

Abfallbewirtschaftung in deutschen Häfen

Umsetzung der Richtlinie 2000/59/EG über Hafenauffangeinrichtungen für Schiffsabfälle und Ladungsrückstände in Deutschland



Aleke Stöfen

Stoefen.Aleke@hotmail.fr

Im Auftrag des NABU

Fachliche Betreuung:

NABU Bundesgeschäftsstelle
Dr. Kim Cornelius Detloff
Charitéstraße 3, 10117 Berlin
Kim.Detloff@NABU.de

Oktober 2011

Inhaltsverzeichnis

Abstract	3
Einleitung	5
Teil A: Rechtsrahmen	6
I. Internationales Seerechtsübereinkommen	6
II. Regionale Meeresschutz-Abkommen	8
1. Ostsee/HELCOM	8
2. Nordsee/OSPAR	10
III. EU-Recht	11
1. Sekundärrecht: Richtlinie 2000/59/EG	11
a. Anwendungsbereich	11
b. Hafenauffangeinrichtungen	12
c. Abfallbewirtschaftungspläne	12
d. Meldung	13
e. Entladung	13
f. Gebühren	14
g. Ausnahmen	14
2. Kritik und Reform der Richtlinie 2000/59/EG	14
Teil B: Praxis in Deutschland	15
I. Umsetzung der Richtlinie 2000/59/EG in Deutschland	15
1. Bremen	16
2. Hamburg	17
3. Mecklenburg-Vorpommern	17
4. Niedersachsen	18
5. Schleswig-Holstein	19
Zusammenfassung	20
II. Umsetzung der Richtlinie 2000/59/EG in ausgewählten Häfen	21
1. Nordsee	21
a. Bremen	21
b. Cuxhaven/Bützfleth	22
c. Wyk/Föhr	23
d. Hamburg	23
Zusammenfassung	24
2. Ostsee	24
a. Heiligenhafen	24
b. Rostock	25
c. Lübeck	26
Zusammenfassung	26
3. Abschlussbetrachtung	26
Good Practice Beispiele	28
1. Green Shipping Award	28
2. Kopenhagen-Malmö Hafen	28
NABU-Forderungen	30
Quellen und Literatur	31
Anlage I: Fragebogen	33

Abstract

The practice of port reception facilities in Germany is influenced considerably by international and European obligations. Whereas the UN Convention of the Law of the Sea provides a broader framework for the protection of the marine environment, the MARPOL Agreement, in particular its Annex V, further defines certain obligations to which the Contracting States Parties must adhere. Germany occupies in this regard a particular role as both the North and Baltic Seas are special areas according to Annex V MARPOL. On a further regulatory level, the implementation of the port reception facility directive of the European Communities remains a complex process and is, despite sharing common international and European parameters, often subject to differing applications according to the geographic situation of the specific harbours. Even though there are no clear “rotten apples” in the practice of port reception facilities, the difference between harbours situated in the Baltic Sea and their counterparts at the North Sea with regard to environmentally friendly, sustainable and efficient handling of ship waste is clearly discernable. A central difference between the individual harbours remains the content and details of individual waste management plans as well as the cost recovery system for the disposal of the ship waste. The provisions of the “no-special-fee” system as laid out by the HELCOM Recommendation, despite the non-binding nature, is applied in almost all selected Baltic Sea harbours. In this way, a clear initiative is provided for the ships to dispose of their waste in harbours instead of illegally in the sea. Under certain circumstances, the disposal of waste in harbours of the North Sea is more expensive for ships than in the Baltic Sea harbours.

Waste management in harbours is strongly dependent on the role of the creator of the waste management plans. It is often the case that the local legal or regulatory peculiarities of a particular ministry or other authority play an excessively important role and it is imperative that harbour authorities must be strongly involved in the elaboration of such a plan. The policy of ensuring adequate participation of other affected users such as the service providers in the harbours and interested groups such as environmental non-governmental organisations (NGOs) should be supported as in this way realistic and practicable plans are created, that prevent significantly the illegal disposal of ship waste at sea.

Moreover, legislators have a central role in the establishment and implementation of the federal laws and should aim to create precise obligations for exceptions such as environmental friendly ships and a coherent and unified cost recovery system. Additionally, waste management systems on land must be improved so that efficient and realistic waste management plans are established, thereby ensuring the reception and handling of special

refuse and the recycling of ship waste that is not automatically incinerated. Generally, the difference between the harbours could also be potentially explained by the competitive environment which is prevailing among the differing North Sea harbours. The direct competition with Antwerp and Rotterdam for example forces the German North Sea harbours to put an emphasis on efficient and inexpensive and not necessarily environmental friendly services in order to maintain their position. This situation could only be remedied by a harmonisation of the provisions such as the cost recovery system.

Einleitung

Nach Angaben des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) gelangen Jahr für Jahr mehr als 6,4 Millionen Tonnen Müll in die Ozeane. Auch die illegale Entsorgung von Kunststoffabfällen durch die internationale Seeschifffahrt stellt eine große Gefahr für das Leben zahlloser Meerestiere dar und verursacht sowohl einen großen ökonomischen als auch ästhetischen Schaden.

Verschiedene politische Maßnahmen und Instrumente haben das Ziel, die Meeresverschmutzung durch die Einleitung von Abfällen aus der Seeschifffahrt zu reduzieren bzw. zu unterbinden. Deutschland ist Anrainer an Nord- und Ostsee und unterliegt regional abweichenden Vorgaben. Die vorliegende Studie beleuchtet im ersten Abschnitt (Teil A) die internationalen Verpflichtungen, d.h. den völkerrechtlichen und gesetzlichen Rahmen, dem Deutschland unterliegt, gemäß der Vereinten Nationen, der IMO/MARPOL, den regionalen Meeresschutzabkommen sowie der einschlägigen Gesetzgebung der EU. Im zweiten Abschnitt (Teil B) analysiert die Studie die aktuelle Praxis des Abfallmanagements und der Entsorgungslogistik in ausgewählten deutschen Häfen. Als Bewertungsgrundlage dient dabei die Richtlinie 2000/59/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 27. November 2000 über Hafenauffangeinrichtungen für Schiffsabfälle und Ladungsrückstände, die rechtlich verpflichtende Elemente vorgibt und die Entsorgungspraxis für Schiffsmüll innerhalb der Europäischen Union harmonisieren soll. Die Verfügbarkeit und Inanspruchnahme von Sammeleinrichtungen für betriebliche Schiffsabfälle soll die in Teilen illegale Entsorgung von Abfällen und Schiffsrückständen auf See verhindern und ist damit ein wichtiges Instrument des Meeresschutzes.

In Deutschland ist die Regelung von Hafenauffanganlagen Ländersache. Die fünf Küstenbundesländer haben zeitnah nach der Verabschiedung der Richtlinie 2000/59/EG entsprechende Gesetze erlassen. Im Rahmen der Studie werden regionale und lokale Unterschiede in der Länder-Gesetzgebung zur Umsetzung der Richtlinie 2000/59/EG herausgearbeitet und die Praxis der Schiffsmüllannahme, der Gebührenkalkulation sowie des Abfallmanagement in insgesamt sieben deutschen Häfen bewertet. Darüber hinaus werden internationale Beispiele für „Best Practice“ und „Best Available Technology“ gezeigt.

Die Studie basiert auf der vergleichenden Analyse der verschiedenen internationalen Regelungen, der Gesetzgebung der Küstenbundesländer und stützt sich zudem auf den direkten Kontakt zu den ausgewählten Häfen über Webinformationen, Fragebögen (Anlage I) und persönliche Telefoninterviews.

Teil A: Rechtsrahmen

I. Das Internationale Seerechtsübereinkommen

Ausgangspunkt aller Seerechtsfragen ist das Seerechtsübereinkommen, die so genannte Verfassung der Meere. Mit Blick auf die Verschmutzung der Meere durch Schiffen bietet das Seerechtsübereinkommen (im Folgenden SRÜ) einschlägige Bestimmungen. Die Verschmutzung der Meere wird in Artikel 1 (1) (4) SRÜ wie folgt definiert: „die unmittelbare oder mittelbare Zuführung von Stoffen oder Energie durch den Menschen in die Meeresumwelt einschließlich der Flussmündungen, aus der sich abträgliche Wirkungen wie eine Schädigung der lebenden Ressourcen sowie der Tier- und Pflanzenwelt des Meeres, eine Gefährdung der menschlichen Gesundheit, eine Behinderung der maritimen Tätigkeiten einschließlich der Fischerei und der sonstigen rechtmäßigen Nutzung des Meeres, eine Beeinträchtigung des Gebrauchswerts des Meerwassers und eine Verringerung der Annehmlichkeiten der Umwelt ergeben oder ergeben können.“

Teil XII des Seerechtsübereinkommens befasst sich mit dem Schutz und der Bewahrung der Meeresumwelt und konkretisiert, dass „Staaten verpflichtet sind die Meeresumwelt zu schützen und zu bewahren.“¹ Bezüglich der Verschmutzung der Meere ergibt sich aus Artikel 194 SRÜ, dass Staaten je nach Umständen einzeln oder gemeinsam Maßnahmen ergreifen, welche die Verschmutzung der Meeresumwelt verhüten und/oder verringern.² Sechs Hauptarten von Verschmutzungen sind dabei definiert.³ Einschlägig für diese Studie ist die Verschmutzung durch Schiffe, die in Artikel 211 SRÜ geregelt ist. Dieser Artikel stützt sich auf zwei Ansätze. Zum Einen besteht die Verpflichtung zur Zusammenarbeit im Rahmen „von zuständigen internationalen Organisationen oder internationalen Konferenzen“ welche „Regeln und Normen zur Verhütung, Verringerung und Überwachung der Verschmutzung der Meeresumwelt durch Schiffe“⁴ erstellen. Zum Anderen verpflichtet die in Artikel 211 SRÜ enthaltene Bestimmung die Staaten auch, Regelungen zu erlassen, die der Verschmutzung durch Schiffe vorbeugen. Hierbei wird weiter konkretisiert, dass die erlassenen Bestimmungen nicht weniger wirkungsvoll sein sollten als die allgemein anerkannten internationalen Regeln und Normen welche im Rahmen von zuständigen internationalen Organisationen aufgestellt sind. Dies bedeutet im Bezug zur Studie, dass hinsichtlich von Mindestanforderungen kein Ermessensspielraum gegeben ist, und dass Staaten an die völkerrechtlichen Normen und Regeln der International Maritime Organisation (IMO) gebunden sind.

¹ Art.192 SRÜ

² Art.194 (1) SRÜ

³ Hierzu zählen: Verschmutzungen von Land aus (Art.207 SRÜ), Verschmutzungen durch Tätigkeiten auf dem Meeresboden, die unter nationale Hoheitsbefugnisse fallen (Art.208 SRÜ), Verschmutzungen durch Tätigkeiten auf dem Gebiet (Art.209 SRÜ), Verschmutzung durch Einbringen (Art.210 SRÜ) und Verschmutzung aus der Luft oder durch die Luft (Art.212 SRÜ).

⁴ Art.211 (1) SRÜ

Eine Konkretisierung der SRÜ-Pflichten zum Schutz der Meeresumwelt im Sinne dieser Studie ergibt sich aus den einschlägigen Regelungen des Internationalen Übereinkommens zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe vom 2. November 1973 (MARPOL).⁵ Dieses Abkommen besteht neben dem eigentlichen Übereinkommen aus zwei Protokollen und sechs Anlagen und gibt Bestimmungen zu Begriffsdefinitionen sowie Regelungen zum Schutz der Meeresumwelt vor. Die Anlage V MARPOL ist von besonderer Bedeutung, da sie auf mögliche Verschmutzung durch Schiffsmüll zielt. Zwar ist die Anlage V ein Bestandteil von MARPOL, jedoch muss diese Anlage als „optional annex“ separat ratifiziert werden, um eine rechtsverbindliche Wirkung zu entfalten. Da Deutschland ratifiziert hat, kann es aufgrund seiner territorialen Souveränität die darin enthaltenen Bestimmungen in seinen Häfen anwenden.⁶ Diese Durchsetzungsbefugnis erstreckt sich auch auf Schiffe, die unter fremder Flagge fahren und sich auf deutschem Gebiet befinden.⁷ Gegenstand der Anlage V MARPOL ist ein Einleitungsverbot, das jedoch je nach Einleitungsort und Art des Schiffsmülls variiert. Der Einleitungsort von Schiffsmüll ist ausschlaggebend, da Paragraph 5 (2) Anlage V MARPOL Sondergebietsvorschriften vorschreibt, die für sogenannte Sondergebiete nach Paragraph 5 (2) definiert sind. Die Nordsee und die Ostsee sind entsprechende Sondergebiete. Im Unterschied zu anderen Gebieten gilt dort ein grundsätzliches Entsorgungsverbot für Kunststoff, Asche aus Kunststoff, schwimmendes Stauholz, Schalungs- und Verpackungsmaterial und sonstigen Müll bestehend aus Ladungsrückständen, Papier, Lumpen, Glas und Metall.⁸ Lebensmittelabfälle dürfen jedoch in einer Entfernung von 12 Seemeilen zum Land entsorgt werden.

Seit Oktober 2010 wurden im Umweltausschuss der IMO (Marine Environment Protection Committee, MEPC) grundlegende Veränderungen des Schiffsmüllentsorgungsansatzes diskutiert, die im Sommer 2011 angenommen wurden und voraussichtlich am 01. Januar 2013 in Kraft treten werden.⁹ Diese Änderungen sind die Ergebnisse langjähriger Diskussionen

⁵ BGBl. 1982 II S.4.

⁶ Häfen unterliegen der vollen Souveränität eines Landes. Siehe Churchill/Lowe, The law of the Sea, 3. Auflage 1999, S.63.

⁷ Derzeit haben 142 Staaten, die 97,14% der Welthandelsflotte auf sich vereinen, diese Anlage ratifiziert. Darunter befinden sich auch alle 27 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union IMO, Summary of Status of Convention, Stand 06.09.2011, <http://www.imo.org/About/Conventions/StatusOfConventions/Pages/Default.aspx>.

⁸ In Gebieten, die nicht in Sondergebieten liegen, sieht Paragraph 3 (1) MARPOL Anlage V die folgenden Regelungen vor: Die Entsorgung von Kunststoff und Asche aus Kunststoff ist verboten. Stauholz und schwimmendes Schalungs- und Verpackungsmaterial kann in einer Mindestentfernung zum nächstgelegenen Land von 25 Seemeilen entfernt werden. Lebensmittelabfälle sowie sonstiger Müll wie Ladungsrückstände, Papier, Glas, Metall und Lappen kann in einer Mindestentfernung von 12 Seemeilen zum nächsten Land entsorgt werden. Werden diese Substanzen entsprechend zerkleinert, verringert sich die Distanz zum Land auf drei Seemeilen (nach BSH): http://www.bsh.de/de/Meeresdaten/Umweltschutz/MARPOL_Umweltuebereinkommen/Einleitbedingungn_Anlage_V.pdf.

⁹Die Änderungen treten nicht in Kraft falls ein Drittel der MARPOL-Mitgliedsstaaten oder Mitgliedsstaaten, die 50% der Welthandelsflotte präsentieren, Einspruch einlegen. IMO Status of the multilateral Conventions and Instruments in respect of which the International Maritime Organization or its Secretary-General performs depository or other functions, S.154.

über die praktische Umsetzung der Anlage V MARPOL.¹⁰ Die Novellierung stellt eine fundamentale Änderung in der Charakteristik der Anlage V MARPOL dar. Zum einen sind neue Definitionen und ein Verbot der Entsorgung von jeglichem Müll vorgesehen. Dieser Ansatz ist die Umkehrung der vorherigen Regelung und geht von einem Null-Entsorgungsansatz aus, der sich auch auf die Regionen außerhalb der Sondergebiete bezieht. In der derzeitigen Fassung sind jedoch Ausnahmen bei bestimmten Materialien vorgesehen: Essensreste, Rückstände der Ladung und Putzwasser, die nicht schädlich für die Meeresumwelt sind. Darüber hinaus wurden neue Ableitungsregulierungen für Tierkörper geplant. Mit Blick auf Fischereifahrzeuge ist diese Entwicklung einschlägig und sollte weiterhin beobachtet werden.¹¹

Um MARPOL umzusetzen, bedarf es adäquater Hafenauffanganlagen sowie effektiver Abfallbewirtschaftungspläne in den Häfen, die den Schiffen ermöglichen, den Müll an Bord zu entsorgen. Artikel 9 Anlage V MARPOL besagt, dass Hafenauffanganlagen so gestaltet sein müssen, dass die Schiffe den Müll ohne Verzögerung entladen können, und dass sie den Bedürfnissen der Schiffe entsprechen müssen, die normalerweise den Hafen anlaufen. Schiffe, die ein Bruttoreaumgehalt von mehr als 400 Tonnen haben oder mindestens 15 Passagiere aufnehmen können, sind verpflichtet, einen Abfallplan zu erstellen, in dem jede Ableitung und Abfallverbrennung notiert ist.

II. Regionale völkerrechtliche Abkommen

Neben dem SRÜ und MARPOL gibt es regionale völkerrechtliche Abkommen, die mit fortschrittlichen Regelungsansätzen maßgeblich die Praxis der Hafenauffanganlagen in Deutschland beeinflussen. Dies sind für die Nordsee die „Konvention über den Schutz der Meeresumwelt des Nordost-Atlantiks“ (OSPAR) und die „Konvention über den Schutz der Meeresumwelt der Ostsee“ (Helsinki-Konvention) in denen Deutschland Vertragspartei ist.

1. Ostsee

Das Sekretariat der Helsinki Konvention (HELCOM), hat die Möglichkeit, die im Vertrag festgelegten Bestimmungen mit Hilfe von Empfehlungen zu konkretisieren.

¹⁰Tan, Alan Khee-Jin, Vessel-Source Marine Pollution, Cambridge University Press, 2006, S.251. Die Hauptmotivation dieser Debatte ist die Sorge, dass aufgrund von erhöhten Kosten, die aufgrund der Schiffsmüllentsorgung resultieren, die Wettbewerbsfähigkeit von verschiedenen Häfen beziehungsweise Ländern leidet. Die IMO hat im Rahmen der Diskussionen sogenannte Berichtsrunden initiiert, in denen die Staaten über die vorhandenen Hafenauffanganlagen sowie die Reedereien über die Adäquatheit der Hafenauffanganlagen berichten konnten.

¹¹Die einschlägigen Richtlinien für die Umsetzung der Veränderungen sind in der Entwicklung, Lloyd's Register Briefing, Marine Environmental Protection Committee, IMO MEPC 62-July 2011, S.12, https://www.cdlive.lr.org/information/Documents/IMOMarineServices2010/MEPC%2062%20Report%20EXTERNAL%20final%20draft%2019%20July_.pdf

Die Ostseestrategie über Hafenauffanganlagen von Schiffsmüll¹² zielt darauf ab, zum Einen die illegale Entsorgung von Schiffsmüll zu verhindern und zum Anderen ökonomische Anreize vorzugeben, den angefallenen Schiffsmüll in den Häfen zu entsorgen. Hauptziel der Strategie ist es, die Erfüllung der globalen und regionalen Entsorgungsbestimmungen zu garantieren, um sicherzustellen, dass die Meeresumwelt der Ostsee nicht weiter durch illegale Entladungen von Schiffsmüll verschmutzt wird. Daneben steht die umweltfreundliche Entsorgung des Schiffsabfalls in den Häfen, die Abfallbewirtschaftung und die Abfallbehandlung an zentraler Stelle.

Da die Ostsee ein Sondergebiet nach Anlage V MARPOL ist, gelten die entsprechenden gesonderten Bestimmungen. Um diese sicherzustellen, wird die Ostseestrategie über Hafenauffanganlagen durch 13 Empfehlungen konkretisiert, die auf drei zentralen Ansätzen basieren: der „no-special-fee Ansatz“,¹³ die Abfallbewirtschaftung des anfallenden Schiffsmülls¹⁴ und der Austausch von Good Practice und Best Available Technologies.¹⁵

Die Empfehlungen sehen vor, dass ein harmonisiertes „no-special-fee“ System in den Häfen der Ostsee angewendet wird. Das bedeutet, dass keine gesonderten Gebühren für die Entsorgung von Bordabfällen erhoben werden, sondern dass die Abfallentsorgung über die allgemeinen Hafengebühren und das Kaiertgelt abgedeckt ist.

Die 22/3 Empfehlung über die effektive und einheitliche Umsetzung der Ostseestrategie über Hafenauffanganlagen von 2001 legt fest, dass alle in Anlage V MARPOL enthaltenen Müllsorten verpflichtend in den Häfen entsorgt werden müssen.

Die HELCOM-Empfehlungen geben Rahmenbedingungen über die Abfallbehandlung im Hafen, die Entsorgung und das Recycling von Schiffsmüll sowie über die Meldung des zu entladenen Mülls vor. Das HELCOM-Regime für Schiffsabfälle ist sehr detailreich, progressiv und deckt unterschiedliche Aspekte der Müllproblematik im Meer ab. Diese Regelungsdichte wird jedoch abgeschwächt durch den rechtlichen Status der Ostseestrategie über Hafenauffanganlagen und der Empfehlungen. Denn die Empfehlungen sind rechtlich nicht bindend, sie zeugen jedoch davon, dass sich die Vertragsstaaten auf den Inhalt geeinigt

¹² Baltic Strategy on Port Reception Facilities for Ship-generated Waste.

¹³ 28/1 Application of the no-special-fee system to ship-generated wastes in the Baltic Sea area (2007)

¹⁴ 24/5 Proper Handling of Waste/Landfill (2003); 23/1 Notification of Ship's wastes (2002); 22/3 Unified interpretations to ensure a harmonized and effective implementation of the strategy for port reception facilities for ship-generated wastes and associated issues (2001); 19/12 Basic Principles of Ashore Handling of Ship-Generated Wastes (1998); 19/12 Waste Management Plans for Ports, supplemented by 22/2 (1998); 19/9 Installation of the Garbage Retention Appliances and Toilet Retention Systems and Standard Connections for Sewage on Board Fishing Vessels, Working Vessels and Pleasure Craft, supplemented by 22/1, 22/3 (1998); 14/7 Guidelines for Provisions of Facilities for the Handling, Storage and Processing of Shipboard Garbage (1993); 10/7 General Requirements for Reception of Wastes, supplemented by 19/12 (1989); 10/5 Guidelines for the Establishment of Adequate Reception Facilities in Ports, supplemented by 19/8 (1989).

¹⁵ 13/6 Definition of Best Environmental Practice (1992); 12/3 Definition of Best Available Technology (1991).

haben. Da Empfehlungen immer im Konsensus verabschiedet werden, spiegeln sie die Staatenpraxis und das Verständnis der Mitgliedsstaaten wider. Insbesondere durch ihre Unverbindlichkeit kann der Inhalt der Empfehlungen weitgehender gestaltet werden, als dies durch ein bindendes Gesetz möglich wäre.¹⁶

Ungeachtet des „soft-law“ Charakters der HELCOM–Strategie und der Empfehlungen, spielen diese eine zentrale Rolle in der Entwicklung der Umsetzungspraxis der Richtlinie 2000/59/EG in Deutschland sowie für eine künftige Reform der Richtlinie. Die Anwendungen der einzelnen Bestimmungen in Häfen führen zu einer Festigung und Akzeptanz der Bestimmungen und sie können somit langfristig einen Weg in die europäische und nationale Gesetzgebung finden.

2. Nordsee

Der OSPAR–Vertrag, der in seinem Anwendungsbereich auch die Nordsee abdeckt, erlässt aus gesetzgeberischer Sicht keine einschlägigen Bestimmungen, ist jedoch hinsichtlich der Überwachung und Abfallentsorgung sehr fortschrittlich. Es wurde ein OSPAR Pilotprojekt zum Müll-Monitoring an Stränden¹⁷ eingeführt, in dem die Verteilung von Meeresmüll in dem gesamten Anwendungsbereich des OSPAR-Vertrages analysiert wird.

Zudem wurde im Anwendungsbereich der OSPAR-Kommission eine „Fishing for Litter“ Initiative etabliert. Ihr Ziel ist es, durch die umweltgerechte Entsorgung von Müll, der sich in Fischereinetzen gesammelt hat, die Belastung des Meeres durch Abfälle zu verringern und Daten zur Müllmenge im Wasserkörper und am Meeresgrund zu erheben. Das Projekt wird durch KIMO¹⁸ koordiniert, einem Verbund kommunaler Behörden und Institutionen. KIMO arbeitet mit der Fischereiindustrie zusammen und stellt den teilnehmenden Fischerbooten Industriesäcke (Big Bags) zur Verfügung, in denen der mit den Netzen geborgene Müll gesammelt wird. Die Säcke werden in den Heimathäfen kostenlos entsorgt. Das „Fishing for Litter“ Projekt wird momentan in Schottland, Süd-West-England und den Niederlanden umgesetzt und ist in der Planungsphase für die Ostseeregion als Konsequenz aus der Aufnahme von neuen KIMO-Mitgliedern.¹⁹ Der NABU (Naturschutzbund Deutschland e.V.) hat im Rahmen eines vom Bundesumweltministerium und dem Umweltbundesamt geförderten Projekts „Fishing for Litter“ an der deutschen Nord- und Ostseeküste eingeführt. Die Initiative ist eigenständig, sucht aber die enge Abstimmung mit KIMO.

¹⁶ Siehe auch Christine Chinkin, Normative Development in the International Legal System in: Shelton, Dinah (Hrsg.), Commitment and Compliance, Oxford 2000.

¹⁷ OSPAR Pilot Project on Marine Beach Litter Monitoring

¹⁸ Local Authorities International-Environmental Organisation,

¹⁹ KIMO, Fishing for litter regions, <http://www.kimointernational.org/FishingforLitter.aspx>.

III. Vorgaben des Rechts der Europäischen Union

Die Europäische Union (EU) leitet ihre Handlungsfähigkeit von der Souveränität der Mitgliedsstaaten ab. Dadurch kann die Union nur im Rahmen des EU-Vertrages tätig werden. Richtlinien, Verordnungen und Entscheidungen müssen auf einer primärvertraglichen Rechtsgrundlage beruhen. Art. 3 des Vertrages über die Arbeitsweise der EU (AEUV) nennt die Verbesserung der Umweltqualität als eine der Gemeinschaftspolitiken- und maßnahmen. Die Kompetenzgrundlage der Richtlinie 2000/59/EG ist Art. 80 Absatz 2 EG, der die einschlägige Bestimmung im Vertragstext für den Erlass von Maßnahmen zur Verhütung und Verringerung der Umweltverschmutzung durch Schiffe darstellt, soweit die Maßnahmen nicht auch andere Bereiche wie zum Beispiel Verkehr oder Industrie erfassen.

1. Sekundärrecht

Die EU hat sich bis vor Kurzem im Rahmen ihrer Seeschifffahrtspolitik strikt an den Vorgaben der Internationalen Seeschifffahrts Organisation (IMO) orientiert. Die hier angenommenen Umweltvorschriften wurden von der EU befolgt, ohne dass diese Mitglied der IMO ist.²⁰

Die Richtlinie 2000/59/EG über Hafenauffangeinrichtungen für Schiffsabfälle und Ladungsrückstände umfasst in ihrem materiellen Rahmen alle Abfälle, die während des Schiffsbetriebes anfallen und in den Geltungsbereich der Anlagen I, IV und V MARPOL fallen.²¹ Im Folgenden werden der Anwendungsbereich der Richtlinie sowie die verschiedenen Elemente dargestellt.

a) Anwendungsbereich der Hafenauffangrichtlinie

Die Richtlinie gilt für alle Schiffe einschließlich Fischereifahrzeuge und Sportboote, die den Hafen eines EU-Mitgliedsstaates anlaufen oder in diesem operieren. Fischereifahrzeuge werden als Schiffe definiert, die für den Fang von Fischen oder anderen lebenden Meeresressourcen ausgerüstet sind, oder hierzu gewerblich genutzt werden.²² Die Bestimmungen beziehen sich auf alle Schiffe, unabhängig ihrer Flagge. Ausgenommen sind

²⁰ Und voraussichtlich nicht werden kann. Vgl. Art.5 des Übereinkommens über die Internationale Seeschifffahrtsorganisation vom 15. November 1979: „Alle Staaten können nach Maßgabe dieses Teiles Mitglieder der Organisation werden.“

²¹ Diese sind demnach: Öl, Schiffsabwässer von hygienischen Einrichtungen, Wasser, welches zur Säuberung des Schiffes genutzt wird sowie betrieblicher Schiffsmüll, Art. 2 c) Hafenauffangrichtlinie. Als Ladungsrückstände werden die nach Abschluss von Lösch- und Reinigungsverfahren an Bord in Laderäumen oder Tanks befindlichen Reste sowie die beim Laden oder Löschen verursachten Überreste und Überläufe verstanden, Art.2 d).

²² Art. 2 f) Hafenauffangrichtlinie

Kriegsschiffe, Flottenschiffe sowie Schiffe, die im Eigentum des Staates sind und für nichtgewerbliche staatliche Dienste eingesetzt werden.

b) Hafenauffangeinrichtungen

Hafenauffangeinrichtungen sind alle festen, schwimmenden oder mobilen Vorrichtungen, mit denen Schiffsabfälle oder Ladungsrückstände gesammelt werden. Die Mitgliedsstaaten sind verpflichtet, eine Verfügbarkeit zu gewährleisten, die den Bedürfnissen der Schiffe angepasst sind, die normalerweise den Hafen anlaufen, ohne die Schiffe dabei unangemessen aufzuhalten. Die ökonomische Komponente der Schiffsmüllentsorgung führt dazu, „dass die Mitgliedstaaten einen großen Ermessensspielraum haben, um die Entgegennahme von Abfällen auf dem am besten geeigneten Weg zu regeln.“²³ Dieser Ermessensspielraum führt dazu, dass keine einheitlichen Umweltschutzstandards vorgegeben werden. Die weiteren Bestimmungen zur Angemessenheit verdeutlichen, dass außerdem die Art und Menge der Schiffsabfälle, der Betriebsbedarf der Hafenbenutzer sowie die Größe und geographische Lage des Hafens eine Rolle in der Bewertung spielen.²⁴

Unangemessene Hafenauffanganlagen können von den Mitgliedsstaaten entsprechend eines IMO-Verfahrens gemeldet werden²⁵. Es wird in der Richtlinie 2000/59/EG keine direkte Kontaktaufnahme zwischen den Schiffsbetreibern und der IMO ermöglicht. Aber es gibt ein Beschwerderegister, wie in Fußnote 10 dargestellt, in dem Reedereien unangemessene Hafenauffanganlagen melden können.

c) Abfallbewirtschaftungspläne

Jeder Hafen muss einen Abfallbewirtschaftungsplan aufstellen, in dem Folgendes geregelt wird: Meldung des Schiffsabfalls zur Entsorgung, Bestimmungen zur Entladung, Gebührenkalkulation der Entsorgung und die Abfallbehandlung. Die Pläne können auch im regionalen Rahmen unter Einbezug mehrerer Häfen aufgestellt werden, vorausgesetzt dass der Bedarf an Auffangeinrichtungen und deren Verfügbarkeit für jeden Hafen einzeln angegeben wird.²⁶ In Deutschland wird dieses Modell zum Beispiel in den Häfen Bützfleth und Cuxhaven angewendet. Da die Abfallbewirtschaftungspläne eine maßgebliche Rolle in der Effizienz und der Angemessenheit von Hafenauffanganlagen spielen, sind die Mitgliedsstaaten verpflichtet, die Pläne zu bewerten, zu genehmigen und alle drei Jahre, sowie

²³ Präambel 11) Hafenauffangrichtlinie

²⁴ Art.3 a) Hafenauffangrichtlinie

²⁵ Art.4 3) Hafenauffangrichtlinie

²⁶ Art.5 2) Hafenauffangrichtlinie

nach bedeutenden Änderungen des Hafenbetriebs erneut zu bewerten. In Deutschland werden die Abfallbewirtschaftungspläne, je nach Kompetenz, in den Häfen selbst in Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden, oder nur von den Behörden erstellt.

d) Meldung

Die Entsorgung des Schiffsmülls in den Hafenauffanganlagen kann nur dann effizient gestaltet werden, wenn Schiffe ab einer bestimmten Größe ihren Bedarf anmelden.²⁷ Alle Schiffe, die einen Gemeinschaftshafen ansteuern, sind in der Pflicht, den Bedarf einer Hafenauffanganlage schriftlich mit einem Formular des Anhangs II der Hafenauffangrichtlinie anzumelden. Diese Informationen muss der einschlägigen Behörde mindestens 24 Stunden vor der Ankunft - sofern der Anlaufhafen bekannt ist – mitgeteilt werden. Die entsprechenden Angaben sind mindestens bis zum nächsten Anlaufhafen an Bord aufzubewahren. Ausgenommen von diesen Bestimmungen sind Fischereifahrzeuge oder Sportboote mit einer Zulassung für bis zu zwölf Personen.

e) Entladung von Schiffsabfällen

Grundsätzlich unterliegt der Kapitän eines Schiffes, das einen Gemeinschaftshafen angelaufen hat, der Verpflichtung, alle Schiffsabfälle vor Auslaufen in einer Hafenauffangeinrichtung zu entsorgen.²⁸ Hierbei gibt es jedoch Ausnahmen. Gemäß Art. 7 Absatz 2 ist es Schiffen gestattet, die Fahrt zum nächsten Hafen ohne Entladung des Schiffsmülls fortzusetzen, wenn aus den Pflichtangaben hervorgeht, dass das Schiff noch ausreichende Lagerkapazitäten für Schiffsmüll bis zum Erreichen des nächsten Entladehafens hat. Sollten Gründe für die Annahme vorliegen, dass in dem vorgesehenen Hafen keine geeigneten Einrichtungen zur Verfügung stehen, oder dieser Hafen noch unbekannt ist, so kann der jeweilige Mitgliedsstaat von der Hafenstaatkontrolle Gebrauch machen und zwingende Maßnahmen erlassen, die einer illegale Entsorgung vorbeugen.²⁹

²⁷ Präambel 12) Hafenauffangrichtlinie

²⁸ Art.7 1) Hafenauffangrichtlinie

²⁹ Art.7 2) Hafenauffangrichtlinie. Eine geeignete Behörde kann in diesem Fall das Festhalten des Schiffes im Hafen anordnen bis zum Beispiel der nächste anzulaufende Hafen bekannt ist. Andere Sanktionen können zum Beispiel eine Verweigerung des Zugangs zu allen Gemeinschaftshäfen beinhalten. Ein Hafen steht in der Pflicht jährlich 25% aller Schiffe auf arbeitsrechtliche und umweltschutzrelevante Vorschriften zu kontrollieren. Vgl. Richtlinie 2002/84/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5.November 2002 zur Änderung der über die Sicherheit im Seeverkehr und die Vermeidung von Umweltverschmutzung durch Schiffe, ABl. L.324 vom 29.22.2002, S.53-58.

f) Gebühren für die Schiffsabfälle

Das primärrechtlich verankerte Verursacherprinzip findet sich auch in der Abfallbehandlung wieder. Die Entsorgung von Schiffsabfällen muss von den Verursachern, den Schiffsbetreibern getragen werden.³⁰ Die Richtlinie 2000/59/EG gibt generelle Bestimmungen über das Kostendeckungssystem vor. Zum Ersten müssen Schiffe, welche die Auffanganlagen nutzen, einen wesentlichen Beitrag zur Deckung der entstandenen Kosten tragen.³¹ Diese Gebühren können nach verschiedenen Kategorien, Typen oder nach Schiffsgrößen gestaltet werden. Der Betreiber eines Hafens muss sicherstellen, dass die Gebühren transparent und nicht diskriminierend sind. Die Berechnungsgrundlage soll den Hafenbenutzern erläutert werden.³² Gemäß Artikel 8 Paragraph 2 c) Hafenauffangrichtlinie können durch den Nachweis eines effizienten Umweltmanagements an Bord (so genannte Green Ships) geringere Gebühren in Rechnung gestellt werden. Als Kriterien werden etwa die Bauart, die technische Ausrüstung und der müllvermeidende Betrieb eines Schiffes genannt.³³

g) Ausnahmen

Um einer übermäßigen Belastung vorzubeugen, können Ausnahmen für bestimmte Schiffe genehmigt werden. Gemäß Artikel 9 1) Hafenauffangrichtlinie können Schiffe, die als Liniendienste häufig oder regelmäßig in den Häfen eingesetzt werden und die hinreichend nachweisen, dass die Entladung von Schiffsabfällen in einem auf der Fahrstrecke des Schiffes liegenden Hafen stattfindet, von der Verpflichtung der Schiffsmüllentladung befreit werden.

2. Kritik und Reform der Richtlinie 2000/59/EG über die Hafenauffangeinrichtungen für Schiffsabfälle

Die Elemente der Richtlinie über Hafenauffangeinrichtungen entstammen der völkerrechtlichen Vorgabe des MARPOL-Abkommens, sie sind gleichzeitig aber auch Resultat der Praxis und der ökonomischen Bedürfnisse der Seeschifffahrt.

Die im Jahre 2002 durchgeführte Carl-Bro-Studie³⁴ analysierte die Umsetzung und Anwendung der Hafenauffangeinrichtungsrichtlinie auch unter den Gesichtspunkten des Umweltschutzes. Die zentrale Problematik ergab sich aus teilweise nicht definierten und vagen Vorgaben, die zu einer heterogenen Praxis geführt haben. Als Beispiel sei hier die

³⁰ Präambel 14) Hafenauffangrichtlinie

³¹ Art.8 2) a) Hafenauffangrichtlinie

³² Art.8 3) Hafenauffanganlage

³³ Im Nachfolgenden Teil wird unter anderem untersucht, ob eine derartige Ausnahmeregelung in deutschen Häfen angewendet wird.

³⁴ Executive Summary Carlo Bro Study, <http://www.seas-at-risk.org/Images/Carl%20Bro%20study.pdf>.

Gebührenberechnung für die Inanspruchnahme der Hafenauffangeinrichtungen genannt. Die Carl-Bro-Studie hat fünf verschiedene Systeme der Gebührenkalkulation definiert³⁵: indirect fee³⁶, reverse model of indirect fee³⁷, indirect fee in relation to garbage collection,³⁸ deposit system³⁹ sowie die direct charge⁴⁰. Deutschland fällt gemäß der Carl-Bro-Studie in die Kategorie des *reverse model of indirect fee*. Dieser Ansatz ist grundsätzlich ähnlich wie das „no-special-fee“ System aufgebaut, es können zusätzlich jedoch anteilige Kosten, zum Beispiel bei geringer abgegebener Müllmenge, rückerstattet werden.

Des Weiteren stellte die Carl-Bro Studie fest, dass neben der Gebührenkalkulation, besonders bei den Abfallbewirtschaftungsplänen und der Meldung über die Nutzung der Hafenauffangeinrichtungen eine Vereinheitlichung erforderlich ist, um das gesamte System effektiver zu gestalten.

Europaweit setzen sich Umweltorganisationen für eine Reform der Richtlinie ein und stützten sich dabei auf die Carl-Bro-Studie. Hauptkritikpunkt ist dabei der mangelnde (ökonomische) Anreiz von Schiffsbetreibern, die Hafenauffangeinrichtungen tatsächlich in Anspruch zu nehmen.⁴¹ Zentrale Forderung ist ein „no special fee“ System in allen europäischen Häfen.

Teil B: Praxis in Deutschland

I. Umsetzung der Hafenauffangrichtlinie in Deutschland

Die Umsetzung der Richtlinie 2000/59/EG musste bis zum 28.12.2002 erfolgen. Dabei gab es eine komplexe innerstaatliche Kompetenzverteilung, da die Hafenauffangrichtlinie Bereiche der Abfallbewirtschaftung, des Hafenmanagements sowie der Seeschifffahrt umfasst. Gemäß Artikel 74 Absatz 1, Nr.21, Nr. 24 Grundgesetz fallen die Seeschifffahrt sowie die Abfallbewirtschaftung in den Bereich der konkurrierenden Zuständigkeit des Bundes. Demnach dürfen die Länder nur dann Gesetze erlassen, wenn der Bund von seiner Kompetenz keinen Gebrauch macht. In diesem Fall gilt jedoch die Erforderlichkeit einer

³⁵ Carl Bro Studie, S.9.

³⁶ Die indirect fee kann in ihrer Anwendung wie die „no-special –fee“ des HELCOM Raumes verstanden werden.

³⁷ Dieser Ansatz der in Deutschland festgestellt wurde, ist ähnlich wie ein „no-special- fee“ System aufgebaut, jedoch können bestimmte Kosten zurückerstattet werden.

³⁸ Bei diesem Ansatz können bestimmte Prozente der Gebührenkalkulation zurück erstattet werden, je nach Größe der abgegeben Müllmenge. Diese Art der Kalkulation wurde in Portugal und dem Vereinigten Königreich festgestellt.

³⁹ In diesem System wird eine bestimmte Kautions hinterlegt, welche je nach Größe und Art des Mülls ganz oder teilweise erstattet wird. Diese Art der Kalkulation wurde in Belgien festgestellt.

⁴⁰ Die Carl-Bro-Studie hat in den Ländern Spanien, Malta, Frankreich und Irland eine direct charge Gebührenerhebung festgestellt, in denen direkte mit der Müllentsorgung verbundene Gebühren erhoben werden.

⁴¹ Seas at Risk, Review of the Directive 2000/59/EC, <http://www.seas-at-risk.org/n3.php?page=99>.

Bundesgesetzgebung.⁴² Durch seine Rechtssprechung hat das Bundesverfassungsgericht hohe Anforderungen daran gestellt. Eine einheitliche Bundesregelung sei nur dann zu rechtfertigen, wenn die verschiedenen Länderregelungen eine „Gefahr für die gleichwertigen Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Rechts- und Wirtschaftseinheiten“ darstellen.⁴³ Da die relevanten Bestimmungen durch die Richtlinie 2000/59/EG jedoch vorgegeben sind, bleibt für die Länder ein geringer Handlungs- und Ermessenspielraum in der Umsetzung der Richtlinie. Aus diesem Grund wird die „[...]Erforderlichkeitshürde der konkurrierenden Gesetzgebung nicht überschritten, so dass die Regelungskompetenz“⁴⁴ der Länder eintritt. Durch die Regelungskompetenz der Länder entwickelt sich eine komplizierte Rechtslage in Deutschland, da fünf verschiedene Gesetze der Anrainerbundesländer vorliegen. Die völkerrechtlichen und insbesondere europarechtlichen Vorgaben geben einen inhaltlichen Rahmen für die Ländergesetze vor und harmonisieren die Bestimmungen. Jedoch sind auch Abweichungen möglich, da die Richtlinie zwar das Ziel vorgibt, jedoch einen Ermessungsspielraum hinsichtlich der Form und Mittel der Umsetzung einräumt.⁴⁵

1. Bremen

Das Bremische Gesetz über Hafenauffangeinrichtungen für Schiffsabfälle und Ladungsrückstände (BremHSLG)⁴⁶ wurde am 19.11.2002 fristgerecht umgesetzt. Seitdem wurde es ein Mal am 10.06.2008 geändert. Die Begriffsbestimmungen orientieren sich vollständig an den Vorgaben der Hafenauffangrichtlinie. Die Vorschriften des Gesetzes gelten für alle Schiffe, die die bremischen Häfen anlaufen, ausgenommen sind hier gemäß §3 Absatz 1 BremHSLG Kriegsschiffe, Flottenhilfsschiffe sowie handgetriebene Sportsboote.

Die Hafeneigentümern sind dafür verantwortlich, dass den einlaufenden Schiffen ausreichende Auffangeinrichtungen für Schiffsabfälle und Ladungsrückstände zur Verfügung stehen. Die Angemessenheit der Hafenauffanganlagen wird als ausreichend angesehen, „wenn sie geeignet sind, Art und Menge von Schiffsabfällen und Ladungsrückständen, der den Hafen üblicherweise anlaufenden Schiffe aufzunehmen, ohne die Schiffe unangemessen aufzuhalten.“⁴⁷ Die Hafeneigentümer sind laut §5 Absatz 1 verpflichtet,

⁴² Erforderlichkeitsklausel Art.74 Absatz 2 Grundgesetz.

⁴³ Anja Vandrey, Rechtlicher Hintergrund der Schiffsabfallentsorgung –unter besonderer Berücksichtigung des Landesrechts Mecklenburg-Vorpommerns, <http://212.201.38.20/siw/paper/heft6/vandrey>.

⁴⁴ Anja Vandrey, Rechtlicher Hintergrund der Schiffsabfallentsorgung –unter besonderer Berücksichtigung des Landesrechts Mecklenburg-Vorpommerns, <http://212.201.38.20/siw/paper/heft6/vandrey>.

⁴⁵ Art. 249 Absatz 3 EGV.

⁴⁶ BremHSLG, <http://www.umwelt-online.de/recht/abfall/laender/hb/hslg.htm>

⁴⁷ §4 Absatz 2 BremHGSL.

Abfallbewirtschaftungspläne aufzustellen. Die Meldung von abzuladendem Schiffsmüll hat elektronisch über das Schiffsinformationssystem der bremischen Häfen (SIS) zu erfolgen.

2. Hamburg

Das Hamburgische Schiffsentsorgungsgesetz (HmbScgEG) wurde am 17.12.2002 erlassen und übernimmt genau wie das BremHSLG vollständig die Begriffsstimmungen der Hafenauffangrichtlinie. Auch hinsichtlich der Hafenauffangeinrichtungen gibt das HmbScgEG Verpflichtungen über die Angemessenheit vor.⁴⁸ Im Gegensatz zu BremHSLG stellt der Senat einen Abfallbewirtschaftungsplan auf, vor dessen Feststellung die beteiligten Kreise anzuhören sind. Die Behörde muss in diesem Rahmen den Hafennutzern Informationen über das Abgabesystem, den Ablauf der Entladung und Entsorgung von Schiffsabfällen und Ladungsrückstände zugänglich machen.⁴⁹ Jeder Führer eines Schiffes hat die Pflicht, die Schiffsabfälle vor Auslaufen in den Hafenauffangeinrichtungen zu entsorgen.⁵⁰ Ausnahmen zu dieser Verpflichtung orientieren sich an den diesbezüglichen Vorgaben der Hafenauffanganlagenrichtlinie.

3. Mecklenburg-Vorpommern

Das Gesetz über die Entsorgung von Schiffsabfällen und Ladungsrückständen im Land Mecklenburg-Vorpommern (SchAbfEntG) wurde am 10.12.2003 und damit mit einer Verspätung von fast einem Jahr erlassen. Ähnlich wie in Bremen und Hamburg orientiert sich das SchAbfEntG an der Hafenauffanganlagenrichtlinie. Es gibt vor, dass ausreichende Hafenauffangeinrichtungen zur Verfügung gestellt⁵¹ und dass Abfallbewirtschaftungspläne⁵² aufgestellt werden. Auch für die Verpflichtung, den an Bord befindlichen Müll vor Verlassen des Hafens zu entsorgen, existieren ähnliche Vorgaben. Abweichend ist - anders als in der Hafenauffangeinrichtungsrichtlinie - ein Verfahren zur Erteilung von Ausnahmen hinsichtlich der grundsätzlichen Abfallentladungspflicht.⁵³ Unabhängig von der tatsächlichen Nutzung wird ein pauschales Entgelt erhoben, so dass eine nutzungsunabhängige Gebührenkalkulation im Sinne des HELCOM-Vertrages angewendet wird.

⁴⁸ §3 Absatz HmbSchEG.

⁴⁹ §4 Absatz2 HmbSchEG

⁵⁰ §5 Absatz1 HmbSchEG

⁵¹ §4 SchAbfEntG

⁵² §5 SchAbfEntG

⁵³ §7 SchAbfEntG. Die zuständige Behörde kann im Einzelfall aufgrund der Meldung²⁸ des Schiffsführers eine vollständige oder teilweise Ausnahme von den Verpflichtungen des Abs. 1 erteilen, wenn der Schiffsführer bei der Anmeldung der Schiffsabfälle gemäß § 6 nachweist, dass die Lagerkapazität an Bord ausreichend ist.

4. Niedersachsen

In Niedersachsen wurde die Hafenauffangrichtlinie im Niedersächsischen Abfallgesetz (NAbfG), Teil 6 über die Entladung von Schiffsabfällen und Ladungsrückständen in Seehäfen⁵⁴ umgesetzt, das am 14. Juli 2003 und somit mit sechsmonatiger Verspätung erlassen wurde. Die Begriffsbestimmungen orientieren sich wie in allen Ländergesetzen an den Vorgaben der Hafenauffangrichtlinie.⁵⁵ Hinsichtlich der Angemessenheit der Hafenauffanganlagen kann das zuständige Ministerium die Hafenbetreiber verpflichten, Aufzeichnungen über Fälle zu führen, in denen eine Entladung nicht durchgeführt wurde, sowie über Art und Menge des entladenen Schiffsmülls.⁵⁶ Diese theoretische Aufzeichnungspflicht ist für die Bewertung der Effizienz der Hafenauffanganlage von großer Bedeutung. Der Hafenbetreiber ist verpflichtet, einen Abfallbewirtschaftungsplan aufzustellen und daran auch die ansässigen Entsorger, die gewerblichen Nutzer sowie die Betreiber der Hafenauffanganlagen zu beteiligen.⁵⁷ Auch gilt die Entladungspflicht vor Verlassen des Hafens. Eine Ausnahme nach §35 kann genehmigt werden, wenn „genügend“ Stauraum bis zum nächsten Entladehafen an Bord vorhanden ist. Dabei wird „genügend“ allerdings nicht weiter qualifiziert, wie zum Beispiel im Ländergesetz Schleswig-Holsteins. Positiv zu bewerten ist, dass in dem Fall, in dem ein Schiff ohne vorherige Entladung den Hafen verlässt, die Hafenbetreiber verpflichtet sind, dies der Hafenbehörde des nächsten Anlaufhafens mitzuteilen.⁵⁸

Die Gebührenkalkulation wird gemäß §38 NAbfG in Form eines pauschalen Entgelts erhoben, das eine Kostendeckung der Entsorgung einer schiffstypischen Müllmenge garantieren soll. Für umweltfreundliche Schiffe, die durch Bauart, Ausrüstung und Betrieb zur Begrenzung von Umweltauswirkungen beitragen, kann theoretisch eine Reduzierung des Abgabeentgeltes gewährt werden. Im Gegensatz zu den in der Richtlinie 2000/59/EG vorgegebenen Nachweisen über ein Umweltmanagement an Bord, gibt §38 (2) NAbfG keine weiteren Vorgaben für ein Müllmanagement an Bord der Schiffe.

5. Schleswig-Holstein

Die Landesverordnung über die Entsorgung von Schiffsabfällen und Ladungsrückständen in schleswig-holsteinischen Häfen (Hafenentsorgungsverordnung - HafEntVO) wurde am

⁵⁴ NAbfG, <http://www.recht-niedersachsen.de/2840001/nabfg2.htm>.

⁵⁵ §2 NAbfG.

⁵⁶ §33 Absatz 2 NAbfG.

⁵⁷ §34 Absatz 1 NabG.

⁵⁸ §35 Absatz 2 NabG.

9.12.2002 erlassen und zuletzt am 25.09.2009 erneuert.⁵⁹ Ähnlich wie die anderen Ländergesetze gelten auch hier analoge Bestimmungen bei der Meldung, den Abfallbewirtschaftungsplänen sowie der Angemessenheit der Hafenauffanganlagen, die sich im Wortlaut stark an der Richtlinie 2000/59/EG orientieren.⁶⁰ Die allgemeine Entladungspflicht vor Auslaufen aus den Häfen ist ebenfalls festgelegt, wobei auch hier Ausnahmeregelungen definiert werden. Der Schiffsmüll muss nicht vor Verlassen des Hafens entsorgt werden, wenn aus der Meldung hervorgeht, dass nicht mehr als 25% der Lagerkapazität genutzt ist. Die Überwachung dieser Ausnahme unterliegt der Verantwortung der zuständigen Behörde.⁶¹ Im Gegensatz zu anderen Ländergesetzen wird eine Prozentzahl vorgegeben und schafft somit durch klare Angaben eine Rechtssicherheit für Schiffs- und Hafenbetreiber. Die Entsorgung des Schiffsmülls muss vom Betreiber des Hafens dokumentiert werden. Die Gebührenkalkulation sieht vor, dass die Abgaben für umweltfreundliche Schiffe gesenkt werden können.⁶² Die Bestimmungen sind weitreichend, werden jedoch durch die fehlende Definition eines umweltfreundlichen Schiffes sowie die „Kann“-Formulierung verwässert. Die Bemessungsgrundlage für die Abgaben ist gemäß §10 Absatz 1 HafEntVO die Bruttoreaumzahl des Schiffes (BRZ). Falls diese nicht bekannt ist, kann auch die Schiffslänge herangezogen werden.⁶³ Gemäß Artikel 11 HafEntVO wird die Höhe der Müllentsorgungsabgaben in landeseigenen Häfen vom Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr, in kommunalen Häfen von den kommunalen Körperschaften und in privat betriebenen Häfen von den Hafenbetreibern festgelegt. Grundlage der Gebührenkalkulation ist, dass alle anfallenden Kosten für die Entsorgung gedeckt werden. Der Betreiber kann jedoch einen Nachlass von 30% gewähren, falls eine nicht weiter definierte „geringe Menge“ von Schiffsabfällen vorliegt.⁶⁴

Die HafEntVO gibt Rahmenbedingungen für den Ablauf der Entsorgung und deren Voraussetzung vor. So kann gemäß § 12 Absatz 1 HafEntVO der Hafenbetreiber den Schiffen Entsorger benennen oder festlegen, dass spezielle Sammelentsorgungseinrichtungen zu benutzen sind. Überdies muss der Schiffsbetreiber die Schiffsabfälle bereitstellen und den Bordbetrieb so einrichten, dass eine Entsorgung unverzüglich durchgeführt werden kann.⁶⁵

⁵⁹HafEntVO Schleswig-Holstein, <http://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/portal/t/2jul/page/bsshprod.psm1?doc.hl=1&doc.id=jlr-HfEntsVSHrahmen%3Ajuris-lr00&documentnumber=5&numberofresults=30&showdoccase=1&doc.part=X¶mfromHL=true#focuspoint>

⁶⁰ Siehe §4,5 und 6 HafEntVO.

⁶¹ §7 Absatz 2 dritter Satz HafEntVo.

⁶² §9 Absatz 2 dritter Satz.

⁶³ §10 Absatz 3 HafEntVO.

⁶⁴ §11 Absatz 5 HafEntVO

⁶⁵ §12 Absatz 2 HafEntVO.

Die HafEntVO gibt den Hafenbetreibern eine zentrale Rolle in der Schiffsmüllentsorgung vor, indem ihnen die Verantwortung für die Erstellung der Abfallbewirtschaftungspläne zugeschrieben wird und die zuständige Behörde darüber lediglich zu informieren ist.⁶⁶ Den Hafenbetreibern wird durch die eigenständige Festlegung und Umsetzung von Abgabeberechnung und Abgabenvoraussetzungen ein zusätzlicher Ermessensspielraum eingeräumt.

6. Zusammenfassung

Es lassen sich weitreichende Parallelen in der Umsetzung der Hafenauffangrichtlinie in allen Ländergesetzen feststellen. Auch die Schwachstellen der Hafenauffangrichtlinie, etwa unkonkrete Formulierungen und fehlende Standards, spiegeln sich hier wider. So ist die Rolle der Hafenbetreiber unterschiedlich ausgeprägt, teilweise auf Kosten der Effizienz und Kontrolle. Die Gebührenkalkulation für die Entladung wird nach unterschiedlichen Ansätzen berechnet und führt zu einem heterogenen Preis- und Leistungsniveau, was in der Praxis zu einem so genannten „forum-shopping“ führen kann. Dies heißt, dass Schiffe gezielt bestimmte Häfen anlaufen, die eine für sie günstige Gebührenkalkulation haben.

Die verschiedenen Anforderungen an die Abfallbewirtschaftungspläne, die Rolle und Zuständigkeit der Behörden und Hafenbetreiber sowie die fehlende öffentliche Beteiligung verhindern teilweise ein effektives Müllmanagement in den Häfen. Die unterschiedliche Kompetenz der Akteure, etwa den zuständigen Ministerien, kommunalen Körperschaften, privaten Hafenbetreiber und Hafenbehörden, führt darüber hinaus zu einer uneinheitlichen Rechtsgrundlage.

Die Ländergesetze ermöglichen hinsichtlich der Abgabeflicht Ausnahmen, u.a. bei ausreichender Lagerkapazität an Bord. In der Regel fehlt jedoch eine konkrete Angabe von Prozentzahlen, die einer illegalen Entsorgung vorbeugen könnte. Weiterhin sind der Preisnachlass für umweltfreundliche Schiffe und die zugrundeliegenden Standards nicht einheitlich geregelt.

II. Umsetzung der Richtlinie 2000/59/EG in ausgewählten deutschen Häfen

Im Folgenden werden die Umsetzung und Anwendung der einzelnen Elemente der Hafenauffangrichtlinie sowie der relevanten Ländergesetze anhand von sieben Häfen analysiert. Es wurden Häfen unterschiedlicher Größe und von privaten sowie öffentlichen Betreibern ausgewählt. Zusätzlich wurden Häfen mit Fischereibetrieb berücksichtigt. Die

⁶⁶ §5 Absatz 1 HafEntVO.

Auswertung basiert (wenn zugänglich) auf den jeweiligen Abfallbewirtschaftungsplänen sowie den speziell entwickelten Fragebögen (Anlage I). Die Fragebögen erheben Informationen über prozedurale Bestimmungen wie die Meldung und eventuelle Bestimmungen über Ausnahmen und das Müllmanagement in den Häfen. Um eine einheitliche Auswertung zu gewährleisten, orientiert sich die Fragestellungen an den verschiedenen Elementen der Richtlinie 2000/59/EG.⁶⁷ Die Fragebögen wurden von den Hafenmeistern der Häfen oder bei größeren Häfen von der Hafenbehörde bearbeitet.

1. Nordsee

a) Bremen

Die Bremischen Häfen umfassen die Häfen von Bremen sowie Bremerhaven. Der Bremer Hafen befindet sich 60 Seemeilen und Bremerhaven 32 Seemeilen landwärts, beide Häfen fungieren in der kommerziellen Nutzung als so genannte „Zwillingshäfen.“ Während sich Bremen durch seine gute Verkehrsanbindung auf RoRo-Güter spezialisiert hat, werden in Bremerhaven leichtere Güter umgeschlagen sowie Fischprodukte verarbeitet. In Bremerhaven wird auf 48 Hektar die gesamte Produktionskette der Fischverarbeitung angeboten.

Im Jahr 2009 haben 7510 Schiffe die Häfen angelaufen, sie alle haben nach Angabe der Hafenbetreiber ihren Schiffsmüll abgegeben. Aufgrund der Ausnahmeregelungen, die im BremHSLG geregelt sind, überrascht diese Angabe. Es wurden im Jahr 2009 insgesamt 8200 m³ hausmüllähnliche Abfälle inklusive Ladungsrückstände in den Häfen entsorgt. Hinsichtlich der Abfallbewirtschaftung ist hervorzuheben, dass kein Sondermüll angenommen wird und dass die entsorgten Abfälle ausschließlich thermisch verwertet werden. Der Entsorger in Bremen ist ein privater Anbieter, der vor Auslaufen, oder nach Anforderungen durch den Schiffsführer, den Müll an Bord abholt. Gegebenenfalls kann auch die Hafenbehörde die Entsorgung des Schiffsmülls anordnen. Die Entsorgungskosten für Müll gemäß Anlage V MARPOL wird in Abhängigkeit der Schiffsgröße kalkuliert, wobei Übertretungen der festgelegten Standardmengen individuell in Rechnung gestellt werden. Die Standardabgabemengen variieren stark. Im Bremer Hafen ist die Standardabgabemenge für ein Schiff bis 500 BRZ 120 Liter, wobei einem gleichgroßen Schiff in Bremerhaven 240 Liter Gefäße zur Verfügung gestellt werden. So kann ein Schiff in Bremerhaven eine größere Menge an Schiffsmüll entsorgen, ohne dafür mehr zu bezahlen. In Bremen wird keine pauschale Hafengebühr in Rechnung gestellt, sondern die Entsorgungsgebühren fallen

⁶⁷ Ein Beispiel der Fragebögen welcher an die Häfen gesendet wurde, befindet sich in Anhang I dieser Studie.

zusätzlich an. Für die Kostenaufstellung werden keine Ausnahmen hinsichtlich bestimmter Müllsorten, für Fischereifahrzeuge oder Schiffe mit speziellen Umweltsystemen garantiert.

Der 2010 verabschiedete Abfallbewirtschaftungsplan zeigt detailliert auf, welche Firma mit welcher Kapazität den Schiffsmüll entsorgt. Im Gegensatz zu anderen Abfallbewirtschaftungsplänen ist ein Kapitel dem Umweltmanagement gewidmet. In den Bestimmungen wird zum Beispiel festgelegt, dass keine weitere Belastung durch Lärm oder Gerüche entstehen sollte, die über die regulären Emissionen hinausgehen. Überdies besagt eine weitere Vorgabe, dass die eingesammelten Abfallsäcke, in verschlossenen, schlammdichten Containern transportiert werden, um eine Verschmutzung zu vermeiden. Diese Vorgaben über das Umweltmanagement sind begrüßenswert und sollten in alle Abfallbewirtschaftungspläne eingearbeitet werden, um eine effiziente Abfallbehandlung zu gewährleisten.

b) Cuxhaven/Bützfleth

Cuxhaven liegt verkehrsgünstig im Kreuzungsbereich des Nord- und Ostsee-Seeverkehrs und ist durch ausgebaute Verkehrsachsen nach Bremen und Hamburg gut an das Hinterland angebunden. Neben der Fischereiwirtschaft, im Hafen befinden sich 35 Fischereiverarbeitungsbetriebe, wird der Hafen auch als Ausgangspunkt für touristische Ausflüge nach Helgoland genutzt.

In Cuxhaven haben im Jahr 2009 insgesamt 2593 Schiffe den Hafen angelaufen, wobei davon lediglich 69 Schiffe insgesamt 29m³ Abfall entsorgt haben. Diese Angabe kann zum einen darauf zurückgeführt werden, dass die meisten Schiffe nicht unter den Anwendungsbereich der Hafenauffangrichtlinie fallen, oder dass die Schiffe von der Entladungspflicht gemäß §35 NAbfG ausgenommen waren. Cuxhaven macht von der Möglichkeit Gebrauch, zusammen mit Bützfleth einen gemeinsame Abfallbewirtschaftungsplan zu erstellen. Hierdurch wird eine Harmonisierung auf regionalem Niveau erreicht. Es kann Haus- und Sondermüll entsorgt werden, die Entsorgung muss jedoch in eigener Regie stattfinden und wird individuell in Rechnung gestellt. Der Schiffsmüll wird in Containern gesammelt und der Abfallverbrennung zugeführt. Der Müll wird wie auch in Bremen nicht wiederverwertet. Die Gebührenkalkulation wird auf Grundlage der Schiffsgröße (BRZ) bemessen. Für Schiffsmüll gemäß Anlage V MARPOL wird 0,86€ je angefangene 100 BRZ berechnet und es werden je nach Schiffsgröße Maximalabgabemengen vorgegeben (für ein Schiff unter 1000 BRZ 250 Liter). Es werden Ausnahmen zugelassen, für Schiffe im Liniendienst oder wenn ihnen an

mehr als 60 Tagen im Kalenderjahr ein ständiger Liegeplatz in einem deutschen Nordseehafen zugewiesen ist.

c) Wyk auf Föhr

Der Wyker Hafen ist ein städtischer Hafen und besteht aus dem Fischereihafen, dem Fährhafen, dem Binnenhafen und dem Sportboothafen. Der Fischereihafen ist Heimathafen von sieben Muschelfahrzeugen und sieben Krabbenkuttern, deren Fang in der Regel in Dagebüll angelandet wird. Aufgrund der geografischen Lage spielt der Schiffsverkehr eine wichtige Rolle für den Transport von Gütern und Personen.

Der Hafen Wyk auf Föhr hat die Kapazität, Sondermüll gegen Gebühr zu entsorgen. Die Schiffsmüllentsorgung wird gesondert in Rechnung gestellt, somit wird auch in diesem Hafen nicht der „no-special-fee“ Ansatz angewendet. Für Müll gemäß Anlage V MARPOL wird pro Anlauf eine Grundgebühr von 0,05 € pro BRZ berechnet, von der für die Kostendeckung 0,03€ auf Müllarten der Anlage V MARPOL entfallen. Das heißt für ein Schiff von 1000 BRZ werden 50€ in Rechnung gestellt. Schiffsabfälle wie Chemikalien und auch Fanggeschirre werden gesondert in Rechnung gestellt.⁶⁸ Die Entsorgung von Abfällen aus der Fischereiwirtschaft wird nicht kostenlos angeboten.

d) Hamburg

Der Hamburger Hafen ist bezogen auf den Containerumschlag Deutschlands größter Hafen und Europas drittgrößter Hafen nach Rotterdam und Antwerpen.⁶⁹ Im Jahr 2009 wurden 110,4 Millionen Tonnen Güter umgeschlagen.⁷⁰

Die Schiffsabfallentsorgungsanlagen wurden im Jahr 2009 3077 Mal genutzt wobei 8000 m³ Schiffsmüll entsorgt wurden. Der Hafenabfallbewirtschaftungsplan datiert auf das Jahr 2005⁷¹, die aktualisierte Version wird nach Aussage der zuständigen Behörde für 2011 erwartet, drei Jahre später als gemäß Art. 5 (3) Hafenauffangrichtlinie vorgeschrieben. Aufgrund der Größe des Hamburger Hafens sind stationäre und mobile Entsorgerfirmen tätig, die auch wasserseitig mithilfe von Tankmotorschiffen den Schiffsabfall abholen können.

⁶⁸Entgeltordnung für die Entsorgung von Schiffsabfällen und Ladungsrückständen des Städtischen Hafenbetriebes Wyk auf Föhr vom 09.03.2007, §4 Besondere Schiffsabfälle, <http://www.hafen-wyk.de>.

⁶⁹ Hamburg Port Authority, Containerumschlag im Vergleich, <http://www.hafen-hamburg.de/print/1304>.

⁷⁰ Hamburg Port Authority, Übersicht Güterumschlag, <http://www.hafen-hamburg.de/print/590>.

⁷¹Bewirtschaftungsplan für Schiffsabfälle und Ladungsrückstände für den Hamburger Hafen (Hafenabfallbewirtschaftungsplan) , Tabelle 3: Höhe der Abgaben sowie Tabelle 4: Standardentsorgung, höchster abzugeltender Aufwand für die Öl- und Schiffsmüllentsorgung, S. 1137, <http://www.hamburg.de/contentblob/137246/data/plan.pdf>.

Ein Schiff mit 1500 BRZ muss für die Entsorgung von Schiffsmüll den pauschalen Festbetrag von 10 Euro aufwenden, wobei die maximale Standardabgabemenge von 0,12 m³ nicht überschritten werden darf. Ansonsten werden zusätzliche Kosten in Rechnung gestellt. Auch im Hamburger Hafen werden keine Ausnahmen für Schiffe mit speziellem Umweltmanagement erteilt. Hinsichtlich der Entsorgung des Schiffsmülls wird ähnlich wie in anderen Häfen, der hausmüllähnliche Schiffsmüll ausschließlich der Verbrennung zugeführt.

e) Zusammenfassung

Einige deutsche Nordseehäfen stehen im direkten Wettbewerb mit ausländischen Häfen wie Antwerpen und Rotterdam. Dieser Wettbewerbsgedanke führt dazu, dass die Häfen aufgrund der Wirtschaftlichkeit keine Ausnahmen für Umweltschiffe oder eine gesonderte Gebührenkalkulation anwenden können, solange eine europaweite Vereinheitlichung fehlt.

In den aufgeführten Häfen wird nicht der „no-special-fee“ Ansatz angewendet. Hier fallen die Entsorgungskosten zusätzlich zu den Hafengebühren an. Alle Häfen greifen auf private Entsorger zurück. Es muss leider festgestellt werden, dass in der Regel keine Trennung des Mülls und keine stoffliche Wiederverwertung stattfindet. Die Verbrennung des gesamten Mülls ist aus Sicht der Ressourcenschonung keine geeignete Lösung, sondern lediglich ein praktikabler und kostengünstiger Ansatz. Die unterschiedliche Höchstabgabe von Schiffsmüll (z.B. in Bremerhaven 240 l und Bremen 120 l) und abweichende Gebührenkalkulationen sind mit Blick auf eine notwendige Harmonisierung kontraproduktiv. Da in einigen Häfen kein Sondermüll angenommen wird und dieser in eigener Regie entsorgt werden muss, lässt sich vermuten, dass Teile dieses Sondermülls dem hausmüllähnlichen Müll hinzugefügt werden und keine umweltgerechte Trennung erfolgt.

2.Ostsee

a) Heiligenhafen

Der Heiligenhafener Hafen besteht aus einem Yachthafen und einem Kommunalhafen. Es findet Fischerei, Güterumschlag und Angeltourismus statt. Die Küstenfischer Nord eG ist für die Fischverarbeitung zuständig.

Im Jahr 2009 haben 62 Schiffe den Heiligenhafener Kommunalhafen angelaufen, wobei 19 den Schiffsmüll entsorgt haben. Die Abgabemenge von hausmüllähnlichem Müll in diesem Jahr betrug 10,2m³. Sondermüll wird nicht angenommen. Der Abfallbewirtschaftungsplan war nicht zugänglich. Schlussfolgerungen werden ausschließlich auf Grundlage der Angaben der

Hafenmeisterei gezogen. Der Müll wird nicht ausschließlich verbrannt, sondern teilweise recycelt. Der Entsorger ist eine private Firma. Die Entsorgungskosten werden pauschal mit den Hafengebühren erhoben. Dies ist ein ökonomischer Anreiz für die Schiffsbetreiber den Schiffsmüll zu entsorgen, ohne eine Erhöhung der Betriebskosten zu verursachen. Fischkutter entsorgen ihre Abfälle über die Fischereigenossenschaft, Angelkutter haben eigene Müllbehälter. Auch in Heiligenhafen gilt die 60-Tage Regelung wie auch in den Häfen Cuxhaven/Bützfleth.

b) Rostock Fischereihafen

Der Rostocker Fischereihafen ist ein privater Hafen, der sich mit dem „Rostock Port“ den Abfallbewirtschaftungsplan teilt. Im Jahre 2010 wurden eine Million Tonnen umgeschlagen, was unter anderem auf die günstige Anbindung an das Straßen- und Schienennetz, aber auch durch die direkte Anbindung in die Ostsee zurückzuführen ist. Im Jahr 2009 haben 261 Schiffe den Hafen angelaufen von denen 178 Schiffe die hausmüllähnlichen Abfälle von insgesamt 57,2m³ entsorgt haben.

Die Abfälle werden getrennt vom Sondermüll (Chemikalien, Batterien) gesammelt. Der private Entsorger holt zwischen 7 Uhr und 18 Uhr den Schiffsmüll direkt an Bord ab, außerhalb dieser Zeiten fallen zusätzliche Kosten an. Wie auch in Heiligenhafen wird eine pauschale Gebühr erhoben, in der die Müllentsorgung berücksichtigt wird.⁷² In dem Rostocker Hafen sind für Schiffe, die vorweisen können, dass sie in dichter Folge mehrere Häfen anlaufen, ein ermäßigtes Grundentgelt vorgesehen.⁷³ Es sind jedoch keine Ausnahmeregelungen für spezielle Schiffstypen oder umweltfreundliche Zusatzausrüstung vorgesehen.

c) Lübeck

Der Hafen Lübeck ist Deutschland größter Ostseehafen und hat ein umfangreiches Leistungsprofil. Es werden Massengüter, Container und Lebensmittel sowie Holz umgeschlagen. Das Umweltmanagement des Lübecker Hafens ist seit dem Jahre 2000 nach ISO 14001 zertifiziert. Der Lübecker Abfallbewirtschaftungsplan ist im Gegensatz zu vielen anderen Häfen nicht öffentlich zugänglich.

⁷² Rostock Port- Hafenentwicklungsgesellschaft Rostock mbH, Bestimmungen und Entgelte 2011 für die Benutzung des dem öffentlichen Verkehr zugänglichen Hafens der Hafen-Entwicklungsgesellschaft Rostock mbH und des Passagierkais in Warnemünde / Neuer Strom, http://www.rostock-port.de/fileadmin/user_upload/pdf/entgelte/Hafenentgelte_01-04-2011.pdf.

⁷³ Diese Ermäßigung beträgt 0,013€/BRZ gegenüber 0,026€/BRZ, S.15 der Bestimmungen und Entgelte 2011 für die Benutzung des dem öffentlichen Verkehr zugänglichen Hafens der Hafen-Entwicklungsgesellschaft Rostock mbH und des Passagierkais in Warnemünde / Neuer Strom.

Die Entsorgung von Müll gemäß Anlage V MARPOL wird nach der BRZ der Schiffe berechnet, wobei eine Höchstabgabemenge vorgegeben wird. Diese beträgt für ein Schiff unter 1500 BRZ $0,24\text{m}^3$ ⁷⁴, diese Menge scheint im Vergleich zu andern Häfen angemessenen. Für Meldungen außerhalb der Regelarbeitszeit (Montag bis Freitag 07.00-16.00Uhr und Samstag 10.00-12.00 Uhr) wird ein Zuschlag von 7,50€ in Rechnung gestellt. Für die Entsorgung außerhalb der Regelarbeitszeit werden zusätzlich 15.50€ berechnet. Diese Zusatzkosten können in der Praxis dazu führen, dass Schiffe, die Lübeck am Wochenende anlaufen, die Entsorgungsdienste nicht in Anspruch nehmen. Lübeck wendet im Gegensatz zu allen anderen aufgeführten Ostseehäfen keinen „no-special fee“-Ansatz an, sondern der Ansatz ist vergleichbar mit dem oben genannten reverse model of indirect fee. Diese Abweichung ist vermutlich darauf zurück zu führen, dass der Lübecker Hafen im Wettbewerb mit vielen skandinavischen und baltischen Häfen steht.

d) Zusammenfassung

Die Praxis der Abfallentsorgung weist zwischen Nord- und Ostseehäfen entscheidende Unterschiede auf. In vielen Häfen der Ostsee wird der „no-special-fee“-Ansatz umgesetzt. Teilweise findet eine getrennte Abgabe von Wertstoffen statt, die Gebührenordnung variiert bezüglich der Abgabemengen und möglicher Zusatzkosten zwischen den ausgewählten Häfen. Die Abfallbewirtschaftungspläne waren in zwei Fällen nicht öffentlich zugänglich, was eine Bewertung, aber auch die Kontrolle und Vergleichbarkeit der verschiedenen Umwelt- und Müllmanagementansätze verhindert.

3. Abschlussbetrachtung

Die Praxis der Hafenauffanganlagen und der Schiffsmüllentsorgung in Deutschland wird maßgeblich von den internationalen und europäischen Verpflichtungen beeinflusst. Das Seerechtsübereinkommen gibt in groben Zügen den Schutz der Meeresumwelt vor und wird durch das MARPOL Abkommen, insbesondere Anlage V MARPOL konkretisiert.

Die Praxis wird in Deutschland durch verschiedene Rechtslagen und Akteure geprägt. Die Studie zeigt, dass die Ostseehäfen in der Regel dem HELCOM „no-special-fee“-Ansatz folgen und einen effektiveren Umgang mit Schiffsabfällen etabliert haben als die ausgewählten Nordseehäfen. Es wird ein klarer ökonomischer Anreiz für die Schiffsbetreiber geboten, den Schiffsmüll nicht illegal zu entsorgen. Nur ein geringer Anteil der Schiffe in den ausgewählten Ostseehäfen nutzte die zur Verfügung stehenden Hafenauffanganlagen. Somit

⁷⁴ Lübecker-Hafengesellschaft mbH, Schiffsentsorgung, <http://www.lhg-online.de/Schiffsentsorgung.292.0.html>.

sollte die Akzeptanz und Effektivität der Anlagen durch die Schiffsbetreiber hinterfragt werden. Dies kann auf verschiedene Ausnahmeregelungen zurückgeführt werden, wodurch Fahrzeuge des Linienverkehrs und solche, die der 60-Tageregelung unterliegen, von der Abgabepflicht entbunden sind. Kritisiert werden muss, dass in der Regel keine Ausnahmen für Schiffe mit umweltfreundlichem Abfallsystem vorgesehen sind. Es konnte kein Unterschied zwischen privaten und öffentlichen Hafenbetreibern festgestellt werden.

Der zentrale Unterschied zwischen den Häfen liegt in den Abfallbewirtschaftungsplänen sowie der Gebührenordnung. Nach Meinung der Autorin zeigt sich die Effektivität der Abfallentsorgung bereits in der Zuständigkeit bei der Erstellung der Abfallbewirtschaftungspläne. Hafenbehörden kennen die örtlichen Gegebenheiten, Interessengruppen und die regionale Abfallwirtschaft und sollten deshalb unbedingt von den zuständigen Ministerien bei der Entwicklung der Abfallbewirtschaftungspläne eingebunden werden. Die Beteiligung weiterer Interessengruppen, etwa der Entsorger, Hafennutzer und Umweltschutzverbände kann ebenfalls zur Effizienz des Abfallmanagements beitragen.

Die Gesetzgebung auf Länderebene sollte für präzise Vorgaben eintreten, zum Beispiel bei Ausnahmeregelungen für umweltfreundliche Schiffe, oder einer einheitlichen Gebührenordnung. Desweiteren sollte gewährleistet werden, dass Sondermüll in allen Häfen zu einem angemessenen Preis entsorgt werden kann, und dass geeignete Schiffsabfälle einer stofflichen Wiederverwertung zugeführt werden. Entsprechend der fünfstufigen Abfallhierarchie, sollten Müllvermeidung und stoffliche Wiederverwertung über der thermischen Verwertung (Verbrennung) stehen.

Good Practice Beispiele

1. Green Shipping Award

Die in der Hafenauffanganlagenrichtlinie sowie in dem Niedersächsischen Abfallgesetz verankerte Möglichkeit, Ausnahmen für so genannte *Green Ships* zu genehmigen, wird in den Häfen nicht umgesetzt. Dies ist in erster Linie auf die vagen Bestimmungen der Hafenauffangrichtlinie zurückzuführen, die nur in groben Zügen Klassifizierungen vorgibt. Desweiteren führen die fehlenden Vorgaben zu unterschiedlichen Entsorgungsabgaben in den Häfen und einer äußerst komplexen Rechtslage. Das Rotterdam Green Award Bureau⁷⁵ zertifiziert Schiffe, die ein umweltfreundliches Abfallsystem an Bord haben. Neben den technischen Anforderungen (Unterhalt des Abfallsystems und Bunkerung des Abfalls) spielen

⁷⁵ <http://www.greenaward.org/346-requirements.html>.

zusätzliche Aspekte wie das Training der Crew und das Qualitätsmanagement an Bord eine wichtige Rolle. Obwohl der Rotterdam Green Award im Speziellen für Tanker konzipiert ist, könnte ein derartiges Zertifikat auch der illegalen Entsorgung von Müll vorbeugen.

Ein weiteres umweltfreundliches Konzept ist die sogenannte ökologische Hafengebühr, die für umweltfreundliche Schiffe Preisnachlässe gewährt. Die Bewertung der Umweltverträglichkeit eines Schiffes ist jedoch bis zum heutigen Zeitpunkt nicht einheitlich definiert und es gibt hierfür verschiedene Ansätze. Einige europäische Häfen folgen dem „Environmental Shipping Index“⁷⁶, der Schiffe nach ihrer Emissionen von Schadstoffen bewertet. Ein anderes Modell ist der Schwedische „Clean Shipping Index“, der ein Ranking von Schiffen und Reedereien aufgrund verschiedener Umweltauswirkungen wie den Gebrauch von Chemikalien und Schiffsemissionen aufstellt. In Deutschland hatte die Lübeck Port Authority die Einführung von ökologischen Hafengebühren erwägt, dieser Ansatz wurde jedoch aufgrund von Konkurrenzdruck nicht implementiert.

2. Kopenhagen-Malmö Hafen - Effiziente Abfallbewirtschaftung

Die Abfallbewirtschaftungspläne spielen für die effiziente Behandlung von Schiffsmüll eine entscheidende Rolle. So gibt zum Beispiel der Abfallbewirtschaftungsplan des *Kopenhagen-Malmö Hafen* unterschiedliche Kategorien der Abfalltrennung und auch die entsprechenden Recyclingverfahren vor.⁷⁷ Dieser Plan wird jedes Jahr erneuert und berücksichtigt so den Stand der Technik und potentielle bauliche Erneuerungen im Hafenbereich. So steht der Hafenbehörde ein messbarer Leistungskatalog zur Verfügung, der die Umsetzung einer effektiven Müllbehandlung leichter überwachen lässt.

Das „out-sourcing“ der Abfallentsorgung an private Entsorger ist gemäß der Carl-Bro-Studie weitläufige Praxis in vielen Häfen. Mit Blick auf die im Rahmen dieser Studie vorliegenden Abfallbewirtschaftungsplänen und dem Plan des *Kopenhagen-Malmö-Hafens* ist die Rolle der Hafenbehörde von zentraler Bedeutung für eine effiziente Abfallbewirtschaftung.

⁷⁶ Environmental Ship Index, <http://environmentalshipindex.org/Public/Home/IMORegulationsAndBaselines>.

⁷⁷ Affaldsplan 2011 Kopenhagen-Malmö Hafen, <http://www.cmport.com/en-GB/Port%20Info/~media/Docs/MARITIME%20SERVICE%207/Rules%20And%20Regulations/Copenhagen/2011/affaldsplan%202011%20English.ashx>.

NABU-Forderungen für eine effektive Abfallbewirtschaftung in Häfen

- Die Richtlinie 2000/59/EG muss ergänzt werden durch einheitliche, transparente Kriterien und Kataloge zur Gebührenkalkulation, den Ausnahmeregelungen und den Abfallbewirtschaftungsplänen.
- Die Richtlinie 2000/59/EG muss den Mechanismen der Europäischen Marktordnung und dem Wettbewerb zwischen verschiedenen Häfen angepasst werden, um die bisherige heterogene Umsetzung zu vereinheitlichen.
- In allen Häfen müssen Kapazitäten bereitgestellt werden, um alle Schiffsabfälle (auch Sondermüll) getrennt und jeder Zeit aufzunehmen. Verzögerungen der Liegezeiten aufgrund der Müllabnahme sind unbedingt zu vermeiden.
- Das Meldeformular zur Abgabe der Schiffsabfälle sollte überarbeitet und vereinfacht werden.
- Es müssen effektive Abfallbewirtschaftungspläne unter Mitarbeit der Hafenbetreiber sowie weitere Nutzer- und Interessengruppen erarbeitet werden. Regionale Pläne für mehrere (benachbarte) Häfen sollten angestrebt werden.
- Die Abfallbewirtschaftungspläne müssen verbindlich alle drei Jahre oder nach großen Veränderung in der Hafeninfrasturktur erneuert werden und der Öffentlichkeit jederzeit zugänglich sein.
- Die Gebührenordnung muss in Anlehnung an den „no-special-fee“ Ansatz in allen Häfen einheitlich gestaltet werden, um Wettbewerbsnachteile zu verhindern.
- Die Abnahme muss in einheitlichen Standardabgabemengen mit genormten Behältern in allen Häfen stattfinden.
- Die Einführung ökologischer Hafengebühren als Anreiz für die Ausstattung von Schiffen mit einem umweltfreundlichen Abfallmanagement, das auf transparenten Kriterien beruht, muss beschleunigt umgesetzt werden.
- Die Müllagerungskapazitäten an Bord eines Schiffes, die zum Aussetzen der Entladungspflicht führen, müssen prozentual festgelegt werden. Die schriftliche Angabe der Lagerkapazität muss von den Behörden/Hafenbetreibern kontrolliert werden.
- Müllvermeidung (Dosiersysteme, Mehrwegsysteme) und stoffliche Wiederverwertung (Recycling) müssen im Abfallbehandlungssystem der internationalen Seeschifffahrt und bei der nationalen Umsetzung der Richtlinie 2000/59/EG stärker berücksichtigt werden.

Quellenverzeichnis und weiterführende Literatur

Internationale Verträge

Internationales Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe v. 2.11.1973 (BGBl.1982 II,2) (MARPOL)

Seerechtsübereinkommen v. 10.12.1982 (BGBl.1994 II,1799) (SRÜ) IMO, Status of Convention,

<http://www.imo.org/About/Conventions/StatusOfConventions/Pages/Default.aspx>

IMO, MEPC 61. Sitzung: 27.September -1.Oktober 2010,

<http://www.imo.org/MediaCentre/MeetingSummaries/MEPC/Pages/MEPC-61st-Session.aspx>

IMO, Summary of Status of Convention, Stand 02.12.2010,

<http://www.imo.org/About/Conventions/StatusOfConventions/Pages/Default.aspx>

BSH, Einleitbedigungen der Anlage V MARPOL

http://www.bsh.de/de/Meeresdaten/Umweltschutz/MARPOL_Umweltuebereinkommen/Einleitbedingungegn_Anlage_V.pdf

HELCOM-Empfehlungen

28/1 Application of the no-special -fee system to ship-generated wastes in the Baltic Sea area (2007)

24/5 Proper Handling of Waste/Landfill (2003)

23/1 Notification of Ship´s wastes (2002)

22/3 Unified interpretations to ensure a harmonized and effective implementation of the strategy for port reception facilities for ship-generated wastes and associated issues (2001)

19/12 Basic Principles of Ashore Handling of Ship-Generated Wastes (1998)

19/12 Waste Management Plans for Ports, supplemented by 22/2 (1998)

19/9 Installation of the Garbage Retention Appliances and Toilet Retention Systems and Standard Connections for Sewage on Board Fishing Vessels, Working Vessels and Pleasure Craft, supplemented by 22/1, 22/3 (1998)

14/7 Guidelines for Provisions of Facilities for the Handling, Storage and Processing of Shipboard Garbage (1993)

13/6 Definition of Best Environmental Practice (1992)

12/3 Definition of Best Available Technology (1991)

10/7 General Requirements for Reception of Wastes, supplemented by 19/12 (1989)

10/5 Guidelines for the Establishment of Adequate Reception Facilities in Ports, supplemented by 19/8 (1989)

EU-Recht

Richtlinie 2002/84/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5.November 2002 zur Änderung der über die Sicherheit im Seeverkehr und die Vermeidung von Umweltverschmutzung durch Schiffe, ABl. L.324 vom 29.22.2002, S.53-58

Richtlinie 2000/59/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 27. November 2000 über Hafenauffangeinrichtungen für Schiffsabfälle und Ladungsrückstände

Ländergesetze

Bremische Gesetz über Hafenauffangeinrichtungen für Schiffsabfälle und Ladungsrückstände (BremHSLG)

Hamburgische Schiffsentsorgungsgesetz (HmbScgEG)

Niedersächsisches Abfallgesetz (NAbfG)

Gesetz über die Entsorgung von Schiffsabfällen und Ladungsrückständen im Land Mecklenburg-Vorpommern (SchAbfEntG)

Landesverordnung über die Entsorgung von Schiffsabfällen und Ladungsrückständen in schleswig-holsteinischen Häfen (Hafenentsorgungsverordnung - HafEntVO)HafEntVO)

Literatur

Chinkin, Normative Development in the International Legal System in: Shelton (Hrsg.), Commitment and Compliance, Oxford 2000

Churchill/Lowe, The Law of the Sea, 3.Auflage 1999, S.63.

Executive Summary Carlo Bro Study, <http://www.seas-at-risk.org/1images/Carl%20Bro%20study.pdf>

Seas at Risk, Review of the Directive 2000/59/EC, <http://www.seas-at-risk.org/n3.php?page=99>

Tan, Vessel-Source Marine Pollution, Cambridge University Press, 2006, S.251.

Vandrey, Rechtlicher Hintergrund der Schiffsabfallentsorgung –unter besonderer Berücksichtigung des Landesrechts Mecklenburg-Vorpommerns, <http://212.201.38.20/siw/paper/heft6/vandrey>

Weitere Quellen

Rotterdam Green Award, <http://www.greenaward.org/346-requirements.html>

Abfallbewirtschaftungsplan Kopenhagen-Malmö Hafen 2011, http://www.cmpport.com/en-GB/Port%20Info/~/_media/Docs/MARITIME%20SERVICE%207/Rules%20And%20Regulations/Copenhagen/2011/affaldsplan%202011%20English.ashx

Bestimmungen und Entgelte 2011 für die Benutzung des dem öffentlichen Verkehr zugänglichen Hafens der Hafen-Entwicklungsgesellschaft Rostock mbH und des Passagierkais in Warnemünde / Neuer Strom

Lübecker-Hafengesellschaft mbH, Schiffsentsorgung, <http://www.lhg-online.de/Schiffsentsorgung.292.0.html>

Anlage I Fragebogen

UMFRAGE ZUR UMSETZUNG DER RICHTLINIE 2000/59/EG ÜBER HAFENAUFFANGANLAGEN FÜR SCHIFFSABFÄLLE UND LADUNGSRÜCKSTÄNDE IN DEUTSCHLAND

Dieser Fragebogen dient der Datenerhebung über die gängige Praxis hinsichtlich Hafenauffanganlagen und der Bewertung der bisherigen Umsetzung der Richtlinie 2000/59/EG über Hafenauffanganlagen für Schiffsabfälle und Ladungsrückstände in Deutschland. Sollten Sie Fragen zu diesem Fragebogen oder zur Studie im Allgemeinen haben, dann freue ich mich über Ihre Rückmeldung.

Im Allgemeinen beziehen sich die Fragen auf das Jahr 2009, falls jedoch bereits Informationen für die ersten Quartale des Jahres 2010 vorhanden sind, dann bitte Ich Sie diese auch einzufügen.

Vielen Dank für Ihre Mitarbeit und Mühen!

Name des Hafens	
Adresse	
E-Mail	
Telefon	
Fax	
Name Mitarbeiter/in	

Müllmenge und Schiffsaufkommen	
Wie viele Schiffe haben Ihren Hafen im Jahr 2009 angelaufen?	
Wie viele Schiffe entsorgten Müll?	
Wie viel Müll wurde im Jahr 2009 abgegeben? (in m³)	
Abfallbewirtschaftungsplan	
Hat Ihr Hafen einen Abfallbewirtschaftungsplan?	
Wenn ja, teilen Sie diesen mit anderen Häfen?	
Meldung	
An wen wird die Meldung gesendet und in welcher Form findet die Meldung statt (elektronisch oder (hand)schriftlich)?	
Entsorgung	
Welche Arten von Müll werden angenommen und sind Müllarten vorhanden, die nicht entsorgt werden können oder die gesondert angemeldet werden müssen (Sondermüll)?	
Wird der Abfall recycelt oder getrennt?	
Wer entsorgt den Abfall? Private Entsorger?	

Wie oft wird der Abfall in der Woche entsorgt?	
Wie werden Ladungsrückstände entsorgt und wie wird diese Entsorgung berechnet? (pro m ³)	
Wie wird die Entsorgung der Abfälle gemäß MARPOL Anlage I, IV und V berechnet? (Pro m ³) Spielt hier die Größe des Schiffes eine Rolle oder ausschließlich die Müllmenge?	
Sind die Müllentsorgungskosten pauschal in den Hafengebühren enthalten oder werden gesonderte Müllentsorgungskosten fällig?	
Müssen gesonderte Entsorgungskosten für Sondermüll gezahlt werden?	
Ausnahmen	
Gibt es Ausnahmen in der Kostenberechnung der Müllentsorgung von Fischereibooten und/oder Schiffen die regelmäßig den Hafen anlaufen? Wie sehen diese Ausnahmen aus?	
Gibt es bestimmte Sorten von Müll deren Entsorgung kostenlos angeboten wird (z.Bsp. Fischereinetze oder Batterien)? Wenn ja, aus welchen Mitteln wird diese Entsorgung finanziert?	
Gibt es Ausnahmen für Schiffe, die nachweisen können ein umweltfreundliches Recyclingsystem an Board zu haben?	
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? Wenn ja, wie sehen diese aus? Denken Sie, dass die jetzige Form der Schiffsmüllentsorgung praktikabel ist?