

BEKANNTMACHUNG DER KOMMISSION**Leitlinien zur Auslegung der Richtlinie 2000/59/EG über Hafenauffangeinrichtungen für Schiffsabfälle und Ladungsrückstände**

(2016/C 115/05)

Zusammenfassung

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen, die in den letzten fünfzehn Jahren mit der Überwachung und Bewertung der Umsetzung der Richtlinie 2000/59/EG über Hafenauffangeinrichtungen für Schiffsabfälle und Ladungsrückstände⁽¹⁾ gewonnen werden konnten, hat die Kommission aus Gründen der Transparenz und Rechtssicherheit beschlossen, diese Mitteilung zur Auslegung einiger zentraler Bestimmungen der Richtlinie zu veröffentlichen.

Mit dieser Mitteilung beabsichtigt die Kommission darzulegen, wie einige Bestimmungen aus ihrer Sicht umgesetzt werden sollten. Sie zielt weder auf eine Änderung der Richtlinie ab, noch berührt sie die Zuständigkeit des Gerichtshofs in Auslegungsfragen.

Zunächst wird in der Mitteilung erläutert, welche zentralen Verpflichtungen einzuhalten sind, damit ausreichende und geeignete Hafenauffangeinrichtungen bereitstehen, und wie sich dies in den umfassenden Abfallbewirtschaftungsplänen für jeden Hafen entsprechend den in Anhang I der Richtlinie genannten Anforderungen widerspiegeln sollte.

Ferner wird aufgezeigt, welche Verpflichtungen hinsichtlich der tatsächlichen Nutzung dieser Einrichtungen besonders wichtig sind, d. h. die Pflicht, Schiffsabfälle in die Hafenauffangeinrichtungen zu entladen, bevor ein Schiff aus einem Hafen auslaufen kann, sofern es nicht über eine ausreichende spezifische Lagerkapazität für den gesamten Schiffsabfall verfügt.

Schließlich enthält die Mitteilung der Kommission Orientierungshilfen für die Anwendung der Bestimmungen über Ausnahmen von den wichtigsten in der Richtlinie festgelegten Verpflichtungen.

1. EINFÜHRUNG

Mit der Richtlinie 2000/59/EG über Hafenauffangeinrichtungen für Schiffsabfälle und Ladungsrückstände (im Folgenden die „Richtlinie“ oder die „PRF-Richtlinie“) wird das EU-Recht an die im MARPOL-Übereinkommen festgelegten internationalen Verpflichtungen angepasst. Seit seiner Verabschiedung wurde das MARPOL-Übereinkommen mehrmals überarbeitet, bis schließlich das Einbringen von Abfällen gänzlich verboten wurde, zumal neue Erkenntnisse darüber vorliegen, welche Auswirkung das Einleiten von Abfällen auf See auf die maritimen Ökosysteme hat.

Ziel der Richtlinie ist es in erster Linie, den Schutz der Meeresumwelt durch die Reduzierung des Einbringens von Schiffsabfällen und Laderückständen zu verbessern. Damit wird die Richtlinie zu einem zentralen Element in dem Bestreben, die Umweltfreundlichkeit des Seeverkehrs zu erhöhen. Siehe hierzu auch die Mitteilung der Kommission „Strategische Ziele und Empfehlungen für die Seeverkehrspolitik der EU bis 2018“, in der als eine der Empfehlungen das langfristige Ziel „eines abfall- und emissionsfreien Seeverkehrs“⁽²⁾ genannt wird. Auch für die Eindämmung von Abfällen im Meer gemäß dem 7. Umweltaktionsprogramm⁽³⁾ und den von der EU und ihren Mitgliedstaaten eingegangenen internationalen Verpflichtungen stellt die Richtlinie das wichtigste Rechtsinstrument der EU dar.

Die Kommission hat die Umsetzung und Wirksamkeit der Richtlinie im Zeitverlauf bewertet. Zudem wurde 2015 auch eine REFIT-Bewertung der Richtlinie 2000/59/EG erfolgreich abgeschlossen⁽⁴⁾. Die Bewertung, die sich mit Fragen der Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz, des EU-Mehrwerts und der Kohärenz der Richtlinie befasste, ergab, dass die Mitgliedstaaten im Laufe der Zeit bestimmte zentrale Aspekte und Anforderungen der Richtlinie unterschiedlich ausgelegt und praktisch umgesetzt haben, insbesondere im Hinblick auf die Verpflichtung zur Entladung von Schiffsabfällen zu entladen (Artikel 7) die Anwendung der Ausnahmen (Artikel 9) und die Aufstellung von Abfallbewirtschaftungsplänen (Artikel 5). Die Bewertung ergab, dass diese Unterschiede bei der Auslegung und Umsetzung die Wirksamkeit der Richtlinie beeinträchtigen.

(1) ABl. L 332 vom 28.12.2000, S. 81.

(2) KOM(2009) 8: „Strategische Ziele und Empfehlungen für die Seeverkehrspolitik der EU bis 2018“.

(3) Beschluss Nr. 1386/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über ein allgemeines Umweltaktionsprogramm der Union für die Zeit bis 2020 „Gut leben innerhalb der Belastbarkeitsgrenzen unseres Planeten“.

(4) Der Abschlussbericht über die Ex-post-Bewertung der Richtlinie 2000/59/EG über Hafenauffangeinrichtungen für Schiffsabfälle und Ladungsrückstände (Panteia/PwC, Mai 2015), kann abgerufen werden unter <http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/studies/doc/2015-ex-post-evaluation-of-dir-2000-59-ec.pdf>.

In dieser Mitteilung, die den Mitgliedstaaten als Leitfaden dienen soll, erläutert die Kommission, wie ihrer Auffassung nach einige Bestimmungen der Richtlinie im Einklang mit geltendem internationalem Recht und EU-Recht⁽⁵⁾ ausgelegt und umgesetzt werden sollten. Sie zielt weder auf eine Änderung der Richtlinie ab, noch berührt sie die Zuständigkeit des Gerichtshofs in Auslegungsfragen.

2. HAFENAUFFANGEINRICHTUNGEN

2.1. Geeignetheit

Nach Artikel 4 der Richtlinie gewährleisten die Mitgliedstaaten die Verfügbarkeit von Hafenauffangeinrichtungen, „die den Bedürfnissen der Schiffe entsprechen, die normalerweise den Hafen anlaufen, ohne die Schiffe unangemessen aufzuhalten.“ Zur Präzisierung ist in der Richtlinie festgelegt, dass die Auffangeinrichtungen dazu geeignet sein müssen, die Art und Menge der Schiffsabfälle und Ladungsrückstände „der normalerweise diesen Hafen anlaufenden Schiffe“ aufzufangen, und zwar unter Berücksichtigung:

- des Betriebsbedarfs der Hafenbenutzer,
- der Größe und der geographischen Lage des Hafens,
- der Art der den Hafen anlaufenden Schiffe,
- der Ausnahmen gemäß Artikel 9.

Das Konzept der „Geeignetheit“ wurde sowohl auf internationaler⁽⁶⁾ als auch auf regionaler⁽⁷⁾ Ebene weiterentwickelt. Zur Klärung der verschiedenen Aspekte der Eignung dieser Einrichtungen stützt sich die Kommission auf die von den betreffenden Organisationen bereitgestellten Leitfäden.

Die Geeignetheit bezieht sich einerseits auf die betrieblichen Bedingungen, d. h. der Verpflichtung, den Bedürfnissen der Schiffe zu entsprechen, die normalerweise den Hafen anlaufen, ohne Schiffe bei der Nutzung der Einrichtungen zu behindern, und andererseits auf das Umweltmanagement der Einrichtungen.

Hinsichtlich der erforderlichen betrieblichen Bedingungen verweist die Kommission darauf, dass die Bereitstellung der Einrichtungen an sich nicht zwangsläufig bedeutet, dass diese geeignet sind. So können ein ungünstiger Standort, komplizierte Verfahren, begrenzte Verfügbarkeit und ungerechtfertigt hohe Kosten für die angebotenen Dienstleistungen eher abschreckende Wirkung haben und dazu führen, dass die Auffangeinrichtungen nicht genutzt werden. Damit eine Hafenauffangeinrichtung als geeignet gilt, sollte die Einrichtung zur Verfügung stehen, wenn ein Schiff einen Hafen anläuft, ihr Standort sollte eine leichte Nutzung ermöglichen, sie sollte für alle Arten von Abfallströmen, die in der Regel in diesem Hafen anfallen, ausgelegt sein, und die Kosten ihrer Nutzung sollten nicht abschreckend sein⁽⁸⁾. Die Kommission verweist jedoch auch darauf, dass Größe und geografische Lage eines Hafens eine Beschränkung hinsichtlich der technischen Machbarkeit und der Zumutbarkeit in Bezug auf die Annahme und Bewirtschaftung der Abfälle darstellen können.

Zur Erfüllung der Umweltschlusskriterien und zur Verbesserung der Meeresumwelt muss die Einrichtung ferner in der Lage sein, eine endgültige und umweltgerechte Entsorgung der Schiffsabfälle vorzunehmen. Für die Zwecke der PRF-Richtlinie gelten Schiffsabfälle und Ladungsrückstände als Abfälle im Sinne der Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien⁽⁹⁾ ⁽¹⁰⁾ (Abfallrahmenrichtlinie). Folglich ist nach Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe g der PRF-Richtlinie zu gewährleisten, dass die Behandlung, Verwendung und Beseitigung von Schiffsabfällen und Ladungsrückständen gemäß den Bestimmungen der Abfallrahmenrichtlinie und sonstiger einschlägiger Rechtsvorschriften des EU-Abfallrechts erfolgt.

⁽⁵⁾ Im Rahmen der „Technischen Empfehlungen zur Richtlinie 2000/59/EG über Hafenauffangeinrichtungen für Schiffsabfälle und Ladungsrückstände“ stellt die EMSA zusätzliche technische Leitlinien und bewährte Verfahren zur Verfügung, die in den Mitgliedstaaten zur Anwendung dieser Richtlinie entwickelt worden sind.

⁽⁶⁾ Vor allem im Rahmen der Internationalen Seeschiffahrtsorganisation (IMO), insbesondere: Entschließung MEPC.83(44) (Richtlinien zur Sicherstellung ausreichender Hafenauffanganlagen, 2000), Entschließung MEPC.1/Circ.834 (Leitfaden zu bewährten Verfahrensweisen für Betreiber und Nutzer von Hafenauffanganlagen), Umfassendes Handbuch über Hafenauffangereinrichtungen (IMO Veröffentlichung 597E), Abschnitt 2.3.1. Leitlinien der Internationalen Normenorganisation (ISO): ISO-Norm 16304 (2013), *Arrangement and management of Port Reception Facilities*.

⁽⁷⁾ Vor allem im Zusammenhang mit dem Ostseeübereinkommen (HELCOM): *Interim guidance on technical and operational aspects of sewage delivery to port reception facilities* (2013), Kapitel 6.

⁽⁸⁾ Abschnitt 3 der Entschließung MEPC.83(44), Richtlinien zur Sicherstellung ausreichender Hafenauffanganlagen, 2000.

⁽⁹⁾ Artikel 2 der PRF-Richtlinie 2000/59/EG.

⁽¹⁰⁾ Ersetzt Richtlinie 2006/12/EG, die ihrerseits die Richtlinie 75/442/EWG des Rates ersetzt.

Grundsätze der umweltgerechten Behandlung von Abfällen sind zudem in dem Internationalen Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung (Baseler Übereinkommen) festgelegt und müssen von den Vertragsparteien des Übereinkommens eingehalten werden. In Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe b des Baseler Übereinkommens heißt es: „Jede Vertragspartei trifft geeignete Maßnahmen, um die Verfügbarkeit geeigneter Entsorgungsanlagen für eine umweltgerechte Behandlung gefährlicher Abfälle und anderer Abfälle unabhängig vom Ort ihrer Entsorgung sicherzustellen, die sich nach Möglichkeit im Inland befinden sollen.“ Die Kommission ist der Auffassung, dass wengleich sich das Übereinkommen nicht auf Abfälle bezieht, die während des Schiffsbetriebs⁽¹¹⁾ anfallen, es ab dem Zeitpunkt Anwendung findet, ab dem der Abfall in einer Hafeneinrichtung entladen wird, weshalb die Einrichtung so bewirtschaftet werden muss, dass die in dem Übereinkommen⁽¹²⁾ und im EU-Abfallrecht⁽¹³⁾ festgelegten Grundsätze gewahrt werden.

Nach Artikel 4 Absatz 3 der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten Verfahren für die Meldung etwaiger Unzulänglichkeiten von Hafenauffangeinrichtungen festlegen, die mit denen der IMO in Einklang stehen müssen. Zudem sind die Mitgliedstaaten nach Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe f verpflichtet sicherzustellen, dass die Kommission eine Kopie dieser Meldungen erhält.

2.2. Abfallbewirtschaftungspläne

Ein wesentliches Element der Richtlinie im Zusammenhang mit der Bereitstellung geeigneter Hafenauffangeinrichtungen ist die Verpflichtung zur Ausarbeitung und Überwachung von Abfallbewirtschaftungsplänen für das Auffangen und die Behandlung von Schiffsabfällen und Ladungsrückständen in allen Häfen. Diese Pläne gehören zu den wichtigsten Mechanismen zur Umsetzung der Richtlinie in den Häfen. Für die Ausarbeitung der Pläne müssen die zuständigen Behörden erstens die Bedürfnisse der Schiffe einschätzen, die den in ihrem Zuständigkeitsbereich liegenden Hafen (normalerweise) anlaufen und zweitens die Maßnahmen ergreifen, die diesen Bedürfnissen gerecht werden. Nach Artikel 5 der Richtlinie ist dieser Plan für jeden Hafen im Benehmen mit den beteiligten Parteien unter Berücksichtigung der Anforderungen der Artikel 4, 6, 7, 10 und 12 aufzustellen und durchzuführen.

2.2.1. Verbindliche Vorgaben

Die Anforderungen an die Abfallbewirtschaftungspläne sind in Anhang I der Richtlinie im Einzelnen festgelegt. In einem Abfallbewirtschaftungsplan gilt es, ein breites Spektrum von Aspekten zu behandeln, u. a. die Entwicklung des Systems der Hafenauffanganlagen und die Umsetzung des Plans.

In Anhang I wird zwischen zwingend vorgeschriebenen Hauptelementen des Abfallbewirtschaftungsplans und solchen unterschieden, deren Aufnahme in den Plan empfohlen wird. Zu den verbindlichen Vorgaben zählen die Beschreibung der Einrichtungen, der Verfahren für das Auffangen und Sammeln von Schiffsabfällen, des Gebührensystems und der Verfahren für die Meldung etwaiger Unzulänglichkeiten sowie der Konsultationsverfahren. Diese Elemente sind auch Teil der Informationen, die allen Hafenbenutzern zur Verfügung gestellt werden sollten.

Darüber hinaus enthält die Liste der Anforderungen auch eine „Bewertung der Notwendigkeit einer Hafenauffangeinrichtung“. Nach Auffassung der Kommission sollte sich diese Bewertung auf die Statistiken stützen, die zu Art und Größe der Schiffe, die den Hafen normalerweise anlaufen, sowie zu Menge und Art des in den vorangegangenen Jahren aufgefangenen Abfalls vorliegen⁽¹⁴⁾. Die Kommission verweist darauf, dass der Abfallbewirtschaftungsplan auch Angaben zur „Art und Menge der aufgefangenen und behandelten Schiffsabfälle und Ladungsrückstände“ enthalten muss. Diese Angaben fehlten in den meisten Plänen, die die Kommission in den letzten Jahren geprüft hatte. Die Kommission hält diese Informationen für unerlässlich, um die Notwendigkeit und Geeignetheit der im Abfallbewirtschaftungsplan erläuterten Hafenauffangeinrichtungen tatsächlich bewerten zu können.

Schließlich ist der Abfallbewirtschaftungsplan auch ein wichtiges Instrument, um das gemäß Artikel 8 der Richtlinie geforderte Kostendeckungssystem anwenden zu können. Nach Anhang I muss der Abfallbewirtschaftungsplan auch eine Beschreibung des Gebührensystems enthalten. Diese Information sollte öffentlich verfügbar sein und einer laufenden Konsultation unterliegen.

2.2.2. Anwendungsbereich: Häfen, für die ein Abfallbewirtschaftungsplan zwingend vorgeschrieben ist

Gemäß der Richtlinie wird ein angemessener Abfallbewirtschaftungsplan für jeden Hafen gefordert, der als „ein Ort oder ein geografisches Gebiet, der/das so angelegt und ausgestattet wurde, dass er/es im Prinzip Schiffe, einschließlich Fischereifahrzeugen und Sportbooten, aufnehmen kann“ definiert wird⁽¹⁵⁾.

⁽¹¹⁾ „Ausschlussklausel“ in Artikel 1 Absatz 4 des Baseler Übereinkommens.

⁽¹²⁾ Rechtliche Bewertung des Baseler Übereinkommens, NEP/CHW.11/INF/22, <http://www.basel.int/implementation/LegalMatters/Ships/tabid/2405/Default.aspx>.

⁽¹³⁾ Insbesondere die Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 über die Verbringung von Abfällen, mit der das EU-Recht mit dem Baseler Übereinkommen in Einklang gebracht wird und die in ihrem Anhang VIII auf die verschiedenen Leitlinien für die umweltgerechte Behandlung von Abfällen verweist.

⁽¹⁴⁾ Abschnitt 2.3.1 des IMO-Handbuchs über Hafenauffangeinrichtungen.

⁽¹⁵⁾ Artikel 2 Buchstabe h.

In den Anwendungsbereich der Richtlinien fallen die Häfen, die normalerweise von Schiffen angelaufen werden, die unter die Richtlinie fallen⁽¹⁶⁾, d. h. alle Schiffe, die einen Hafen eines Mitgliedstaats anlaufen oder in diesem betrieben werden, ausgenommen Kriegsschiffe, Flottenhilfsschiffe und andere Schiffe, die Eigentum des Staates sind oder von diesem betrieben werden und nur für nichtgewerbliche staatliche Dienste eingesetzt werden⁽¹⁷⁾. Fischereifahrzeuge und Sportboote fallen ebenfalls in den Anwendungsbereich der Richtlinie und somit auch die von ihnen angelaufenen Häfen.

Angesichts des Anwendungsbereichs der Richtlinie können sich die Abfallbewirtschaftungspläne im Detail und im Umfang erheblich voneinander unterscheiden — sie können sich auf einen großen Handelshafen ebenso wie auf einen kleinen Fischereihafen oder einen Sporthafen beziehen. So findet für kleinere Häfen mit wenigen Abfallströmen oder mit sehr spezialisierten Schiffsdiensten möglicherweise nur ein Teil der in Anhang I aufgeführten Angaben Anwendung. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass es von der Größe, der geografischen Lage und der Art der in einem Hafen durchgeführten Tätigkeiten abhängt, was für einen Hafen als „geeignet“ gelten kann und welche Angaben im Detail in den jeweiligen Plan aufgenommen werden müssen.

Nach Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie kann ein Abfallbewirtschaftungsplan auch **regional** aufgestellt werden. In diesem Fall wird der Plan für mehrere Häfen aufgestellt und enthält die wesentlichen Elemente zusammengefasst in einem regionalen Plan. Die regionale Planung der Abfallbewirtschaftung in Häfen kann eine Lösung darstellen, sofern sie gewährleistet, dass die Schiffe keinen Anreiz haben, Abfälle auf See einzubringen. Bei der Ausarbeitung solcher regionalen Pläne kommt es darauf an, dass im Einklang mit Artikel 7 Absatz 2 die spezifische Lagerkapazität der betreffenden Schiffe ausreicht, um den zwischen den Anlaufhäfen anfallenden Abfall aufzufangen. Eine solche Planung erfordert die enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in derselben Region⁽¹⁸⁾.

Bei der Aufstellung eines regionalen Plans für mehrere Häfen und seiner regionalen Umsetzung sollte jeder Hafen im Verhältnis zu seinem Handelsvolumen einbezogen werden. In jedem Fall ist die Notwendigkeit und Verfügbarkeit geeigneter Hafenauffangeinrichtungen für jeden einzelnen Hafen festzulegen.

2.2.3. Konsultation mit den beteiligten Parteien

In Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie ist festgelegt, dass die beteiligten Parteien, insbesondere die Hafenbenutzer (oder deren Vertreter) bei der Aufstellung und Durchführung des Abfallbewirtschaftungsplans zu konsultieren sind. Das auch in Anhang I als grundlegende Anforderung genannte Konsultationsverfahren ermöglicht es den Hafenbehörden, die Bedürfnisse der Hafenbenutzer zu ermitteln und zu erfüllen. Nach Auffassung der Kommission ist ein konstruktiver Dialog zwischen der Hafenbehörde, den Abfallentsorgungsunternehmen, den Hafenbenutzern und anderen interessierten Kreisen, wie z. B. Umweltorganisationen, Voraussetzung für ein reibungsloses Funktionieren des Systems, insbesondere für den Aufbau geeigneter Einrichtungen, die den Erfordernissen der Schiffe genügen, die normalerweise den Hafen anlaufen. Indem im Rahmen einer Konsultation der Betroffenen festgestellt wird, mit welchen Abfallströmen durch Schiffe der Hafen zu rechnen hat, können die für die Ausarbeitung des Plans zuständigen Stellen diese Daten auswerten und einen geeigneten Abfallbewirtschaftungsplan ausarbeiten.

Die in Artikel 5 Absatz 1 genannten Konsultationen werden in Anhang I weiter präzisiert. Während sich Artikel 5 nur auf die Konsultationen zur Ausarbeitung eines neuen Abfallbewirtschaftungsplans bezieht, verweist Anhang I der Richtlinie auf „laufende“ Konsultationen. Angesichts der detaillierten Anforderungen an die Abfallbewirtschaftungspläne ist die Kommission der Ansicht, dass der Verweis auf die Konsultationen in Artikel 5 Absatz 1 so verstanden werden sollte, dass sich die Mitgliedstaaten mit den beteiligten Parteien *während* der ersten Ausarbeitung und *nach* Verabschiedung der Pläne ins Benehmen setzen, was auch als Grundlage für die Bewertung und (erneute) Genehmigung der Pläne dienen kann.

2.2.4. Bewertung, Genehmigung und Überwachung

Nach Artikel 5 Absatz 3 der Richtlinie bewerten und genehmigen die Mitgliedstaaten die Abfallbewirtschaftungspläne, überwachen deren Durchführung und sorgen dafür, dass sie zumindest alle drei Jahre und nach bedeutenden Änderungen des Hafenbetriebs erneut genehmigt werden.

— Bewertung und Genehmigung:

Bei der Prüfung der Abfallbewirtschaftungspläne stellen die zuständigen Behörden fest, ob der vorgelegte Plan mit den Anforderungen des Anhangs I der PRF-Richtlinie übereinstimmt. Wurde eine der verbindlichen Vorgaben des Anhangs I nicht angemessen berücksichtigt, sollte der Abfallbewirtschaftungsplan nicht genehmigt und der Hafenbehörde eine Begründung übermittelt werden, damit sie die beanstandeten Punkte unverzüglich nachbessern kann.

⁽¹⁶⁾ Artikel 3 Buchstabe b.

⁽¹⁷⁾ Artikel 3 Buchstabe a.

⁽¹⁸⁾ IMO-Richtlinien zur Sicherstellung ausreichender Hafenauffanganlagen, Absatz 5.15.

Alle drei Jahre und nach „bedeutenden Änderungen“ im Hafenbetrieb sollten die Häfen eine eingehende Überprüfung ihrer Abfallbewirtschaftungspläne vornehmen. In diesem Zusammenhang wurde die Frage aufgeworfen, welche Änderungen des Hafenbetriebs als „bedeutend“ anzusehen seien. Als bedeutend erachtet die Kommission Änderungen, die beispielsweise eine erhebliche strukturelle Zunahme oder Abnahme der Anzahl oder Art von Schiffen, die Entwicklung neuer Infrastruktur in dem Hafen, eine Veränderung in der Bereitstellung der Hafenauffangeinrichtungen oder neue bordseitige Behandlungstechniken beinhalten.

— Überwachung:

Auch wenn in der Richtlinie nicht im Einzelnen angegeben ist, wie die Überwachung der Umsetzung der Pläne durchgeführt werden soll, hält die Kommission es für unerlässlich, dass die ordnungsgemäße Umsetzung des Plans und der zweckgemäße Betrieb der Hafenauffangeinrichtungen wirksam überwacht werden. Zweck der Überwachung ist die Überprüfung und Gewährleistung, dass das System in der Praxis entsprechend dem genehmigten Abfallbewirtschaftungsplan funktioniert. Die Überwachung der Umsetzung des Plans sollte für alle Häfen Ad-hoc-Überprüfungen beinhalten, die mindestens einmal alle drei Jahre durchgeführt werden sollten und damit dem Rhythmus der regelmäßigen Erneuerung der Genehmigung entsprechen. Sollten regelmäßig Beschwerden wegen Unzulänglichkeiten der Hafenauffangeinrichtungen in einem bestimmten Hafen eingehen, sollten die Überprüfungen häufiger durchgeführt werden. Der Kommission ist sich der Tatsache bewusst, dass häufig andere Durchsetzungsstellen für die Überprüfungen von Hafeneinrichtungen als für die Überprüfungen an Bord von Schiffen zuständig sind und diese Überprüfungen auch anderen Rechtsvorschriften unterliegen. Hierzu verweist die Kommission auf die Bedeutung eines integrierten Rahmens für die Überwachung von Hafenauffangeinrichtungen gemäß Artikel 12 und einer guten Zusammenarbeit zwischen den an der Überwachung der Anwendung der Richtlinie beteiligten Durchsetzungsstellen.

2.2.5. Meldung von Unzulänglichkeiten

Neben transparenten Konsultationsverfahren kommt es darauf an, dass für die Meldung von Unzulänglichkeiten wirksame Verfahren vorhanden sind, damit der Betrieb der Hafenauffangeinrichtungen verbessert werden kann. Nach Artikel 4 Absatz 3 der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten Verfahren für die Meldung etwaiger Unzulänglichkeiten von Hafenauffangeinrichtungen festlegen, die mit denen der IMO in Einklang stehen. Nach Anhang I müssen diese Verfahren in den Abfallbewirtschaftungsplan aufgenommen und allen Hafenbenutzern zugänglich gemacht werden.

Da die Meldeverfahren denen der IMO angeglichen werden sollten, hält es die Kommission für angebracht, für diesen Zweck das IMO-Meldeformular⁽¹⁹⁾ zu verwenden. Nachdem das Meldeformular ausgefüllt und eine Kopie des Berichts des Kapitäns beigefügt wurde, sollte die Meldung so bald wie möglich zusammen mit etwaigen Belegen eingereicht werden. Um gemäß Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe f der Richtlinie sicherzustellen, dass die Kommission eine Kopie der gemeldeten Unzulänglichkeiten von Hafenauffangeinrichtungen enthält, ist es unerlässlich, nationale Verfahren hierfür festzulegen.

3. ENTLADUNG VON SCHIFFSABFÄLLEN

3.1. Die wichtigsten Grundsätze der obligatorischen Entladung

Artikel 7 ist einer der wichtigsten Artikel der Richtlinie, da er zur Erreichung ihres übergeordneten Ziels beiträgt, das Einbringen von Schiffsabfällen auf See zu verringern und den Schutz der Meeresumwelt zu verbessern. Aufgrund dieses Artikels ist der Kapitän eines Schiffes, das einen EU-Hafen angelaufen hat, grundsätzlich verpflichtet, „vor dem Auslaufen alle Schiffsabfälle in einer Hafenauffangeinrichtung [zu entladen]“.

Von der Verpflichtung zur Entladung der Schiffsabfälle ist der Kapitän nur dann entbunden, wenn aus dem zwingend vorzulegenden Meldeformular hervorgeht, dass genügend spezifische Lagerkapazität für den gesamten Schiffsabfall vorhanden ist. In diesem Punkt geht die Richtlinie über die Verpflichtungen des MARPOL-Übereinkommens hinaus, das lediglich die Bereitstellung geeigneter Hafenauffangeinrichtungen, jedoch nicht deren Nutzung über das Maß hinaus vorschreibt, das in den Standards über das Einbringen von Schiffsabfällen implizit vorgesehen ist⁽²⁰⁾. Artikel 10 legt fest, dass Ladungsrückstände in den Hafenauffangeinrichtungen gemäß den MARPOL-Vorschriften zu entsorgen sind, so dass sich die Richtlinie hier eng an die Anforderungen des MARPOL-Übereinkommens anlehnt.

3.2. Obligatorische Entladung aller Abfälle

Gemäß Artikel 7 Artikel 1 entlädt der Kapitän eines Schiffes, das einen EU-Hafen angelaufen hat, vor dem Auslaufen alle Schiffsabfälle in einer Hafenauffangeinrichtung.

Als Schiffsabfälle gelten „alle Abfälle, einschließlich Abwasser, sowie Rückstände außer Ladungsrückständen, die während des Schiffsbetriebs anfallen und in den Geltungsbereich der Anlagen I, IV und V von MARPOL 73/78 fallen, sowie ladungsbedingte Abfälle gemäß den Durchführungsleitlinien der Anlage V von MARPOL 73/78“⁽²¹⁾. Die Kommission stellt dazu fest, dass Ladungsrückstände demnach nicht unter die in Artikel 7 festgelegte allgemeine Verpflichtung zur Entladung fallen, sondern entsprechend Artikel 10 gemäß dem MARPOL-Übereinkommen zu entladen sind.

⁽¹⁹⁾ MEPC.1/Circ.834, Anhang, Anlage 1.

⁽²⁰⁾ Standards für das Einbringen von Schiffsabfällen auf See sind in den jeweiligen Anlagen des MARPOL-Übereinkommens festgelegt und enthalten Angaben zu den Mengen und Bedingungen, unter denen eine derartige Einbringung zulässig ist.

⁽²¹⁾ Artikel 2 Buchstabe c.

Die Frage, inwieweit Abfälle, deren Einbringen auf See gemäß den Standards und Bedingungen des MARPOL-Übereinkommens rechtlich zulässig ist, unter die Entladungspflicht fallen, stellt sich insbesondere im Zusammenhang mit Abwasser, dessen Einleitung auf See gemäß MARPOL unter bestimmten Bedingungen gestattet ist⁽²²⁾.

In diesem Zusammenhang verweist die Kommission darauf, dass eines der Ziele zum Zeitpunkt der Verabschiedung dieser Richtlinie darin bestand, das MARPOL-Übereinkommen umzusetzen⁽²³⁾. Zudem räumt die Kommission ein, dass Anhang II der Richtlinie⁽²⁴⁾ die Möglichkeit der Abweichung von der Meldepflicht für Abwasser vorsieht, dessen Einleitung auf See gemäß Anlage IV des MARPOL-Übereinkommens rechtlich zulässig ist⁽²⁵⁾. Gleichzeitig unterstreicht die Kommission, dass die Verpflichtung zur Entladung insgesamt vor dem Hintergrund der Ziele der Richtlinie ausgelegt werden sollte, nämlich die Einbringung von Schiffsabfällen auf See zu verringern und den Schutz der Meeresumwelt zu verbessern. Daher ist die Kommission der Auffassung, dass eine gemäß dem MARPOL-Übereinkommen zulässige Einbringung nicht automatisch aus der Entladungspflicht der Richtlinie ausgeschlossen werden kann. In diesem Zusammenhang ist es auch wichtig festzustellen, dass Abwasser von der Anwendung des Artikels 8 über die Gebühren für Schiffsabfälle nicht ausgenommen ist.

Zudem wurde unter Bezugnahme auf die Entladungspflicht in Artikel 7 die Frage aufgeworfen, ob Abfälle, die bei der Reparatur von Schiffen anfallen, als Schiffsabfälle gelten und als solche in eine Hafenauffangeinrichtung entladen werden müssen. Insbesondere wurde argumentiert, dass diese Abfälle als „Betriebsabfälle“ im Sinne der Anlage V des MARPOL-Übereinkommens gelten könnten, in dem Betriebsabfälle als *„sämtliche nicht unter andere Anlagen fallende Abfälle in fester Form (einschließlich Schlämmen) [bezeichnet werden], die während der normalen Wartung oder des Betriebs des Schiffes gesammelt werden oder von Material stammen, das für das Stauen und den Umschlag von Ladung verwendet wurde“*⁽²⁶⁾.

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass Abfälle aus Reparaturtätigkeiten in Schiffsreparaturwerften nicht als „Schiffsabfälle“ im Sinne der Richtlinie gelten, da sie nicht unter den Anwendungsbereich von Anlage V des MARPOL-Übereinkommens fallen. Die Begriffsbestimmung von „Betriebsabfällen“ in MARPOL Anlage V, insbesondere der Verweis auf die „normale Wartung und den Betrieb des Schiffes“ schließt Abfälle aus Schiffsreparaturtätigkeiten in Reparaturwerften aus. Folglich unterliegen Abfälle aus diesen Tätigkeiten der gemeinsamen Verantwortung des Schiffes und der Reparaturwerft, die die notwendigen Vorkehrungen für die Entladung und die weitere Behandlung des Abfalls unter vollständiger Einhaltung des EU-Abfallrechts treffen sollten⁽²⁷⁾.

3.3. Ausreichende Lagerkapazität

Damit die Schiffe nicht in jedem Hafen ihren Abfall entladen müssen, sofern die Abfallmengen nicht auf ein potenzielles Einbringen auf See schließen lassen, ist in Artikel 7 Absatz 2 eine Ausnahme von der Entladungspflicht vorgesehen. Dort heißt es:

„(...) darf ein Schiff ohne Entladung der Schiffsabfälle seine Fahrt zum nächsten Anlaufhafen fortsetzen, wenn aus den gemäß Artikel 6 und Anhang II gemachten Angaben hervorgeht, dass genügend spezifische Lagerkapazität für alle angefallenen und während der beabsichtigten Fahrt des Schiffes bis zum Entladehafen anfallenden Schiffsabfälle vorhanden ist.“

Die Kommission unterstreicht, dass Artikel 7 Absatz 2 der Richtlinie eine Ausnahme von der Entladungspflicht darstellt und eng ausgelegt werden muss.

Um genau feststellen zu können, wie groß die spezifische Lagerkapazität eines Schiffes ist, sind die Angaben in dem gemäß Artikel 6 und Anhang II auszufertigenden Meldeformular zu überprüfen. Gemäß Artikel 6 der Richtlinie hat der Kapitän eines Schiffes (mit Ausnahme von Fischereifahrzeugen oder Sportbooten), der einen EU-Hafen anlaufen möchte, die Pflicht, das in Anhang II der Richtlinie enthaltene Formular auszufüllen und diese Angaben der zuständigen Behörde im Mitgliedstaat des nächsten Anlaufhafens zu übermitteln. Anhang II enthält eine detaillierte Liste der zu meldenden Angaben, darunter auch eine Tabelle, in der die verschiedenen Arten von Abfällen und Ladungsrückständen erfasst werden, wie die im vorherigen Hafen⁽²⁸⁾ entladenen Abfälle und Ladungsrückstände und der zu entladende und/oder an Bord verbleibende Abfall unter Angabe des Anteils der maximalen spezifischen Ladekapazität.

⁽²²⁾ MARPOL erlaubt zwar auch das Einbringen anderer Arten von Schiffsabfällen, doch die Standards für das Einbringen der in den Anlagen I und V genannten Abfälle sind zwischenzeitlich deutlich restriktiver geworden, so dass nur noch äußerst kleine Mengen der in Anlage I genannten Abfälle und nur einige Kategorien der in Anlage V genannten Abfälle unter bestimmten Bedingungen auf See eingebracht werden dürfen.

⁽²³⁾ Siehe Erwägungsgrund 3 der Richtlinie 2000/59/EG.

⁽²⁴⁾ Richtlinie 2007/71/EG der Kommission zur Änderung von Anhang II der Richtlinie 2000/59/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Hafenauffangeinrichtungen für Schiffsabfälle und Ladungsrückstände.

⁽²⁵⁾ Regel 11 der Anlage IV des MARPOL-Übereinkommens.

⁽²⁶⁾ Regel 1.12 Anlage V MARPOL.

⁽²⁷⁾ Insbesondere der Abfallrahmenrichtlinie.

⁽²⁸⁾ Anhang II der Richtlinie 2000/59/EG wurde durch die Richtlinie (EU) 2015/2087 der Kommission vom 18. November 2015 geändert, um die Arten und Mengen von Abfällen, die im vorherigen Hafen entladen wurden, in die Tabelle mit den zu meldenden Angaben aufzunehmen.

Um feststellen zu können, ob die spezifische Ladekapazität für den weiteren Weg des Schiffes ausreicht, ist es auch wichtig, die Abfallmenge zu berücksichtigen, die zwischen dem Auslauf- und dem nächsten Anlaufhafen wahrscheinlich an Bord des Schiffes anfallen wird. Die Menge des an Bord eines Schiffes anfallenden Abfalls hängt von statischen Faktoren (Art des Schiffes, Baujahr, Motorleistung usw.) und von eher veränderlichen Faktoren ab (z. B. Menge der an Bord befindlichen Ladung, Reisebedingungen, Streckenplanung und Zahl der Fahrgäste an Bord). Zudem gibt es eine Reihe von Faktoren, die deutlich zu einer Verringerung der Abfallmengen an Bord beitragen, wie beispielsweise die Wiederverwertung von Abfall, die Verbrennung an Bord und die Verwendung von Schiffsdiesel, und ebenfalls in die Ermittlung der verbleibenden Lagerkapazität einfließen sollten.

Da jeder Abfallstrom unterschiedlich behandelt wird und in der Meldung gemäß Anhang II der Richtlinie jede Art von Abfall zusammen mit der maximalen Lagerkapazität und der Menge des an Bord verbleibenden Abfalls angegeben werden muss, hält es die Kommission für notwendig, dass die Lagerkapazität für jede Art von Abfall kalkuliert werden muss. Dies kann dazu führen, dass auf einem Schiff die Lagerkapazität insgesamt zwar ausreicht, aber für eine oder mehrere Arten von Abfällen nicht genügend Lagerkapazität vorhanden ist, weshalb das Schiff seine Fahrt zum nächsten Anlaufhafen nicht fortsetzen darf.

3.4. Vorgesehener Entladehafen

Artikel 7 Absatz 2 bezieht sich auf den vorgesehenen „Entladehafen“. Zu klären ist die Frage, ob unter dem „vorgesehenen Entladehafen“ der „nächste Anlaufhafen“ zu verstehen ist.

Die Kommission erinnert daran, dass es sich bei dem in Artikel 7 Absatz 2 festgelegten System um ein Hafen-zu-Hafen-System handelt. Artikel 7 Absatz 2 Unterabsatz 1 bezieht sich auf die Erlaubnis, dass ein Schiff seine Fahrt zum „nächsten Anlaufhafen“ fortsetzen darf. Genau auf dieser Grundlage bewerten die zuständigen Behörden, ob an Bord genügend Ladekapazität für den gesamten Schiffsabfall vorhanden ist, um so zu verhindern, dass Abfälle auf dem Weg zum nächsten Anlaufhafen auf See eingebracht werden. Diese Angaben werden auch mit der für den Anlaufhafen bestimmten Meldung vor Ankunft übermittelt, damit dieser Hafen entsprechend den Erfordernissen des Schiffes die geeigneten Hafenauffangeinrichtungen zur Verfügung stellen kann. Die in Artikel 7 Absatz 2 genannte Genehmigung des Anlaufhafens, kann sich nur auf die Weiterfahrt des Schiffes zum nächsten Anlaufhafen beziehen, jedoch nicht darüber hinaus. Dieser Logik folgend sollte der „Entladehafen“ (gemäß Artikel 7 Absatz 2) als „nächster Anlaufhafen“ verstanden werden, da es Aufgabe der Behörden des nächsten Anlaufhafens ist, angesichts der verfügbaren Lagerkapazität zu bewerten, ob das betreffende Schiff seine Fahrt zu einem weiteren Hafen fortsetzen kann.

In Artikel 7 Absatz 2 heißt es: *„Gibt es triftige Gründe für die Annahme, dass in dem vorgesehenen Entladehafen keine geeigneten Einrichtungen zur Verfügung stehen, oder ist dieser Hafen nicht bekannt, sodass die Gefahr besteht, dass die Abfälle auf See eingebracht werden, so ergreift der Mitgliedstaat alle erforderlichen Maßnahmen zur Verhinderung der Meeresverschmutzung; gegebenenfalls verlangt er, dass der Schiffsabfall entladen wird, bevor das Schiff den Hafen verlässt.“*

Daher müssen die zuständigen Behörden die Lage in dem vorgesehenen Entladehafen bewerten und insbesondere feststellen, ob in diesem Hafen geeignete Hafenauffangeinrichtungen zur Verfügung stehen. Die Kommission räumt ein, dass sich dies als schwierig erweisen kann, wenn der vorgesehene Entladehafen außerhalb der EU liegt oder nicht bekannt ist.

Während sich die Anwendung von Artikel 7 Absatz 2 im Falle von EU-Häfen im Rahmen des „Hafen-zu-Hafen-Systems“ und mit Hilfe des gemäß Artikel 12 Absatz 3 der Richtlinie entwickelten Informations- und Überwachungssystems (siehe Abschnitt 3.5.2) überwachen lässt, ist dies nicht möglich, wenn der nächste Anlaufhafen außerhalb der EU liegt. Bei Schiffen, die aus EU-Häfen auslaufen, hält es die Kommission daher für besonders wichtig, dass die zuständigen Behörden die ausreichende Lagerkapazität an Bord dieser Schiffe überprüfen, bevor diese die Erlaubnis erhalten, mit noch an Bord befindlichen Abfällen auszulaufen, und — sofern in der IMO-GISIS-Datenbank⁽²⁹⁾ Informationen hierzu vorliegen — die Verfügbarkeit von Hafenauffangeinrichtungen überprüfen.

3.5. Überwachung und Durchsetzung

3.5.1. Überwachung

Die Mitgliedstaaten sind gehalten, die für das Schiff auf dem Meldeformular gemachten Angaben zu den Abfällen angemessen zu prüfen⁽³⁰⁾. Diese Prüfung sollte die Behörden in die Lage versetzen, die für dieses Schiff geeigneten Hafenauffangeinrichtungen bereitzuhalten, und die Entladung der Abfälle zu überwachen sowie die Lagerkapazität zu bewerten.

⁽²⁹⁾ Angaben zu Hafenauffangeinrichtungen in verschiedenen Häfen können dem *Global Integrated Shipping Information System (GISIS)* entnommen werden: <https://gisiss.imo.org/Public/Default.aspx>.

⁽³⁰⁾ Artikel 12 Buchstabe d.

Die von der Kommission vorgenommene Auswertung hat gezeigt, dass in den Mitgliedstaaten derzeit sowohl aktive wie auch passive Genehmigungsverfahren angewandt werden, um einem Schiff das Auslaufen mit Schiffsabfällen an Bord zu gestatten.

- Aktive Genehmigung — Nachdem das Meldeformular angemessen geprüft und die spezifische Lagerkapazität an Bord als ausreichend bewertet wurde, wird für die Schiffe eine ausdrückliche schriftliche Genehmigung zum Auslaufen aus dem Hafen erteilt. Dies geschieht entweder mit einer Bescheinigung oder einer einfachen Benachrichtigung, die an Bord des Schiffes mitzuführen ist. Oder:
- Passive Genehmigung — ein Tätigwerden ist nur vorgesehen, sofern nach einer angemessenen Prüfung des Meldeformulars oder bei Nichtvorliegen des Meldeformulars Grund zu der Annahme besteht, dass das Schiff die in dieser Richtlinie festgelegten Anforderung hinsichtlich der Entladung von Abfällen nicht erfüllt. In diesem Fall wird eine PRF-Überprüfung veranlasst. Wird bei dieser Überprüfung festgestellt, dass die Lagerkapazität an Bord nicht ausreicht, wird das Schiff aufgefordert, den Abfall vor dem Auslaufen zu entladen. In allen anderen Fällen erhält das Schiff die Erlaubnis, seine Fahrt zum nächsten Anlaufhafen fortzusetzen, ohne dass von den Behörden eine ausdrückliche Genehmigung in schriftlicher oder elektronischer Form erteilt wird.

Weder nach Artikel 7 Absatz 2 noch nach Artikel 11 oder Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe d wird die Ausstellung einer ausdrücklichen Genehmigung für das Auslaufen des Schiffes zum nächsten Anlaufhafen verlangt. Daher hält die Kommission sowohl die aktive als auch die passive Genehmigung als mit der Richtlinie vereinbar.

3.5.2. Informations- und Überwachungssystem

Um die Mitgliedstaaten bei der Ermittlung der Schiffe zu unterstützen, die ihre Abfälle nicht gemäß der Richtlinie entladen haben, sieht die Richtlinie den Aufbau eines angemessenen Informations- und Überwachungssystems vor.

Die Kommission hat sich zum Aufbau dieses Systems innerhalb des bereits bestehenden SafeSeaNet verpflichtet, das durch die Richtlinie 2002/59/EG über die Einrichtung eines gemeinschaftlichen Überwachungs- und Informationssystems für den Schiffsverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 93/75/EWG des Rates⁽³¹⁾ eingerichtet wurde, und beabsichtigt, das System mit einem eigenen Berichterstattungs- und Überwachungsmodul innerhalb der von der EMSA betriebenen Überprüfungsdatenbank der Hafenstaatkontrolle (THETIS) zu verknüpfen.

Seit dem 1. Juni 2015 sind die nationalen Behörden verpflichtet, die Vorab-Meldungen von Abfällen über das nationale einzige Fenster⁽³²⁾ elektronisch auszutauschen und hierfür das System der Union für den Seeverkehrsinformationsaustausch (SafeSeaNet) zu nutzen⁽³³⁾. Hierzu wurde auf der Grundlage der Richtlinie 2010/65/EU im Rahmen der Geschäftsregeln eine elektronische Abfallbenachrichtigung entwickelt. Zudem haben die Mitgliedstaaten und die Kommission vereinbart, dass die Informationen über die Schiffe, die ihre Schiffsabfälle und Laderückstände nicht entladen haben, über das SafeSeaNet⁽³⁴⁾ übermittelt werden sollten. Die Kommission geht davon aus, dass dieses System sowohl die Mitgliedstaaten bei der ordnungsgemäßen Umsetzung der Richtlinie als auch die Unternehmen unterstützt, die durch eine effiziente Abwicklung der Meldepflichten ihre Umschlagzeiten in den Häfen verkürzen können.

In diesem Zusammenhang verweist die Kommission darauf, dass wenngleich für die Abfallmeldung gemäß Anhang II eine formale Unterschrift des Schiffskapitäns gefordert wird, bei der elektronischen Übermittlung des Meldeformulars keine schriftliche Unterschrift verlangt wird und die Zertifikate der Daten ausreichen, um die Person, die das Meldeformular einreicht, zu identifizieren⁽³⁵⁾.

3.5.3. Durchsetzung (Überprüfungen)

In Artikel 11 der Richtlinie ist das Überprüfungssystem festgelegt. Grundsätzlich müssen die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass *alle* Schiffe einer Überprüfung unterzogen werden können und dass eine ausreichende Zahl solcher Überprüfungen durchgeführt wird. Die Kommission verweist darauf, dass dieses allgemeine Überprüfungserfordernis auch Fischereifahrzeuge und Sportboote mit einschließt. In der Praxis kann es sich jedoch als unmöglich erweisen, alle Schiffe zu kontrollieren, die ihre Abfälle nicht im Hafen entladen, weshalb in der Richtlinie Kriterien festgelegt sind, nach denen Schiffe zur Überprüfung ausgewählt werden sollten.

⁽³¹⁾ ABl. L 208 vom 5.8.2002, S. 10.

⁽³²⁾ Artikel 5 der Richtlinie 2010/65/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über Meldeformalitäten für Schiffe beim Einlaufen in und/oder Auslaufen aus Häfen der Mitgliedstaaten und zur Aufhebung der Richtlinie 2002/6/EG (AbI. L 283 vom 29.10.2010, S. 1).

⁽³³⁾ Festgelegt in der Richtlinie 2002/59/EG.

⁽³⁴⁾ Siehe SAFESEANET: *Incident Report Guidelines*.

⁽³⁵⁾ Vereinbarung von der eMS-Gruppe, die auf der Grundlage der Richtlinie 2010/65/EU eingesetzt wurde, *Waste message — Business Rules*, Version 0.9, 19. März 2012.

Gemäß Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe a der Richtlinie sollten die Mitgliedstaaten bei der Auswahl der zu überprüfenden Schiffe *besonderes Augenmerk* auf Schiffe (die keine Fischereifahrzeuge und keine Sportboote mit einer Zulassung für bis zu zwölf Passagiere sind) richten, die die Meldeanforderungen des Artikels 6 nicht erfüllt haben oder bei denen die Prüfung der vom Kapitän gelieferten Angaben andere Gründe für die Annahme ergeben hat, dass das Schiff die Vorschriften der Richtlinie nicht befolgt.

Aus Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe a ergibt sich, dass für die gezielte Auswahl von Schiffen zu Überprüfungs Zwecken das Meldeformular das wichtigste Instrument ist. In diesem Zusammenhang unterstreicht die Kommission die Notwendigkeit eines wirksamen Informationsaustauschs zwischen den zuständigen Behörden und den Durchsetzungsstellen. So kommt es vor allem auf folgende Informationsflüsse an:

- Die betreffende Durchsetzungsstelle und ihre Inspektoren müssen unverzüglich Zugang zu den Meldungen haben.
- Der Hafen sollte der für die PRF-Überprüfungen zuständigen Behörde jegliche Unvereinbarkeiten mit der Richtlinie unverzüglich melden, u. a. wenn keine Meldung vorgelegt oder keine Abfälle entladen werden.
- Die zuständige Behörde jedes Mitgliedstaats sollte
 - die Berichte des Hafens oder Dritter über Unvereinbarkeiten entgegennehmen, insbesondere Berichte über solche Schiffe, die die Anforderungen der Richtlinie nicht erfüllen;
 - die zuständige Behörde des nächsten Anlaufhafens davon unterrichten, dass unter Verletzung der Artikel 7 und 10 der PRF-Richtlinie keine Entladung des Abfalls erfolgt ist, damit das Schiff nicht die Erlaubnis erhält, den Hafen zu verlassen, bis eine gründlichere Bewertung gemäß Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe d vorgenommen wurde.

3.5.3.1. Umfang der PRF-Überprüfungen

Die Richtlinie ermöglicht es ausdrücklich, dass die Durchsetzung auf der Grundlage der Richtlinie über die Hafenstaatkontrolle ⁽³⁶⁾ erfolgen kann. Gleichzeitig wird in der Richtlinie klargestellt, dass unabhängig davon, auf welcher Grundlage die Überprüfungen durchgeführt werden, ein Anteil von 25 % der Schiffe einzuhalten ist. Die Kommission verweist darauf, dass sich das Erfordernis, 25 % der Schiffe zu überprüfen, aus der ehemaligen Richtlinie über die Hafenstaatkontrolle ableitet (Richtlinie 95/21/EG), die zum Zeitpunkt der Verabschiedung dieser Richtlinie in Kraft war. Im aktuellen System der Hafenstaatkontrolle, das mit der Richtlinie 2009/16/EG eingeführt wurde, wurde dieses Erfordernis aufgehoben und stattdessen der Überprüfungsaufwand anteilmäßig auf die einzelnen Mitgliedstaaten verteilt und ein risikobasierter Auswahlmechanismus angewandt.

In den Erwägungsgründen der Richtlinie wird die Notwendigkeit hervorgehoben, gezielte Überprüfungen vorzunehmen, um festzustellen, ob die Bestimmungen dieser Richtlinie eingehalten werden, wobei die Zahl dieser Überprüfungen hoch genug sein sollte, um von der Nichteinhaltung abzuschrecken ⁽³⁷⁾. Dieser Grundsatz der gezielten Überprüfungen findet sich auch in dem mit Artikel 11 eingeführten Gesamtsystem wieder, bei dem die Angaben in der Meldung bzw. das Nichtvorliegen einer Meldung als Auswahlkriterium gelten. Daher ist die Kommission der Auffassung, dass es bei dem in der PRF-Richtlinie festgelegten Überprüfungssystem weniger darauf ankommen sollte, das Ziel von 25 % zu erreichen, als vielmehr ebenfalls einem risikoabhängigen Ansatz, ähnlich dem der geltenden Richtlinie über die Hafenstaatkontrolle, zu folgen.

Die Kommission betont jedoch, dass eine korrekte Anwendung und Durchsetzung der PRF-Richtlinie zu jedem Zeitpunkt gewährleistet sein muss, insbesondere die korrekte Anwendung der Auswahlkriterien für die Überprüfungen, die von den Kriterien abweichen, die im Rahmen der Richtlinie über die Hafenstaatkontrolle herangezogen werden. Zudem ist es wichtig, dass auch Fahrzeuge, die nicht verpflichtet sind, einem Hafen eine Abfallmeldung zu übermitteln, wie beispielsweise Fahrzeuge im Linienverkehr, Fischereifahrzeuge und Sportboote (mit einer Zulassung für bis zu zwölf Passagiere), überwacht und überprüft werden. Nach Artikel 11 Absatz 3 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Kontrollverfahren einzurichten, um sicherzustellen, dass auch Fischereifahrzeuge und Sportboote die Richtlinie erfüllen.

Andererseits haben Schiffe, die die Richtlinie befolgen, bei denen es jedoch aufgrund von Unzulänglichkeiten von Hafenauffangeinrichtungen zu unnötigen Verzögerungen kommt, das Recht auf Schadenersatz (Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe h).

3.5.3.2. Untersagen des Auslaufens eines Schiffes („Holding“) und das Informationsaustauschsystem

Ist die zuständige Behörde mit den Ergebnissen der Überprüfung nicht zufrieden, muss sie dafür sorgen, dass das Schiff den Hafen nicht verlässt, bevor es seine Abfälle entladen hat. Damit bietet die Richtlinie die Rechtsgrundlage dafür, dem Schiff das Auslaufen zu untersagen, und legt die Bedingungen hierfür fest, auch wenn sich — wie vorstehend erläutert — die Grundlagen, Verfahren und das Gesamtsystem für das Festhalten eines Schiffes aus dem Hafenstaatkontrollrahmen ableiten lassen, worauf Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe b ausdrücklich Bezug nimmt. Auch wenn der Rechtsrahmen möglicherweise identisch ist, ist das Untersagen des Auslaufens eines Schiffes („holding“) auf der Grundlage der PRF-Richtlinie vom Festhalten eines Schiffes („detention“) auf der Grundlage der Richtlinie über die Hafenstaatkontrolle zu unterscheiden.

⁽³⁶⁾ Richtlinie 2009/16/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 über die Hafenstaatkontrolle (ABl. L 131 vom 28.5.2009, S. 57).

⁽³⁷⁾ Erwägungsgrund 18 der Richtlinie.

Die Entscheidung, einem Schiff wegen Nichteinhaltung der in den Artikeln 7 und 10 festgelegten Pflicht zur Entladung der Abfälle das Auslaufen zu untersagen, kann sich auch auf die Informationen stützen, die der vorherige Anlaufhafen übermittelt hat und durch die „eindeutig nachgewiesen“ ist, dass diese Pflicht nicht erfüllt wurde. In diesen Fällen erhält das Schiff keine Genehmigung zum Auslaufen, bis die Aspekte der Einhaltung der Abfallentladungsbestimmungen genauer geprüft worden sind.

Im Mittelpunkt der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten zur Durchsetzung der Richtlinie steht das Meldesystem, mit dem die Häfen einschlägige Informationen wirksam austauschen. Die Kommission plant, das in Artikel 12 Absatz 3 der Richtlinie vorgesehene System weiter auszubauen und in die bestehenden Meldesysteme zu integrieren.

4. AUSNAHMEN

4.1. Bedingungen

Um eine übermäßige administrative und finanzielle Belastung für Schiffe zu vermeiden, die häufig und regelmäßig dieselben Häfen anlaufen, können die Mitgliedstaaten auf der Grundlage von Artikel 9 diese Schiffe von folgenden Pflichten befreien:

- der Vorausmeldung der Abfälle (Artikel 6);
- der Pflicht zur Entladung der Schiffsabfälle (Artikel 7 Absatz 1);
- der Zahlung der Abfallgebühr (Artikel 8).

In Anwendung des Auslegungsgrundsatzes *a maiore ad minus* können Mitgliedstaaten, die ein Schiff von allen Anforderungen befreien, dieses Schiff auch von nur einer dieser Anforderungen befreien. Der gleichen Logik folgend haben sie auch die Möglichkeit, einem Schiff, dem sie eine Ausnahme für die Entladung aller Arten von Schiffsabfällen gewährt haben, diese Ausnahme für nur eine Art oder bestimmte Arten von Schiffsabfällen zu gewähren.

Artikel 9 enthält zwei kumulative Bedingungen für die Gewährung von Ausnahmen:

- a) Das Schiff läuft im Liniendienst häufig und regelmäßig einen Hafen an, und
- b) es kann hinreichend nachgewiesen werden, dass die Entladung von Schiffsabfällen und die Bezahlung der Gebühren in einem auf der Fahrtstrecke des Schiffes liegenden Hafen gewährleistet sind.

Diese Bedingungen wurden auf EU-Ebene jedoch bisher nicht klar definiert, weshalb die Behörden der Mitgliedstaaten bei der Auslegung dieser zentralen Begriffe einen großen Spielraum haben. Folglich gibt es große Unterschiede zwischen den Ausnahmeregelungen der einzelnen Mitgliedstaaten, weshalb einige zentrale Begriffe der Klärung bedürfen.

4.1.1. Schiffe, die im Liniendienst häufig und regelmäßig einen Hafen anlaufen

Der Begriff „Liniendienst mit häufig und regelmäßig angelaufenen Häfen“ wurde in der Richtlinie nicht näher definiert. Die Kommission ist der Auffassung, dass sich aus den Verfahren⁽³⁸⁾, die sich in den Mitgliedstaaten bewährt haben, folgende Auslegungen ableiten lassen:

- Liniendienst: Für das betreffende Schiff muss eine öffentlich zugängliche oder geplante Liste mit den Abfahrts- und Ankunftszeiten für die betreffenden Häfen oder Terminals vorliegen, oder seine sich wiederholenden⁽³⁹⁾ Überfahrten stellen einen erkennbaren Fahrplan dar. Bei diesem Fahrplan o. Ä. kann es sich auch um Bekanntgaben von Fahrzeiten handeln. Der Schiffsfahrplan muss im Voraus festgelegt werden und für mindestens vier Monate unter Einbeziehung der saisonalen Fahrzeiten unverändert bleiben.
- Regelmäßig: Das Schiff muss wiederholt Fahrten nach einem gleichbleibenden Muster ausschließlich zwischen den betreffenden Häfen oder Terminals oder aber eine Reihe von Fahrten von oder zu demselben Hafen ohne Zwischenstopps durchführen.
- Häufig: Das Schiff muss den Hafen, für die die Ausnahme gilt, sowie den Hafen, an dem es den Schiffsabfall entlädt, mindestens einmal alle zwei Wochen anlaufen.

⁽³⁸⁾ Die Auslegung stützt sich auf die Begriffsbestimmungen, die derzeit von den HELCOM-Vertragsstaaten in der Empfehlung 28E/10 verwendet wird: *Guidelines for the establishment of a harmonized „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*, die am 15. November 2007 verabschiedet wurde, <http://helcom.fi/Recommendations/Rec%2028E-10.pdf>, und auf die Leitlinien des Vereinigten Königreichs (UK Marine Guidance Note MGN 387, „Guidance on the Merchant Shipping and Fishing Vessels (Port Waste Reception Facilities), Regulations 2003 and amendments“).

⁽³⁹⁾ „Wiederholend“ bezeichnet Fahrten im Rahmen von Shuttlediensten oder Diensten vom Typ „Turn up and go“ auf sehr kurzen Strecken.

Eine weitere Frage ist die Art der Schiffe, die unter die Ausnahmeregelung fallen können — insbesondere wenn Artikel 9 auf Schwimmbagger, Lotsenboote oder Fähren mit kurzen Fährstrecken Anwendung finden würde. Zunächst sei festgestellt, dass Artikel 9 nicht zwischen verschiedenen Schiffskategorien differenziert. Zudem ist die Kommission der Auffassung, dass Schiffe, bei denen der Auslauf- und der Anlaufhafen identisch sind, schon allein aus diesem Grund nicht aus dem Anwendungsbereich von Artikel 9 ausgeschlossen werden sollten. Es erscheint durchaus nachvollziehbar, dass ein Schiff im Linienverkehr häufig und regelmäßig einen (einzig) Hafen anläuft, weshalb eine Ausnahmeregelung im Sinne von Artikel 9 allein wegen der Vereinfachung zu rechtfertigen ist. Vor dem Hintergrund der Definition von „Hafen“ sollten zudem Schiffe, die Dienste innerhalb dieses Gebiets oder zwischen den Terminals desselben Hafens anbieten, die Bestimmungen von Artikel 9 für sich geltend machen können, sofern sie auch die Bestimmung erfüllen, dass hinreichende Regelungen für die Bezahlung und Entladung in angemessenen Abständen nachgewiesen sind.

4.1.2. *Hinreichender Nachweis für eine Regelung*

Nach Artikel 9 Absatz 1 der PRF-Richtlinie besteht eine Voraussetzung für die Gewährung einer Ausnahme darin, dass „hinreichend nachgewiesen werden kann, dass die Entladung von Schiffsabfällen und die Bezahlung der Gebühren in einem auf der Fahrtstrecke des Schiffes liegenden Hafen durch eine Regelung gewährleistet sind“.

Für eine ordnungsgemäße Anwendung der Ausnahmeregelung kommt es ganz entscheidend auf die Qualität des Nachweises an, mit dem der Antrag auf Ausnahmegewährung untermauert wird.

Ausgehend von den von nationalen oder regionalen Stellen ausgegebenen Leitlinien hält die Kommission die folgenden Nachweise zusammengefasst für „hinreichend“, wenn sie vom Betreiber des Schiffes vorgelegt werden:

- Nachweis eines unterzeichneten Vertrags oder von unterzeichneten Verträgen über alle Arten von Schiffsabfällen mit einem Hafen oder mit einem registrierten Abfallentsorgungsunternehmen in dem Hafen, in dem der Abfall entladen wird, zusammen mit einer Angabe zur Häufigkeit der Abfallentladung in diesen Einrichtungen;
- Empfangsbestätigungen und sonstige Nachweise dafür, dass der Vertrag oder die Regelung wirksam ist;
- Nachweis darüber, dass diese Regelung akzeptiert wird und zwar von dem Hafen, der die Schiffsabfälle entgegennimmt, dem Hafen/den Häfen, für den/die die Ausnahmeregelung gilt und von sonstigen Häfen auf der Strecke.

Das Erfordernis eines Vertrags schließt die Möglichkeit aus, eine Ausnahme allein aufgrund häufigen Anlaufens zu gewähren. Der Nachweis sollte durch einen Beleg ergänzt werden, aus dem hervorgeht, dass der Vertrag wirksam ist und in der Praxis angewandt wird, um einen Missbrauch der Ausnahmeregelung zu vermeiden. Der letzte Punkt enthält einen Verweis auf die Billigung der Regelung durch den Hafen, in dem der Vertrag geschlossen wurde. Dieses Erfordernis trägt dazu bei, Situationen zu vermeiden, in denen der Hafenbehörde nicht einmal bekannt ist, dass ein Mitgliedstaat einem Schiff aufgrund des häufigen Anlaufens eines bestimmten Hafens eine Ausnahme gewährt hat. Den Aufwand für die Vorlage der geforderten Informationen trägt der Schiffsbetreiber.

Schiffen, die zwischen drei oder mehr Häfen verkehren, können auf der Grundlage der Richtlinie für mehrere Häfen Ausnahmen gewährt werden, sofern sie in mindestens einem Hafen auf ihrer Route ihren Abfall melden, ihn entladen und die vorgeschriebene Gebühr entrichten. Damit wird Praktiken ein Riegel vorgeschoben, die Schiffen für alle Häfen auf ihrer Strecke eine Ausnahme gewähren, auch wenn es sich um privatrechtliche Regelungen mit einem Abfallentsorgungsunternehmen für die Entladung und Bezahlung des Abfalls außerhalb eines Hafens handelt (Vereinbarungen mit Dritten), da für solche Regelungen ein Hafen bzw. eine Hafenbehörde entlang der Strecke dieses Schiffes zuständig sein sollte.

Auch wenn Artikel 9 nicht ausdrücklich verlangt, dass Regelungen über die Entladung und Bezahlung der Gebühren in einem Hafen eines Mitgliedstaats getroffen werden müssen, können Bedenken hinsichtlich der Regelungen mit Nicht-EU-Häfen bestehen, da sich diese nicht notwendigerweise an die in der Richtlinie festgelegten Bestimmungen und deren ordnungsgemäße Überprüfung und Durchsetzung halten. Daher sollten Häfen, die Ausnahmen auf der Grundlage von außerhalb der EU getroffenen Regelungen gewähren, diese Regelungen im Hinblick darauf bewerten, ob die Anforderungen der Richtlinie an ausreichende und geeignete Auffangeinrichtungen sowie an die Überwachung der Entladung und die Zahlung der Gebühren eingehalten werden, und im Zweifelsfall diese Regelungen nicht als „hinreichenden Nachweis“ im Sinne von Artikel 9 Absatz 1 akzeptieren.

4.2. **Verfahren zur Gewährung der Ausnahmeregelung**

Der Antrag auf Gewährung einer Ausnahme wird in der Regel durch den Schiffsmakler oder den Reeder bzw. den Betreiber bei der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats gestellt, in dem der Hafen liegt. Die betreffende Behörde verlangt den Nachweis über den Linienverkehr des Schiffes sowie über die geltende Regelung für das Entladen des Abfalls.

Die Behörden der Mitgliedstaaten können Ausnahmen für Schiffe nur für die Häfen gewähren, die unter ihren Hoheitsbereich fallen, die Regelungen für die Abfallentladung, auf die sich die Ausnahme stützt, kann hingegen in jedem Hafen entlang der von einem Schiff regelmäßig befahrenen Strecke getroffen werden⁽⁴⁰⁾.

⁽⁴⁰⁾ So könnte ein Fährunternehmen, das eine Ro-Ro-Fahrgastfähre zwischen den Mitgliedstaaten A und B betreibt, einen Abfallvertrag mit einem Abfallentsorgungsunternehmen im Staat A, einen Vertrag über ölige Abfälle mit einem Entsorgungsunternehmen in Staat B und einen Abwasservertrag mit einer Hafenbehörde bzw. einer Gemeinde im Staat A geschlossen haben.

Die Ausnahme, die von einem Mitgliedstaat für einen Hafen gewährt wird, gilt nicht im Hafen eines anderen Mitgliedstaats (d. h., sie stellt eine eigene Ausnahme dar), da Artikel 9 Absatz 1 ein „Hafen-zu-Hafen“-Ausnahmeverfahren vorsieht und hierzu auf die „Mitgliedstaaten der betroffenen Häfen“ verweist. Daher müssen Ausnahmeregelungen für Schiffe in jedem Mitgliedstaat entlang ihrer regelmäßigen Route getrennt beantragt werden, selbst wenn die Abfallbewirtschaftungsregelung(en), die die Grundlage für die Ausnahme bilden, möglicherweise dieselbe(n) ist/sind.

Hinsichtlich der Gültigkeit der Ausnahmen bestehen zwischen den Mitgliedstaaten große Unterschiede. Um Missbrauch zu vermeiden, ist die Kommission der Auffassung, dass für die Ausnahmeregelungen eine Höchstdauer von fünf Jahren gelten sollte, abhängig von Änderungen am Fahrtraster des Schiffes. Auf keinen Fall sollte die Ausnahmeregelung länger gültig sein als die Abfallbewirtschaftungsregelung. Sobald die Ausnahme erteilt wurde, gilt es als gute Praxis, eine Bescheinigung über die Ausnahmeregelung auszustellen, die alle relevanten Angaben enthält, wie beispielsweise den Verweis auf die Pflichten, von denen das Schiff befreit ist, die Gültigkeitsbedingungen und das Datum und der Ort der Ausstellung. Die Ausnahmebescheinigung sollte vorzugsweise an Bord des Schiffes jederzeit als Nachweis mitgeführt werden.

Nach Artikel 9 Absatz 2 unterrichten die Mitgliedstaaten die Kommission regelmäßig, mindestens aber einmal jährlich über die gewährten Ausnahmen. Dies kann schriftlich erfolgen oder vorzugsweise über eine Meldung im SafeSeaNet, das als Grundlage für das Gemeinsame Informations- und Überwachungssystem dient.

4.3. Überwachung und Durchsetzung

Die Mitgliedstaaten sollten dafür sorgen, dass geeignete Kontrollverfahren vorhanden sind, um Schiffe, denen eine Ausnahme gewährt wurde, zu kontrollieren, und dass diese Schiffe regelmäßig, mindestens jedoch einmal jährlich gemäß Artikel 11 Absatz 1 der Richtlinie daraufhin überprüft werden, ob sie die Abfallbewirtschaftungsregelung einhalten.

Hierzu sind alle in Frage kommenden Durchsetzungsstellen entlang der von einem Schiff regelmäßig befahrenen Strecke vollständig darüber zu informieren, welchen Schiffen Ausnahmen für welche Häfen und aus welchen Gründen gewährt wurden. Besonders wichtig ist, dass die Durchsetzungsstellen in einem Hafen über etwaige Ausnahmeregelungen für diesen Hafen informiert sind. Hierzu wird in der Regel eine Bescheinigung über die Ausnahme ausgestellt, die der Betreiber oder Makler des Schiffes den jeweiligen Stellen als Nachweis über die gewährte Ausnahme vorlegen kann⁽⁴¹⁾. Vor diesem Hintergrund unterstreicht die Kommission die Bedeutung eines effizienten Informationsaustauschs zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten über das Gemeinsame Informations- und Überwachungssystem. Die Informationen über die Ausnahmen werden benötigt, um die Regelungen für die Entladung und Zahlung der Gebühren überprüfen zu können, die Voraussetzung für die Gewährung der Ausnahme sind.

⁽⁴¹⁾ Die Bedeutung wird auch in den in Fußnote 38 genannten HELCOM-Leitlinien anerkannt, in denen es heißt, „the State granting the exemption should also inform about the issued exemptions the other port States along the scheduled route“.