtigen.³⁹ Auch außerhalb von Sondergebieten gilt, dass bei Abfallmischungen die strengsten Regeln anzuwenden sind.⁴⁰

Alle Ausnahmen, nach denen ein Schiff Müll abladen darf, gelten nur, wenn das Schiff „en route“ fährt,⁴¹ also möglichst einen Kurs wählt, mit dem der Müll nicht konzentriert an einem Punkt, sondern verteilt auf ein möglichst großes Gebiet entladen wird.⁴² Von dieser Bedingung darf nur bzgl. Essensabfällen und nur dann abgewichen werden, wenn ansonsten eine unmittelbare Gesundheitsgefahr für die Menschen an Bord besteht, Bestimmung 7.2 Anhang V.

³² Bestimmung 6.1.2.2 und 6.1.2.3 Anhang V.

³³ Bestimmung 6.2 Anhang V.

³⁴ Bestimmung 6.4 Anhang V.

³⁵ Bestimmung 4.1.1 und 4.1.2 Anhang V.

³⁶ Der Umweltausschuss beschloss am 27. Juni 2013, dass bis zum 31. Dezember 2015 auch die Meeresumwelt schädigende Ladungsrückstände mit dem Frachtraumwaschwasser entsorgt werden dürfen, wenn keine geeigneten Aufnahmeeinrichtungen im nächsten Hafen vorhanden sind, da die Einordnung als schädliche Ladung nicht schnell genug möglich ist, Implementation of MARPOL Annex V: Adequate Port Reception Facilities for Cargoes Declared as Harmful to the Marine Environment under MARPOL Annex V, MEPC.1/Circ.810, 27 June 2013.

³⁷ Bestimmung 4.1.4 Anhang V.

³⁸ Bestimmung 4.2 Anhang V.

³⁹ Abschnitt 1.7.5 Guidelines for the Implementation of MRPOL Annex V, Anhang zu Resolution MEPC 219(63), 2 March 2012.

⁴⁰ Bestimmung 4.3. Anhang V.

⁴¹ Bestimmungen 4.1 und 6.1 Anhang V.

⁴² Bestimmung 1.5 Anhang V. Douvier, S. 47, versteht dieses Kriterium so, dass das Schiff von seinem Kurs nicht abweichen darf. Nach dem Wortlaut der Definition sollte aber eine Abweichung, soweit nautisch möglich und praktikabel, gerade stattfinden.

Bestimmung 8 des Anhangs V widmet sich den Hafenauffangeinrichtungen (im Folgenden: HAE). Jede Vertragspartei soll danach geeignete Auffangeinrichtungen an Häfen und Terminals bereitstellen, um den Schiffsmüll ohne unangemessene Verzögerungen für die Schiffe aufzunehmen.⁴³ Aufgrund der weiten Definition von Schiffsmüll umfasst diese Verpflichtung auch die Bereitstellung von Auffangeinrichtungen für Ladungsrückstände. Die Einrichtungen sollen den Bedürfnissen der jeweiligen Schiffe, die sie benutzen, entsprechen.⁴⁴ Häfen und Terminals, die an Sondergebiete grenzen, sollen nach Bestimmung 8.2.1 Anhang V⁴⁵ so schnell wie möglich den Anforderungen, der Schiffe, die in diesen Gebieten fahren, gerecht werden.

Von der Fertigstellung dieser speziellen Auffangeinrichtungen hängt ab, wann die strikteren Entsorgungsverbote für die Sondergebiete wirksam werden: Erst wenn die Vertragsstaaten der IMO notifizieren, welche Maßnahmen sie zur Errichtung der Auffanganlagen ergreifen werden, setzt die IMO ein Datum fest, ab dem Bestimmung 6 Anhang V wirksam ist.⁴⁶ Bis zu diesem Zeitpunkt, der den Vertragsparteien 12 Monate vorher anzukündigen ist, gelten in den Sondergebieten dieselben Regelungen wie außerhalb der Sondergebiete.⁴⁷ Wenn eine Vertragspartei annimmt, HAEen seien unzureichend, soll sie die IMO unterrichten, damit letztere die anderen Vertragsstaaten informieren kann, Bestimmung 8.3 Anhang V. Für die Nordsee und die Ostsee gelten die Regelungen für Sondergebiete bereit seit 1991 bzw. 1989.⁴⁸

Anhang V erlaubt es dem Hafenstaat, Kontrollen zum Betriebsablauf auf den Schiffen durchzuführen, wenn klare Anhaltspunkte bestehen, dass die Mannschaft nicht mit den notwendigen Maßnahmen zur Vermeidung von Meeresverschmutzung durch Müll vertraut ist.⁴⁹ Schiffe ab einer Länge von 12 m müssen Plaketten aufhängen, die in der Arbeitssprache der Schiffsbesatzung die Verbote zum Einleiten von Schiffsmüll erläutern.⁵⁰ Weiterhin müssen Schiffe ab einer Bruttoreaumzahl von 100 und mehr oder Schiffe, die mindestens 15 Personen transportieren dürfen, einen Abfallmanagement-Plan oder ein Abfall-Tagebuch vorweisen.⁵¹

Deutschland ist als Flaggen- und Hafenstaat in der Pflicht, sowohl auf den Schiffen unter seiner Flagge als auch in den Häfen die Vorgaben des Anhangs V umzusetzen. Zur Kontrolle der

⁴³ Bestimmung 8.1 Anhang V.

⁴⁴ Bestimmung 8.1 Anhang V.

⁴⁵ Nach Nummer 5 des Corrigendums in MEPC 62/24 Corr. 1. wurde die Reihenfolge der letzten beiden Ziffern von Bestimmung 8 Anhang V getauscht.

⁴⁶ Bestimmung 8.2.2 Anhang V entsprechend der in MEPC 62/24 Corr. 1. eingeführten neuen Nummerierung.

⁴⁷ Bestimmung 8.3.2 Anhang V.

⁴⁸ Übersicht der IMO zu den Sondergebieten, abrufbar unter

<http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/SpecialAreasUnderMARPOL/Pages/Default.aspx> (zuletzt aufgerufen am 26.10.2015).

⁴⁹ Bestimmung 9 Anhang V.

⁵⁰ Bestimmung 10.1 Anhang V.

⁵¹ Bestimmung 10.2 Anhang V.

Tätigkeiten der Vertragsstaaten wurde 2014 ein Audit-System auch für Anhang V des MARPOL eingeführt.⁵²

Die Regelungen in Anhang V des MARPOL-Übereinkommens sind positiv zu bewerten, da inzwischen ein generelles Verbot der Entsorgung von Schiffsmüll besteht. Zudem werden die Vertragsstaaten verpflichtet, geeignete Auffangeinrichtungen für Schiffsmüll (inklusive Ladungsrückständen) vorzuhalten. Negativ schlägt zu Buche, dass die Umsetzung der strengeren Regeln in den Sondergebieten erst wirksam wird, wenn die Vertragsstaaten der IMO gemeldet haben, dass geeignete Auffanganlagen vorhanden sind.

MARPOL verpflichtet die Vertragsparteien, HAE zu errichten und zu betreiben. Darauf können die regionalen Übereinkommen aufbauen. Detaillierte Angaben, wie eine geeignete Auffangeinrichtung ausgestattet sein muss, enthält Anhang V nicht. Dies ist vielmehr verschiedenen Richtlinien der IMO zu entnehmen. Nach Rn. 46 der konsolidierten Richtlinien für die Betreiber von HAE und deren Nutzern⁵³ sollen die Betreiber Abfallbewirtschaftungspläne für die Häfen aufstellen und die ankommenden Schiffe über verfügbare HAE und die zu erwartenden Kosten der Entsorgung informieren. Zur Information über zu entsorgenden Abfallmengen an Bord und deren Beschaffenheit sehen die Richtlinien einheitliche Formulare vor.⁵⁴ Ebenso wird darauf hingewiesen, dass die Kosten für die Abfallentsorgung nicht unverhältnismäßig hoch sein sollen.⁵⁵ Auch die Richtlinien für die Umsetzung von MARPOL Anhang V⁵⁶ enthalten die Empfehlung an die Hafenstaaten, zu verhindern, dass hohe Kosten die Nutzung von HAE beeinträchtigen.⁵⁷

Schiffsbetreiber sollen Müll auf den Schiffen entsprechend der Entsorgungsverbote und den Entsorgungsmöglichkeiten in HAE sammeln.⁵⁸ Die Vorgaben der IMO sind als positiv und sehr detailliert zu bewerten, angesichts der Tatsache, dass sie für fast alle Schiffe der Welt gelten.⁵⁹ Das Verbot der Entsorgung von Schiffsmüll im Meer ist einer der zentralen Aspekte, um dieser Bedrohung zu begegnen. Auf die Abfallbewirtschaftung in den Häfen gehen weder das SRÜ noch das MARPOL-Übereinkommen ein.

⁵² Amendments to the Annex of the Protocol of 1978 Relating to the International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973, Resolution MEPC.246(66), 4 April 2014, MEPC 66/21 Annex 7, S. 8.

⁵³ Consolidated Guidance for Port Reception Facility Providers and Users, 15 April 2014, MEPC.1/Circ.834.

⁵⁴ Anlage 2 Consolidated Guidance For Port Reception Facility Providers And Users, 15 April 2014, MEPC.1/Circ.834.

⁵⁵ Rn. 56 Consolidated Guidance For Port Reception Facility Providers And Users, 15 April 2014, MEPC.1/Circ.834.

⁵⁶ Guidelines for the Implementation of MRPOL Annex V, Anhang zu Resolution MEPC 219(63), 2 March 2012.

⁵⁷ Abschnitt 6.3.1 Guidelines for the Implementation of MRPOL Annex V, Anhang zu Resolution MEPC 219(63), 2 March 2012.

⁵⁸ Abschnitt 2.4 Guidelines for the Implementation of MRPOL Annex V, Anhang zu Resolution MEPC 219(63), 2 March 2012.

⁵⁹ Anhang V wurde von 147 Staaten ratifiziert, die 98,03 % des Bruttoreumgehalts aller Handelsschiffe der Welt repräsentieren, siehe Fußnote 21.

Neben dem SRÜ und dem MARPOL-Übereinkommen als völkerrechtlichen Verträgen mit globaler Reichweite enthalten auch regionale Abkommen Regelungen, die in deutschen Häfen umzusetzen sind.

II. Regionale Abkommen

Zwei regionale Abkommen beeinflussen die Abfallbewirtschaftung in deutschen Häfen: Das Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt des Nordostatlantiks (im Folgenden OSPAR-Übereinkommen, OSPAR) gilt für die Nordsee. Für die Ostsee ist das Übereinkommen über den Schutz der Meeresumwelt des Ostseegebiets (Helsinki-Übereinkommen) einschlägig.

1. OSPAR-Übereinkommen

Das OSPAR-Übereinkommen dient dem Schutz der Meeresumwelt des Nordostatlantiks und ist in der Nordsee örtlich anwendbar, Art. 1 lit. a OSPAR. Die Bundesrepublik Deutschland ist seit dem 25. März 1998 an dieses Abkommen gebunden.⁶⁰ Das OSPAR-Übereinkommen soll nach der Präambel alle Quellen von Meeresverschmutzung erfassen und als regionale Konvention ein höheres Schutzniveau ermöglichen, als globale Abkommen. Deshalb verpflichtet Art. 2 OSPAR die Vertragsparteien zur Anwendung des Vorsorgeprinzips, des Verursacherprinzips und zur Nutzung der besten verfügbaren Technik sowie der besten Umweltpraxis.

Zu untersuchen ist, wie das OSPAR-Übereinkommen den Umgang mit Schiffsmüll regelt. Eine ausdrückliche Regelung zum Schiffsmüll ist in dieser Konvention nicht enthalten. Der Eintrag von Schiffsmüll könnte aber von den Regelungen zum Einbringen im OSPAR-Übereinkommen erfasst sein. Art. 1 lit. f OSPAR definiert Einbringen, das nach Art. 4 OSPAR verhindert werden soll, als jede im Meeresgebiet erfolgende vorsätzliche Beseitigung von Abfällen oder sonstigen Stoffen durch Schiffe, Luftfahrzeuge oder sonstige Anlagen. Damit könnte auch die Entsorgung von Schiffsmüll gemeint sein. Jedoch wird in Art. 1 lit. g (i) OSPAR derjenige Abfall, der durch den normalen Schiffsbetrieb entsteht, von der Definition des Einbringens ausgenommen. Ebenso wird von der Definition von Verbrennung die Verbrennung von Schiffsmüll ausgenommen, Art. 1 lit. i OSPAR. Damit enthält das OSPAR-Übereinkommen selbst keine spezifischen Regelungen zum Umgang mit Schiffsmüll.

Die Vertragsparteien des OSPAR-Übereinkommens haben sich jedoch auf ein sog. „Other OSPAR Agreement“ geeinigt, den Regional Action Plan for Marine Litter⁶¹ (im Folgenden „Marine Litter Regional Action Plan“ oder RAPML). Solche „Other OSPAR Agreements“ setzen thematische

⁶⁰ BGBl 1998 II, S. 2946, abgedruckt ist die Konvention in BGBl 1994 II, S. 1360.

⁶¹ Regional Action Plan for Prevention and Management of Marine Litter in the North-East Atlantic, abrufbar unter <http://www.ospar.org/convention/agreements/page2> (zuletzt aufgerufen am 26.10.2015).

Schwerpunkte durch Richtungsentscheidungen der Vertragsstaaten.⁶² Sie müssen dann durch konkrete Maßnahmen umgesetzt werden, dies geschieht durch bindende Entscheidungen oder nichtbindende Empfehlungen der OSPAR-Kommission. Der Marine Litter Regional Action Plan bezweckt die Reduzierung des Mülls im OSPAR-Meeresgebiet auf ein nichtschädliches Maß⁶³ und adressiert deshalb Verschmutzung durch Aktivitäten auf See, Aktivitäten an Land, das Einsammeln von Abfall im Meer und Öffentlichkeitsarbeit und Bildung.⁶⁴ Dies soll durch gemeinsames Vorgehen der Staaten und durch Maßnahmen der einzelnen Staaten erfolgen.⁶⁵ Aufgrund des breiten Ansatzes, jeglichen Müll im Meer zu erfassen, definiert der RAPML Müll im Meer als jedes feste Material, das absichtlich oder unabsichtlich an Stränden, Küsten oder im Meer entsorgt wurde, einschließlich der Stoffe, die vom Land in das Meer eingetragen wurden.⁶⁶ Der RAPML enthält aber keine Definition von Schiffsmüll.

Die Vertragsparteien sollen gemeinsam die Belastung des Meeres mit Müll aufgrund der verschiedenen Meeresnutzungen bekämpfen.⁶⁷ Dies beinhaltet insbesondere die verbesserte Umsetzung der Richtlinie 2000/59/EG und die Unterstützung der EU bei der Aktualisierung dieser Richtlinie durch OSPAR.⁶⁸ Die Koordinierung unter den OSPAR-Vertragsstaaten könnte klären, wie sich die Entsorgungspflicht in den Häfen der OSPAR-Region auswirkt, wenn Schiffe im Anschluss einen Hafen außerhalb der EU anlaufen.⁶⁹ Zudem könnte die Kooperation der Vertragsstaaten in ein Gebührensystem münden, das gewährleistet, dass der Großteil des Schiffsmülls in HAE entsorgt wird.⁷⁰ Allerdings enthält der RAPML keine Angaben, wie dieses Kostensystem aussehen soll. Daneben sollen die Kontrollen durch Hafenstaaten auch in Bezug auf die illegale Entsorgung von Schiffsmüll vorangetrieben,⁷¹ und die Umsetzung des ISO-Standards⁷² für HAE verbessert werden, um Anreize für die legale Entsorgung von Schiffsmüll zu bieten.⁷³

Verschiedene gemeinsame Maßnahmen der Vertragsstaaten, auch über Einflussnahme auf die Politik der EU, sollen den Abfalleintrag in das Meer durch menschliche Aktivitäten an Land mindern.⁷⁴ Um

⁶² Erläuterung auf der Webseite der OSPAR-Kommission, abrufbar unter <http://www.ospar.org/about/how> (zuletzt aufgerufen am 26.10.2015).

⁶³ Rn. 8, 16 RAPML.

⁶⁴ Rn. 2 RAPML.

⁶⁵ Vgl. Rn. 28 ff. und 61 ff. RAPML.

⁶⁶ Rn. 3 RAPML.

⁶⁷ Rn. 28 ff RAPML.

⁶⁸ Rn. 30, 31 RAPML.

⁶⁹ Rn. 30 a) RAPML.

⁷⁰ Rn. 30 a) RAPML.

⁷¹ Rn. 32, 33 RAPML.

⁷² Hier wird auf ISO 201070:2013 verwiesen. Auf der ISO-Webseite wird jedoch ISO 16304:2013 als Standard für den Aufbau und die Bewirtschaftung von HAE angegeben, http://www.iso.org/iso/home/store/catalogue_tc/catalogue_detail.htm?csnumber=56129 (zuletzt aufgerufen am 26.10.2015).

⁷³ Rn. 34 RAPML.

⁷⁴ Rn. 39-52 RAPML.

bereits im Meer vorhandenem Abfall zu begegnen, soll die OSPAR-Empfehlung 2010/19⁷⁵ gestärkt werden,⁷⁶ damit jedes Schiff, das an der Initiative „Fishing for Litter“ teilnimmt, an jedem teilnehmenden Hafen den entsprechenden Müll abgeben kann.⁷⁷ Außerdem sollen die Vertragsstaaten Daten austauschen, um die besten Praktiken zum Einsammeln von Müll in den verschiedenen Meeresteilen zu verbreiten,⁷⁸ und Orte mit hoher Müllbelastung und daraus resultierenden schädlichen Auswirkungen feststellen zu können.⁷⁹ Die Vertragsstaaten sollen Bildungsangeboten auch für Seefahrer und Fischer entwickeln und Datenbanken mit guten Praktiken zur Bekämpfung von Müll im Meer mit anderen Organisationen zum Schutz von Regionalmeeren teilen.⁸⁰ Die Umsetzung des Plans soll sowohl über Entscheidungen und Empfehlungen der OSPAR-Kommission erfolgen, als auch über weitere „Other Agreements“ und innerhalb der Umsetzung anderer Programme wie etwa der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie.⁸¹ Der RAPML soll 2014-2021 umgesetzt werden, dann überprüft und entsprechend der Ergebnisse des Qualitäts-Statusberichts 2021 und den Bewertungen nach der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie aktualisiert werden.⁸²

Der RAPML adressiert die verschiedenen Quellen von Müll im Meer. Dadurch sind die Handlungsansätze sehr weit gefächert und enthalten keine detaillierten Regelungen für die einzelnen Quellen, wie etwa den Schiffsmüll, oder die Abfallbewirtschaftung in Häfen. Hervorzuheben ist, dass auf der regionalen Ebene, unter Einbeziehung von Nicht-EU-Staaten, eine gemeinsame Strategie verfolgt wird, um die Entsorgung von Schiffsmüll in HAE sicherzustellen, auch über ein sinnvolles Gebührensystem. Die detaillierte Regelung hinsichtlich der einzelnen Quellen von Müll im Meer erfolgt im OSPAR-Gebiet erst über die Umsetzungsmaßnahmen zum RAPML.

Bereits vorhandene und in der Vorgängerstudie vorgestellte Initiativen auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene sowie einzelne Projekte wie „Fishing for Litter“ werden durch den RAPML zusammengefasst und koordiniert. Das Projekt zum Monitoring des Mülls an Stränden wird fortgeführt.⁸³ Inzwischen werden in der gesamten OSPAR-Region einheitliche Indikatoren für

⁷⁵ OSPAR Recommendation 2010/19 on the Reduction of Marine Litter through the Implementation of Fishing for Litter Initiatives, abrufbar unter <http://www.ospar.org/convention/agreements/page4> (zuletzt aufgerufen am 26.10.2015).

⁷⁶ Rn. 53 RAPML.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Rn. 54 RAPML.

⁷⁹ Rn. 55-57 RAPML, Rn. 56 und 57 RAPML beziehen sich vor allem auf Fischnetze.

⁸⁰ Rn. 58-60 RAPML.

⁸¹ Richtlinie 2008/56/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt (Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie), ABl. 2008 L 164/19.

⁸² Rn. 93 RAPML.

⁸³ OSPAR Agreement 2011-01, Agreement on a Voluntary Marine Beach Litter Monitoring Programme (replaces agreement 2010-6), abrufbar unter <http://www.ospar.org/convention/agreements/page4> (zuletzt aufgerufen am 26.10.2015).

Abfallmessungen genutzt.⁸⁴ Somit enthält zwar die OSPAR-Konvention selbst keine Vorschriften für den Umgang mit Schiffsmüll, doch sind bei der Umsetzung des OSPAR-Übereinkommens positiv zu bewertende Initiativen entstanden.

Das OSPAR-Übereinkommen gilt für die Nordsee. Für deutsche Häfen an der Ostsee ist das sog. HELCOM-Übereinkommen maßgeblich. Zu untersuchen ist, welche Vorgaben es im Hinblick auf Schiffsmüll und die Abfallbewirtschaftung in Häfen enthält.

2. HELCOM

Das Übereinkommen über den Schutz der Meeresumwelt des Ostseegebiets, das Helsinki-Übereinkommen (im Folgenden auch HELCOM-Übereinkommen, HELCOM) gilt auch für den deutschen Teil der Ostsee, Art. 1 HELCOM.⁸⁵ Als regionales Abkommen kann auch die HELCOM-Konvention ein hohes Schutzniveau herstellen: Ihre Vertragsstaaten sollen nach Art. 3 Abs. 2-4 das Vorsorge- und das Verursacherprinzip anwenden sowie die Anwendung der besten verfügbaren Technologie und der besten Umweltpraxis fördern. Das Übereinkommen selbst und darauf beruhende Empfehlungen der HELCOM-Kommission enthalten Regelungen, die für die Abfallbewirtschaftung in deutschen Häfen relevant sind.

a. Vorgaben des HELCOM-Übereinkommens

Anhang IV des HELCOM-Übereinkommens widmet sich dem Schutz der Ostsee vor der Verschmutzung durch Schiffe, Art. 8 Abs. 1 HELCOM. Das Übereinkommen selbst verpflichtet die Vertragsparteien, einheitliche Anforderungen an HAE zu entwickeln und anzuwenden und dabei die besonderen Bedürfnisse der Fahrgastschifffahrt in der Ostsee zu berücksichtigen, Art. 8 Abs. 2, Art. 9 HELCOM. Das HELCOM-Übereinkommen enthält also schon im Haupttext eine Verpflichtung zum Aufbau und Betrieb von HAE, um den Eintrag von Schiffsmüll in die Ostsee zu verhindern.

Anhang IV HELCOM widmet sich neben anderen Arten der Umweltverschmutzung durch Schiffe auch dem Schiffsmüll. Regel 6 des Anhangs definiert Schiffsmüll weiter als MARPOL-Anhang V: Hier wird unter Schiffsmüll jeder Rückstand verstanden, der während des Betriebs des Schiffs entsteht, einschließlich öliger Rückstände aus dem Maschinenraum, Abwässer⁸⁶ und dem Abfall gemäß Anhang V MARPOL⁸⁷. Auch Ladungsrückstände sind demnach Schiffsmüll.⁸⁸ Nach Regel 6 B HELCOM-Anhang IV sind Schiffe vor dem Verlassen eines Hafens verpflichtet, in einer HAE alle

⁸⁴ Broschüre zum Marine Litter Regional Action Plan, abrufbar unter <http://www.ospar.org/work-areas/eiha/marine-litter/regional-action-plan> (zuletzt aufgerufen am 26.10.2015), Zusammenfassung S. 15.

⁸⁵ BGBI 1994 II, S. 1397.

⁸⁶ Diese sind von Anhang IV MARPOL erfasst.

⁸⁷ Regel 6 A. Abs. 1 HELCOM-Anhang IV.

⁸⁸ Regel 6 A. Abs. 1, 2 HELCOM-Anhang IV.

Abfälle zu entsorgen, die die sie gemäß MARPOL-Übereinkommen⁸⁹ und HELCOM nicht in die Ostsee entsorgen dürfen. Dies zeigt den engen Zusammenhang zwischen MARPOL und HELCOM. Die Entsorgungspflicht nach Regel 6 B HELCOM-Anhang IV besteht nicht, wenn die HAE im Hafen unzureichend sind, oder wenn ein Schiff so wenig Schiffsmüll an Bord hat, dass eine Entsorgung nicht sinnvoll ist.⁹⁰ Weiterhin können die Hafenbehörden für Fahrgastschiffe Ausnahmen von der Entsorgungspflicht zulassen, Regel 6 C Abs. 1 HELCOM.

Die Pflicht der der HELCOM-Vertragsstaaten, HAE zu betreiben und die Pflicht für Schiffe, Schiffsmüll, inklusive Ladungsresten, in Hafenauffangeinrichtungen zu entsorgen, sind zur Minderung des Mülls im Meer besser geeignet als die generellen Regelungen der zuvor untersuchten völkerrechtlichen Verträge. Diese detaillierte Regelung ist daher zu begrüßen. Allerdings ist auch darauf hinzuweisen, dass die Koordination der 10 HELCOM-Vertragsparteien einfacher ablaufen dürfte als die der 15 OSPAR-Vertragsparteien, die sehr unterschiedliche Interessen haben, z.B. weil Island, Norwegen und die Schweiz keine Mitglieder der EU sind, während die anderen 12 Vertragsparteien der EU angehören.

Das HELCOM-Übereinkommen definiert den Begriff Schiffsmüll weiter als das MARPOL-Übereinkommen. Um eine einheitliche Darstellung sicherzustellen, wird im Folgenden die engere Definition aus MARPOL-Anhang V zugrunde gelegt.

b. Empfehlungen der Helsinki-Kommission

Neben der Konvention selbst gibt es detaillierte Regelungen zu HAE in Form von Empfehlungen der Helsinki-Kommission zum HELCOM-Übereinkommen. Die Empfehlungen der Kommission werden einstimmig von den Vertragsstaaten beschlossen,⁹¹ die alle in der Kommission vertreten sind.⁹² Die Empfehlungen bilden also den Willen aller Vertragsparteien ab. Nach Art. 16 Abs. 1 lit. a HELCOM müssen die Vertragsstaaten auch über die Umsetzung der Empfehlungen Bericht erstatten. Damit entsteht ein Umsetzungsdruck für die Empfehlungen, auch wenn das HELCOM-Übereinkommen selbst keine bindende Wirkung der Empfehlungen vorsieht.⁹³

Die Empfehlungen zum Umgang mit dem Schiffsmüll wenden sich sowohl an die Vertragsstaaten und Hafenbetreiber als auch an die Seefahrer. Die Vertragsstaaten und Hafenbetreiber sollen Rahmenbedingungen schaffen, die dazu führen, dass Schiffe all ihren Abfall in den HAE entsorgen.

⁸⁹ Gemäß Regel 4.1 HELCOM-Anhang IV ist das MARPOL-Übereinkommen auch im HELCOM-Gebiet anzuwenden.

⁹⁰ Regel 6 C. Abs. 2, 3 HELCOM-Anhang IV.

⁹¹ Art. 19 Abs. 5 HELCOM; Regel 8 „Voting“ der Rules of Procedure der Helsinki-Kommission, abrufbar unter <http://www.helcom.fi/about-us/internal-rules/rules-of-procedure> (zuletzt aufgerufen am 26.10.2015).

⁹² Dies ergibt sich mittelbar aus Art. 23 HELCOM, der allen Vertragsparteien jeweils eine Stimme für Abstimmungen in der Kommission zuweist.

⁹³ König, Rn. 44.

Außerdem sollen Schiffe so gebaut und betrieben werden, dass die Entsorgung an den HAE möglichst problemlos erfolgt. Die Vertragsparteien sind auch angehalten, in ihren Häfen für jede Art von Abfall, also neben Schiffsmüll auch Abwässer, ölige Rückstände und ähnliches, genügende Aufnahmekapazitäten in ihren HAE vorzuhalten.⁹⁴ Auch kleine Häfen und Marinas sollen HAE für Schiffsmüll von Sportbooten vorhalten.⁹⁵ Daneben sollen alle Häfen Abfall-Management-Pläne entwickeln, um sicherzustellen, dass der abgegebene Schiffsmüll an Land sinnvoll behandelt wird und nicht in die Umwelt gelangt.⁹⁶ Dazu wurden Richtlinien zum Umgang mit Schiffsmüll an Land entwickelt.⁹⁷

Insbesondere über die Gebührensysteme in ihren Häfen sollen die Vertragsparteien zur Nutzung der HAE anregen. 1995 schlug die Helsinki-Kommission in der Baltic Strategy for Port Reception Facilities for Ship-Generated Wastes and Associated Issues (Baltic Strategy)⁹⁸ vor, ein einheitliches Gebührensystem zu entwickeln, um einerseits zu erreichen, dass Abfälle tatsächlich abgegeben würden und andererseits eine ungleichmäßige Verteilung von Müll zwischen den verschiedenen Häfen zu verhindern.⁹⁹ Dazu sei ein „No-Special-Fee“-System geeignet.¹⁰⁰

Ein „No-Special-Fee“-System ist ein Gebührensystem, in dem die Kosten für die Annahme, den Umgang mit und die Entsorgung von Schiffsmüll von einem einlaufenden Schiff über die Hafengebühren oder anders erhoben werden, unabhängig davon, ob ein Schiff Schiffsmüll entsorgt.¹⁰¹ Die Baltic Strategy galt zunächst nur für ölige Abfälle.¹⁰² 2005 empfahl die Helsinki-Kommission den Vertragsstaaten, zum 1. Januar 2006 das „No-Special-Fee“-System auch für Abwässer und Schiffsmüll einzuführen.¹⁰³ 2007 wurde Müll, der im Rahmen des „Fishing for Litter“-Projektes eingesammelt wurde, in das „No-Special-Fee“-System aufgenommen.¹⁰⁴ Die Empfehlung, die die Baltic Strategy ablöste,¹⁰⁵ definiert das „No-Special-Fee“-System nun als Gebührensystem, in dem die Kosten für die Annahme, den Umgang mit und die Entsorgung von Schiffsmüll, der durch den

⁹⁴ General Requirements for Receptions of Wastes, Anhang zu HELCOM Recommendation 10/7, adopted 15 February 1989.

⁹⁵ HELCOM Recommendation 19/9, adopted 26 March 1998.

⁹⁶ HELCOM Recommendation 19/12, adopted 26 March 1998.

⁹⁷ HELCOM Recommendation 19/13, adopted 26 March 1998.

⁹⁸ Report on the Activities of the Baltic Marine Environment Protection Commission during 1995 including the 17th Meeting of the Commission held in Helsinki, 12 - 14 March 1996, BSEP 62, abrufbar unter

<http://www.helcom.fi/Pages/test-All-publications.aspx?>

[Paged=TRUE&p_SortBehavior=0&p_Year=1996&p_mqyz=63.00000000000000&p_ID=64&PageFirstRow=221&&View={BC6A7344-3B83-441A-B018-0D7743D568E6}](http://www.helcom.fi/Pages/test-All-publications.aspx?Paged=TRUE&p_SortBehavior=0&p_Year=1996&p_mqyz=63.00000000000000&p_ID=64&PageFirstRow=221&&View={BC6A7344-3B83-441A-B018-0D7743D568E6}) (zuletzt aufgerufen am 26.10.2015) S. 86.

⁹⁹ Beschluss I.2 HELCOM Recommendation 17/11, adopted 13 March 1996. Diese Empfehlung wurde in der Baltic Strategy vorgeschlagen, BSEP 62, S. 89.

¹⁰⁰ Beschluss I.2 HELCOM Recommendation 17/11, adopted 13 March 1996.

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² HELCOM Recommendation 19/8, adopted 26 March 1998.

¹⁰³ HELCOM Recommendation 26/1, adopted 2 March 2005.

¹⁰⁴ HELCOM Recommendation 28E/10, adopted 15 November 2007.

¹⁰⁵ HELCOM Recommendation 28E/10, adopted 15 November 2007.

normalen Schiffsbetrieb entstanden ist, und von Müll, der in Fischnetzen gefangen wurde, im Hafentarif oder anders erhoben wird, unabhängig davon, ob das einlaufende Schiff solchen Abfall entsorgt, oder nicht.¹⁰⁶ Die Höhe der Gebühr richtet sich dabei also nicht nach der abgegebenen Müllmenge, sondern vielmehr nach der Frachtraumzahl, der Art und Größe des Schiffs sowie der Besatzungsgröße oder der Menge der transportierten Personen, wobei gutes Abfallmanagement an Bord u.ä. berücksichtigt werden kann.¹⁰⁷ Ausnahmen von der generellen Gebührenpflicht können für Linienschiffe gemacht werden.¹⁰⁸ Um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden sollen die Vertragsstaaten sich bemühen, dass ein einheitliches Gebührensystem in den Häfen von Nord- und Ostsee angewendet wird.¹⁰⁹

Zur Erleichterung der Entsorgung des Schiffsmülls treffen auch die Seefahrer Pflichten: Noch bevor die Richtlinien der IMO zur Umsetzung von Anhang V MARPOL wirksam wurden, entwickelte die Helsinki-Kommission Richtlinien, wie der an Bord entstehende Müll getrennt und aufbewahrt werden sollte.¹¹⁰ Außerdem sollten die Vertragsparteien verpflichtende Regeln erlassen, damit alle Schiffe jeglichen Müll in den HAE entsorgen würden und die Schiffsbauvorschriften so ändern, dass die Müllentsorgung erleichtert würde.¹¹¹ Mit Wirkung zum 31. Dezember 2000 wurde die Pflicht zur Entsorgung an HAE auch auf Schiffsmüll ausgeweitet.¹¹² 2015 entstand im Rahmen des HELCOM-Übereinkommens der Regional Action Plan on Marine Litter,¹¹³ der die Vertragsstaaten dazu anregt, Art. 8 HELCOM-Übereinkommen und Richtlinie 2000/59/EG vollständig umzusetzen und dabei auch die Anwendung des „No-Special-Fee“-Systems zu fördern.¹¹⁴

Das HELCOM-Übereinkommen und die Empfehlungen der Helsinki-Kommission enthalten also ein sehr ausdifferenziertes System zum Umgang mit Schiffsmüll. Insbesondere ist die Einführung eines einheitlichen „No-Special-Fee“-Systems im gesamten Ostseegebiet und die Bemühungen, ein solches System auch auf die Nordseehäfen auszuweiten, darauf ausgerichtet, dass Schiffsmüll in den Häfen entsorgt wird und nicht in die Meere gelangt. Damit gehen die Regelungen für das Ostseegebiet deutlich über die anderen völkerrechtlichen Regelungen hinaus. Ein „No-Special-Fee“-System ist nur

¹⁰⁶ Bestimmung 1.1 Guidelines for the Establishment of a Harmonised "No-Special-Fee" System for the Delivery of Ship-Generated Oily Wastes Originating from Machinery Spaces and for the Delivery of Sewage and Garbage, Including Marine Litter Caught in Fishing Nets, to Port Reception Facilities, Anhang zu HELCOM Recommendation 28E/10, adopted 15 November 2007.

¹⁰⁷ Ibid Bestimmung 4.1 und 4.2.

¹⁰⁸ Ibid. Bestimmung 3.

¹⁰⁹ Ibid. Bestimmung 5.

¹¹⁰ Guidelines for Provisions of Facilities for the Handling, Storage and Processing of Shipboard Garbage, Anhang zu HELCOM Recommendation 14/7 adopted 3 February 1993.

¹¹¹ Beschlüsse I.3 und I.4 HELCOM Recommendation 17/11, adopted 13 March 1996.

¹¹² HELCOM Recommendation 21/2, adopted 20 March 2000. Die HELCOM Recommendation 22/3, adopted 21 March 2001, ersetzte die HELCOM Recommendation 21/2, enthielt aber keine inhaltlichen Änderungen.

¹¹³ HELCOM Recommendation 36/1, adopted 4 March 2015.

¹¹⁴ HELCOM Recommendation 36/1, adopted 4 March 2015, Anhang Nr. 3.2 Voluntary National Actions Addressing Sea-Based Sources of Marine Litter.

sinnvoll, wenn eine ganze Region daran beteiligt ist, und nicht nur einzelne Häfen. Sonst würde der Hafen, der das „No-Special-Fee“-System einführt, im Vergleich zu den anderen Häfen ohne „No-Special-Fee“-System zu teuer, um wirtschaftlich arbeiten zu können. Dementsprechend ist es zu begrüßen, dass im Rahmen des HELCOM-Übereinkommens eine ganze Region dieses Gebührensystem nutzen soll.

Die völkerrechtlichen Normen zur Behandlung von Schiffsmüll sind also sehr unterschiedlich ausgestaltet. Nachdem diese Vorgaben untersucht wurden, ist fraglich welche Regelungen das Europarecht für die Abfallbewirtschaftung enthält.

III. Europarechtliche Vorgaben

Die Abfallbewirtschaftung in deutschen Häfen ist neben den völkerrechtlichen Abkommen insbesondere durch das Europarecht geprägt, vor allem durch die Richtlinie 2000/59/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. November 2000 über Hafenauffangeinrichtungen für Schiffsabfälle und Ladungsrückstände¹¹⁵. Rechtsgrundlage dieser Richtlinie war Art. 80 Abs. 2 EGV, heute Art. 100 Abs. 2 AEUV. Gemäß Art. 288 AEUV sind die Mitgliedstaaten der Europäischen Union an das Ziel der Richtlinie (RL) gebunden, können jedoch selbst entscheiden, wie sie das vorgegebene Ziel erreichen. Die Umsetzungsfrist für die Mitgliedstaaten ist am 28. Dezember 2002 abgelaufen, Art. 16 Abs. 1 RL 2000/59/EG.¹¹⁶

Richtlinie 2000/59/EG

Die Richtlinie soll verhindern, dass Schiffsmüll und Ladungsrückstände in das Meer gelangen, indem in den Häfen der Union HAE zur Entsorgung von Schiffsabfällen bereitgestellt und genutzt werden, Art. 1. Sie gilt nach Art. 3 in allen üblicherweise genutzten Häfen der EU und für alle Schiffe, die diese Häfen anlaufen, außer für Staatsschiffe, die anderen als Handelszwecken dienen. Art. 2 lit. c) definiert Schiffsabfälle als alle während des Schiffsbetriebs anfallenden Abfälle, die von den Anhängen I, IV und V MARPOL erfasst werden, einschließlich Abwässern und jeglichen Rückständen außer Ladungsrückständen. Damit fasst die Richtlinie einerseits die in verschiedenen MARPOL-Anhängen geregelten Schiffsabfälle in einer einheitlichen Regelung zusammen. Gleichzeitig werden Ladungsrückstände von der Schiffsmülldefinition ausgenommen, sodass der einheitliche Ansatz für Schiffsmüll und Ladungsrückstände, den MARPOL- und HELCOM-Übereinkommen pflegen, hier nicht übernommen wird. Ebenso wie die Empfehlungen der Helsinki-Kommission enthält die Richtlinie Verpflichtungen für Mitgliedsstaaten und Schiffsbetreiber, um die vollständige Entsorgung aller Schiffsabfälle in HAE zu erreichen.

¹¹⁵ ABl. L 332/2000, S. 81.

¹¹⁶ Im Folgenden sind Artikel ohne weitere Bezeichnung solche der Richtlinie 2000/59/EG.

a. Pflichten der Mitgliedstaaten

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, geeignete HAE in ihren Häfen bereitzustellen, die die normalerweise ankommenden Schiffsabfälle und Ladungsrückstände aufnehmen können, Art. 4 Abs. 1 und 2. Diese Pflicht bezieht sich gleichermaßen auf Schiffsmüll und Ladungsrückstände. Außerdem müssen die Mitgliedstaaten Verfahren festlegen, mit denen die Unzulänglichkeit von HAE gemeldet werden kann, Art. 4 Abs. 3. Art. 12 legt fest, dass die Mitgliedstaaten alle von der Richtlinie Betroffenen über die an sie gestellten Anforderungen informieren und auch sonst die notwendigen Maßnahmen ergreifen, um die Umsetzung der Richtlinie durch die Betroffenen zu vereinfachen. Insbesondere müssen sie die angenommenen Schiffsabfälle und Ladungsrückstände entsprechend den EU-Normen über Abfälle behandeln, verwerten und beseitigen, Art. 12 Abs. 1 lit. g).

Um den Schiffsbetreibern einen finanziellen Anreiz zur Nutzung der HAE zu geben,¹¹⁷ enthält Art. 8 Grundsätze für das durch die Mitgliedstaaten anzuwendende Gebührensystem für die Entsorgung von Schiffsmüll. Die Kosten für den Betrieb der Hafenauffangeinrichtungen und die Behandlung und Entsorgung der Schiffsabfälle sollen durch Gebühren von den Schiffen gedeckt werden. Bis auf Fischereifahrzeuge und Sportboote, die bis zu 12 Passagiere befördern dürfen, müssen alle Schiffe, die einen Hafen eines Mitgliedstaats anlaufen, über eine Pauschalgebühr oder einen Teil der Hafengebühren einen wesentlichen Teil dieser Kosten tragen, unabhängig davon, ob sie die HAE in Anspruch nehmen.¹¹⁸ In einer Erklärung zu RL 2000/59/EG legte die EU-Kommission den Begriff „wesentlich“ so aus, dass damit mindestens 30 % der genannten Kosten gemeint seien.¹¹⁹ Diese Auslegung ist jedoch nur eine Interpretationshilfe für die Mitgliedstaaten. Sie ist kein Bestandteil der Richtlinie und teilt deshalb nicht die Bindungswirkung der Richtlinie. Art. 8 Abs. 4 Unterabsatz 2 besagt, dass die Kommission erforderlichenfalls einen Vorschlag zur Änderung des Gebührensystems vorlegen wird. Art. 8 Abs. 4 Unterabsatz 2 legt für diesen Vorschlag fest, dass alle Schiffe, die den Hafen eines Mitgliedstaats anlaufen, wenigstens ein Drittel der in Art. 8 Abs. 1 genannten Kosten tragen, unabhängig davon, ob die Schiffe die HAE benutzen. Die Richtlinie in der heutigen Form geht also davon aus, dass über die Gebühren mehr als ein Drittel der Kosten für die HAE zu erwirtschaften ist, bestimmt also einen höheren Gebührenanteil, als die Kommission.

Die Gebühr kann nach Kategorie, Typ und Größe des Schiffs unterschiedlich hoch ausfallen,¹²⁰ darf aber auch Maßnahmen an Bord berücksichtigen, wegen derer das Schiff weniger Abfall erzeugt.¹²¹ Damit wird die Möglichkeit geschaffen, den Großteil der Kosten für die Abfallbewirtschaftung über

¹¹⁷ Art. 8 Abs. 2 S. 1

¹¹⁸ Art. 8 Abs. 2 lit. a).

¹¹⁹ Abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32000L0059&from=EN> (zuletzt aufgerufen am 26.10.2015), unter der Richtlinie im html-Format.

¹²⁰ Art. 8 Abs. 2 lit. a) S. 3.

¹²¹ Art. 8 Abs. 2 lit. c).

eine pauschale Gebühr aufzubringen und dennoch positive Maßnahmen zu honorieren. Verbleiben neben der Pauschale noch Kostenanteile für die Abfallbewirtschaftung, so sind diese entsprechend der Menge der entsorgten Abfälle und Rückstände zu erheben, Art. 8 Abs. 2 lit. b). Dies zeigt, dass die Richtlinie selbst davon ausgeht, dass der überwiegende Teil der Kosten für die HAE über die Gebühren getragen werden und nur eventuell bestehende Restkosten direkt berechnet werden. Die Gebühren sollen gemäß Art. 8 Abs. 3 fair, transparent und in nichtdiskriminierender Weise erhoben werden. Für Schiffe im Liniendienst sind Ausnahmen von der Pauschalgebühr möglich, Art. 9. Die Richtlinie etabliert also ein System, in dem die Schiffe den Großteil der Kosten für Hafenauffangeinrichtungen über eine pauschale Gebühr tragen, die unabhängig davon ist, wie viel Müll das einzelne Schiff abgibt. Damit setzt die Richtlinie für diesen wesentlichen Teil ein „No-Special-Fee“-System um. Den Mitgliedstaaten bleibt überlassen, wie sie dieses Ziel der Richtlinie umsetzen.

Das Gebührensystem aus Art. 8 gilt nur für Schiffsabfälle. Nach Art. 10 S. 2 muss der Benutzer einer HAE für Ladungsrückstände eine eigene Gebühr bezahlen. Die Gebührensysteme für Schiffsabfälle und für Ladungsrückstände sind also verschieden. Daran wird deutlich, dass die Richtlinie Ladungsrückstände nicht als Teil des Schiffsmülls definiert, sondern als eine andere Abfallkategorie.

Für die Häfen müssen Abfallbewirtschaftungspläne entsprechend den Anforderungen von Anhang I zur Richtlinie aufgestellt und durchgesetzt werden, Art. 5 Abs. 1. Diese können mehrere Häfen umfassen, Art. 5 Abs. 2, und müssen nach Art. 5 Abs. 3 überwacht und mindestens alle drei Jahre erneut genehmigt werden. Anhang I zur Richtlinie 2000/59/EG schreibt vor, dass die Abfallbewirtschaftungspläne mindestens bewerten, welche HAE in einem Hafen erforderlich sind und beschreiben, wie die HAE beschaffen sind, wie sie funktionieren, wie groß sie sind, welche Menge und Art an Schiffsabfällen und Ladungsrückständen aufgenommen und behandelt werden, wie das Gebührensystem aufgebaut ist, wie der Hafenbetreiber mit anderen Beteiligten kommuniziert, und wie ungeeignete HAE gemeldet werden können. Darüber hinaus sollen die Pläne die einschlägigen Rechtsvorschriften und Entsorgungformalitäten zusammenfassen, verantwortliche Personen benennen, beschreiben, wie im Hafen abgeladene Abfälle und Rückstände behandelt und entsorgt werden, und welche Ausrüstung dafür vorhanden ist, sowie aufzeigen, wie die Nutzung der HAE und die Menge der Abfälle und Rückstände aufgezeichnet wird.¹²²

Um die Pflichten durchzusetzen, denen die Schiffsbetreiber unterliegen, sollen die Mitgliedstaaten alle Schiffe in ihren Häfen überprüfen, Art. 11, und Sanktionen für Verstöße gegen ihr

¹²² Anhang I Richtlinie 2000/59/EG.

innerstaatliches Recht festlegen, mit dem die Richtlinie umgesetzt wird, Art. 13. Damit stellt sich die Frage, welchen Pflichten die Schiffsbetreiber unterliegen.

b. Pflichten der Schiffsbetreiber

Die Pflichten der Schiffsbetreiber korrespondieren mit jenen der Mitgliedstaaten: Während die Staaten verpflichtet sind, HAE zur Verfügung zu stellen, müssen Schiffe in den Häfen sowohl ihre gesamten Schiffsabfälle als auch ihre Ladungsrückstände in den dafür bereitgestellten HAE entsorgen, Art. 7, 10. Der Kapitän eines Schiffes muss alle Schiffsabfälle in einer HAE entsorgen, bevor das Schiff ausläuft, Art. 7 Abs. 1. Hat das Schiff aber genügend Kapazität für die Lagerung des bisher angefallenen und des zu erwartenden Abfalls auf dem Weg zum Entladehafen, darf es ohne Entsorgung weiterfahren, Art. 7 Abs. 2. Diese Ausnahme gilt nicht, wenn der Entladehafen keine genügenden HAE bereitstellen kann oder der Entladehafen nicht bekannt ist, Art. 7 Abs. 2. Ladungsrückstände müssen entsprechend den Vorschriften von MARPOL entsorgt werden, Art. 10 S. 1. Art. 10 sieht auch keine Ausnahme von der Entsorgungspflicht für Ladungsrückstände vor.

Unabhängig davon, ob Schiffsmüll entsorgt wird, unterliegen Schiffsbetreiber der Pflicht, eine pauschale Gebühr zu zahlen, um die Vorhaltung der HAE zu finanzieren, Art. 8 Abs. 2 lit. a).

Damit der Hafen in die Lage versetzt wird, genügend Auffangeinrichtungen vorzuhalten, unterliegen ankommende Schiffe einer Meldepflicht nach Art. 6: Schiffe, die keine Fischereifahrzeuge oder Sportboote mit einer Zulassung für maximal 12 Passagiere sind, müssen grundsätzlich mindestens 24 Stunden vor Einlaufen in den Hafen mit dem in Anhang II der Richtlinie enthaltenen Formular die an Bord vorhandenen Abfälle und Ladungsrückstände bekanntgeben. Dies soll nach Art. 5 Richtlinie 2010/65/EU¹²³ ab dem 1. Juni 2015 über ein einheitliches elektronisches Fenster für alle Meldeformalitäten („single window“) geschehen.

Art. 9 enthält eine Ausnahme von den Pflichten zur Meldung, zur Entsorgung von Ladungsrückständen und zur Gebührenzahlung. Danach können Schiffe im Liniendienst, die häufig und regelmäßig Häfen anlaufen, von diesen Pflichten befreit werden, wenn hinreichend nachgewiesen werden kann, dass die Entladung von Schiffsabfällen und die Bezahlung der Gebühren in einem auf der Fahrtstrecke des Schiffes liegenden Hafen gewährleistet ist.

¹²³ Richtlinie 2010/65/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2010 über Meldeformalitäten für Schiffe beim Einlaufen in und/oder Auslaufen aus Häfen der Mitgliedstaaten und zur Aufhebung der Richtlinie 2002/6/EG, ABl. 2010 L 283, S. 1.

c. Fazit

Die Richtlinie konkretisiert also die Vorgaben aus MARPOL-, OSPAR- und HELCOM-Übereinkommen. Positiv ist zu bewerten, dass die Entsorgungspflicht für Schiffsabfällen und für Ladungsrückständen besteht. Der Wortlaut von Art. 8 Abs. 2 favorisiert auch ein „no special fee“-System für die Schiffsabfälle. Danach müssen Schiffe über eine Gebühr, die nicht von der abgegebenen Müllmenge abhängig ist, den wesentlichen Teil der Kosten für die Bereitstellung von HAE und die Entgegennahme und Entsorgung von Schiffsmüll finanzieren. Allerdings unterliegt die Benutzung von HAE für Ladungsrückstände einem eigenen Gebührensystem. Damit weicht die Richtlinie von den Vorgaben des MARPOL- und des HELCOM-Übereinkommens ab, die nicht zwischen Schiffsmüll und Ladungsrückständen unterscheiden. Insbesondere sehen die Empfehlungen der Helsinki-Kommission keine gesonderten Kosten für die Entsorgung von Ladungsrückständen vor.

Übersicht zu den Vorgaben des Völker- und Europarechts

SRÜ:

- Vertragsstaaten verpflichtet, die Meeresumwelt zu schützen und Maßnahmen zu ergreifen, um die Verschmutzung der Meeresumwelt zu verhüten, zu verringern und zu überwachen
- Vertragsstaaten sollen zusammenarbeiten, um internationale Regeln und Normen zu erlassen, die die Verschmutzung der Meeresumwelt durch Schiffe verhindern, verringern oder kontrollieren und diese als Mindeststandard in ihren nationalen Vorschriften umsetzen und auf den unter ihrer Flagge fahrenden Schiffen durchsetzen

MARPOL-Anhang V:

- generelles Verbot zur Einleitung von Müll mit sehr engen Ausnahmen für Sondergebiete
- weite Definition von Müll: Essensabfälle, Hausmüll, betriebsbedingte Abfälle, jeglicher Plastikmüll, Ladungsrückstände, Speisefette, Fanggerät und Tierkadaver, soweit diese Bestandteile in das Meer entladen werden könnten und soweit sie nicht von einem anderen Anhang von MARPOL erfasst sind
- Vertragsparteien sollen geeignete Auffangeinrichtungen an Häfen und Terminals bereitstellen, um den Schiffsmüll ohne unangemessene Verzögerungen für die Schiffe aufzunehmen

OSPAR-Übereinkommen:

- keine Regelungen zum Umgang mit Schiffsmüll im Übereinkommen selbst

- Regional Action Plan for Marine Litter adressiert Verschmutzung durch meeresbezogene Aktivitäten, Aktivitäten an Land, und als Lösungsansätze das Einsammeln von Abfall im Meer und Informationsmöglichkeiten und Öffentlichkeitsarbeit
- Gemeinsames Vorgehen der Vertragsparteien, auch im Rahmen der EU, soll Abfalleintrag durch Aktivitäten auf See und von Land aus mindern
- mögliches Gebührensystem erwünscht, dass die Entsorgung von Schiffsmüll in HAE unterstützt

HELCOM-Übereinkommen:

- HELCOM verpflichtet die Vertragsparteien, einheitliche Anforderungen an HAE zu entwickeln und anzuwenden
- Schiffsmüll weit definiert: jeder Rückstand, der während des Betriebs des Schiffs entsteht, einschließlich öliger Rückstände aus dem Maschinenraum, Abwässer und Abfall gemäß Anhang V MARPOL, also auch Ladungsrückstände
- Schiffe zur Entsorgung der Abfälle vor Auslaufen verpflichtet, es sei denn, die HAE sind unzureichend oder das Schiff hat sehr wenig Müll an Bord
- Empfehlung, ein „No-Special-Fee“-System auch für Schiffsmüll im gesamten Ostseegebiet einzuführen
- No-Special-Fee“-System: Gebührensystem, in dem die Kosten für die Annahme, den Umgang mit und die Entsorgung von Schiffsmüll, der durch den normalen Schiffsbetrieb entstanden ist, und von Müll, der in Fischnetzen gefangen wurde, im Hafentarif oder anders erhoben wird, unabhängig davon, ob das einlaufende Schiff solchen Abfall entsorgt, oder nicht – Höhe der Gebühr abhängig von Frachtraumzahl, der Art und Größe des Schiffs etc., aber nicht der abgegebenen Müllmenge

RL 2000/59/EG:

- Abweichende Definition von Schiffsabfällen: alle während des Schiffsbetriebs anfallenden Abfälle, die von den Anhängen I, IV und V MARPOL erfasst werden, einschließlich Abwässern und jeglichen Rückständen mit Ausnahme von Ladungsrückständen
- Mitgliedstaaten müssen in ihren Häfen geeignete HAE für Schiffsmüll und Ladungsrückstände bereitstellen

- wesentlicher Teil der Kosten für HAE für Schiffsmüll über Gebühren zu erwirtschaften, die alle Schiffe, abhängig von Kategorie, Typ und Größe des Schiffs zahlen müssen, unabhängig davon, ob die HAE benutzt werden
- eigene Gebühr für die Benutzung der HAE für Ladungsrückstände vorgesehen
- Pflicht, Abfallbewirtschaftungspläne für die Häfen aufzustellen
- Schiffe verpflichtet, Schiffsmüll und Ladungsrückstände in HAE zu entsorgen
- Schiffe verpflichtet, Gebühren zu bezahlen

B. Umsetzung in Deutschland

Nach der Darstellung der Rechtslage auf internationaler Ebene ist nun zu prüfen, wie diese Vorgaben in Deutschland umgesetzt wurden. Für die Gesetzgebung in den Bereichen der Hochsee- und Küstenschifffahrt sowie der Abfallwirtschaft ist nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 und 24 GG der Bund im Wege der konkurrierenden Gesetzgebung zuständig. Demnach haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund seine Gesetzgebungszuständigkeit nicht gebraucht hat, Art. 72 Abs. 1 GG. Gemäß § 2 Nr. 13 KrWG sind die Erfassung und Übergabe von Schiffsabfällen und Ladungsrückständen vom Anwendungsbereich des Kreislaufwirtschaftsgesetzes ausgenommen, soweit dies aufgrund internationaler Übereinkommen durch Bundes- und Landesrecht geregelt wird. Die Entsorgung von Schiffsabfällen beruht auf völkerrechtlichen Verträgen, insbesondere dem MARPOL-Übereinkommen. Das Schiffssicherheitsgesetz (SchSG) erwähnt Richtlinie 2000/59/EG zwar als Teil des von der Bundesrepublik Deutschlands anzuwendenden Rechts,¹²⁴ setzt sie jedoch nicht um. Andere bundesgesetzliche Umsetzungen sind nicht ersichtlich. Eine bundesgesetzliche Regelung liegt somit nicht vor, sodass die Bundesländer zur Gesetzgebung befugt sind, um die Richtlinie 2000/59/EG umzusetzen.

I. Gesetzgebung in den Küstenbundesländern

Die fünf Bundesländer mit relevanter Gesetzgebung sind Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein. Da die unterschiedlichen Landesregelungen inhaltlich sehr ähnlich sind, wird im Folgenden die Regelung in Bremen im Detail dargestellt und die Rechtslage in den anderen Bundesländern nur insoweit, als sie inhaltlich von derjenigen in Bremen abweicht.

1. Bremen

Das Bundesland Bremen erließ das Bremische Gesetz über Hafenauffangeinrichtungen für Schiffsabfälle und Ladungsrückstände (BremHSLG) und die Verordnung über Hafenauffangeinrichtungen und Abgaben für Schiffsabfälle und Ladungsrückstände (HafAEVO). §§ 1, 3 BremHSLG bestimmen, dass das BremHSLG der Umsetzung von RL 2000/59/EG dient, die Meeresumwelt vor der illegalen Entsorgung von Schiffsabfällen schützen soll und in allen bremischen Häfen anzuwenden ist. § 2 BremHSLG übernimmt die Definitionen aus Art. 2 RL 2000/59/EG. Nach § 2 Nr. 1 iVm. § 3 Abs. 1 S. 2 BremHSLG gilt das Gesetz für alle Seefahrzeuge bis auf Staatsschiffe, die anderen als Handelszwecken dienen, und handbetriebene Sportboote, so wie RL 2000/59/EG.

¹²⁴ Vgl. Anlage D. Nr. 16 Schiffssicherheitsgesetz.

a. Pflichten des Hafeneigentümers

§ 4 BremHSLG verpflichtet den Hafeneigentümer, für einlaufende Schiffe ausreichende HAE für Schiffsabfälle und Ladungsrückstände vorzuhalten. Die HAE sind dann ausreichend, wenn sie Art und Menge der Schiffsabfälle und Ladungsrückstände, die im üblichen Schiffsverkehr anfallen, aufnehmen können, ohne die Schiffe unangemessen aufzuhalten, § 4 Abs. 2 BremHSLG. Außerdem muss der Hafeneigentümer einen Abfallbewirtschaftungsplan (im Folgenden: ABP) aufstellen und bekannt machen, § 5 I BremHSLG. Form und Inhalt der Abfallbewirtschaftungspläne sind in Anlage 1 zum BremHSLG vorgegeben und gleichen den Vorgaben aus Anhang I RL 2000/59/EG. Die zuständige Behörde¹²⁵ bewertet und genehmigt die ABP, überwacht ihre Durchführung und sorgt für eine neue Genehmigung nach maximal drei Jahren oder nach bedeutenden Änderungen des Hafenbetriebs, § 5 Abs. 3 BremHSLG. Ein ABP kann auch für mehrere Häfen desselben Eigentümers oder mit derselben Entsorgungsweise aufgestellt werden, wenn der Bedarf an und die Verfügbarkeit von HAE für jeden Hafen einzeln aufgeführt wird, § 5 Abs. 2 BremHSLG. Die Vorgaben zu den ABP entsprechen denjenigen in Art. 5 RL 2000/59/EG.

b. Pflichten des Schiffsführers

Nach § 6 BremHSLG iVm. Anhang 2 BremHSLG müssen die Schiffsführer der einlaufenden Schiffe grundsätzlich 24 Stunden vor dem Einlaufen in den Hafen, ansonsten so früh wie möglich, ihre Ankunft und die zu entsorgenden Abfallmengen melden. Die Meldepflicht, der Zeitpunkt und der Inhalt der erforderlichen Meldung stimmen mit den Vorgaben aus Art. 6 iVm. Anhang II RL 2000/59/EG überein.

§ 8 BremHSLG verpflichtet den Schiffsführer, alle Ladungsrückstände in HAE zu entsorgen. Die Kosten dafür sind durch das zu entladene Schiff zu tragen, § 8 Abs. 3 BremHSLG. Beide Verpflichtungen sieht auch Art. 10 RL 2000/59/EG vor. So wie die Richtlinie trennt auch das BremHSLG also in der Abgabeberechnung zwischen Ladungsrückständen und Schiffsabfällen. Über die Richtlinie hinausgehend nimmt § 8 Abs. 2 BremHSLG diejenigen Schiffe von der Entsorgungspflicht aus, die regelmäßig die gleichen oder ähnliche Ladungen befördern und bei denen eine Reinigung oder Entgasung von Laderäumen aus schiffs- oder ladungsbetrieblichen Gründen nicht erforderlich ist. Hier gibt es also Ausnahmen von der Entsorgungspflicht für Ladungsrückstände, die nicht in der Richtlinie vorgesehen sind.

Der Schiffsführer ist gemäß § 7 BremHSLG verpflichtet, alle Schiffsabfälle vor dem Auslaufen aus dem Hafen zu entsorgen, wenn nicht genügend Lagerkapazität vorhanden ist, um die bisherigen und

¹²⁵ In diesem Fall der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr, § 14 Abs. 2 BremHSLG.

noch anfallenden Abfälle zu verstauen, und die Entladung beim geplanten Entladehafen gesichert ist. Diese Regelung deckt sich mit Art. 7 RL 2000/59/EG. Wie in Art. 7 Abs. 2 RL 2000/59/EG vorgesehen, kann die zuständige Behörde nach § 7 Abs. 3 BremHSLG anordnen, dass die Schiffsabfälle und Ladungsrückstände entsorgt werden.

c. Gebührensystem für Schiffsabfälle

Der zweite Abschnitt des BremHSLG und die Verordnung über Hafenauffangeinrichtungen und Abgaben für Schiffsabfälle und Ladungsrückstände, die Hafenauffangeinrichtungsverordnung (HafAEVO), widmen sich den Gebühren für die Entsorgung von Schiffsabfällen. Alle Schiffe iSv. § 2 Nr. 1 BremHSLG bis auf Fischereifahrzeuge und Sportboote mit einer Zulassung für bis zu 12 Passagiere müssen eine Abgabe auf Schiffsabfälle bezahlen, § 9 Abs. 1 und 2 BremHSLG. Weiterhin können Schiffe, die häufig oder regelmäßig in den bremischen Häfen einlaufen oder denen ein ständiger Liegeplatz an mehr als 60 Tagen im Jahr zugewiesen ist, nach § 9 Abs. 3 BremHSLG von der Gebührenpflicht ausgenommen werden.¹²⁶

Die Gebührenpflicht entsteht für die Reeder, Eigner oder Charterer der Fahrzeuge beim Einlaufen des Schiffes in den Hafen, § 9 Abs. 4, 5 BremHSLG. Durch die Zahlung der Abgabe entsteht ein Anspruch auf Übernahme der Kosten für eine Standardentsorgung, d.h. die Entsorgung der bei ordnungsgemäßem Betrieb entstehenden Schiffsabfälle, § 10 S. 1 BremHSLG. Die Details dazu regelt die Hafenauffangeinrichtungsverordnung, § 10 S. 2, 3 BremHSLG. Das einlaufende Schiff muss so eingerichtet sein, dass die Entsorgung erleichtert wird, § 3 HafAEVO. Was eine Standardentsorgung ist, definiert § 4 HafAEVO. Für Schiffsabfälle nach MARPOL-Anhang V werden dem Schiff gestaffelt nach Bruttoreaumzahl und für jeden angefangene Zeitraum von zwei Tagen Behältnisse zur Verfügung gestellt, § 4 Abs. 2 HafAEVO:¹²⁷

BRZ	Behältnisgröße (Ltr)
bis 500	120
501 bis 1500	120
1501 bis 2 500	120
2 501 bis 3 500	240
3 501 bis 6 000	480
ab 6 001	720

Die Abfälle dürfen nur den im ABP genannten HAE überlassen werden, wofür eine Bescheinigung über Art und Menge der abgegebenen Abfälle ausgestellt wird, § 5 Abs. 1, 2 HafAEVO. Gibt es für

¹²⁶ Gemäß § 1 HafAEVO müssen sie dazu mindestens zweimal monatlich den jeweiligen Hafen anlaufen und bei der Antragstellung nachweisen, dass die ordnungsgemäße Entsorgung der Schiffsabfälle gewährleistet ist.

¹²⁷ Die folgende Tabelle ist § 4 HafAEVO entnommen.

bestimmte Abfälle keine HAE, müssen die Abfälle einem vom Hafenkaptän als Entsorger benannten Unternehmen überlassen werden, § 5 Abs. 3 HafAEVO.

Die Höhe der Abgabe richtet sich nach Kriterien, die auf die üblicherweise abgegebene Abfallmenge schließen lassen, insbesondere die Schiffsgröße, § 11 Abs. 1 S. 1, 2. BremHSLG. Sie soll den wesentlichen Teil der Kosten für die Errichtung und den Betrieb der HAE einbringen, § 11 Abs. 1 S. 3, 4 BremHSLG. Die Bemessungsgrundlage für die Gebühr ist die Bruttoreaumzahl (BRZ), § 2 Abs. 1 S. 1 HafAEVO. Die Details dazu sind in der Bremischen Hafengebührenordnung (HGebO) geregelt, § 11 Abs. 4 S. 2 BremHSLG. Nach § 10 Abs. 1 HGebO wird die Entsorgung für Abfälle nach MARPOL-Anhang V für einen Zeitraum von 48 Stunden entsprechend eines mit der Bruttoreumzahl steigenden Gebührensatzes durchgeführt:¹²⁸

Gebührentatbestand	Behältnis à 120 l	Gebührensatz in EURO
Fahrzeuge im Seeverkehr		
bis 500 BRZ	1	10,88
von 501 BRZ bis 1 500 BRZ	1	11,53
von 1 501 BRZ bis 2 500 BRZ	1	19,05
von 2 501 BRZ bis 3 500 BRZ	2	38,09
von 3 501 BRZ bis 6 000 BRZ	4	76,18
ab 6001 BRZ	6	114,24
Jedes weitere Behältnis	1	10,37

Die Abgaben entsprechen der Standardentsorgung für die jeweilige Schiffsgröße. Für ein Schiff mit BRZ 500 bedeutet dies, dass es eine Gebühr von 10,88 € zu zahlen hat und damit die Kosten der Entsorgung von 120 l Schiffsabfall gemäß MARPOL-Anhang V wiedererlangen kann.

Es ist unklar, worauf sich die Zeitangabe in der Definition der Standardentsorgung in § 4 HafAEVO bezieht. Nach telefonischer Auskunft des Senators für Arbeit, Wirtschaft und Häfen bezieht sich diese Zeitangabe auf die Liegedauer. Bremen hatte schon in den 1980er Jahren eingeführt, dass Hafentiegeplätze wie normale Haushalte verpflichtet sind, Müll abzugeben, sodass eine Zeitregelung eingeführt wurde, um die Schiffe an dieser Pflicht festzuhalten. Damit beziehen sich die Standardentsorgung und die Gebührenhöhe auf dieselben Zeitspannen, nämlich jeweils zwei Tage.

Wird mehr Abfall abgegeben, als nach der Standardentsorgung vorgesehen, ist nach § 10 Abs. 1 HGebO pro 120-l-Behältnis eine weitere Gebühr von 10,37 € zu zahlen. Damit gilt in Bremen eine einheitliche Gebührenregelung für Schiffsabfälle im Rahmen der Standardentsorgung. Darüber hinausgehende Müllmengen müssen über die zusätzliche Gebühr direkt bezahlt werden.

¹²⁸Die Tabelle ist aus der Bremischen Hafengebührenordnung, § 10, übernommen.

Die zuständige Behörde ist für die Überwachung der Entsorgungsvorgänge und ggf. für die Durchführung der Entsorgungspflichten verantwortlich, § 13 BremHSLG.

2. Hamburg

In Hamburg gilt hinsichtlich der HAE das Hamburgische Gesetz über Schiffsabfälle und Ladungsrückstände (Hamburgisches Schiffsentsorgungsgesetz, im Folgenden HmbSchEG), das durch die Verordnung über die Erhebung einer Abgabe für die Entsorgung von Schiffsabfällen (Schiffsabfallabgabenverordnung – SchiffsAbgV) konkretisiert wird. Die SchiffsABgV wurde am 30.6. 2015 geändert.¹²⁹ Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf die neue Rechtslage.

Die maßgeblichen Normen gelten für den Hamburger Hafen und den Hafen von Neuwerk, § 1 Abs. 3 HmbSchEG. Die Verweise in § 5 HmbSchEG zeigen, dass bei der Umsetzung der RL 2000/59/EG in das Hamburger Recht davon ausgegangen wurde, dass § 5 SchSG und Anlage D zum SchSG bereits wesentliche Teile der Richtlinie in nationales Recht inkorporieren. § 5 Abs. 1 SchSG lautet: „Soweit die in Abschnitt D der Anlage genannten Regelungen der Europäischen Gemeinschaften oder der Europäischen Union durch Verpflichtung der Mitgliedstaaten der Europäischen Union darauf abzielen, dass in ihnen genannte Personen, Organisationen oder Unternehmen bestimmte Pflichten einzuhalten haben, sind die sich daraus ergebenden Pflichten von den jeweils Genannten zu erfüllen; diese sind insoweit für die Einhaltung der Regelungen verantwortlich.“ In Anlage D ist auch RL 2000/59/EG genannt. Deshalb sind die Regelungen im HmbSchEG teils weniger ausführlich als die bremischen Regelungen.

Auch im Hamburger Hafen müssen HAE vorgehalten werden, die dazu geeignet sind, die Art und Menge der Schiffsabfälle der normalerweise den Hafen anlaufenden Schiffe aufzufangen, ohne die Schiffe unangemessen aufzuhalten, § 3 HmbSchEG. Dabei ist dem Bedarf der Hafenbenutzer, der Größe und Lage des Hafens und der Art der den Hafen anlaufenden Schiffe Rechnung zu tragen, § 3 HmbSchEG.

Nach Anhörung der beteiligten Kreise, insbesondere der Hafenbenutzer, stellt der Senat einen ABP auf, § 4 HmbSchEG. Die Anforderungen in der Anlage zum HmbSchEG an den ABP gleichen denjenigen der RL 2000/59/EG.

Durch den Verweis auf § 5 SchSG und Anlage D zum SchSG inkorporiert § 5 Abs. 2 HmbSchEG die Meldepflichten des Schiffsführers über die Ankunft im Hafen und die zu entsorgenden Abfälle aus Art. 6 RL 2000/59/EG. Auch in Hamburg müssen Schiffsführer Ladungsrückstände auf eigene Kosten entsorgen, § 6 HmbSchEG. Eine Ausnahme für Schiffe mit immer gleichen oder ähnlichen

¹²⁹Dritte Verordnung zur Änderung der Schiffsabfallabgabenverordnung vom 30. Juni 2015, HmbGVBl. 2015 Teil I, S. 131, abrufbar unter <http://www.luewu.de/gvbl/> (zuletzt aufgerufen am 26.10.2015).

Ladungen gibt es nicht. Schiffsführer sind zur Entsorgung von Schiffsabfällen nach § 5 HmbSchEG verpflichtet, wenn keine Ausnahme nach RL 2000/59/EG besteht.

Mit denselben Ausnahmen wie in Bremen sind auch in Hamburg alle Schiffe abgabepflichtig, § 7 Abs. 1 HmbSchEG. Diese Pflicht trifft auch Ausrüster von Schiffen, § 7 Abs. 2 HmbSchEG. In Hamburg müssen diejenigen Schiffe, die von der Abgabepflicht ausgenommen sind, die Entsorgungskosten direkt tragen, § 7 Abs. 4 HmbSchEG. Ähnlich wie in Bremen sind auch in Hamburg Linienschiffe vom Abgabensystem ausgenommen, dazu kommt noch eine Ausnahme für Härtefälle in § 7 Abs. 5 S. 2 HmbSchEG.¹³⁰ Bei behördlich angeordneten Entsorgungen muss das Schiff die Kosten der Entsorgung vollständig selbst tragen und profitiert nicht vom Gebührensystem.

Die Gebühr wird nach § 9 S. 1 HmbSchEG von der zuständigen Behörde durch schriftlichen Bescheid festgesetzt. Sie soll nach Kriterien festgesetzt werden, die auf die üblicherweise anfallende Abfallmenge schließen lassen, § 8 Abs. 1 HmbSchEG. Dies ist die Bruttoreaumzahl, § 1 SchiffsAbgV. Nach § 11 S. 1, 2 HmbSchEG erwerben die Abgabepflichtigen mit der Zahlung der Abgabe einen Anspruch auf Durchführung einer Standardentsorgung für das jeweilige Schiff. Der Umfang der Standardentsorgung und die Höhe der Gebühr richten sich nach §§ 2-4 SchiffAbgV und sind auch hier nach Schiffsgröße gestaffelt:¹³¹

Stufen	Schiffsgröße	Standardentsorgung Maximale Schiffsmüllmenge	Festbetrag für Schiffsmüll- und Abwasserentsorgung
Stufe 1	bis 1500 BRZ	6 m ³	10,00 €
Stufe 2	1501 bis 3500 BRZ	6 m ³	25,00 €
Stufe 3	3501 bis 6000 BRZ	6 m ³	70,00 €
Stufe 4	6001 bis 10000 BRZ	6 m ³	105,00 €
Stufe 5	10001 bis 30000 BRZ	6 m ³	105,00 €
Stufe 6	30001 und mehr BRZ	6 m ³	105,00 €

Das heißt, dass jedes abgabepflichtige Schiff bis zu 6.000 l Schiffsmüll iSv. MARPOL-Anhang V für den angegebenen Festbetrag entsorgen lassen kann. Die Menge der Standardentsorgung wurde damit im Vergleich zur Vorgängerregelung um 5 m³ pro Schiff erhöht. Die frühere Vorgabe, dass eine Standardentsorgung innerhalb von zwei Stunden erfolgen müsse, wurde mit der Änderung aufgehoben.

Aus dem Aufkommen der Abgaben werden den Entsorgungsbetrieben die Kosten für den Entsorgungsaufwand erstattet, § 5 SchiffAbgV. Die Erstattungsbeträge an die Entsorger wurden ebenfalls erhöht. Hier erfolgt also eine Querfinanzierung über die einheitliche Abgabe. Darüber

¹³⁰ Dies sind laut Auskunft der BUE z.B. Schiffe, die gemeinnützigen Vereinigungen gehören, die aber nicht die Voraussetzungen für die normalen Ausnahmen von der Gebührenpflicht erfüllen. Auch Schiffe, die von Hamburg eingeladen werden, etwa für den Hafengeburtstag, werden hiernach auf Antrag von der Abgabepflicht befreit.

¹³¹ Die folgenden Tabellen sind den Anlagen der Schiffsabfallabgabenverordnung entnommen.

hinausgehende Müllmengen sind von der Abgabe nicht erfasst und müssen dementsprechend direkt bezahlt werden, § 4 Abs. 2 SchiffsAbgV.

Die Hamburger Regelung ist sehr positiv zu bewerten, weil sie für die Benutzer der HAE eine sehr klare Kostenregelungen enthält und wenig Anreize bietet, Schiffsabfälle illegal zu entsorgen.

3. Mecklenburg-Vorpommern

Das Gesetz über die Entsorgung von Schiffsabfällen und Ladungsrückständen im Land Mecklenburg-Vorpommern (Schiffsabfallentsorgungsgesetz, im Folgenden SchAbfEntG) gilt für alle Schiffe, die einen Hafen in Mecklenburg-Vorpommern anlaufen, mit derselben Ausnahme für Staatsschiffe wie in Bremen und Hamburg, § 3 SchAbfEntG. Die Pflicht zur Gewährleistung ausreichender HAE trifft die Hafengebiete, die sich zur Erfüllung dieser Pflicht Dritter bedienen dürfen, § 4 SchAbfEntG. Die Hafengebiete müssen auch nach Stellungnahme der Betreiber von HAE und deren Benutzern Abfallbewirtschaftungspläne aufstellen, § 5 Abs. 1 SchAbfEntG. Die ABP müssen durch die zuständige Behörde genehmigt und deren Durchführung überwacht werden, § 5 Abs. 1, 4 SchAbfEntG. Die Anforderungen an die ABP entsprechen denjenigen in Bremen. Auch die Meldepflichten für Schiffsführer sind identisch, vgl. § 6 SchAbfEntG. Dies gilt auch für die Pflicht zur Entsorgung von Ladungsrückständen in § 8 SchAbfEntG. Auch die Pflicht zur Entsorgung von Schiffsabfällen nach Anhang V MARPOL entspricht dem bremischen Gesetz, § 7 SchAbfEntG. Allerdings sollen Entsorgungen von Schiffsabfällen und Ladungsrückständen in der hafenüblichen Regelarbeitszeit erfolgen, wenn dies ohne unzumutbare Verzögerungen möglich und mit den Liegezeiten des Schiffes vereinbar ist, §§ 7 Abs. 3, 8 Abs. 3 SchAbfEntG.

Ähnlich wie in Hamburg wird in Mecklenburg-Vorpommern ein pauschaliertes Entgelt für die Entsorgung von Schiffsabfällen erhoben und so ein Anspruch auf die Durchführung einer Standardentsorgung erworben, §§ 9, 10 SchAbfEntG. Jedoch ist für den Umfang der Entsorgung und die Höhe des Entgeltes der Hafengebiete entscheidend: Er kann nach §§ 10, 11 Abs. 1 SchAbfEntG sowohl die Höchstmenge des mit der Standardentsorgung entsorgten Mülls als auch die Entgelte festlegen. Die Entgelte sind so zu berechnen, dass sie die Kosten der Entsorgung decken, § 11 Abs. 2 SchAbfEntG. § 11 Abs. 3 SchAbfEntG schlägt eine Staffelung nach Schiffstyp, Schiffsgröße, Liegezeit und ähnlichen Kriterien vor, belässt dem Hafengebiete aber einen Spielraum, andere Kriterien zu wählen. Die vom Entgeltsystem ausgenommenen Schiffe sind mit den Ausnahmen in Bremen identisch. Weiterhin besteht eine Ausnahme für diejenigen Schiffe, die in dichter Folge mehrere Häfen anlaufen, im zuletzt angelaufenen Hafen ordnungsgemäß entladen haben und noch genügend Kapazitäten zur Lagerung von Schiffsabfällen haben, § 11 Abs. 3 SchAbfEntG.

Auch die Regelung in Mecklenburg-Vorpommern orientiert sich eng an RL 2000/59/EG. Allerdings erschwert es die Kalkulation der Schifffahrt, dass die Entgelte und die dafür erworbenen Standardentsorgungen von Hafen zu Hafen unterschiedlich sein können. Hier wären bindende gesetzliche Vorgaben wünschenswert.

4. Niedersachsen

In Niedersachsen ist die Entsorgung von Schiffsabfällen in Teil 6 des Niedersächsischen Abfallgesetzes (NAbfG) geregelt. Aufbau und Inhalt entsprechen mit den folgenden Ausnahmen den Vorgaben in Bremen:

Das Gesetz gilt für die niedersächsischen Seehäfen, § 31 Abs. 1 NAbfG. In Niedersachsen muss der Hafenbetreiber die geeigneten HAE zur Verfügung stellen, nicht der Hafeneigentümer, § 33 Abs. 1 NAbfG. Zudem müssen die HAE der technischen Ausstattung der üblicherweise einlaufenden Schiffe angepasst sein, § 33 Abs. 1 NAbfG. Das zuständige Ministerium kann durch Verordnung ein Verfahren vorgeben, wie Unzulänglichkeiten an die zuständige Behörde gemeldet werden können und die Hafenbetreiber weiterhin verpflichtet, Aufzeichnungen zu führen über die abgegebenen Abfälle und die Fälle, in denen von einer Entsorgung abgesehen wurde, § 33 Abs. 2 NAbfG. In Niedersachsen muss der Hafenbetreiber die ABP aufstellen und durchführen, § 34 Abs. 1 NAbfG. Allerdings müssen bei der Aufstellung nicht nur die Betreiber und Benutzer der HAE beteiligt werden, sondern auch der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger, § 34 Abs. 1 NAbfG.

Für Ladungsrückstände gilt wie in Bremen eine Entsorgungspflicht für die Schiffsführer. Über die in Bremen geltende Ausnahme hinaus sind Tankschiffe, die ventiliert werden, von der Entsorgungspflicht befreit, § 36 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 NAbfG. Zudem werden die Ladung empfangende Hafenumschlagsunternehmen verpflichtet, bei Lösch- und Reinigungsarbeiten anfallende Ladungsrückstände zu übernehmen. Eine explizite Regelung der Kosten für diese Entsorgung fehlt, doch ist davon auszugehen, dass die entladenden Schiffe die Kosten direkt bezahlen müssen.

Die Pflicht zur Entsorgung von Schiffsabfällen besteht auch wie in Bremen, doch werden Fischereifahrzeuge und Sportboote mit einer Zulassung für bis zu 12 Personen nur ausgenommen, wenn sie genügend Stauraum für Schiffsabfälle haben, § 35 Abs. 1 S. 2 NAbfG. Zudem wird präzisiert, wann die Entladung im Entladehafen gewährleistet ist, sodass ein Schiff mit genügenden Kapazitäten ohne Entladung weiterfahren kann: Dies ist der Fall, wenn der Entladehafen ein Hafen in der EU ist, § 35 Abs. 2 S. 2 NAbfG. Der Hafenbetreiber muss zudem in diesem Fall den nächsten Anlaufhafen des Schiffs verständigen, § 35 Abs. 2 S. 3 NAbfG.

Auch in Niedersachsen ist ein pauschaliertes Entgelt für die Entsorgung von Schiffsabfällen zu zahlen, doch erwirbt der Entgeltspflichtige hier nur einen Anspruch auf Befreiung von 70 % der Kosten, die er an Dritte für die Standardentsorgung gezahlt hat, § 38 Abs. 1, 6 NAbfG. Das bedeutet, dass in Niedersachsen der Reeder, Eigner oder Charterer die Gebühr bezahlen muss, um dann die Kosten der Entsorgung selbst zu übernehmen, und diese nur in Höhe von 70 % erstattet zu bekommen. Die Höhe des Entgeltes ist in Niedersachsen durch den Hafenbetreiber festzulegen und nach Art und Menge der üblicherweise abgegebenen Schiffsabfälle zu staffeln, § 38 Abs. 2 NAbfG. Dabei können auch die Umweltauswirkungen des Schiffsbetriebs abhängig von Bauart, Ausrüstung und Betrieb des Schiffs berücksichtigt werden, § 38 Abs. 2 NAbfG.

Die niedersächsische Rechtslage teilt mit derjenigen in Mecklenburg-Vorpommern die Unsicherheit über die genauen Kosten der Entsorgung in den jeweiligen Häfen. Positiv fällt auf, dass Umweltauswirkungen bei der Höhe des Entgeltes berücksichtigt werden können, und, dass das NAbfG unbestimmte Rechtsbegriffe selbst definiert.

5. Schleswig-Holstein

Die Landesverordnung über die Entsorgung von Schiffsabfällen und Ladungsrückständen in schleswig-holsteinischen Häfen (Hafenentsorgungsverordnung, im Folgenden HafEntsVO) weicht in folgenden Punkten von der bremischen Regelung ab: Hier ist der Hafenbetreiber verpflichtet, geeignete HAE vorzuhalten und die ABP aufzustellen, §§ 4, 5 HafEntsVO. Hinsichtlich der Entsorgungspflicht von Schiffsabfällen ist in § 7 Abs. 2 S. 3 HafEntsVO definiert, dass genügend Speicherplatz für eine Weiterfahrt ohne Entsorgung vorhanden ist, wenn noch mindestens 75 % der Lagerkapazität frei sind. Zusätzlich zu den Ausnahmen im BremHSLG und in der Richtlinie verbietet § 7 Abs. 3 HafEntsVO die Weiterfahrt ohne Entsorgung, wenn Schiffsabfälle nur an Deck gelagert oder verstaut werden können. In Bezug auf die Schiffsabfallentsorgung präzisiert die HafEntsVO also die Richtlinie und geht auch darüber hinaus.

Die zu zahlende Abgabe berechtigt zur Entsorgung von Schiffsabfällen in den vorhandenen HAE und kann für umweltfreundliche Schiffe gesenkt werden, § 9 Abs. 2 HafEntsVO. Als Kriterien für die Höhe der Abgabe werden Schiffstypen, Fahrtgebiet und Ausrüstung in § 11 Abs. 1 HafEntsVO zwingend vorgegeben. Die Abgabe wird so vom Hafenbetreiber festgelegt, dass alle Kosten für die HAE gedeckt werden. Eine Beschränkung der Abgabe auf 30 % des ursprünglichen Betrags ist möglich, wenn nur wenig Schiffsabfall abgegeben wird, oder wenn ein Härtefall vorliegt.

Die Entsorgung soll möglichst in den Regelarbeitszeiten des Hafens stattfinden und von der Schiffsführung unterstützt werden, § 12 Abs. 2 HafEntsVO. Der Hafenbetreiber kann Höchstmengen

an Schiffsmüll pro Einlaufen festlegen und besonders aufwändig zu entsorgenden Schiffsmüll von der Entsorgung ausnehmen, § 12 Abs. 3 HafEntsVO. Die Schiffe sind verpflichtet, technische und betriebliche Vorkehrungen zu treffen, um die Menge an Schiffsabfall während der Reise zu begrenzen und dies auf Verlangen nachzuweisen, § 12 Abs. 4 HafEntsVO. § 12 Abs. 5 HafEntsVO verdeutlicht noch einmal die Mitwirkungspflichten der Schiffsführung beim Entsorgungsvorgang und verbietet das Vermischen der Schiffsabfälle mit Chemikalien, Farbstoffen, Reinigungsmitteln oder anderen Sonderabfällen.

Auch die schleswig-holsteinische Regelung ist positiv zu bewerten, da sie ermöglicht, umweltfreundlich ausgestattete Schiffe zu bevorzugen. Allerdings bietet die Möglichkeit, nur 30 % der Entsorgungsabgaben zu zahlen, wenn wenig Schiffsabfall abgegeben wird, einen Anreiz zur illegalen Entsorgung des Abfalls im Meer. Dass die HafEntsVO eine genaue Kapazitätsgrenze enthält, bis zu der Schiffe von der Entsorgungspflicht ausgenommen sind, ist nicht nur positiv: Zwar wird die Ausnahme dadurch leichter anwendbar, doch ist gerade bei bevorstehenden langen Fahrten denkbar, dass auch 75 % der Lagerkapazität zu klein sind, um den zu erwartenden Abfall noch aufnehmen zu können. Deshalb erscheinen Regelungen, die den Hafenmeistereien und -kapitänen einen Entscheidungsspielraum belassen, vorzugswürdig.

6. Fazit

Die Rechtslage in den einzelnen Bundesländern ist grundsätzlich ähnlich: In allen Bundesländern müssen in den Häfen Auffangeinrichtungen für Schiffsmüll und Ladungsrückstände vorgehalten und Abfallbewirtschaftungspläne aufgestellt werden. Überall müssen die einlaufenden Schiffe Schiffsmüll und Ladungsrückstände entsorgen und eine Gebühr bezahlen, die innerhalb bestimmter Standardmengen unabhängig ist von der tatsächlich abgegebenen Müllmenge. Über die Standardmengen hinausgehende Müllmengen müssen direkt bezahlt werden.

Allerdings sind trotz der grundsätzlich ähnlich Vorgaben innerhalb der Gebührensysteme Unterschiede erkennbar: Die Höhe des pauschalierten Entgeltes und die zu entsorgenden Abfallmengen differieren. Zudem wird nur in Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein mit der Zahlung der Gebühr direkt ein Anspruch auf Entsorgung von Schiffsmüll erworben. In Bremen und Niedersachsen berechtigt die Entrichtung der Gebühr nur zur (teilweisen) Erstattung der Kosten der Entsorgung. Dieses Modell erscheint sehr umständlich und ist im Interesse einer möglichst effektiven Entsorgung des Schiffsmülls nicht zu empfehlen. Nach der Darstellung der Rechtslage ergibt sich die Frage, wie die Rechtsnormen in den Häfen tatsächlich angewendet werden.

II. Umsetzung in einzelnen Häfen

Um zu erfahren, wie die Normen des Völker- und Europarechts und die jeweiligen Landesvorschriften in den Häfen umgesetzt werden, wurde mit Hilfe eines Fragebogens¹³² eine Umfrage zur Umsetzung der Hafentrichtlingsrichtlinie in zehn deutschen Häfen durchgeführt. Daneben wurden, soweit möglich, die Abfallbewirtschaftungspläne (ABP), Hafentarife und Hafenordnungen der einzelnen Häfen herangezogen. Der folgende Abschnitt widmet sich zuerst den Nordseehäfen Bremen und Bremerhaven, Cuxhaven und Bützfleth, Hamburg, Wilhelmshaven und Wyk auf Föhr, um danach auf die Ostseehäfen Heiligenhafen, Kiel, Lübeck und Rostock einzugehen. Die Darstellung ist jeweils wie folgt gegliedert:

- (aa.) Vorstellung der genutzten Informationsquellen und des jeweiligen Hafens,
- (bb.) Vorstellung des ABPs für den jeweiligen Hafen,
- (cc.) Daten zum im Jahr 2014 abgegebenen Schiffsmüll,
- (dd.) Beschreibung, wie die notwendige Abfallentsorgung angemeldet wird, wie die Entsorgung abläuft, wie die Entsorgung kontrolliert wird und wann ein Schiff wegen genügender Lagerkapazitäten nicht entsorgen muss,
- (ee.) Beschreibung des Gebührensystems im Hafen,
- (ff.) Maßnahmen, die aufgrund der Änderung des MARPOL-Anhangs V getroffen wurden,
- (gg.) Zusammenfassung der Bewertungen aus den Häfen,
- (hh.) eigenes Fazit zum jeweiligen Hafen gezogen.

1. Nordseehäfen

a. Bremische Häfen

aa. Die Häfen in Bremen und Bremerhaven sind Zwillingshäfen und werden deshalb zusammen behandelt. Die Informationen zu den bremischen Häfen entstammen den Antworten vom Senator für Wirtschaft und Häfen auf den Fragebogen, einer vom Senator für Wirtschaft und Häfen zur Verfügung gestellten Beschreibung des Entgeltsystems mit Stand Januar 2015¹³³, der Webseite des Hafens¹³⁴ sowie dem ABP¹³⁵.

¹³² Der Fragebogen ist als Anlage dieser Studie angehängt.

¹³³ Bei der Verfasserin der Studie verfügbar.

¹³⁴ <http://www.bremenports.de> (zuletzt aufgerufen am 26.10.2015).

¹³⁵ Abrufbar unter <http://www.hbh.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen138.c.1842.de> (zuletzt aufgerufen am 26.10.2015).

Die Häfen Bremen und Bremerhaven werden als gemeinsamer Hafen genutzt, innerhalb dessen in Bremerhaven Containerschiffe, Auto-Carrier und Kühlschiffe abgefertigt und in Bremen konventionelle Stück- und Schwergüter sowie Massengüter umgeschlagen werden.¹³⁶ Der Hafen von Bremerhaven fungiert auch als Basishafen für die Offshore-Industrie.¹³⁷

bb. Die bremischen Häfen teilen sich einen ABP.¹³⁸ Er wurde 2004 das erste Mal erstellt unter Beteiligung aller Betroffenen, also Hafen- und Entsorgungswirtschaft, Hafen- und Umweltbehörden. Seither wurde er regelmäßig aktualisiert, zuletzt laut Auskunft des Senators für Wirtschaft und Häfen 2011.¹³⁹ Die Neufassung für 2015 liegt derzeit (Juni 2015) der Bremer Umweltbehörde zur Genehmigung vor.

cc. Den Bremerhavener Hafen liefen dem Senator für Wirtschaft und Häfen zufolge 2014 6.502 Schiffe an, die alle Müll abgaben. Im Bremer Hafen gaben alle 1.432 Schiffe, die 2014 anlegten, Müll ab. Im Rahmen der Regelentsorgung wurden in Bremerhaven 2014 4.461,13 m³ Müll abgegeben, in Bremen 1.226,44 m³. Der Senator für Wirtschaft und Häfen verfügte nicht über Angaben zur stofflichen Zusammensetzung des abgegebenen Mülls.

dd. Ein ankommendes Schiff kann in den bremischen Häfen elektronisch an den Hafenskapitän melden, wie viel Abfall abgegeben werden soll. Grundsätzlich werden alle Müllarten zur Entsorgung angenommen. Schiffsmüll (im ABP als „hausmüllähnlicher Gewerbemüll“ bezeichnet) wird entsorgt, indem bei Ankunft des Schiffes unaufgefordert Abfallbehälter (Bremerhaven) oder Abfallsäcke (Bremen) angeliefert werden, die bei der Abfahrt des Schiffes abgeholt werden.¹⁴⁰ Die gesammelten Abfälle werden in nach dem BImSchG zugelassenen Verbrennungsanlagen verbrannt.¹⁴¹ Bei Fahrgastschiffen werden die Container und Behälter entsprechend den Anforderungen des Schiffes geliefert.¹⁴² Liegen die Schiffe länger als zwei Tage im Hafen, werden nach zwei Tagen die vollen Behälter/Säcke abgeholt und neue leere Behälter/Säcke bereitgestellt.¹⁴³ Der Müll kann getrennt werden.

Nach Aussage des Senators für Wirtschaft und Häfen können Waschwasser mit Rückständen von Ladungen fester Massengüter, die erst mit der Reinigung der Laderäume auf See entstanden sind, nicht immer angenommen werden, wenn die festen Massengüter sonst nicht in den bremischen Häfen umgeschlagen werden. Es sei praktisch kaum realisierbar, eine geeignete Auffangeinrichtung für alle

¹³⁶ <http://www.bremenports.de/standort/die-haefen/zwei-haefen--eine-gruppe> (zuletzt aufgerufen am 26.10.2015).

¹³⁷ <http://www.bremenports.de/standort/die-haefen/zwei-haefen--eine-gruppe> (zuletzt aufgerufen am 26.10.2015).

¹³⁸ Siehe ABP Bremische Häfen, S. 3.

¹³⁹ Der auf der Webseite des Hafenamtes abrufbare ABP ist auf dem Stand 2010.

¹⁴⁰ Bremischer ABP, Abschnitt 5.2, S. 11, 12.

¹⁴¹ Ibid.

¹⁴² Ibid.

¹⁴³ Ibid.

eventuell anfallenden Ladungsrückstände vorzuhalten. Der bremische ABP geht davon aus, dass das MARPOL-Abkommen nicht vorschreibt, solche Waschwasser anzunehmen.¹⁴⁴ Schiffsabfälle werden dem Senator zufolge jederzeit, auch an Feiertagen, angenommen, Ladungsrückstände jeweils nach Absprache mit dem Entsorger.

Ob die Schiffe ihrer Pflicht zur Müllentsorgung nachkommen, wird laut dem Senator im Rahmen der Port State Control überprüft, mit der 25 % aller Schiffe im Hafen kontrolliert werden. Daneben werden anhand der Meldungen über abzugebende und tatsächlich entsorgte Abfallmengen Plausibilitätskontrollen durchgeführt und ggf. Entsorgungen angeordnet. Damit ein Schiff ohne Entsorgung zum nächsten Hafen weiterfahren kann, muss es noch genügend spezifische Lagerkapazitäten für den anfallenden Müll haben, die im Abfallmanagementplan des Schiffes ausgewiesen sind. In der Regel müssen dies mindestens 25 % Lagerkapazität sein. Daneben muss die ordnungsgemäße Entladung im nächsten Hafen gesichert sein.

ee. In Bremen gilt teilweise ein „No-Special-Fee“-System für die Entsorgung von Schiffsmüll: Das Entgeltsystem unterscheidet zwischen Frachtschiffen und Fahrgastschiffen. Fahrgastschiffe müssen ihren Bedarf an Großbehältern oder Containern beim Entsorgungsbetrieb anmelden und alle Konditionen selbst mit der Auffangeinrichtung aushandeln. Fahrgastschiffe unterliegen also keinem „No-Special-Fee“-Gebührensistem.

Frachtschiffe zahlen pauschalierte Gebühren und erhalten dadurch einen Anspruch auf Übernahme der Kosten für eine Standardentsorgung. Die Standardentsorgung unterscheidet sich in den Teilhäfen Bremerhaven und Bremen: Bremerhaven stellt für die Standardentsorgung Behälter mit einem Fassungsvermögen von 240 l zur Verfügung, in Bremen sind es Säcke, die 120 l fassen. Die Standardentsorgung von Schiffsmüll umfasst für Schiffe mit bis zu 2500 BRZ in Bremerhaven 240 l, in Bremen 120 l Schiffsmüll. Dafür müssen diese Schiffe, gestaffelt nach Größe, zwischen 10,88 € und 19,05 € bezahlen. Ein Schiff mit 2501-3500 BRZ erhält für 38,09 € in beiden Häfen eine Entsorgung von 240 l Abfall. Für Schiffe mit 3501-6000 BRZ werden in beiden Häfen 76,18 € für die Entsorgung von 480 l Schiffsmüll verlangt, während größere Schiffe 114,27 € für die standardmäßige Entsorgung von 720 l Schiffsmüll bezahlen müssen. Über die Standardmengen hinausgehende Abfälle müssen gesondert bezahlt werden, in Bremerhaven kostet dies 20,74 € für jeden 240-l-Behälter, in Bremen 10,37 € für jeden 120-l-Sack. Diese Regelung soll laut dem Senator Schiffe dazu anhalten, keine unvernünftig hohen Abfallmengen zu produzieren. Schiffe, die wenig Müll produzieren, würden nicht belohnt. Die Abfallentsorgungsgebühren werden nach Auskunft des

¹⁴⁴ Bremischer ABP, Abschnitt 4.4, S. 8

Senators zusammen mit den Hafengebühren eingezogen, aber gesondert ausgewiesen, um der in RL 2000/59/EG geforderten Transparenz Genüge zu tun.

Ladungsrückstände müssen in Bremen von den die Ladung empfangenden Hafenumschlagsunternehmen entgegengenommen werden, die dies direkt mit den Schiffen abrechnen. Sonderabfälle werden in den bremischen Häfen gesondert abgerechnet, um dem Verursacherprinzip auch innerhalb der Schifffahrtsgemeinschaft Rechnung zu tragen. Speiseöl wird in Standardmengen kostenlos entsorgt, für Schiffe mit bis zu 3500 BRZ sind dies 30 l, bei Schiffen mit bis zu 6000 BRZ 60 l und bei größeren Schiffen 90 l Speiseöl. Das Öl muss jeweils in verschlossenen Behältern abgegeben werden.

Nach Aussage des Senators für Wirtschaft, Arbeit und Häfen ist eine Ausnahme von der Gebührenpflicht in den bremischen Häfen für Schiffsmüll nicht vorgesehen. Es gibt auf Antrag eine Befreiung von der Entsorgungsabgabe für ölhaltige Abfälle für Schiffe, die häufig oder regelmäßig die bremischen Häfen anlaufen. Ansonsten gibt es keine Ausnahmen von der Gebührenpflicht. Fischereifahrzeuge laufen die bremischen Häfen nicht an.

Die Einführung eines „No-Special-Fee“-Systems für alle Abfälle wird vonseiten des Senators kritisch gesehen: Damit könnten auch unvernünftig große Mengen Abfall ohne zusätzliche Kosten für das Schiff abgegeben werden, was keinen Anreiz darstelle, weniger Müll an Bord zu erzeugen.

ff. Die Änderung des MARPOL-Anhangs V wirkte sich dem Senator für Wirtschaft und Häfen zufolge in den bremischen Häfen nicht aus, weil der Abfall, der nach Anhang V vor der Änderung im Meer entsorgt werden konnte, nach RL 2000/59/EG bereits vor der Änderung im Hafen entsorgt werden musste. Auch hinsichtlich der Entsorgung von Ladungsrückständen habe sich das Verhalten der Schifffahrtsindustrie nicht geändert. Dementsprechend seien im Hafen auch keine besonderen Maßnahmen ergriffen und an die IMO gemeldet worden. Kritik und Verbesserungsvorschläge könnten Kapitäne und Reeder direkt beim Hafenskapitän oder beim Hafenamts äußern und über das international gebräuchliche System bei der IMO melden. Der in den bremischen Häfen für MARPOL V-Abfälle zugelassene Entsorger sei u.a. zertifiziert nach EfbV, GL – SCC, ISO 9001, 14001 und 18001 sowie EMAS, weshalb kein weiteres Audit-System erforderlich sei.

gg. Der Senator für Wirtschaft und Häfen ist mit dem derzeitigen Abfallbewirtschaftungssystem zufrieden. Das jetzige System der Schiffsmüllentsorgung habe sich in den bremischen Häfen gut etablieren können, nachdem der wirtschaftliche Vorteil der Verklappung im Meer entfallen sei und auch andere europäische Häfen für die Entsorgung ähnliche Regelungen geschaffen hätten. Änderungen der Rechtslage wünscht sich die Behörde nur zur Präzisierung unklarer Rechtsbegriffe.

hh. Die Umsetzung in Bremen orientiert sich sehr eng an der RL 2000/59/EG. Das Gebührensystem für Frachtschiffe stellt ein „No-Special-Fee“-System dar, soweit ein Schiff nicht mehr als die Standardmenge entsorgen will. Dasselbe gilt für die Entsorgung von Speiseöl. Die Entsorgung von Ladungsrückständen und Sondermüll muss direkt bezahlt werden, sodass diesbezüglich kein „No-Special-Fee“-System gegeben ist. Daneben fällt insbesondere auf, dass die Entsorgung von Ladungsrückständen den Ladungsempfängern zugewiesen ist. Diese Zuweisung erscheint sachgerecht. Die Gebühren sind in beiden Häfen identisch, doch umfasst die Standardentsorgung für Schiffe mit bis zu 2500 BRZ in Bremen 120 l Müll, in Bremerhaven 240 l Müll. Das ist wohl den unterschiedlichen Profilen der Häfen geschuldet. Bei anderen Schiffsgrößen sind die Standardentsorgungen gleich groß. Wie die Schifffahrtswirtschaft auf die Unterschiede reagiert, ist unklar. Der bremische Umgang mit der Lagerkapazität, die für eine Ausnahme von der Entsorgungspflicht noch frei sein muss, stellt eine flexible Lösung dar, die gleichzeitig genügend Planungssicherheit für die Schifffahrt ermöglicht.

b. Cuxhaven und Stade/Bützfleth

aa. Die Informationen zum Seehafen Cuxhaven und zum Seehafen Stade (auch Stade-Bützfleth oder Bützfleth) stammen von der Webseite¹⁴⁵ der Hafenbetreiberin, dem gültigen Hafentarif vom Cuxhavener Hafen¹⁴⁶, den Antworten aus dem niedersächsischen Umweltministerium auf den Fragebogen¹⁴⁷ und einem Gespräch mit der Betreiberin beider Häfen, der Niedersachsen Ports GmbH & Co. KG. Der Seehafen Cuxhaven ist ein Universalhafen und wird traditionell für die Fischerei genutzt, daneben aber auch für den RoRo-Verkehr und den Offshore-Bereich. Der Seehafen Stade ist im Vergleich kleiner und dient nur dem Umschlag von Massen- und Stückgut, insbesondere für die Dow Stade Produktions GmbH und Co. KG. Die Häfen sind also unterschiedlich strukturiert. Sie haben auch keinen gemeinsamen ABP, sondern jeweils einen eigenen. Weil die Abfallentsorgung in beiden Häfen dennoch sehr ähnlich funktioniert, werden sie zusammen beschrieben.

bb. Die ABP für beide Häfen wurden 2004 erstmals erstellt und jeweils 2015 zuletzt überarbeitet.

cc. 2014 liefen Cuxhaven 1178 Seeschiffe und 87 Binnenschiffe an, während in Stade 822 Seeschiffe und 621 Binnenschiffe ankamen. Wie viele Schiffe Schiffsmüll entsorgten, konnte nicht angegeben werden. Es wurden 1872,01 m³ Ölschlämme und Bilgenwasser und eine unklare Menge an hausmüllähnlichen Abfällen entsorgt.¹⁴⁸

¹⁴⁵ Abrufbar unter <http://www.nports.de/de/standorte/cuxhaven/> (zuletzt aufgerufen am 26.10.2015) und <http://www.nports.de/de/standorte/stade/> (zuletzt aufgerufen am 26.10.2015).

¹⁴⁶ Abrufbar unter <http://www.nports.de/de/standorte/cuxhaven/> (letzter Aufruf am 28.06.2015).

¹⁴⁷ Das Umweltministerium hat den Fragebogen von der Hafenbehörde und der Betreiberin der Häfen ausfüllen lassen.

¹⁴⁸ Die Entsorgung von Schiffsmüll und Ladungsrückständen wird über die Schiffsmakler abgewickelt, siehe dd. Weil das niedersächsische Gebührensystem nur eine Rückerstattung von 70 % der Kosten der Entsorgung der Schiffsabfälle

dd. Der Ablauf der Müllentsorgung findet laut den Antworten auf die Umfrage wie folgt statt: Wenn ein im Hafen beheimatetes Schiff Schiffsmüll abgeben möchte kontaktiert es direkt die örtlichen Entsorgungsunternehmen und die Hafenerbetreiberin. Der Kapitän eines fremden Schiffes gibt dem Schiffsmakler vor Ort sämtliche Informationen zum Ausfüllen der Meldeformulare. Der Schiffsmakler leitet die Abfallmeldung dann an den Entsorger und auf elektronischem Weg auch an die Hafenerbetreiberin weiter. Die Entsorgung erfolgt in Cuxhaven durch mehrere Entsorger. Stade hat eigene Entsorger, jedoch werden in Stade auch Cuxhavener Entsorgungsunternehmen herangezogen und in beiden Häfen auch Unternehmen aus Bremerhaven.

In Cuxhaven und Stade werden laut der Betreiberin vorwiegend Ölschlämme, Bilgenwasser und Hausmüll entsorgt. Ladungsrückstände fallen sehr selten an (ein Mal seit 2013), werden aber auf Anforderung durch die Entsorgungsunternehmen angenommen. Plastik und Hausmüll wird getrennt und durch Verbrennen entsorgt. Ob ein Schiff seiner Entsorgungspflicht nachkommt, wird im Rahmen der Hafenerstaatskontrollen überprüft. Für Kontrollen durch die Betreiberin fehlt das Personal. Von der Entsorgungspflicht werden Schiffe ausgenommen, die noch genügend Lagerkapazität für ihren weiteren Weg haben, was von der Größe und dem Fahrtgebiet des betroffenen Schiffes abhängt.

ee. Die Hafentariife beider Häfen enthalten folgende Bestimmungen zu den Gebühren: Neben den Hafengebühren wird eine Pauschale für die Entsorgung von Abfällen nach MARPOL-Anhang I und V erhoben, die von der Schiffsgröße abhängt. Für Schiffsabfälle nach MARPOL-Anhang V werden Gebühren iHv. 0,86 € je angefangene 100 BRZ erhoben. Die Zahlung der Gebühr berechtigt dazu, 70% der Kosten für die Entsorgung üblicher Mengen an Schiffsmüll von der Hafenerbetreiberin erstattet zu bekommen. Die übliche Menge an Müll steigt mit der Schiffsgröße und beträgt bei Schiffen bis zu 1.000 BRZ 250 l, bei Schiffen zwischen 1.000 und 5.000 BRZ 500 l, zwischen 5.000 und 15.000 BRZ 750 l, zwischen 15.000 und 30.000 BRZ 1.000 l und ab einer Größe von 30.000 BRZ 1.250 l. Abfälle, die in Art und Menge über dieses übliche Maß hinausgehen, müssen direkt bezahlt werden. Für RoRo-Frachtschiffe und Auto-Carrier ermäßigt sich das Entgelt auf 50%. Für Fahrgastschiffe erhöhen sich das Entgelt und die übliche Menge des abgegebenen Schiffsmülls auf das jeweils Zehnfache der angegebenen Werte.

Sondermüll muss das Schiff auf eigene Kosten entsorgen. Schiffe, die besonders wenig Müll erzeugen, werden im Gebührensystem nicht belohnt. Ausnahmen von der Gebührenpflicht gibt es

vorsieht, nehmen die Schiffsmakler laut den Antworten auf den Fragebogen zumindest in Cuxhaven diese Erstattung nur selten in Anspruch, weil der Verwaltungsaufwand für die erstatteten Beträge zu hoch ist. Wenn sie die Erstattungsmöglichkeit nicht nutzen, werden die abgegebenen Müllmengen auch nicht an die Hafenerbetreiberin weitergegeben.

gemäß § 35 Abs. 3 NABfG für Daueranleger und Linienverkehr, für die die Entsorgungspflicht nicht gilt. Es gibt kein Angebot, bestimmten Müll kostenlos zu entsorgen.

Die genaue Höhe der Entsorgungskosten verhandeln die Entsorgungsfirmen mit den Maklern der Schiffe. Die Höhe der Rückerstattung hängt dementsprechend vom Preis der jeweiligen Entsorgungsfirma ab. Ebenfalls von den Verhandlungen zwischen Makler und Entsorgungsfirma hängt ab, ob für die Entsorgung von Sondermüll noch ein weiteres Entgelt zu zahlen ist.

ff. Nach der Änderung des MARPOL-Anhangs V wurden laut der Hafenbetreiberin keine neuen Maßnahmen getroffen. Die Möglichkeit, Verbesserungsvorschläge einzureichen, bestehe in beiden Häfen nicht. Ein Audit-System existiere nicht.

gg. Das System wird von der Hafenbetreiberin als praktikabel bewertet. Allerdings würde das System der Kostenerstattungen zwar für die Rückerstattung der Kosten für die Entsorgung von Ölschlamm und Bilgenwasser genutzt, jedoch nur selten für die Erstattung der Kosten der Schiffsmüllentsorgung. Der Verwaltungsaufwand sei zu groß im Vergleich zur Erstattungshöhe.

hh. Die Abwicklung der Abfallentsorgung über die Schiffsmakler hat den Nachteil, dass die Hafenbetreiberin nicht direkt in die Abfallbewirtschaftung involviert ist. Wenn die Schiffsmakler auf die teilweise Erstattung der Kosten für die Schiffsmüllentsorgung verzichten, erhält die Hafenbetreiberin keine Informationen, wie viel Müll das einzelne Schiff tatsächlich abgibt. Damit wird eine Kontrolle, ob ein Schiff seiner Entsorgungspflicht nachkommt, erschwert.

Die Regelung, von den einlaufenden Schiffen eine Gebühr zu erheben, sie dann die Entsorgung von Schiffsmüll beim Entsorgungsbetrieb bezahlen zu lassen, und ihnen dann einen Anteil der Kosten der Entsorgung zu erstatten, erscheint sehr kompliziert und regt nicht dazu an, Schiffsmüll möglichst in Cuxhaven oder Stade abzugeben. Dies wird bestätigt durch die geringe Zahl der Erstattungsanträge. Das Gebührensystem setzt somit zwar über die pauschale Gebühr den „No-Special-Fee“-Ansatz um, beeinträchtigt aber gleichzeitig das Ziel, die Müllabgabe in den Häfen zu forcieren. Auch fehlt die Möglichkeit, Kritik und Verbesserungsvorschläge einzureichen.

c. Hamburg

aa. Alle Angaben zum Hamburger Hafen beruhen auf dem von der früheren Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, seit dem 1.7.2015 Behörde für Umwelt und Energie (BUE), ausgefüllten Fragebogen und mehreren Gesprächen mit der BUE. Der Hamburger Hafen ist der zweitgrößte Containerhafen in Europa und Deutschlands größter Seehafen.

bb. Aufgrund der Änderung der Schiffsabfallabgabenverordnung wegen der Änderung von MARPOL-Anhang V wurde der derzeit gültige ABP 2013 unter Beteiligung der im Hamburger Hafen autorisierten Entsorgungsbetriebe aufgestellt. Er wird überarbeitet und spätestens 2016 neu erstellt.

cc. 2014 liefen 9.875 Seeschiffe den Hafen an, davon mussten 7.454 Seeschiffe Gebühren für die HAE zahlen. Schiffsmüll wurde von 3.299 Schiffen entsorgt, die insgesamt 8.982 m³ Abfall abgaben. Die Zusammensetzung des Schiffsmülls wird in der Statistik nicht unterschieden. Die Änderung von MARPOL-Anhang V führte in Hamburg zu einer Zunahme der abgegebenen Müllmengen: Wurden 2012 noch 6.933 m³ Schiffsmüll abgegeben, waren es 2013 schon 7.839 m³. Es gibt aber keine neuen Maßnahmen aufgrund der Neufassung des Anhangs, die an die IMO gemeldet wurden.

dd. Dass Müll abzugeben ist, wird an die BUE gemeldet. Das dazu erforderliche Formular kann unter <http://www.hamburg.de/marpol/info/> heruntergeladen werden. Seit dem 1.6.2015 ist die Meldung wegen der Einführung des „single windows“ nach Art. 5 RL 2010/65/EU nur noch elektronischer Form möglich. Im Hamburger Hafen kann jeglicher Müll entsorgt werden: Kunststoffe, Lebensmittelabfälle, Hausmüll (Papier, Lumpen, Glas, Metall, Flaschen), pflanzliche Öle, Asche aus Verbrennungsanlagen, Betriebsabfälle und sonstige Abfälle, auch Sonderabfälle, die allerdings vorher angegeben werden müssen. Die Abgabe kann immer, also 24 h am Tag und an 7 Tagen pro Woche, erfolgen. Der Müll wird getrennt an Bord gesammelt, Schiffsmüll wird wegen der Seuchengefahr verbrannt.

Ob ein Schiff der Verpflichtung nachgekommen ist, seinen Müll vollständig abzugeben, kann nur stichprobenartig kontrolliert werden. Ob genügend Lagerkapazität vorhanden ist, um den Müll erst am nächsten Hafen abzugeben, wird abhängig von der Schiffsgröße und dem noch zurückzulegenden Weg entschieden.

ee. Die Müllentsorgungskosten sind nicht in den Hafengebühren enthalten, sondern werden gesondert von der BUE erhoben. Die Abgabe für die Schiffsmüllentsorgung erfasst die Müllarten nach MARPOL-Anhängen I, IV und V, also Öl, Schiffsabwasser und Schiffsmüll. Die Abgabenhöhe steigt schrittweise mit zunehmender BRZ von 10 € für Schiffe mit bis zu 1.500 BRZ bis auf 105 € für Schiffe mit mehr als 6.001 BRZ. Die BUE erstattet den Entsorgungsunternehmen, die den Schiffsmüll entgegennehmen, den tatsächlichen Aufwand für die Standardentsorgung. Dabei wird die Anfahrt mit 150 € und jede tatsächlich angenommene Kubikmeter Schiffsmüll mit 50 € berechnet, sodass für die Entgegennahme von 1 m³ Schiffsmüll 200 €, und für die maximale Menge von 6 m³ 450 € erstattet werden. Hier wird die Entsorgung also bezuschusst. Allerdings werden nur für die Entsorgung von Kunststoffen, Lebensmittelabfällen und Hausmüll Zuschüsse gezahlt.

Abfallentsorgungen, die über die Standardentsorgung hinausgehen, müssen direkt beim Entsorger bezahlt werden. Die Ladungsrückstände muss das Schiff auf eigene Kosten entsorgen lassen, ebenso wird mit Sondermüll verfahren. Es gibt keine Angebote, bestimmte Abfälle kostenlos zu entsorgen oder für die Entsorgung von Fischereiabfällen, allerdings gibt es im Hamburger Hafen auch keine Fischereifahrzeuge.

Schiffe, die besonders wenig Müll produzieren, werden durch das Gebührensystem in Hamburg nicht bevorzugt. Die derzeitige Regelung wird aber laut der BUE von der Schifffahrt begrüßt. Für die Schiffsbetreiber sei nachvollziehbar, für welche Leistungen Gebühren fällig werden. Während Rotterdam für das Bunkern genutzt würde, sei Hamburg als Platz zur Entsorgung von Schiffsmüll bekannt. Die Abgabe von Schiffsmüll ist der BUE zufolge mit der Änderung des MARPOL-Anhangs V gestiegen.

ff. Die Kapitäne können Verbesserungsvorschläge und Kritik anbringen. Ein Audit-System für die Schiffsmüllentsorgung wurde nicht eingeführt.

gg. Die BUE bewertet das Entsorgungs- und Gebührensystem positiv, es habe sich seit 2003 bewehrt.

hh. Der Umgang in Hamburg mit dem Schiffsmüll ist positiv zu bewerten. Hier wird ein für die Schiffswirtschaft leicht nachvollziehbares Gebührensystem umgesetzt, dass keine Anreize bietet, Müll im Meer zu verklappen. Über die einheitliche Standardentsorgung mit je nach BRZ steigenden Gebühren wird zwischen den Schiffen ein Solidarsystem eingeführt, das in der Schiffswirtschaft auf positive Resonanz stößt. Das Gebührensystem setzt für Schiffsmüll auch den „No-Special-Fee“-Ansatz der Richtlinie um.

d. Wilhelmshaven

aa. Die Hafenanlagen des Wilhelmshavener Hafens werden von der Niedersachsen Ports GmbH & Co. KG betrieben. Dies sind die Häfen Voslapper Groden (früher INEOS-Anleger), die Niedersachsenbrücke, der Flut- und Pontonhafen und der Nordhafen. Diese werden im Folgenden als Hafen Wilhelmshaven oder Wilhelmshavener Hafen bezeichnet. Die Angaben beruhen auf den Antwortendes niedersächsischen Umweltministeriums auf die Fragen im Fragebogen¹⁴⁹, Gesprächen mit der Niedersachsen Ports GmbH & Co. KG und dem Hafentarif¹⁵⁰. Der Hafen Wilhelmshaven

¹⁴⁹ Der Fragebogen wurde vom Umweltministerium an die Hafenbehörde und an die Betreiberin der Hafen, die Niedersachsen Ports GmbH & Co. KG weitergeleitet.

¹⁵⁰ Abrufbar unter <http://www.nports.de/de/standorte/wilhelmshaven/> (zuletzt aufgerufen am 26.10.2015)

dient zum Umschlag von Massengut, Containern, Kühlladungen, Lebensmitteln, Stückgut und Projektladungen.¹⁵¹ Fischereifahrzeuge benutzen den Wilhelmshavener Hafen nicht.

bb. Die hier behandelten Häfen teilen sich einen gemeinsamen ABP. Er wurde 2003 das erste Mal erstellt und seither alle 3 Jahre erneuert, zuletzt im September 2014.

cc. 2014 wurde der Wilhelmshavener Hafen laut den Antworten auf den Fragebogen von 967 Schiffen angelaufen, von denen 70 Müll entsorgt haben. Dabei wurden insgesamt 425 m³ Müll abgegeben, davon 395 m³ Müll nach MARPOL-Anhang I und nur 30 m³ Schiffsmüll nach MARPOL-Anhang V.

dd. Dass ein Schiff Müll entsorgen will, soll es in elektronischer Form an den Entsorgungsbetrieb und 24 h vor Ankunft an die Hafenbehörde melden. Im Wilhelmshavener Hafen werden Abfälle nach MARPOL-Anhang I, IV und V zur Entsorgung angenommen. Ladungsrückstände fallen laut den Antworten auf die Umfrage nicht an. Wie mit den abgegebenen Müllmengen verfahren wird, obliegt den Entsorgungsbetrieben. Ob ein Schiff seiner Pflicht nachkommt, den Müll zu entsorgen, wird in unregelmäßigen Kontrollen durch die Hafenbehörde und die Wasserschutzpolizei geprüft. Von der Pflicht zur Entsorgung wird eine Ausnahme wegen ausreichender Lagerkapazitäten gemacht, wenn die Besatzungsstärke, Reisedauer und Reiseroute dafür sprechen, dass noch genügend Lagerkapazität vorhanden ist. Hier gibt es also keine feste Regel, wann genügend Lagerkapazitäten für die Weiterreise vorhanden sind.

ee. Das Gebührensystem für Schiffsmüllentsorgung entspricht demjenigen in Cuxhaven und Stade. Auf die dortigen Ausführungen wird verwiesen.

ff. Nach der Änderung des MARPOL-Anhangs V wurden keine Maßnahmen getroffen. Ein Audit-System gibt es nicht. Verbesserungsvorschläge können über das Formblatt des BSH eingereicht werden.

gg. Anmerkungen, ob das bestehende System gut funktioniert, oder ob es Probleme verursacht, gab es nicht.

hh. Das System in Wilhelmshaven spiegelt die niedersächsische Rechtslage wieder. Dass alle ankommenden Schiffe eine pauschale Gebühr entrichten müssen, hält wohl zur Entsorgung des anfallenden Schiffsmülls an. Allerdings verbleiben entsprechend den niedersächsischen Vorgaben 30 % der Entsorgungskosten beim Schiff, sodass je nach Abfallmenge, auch ein Anreiz entstehen kann, dass ein Schiff die Entsorgungspflicht unterläuft, weil es zu teuer und zu aufwändig wird, den Müll

¹⁵¹ Beschreibung durch die Betreiberin abrufbar unter <http://www.nports.de/de/standorte/wilhelmshaven/> (zuletzt aufgerufen am 01.07.2015).

entsorgen zu lassen, selbst wenn sie die Gebühr bezahlen. Warum in den Wilhelmshavener Häfen nur so wenig Müll entsorgt wurde, ist unklar.

e. Wyk auf Föhr

aa. Die Angaben zum Wyker Hafen basieren auf einem Gespräch mit der Hafenverwaltung, dem von der Hafenverwaltung ausgefüllten Fragebogen, der Webseite zum Hafen¹⁵² und dem dort veröffentlichten¹⁵³ ABP. Der Hafen in Wyk umfasst einen Fährhafen, einen Binnenhafen zum Umschlag von Massengütern, einen Fischereihafen und einen Sportboothafen. Er wird vom Städtischen Hafenbetrieb betrieben.

bb. Der Abfallbewirtschaftungsplan für den Wyker Hafen wurde 2003 in Absprache mit dem Landesamt für Natur und Umwelt aufgestellt und jeweils nach Ablauf der Genehmigung 2006, 2009, 2012 und 2015 überarbeitet.

cc. Im Jahr 2014 wurde der Wyker Hafen von 6.404 Fähren und Fahrgastschiffen, 181 Handelsschiffen, 1.101 Krabbenkuttern und Fischereifahrzeugen, 197 Staatsfahrzeugen und 421 sonstigen Fahrzeugen angelaufen, also 8.304 Schiffen insgesamt. Davon haben 8 Fahrzeuge mehrfach Müll abgegeben. In Wyk haben nur Schiffe Abfälle abgegeben, die auch im Hafen beheimatet sind. Insgesamt wurden 20 m³ Abfall abgegeben. Der abgegebene Müll bestand aus Farb- und Lackresten, Altöl, Bilgenöl und ölhaltigen Feststoffen und gemischten Hausabfällen. Für die Fahrzeuge (Fährschiffe) der Dampfschiffs-Reederei besteht ein eigenes Abfallentsorgungssystem.

dd. Dass ein Schiff Abfall entsorgen möchte, kann es per Mail, Fax, telefonisch und ggf. auch mündlich mitteilen. Alle Abfallarten werden angenommen und einer fachgerechten Entsorgung zugeführt, wobei Sondermüll (Batterien, ölhaltige Feststoffe, Farbreste, Altöl, etc.) gesondert angemeldet werden muss. Der Müll kann je nach Müllart in bereitstehende Müllgefäße, Container und Behälter entsorgt werden. Dies kann während der Dienstzeiten und sonst nach Absprache erfolgen. Eine Mülltrennung in gemischte Hausabfälle, gemischte Verpackungen, Papier und Pappe, Glas, Ölhaltige Feststoffe, Bleibatterien, Leuchtstoffröhren, Farb- und Lackabfälle, Bilgenöle, Altöl, und Fäkalien und Abwässer wird dabei gewährleistet. Nach dem APB werden die gesammelten Abfälle von Hausmüll und Wertstoffen nach Bedarf, etwa alle 14 Tage, abgefahren, Sondermüll wird zwei- bis dreimal pro Jahr von Entsorgungsfachbetrieben entsorgt. Da nur am Wyker Hafen beheimatete Schiffe Müll entsorgen, ist eine Kontrolle der Schiffe vor dem Auslaufen nicht erforderlich.

¹⁵² <http://www.hafen-wyk.de/hafenbetrieb.html> (zuletzt aufgerufen am 26.10.2015).

¹⁵³ <http://www.hafen-wyk.de/service/satzungen-verordnungen.html> (zuletzt aufgerufen am 26.10.2015).

ee. Das Gebührensystem in Wyk beruht auf einer eigenen Entgeltordnung, die im ABP enthalten ist. Nach § 3 der Entgeltordnung ist eine Gebührenpauschale in Höhe von 0,05 € pro BRZ für die Schiffsmüllentsorgung zu zahlen. Davon entfallen 0,030 € auf Schiffsmüll nach MARPOL-Anhang V, also sowohl auf den Schiffsmüll als auch auf Ladungsrückstände. Mit der Zahlung der Gebühr ist das Fahrzeug berechtigt, Schiffsabfälle zu entsorgen. § 4 der Entgeltordnung nimmt nur besonders aufwändige Schiffsabfälle wie z.B. Chemikalien, Farbreste in größeren Mengen, elektrische Geräte, Fischgeschirre etc. von der Gebühr aus, sodass deren Entsorgung gesondert nach Aufwand berechnet wird. Ausgenommen von diesem System sind die ansässigen Schifffahrtsunternehmen und Fischer, deren Abfallentsorgung nach Aufwand berechnet wird. Mit den Fischern wurde vereinbart, dass aufgenommen wird, wer wie viel Müll abgibt und am Ende des Jahres abgerechnet wird. Abfälle, die im Meer aufgefischt werden, werden kostenlos angenommen. Die Kosten dafür werden vom allgemeinen Hafenbetrieb getragen. Die Entgeltordnung beruht auf einer eigenen Kostenkalkulation für den Wyker Hafen. Schiffe, die besonders wenig Müll produzieren, werden nicht belohnt. Die Einführung eines vollständigen „No-Special-Fee“-Systems für den Wyker Hafen ist bisher nicht möglich, die Hafenverwaltung steht dem aber sehr positiv gegenüber. Ein solches System wäre auch kostendeckend, da im Wyker Hafen nur einheimische Schiffe Abfälle abgeben.

ff. Das Entsorgungssystem wurde mit den ansässigen Schiffsbetreibern festgelegt und Verbesserungsvorschläge werden, soweit möglich, realisiert. Die Hafenverwaltung hält ein Auditsystem, das wegen der Größe des Hafens nicht erforderlich ist.

gg. Die Hafenverwaltung bewertet die Verpflichtung zur Entsorgung positiv, bemängelt aber den durch die Meldung und Dokumentationspflichten erhöhten Verwaltungsaufwand, der im Laufe der Zeit größer geworden sei. Der Verwaltungsaufwand sollte deutlich verringert werden. Die Art der Entsorgung habe sich durch erhöhte Dokumentationspflichten nicht verändert, doch würden die mannigfaltigen Verwaltungstätigkeiten andere Tätigkeiten im Hafen einschränken. Vorgeschlagen wird, die Betroffenen aus den Hafen- und Schifffahrtsbetrieben noch intensiver in mögliche Änderungen des Entsorgungssystems oder anderer Regularien für Häfen einzubinden und zukünftig Regeln einfacher zu gestalten. Dabei sollten Pflichten auch nach der Größe und Betriebsform des jeweiligen Hafens unterschieden werden.

hh. Der Wyker Hafen hat den „No-Special-Fee“-Ansatz fast vollständig umgesetzt, mit Ausnahme von aufwändig zu entsorgenden Abfällen. Auch war dies der einzige Hafen, der die Umsetzung eines „No-Special-Fee“-Systems nach Aussage der Hafenverwaltung bevorzugen würde. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass der Wyker Hafen verglichen mit den anderen untersuchten Häfen eine sehr

ungewöhnliche Nutzungsstruktur hat. Hier zeigt sich, dass die Nutzungsstruktur und auch die Größe eines Hafens bestimmen, wie ein sinnvolles Gebührensystem aussehen muss.

Nach dem Überblick über einige Nordseehäfen sollen nun einige Ostseehäfen näher betrachtet werden.

2. Ostseehäfen

a. Heiligenhafen

aa. Die Informationen zum Hafen in Heiligenhafen beruhen auf Gesprächen mit der Hafenmeisterei und dem von der Hafenmeisterei ausgefüllten Fragebogen. In Heiligenhafen gibt es einen Kommunalhafen und einen Yachthafen. Der Fragebogen und auch das Gespräch mit der Hafenmeisterei bezogen sich nur auf den Kommunalhafen. Dieser Hafen wird für den Umschlag von Getreide und Dünger, Fischerei und Angeltourismus genutzt. Am wichtigsten ist dabei der Angeltourismus, 10 Angelkutter fahren täglich mit Touristen auf das Meer. Im Jahr 2014 wurden 60.000 t Getreide umgeschlagen, 2015 werden es vermutlich mehr. Drei große Fischkutter haben Heiligenhafen als Heimathafen, dazu gibt es noch einige Kleinfischer.

bb. Heiligenhafen hat einen Abfallbewirtschaftungsplan, der 2003 aufgestellt wurde und in den Jahren 2007, 2009, 2012 und 2015 überarbeitet wurde. Er wird nicht im Internet veröffentlicht.

cc. 2014 liefen im Heiligenhafener Hafen 43 Schiffe ein, von denen 10 Schiffe hausmüllartigen Schiffsmüll entsorgten. Diese gaben zusammen 8,9 m³ Schiffsmüll ab. Anderer Müll wurde nicht abgegeben.

dd. Laut der Hafenmeisterei meldet ein ankommendes Schiff seinen Bedarf an Müllentsorgung telefonisch an den Schiffsmakler. Dem Schiff wird vom Schiffsmakler ein Container genannt, der in der Nähe des Schiffes steht, und zu dem die Schiffsbesatzung Zugang erhält, um den Müll zu entsorgen. Der Müll wird gemäß den gültigen Vorschriften entsorgt. Vor dem Ablegen werden Schiffe nicht darauf geprüft, ob sie allen Müll entsorgt haben.

ee. Für die Entsorgung verlangt die Hafenmeisterei pauschal 20,00 €, bei großen Mengen und Sondermüll wird die Entsorgung gesondert berechnet. Die Gebühr entsteht bei jedem Anlauf des jeweiligen Schiffes. Sie berechtigt zur Entsorgung von Schiffsmüll, soweit die Menge nicht besonders groß ist. Besonders große Mengen sind nur sehr erheblichen Mengen, auch 2 m³ würden wohl noch von der Pauschale umfasst. Sondermüll wie Lacke, Farben und ölhaltige Betriebsmittel werden nach Anmeldung abgenommen. Allerdings wurden in den letzten acht Jahren, also seit 2006, kein solcher

Sondermüll abgegeben. Sollte das in Zukunft passieren, würde die Hafenmeisterei einen Entsorgungsbetrieb beauftragen.

Schiffe, die besonders wenig Müll erzeugen, werden nicht belohnt. Fischereifahrzeuge entsorgen ihren Müll selbst, was auch die geringen Mengen an abgegebenem Müll erklären könnte. Für diese Fahrzeuge gibt es aber keine besonderen Angebote zur Entsorgung von Fischereiabfällen oder Netzen oder ähnlichem. Außer Fischereifahrzeugen gibt es keine Ausnahmen von der Pauschalgebühr für die Müllentsorgung. Die Einführung eines vollständigen „No-Special-Fee-Systems“ ist in Heiligenhafen nicht geplant. Der Fischereihafen Heiligenhafen beteiligt sich an der Initiative Fishing for Litter.

ff. Die Möglichkeit, Kritik in Hinsicht auf die HAE zu äußern oder Verbesserungsvorschläge zu machen, existiert. Ein Audit-System für die Schiffsmüllentsorgung wurde aber nicht eingeführt.

gg. Die Hafenmeisterei in Heiligenhafen sieht keine Probleme mit der derzeitigen Praxis und Rechtslage und bewertet die derzeitige Form der Schiffsmüllentsorgung positiv.

hh. Die Handhabung der Standardentsorgung in Heiligenhafen setzt einen positiven Anreiz, Schiffsmüll im Hafen zu entsorgen. Die Pauschale von 20,00 € für die Entsorgung von Schiffsmüll ist ein „No-Special-Fee“-System. Nur die Sondermüllentsorgung fällt aus diesem System heraus. Allerdings wird auch hier deutlich, dass die örtlichen Gegebenheiten sehr beeinflussen, welches System zur Entsorgung im jeweiligen Hafen sinnvoll ist.

b. Kiel

aa. Die Informationen zum Hafen in Kiel beruhen auf den Antworten zum Fragebogen, der sowohl vom Hafenumt als auch von der Hafenumtreiberin, SEEHAFEN KIEL GmbH & Co. KG, ausgefüllt wurde, dem Hafenum- und Kaitarif¹⁵⁴ und persönlichen Gesprächen mit dem Hafenumt und der Hafenumtreiberin. Der Hafen in Kiel wird sowohl als Passagierhafen als auch als Güterhafen genutzt.

bb. Im Kieler Hafen legten 2014 1.620 Schiffe an, von denen 340 per Meldung beim Hafenumt angaben, Müll entsorgen zu wollen. Tatsächlich Müll entsorgt haben 40 % der Schiffe.¹⁵⁵ Wie groß die abgegebene Menge war, war zum Zeitpunkt der Befragung¹⁵⁶ noch nicht berechnet, 2013 wurden insgesamt 3554 m³ Müll abgegeben. Die Zusammensetzung des Mülls wurde weder vom Hafenumt noch von der Hafenumtreiberin angegeben.

¹⁵⁴ Abrufbar unter http://www.portofkiel.com/tarife_ab.html (zuletzt aufgerufen am 26.10.2015).

¹⁵⁵ Die unterschiedlichen Angaben sind darin begründet, dass Hafenumt und Hafenumtreiberin jeweils eigene Zahlen vorgelegt haben.

¹⁵⁶ Die Befragung fand im Juni 2015 statt.

cc. Der ABP für den Kieler Hafen wurde laut Auskunft der Hafenbetreiberin 2003 das erste Mal vom Landesamt für Natur und Umwelt des Landes Schleswig-Holstein unter Beteiligung der Entsorgungsfachbetriebe und der Seehafen Kiel GmbH & Co. KG aufgestellt und seither alle 3 Jahre erneuert.

dd. Das Hafenamts erläuterte, dass ein Schiff, das Müll entsorgen will, dies per Mail und Fax beim Hafenamts oder beim Hafnenbetreiber, der Seehafen Kiel GmbH & Co. KG melden kann. Seit dem 1.6.2015 gilt die Regelung zum „single window“ nach Art. 5 Richtlinie 2010/65/EU, laut der nur noch eine elektronische Meldung erfolgen soll. Diese war zum Zeitpunkt der Befragung¹⁵⁷ aber noch nicht in Landesrecht überführt und wurde deshalb nicht in der Praxis angewendet.

Der anfallende Schiffsmüll wird angenommen, überwachungsbedürftiger Abfall (Sondermüll) muss gesondert angemeldet werden. Der Müll wird jederzeit angenommen und dann über Recyclinganlagen entsorgt. Der Müll kann getrennt entsorgt werden, je nach Ausrüstung, Schiffsart und -größe geschieht das auch schon an Bord der Schiffe (etwa, wenn ein modernes Passagierschiff eigene Müllpressen hat). Häufig kommen an Bord Müllsäcke zum Einsatz, die in die bereitgestellten Container geworfen/gebracht werden können, ggf. unter Einsatz von Gabelstaplern, auch eine seeseitige Entsorgung mittels einer Barge ist möglich. Wenn ein Schiff noch 75 % Lagerkapazität frei hat, muss es den Müll nicht entsorgen, § 7 Abs. 2 HafEntsVO. Diese Vorgabe wird vom Hafenamts umgesetzt. Vor dem Auslaufen der Schiffe prüft das Hafenamts anhand der Meldung und der eingereichten Belege, ob die Schiffe Müll entsorgt haben. Für eine Kontrolle an Bord jedes Schiffes hat das Hafenamts zu wenig Mitarbeiter. Im Rahmen der Amtshilfe kann die Wasserschutzpolizei für das Hafenamts tätig werden. Für die Umsetzung des MARPOL-Abkommens auf Schiffen unter deutscher Flagge ist die Dienststelle Schiffssicherheit der Berufsgenossenschaft Verkehr zuständig. Die Hafnenbetreiberin prüft stichprobenartig, ob der Entsorgungspflicht gefolgt wird.

ee. Die Gebühren für die Entsorgung von Schiffsmüll werden in Kiel gesondert in Form einer sog. MARPOL-Pauschale erhoben. Dabei wird zwischen Schiffen mit einer Passagierkapazität von mehr als 12 Personen (im Folgenden: Passagierschiffen) und allen anderen Schiffen unterschieden. In beiden Gruppen hängt die Höhe von der Größe des Schiffes ab. Die Zahlung der Gebühr berechtigt zur Entsorgung einer Höchstmenge an Schiffsabfall. Passagierschiffe mit bis zu 500 BRZ zahlen 0,11€ pro BRZ und dürfen dafür 1,1 m³ Schiffsabfall entsorgen. Passagierschiffe in der Größe zwischen 501 und 5.000 BRZ zahlen pro BRZ 0,055 € und dürfen 5,0 m³ Schiffsmüll entsorgen. Die zu zahlende Gebühr pro BRZ sinkt, je größer das Passagierschiff ist, während gleichzeitig die Höchstmenge an abzugebendem Abfall steigt. Passagierschiffe, die größer sind als 100.000 BRZ

¹⁵⁷ Die Befragung fand im Juni 2015 statt.

müssen pro BRZ nur noch 0,025 € zahlen und dürfen dafür bis zu 75,0 m³ Schiffsmüll entsorgen. Alle anderen Schiffe zahlen bis zu einer Größe von 10.000 BRZ 0,03 € pro BRZ und dürfen dafür 2,2 m³ Schiffsmüll entsorgen. Andere Fahrzeuge als Passagierschiffe, die größer als 10.000 BRZ sind, zahlen auch 0,03 € pro BRZ, dürfen aber 5,0 m³ Schiffsmüll entsorgen.

Die Entsorgung von Ladungsrückständen und Sondermüll muss gesondert bei den Entsorgungsbetrieben bezahlt werden. Speiseöl kann kostenlos entsorgt werden. Laut der Hafenbetreiberin auf den Fragebogen werden Schiffe, die besonders wenig Müll produzieren, mit Wertstoffgutschriften belohnt. Von der Gebührenpflicht ausgenommen sind Linienschiffe und Schiffe, die einen Liegeplatz von mehr als 60 Tagen pro Jahr in Kiel haben. Für Fischereifahrzeuge gibt es keine Ausnahme. Die Hafenbetreiberin plant nicht die Einführung eines vollständigen „No-Special-Fee“-Systems, das Hafenamt äußerte sich zu der Frage nicht.

ff. Die Änderung des Anhangs V des MARPOL-Übereinkommens hat beim Hafenamt Kiel zu keinen Auswirkungen geführt und es wurden dementsprechend auch keine Maßnahmen an die IMO gemeldet. Laut Aussage der Hafenbetreiberin gibt es kein Audit-System, allerdings prüfe die Europäische Kommission die Schiffsmüllentsorgung wiederholt im Abstand von einigen Jahren. Verbesserungsvorschläge und Kritik können Reeder/Kapitäne bei der Hafenbetreiberin äußern, diese Möglichkeit wird im ABP dargestellt.

gg. Das derzeitige System wird sowohl von der Hafenbetreiberin und vom Hafenamt als praktikabel eingeschätzt. Allerdings kritisiert die Hafenmeisterei den hohen administrativen Aufwand, den die RL 2000/59/EG erzeuge, nicht jede Vorgabe sei umsetzbar. Hafenmeisterei und Hafenbetreiberin kritisieren, dass noch nicht alle Aspekte von MARPOL bzw. der RL 2000/59/EG im schleswig-holsteinischen Recht umgesetzt seien.

hh. Auch in Kiel wird die Schiffsmüllentsorgung über eine pauschalierte Abgabe finanziert, was einem „No-Special-Fee“-System entspricht. Dieses System gilt aber nicht für Sondermüll und Ladungsrückstände, deren Entsorgung direkt bezahlt werden muss. Für einen Passagierhafen sinnvoll ist die kostenfreie Annahme von Speiseöl. Das starre System der freien Lagerkapazität wird soweit möglich vom Hafenamt flexibel angewendet. Dies ist zu begrüßen.

c. Lübeck

aa. Die Informationen zum Hafen in Lübeck stammen von einer Betreiberin des Hafens in Lübeck, der Lübecker Hafengesellschaft mbH (LHG), deren Mitarbeiter im Gespräch die Fragen aus der Umfrage beantworteten, sowie der Entgeltordnung für die Entsorgung von Schiffsabfällen¹⁵⁸. Der

¹⁵⁸ Abrufbar unter <http://www.lhg.com/fileadmin/main/Downloads/SatzungSchiffsabfaelle2004V20070410.pdf> (zuletzt aufgerufen am 26.10.2015).

Hafen in Lübeck ist der größte deutsche Ostseehafen und wird sowohl für RoRo- und LoLo-Service genutzt, als auch für den Umschlag von Stückgut und insbesondere Schwergut.

bb. Im Gespräch erklärte die LHG, dass der ABP für den Lübecker Hafen 2003 von einer Projektgruppe der LHG erstmals entwickelt wurde, unter Einbeziehung der Reeder, der Genehmigungsbehörde und der Hafenbehörde. Diese Projektgruppe hatte Abfallbewirtschaftungspläne auch für andere Hafenbetreiber und andere Häfen in Lübeck erstellt. Seither wurde der ABP alle drei Jahre überarbeitet und die neueste Überarbeitung liegt seit Mai 2015 dem Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein zur Genehmigung vor. Der ABP ist nicht öffentlich zugänglich.

cc. Die genauen Zahlen zur Nutzung der Hafenanlagen und der Entsorgungsanlagen bei der LHG waren zur Zeit der Gespräche¹⁵⁹ bei der LHG noch nicht bekannt. Unter Rückgriff auf die Statistiken der Hansestadt Lübeck legte die LHG offen, dass 2014 in allen Häfen von Lübeck zusammen 4.524 Schiffe ankamen. Bei der LHG hatten laut dieser Auskunft nur 85 Schiffe entsorgt. Möglich sei, dass die anderen Schiffe in anderen Häfen Müll entsorgt hätten. Insgesamt wurden bei der LHG 392 m³ Hausmüll abgegeben, davon 342 m³ gemischter Hausmüll, 26 m³ Kunststoff, 23 m³ Speisereste, 7,15 m³ sonstige Abfälle, inklusive Abwasser, und 5,5 m³ Ölschlamm und Bilgenwasser. Bei den von der LHG betriebenen Terminals wird laut der Betreiberin wenig Müll abgegeben, da viel RoRo-Verkehr besteht, und die beteiligten Schiffe auf festen Linien fahren. Diese Schiffe haben meist feste Entsorgungspartner in ausländischen Häfen und sind deshalb in Lübeck von der Entsorgungspflicht befreit. Wie viel Müll in Lübeck abgegeben wird, hängt laut der LHG hängt davon ab, wie viele Kreuzfahrtschiffe anlegen, weil diese Schiffe entsorgungs- und gebührenpflichtig sind.

dd. Die Meldung, ob Müll abgegeben werden soll, erfolgt laut LHG per Fax an die immer besetzte Hafenzentrale, die die Information an das Hafen- und Seemannsamt und die Entsorger weiterleitet. Erfolgt die Meldung außerhalb der Hafenarbeitszeiten (Mo.-Sa. 7-16:00 Uhr), werden die zu zahlenden Gebühren aber erhöht. Der Abfall wird mobil entsorgt, d.h. ein Boot des Entsorgers fährt zum ankommenden Schiff, nimmt dort den Müll entgegen und bestätigt die Abfallmenge. Grundsätzlich kann jeder Müll abgegeben werden, getrennt und nicht getrennt. Die Entsorgung ist jederzeit möglich, außerhalb der Hafenarbeitszeiten werden aber zusätzlich 15,50 € für die Nutzung der HAE berechnet. Die LHG führt die Abfallentsorgung nicht selbst durch, sondern lässt dies Entsorgungsunternehmen tun. Schiffsmüll wird zumeist über Säcke wie an Land entgegengenommen. Bei großen Mengen wird ggf. ein Container gestellt. Eine feste Entsorgungsstation wäre laut der LHG im Lübecker Hafen wirtschaftlich nicht sinnvoll, weil bei den 5 Terminals der Hafenbetreiberin

¹⁵⁹ Die Gespräche fanden im Juni 2015 statt.

nur etwa 150 entsorgungspflichtige Schiffe pro Jahr anlaufen, und damit zu wenig Nutzer für feste HAE vorhanden sind.

In Lübeck erteilt das Hafen- und Seemannsamt Ausnahmegenehmigungen von der Entsorgungspflicht und kontrolliert die Schiffe, ob sie ihrer Entsorgungspflicht nachkommen. Gemäß der HafEntsVO werden auch in Lübeck Schiffe von der Entsorgungspflicht ausgenommen, wenn noch 75 % der Lagerkapazitäten frei sind und sie im nächsten Hafen den Abfall entsorgen können.

ee. In Lübeck wird für die Entsorgung von Schiffsmüll ein pauschales Entgelt erhoben. Bis zu einer Schiffsgröße von 6.000 BRZ werden pro BRZ 0,02 €, bei größeren Schiffen pro BRZ 0,022 € eingezogen. Nach der Entgeltordnung für die Entsorgung von Schiffsabfällen in den von der Lübecker Hafen-Gesellschaft mbH betriebenen Hafenanlagen¹⁶⁰ muss jedes gebührenpflichtige Schiff pro Anlauf mindestens 12,50 € Entsorgungsentgelt bezahlen. Die Zahlung der Gebühr berechtigt die Schiffe, eine von der Schiffsgröße abhängige Maximalmenge an Schiffsmüll zu entsorgen. Diese beträgt bis zu einer Größe von 1.500 BRZ 0,24 m³ Schiffsmüll, bei Schiffen bis zu 2.500 BRZ 0,48 m³ Schiffsmüll, bei Schiffen bis zu 3.500 m³ 0,96 m³ Schiffsmüll; bis zu 6.000 BRZ große Schiffe dürfen 1,44 m³ Schiffsmüll entsorgen, bei einer Größe bis zu 15.000 BRZ 10,00 m³ Schiffsmüll und Schiffe, die größer als 15.000 BRZ sind, können 20,00 m³ Schiffsmüll entsorgen. Will ein Schiff mehr als die für seine Größe vorgesehene Maximalmenge an Müll entsorgen, muss es den Entsorger direkt bezahlen.

Das Entsorgungsentgelt enthält pro BRZ einen Anteil von 0,018 € für ölhaltige Flüssigkeiten aus dem Schiffsbetrieb und einen Anteil von 0,001 € pro BRZ für Schiffsabwässer nach MARPOL-Anhang IV. Bei den letzten beiden Entsorgungsentgelten muss das Schiff den Entsorger zunächst bezahlen und erhält einen Anteil der Kosten von der LHG wieder, wenn die Entsorgung nachgewiesen wird. Die Einführung der Pauschalgebühr und der Entsorgungspflicht war laut der LHG für die Entsorgung von Schiffsmüll wichtiger als für die Entsorgung ölhaltiger Abfälle, weil Schiffe schon vorher ein Interesse daran hatten, Öl-Abfälle im Hafen zu entsorgen.

Die Entsorgung von Ladungsrückständen wird direkt mit den Entsorgungsbetrieben abgerechnet, die LHG hält zur Vereinfachung eine Liste geeigneter Entsorger für die Schiffe vor. Wie viel diese Leistung kostet, hängt sowohl von der Größe des Schiffes (BRZ) als auch den Kosten der Entsorgung, den Anforderungen der Behörden an die Entsorgung und dem administrativen Aufwand ab. Allerdings besteht eine Ausnahme von der grundsätzlichen Pflicht zur Entsorgung der Ladungsrückstände, wenn das Schiff regelmäßig die gleichen oder ähnliche Ladungen transportiert

¹⁶⁰ Abrufbar unter <http://www.lhg.com/fileadmin/main/Downloads/SatzungSchiffsabfaelle2004V20070410.pdf> (zuletzt aufgerufen am 26.10.2015).

und deshalb eine Reinigung/Entgasung der Laderäume nicht notwendig ist. Die Entsorgung von Sonderabfällen muss ebenfalls direkt mit dem Entsorger abgerechnet werden. Für die Schifffahrt kann es günstig sein, dem Entsorger für Schiffsmüll auch vorhandenen Sondermüll abzugeben, um die Kosten für die erneute Anfahrt eines weiteren Entsorgers zu sparen. Schiffe, die besonders wenig Müll produzieren, werden nicht bevorzugt. Schiffe, die den Lübecker Hafen regelmäßig, d.h. mindestens zweimal monatlich anlaufen, oder denen an mindestens 60 aufeinander folgenden Tagen im Jahr ein ständiger Liegeplatz zugewiesen ist, sind von der Gebührenpflicht befreit.

Das derzeitige anteilige „No-Special-Fee“-System für Hausmüll und ölhaltige Abfälle sollte nach Ansicht der LHG nicht weiter ausgeweitet werden. Nach anfänglichen Widerständen sei es inzwischen von der Schifffwirtschaft akzeptiert. Eine Ausweitung auf andere Müllarten ist nach Auskunft der LHG nicht sinnvoll, da zu viele teure Anlagen vorgehalten werden müssten, und die Kosten dafür auf zu wenige gebührenpflichtige Entsorger umgelegt werden müssten. Die Entsorgung von Abfällen sei unterschiedlich teuer. Ein „No-Special-Fee“-System sei für Schiffsmüll sinnvoll, weil die Entsorgung von Schiffsmüll vergleichsweise günstig sei. Die Einführung des „No-Special-Fee“-Systems für andere, teurer zu entsorgende Abfälle wäre der LHG zufolge aber schwierig, weil dann entweder die Kosten für die Entsorgung der Abfälle sehr ungerecht zwischen den einlaufenden Schiffen verteilt würden, oder die Gebühren im Hafen steigen müssten. Damit wäre der Hafen weniger konkurrenzfähig. Ein „No-Special-Fee“-System funktioniere nur dann gut, wenn es in allen Häfen eingeführt wird.

ff. Die Änderung des MARPOL-Anhangs V hat für die LHG zu keiner Veränderung der abgegebenen Müllmengen geführt und dementsprechend wurden auch keine Maßnahmen diesbezüglich an die IMO gemeldet. Ein Audit-System existiert nicht. Verbesserungsvorschläge und Kritik können schriftlich und mündlich an die Beschwerdestelle der LHG und an das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie als nationale Stelle für die IMO gemeldet werden.

gg. Die derzeitige Rechtslage verursacht in Lübeck laut der LHG keine Probleme. Die LHG empfindet den administrativen Aufwand aber als sehr hoch. Zudem kam von der LHG der Hinweis, dass die Entsorgungsunternehmen durch eine einheitliche Gebühr untereinander wenig in Konkurrenz stehen. Würden sie ihre Preise vollständig selbst gestalten, könnten sie geringere Preise anbieten und so einen Anreiz setzen, Schiffsmüll zu entsorgen. Zudem würde dadurch der administrative Aufwand im Hafen und bei den Schiffen geringer. Dass entsorgt wird, könnte durch strenge Kontrollen durch das Hafenamtsamt gesichert werden, die jetzt schon sehr gut wirken.

hh. In Lübeck fällt positiv ins Gewicht, dass die mobile Entsorgung für die Schifffahrt Liegezeit erspart, insbesondere, wenn ein Entsorger für Hausmüll auch den Sondermüll abnehmen kann. Die

Entsorgung von Schiffsmüll folgt mit der Pauschalgebühr einem „No-Special-Fee“-Ansatz, zumindest soweit die vorgeschriebene Maximalmenge nicht überschritten wird. Hinsichtlich darüber hinausgehender Abfallmengen, Sondermüll und Ladungsrückständen muss direkt beim Entsorger bezahlt werden. Dies widerspricht dem „No-Special-Fee“-Ansatz. Die Zusatzgebühren für die Meldung bzw. Entsorgung setzen keinen Anreiz, Abfall in Lübeck zu entsorgen. Am Beispiel des Hafens Lübeck wird erneut deutlich, dass ein zweckmäßiges und zur Entsorgung anregendes Gebühren- und Entsorgungssystem an die Struktur der Hafennutzung angepasst sein muss.

d. Rostock Port

aa. Die Informationen zum Rostocker Überseehafen stammen von der Webseite des Hafens¹⁶¹, der Hafentgeltordnung und dem Abfallbewirtschaftungsplan, die auf der Webseite des Hafens abgerufen werden können.¹⁶² Der Rostocker Überseehafen wird von der Hafentwicklungsgesellschaft Rostock mbH betrieben. Er besteht aus einem Schüttgutterminal, einem Stückgutterminal, einem KLV-Terminal, einem RoRo-Terminal und einem Fährterminal und hat daneben einen Ölhafen und einen Getreidehafen.¹⁶³

bb. Der Abfallbewirtschaftungsplan gilt seit dem 1.1.2015, wurde 2003 das erste Mal aufgestellt und 2012 zuletzt geändert. Er gilt sowohl für den Rostocker Überseehafen als auch für den Passagierkai Warnemünde.

cc. Die Betreiberin rechnet im Überseehafen mit jährlich 450 t Schiffsmüll.

dd. Dass Schiffsmüll abzugeben ist, meldet das ankommende Schiff beim Hafen- und Seemannsamt an. Die Entsorgung wird von einem Entsorgungsunternehmen durchgeführt. Sie soll von 7:00-18:00 Uhr durchgeführt werden, sonst fallen Zuschläge des Entsorgers an.

Dass ein Schiff Abfälle entsorgen will, zeigt es direkt oder über einen Makler beim Hafen- und Seemannsamt Rostock über das Meldeformular an. Die Informationen leitet das Hafen- und Seemannsamt an den Abfallbeauftragten des Hafenbetreibers weiter und gibt an, ob eine Ausnahme von der Entsorgungs- oder Gebührenpflicht besteht, weil das Schiff den Hafen regelmäßig anläuft. Der Hafenbetreiber nennt dem Schiffsführer/Makler dann den zuständigen Entsorger und Entsorger und Schiffsführer/Makler einigen sich mit dem Entsorger über den Umfang und den Zeitpunkt der Entsorgung. Nach der Entsorgung bestätigt der Entsorger die Entsorgung dem Schiffsführer/Makler und dem Hafenbetreiber und legt dem Hafenbetreiber die Rechnung für die Entsorgung vor. Ebenso

¹⁶¹ <http://www.rostock-port.de/index.html> (zuletzt aufgerufen am 26.10.2015).

¹⁶² <http://www.rostock-port.de/hafen-rostock/hafen-entwicklungsgesellschaft/das-unternehmen/entgelte-fuer-wasserfahrzeuge.html> (zuletzt aufgerufen am 26.10.2015).

¹⁶³ Siehe den Hafenplan, abrufbar unter <http://www.rostock-port.de/hafen-rostock/hafenplan.html> (zuletzt aufgerufen am 26.10.2015).

verläuft die Entsorgung von Ladungsrückständen, wobei hier der Hafenbetreiber, der mit dem der Entsorger die Kosten abrechnet, die Kosten von dem Schiffsführer/Makler erstattet verlangt. Allerdings ist das Hafenumschlagsunternehmen, das die Ladung empfängt, verpflichtet, bei festen Ladungen die Laderäume besenrein zu entladen und bei flüssigen Ladungen die vom Schiff nachgelagerten Ladungsmengen zu übernehmen. Auch in Rostock trifft also das Hafenumschlagsunternehmen die Pflicht, Ladungsrückstände zu übernehmen.

Um Schiffsmüll zu entsorgen, werden den Schiffen vor dem Einlaufen Müllbehälter (Säcke oder Behälter) zur Verfügung gestellt und vor dem Auslaufen abgeholt. Wenn die Schiffe länger als fünf Tage liegen, werden ihnen für die während der Liegezeit entstehenden Abfälle Austauschbehälter auf Anforderung gebracht. Wie viele Behälter zur Verfügung gestellt werden sollen, sprechen Schiffsführung und Entsorgung miteinander ab.

ee. Im Rostocker Überseehafen wird eine Pauschalgebühr für die Durchführung einer Standardentsorgung erhoben. Die Pauschalgebühr beträgt 0,026 € pro BRZ und wird mit einem Korrekturfaktor multipliziert, der zwischen sechs Schiffarten unterscheidet.

Die unterschiedlichen Schiffarten sind:

- A. Kombinierte Passagier-Frachtfähren (RoPax) und Katamarane;
- B. Ro/Ro-Frachtschiffe, Sto/Ro-Frachtschiffe, Truck-to-Truck-Fracht-schiffe, Frachtfähren und Autocarrier;
- C. Frachtschiffe und sonstige vermessene Wasserfahrzeuge ausgenommen Tankschiffe für Öl, Chemikalien, Gas;
- D. Tankschiffe für Öl, Chemikalien, Gas;
- E. Kreuzfahrtschiffe;
- F. Fahrgastschiffe, Wasserfahrzeuge im Ausflugsverkehr und Wassersportfahrzeuge.

Bei Schiffen der Gruppe F kann die Gebühr auch pro m² Grundfläche berechnet werden.¹⁶⁴ Der Mindestbetrag der Pauschalgebühr beträgt 56,00 €, sodass bei kleinen Schiffen, die durch die Berechnung nach BRZ dieser Betrag erhoben wird.

Schiffe, die genügend Lagerkapazität für ihren Schiffsmüll haben, zahlen ein Grundentgelt von 0,013 € pro BRZ, wobei für Schiffe der Gruppe F wieder die Berechnung pro m² Grundfläche möglich ist. Nehmen Schiffe oder Wasserfahrzeuge einen Liegeplatz länger in Anspruch, bezahlen sie nach jeweils fünf Tagen Liegedauer zusätzlich 0,007 € pro BRZ oder m² Grundfläche.

¹⁶⁴ Diese ist das Produkt aus der größten Länge und der größten Breite des Schiffes.

Mit der Zahlung der Pauschalgebühr, die bei Einlaufen fällig wird, entsteht für das Schiff ein Anspruch auf die Entsorgung der Schiffsabfälle, die bei ordnungsgemäßigem Schiffsbetrieb anfallen (Standardentsorgung). Für Schiffe bis 6.000 BRZ wird dabei laut dem ABP ein Behälter mit 1,1 m³ Fassungsvermögen für Wertstoffe und Gewerbeabfälle ohne gefährliche Stoffe und ein weiterer Behälter mit 0,24 m³ Fassungsvermögen für Speiseabfälle zu Verfügung gestellt. Schiffe mit 6.000-10.000 BRZ erhalten jeweils zwei solcher Behälter und Schiffe mit mehr als 10.000 BRZ erhalten jeweils drei solcher Behälter. Für Entsorgungen, die über das übliche Maß hinausgehen, berechnet die Hafenbetreiberin ein gesondertes Entgelt. In Anlage 3 zum ABP werden die Materialien aufgeführt, die von einer Standardentsorgung erfasst sind.

Schiffe, die zwischen ihrem Liegeplatz am Hafen und Baustellen in der Ostsee pendeln, zahlen die Pauschale nicht pro Hafeneinlauf, sondern einmal pro Woche. Das Grundentgelt kann auf Antrag auf 50 % reduziert werden, wenn ein Schiff mehrere Häfen in dichter Folge anläuft, im letzten Hafen bereits seine Schiffsabfälle entsorgt hat und über eine Befreiung von der Entsorgungsverpflichtung verfügt.

Das Grundentgelt deckt drei Kostenfaktoren der Entsorgung ab: einen Anteil für die Entsorgung pumpfähiger Schiffsabfälle (26,42 %), einen Anteil für die Entsorgung von Schiffsmüll (60,58 %) und den Verwaltungskostenanteil (13,00%).

Schiffe, die den Hafen regelmäßig im Liniendienst mindestens zweimal pro Monat anlaufen, können von der Anmelde-, Entsorgungs- und Gebührenpflicht befreit werden, wenn die ordnungsgemäße Entsorgung der Schiffsabfälle gewährleistet ist. Dasselbe gilt für Fahrzeuge, die Leistungen für die Seeschifffahrt erbringen oder denen an mehr als 60 aufeinander folgenden Tagen im Jahr ein ständiger Liegeplatz zugewiesen wurde

ff. Verbesserungsvorschläge können mittels eines im ABP enthaltenen Formulars bei Hafen- und Seemannsamt eingereicht werden.

hh. Das Entgeltsystem in Rostock stellt für die Entsorgung von Schiffsmüll ein „No-Special-Fee“-System dar. Es erscheint für die Schiffswirtschaft leicht umsetzbar, weil die Schiffe nach der Meldung beim Hafen- und Seemannsamt wenig administrativen Aufwand haben.

3. Zusammenfassung

Die Praxis in allen deutschen Häfen ist geprägt sowohl durch das internationale und Europarecht, als auch durch die Vorgaben in den Landesgesetzen. Die Grundsätze der Richtlinie 2000/59/EG, nämlich

die Gebührenpflicht, die zur ebenfalls grundsätzlich pflichtigen Entsorgung berechtigt, und ein „No-Special-Fee“-System in Bezug auf die Schiffsmüllentsorgung sind überall umgesetzt.¹⁶⁵

Die bremischen Häfen Bremen und Bremerhaven teilen sich einen ABP. 2014 gaben in beiden Häfen alle anlaufenden Schiffe Schiffsmüll ab. Der abzugebende Müll wird elektronisch beim Hafenkaptän angemeldet, in Containern und Säcken aufgenommen und verbrannt. Fahrgastschiffe müssen die Entsorgung ihres Mülls direkt beim Entsorger bezahlen, während für Frachtschiffe eine pauschale Gebühr erhoben wird, die zu einer Standardentsorgung berechtigt. Die Gebühr wird aufgrund der Größe des Schiffes nach BRZ erhoben und steigt, ebenso wie der Umfang der Standardentsorgung, mit zunehmender Schiffsgröße. Die Hafenumschlagsunternehmen, die die Ladungen umschlagen, müssen in Bremen auch die Ladungsrückstände übernehmen.

In den Häfen Cuxhaven und Stade blieb unklar, wie viele der 2014 ankommenden Schiffe Schiffsmüll abgaben. Hier wird die Schiffsmüllentsorgung zwischen Schiffsmakler und Entsorgern abgewickelt. Die Gebühr von 0,86 € pro BRZ berechtigt zur Erstattung von 70 % der Kosten einer Standardentsorgung, die mit steigender Schiffsgröße umfangreicher wird. Erst wenn der Schiffsmakler für das Schiff die Erstattung des Kostenanteils verlangt, wird die Hafenbetreiberin in die Entsorgung involviert. Der Schiffsmüll wird verbrannt.

Im Hamburger Hafen gab 2014 knapp 1/3 aller einlaufenden Schiffe Abfälle ab, während etwas mehr als ¾ aller ankommenden Schiffe Entsorgungsgebühren zahlten. Im Hamburg kann jederzeit jede Art von Schiffsabfällen entsorgt werden. Die Entsorgungsgebühr steigt mit der BRZ des Schiffes von 10 € auf maximal 105 €. Dafür können 6 m³ Schiffsmüll als übliche Menge entsorgt werden. Die tatsächlichen Kosten der Entsorgung können die Entsorgungsunternehmen nach m³ und Fahrten pauschaliert aus dem Gebührenaufkommen erstattet bekommen.

In den untersuchten Teilen des Wilhelmshavener Hafens gaben weniger als 10 % der ankommenden Schiffe Schiffsmüll ab. Auch hier berechtigt die Bezahlung der Gebühr nur zur Erstattung von 70% der Kosten einer Standardentsorgung. Das Gebührensystem gleicht dem in Cuxhaven und Stade.

Aufgrund der ungewöhnlichen Nutzerstruktur (Fährschiffe mit eigenem Abfallentsorgungssystem) haben 2014 in Wyk auf Föhr von 8.304 ankommenden Schiffen nur 8 Schiffe, die im Hafen beheimatet waren, Müll entsorgt. Jede Abfallart kann nach der Anmeldung in telefonischer, schriftlicher, mündlicher oder E-Mail-Form abgegeben werden. In Wyk wird die pro BRZ erhobene Gebühr sowohl für Schiffsmüll als auch für Ladungsrückstände erhoben. Mit der Zahlung entsteht ein Recht auf Entsorgung aller Schiffsabfälle außer besonders aufwändig zu entsorgenden Abfällen.

¹⁶⁵ Die Richtlinie sieht nur für Schiffsmüll ein „No-Special-Fee“-System vor, nicht aber in Bezug auf Ladungsrückstände, vgl. Art. 8, 10 RL 2000/59/EG. Die detaillierte Darstellung findet sich oben unter A. III. a., S. 23 24.

In Heiligenhafen hat nur ¼ der ankommenden Schiffe 2014 Müll entsorgt. Hier kann gegen eine Pauschale von 20,00 € Schiffsmüll entsorgt werden, solange die Menge noch vertretbar ist. Dieses Kriterium wird flexibel gehandhabt.

Im Kieler Hafen haben 2014 etwas weniger als ¼ der anlegenden Schiffe Müll entsorgt. Das Gebührensystem in Kiel unterscheidet zwischen Passagierschiffen, die eine mit steigender Größe sinkende Gebühr pro BRZ zahlen müssen, und sonstigen Schiffen, deren Gebühr pro BRZ einheitlich ist. In beiden Gruppen steigt die Menge an Schiffsmüll, die mit Zahlung der Gebühr entsorgt werden darf. Kiel ist der einzige untersuchte Hafen, der Schiffe, die wenig Müll erzeugen, über Wertstoffgutscheine belohnt.

Beim Hafen in Lübeck haben im Jahr 2014 von 4.524 anlegenden Schiffen nur 85 Schiffe Müll entsorgt. Im Wesentlichen sind nur Kreuzfahrtschiffe entsorgungs- und gebührenpflichtig, sodass von deren Aufkommen die in Lübeck abgegebene Schiffsmüllmenge abhängt. Pro BRZ werden in Lübeck 0,02 € oder bei Schiffen, die größer als 6.000 BRZ sind, 0,022 € als Entsorgungsentgelt erhoben, dass zu einer Standardentsorgung berechtigt, deren Umfang mit der Schiffsgröße steigt. Sowohl die Meldung als auch die Entsorgung sollte innerhalb der Hafearbeitszeiten erfolgen, sonst werden Zuschläge verlangt.

Im Rostocker Überseehafen entsteht auch mit der Zahlung der Gebühr ein Anspruch auf Entsorgung des Schiffsmülls. Die Gebühr wird pro BRZ berechnet. In Rostock ist das Hafenumschlagsunternehmen verpflichtet, Ladungsreste zu übernehmen.

Um die Unterschiede des Gebührensystems zu verdeutlichen, folgt nun eine Übersicht mit der Gebührenhöhe und der dafür erlaubten Entsorgung für Schiffe mit 1.000 BRZ bzw. 6.000 BRZ in den untersuchten Häfen.

III. Überblick Gebührensystem und Standardentsorgung

1. Gebühren und Standardentsorgung für Schiff mit 1.000 BRZ

Wird die Standardentsorgung überschritten, sind die Mehraufwendungen üblicherweise direkt zu bezahlen.

Hafen	Gebührenzahlung führt zu Anspruch auf	Gebühr für Schiff mit 1000 BRZ	Umfang der Standardentsorgung für Schiff mit 1000 BRZ	Anmerkungen
<u>Bremen</u>	Übernahme der Kosten einer Standardentsorgung	11,53 €	120 l (Standardsack)	

<u>Bremerhaven</u>	Übernahme der Kosten einer Standardentsorgung	11,53 €	240 l Müll (Standardbehälter)	
Hamburg	Durchführung einer Standardentsorgung	10,00 €	6 m ³ Müll	
<u>Cuxhaven, Stade/Bützfleth, Wilhelmshaven</u> (haben dasselbe Gebührensystem)	Erstattung von 70% der Kosten einer Standardentsorgung, die verbleibenden 30 % der Kosten trägt der Reeder, Eigner oder Charterer selbst	8,60 €	250 l Müll	Ermäßigung von 50 % bei RoRo-Frachtschiffen und Auto-Carriern; für Fahrgastschiffe gilt jeweils das Zehnfache der Werte für die Gebührenhöhe und die Standardentsorgung
<u>Wyk auf Föhr</u>	Recht auf der Entsorgung Schiffsabfälle	30,00 €	Keine Angabe	
<u>Heiligenhafen</u>	Recht auf der Entsorgung Schiffsabfälle	20,00 €	Übliche Mengen werden angenommen, 2 m ³ noch üblich	
<u>Kiel</u> Passagierschiff mit Passagierkapazität von mehr als 12 Personen	Entsorgung einer Höchstmenge Schiffsabfälle für die Schiffsgröße	55,00 €	5 m ³	
<u>Kiel</u> alle anderen Schiffe	Entsorgung einer Höchstmenge Schiffsabfälle für die Schiffsgröße	30,00 €	2,2 m ³	
<u>Lübeck</u>	Entsorgung einer Höchstmenge Müll für die Schiffsgröße	20,00 €	0,24 m ³	Jedes Schiff muss pro Anlauf mindestens 12,50 € Gebühr bezahlen, damit wird die Berechtigung zur Entsorgung der Höchstmenge Müll für die Schiffsgröße erworben.
<u>Rostock</u>	Entsorgung einer für	13,00 €	Keine Angaben im	Mindestbetrag von

Tanker (A)	die Schiffsgröße üblichen Menge Müll	→ 56,00 € Mindest- betrag zu zahlen	ABP	56,00 € Die einheitliche Gebühr von 0,026 € pro BRZ wird über einen Korrekturfaktor für die einzelnen Gruppen verändert
<u>Rostock</u> Passagierschiffe (B)	Entsorgung einer für die Schiffsgröße üblichen Menge Müll	15,60 € → 56,00 € Mindest- betrag zu zahlen	Keine Angaben im ABP	Mindestbetrag von 56,00 € Die einheitliche Gebühr von 0,026 € pro BRZ wird über einen Korrekturfaktor für die einzelnen Gruppen verändert
<u>Rostock</u> kombinierte Passagier- Frachtfähren Ro/Ro- Frachtschiffe, Frachtfähren, Autocarrier (C)	Entsorgung einer für die Schiffsgröße üblichen Menge Müll	7,80 € → 56,00 € Mindest- betrag zu zahlen	Keine Angaben im ABP	Mindestbetrag von 56,00 € Die einheitliche Gebühr von 0,026 € pro BRZ wird über einen Korrekturfaktor für die einzelnen Gruppen verändert
<u>Rostock</u> Stückgutschiffe sowie alle weiteren nicht unter A, B, C oder E genannten Schiffstypen mit eigenem Antrieb (D)	Entsorgung einer für die Schiffsgröße üblichen Menge Müll	23,40 € → 56,00 € Mindest- betrag zu zahlen	Keine Angaben im ABP	Mindestbetrag von 56,00 € Die einheitliche Gebühr von 0,026 € pro BRZ wird über einen Korrekturfaktor für die einzelnen Gruppen verändert
<u>Rostock</u> Bulkcarrier (E)	Entsorgung einer für die Schiffsgröße üblichen Menge Müll	28,6 → 56,00 € Mindest-	Keine Angaben im ABP	Mindestbetrag von 56,00 € Die einheitliche

		betrag zu zahlen		Gebühr von 0,026 € pro BRZ wird über einen Korrekturfaktor für die einzelnen Gruppen verändert
--	--	------------------	--	--

2. Gebühren und Standardentsorgung für Schiff mit 6.000 BRZ

(wird die Standardentsorgung überschritten, sind die Mehraufwendungen üblicherweise direkt zu bezahlen)

Hafen	Gebührenzahlung führt zu Anspruch auf	Gebühr für Schiff mit 6000 BRZ	Umfang der Standardentsorgung für Schiff mit 6000 BRZ	Anmerkungen
<u>Bremen</u>	Übernahme der Kosten einer Standardentsorgung	76,18 €	480 l (4 Standardsäcke)	
<u>Bremerhaven</u>	Übernahme der Kosten einer Standardentsorgung	76,18 €	480 l Müll (2 Standardbehälter)	
Hamburg	Durchführung einer Standardentsorgung	70,00 €	6 m ³ Müll	
<u>Cuxhaven, Stade/Bützfleth, Wilhelmshaven</u> (haben dasselbe Gebührensystem)	Erstattung von 70% der Kosten einer Standardentsorgung, die verbleibenden 30 % der Kosten trägt der Reeder, Eigner oder Charterer selbst	51,60 €	750 l Müll	Ermäßigung von 50 % bei RoRo-Frachtschiffen und Auto-Carriern; für Fahrgastschiffe gilt jeweils das Zehnfache der Werte für die Gebührenhöhe und die Standardentsorgung
<u>Wyk auf Föhr</u>	Recht auf der Entsorgung der Schiffsabfälle	180,00 €	Keine Angabe	
<u>Heiligenhafen</u>	Recht auf	20,00 €	Übliche Mengen	

	Entsorgung der Schiffsabfälle		werden angenommen, 2 m ³ noch üblich	
<u>Kiel</u> Passagierschiff mit Passagierkapazität von mehr als 12 Personen	Entsorgung einer Höchstmenge Schiffs Müll für die Schiffsgröße	270,00 €	15 m ³	
<u>Kiel</u> alle anderen Schiffe	Entsorgung einer Höchstmenge Schiffs Müll für die Schiffsgröße	30,00 €	2,2 m ³	
<u>Lübeck</u>	Entsorgung einer Höchstmenge Müll für die Schiffsgröße	120,00 €	1,44 m ³	Jedes Schiff muss pro Anlauf mindestens 12,50 € Gebühr bezahlen, damit wird die Berechtigung zur Entsorgung der Höchstmenge Müll für die Schiffsgröße erworben.
<u>Rostock</u> Tanker (A)	Entsorgung einer für die Schiffsgröße üblichen Menge Müll	46,80 € → 56,00 € Mindestbetrag zu zahlen	Keine Angaben im ABP	Mindestbetrag von 56,00 € Die einheitliche Gebühr von 0,026 € pro BRZ wird über einen Korrekturfaktor für die einzelnen Gruppen verändert
<u>Rostock</u> Passagierschiffe (B)	Entsorgung einer für die Schiffsgröße üblichen Menge Müll	93,60 €	Keine Angaben im ABP	Mindestbetrag von 56,00 € Die einheitliche Gebühr von 0,026 € pro BRZ wird über einen Korrekturfaktor für die einzelnen Gruppen verändert
<u>Rostock</u> kombinierte Passagier-Frachtfähren Ro/Ro-	Entsorgung einer für die Schiffsgröße üblichen Menge Müll	46,80 € → 56,00 € Mindestbetrag zu zahlen	Keine Angaben im ABP	Mindestbetrag von 56,00 € Die einheitliche Gebühr von 0,026 € pro BRZ wird über einen Korrekturfaktor für die einzelnen

Frachtschiffe, Frachtfähren, Autocarrier (C)				Gruppen verändert
<u>Rostock</u> Stückgutschiffe sowie alle weiteren nicht unter A, B, C oder E genannten Schiffstypen mit eigenem Antrieb (D)	Entsorgung einer für die Schiffsgröße üblichen Menge Müll	109,20 €	Keine Angaben im ABP	Mindestbetrag von 56,00 € Die einheitliche Gebühr von 0,026 € pro BRZ wird über einen Korrekturfaktor für die einzelnen Gruppen verändert
<u>Rostock</u> Bulkcarrier (E)	Entsorgung einer für die Schiffsgröße üblichen Menge Müll	171,60 €	Keine Angaben im ABP	Mindestbetrag von 56,00 € Die einheitliche Gebühr von 0,026 € pro BRZ wird über einen Korrekturfaktor für die einzelnen Gruppen verändert

C. Bewertung

Die Untersuchung zeigt, dass die Umsetzung des Völker- und Europarechts zur Vermeidung von Schiffsmüll im Meer in den deutschen Häfen in den Grundlinien ähnlich verläuft, aber im Detail verschieden ist. Dies lässt sich insbesondere auf die sehr unterschiedlichen Nutzungsstrukturen der einzelnen Häfen zurückführen. Die dadurch resultierenden verschiedenen Bedürfnisse sollten bei einer Überarbeitung des Gebührensystems beachtet werden.

Positiv ist zu bewerten, dass in jedem der untersuchten Häfen eine pauschale Gebühr für die Entsorgung von Schiffsmüll, unabhängig davon, ob Müll entsorgt wird. Damit liegt in allen Häfen ein „No-Special-Fee“-System für den Schiffsmüll vor, das jedoch nicht für Ladungsrückstände gilt. Außer in Heiligenhafen wurde die Gebühr überall in Abhängigkeit von der Schiffsgröße erhoben und

damit nach einem Kriterium, das das Müllaufkommen auf den Schiffen beeinflusst. Dies entspricht der Vorgabe aus Art. 8 Abs. 2 RL 2000/59/EG.

Die Untersuchung zeigte, dass in den untersuchten Häfen hinsichtlich eines „No-Special-Fee“-Systems kaum Unterschiede zwischen Nord- und Ostseehäfen bestehen. In allen Häfen wird durch die Pauschale die Entsorgung von Schiffsabfall nach RL 2000/59/EG abgedeckt, nur in Wyk umfasst sie auch die Entsorgung von Ladungsrückständen. Dadurch besteht grundsätzlich der Anreiz, in deutschen Häfen Schiffsmüll zu entsorgen. Besonders deutlich wird dies im Hamburger Hafen, der von der Schifffwirtschaft als „Entsorgungshafen“ angenommen wird, und durch die Erhöhung der Standardentsorgungsmengen noch einmal mehr Anreize geschaffen hat, den Schiffsmüll abzugeben. Der Umfang der Standardentsorgung darf aber auch nicht die Anstrengungen behindern, mit denen die Abfallerzeugung auf Schiffen vermindert werden soll.

Da in den deutschen Häfen die RL 2000/59/EG umgesetzt wurde, wird auch deren Schiffsmüllbegriff in den deutschen Häfen umgesetzt. Deshalb wird das „No-Special-Fee“-System nicht für Ladungsrückstände angewendet, auch wenn MARPOL-Anhang Ladungsrückstände in die Definition von Schiffsmüll einbezieht. Diesbezüglich wäre es wünschenswert, die Definitionen von Schiffsmüll anzugleichen um Unklarheiten zu verhindern. Gleichzeitig würde es die Anreize zur Entsorgung von Ladungsrückständen verbessern, wenn auch in dieser Hinsicht ein „No-Special-Fee“-System etabliert würde. Dabei ist aber die Struktur des jeweiligen Hafens zu berücksichtigen.

Eine Ausweitung des „No-Special-Fee“-Systems wird auch nur vom Hafenamt in Wyk befürwortet, während in allen andern Häfen, von denen dazu Stellung genommen wurde, eine Ausweitung auf andere Abfallarten oder auf eine unbegrenzte Menge an Schiffsmüll abgelehnt wurde. Hier wird die Gefahr gesehen, dass ein reines „No-Special-Fee“-System entweder innerhalb der Schifffwirtschaft zu Verzerrungen führen könnte, weil alle Schiffe für die Entsorgung teurer Abfälle durch einige wenige Schiffe aufkommen müssen, oder Bemühungen zunichte machen könnte, die Erzeugung von Hausmüll auf Schiffen zu minimieren. Hier wird sichtbar, dass zwischen dem „No-Special-Fee“-System und einer gleichmäßigen Kostenverteilung innerhalb der Gruppe der Nutzer der HAE ein Zielkonflikt besteht. Soweit die Schiffe aufgrund des Betriebs unterschiedlich viel Abfall produzieren, könnten einheitliche Vorgaben für den Schiffsbetrieb, die eingesetzte Technik u.ä. dazu führen, dass sich die entstehenden Müllmengen angleichen. Entstehen die unterschiedlichen Entsorgungsbedarfe aber wegen der beförderten Ladung, sind einheitliche technische Normen o.ä. nur begrenzt hilfreich. Hier könnte ein weiterer finanzieller Ausgleichsmechanismus Abhilfe schaffen, etwa ein Fonds, in den die Schiffsbetreiber einzahlen, die besonders teuer zu entsorgende Ladungsrückstände haben, und aus dem die zusätzlichen Kosten dafür bezahlt werden. Auch die bereits in Niedersachsen und den

bremischen Häfen praktizierte Idee, die Hafenumschlags-unternehmen zur Entsorgung der Ladungsrückstände heranzuziehen könnte eine Lösung der ungleichen Kostenverteilung zwischen den verschiedenen Schiffen sein.

Die Häfen sehen sich außerdem in der Pflicht, der Schiffswirtschaft transparent darzustellen, wofür welche Gebühr genutzt wird. Hier wird der Konkurrenzdruck erkennbar, dem die untersuchten Häfen ausgesetzt sind. Da die Schiffswirtschaft daran interessiert ist, möglichst günstig und möglichst planbar Schiffsabfall entsorgen zu können, ist eine einheitliche Einführung eines „No-Special-Fee“-Systems in allen Häfen der EU wünschenswert. Dies würde einerseits den administrativen Aufwand aufseiten der Schiffsbetreiber verringern, weil die Regelungen in den verschiedenen Häfen ähnlich wären, andererseits die Gebühren der unterschiedlichen Häfen einander angleichen.

Eine größere Vernetzung der Häfen untereinander wäre sinnvoll, um über die Absprache zwischen den Häfen eine verbesserte Kontrolle zu ermöglichen, dass jedes Schiff nur noch in Häfen seinen Müll entsorgt und ihn nicht in das Meer entlädt.

Neben der Art der Gebührenfinanzierung ist auch die Entsorgungsleistung für die Gebühr bedeutsam. Sie ist in den verschiedenen Häfen unterschiedlich. Überwiegend wird mit der Zahlung der Gebühr das Recht begründet, Schiffsmüll entsorgen zu lassen. In den niedersächsischen und bremischen Häfen wird jedoch nur der Anspruch auf Rückerstattung eines Anteils der Kosten erworben. Insbesondere, wenn der Hafengebührbetreiber und das Hafenumschlagamt in den Entsorgungsvorgang nicht eingebunden sind, verringert sich so die Kontrollmöglichkeit des Hafenumschlagamtes und die damit einhergehende Möglichkeit, eine Entsorgung anzuordnen, wenn ein Schiff der Entsorgungspflicht nicht nachkommt.

Die Möglichkeit, wenig Abfall produzierende Schiffe im Gebührensystem zu belohnen, wurde nur in einem untersuchten Hafen (Kiel) genutzt. Hier zeigt sich, dass die Regelungen in RL 2000/59/EG und in den Gesetzen in Niedersachsen und Schleswig-Holstein noch deutlicher zur Privilegierung von umweltfreundlichen Schiffen anhalten könnten.

Positiv zu bewerten ist die Idee, dass das Hafenumschlagsunternehmen, das die Ladung entgegennimmt, auch die Ladungsrückstände übernehmen und entsorgen muss. Damit werden einerseits Kosten für die Schiffswirtschaft verringert, was einen Anreiz zur Entsorgung im Hafen bietet, andererseits wird aber auch sichergestellt, dass der Empfänger der Ladungsrückstände fachgerecht mit diesen umgehen und sie ggf. verwerten kann.

Allgemein ist festzustellen, dass die Größe des Hafens und seine Nutzerstruktur beeinflussen, welches Entsorgungs- und Gebührensystem die Schiffe zur Abgabe sämtlicher Schiffsabfälle veranlasst. Deshalb stellt sich die Frage, ob es Best-Practice-Beispiele gibt, von denen die Häfen in Deutschland lernen könnten.

I. Best-Practice-Beispiel Green Deal

Der Hafen von Rotterdam macht in dem ABP von 2015¹⁶⁶ auf einen „Green Deal Schepsafvalketen“ (Green Deal Schiffsabfallketten) aufmerksam, der zwischen dem niederländischen Wirtschaftsministerium, dem niederländischen Umwelt- und Infrastrukturministerium und dem Generalinspekteur für Transport einerseits, den Hafenbetrieben von Rotterdam und Amsterdam und ihren Hafenmeistereien, Groningen Seaports, dem Hafen von Den Helder und Zeeland Seaports, und den Vereinigungen der Schiffsabfallentsorger, Umweltbetriebe, Reeder, Schiffslieferanten andererseits und der Stiftung „Die Nordsee“ (Stichting De Noordzee) geschlossen wurde.¹⁶⁷ Ziel der Vereinbarung ist es, mehr Plastikmüll von Schiffen getrennt zu sammeln und dem Recycling oder der Verbrennung an Land zuzuführen, um den Wertstoffkreislauf an Land zu schließen.

Dazu sollen bis 2017 50 % aller Schiffe in denjenigen niederländischen Häfen, in denen eine getrennte Aufnahme und Weiterverarbeitung möglich ist, Plastikmüll getrennt abgeben. Der Reedereiverband sorgt dafür, dass bis 2017 75 % der von ihm verwalteten Schiffe Plastikmüll getrennt abgeben, soweit die angelaufenen niederländischen Häfen diesen getrennt annehmen und weiterverarbeiten können. Die Reeder sollen Vorschläge vorlegen, wie durch veränderte Belieferungen von Schiffen Müll vermieden werden kann. Ab 2015 fragen die Hafenbetriebe bei der Schiffskommunikation routinemäßig ab, ob Schiffsmüll entsorgt werden soll. Spätestens ab 2016 sollen die Hafenbetriebe (außer Den Helder) finanzielle Vorteile für die Schiffe gewähren, die Plastikmüll getrennt abgeben. Die Möglichkeiten zur Verhinderung von Schiffsabfällen sollen auch international eingebracht werden, etwa über den Clean Shipping Index. Ab 2016 verlangen die Hafenbetriebe von den HAE-Betreibern, dass diese die Möglichkeit bieten, Plastikmüll getrennt aufzunehmen. Sie sollen allen getrennt abgegebenen Plastikmüll recyceln und ungetrennt abgegebenen Plastikmüll nachsortieren. Während der Kontrollen an Bord soll darauf geachtet werden, die Mannschaft über die Vorteile des Abfallmanagements zu informieren. Das niederländische Umweltministerium wird das Gesetz über die Hafenauffanganlagen so anpassen, dass auch Plastikrecycling eine Aufgabe der Hafenbetriebe wird und sich im Rahmen der OSPAR, der EU und der IMO dafür einsetzen, die getrennte Abfallsammlung zu fördern, auch im Rahmen der

¹⁶⁶ Niederländische Version, sog. Hafenaufvalplan, Anhang 6, S. 40 ff., abrufbar unter <http://www.portofrotterdam.com/nl/Scheepvaart/zeevaart/Pages/scheepsafval.aspx> (zuletzt aufgerufen am 26.10.2015).

¹⁶⁷ Die folgende Darstellung ist eine Übersetzung des Green Deals durch die Autorin der Studie.

Überarbeitung von RL 2000/59/EG. Die Stiftung Nordsee soll die im Green Deal beschriebenen Praktiken für Abfallmanagement im Hafen und an Bord mit anderen NGOs und den Partnern in der Clean Shipping Coalition teilen und möglichst bei einer Sitzung des MEPCs der IMO vorstellen.

Die Hafengebiete bis auf Den Helder und Groningen Seaports wollen zum 1.1.2016 ein gemeinsames Finanzierungssystem für die Hafenauffangeinrichtungen einführen. Groningen Seaports soll 2015 untersuchen, ob es doch bei dem gemeinsamen System teilnehmen will. Dieses System soll auch auf andere Häfen ausgeweitet werden. Zudem will sich das Umweltministerium für eine weitergehende Harmonisierung der Gebührensysteme und der Umsetzung von RL 2000/59/EG einsetzen, möglichst im Rahmen des EU-Rats-Vorsitzes der Niederlande im ersten Halbjahr 2016.

Diese Initiative ist ein gutes Beispiel für die Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure zur Verbesserung der Abfallbewirtschaftung. Insbesondere die Einführung eines gemeinsamen Finanzierungssystems ist ein sinnvoller Weg, um einerseits die Konkurrenz der Häfen untereinander nicht durch verschiedene Entsorgungsgebühren zu verschärfen, und gleichzeitig einen Anreiz an die Schiffswirtschaft zu setzen, den Schiffsmüll in den Häfen zu entsorgen. Auch die Idee, finanzielle Anreize zu bieten, um die Abgabe von Plastik zu fördern, ist positiv zu bewerten.

II. Empfehlungen zur Verbesserung der Abfallbewirtschaftung in Häfen

Allgemeine Empfehlungen:

- Im gesamten Nordsee- und Ostseegebiet sollte ein einheitliches und flächendeckendes „No-Special-Fee“-System eingeführt werden, sodass die Häfen an diesen Meeren nicht über Abfallgebühren miteinander konkurrieren und die Schiffsführer keinen Anreiz haben, Müll im Meer zu entladen, um Gebühren zu sparen.
- Das „No-Special-Fee“-System sollte einheitlich in allen Häfen der EU eingeführt werden, mit einheitlichen Kriterien für die Berechnung der Gebühren und der Entsorgungsleistung. Derzeit besteht ein „No-Special-Fee“-System nur für Schiffsmüll, nicht für Ladungsrückstände. Ein „No-Special-Fee“-System kann die mit ihm verbundenen Vorteile (Anreiz, Müll tatsächlich im Hafen zu entsorgen und Verhinderung von ungleichmäßiger Verteilung von Müll zwischen den Häfen) nur verwirklichen, wenn es in einem großen Gebiet unter Einbeziehung möglichst vieler Häfen umgesetzt wird und dabei die Gebühren in den teilnehmenden Häfen nicht zu unterschiedlich sind.
- Das „No-Special-Fee“-System sollte Gebührenerkürzungen für Schiffe enthalten, die im Betrieb besonders wenig Müll produzieren. Diesbezüglich sollte RL 2000/59/EG in Art. 8 Abs. 2 lit. c) bindend anordnen, dass für Schiffe, die im Betrieb wenig Müll erzeugen, die Entsorgungsgebühren gesenkt werden. Die Entsorgungsgebühren zu senken, wenn wenig Müll abgegeben wird, unabhängig von der beim Schiffsbetrieb erzeugten Müllmenge, könnte falsche Anreize setzen, den Schiffsmüll in das Meer zu entladen.
- Die Zahlung der Entsorgungsgebühren sollte zu einem Anspruch auf Entsorgung des Schiffsmülls führen und nicht nur zur Erstattung der Kosten für die Entsorgung.
- Die Hafenbehörden sollten in die Lage versetzt werden, vermehrt Schiffe darauf zu kontrollieren, ob sie der Entsorgungspflicht nachkommen. Diesbezüglich sollte auch eine enge Vernetzung zwischen allen Häfen in der EU stattfinden.
- Die in RL 2000/59/EG enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriffe sollten klarer definiert werden, um die Umsetzung zu erleichtern.
- Bei der Entwicklung von Regeln zur Schiffsmüllentsorgung sollten alle betroffenen Interessenkreise so weit wie möglich beteiligt werden.

Empfehlungen für die Abfallbewirtschaftung in Deutschland:

- Um den Seeleuten die Mülltrennung zu erleichtern, sollten die Mülltrennungssysteme an Land und in den Häfen angeglichen werden, oder im ABP darüber informiert werden, warum mit Schiffsmüll anders umgegangen wird als mit Hausmüll an Land (etwa beim Verbrennen wegen Seuchengefahr).
- Um einzuordnen, ob ein Schiff noch genügend Lagerkapazitäten für den auf der Weiterfahrt anfallenden Müll hat, sollten statt starrer Richtwerte flexible Kriterien wie die Schiffsgröße, Müllladekapazität, die Länge des Wegs zum nächsten Hafen, Mannschaftsgröße etc. genutzt werden.
- Um allen Schiffen die Nutzung der Auffangeinrichtungen in Deutschland zu erleichtern, sollten die Informationen über die jeweils im Hafen verfügbaren Einrichtungen in der Port Reception Facility Database (PRFD) im Global Integrated Ship Information System der IMO stets auf dem aktuellen Stand gehalten werden (Rn. 19 MEPC.1-Circ.834).

Anhänge

Anhang 1: Fragebogen

Schiffsaufkommen und Müllmenge	
Wie viele Schiffe haben Ihren Hafen im Jahr 2014 angelaufen?	
Wie viele Schiffe entsorgten Müll?	
Wie viel Müll wurde im Jahr 2014 abgegeben (in m ³)?	
Wie waren die abgegebenen Abfälle stofflich zusammengesetzt?	
Wie wirkte sich die Änderung des MARPOL-Anhangs V zum 1. Januar 2013 aus?	
Wurden die wegen der Neufassung getroffenen Maßnahmen an die IMO gemeldet?	
Abfallbewirtschaftungsplan	
Wann wurde der Abfallbewirtschaftungsplan für den Hafen erstellt? Wer war dabei beteiligt?	
Wurde der Abfallbewirtschaftungsplan seither überarbeitet? Wann?	
Meldungen und Kontrollen	
An wen wird die Meldung, dass ein ankommendes Schiff Müll entsorgen will, gesendet und in welcher Form findet die Meldung statt (elektronisch oder (hand-) schriftlich)?	
Werden Schiffe vor ihrem Ablegen darauf geprüft, ob aller Müll entsorgt wurde? Oder ist dies wegen der Menge der Schiffe gar nicht möglich?	
Wie viel Lagerkapazität für Abfall muss ein Schiff noch zur Verfügung haben, damit es bis zum Entladehafen weiterfahren darf, ohne an hiesigen Hafen den Schiffsmüll zu entsorgen?	
Gibt es die Möglichkeit für Reeder/Kapitäne Kritik und Verbesserungsvorschläge für die Abfallentsorgung zu äußern?	
Wurde ein Audit-System für die Entsorgungsanlagen für Schiffsmüll nach MARPOL-Anhang V eingeführt?	
Entsorgung	
Welche Arten von Müll werden angenommen und sind Müllarten vorhanden, die nicht entsorgt werden können oder die gesondert angemeldet werden müssen (Sondermüll)?	
Wann werden Schiffsabfälle und Ladungsrückstände angenommen?	
Kann der Müll getrennt werden und wie wird er entsorgt?	

Gebührensistem	
Sind die Müllentsorgungskosten pauschal in den Hafengebühren enthalten oder werden gesonderte Müllentsorgungskosten fällig?	
Wie wird die Entsorgung der Abfälle gemäß MARPOL-Anlagen I, IV und V berechnet (pro m ³)? Nach welchen Kriterien richtet sich die Gebührenhöhe?	
Wie wird die Entsorgung für Ladungsrückstände berechnet (pro m ³)? Welche Kriterien sind für die Höhe der Gebühr entscheidend?	
Müssen gesonderte Entsorgungskosten für Sondermüll gezahlt werden?	
Werden Schiffe, die besonders wenig Müll produzieren, im Gebührensystem bevorzugt behandelt?	
Ist die Einführung eines „No-Special-Fee“-Systems geplant? Wie wird dieses Model bewertet?	
Ausnahmen	
Sieht das Gebührensystems für Fischereiboote und/oder Schiffe, die den Hafen regelmäßig anlaufen, Ausnahmen vor? Wie sehen diese Ausnahmen aus?	
Gibt es bestimmte Sorten von Müll deren Entsorgung kostenlos angeboten wird (z.B. Fischereinetze oder Batterien)? Wenn ja, aus welchen Mitteln wird diese Entsorgung finanziert?	
Gibt es besondere Angebote für die Entsorgung von Fischereibootsabfällen, z.B. Entsorgung von Netzen oder Tierkörpern?	
Kommentar/weitere Bemerkungen	
Sehen Sie in der jetzigen Praxis/rechtlichen Lage Probleme? Welche? Denken Sie, dass die jetzige Form der Schiffsmüllentsorgung praktikabel ist?	

Anhang 2: Literaturverzeichnis

- Beyerlin, Ulrich *International Environmental Law*
Marauhn, Thilo C.H.Beck München 2011
zitiert als: Beyerlin/Marauhn, S.
- Douvier, Stefan Wendelin *MARPOL: Technische Möglichkeiten, rechtliche und politische Grenzen eines internationalen Übereinkommens*
Dissertation Universität Bremen
abrufbar unter
http://webdoc.sub.gwdg.de/ebook/diss/Bremen/2004/E-Diss786_Douvier.pdf (zuletzt aufgerufen am 26.10.2015)
zitiert als: Douvier, S.
- Jambeck, Jenna R.; Geyer, 'Plastic waste inputs from land into the ocean' SCIENCE 2015, 768
Roland; Wilcox, Chris; Sieger, zitiert als: Jambeck u.a. SCIENCE, S.
- Theodore R.; Perryman,
Miriam; Andrady, Anthony;
Narayan, Ramani; Law, Kara
Lavender
- König, Doris 'Marine Environment, International Protection' in: *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Hrsg. Rüdiger Wolfrum)
Online Ausgabe
aktualisiert 2013
abrufbar unter www.mpepil.com (zuletzt aufgerufen am 26.10.2015)
zitiert als: König, Rn.
- Stephens, Tim *The International Law of the Sea*
Rothwell, Donald R. Hart Oxford, Oregon 2010
zitiert als: Stephens/Rothwell, S.
- Treves, Tullio 'Law of the Sea' in: *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Hrsg. Rüdiger Wolfrum) Online Ausgabe
aktualisiert 2011
abrufbar unter www.mpepil.com (zuletzt aufgerufen am 26.10.2015)
zitiert als: Treves, Rn.

Anhang 3: Normenverzeichnis

HELCOM

HELCOM Recommendations abrufbar unter

<http://www.helcom.fi/helcom-at-work/recommendations/> (zuletzt aufgerufen am 26.10.2015)

Bremen:

Bremisches Gesetz über Hafenauffangeinrichtungen für Schiffsabfälle und Ladungsrückstände (BremHSLG) vom 19. November 2002, zuletzt geändert durch Art. 2 G zur Änderung des Hafensicherheitsgesetzes und des Gesetzes über Hafenauffangeinrichtungen für Schiffsabfälle und Ladungsrückstände vom 28. 4. 2015 (Brem.GBl. S. 269)

Verordnung über Hafenauffangeinrichtungen und Abgaben für Schiffsabfälle und Ladungsrückstände vom 5. Februar 2003, zuletzt geändert durch Art. 1 Änderungsverordnung vom 27. 11. 2013 (Brem.GBl. 2014 S. 61)

Bremische Hafengebührenordnung vom 15. März 2006, zuletzt geändert durch Art. 1 Verordnung zur Änderung der Hafengebührenordnung und der Hafenordnung vom 3. 12. 2014 (Brem.GBl. S. 719)

Vorschriften abrufbar unter: <https://bremen.beck.de/default.aspx> (zuletzt aufgerufen am 26.10.2015)

Hamburg

Hamburgisches Gesetz über Schiffsabfälle und Ladungsrückstände vom 17. Dezember 2002, zuletzt geändert durch § 1 des Gesetzes vom 11. Oktober 2011 (HmbGVBl. S. 421)

Verordnung über die Erhebung einer Abgabe für die Entsorgung von Schiffsabfällen vom 6. Mai 2003, zuletzt geändert durch Verordnung vom 30. Juni 2015 (HmbGVBl. S. 131)

Anordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Abfallwirtschaft vom 20. Dezember 1991, zuletzt geändert durch Artikel 27 der Anordnung vom 20. September 2011 (Amtlicher Anzeiger S. 2157, 2160)

Vorschriften abrufbar unter: <http://www.landesrecht-hamburg.de> (zuletzt aufgerufen am 26.10.2015)

Mecklenburg-Vorpommern

Gesetz über die Entsorgung von Schiffsabfällen und Ladungsrückständen im Land Mecklenburg-Vorpommern vom 16. Dezember 2003, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 22. Juni 2012 (GVOBl. M-V S. 186, 187)

abrufbar unter: <http://www.landesrecht-mv.de/jportal/portal/page/bsmvprod> (zuletzt aufgerufen am 26.10.2015)

Niedersachsen

Niedersächsisches Abfallgesetz vom 14.Juli 2003, zuletzt geändert durch Art.1 des Gesetzes v. 31.10.2013 (Nds.GVBl. Nr.20/2013 S.254)

abrufbar unter: <http://www.recht-niedersachsen.de/2840001/nabfg.htm> (zuletzt aufgerufen am 26.10.2015)

Schleswig-Holstein

Landesverordnung über die Entsorgung von Schiffsabfällen und Ladungsrückständen in schleswig-holsteinischen Häfen vom 9. Dezember 2002, zuletzt geändert durch Art. 68 LVO v. 04.04.2013 (GVOBl. S. 143)

abrufbar unter

<http://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/?>

[quelle=jlink&query=HfEntsV+SH&psml=bsshoprod.psml&max=true](http://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/?quelle=jlink&query=HfEntsV+SH&psml=bsshoprod.psml&max=true) (zuletzt aufgerufen am 26.10.2015)

Anhang 4: Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der EG/EU
Abs.	Absatz
ABP	Abfallbewirtschaftungsplan, Abfallbewirtschaftungspläne
ABP Rotterdam	Abfallbewirtschaftungsplan für die Häfen der Rijnmond-Region (Rotterdam, Schiedam, Vlaardingen, Moerdijk, Maassluis)
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Art.	Artikel
Baltic Strategy	Baltic Strategy for Port Reception Facilities for Ship-Generated Wastes and Associated Issues
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BRZ	Bruttoraumzahl
BSEP	Baltic Sea Environment Proceedings
BUE	Behörde für Umwelt und Energie (Hamburg)
EG	Europäische Gemeinschaften
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EU	Europäische Union
ff.	fortfolgende
HAE	Hafenauffangeinrichtungen
HafEntsVO	Hafenentsorgungsverordnung, Landesverordnung über die Entsorgung von Schiffsabfällen und Ladungsrückständen in schleswig-holsteinischen Häfen
HELCOM	Helsinki-Konvention, Konvention über den Schutz der Meeresumwelt der Ostsee
Helsinki-Kommission	Baltic Marine Environment Protection Commission, Kommission der Konvention über den Schutz der Meeresumwelt der Ostsee
HGebO	Bremische Hafengebührenordnung
HmbGVBl.	Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt
Hrsg.	Herausgeber
Ibid.	Ibidem, ebendort
IMO	International Maritime Organization
iSv.	Im Sinne von
iVm.	In Verbindung mit
LHG	Lübecker Hafengesellschaft mbH
Lit.	litera
NAbfG	Niedersächsisches Abfallgesetz
MARPOL	Internationales Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe
MEPC	Marine Environmental Protection Committee, Meeresumweltschutzausschuss
RAPML, Marine Litter Regional Action Plan	Regional Action Plan for Prevention and Management of Marine Litter in the North-East Atlantic
OSPAR	Konvention zum Schutz der Meeresumwelt des Nord-Ost-Atlantiks, Oslo-Paris-Konvention
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer

S.	Satz, Seite
SchAbfEntG	Gesetz über die Entsorgung von Schiffsabfällen und Ladungsrückständen im Land Mecklenburg-Vorpommern
SchSG	Schiffssicherheitsgesetz
sm	Seemeilen
SRÜ	Seerechtsübereinkommen