

Die unionsrechtliche Regulierung von Hafenauffangeinrichtungen für Schiffsabfälle durch die PRF-Richtlinie*

Valentin Schatz, Laura Wanner

© Der/die Autor(en) 2025. Dieser Artikel ist eine Open-Access-Publikation.

Dieser Artikel analysiert den Regulierungsansatz der reformierten Richtlinie (EU) 2019/883 über Hafenauffangeinrichtungen für die Abgabe von Abfällen von Schiffen (PRF-Richtlinie) am Beispiel der Entsorgung von Ladungsrückständen fester Massengüter. Er untersucht den Anwendungsbereich der PRF-Richtlinie und die wichtigsten Steuerungsinstrumente (Hafenauffangeinrichtungen, Abfallbewirtschaftungspläne, Voranmeldepflicht, Pflicht zur Entladung von Schiffsabfällen, Kostendeckungssystem und Vollzug). Der Artikel kommt zu dem Schluss, dass die PRF-Richtlinie einerseits einen wirksamen und innovativen Regelungsansatz verfolgt, der ordnungsrechtliche Vorgaben mit (finanziellen) Anreizen für Schiffsabfälle im Allgemeinen kombiniert. Andererseits nimmt die PRF-Richtlinie Ladungsrückstände von ihrem indirekten Steuerungsansatz durch finanzielle Anreize aus, was die Wirksamkeit der PRF-Richtlinie in Bezug auf diese Kategorie von Schiffsabfällen potenziell untergraben könnte.

1. Einleitung

Die Europäische Union (EU) hat nicht nur im allgemeinen Abfallrecht umfassendes Sekundärrecht geschaffen,¹ sondern spielt auch an der Schnittstelle zwischen Abfallrecht und Seeschifffahrt eine zunehmend wichtige regulatorische Rolle.² Ziel des europäischen Gesetzgebers ist es, die umweltschädlichen Auswirkungen der (internationalen) Schifffahrt möglichst gering zu halten und insoweit die bestehenden internationalen Regelungen umzusetzen oder zu ergänzen. So ist beispielsweise die potenziell umweltschädliche Verklappung von Schiffsabfällen – wie beispielsweise Ladungsrückstände fester Massengüter³ – auf See Gegenstand detaillierter völkerrechtlicher Regelungen – insbesondere Anlage V des MARPOL-Übereinkommens.⁴ In diesem Zusammenhang enthält MARPOL Anlage V auch Verpflichtungen von Hafenstaaten, geeignete Hafenauffangeinrichtungen für Schiffsabfälle einzurichten, um sicherzustellen, dass durch diese Entsorgungsinfrastruktur Anreize zur Verklappung von Schiffsabfällen auf See reduziert werden.⁵

Die genannten globalen Regelungen bedürfen auf nationaler Ebene der Umsetzung und Konkretisierung. In der EU dient die Richtlinie (EU) 2019/883 über Hafenauffangeinrichtungen für die Entladung von Abfällen von Schiffen (PRF-RL)⁶ diesem Zweck. Ziel der Richtlinie ist es, die Meeresumwelt vor den negativen Auswirkungen des Einbringens von Abfällen zu bewahren und gleichzeitig das reibungslose Funktionieren des Schiffsverkehrs zu gewährleisten.⁷ Dabei geht die EU aufgrund des internationalen Charakters der Schifffahrt davon aus, dass „der Schutz der Meeresumwelt durch Verhinderung des Einbringens von Abfällen auf See ... von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden kann“.⁸ Die PRF-RL soll als einheitlicher unionsrechtlicher Rahmen sicherstellen, dass

Häfen grundlegende Voraussetzungen des Abfallrechts beachten und verhindern, dass Schiffe ihre Abfälle an Bord behalten bis sie eine wirtschaftlich günstigere Hafenauffangeinrichtung erreichen.⁹

Die aktuelle PRF-RL ersetzt die (Vorgänger-)Richtlinie 2000/59/EG über die Entsorgung von Schiffsabfällen.¹⁰ Ziel der Aktualisierung war es vor allem, die bestehenden Regelungen an Änderungen des MARPOL-Übereinkommens aus dem Jahr 2000 anzupassen,¹¹ festgestellte Unklarheiten richtig zu stellen und zu korrigieren, sowie eine größere Einheitlichkeit bei der Anwendung der PRF-RL zu erzielen.¹² Eine Auswertung der Richtlinie 2000/59/EG durch die Europäische Kommission im Jahr

*) Der vorliegende Aufsatz basiert auf einem Gutachten, das für das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH) erstellt wurde.

- 1) Vgl. etwa Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 4. Aufl. 2019, S. 596 ff.
- 2) Die Kompetenz der EU zur Regulierung der Seeschifffahrt ergibt sich aus Art. 100 Abs. 2 AEUV. Siehe dazu Schatz/Wanner, Rechtliche Rahmenbedingungen der Erfassung, Übergabe und Entsorgung von Ladungsrückständen fester Massengüter in Hafenauffangeinrichtungen, in: Prüf- und Entwicklungsinstitut für Abwassertechnik an der RWTH Aachen e.V., Evaluierung von Auffangeinrichtungen und Entsorgungsbedingungen von Ladungsrückständen fester Massengüter: Abschlussbericht (BSH, 2023), Stand 24.10.2024, abrufbar unter https://www.bsh.de/DE/PUBLIKATIONEN/_Anlagen/Downloads/Projekte/Final-Reports/MARPOL_V_Abschlussbericht.html, S. 99 (119 ff.).
- 3) Siehe dazu etwa Grote et al., Marine Pollution Bulletin 2016, 511 ff.; Prüf- und Entwicklungsinstitut für Abwassertechnik an der RWTH Aachen e.V., Fn. 2, S. 13 ff.
- 4) Schatz/Wanner, NuR 2023, 306 ff.
- 5) Schatz/Wanner, NuR 2023, 306, 310 ff.
- 6) Richtlinie (EU) 2019/883 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 17.4.2019 über Hafenauffangeinrichtungen für die Entladung von Abfällen von Schiffen, zur Änderung der Richtlinie 2010/65/EU und zur Aufhebung der Richtlinie 2000/59/EG (PRF-RL), Stand 24.10.2024, abrufbar unter <http://data.europa.eu/eli/dir/2019/883/oj>.
- 7) Vgl. Art. 1 PRF-RL.
- 8) Erwägungsgrund (50) PRF-RL.
- 9) Vgl. Europäische Kommission, Impact Assessment Accompanying the Document Proposal for a PRF-Directive, Fn. 9, S. 34; Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Hafenauffangeinrichtungen für die Entladung von Abfällen von Schiffen, zur Aufhebung der Richtlinie 2000/59/EG und zur Änderung der Richtlinien 2009/16/EG und 2010/65/EU, 16.1.2018, KOM(2018) 33 final, 2018/0012 (COD), S. 5.
- 10) Richtlinie 2000/59/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 27.11.2000 über Hafenauffangeinrichtungen für Schiffsabfälle und Ladungsrückstände, abrufbar unter <http://data.europa.eu/eli/dir/2000/59/oj>.
- 11) Europäische Kommission, Impact Assessment Accompanying the Document Proposal for a PRF-Directive, Fn. 9, S. 32; vgl. auch Erwägungsgrund (5) PRF-RL.
- 12) Europäische Kommission, Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, REFIT-Evaluierung der Richtlinie 2000/59/EG über Hafenauffangeinrichtungen für Schiffsabfälle und Ladungsrückstände v. 31.3.2016, KOM (2016) 168 final (Europäische Kommission, REFIT-Evaluierung der RL 2000/59/EG).

Prof. Dr. Valentin Schatz, Juniorprofessor für Öffentliches Recht und Europarecht mit Schwerpunkt Nachhaltigkeit, Fakultät Nachhaltigkeit, Leuphana Universität Lüneburg, Lüneburg, Deutschland

Dr. Laura Wanner, Richterin, Verwaltungsgericht Stuttgart, Stuttgart, Deutschland

2015/2016 hatte ergeben, dass deren Regelungen durchaus dazu beigetragen haben, dass mehr Schiffe ihre Schiffsabfälle in den Häfen entsorgten.¹³ Gleichzeitig wurde jedoch festgestellt, dass es große Differenzen zwischen den mitgliedstaatlichen Regelungen gab – und zwar vor allem in Bezug auf die Angemessenheit der Hafenauffangeinrichtungen, die Voranmeldung von Abfällen, die obligatorische Entladung von Abfällen in Hafenauffangeinrichtungen, sowie Ausnahmen für Schiffe im Liniendienst.¹⁴ Die Neufassung der PRF-Richtlinie soll in diesen Bereichen eine größere Harmonisierung erzielen, um unnötigen Verwaltungsaufwand für die Häfen und Schiffe zu vermeiden.¹⁵

Die PRF-Richtlinie konzentriert sich nach alledem auf die Frage der Abgabe und Entsorgung von Schiffsmüll in Häfen und regelt folglich *nicht* die Verklappung von Schiffsmüll auf See.¹⁶ Sie wendet sich dabei in erster Linie an die Hafenstaaten, denen sie eine Reihe von Pflichten auferlegt. Grundsätzlich hat die PRF-RL damit einen „hafenbasierten Ansatz“ gewählt, der vor allem auf einer strengen Hafenstaatkontrolle und einer Bereitstellung von Hafenauffangeinrichtungen beruht.¹⁷ Die Richtlinie enthält daher kaum direkte Verpflichtungen der Mitgliedstaaten *als Flaggenstaaten*.¹⁸ Dieser Beitrag analysiert am Beispiel der Entsorgung von Ladungsrückständen fester Massengüter den Regelungsansatz der reformierten PRF-RL und geht in diesem Zusammenhang auf neben dem Geltungsbereich auf zentrale (Steuerungs-) Instrumente der Richtlinie ein (Hafenauffangeinrichtungen, Abfallbewirtschaftungspläne, Voranmeldepflicht, Pflicht zur Entladung von Schiffsabfällen, Kostendeckungssystem und Vollzug).

2. Geltungsbereich der PRF-RL

Die PRF-Richtlinie gilt zunächst für alle *Seehäfen* in der EU.¹⁹ Binnenhäfen und Schiffe, die in der Binnenschiffahrt eingesetzt werden, unterfallen demgegenüber dem allgemeinen europäischen Abfallrecht sowie den speziellen Regelungen des Übereinkommens über die Sammlung, Abgabe und Annahme von Abfällen in der Rhein- und Binnenschiffahrt (CDNI).²⁰ Der Begriff der „Häfen“ umfasst dabei alle Orte oder geografischen Gebiete, die so angelegt und ausgestattet sind, dass sie vornehmlich dazu dienen, Schiffe aufzunehmen.²¹

Daneben gilt die PRF-Richtlinie für alle *Seeschiffe* unabhängig ihrer Flagge, die einen Seehafen in der EU anlaufen.²² Die Definition eines Schiffes ist sehr weit und erfasst daher nicht nur Frachtschiffe wie Bulk-Carrier oder Containerschiffe, sondern auch kleinere Boote wie Fischerboote oder Jachten.²³ Es bestehen einige Ausnahmen für Hafenfahrzeuge, Kriegs- und Flottenschiffe und andere staatliche Schiffe, sowie für Schiffe im Liniendienst.²⁴

Der sachliche Geltungsbereich der PRF-Richtlinie umfasst *Schiffsabfälle*, also insbesondere „alle Abfälle, einschließlich Ladungsrückständen, die während des Schiffsbetriebs oder bei Laden, Löschen oder Reinigen anfallen und die in den Geltungsbereich der Anlagen I, II, IV, V und VI des MARPOL-Übereinkommens fallen“.²⁵ Ladungsrückstände sind dabei „Reste von Ladungen an Bord, die nach dem Laden und Löschen an Deck oder in Laderäumen oder Tanks verbleiben, einschließlich beim Laden oder Löschen angefallene Überreste oder Überläufe in feuchtem oder trockenem Zustand oder in Waschwasser enthalten, ausgenommen nach dem Fegen an Deck verbleibenden Ladungsstaub oder Staub an den Außenflächen des Schiffes“.²⁶

3. Hafenauffangeinrichtungen

Wie bereits dem Titel der PRF-RL zu entnehmen ist, sind die Hafenauffangeinrichtungen die zentrale Einrichtung zur Erfüllung des Zwecks der Richtlinie. Die Mitgliedstaaten sind daher nach Art. 4 PRF-RL dazu verpflichtet, geeignete Hafenauffangeinrichtungen in Seehäfen ein-

zurichten.²⁷ Eine „Hafenauffangeinrichtung“ ist nach der PRF-RL „jede feste, schwimmende oder mobile Vorrichtung, die die Dienstleistung des Auffangens von Abfällen von Schiffen erbringen kann“.²⁸ Diese Definition ist rein funktional, so dass Hafenauffangeinrichtungen nicht etwa nur staatliche und ausdrücklich als Hafenauffangeinrichtung bezeichnete Vorrichtungen sind, sondern auch andere Vorrichtungen, die Abfälle von Schiffen auffangen können. Hierzu zählen im Hinblick auf Ladungsrückstände grundsätzlich (und nur im Rahmen ihrer Fähigkeiten und Kapazitäten) auch privat betriebene Umschlaganlagen.

Eine Hafenauffangeinrichtung ist „geeignet“, wenn sie den Bedürfnissen von Schiffen entspricht, die normalerweise den Hafen anlaufen, und genügend Kapazitäten hat, um die Art und Menge der Abfälle dieser Schiffe anzunehmen.²⁹ Dabei müssen die Hafenauffangeinrichtungen dem Betriebsbedarf der Hafennutzer, der Größe und geografischen Lage des Hafens und der Art des Hafens gerecht werden.³⁰ Insbesondere der Hinweis auf die Bedürfnisse der Schiffe, die „normalerweise den Hafen anlaufen“ sowie auf die „Art und Menge der Abfälle dieser Schiffe“ ist von Bedeutung. Ihm lässt sich entnehmen, dass für sogenannte hafenfremde Stoffe grundsätzlich keine Hafenauffangeinrichtungen geschaffen werden müssen. Dies ist gerade bei Ladungsrückständen von großer Bedeutung, da es sich hier je nach Ladung um Stoffe handeln kann, die normalerweise nicht im Hafen entladen bzw. entsorgt werden.³¹

Hafenauffangeinrichtungen müssen zudem so angelegt und eingerichtet sein, dass sie keine unnötige Verzögerung

13) Europäische Kommission, REFIT-Evaluierung der RL 2000/59/EG, Fn. 12, S. 6.

14) Europäische Kommission, REFIT-Evaluierung der RL 2000/59/EG, Fn. 12, S. 6f; Europäische Kommission, Impact Assessment Accompanying the Document Proposal for a PRF-Directive, Fn. 9, S. 19ff.

15) Vgl. Erwägungsgrund (12) PRF-RL.

16) Die Entsorgung auf See ist weiterhin durch MARPOL und nationales Recht geregelt. Siehe dazu *Schatz/Wanner*, NuR 2023, 306ff. Auf europäischer Ebene soll lediglich durch die Richtlinie 2005/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 7. 9. 2005 über die Meeresverschmutzung durch Schiffe und die Einführung von Sanktionen für Verstöße garantiert werden, dass die Mitgliedstaaten Einleitbestimmungen effektiv umsetzen und zum Beispiel Sanktionen für Verstöße gegen Einleitbestimmungen einführen.

17) Vgl. Erwägungsgrund (4) PRF-Richtlinie; vgl. auch bereits Europäische Kommission, Impact Assessment Accompanying the Document Proposal for a PRF-Directive, Fn. 9, S. 38.

18) Erwägungsgrund (4) PRF-RL.

19) Art. 3 Abs. 1 lit. b) PRF-RL.

20) Vgl. Erwägungsgrund (22) PRF-RL. Siehe Übereinkommen über die Sammlung, Abgabe und Annahme von Abfällen in der Rhein- und Binnenschiffahrt (CDNI), 9. 9. 1996, BGBl. 2003 II S. 1800, konsolidierte Fassung vom Dezember 2023, Stand 24. 10. 2024, abrufbar unter <https://www.cdni-iwt.org/uebereinkommen-cdni/?lang=de>.

21) Art. 2 Nr. 9 PRF-RL.

22) Art. 3 Abs. 1 lit. a) PRF-RL.

23) Ein Schiff ist nach Art. 2 Nr. 1 PRF-RL „ein seegehendes Wasserfahrzeug jeder Art, das in der Meeresumwelt eingesetzt wird, einschließlich Fischereifahrzeuge, Sportboote, Tragflügelboote, Luftkissenfahrzeuge, Tauchfahrzeuge und schwimmendes Gerät“.

24) Siehe zu den Ausnahmen im Einzelnen *Schatz/Wanner*, Rechtliche Rahmenbedingungen, Fn. 2, S. 124.

25) Art. 2 Nr. 3 PRF-RL.

26) Art. 2 Nr. 5 PRF-RL.

27) Dies dient der Umsetzung von Regel 8 Abs. 1 MARPOL Anlage V.

28) Art. 2 Nr. 6 PRF-RL.

29) Art. 4 Abs. 1 PRF-RL; Erwägungsgrund (25) PRF-RL.

30) Art. 4 Abs. 2 lit. a) PRF-RL.

31) Vgl. Prüf- und Entwicklungsinstitut für Abwassertechnik an der RWTH Aachen e. V., Fn. 2, S. 84.

der Schiffe im Hafen verursachen.³² Kommt es zu unnötigen Verzögerungen, so kann unter Umständen ein Schadensersatzanspruch gegen die Häfen bestehen. Die Mitgliedstaaten haben diesbezüglich die Pflicht, sicherzustellen, dass geschädigte Parteien Schadensersatzansprüche aufgrund von Verzögerungen geltend machen können.³³ Außerdem müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass Schiffe nicht durch die Erhebung von zu hohen Gebühren davon abgehalten werden, die Hafenauffangeinrichtungen zu benutzen.³⁴ Dies entspricht auch dem allgemeinen Gedanken der PRF-Richtlinie, wonach kein Anreiz gesetzt werden soll, Schiffsabfälle auf See zu entsorgen anstatt sie ordnungsgemäß in Hafenauffangeinrichtungen zu entladen.

Ein Problem, das in der Studie zur alten RL 2000/59/EG identifiziert wurde, war die Sammlung und Trennung von Abfällen in den Häfen.³⁵ Grundsätzlich sind Schiffe verpflichtet, Abfälle getrennt zu sammeln und abzugeben.³⁶ Dies ist entscheidend, um eine Wiederaufbereitung oder ein Recycling in der Abfallbewirtschaftungskette zu ermöglichen.³⁷ Die Neufassung der PRF-RL soll nun eine umweltgerechte Abfallbewirtschaftung in den Häfen sichern, indem die Abfälle grundsätzlich getrennt gesammelt und wenn möglich wiederverwertet und recycelt werden sollen.³⁸ Sonderregelungen bestehen zusätzlich nach dem europäischen Abfallrecht für die Sammlung von Batterien und Akkus,³⁹ Elektro- und Elektronik-Altgeräten,⁴⁰ sowie Küchen- und Speiseabfällen.⁴¹

Stellen Schiffe fest, dass eine Hafenauffangeinrichtung nicht geeignet ist, so müssen sie dies an ihren Flaggenstaat melden, der diese Information an die Internationale Seeschiffahrts-Organisation (International Maritime Organization bzw. IMO) und den Hafenstaat weitergeben soll.⁴² Mitgliedstaaten, bei denen Unzulänglichkeiten der Hafenauffangeinrichtungen gemeldet wurden, sind verpflichtet, diese Meldungen zu untersuchen und die Ergebnisse der Untersuchung der IMO und dem Flaggenstaat, der die jeweilige Meldung gemacht hat, mitzuteilen.⁴³

In einem Bericht aus dem Jahr 2010 stellte die European Maritime Safety Agency (EMSA) fest, dass in vielen Häfen die Entsorgung von Ladungsrückständen überhaupt nicht der Kompetenz der Hafenbehörden und Hafenauffangeinrichtungen unterstand, sondern Ladungsrückstände direkt in den Terminals und Umschlaganlagen entladen wurden.⁴⁴ Es wurde davon ausgegangen, dass Schiffe auch direkt Entsorgungsunternehmen damit beauftragen könnten, Ladungsrückstände zu entsorgen.⁴⁵ Nach der neuen PRF-RL sind weiterhin „Hafenauffangeinrichtungen“ für die Annahme zuständig.⁴⁶ Manche landesrechtliche Regelungen in Deutschland – wie auch die Praxis – zeigen, dass unter den Begriff der „Hafenauffangeinrichtungen“ nach wie vor auch Umschlaganlagen gefasst werden können.⁴⁷

4. Abfallbewirtschaftungspläne

Die Aufstellung von Abfallbewirtschaftungsplänen ist nicht nur ein allgemeines Erfordernis nach der EU-Abfallrahmenrichtlinie,⁴⁸ sondern wird für die Häfen der Mitgliedstaaten auch durch Art. 5 PRF-RL für Schiffsabfälle vorgeschrieben. Die Auswertung der alten PRF-Richtlinie ergab insoweit, dass Abfallbewirtschaftungspläne oftmals die Vorgaben des Abfallrechts (vor allem die Abfallhierarchie⁴⁹) nicht ausreichend berücksichtigten, was durch die Neufassung der Regelung nun verbessert werden soll.⁵⁰ So sollen Abfallbewirtschaftungspläne jetzt unter anderem für die Verfahren für das Auffangen, Sammeln, die Lagerung, Behandlung und Beseitigung mit einem Umweltmanagementplan übereinstimmen.⁵¹ Abfallbewirtschaftungspläne müssen eine Reihe von Informationen beinhalten, die den Schiffsbetreiber mitgeteilt werden müssen. Diese Informationen müssen dem Schiffsbetreiber leicht zugänglich und öffentlich verfügbar sein sowie über das SafeSeaNet-Sys-

tem elektronisch verfügbar gemacht und regelmäßig aktualisiert werden.⁵² Diese Informationen sollen Angaben über verfügbare Hafenauffangeinrichtungen, über deren Lage und gegebenenfalls Öffnungszeiten, über die anfallenden Kosten, über die mögliche Abfallentsorgung und das vorhandene Entsorgungssystem sowie über Kontaktadressen beinhalten.⁵³

Abfallbewirtschaftungspläne erhalten zunächst eine Genehmigung von den Mitgliedstaaten, die für fünf Jahre

32) Art. 4 Abs. 2 lit. b) PRF-RL.

33) Art. 4 Abs. 5 PRF-RL.

34) Art. 4 Abs. 2 lit. c) PRF-RL.

35) Europäische Kommission, REFIT-Evaluierung der RL 2000/59/EG, S. 10.

36) Siehe z. B. Bekanntmachung der Entschließung des Ausschusses für den Schutz der Meeresumwelt MEPC.295(71), „Richtlinien von 2017 für die Durchführung der Anlage V von MARPOL“, in deutscher Sprache, (IMO-Richtlinien zur Durchführung von MARPOL Anlage V) 20. 11. 2019, NfS, Beilage 03/20 (Nr. 170), Rdnr. 2.3 ff.

37) Vgl. Erwägungsgrund (17) PRF-RL.

38) Vgl. Erwägungsgrund (17) PRF-RL; Art. 4 Abs. 2 PRF-RL.

39) Richtlinie 2006/66/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 6. 9. 2006 über Batterien und Akkumulatoren sowie Altbatterien und Altkumulatoren und zur Aufhebung der Richtlinie 91/157/EWG, Stand 24. 10. 2024, abrufbar unter <http://data.europa.eu/eli/dir/2006/66/oj>.

40) Richtlinie 2012/19/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 4. 7. 2012 über Elektro- und Elektronik-Altgeräte, Stand 24. 10. 2024, abrufbar unter <http://data.europa.eu/eli/dir/2012/19/oj>.

41) Art. 4 Abs. 2 PRF-RL.

42) IMO-Leitlinie für Betreiber und Nutzer von Hafenauffanganlagen, Rundschreiben MEPC.1/Circ.834/Rev.1, 1. März 2018, VbBl. 2021; Erwägungsgrund (43) PRF-RL; Art. 4 Abs. 3 PRF-RL.

43) Art. 4 Abs. 3 PRF-RL.

44) EMSA, Horizontal Assessment Report – Port Reception Facilities (Directive 2000/59/EC), 2010; European Union, Committee of the Regions, Analytical Note, Port Reception Facilities for Ship-Generated Waste and Cargo Residues, Directive 2000/59/EC, 11. 6. 2015, S. 10; EMSA, Study on the Delivery of Ship-generated Waste and Cargo Residues to Port Reception Facilities in EU Ports, 2012, Stand 24. 10. 2024, abrufbar unter <https://emsa.europa.eu/component/flexicontent/download/1972/1607/23.html>, S. 12.

45) EMSA Study, Fn. 44, S. 14.

46) Art. 7 Abs. 1 i. V. m. Art. 2 Nr. 3 PRF-RL.

47) Schatz/Wanner, Rechtliche Rahmenbedingungen, Fn. 2, S. 155 f., mit Verweis auf § 7 Abs. 1 und 2 BremSAEG; § 36 Abs. 4 S. 1 NAbfG; Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Umwelt, Energie und Klimaschutz, Az: 38-62801/11/10/00-0002-0001, 16. 11. 2022 (liegt den Autoren vor).

48) Art. 28 Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 19. 11. 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien (EU-Abfallrahmenrichtlinie), abrufbar unter <http://data.europa.eu/eli/dir/2008/98/oj>; Kropp, in: BeckOK Umweltrecht, 62. Aufl., § 30 KrWG, Rdnr. 1.

49) Vgl. dazu Art. 4 EU-Abfallrahmenrichtlinie; Beckmann, in: Landmann/Rohmer UmweltR., 103. EL März 2024, KrWG § 6 Rdnr. 16 ff.; Versteyl/Mann/Schomerus/Jacobj, 4. Aufl. 2019, KrWG § 6 Rdnr. 4 ff.

50) Europäische Kommission, REFIT-Evaluierung der RL 2000/59/EG, Fn. 12, S. 11.

51) Anhang 1 PRF-RL.

52) Art. 5 Abs. 2 PRF-RL. Alle Melde- und Dokumentationspflichten, die Schiffe nach internationalen, europäischen und nationalen Regelungen betreffen, werden innerhalb des SafeSeaNet übermittelt, das als europäischer Knotenpunkt marine Daten aus den harmonisierten nationalen Systemen zusammenführt, Richtlinie 2010/65/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 20. 10. 2010 über Meldeformalitäten für Schiffe beim Einlaufen in und/oder Auslaufen aus Häfen der Mitgliedstaaten und zur Aufhebung der Richtlinie 2002/6/EG, Stand 24. 10. 2024, abrufbar unter <http://data.europa.eu/eli/dir/2010/65/oj>.

53) Art. 5 Abs. 2 PRF-RL.

gilt, nach deren Ablauf die Abfallbewirtschaftungspläne einer Überprüfung unterzogen werden müssen.⁵⁴ Eine Neubewertung und erneute Genehmigung kann auch bei bedeutenden Änderungen des Hafenbetriebs notwendig werden, wie beispielsweise bei der Entwicklung neuer Infrastruktur oder Änderungen des Bedarfs und Bereitstellung von Hafenauffangeinrichtungen.⁵⁵ Bei den für die Aufstellung der Pläne vorgeschriebenen öffentlichen Konsultationen sind alle beteiligten Parteien einzubeziehen.⁵⁶ Diese Konsultationen sowie die Weiterentwicklung, Umsetzung und Neubewertung der Abfallbewirtschaftungspläne werden als unerlässlich angesehen, um zu gewährleisten, dass geeignete Hafenauffangeinrichtungen eingerichtet sind.⁵⁷ Es besteht auch die Möglichkeit für mehrere Häfen, in einer Region gemeinsame Abfallbewirtschaftungspläne aufzustellen.⁵⁸ Dies kann dabei helfen, die Verfügbarkeit von Hafenauffangeinrichtungen zu verbessern und einen gemeinsamen administrativen Rahmen zu bieten.

5. Voranmeldepflicht

Um eine ordnungsgemäße und vor allem zügige Annahme und Entsorgung von Schiffsabfällen in den Häfen zu gewährleisten, verpflichtet die PRF-Richtlinie die Schiffsmakler, -betreiber oder Kapitäne, die an Bord angefallenen Schiffsabfälle im Hafen vorzumelden.⁵⁹ Dies gilt für Schiffe mit 300 oder mehr BRZ mit Ausnahme von hoheitlichen Schiffen, Fischereifahrzeugen, Traditionsschiffen,⁶⁰ Sportbooten mit einer Länge von weniger als 45 m und Bunker von weniger als 5000 t.⁶¹

Diese Anmeldung soll regelmäßig mindestens 24 Stunden vor dem Einlaufen in den Hafen oder spätestens beim Auslaufen aus dem zuletzt angelaufenen Hafen, falls dieser weniger als 24 Stunden vom Anlaufhafen entfernt liegt, vorgenommen werden.⁶² Die Anmeldung muss sich nach dem Formular, das in Anhang 2 der PRF-RL zu finden ist, richten und alle dort vorgegebenen Informationen enthalten.⁶³ Die Meldung soll Angaben zu der zu entladenden Abfallmenge, der maximalen Lagerkapazität an Bord und der an Bord verbleibenden Abfallmengen enthalten.⁶⁴ Zusätzlich geben die Schiffe an, in welchem Hafen sie die an Bord verbleibenden Abfallmengen entsorgen werden, sowie die geschätzte Abfallmenge, die auf dem Weg zu diesem Hafen an Bord anfällt.⁶⁵ Bei der geschätzten Abfallmenge bis zum nächsten Hafen werden nur Abfallmengen einbezogen, die nicht gemäß MARPOL ins Meer eingeleitet werden dürfen.⁶⁶

Um die Angaben in der Abfallmeldung besser kontrollieren zu können, sollen die Mitgliedstaaten die Abfallmengen ebenfalls schätzen und sich dabei an den allgemeinen Abfallaufkommensquoten, die in Anhang 2 der Durchführungsverordnung (EU) 2022/89 festgelegt sind, orientieren.⁶⁷ Für Ladungsrückstände geht die Durchführungsverordnung dabei von 0,001–2 % der Ladung als Menge der anfallenden Ladungsrückstände aus.⁶⁸

Die Mitgliedstaaten sollen alle Informationen, die sie von den Schiffen oder durch die genannten Überprüfungen erlangen, in das SafeSeaNet-System eintragen und diese Informationen dadurch an andere Mitgliedstaaten weitergeben.⁶⁹ Die in der Voranmeldung von Schiffsabfällen enthaltenen Informationen sind – vorzugsweise in elektronischer Form – an Bord bis zum nächsten Anlaufhafen vorzuhalten.⁷⁰ Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die Angaben der Schiffe zu überprüfen und unverzüglich zum Zwecke der Durchsetzung an die zuständigen Behörden weiterzuleiten.⁷¹ Eine Auswertung der Richtlinie 2000/59/EG hat dabei ergeben, dass die Mitgliedstaaten die Informationen aus diesen Voranmeldungen nicht ausreichend nutzten oder verwerteten und sie auch nur ungenügend mit anderen Mitgliedstaaten austauschten.⁷² Allerdings ist eine effektivere Umsetzung der Meldepflichten

auch bereits durch die Einführung und verstärkte Nutzung des SafeSeaNet-Systems zu erwarten.⁷³

6. Pflicht zur Entladung von Schiffsabfällen

Art. 7 Abs. 1 PRF-RL enthält eine Verpflichtung der Kapitäne von Schiffen, „gemäß den im MARPOL-Übereinkommen festgelegten Normen“ alle an Bord befindlichen Abfälle – inklusive Ladungsrückstände – vor dem Auslaufen aus einem Hafen in einer Hafenauffangeinrichtung zu entladen.⁷⁴ In Bezug auf Ladungsrückstände fester Massengüter bezieht sich der Verweis auf die einschlägigen Regelungen in MARPOL Anlage V.⁷⁵

Nach der alten PRF-RL wurde noch zwischen der Entladung von Schiffsabfällen und Ladungsrückständen unterschieden, wobei auch Ladungsrückstände grundsätzlich in Hafenauffangeinrichtungen entladen werden mussten.⁷⁶ Dabei wurden jedoch Ladungsrückstände nicht in das allgemeine Kostendeckungssystem einbezogen, sondern die Nutzer der Auffangeinrichtungen sollten dafür direkte Gebühren entrichten.⁷⁷ In der Praxis wurde die Entladung von Ladungsrückständen zudem oftmals gegen direkte Gebühr in Umschlaganlagen und nicht in öffentlichen Hafenauffangeinrichtungen vorgenommen.⁷⁸ Der EMSA Bericht von 2010 empfahl daher die weitere Aufrechterhaltung dieser Unterscheidung.⁷⁹ Die neue PRF-RL bezieht Ladungsrückstände aber nunmehr direkt in die allgemeinen Entladepflicht mit ein und unterscheidet nicht mehr formal zwischen Ladungsrückständen und anderen Schiffsabfällen.

Trotzdem geht der europäische Gesetzgeber weiterhin davon aus, dass die Hafenbehörden nicht direkt für die Ent-

54) Art. 5 Abs. 4 PRF-RL.

55) Art. 5 Abs. 4 PRF-RL.

56) Art. 5 Abs. 1 PRF-RL.

57) Erwägungsgrund (28) PRF-RL.

58) Erwägungsgrund (28) PRF-RL.

59) Art. 6 Abs. 1 PRF-RL.

60) Für die Definition des Begriffs „Traditionsschiffe“ gilt Art. 3 lit. q) Richtlinie 2002/59/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 27. 6. 2002 über die Einrichtung eines gemeinschaftlichen Überwachungs- und Informationssystems für den Schiffsverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 93/75/EWG des Rates, Stand 24. 10. 2024, abrufbar unter <http://data.europa.eu/eli/dir/2002/59/oj>; „alle Arten von historischen Schiffen und ihre Nachbauten einschließlich jener, mit denen traditionelle Fertigkeiten und Seemannschaft unterstützt und gefördert werden sollen, die insgesamt lebende Kulturdenkmale bilden und die nach traditionellen Grundsätzen der Seemannschaft und Technik betrieben werden“.

61) Art. 6 Abs. 1 PRF-RL i. V. m. Art. 2 RL 2002/59/EG.

62) Art. 6 Abs. 1 PRF-RL.

63) Art. 6 Abs. 1 PRF-RL.

64) Siehe dafür das Standardformat des Anmeldeformulars für die Entladung von Schiffsabfällen nach Anhang 2 PRF-RL.

65) Art. 6 Abs. 1 i. V. m. Anhang 2 PRF-RL.

66) Anhang 1, Absatz 5 lit. c) Durchführungsverordnung (EU) 2022/89.

67) Art. 1 Abs. 2 Durchführungsverordnung (EU) 2022/89.

68) Anhang 2 Durchführungsverordnung (EU) 2022/89.

69) Art. 12, 13 und 14 PRF-RL.

70) Art. 6 Abs. 3 PRF-RL.

71) Art. 6 Abs. 4 PRF-RL.

72) Europäische Kommission, REFIT-Evaluierung der RL 2000/59/EG, Fn. 12, S. 7.

73) Europäische Kommission, REFIT-Evaluierung der RL 2000/59/EG, Fn. 12, S. 7f.

74) Siehe allgemein zu diesem Themenkomplex Stöfen-O'Brien, *The International and European Legal Regime Regulating Marine Litter in the EU*, 2016, S. 103.

75) Siehe dazu ausführlich Schatz/Wanner, NuR 2023, 306ff.

76) Art. 10 RL 2000/59/EG.

77) Art. 10 RL 2000/59/EG.

78) EMSA Study, Fn. 44, S. 12.

79) EMSA, Horizontal Assessment Report 2010, Fn. 44, S. 50.

sorgung von Ladungsrückständen zuständig sind, sondern dass diese in der Verantwortung der Terminal-Betreiber oder Frachtheimer liegt.⁸⁰ Da jedoch für Ladungsrückstände eine allgemeine Entladepflicht besteht, muss davon ausgegangen werden, dass eine Entsorgung in Hafenauffangeinrichtungen möglich ist, falls die Terminal-Betreiber die Ladungsrückstände nicht annehmen. Existieren dagegen im Abgangs- und Bestimmungshafen keine geeigneten Hafenauffangeinrichtungen, können Ladungsrückstände nach MARPOL legal in das Meer eingeleitet werden.⁸¹ Diesbezüglich besteht in der Praxis das Problem, dass die Behörden in der Regel keine Bescheinigungen über die Nichtverfügbarkeit von Hafenauffangeinrichtungen ausstellen, was bei der Entsorgung von Schiffsabfällen im nächsten Hafen Probleme verursachen kann.⁸²

Schiffe können allerdings durch den Mitgliedstaat aufgefordert werden, alle Schiffsabfälle in einer Hafenauffanganlage zu entladen, sofern der nächste Anlaufhafen nicht bekannt ist oder keine ausreichende Auffangkapazität oder Hafenauffanganlage bereithält.⁸³ Nach der Entladung von Schiffsabfällen erhalten die Kapitäne der Schiffe Abfallabgabebescheinigungen gemäß Anhang 3 der PRF-RL von den Betreibern der Hafenauffangeinrichtungen oder den Hafenbehörde, die Dokumentations- und Kontrollzwecken dient.⁸⁴

Von der allgemeinen Abfallentsorgungspflicht besteht allerdings eine Ausnahme, wenn eine Entladung aufgrund der kurzen Zeit des Schiffes im Hafen oder schwieriger Witterungsbedingungen nicht gefahrlos oder zügig möglich ist.⁸⁵ Eine in der Praxis wesentlich bedeutendere Ausnahme gilt, wenn Schiffe an Bord genug Lagerkapazitäten haben, um die anfallenden Schiffsabfälle inklusive Ladungsrückständen bis zum nächsten Hafen zu lagern.⁸⁶ Der Nachweis der ausreichenden Lagerkapazität kann dabei entweder durch die Angaben der Schiffe gemäß den Anhängen 2 und 3 der PRF-RL erfolgen oder durch „Angaben, die an Bord von Schiffen außerhalb des Geltungsbereichs der Richtlinie 2002/59/EG verfügbar sind“.⁸⁷ Von einer ausreichenden Lagerkapazität ist auszugehen, wenn „genügend Kapazität“ vorhanden ist, „um die Abfälle, einschließlich der wahrscheinlich während der Fahrt anfallenden Abfälle, ab dem Zeitpunkt des Auslaufens bis zum Einlaufen des nächsten Hafens an Bord zu lagern“.⁸⁸

Die EU hat in Bezug auf die bisherigen Regelungen festgestellt, dass insbesondere die Festlegung der ausreichenden Lagerkapazitäten auf Schiffen von den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich angewendet wurde.⁸⁹ Die neue Regelung soll dies besser harmonisieren,⁹⁰ weshalb sich die Berechnung der spezifischen Lagerkapazität nunmehr nach den Regelungen der hierfür erlassenen Durchführungsverordnung (EU) 2022/89 richtet.⁹¹ Dabei soll die genutzte Abfallkapazität (UWC) durch Teilung der geschätzten Menge der Abfallart (die zum Zeitpunkt des Auslaufens aus dem Anlaufhafen an Bord verbleibt) durch die maximale Lagerkapazität (beides ausgedrückt in m³) berechnet werden.⁹² Der UWC soll als Prozentsatz der maximalen Lagerkapazität angegeben werden und darf einen durch Anhang 1 der Durchführungsverordnung (EU) 2022/89 festgelegten Schwellenwert von 20–25 % für Schiffsabfälle nach MARPOL Anlage V nicht überschreiten.⁹³ Bei dieser Berechnung werden die Schiffsabfälle, die erst auf dem Weg in den nächsten Hafen anfallen, nicht beachtet.

7. Kostendeckungssystem

Ein grundsätzliches Problem bei der Entsorgung von Schiffsabfällen ist, dass kaum Anreize dafür bestehen, Schiffsabfälle an Land zu entsorgen und nicht stattdessen nach MARPOL Anlage V in zulässiger Weise ins Meer einzuleiten oder einzubringen.⁹⁴ Im System der PRF-RL dient daher das Kostendeckungssystem der Schaffung von Anreizen zur Abgabe von Schiffsabfällen in Hafenauf-

fangeinrichtungen. Bei der Überprüfung der alten PRF-RL wurde festgestellt, dass die Umsetzung des bisherigen Kostendeckungssystems in der EU im Rahmen der indirekten Gebühr im Einzelnen sehr unterschiedlich ausgestaltet war.⁹⁵ Während in den meisten Mitgliedstaaten ein No-Special-Fee-System galt (also ein System, in dem nur eine allgemeine und typisierte Gebühr erhoben wird, von der alle Abfälle abgedeckt sind), führten manche Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgestaltete administrative und zusätzliche Abfallabgabegebühren ein, die jedoch teilweise wieder zurückgefordert werden konnten.⁹⁶ Insbesondere wurde festgestellt, dass die Gebühren bisher oftmals nicht ausreichend transparent und klar kommuniziert wurden.⁹⁷ Daher bezweckt die Neufassung der Richtlinie eine größere Harmonisierung der Kostendeckungssysteme.⁹⁸

Das Kostendeckungssystem der PRF-RL beruht auf der Idee, dass die den Schiffen auferlegten Abgaben keinen Anreiz dafür bieten dürfen, Schiffsabfälle auf See zu entsorgen.⁹⁹ Gleichzeitig soll das allgemeine Verursacherprinzip („polluter pays principle“) angewendet werden.¹⁰⁰ Deswe-

80) Europäische Kommission, Impact Assessment Accompanying the Document Proposal for a PRF-Directive, Fn. 9, S. 12; European Commission, Ex-Post evaluation of Directive 2000/59/EC on port reception facilities for ship-generated waste and cargo residues, Final Report, 2015, S. 38.

81) Vgl. Schatz/Wanner, NuR 2023, 306, 308ff.

82) Prüf- und Entwicklungsinstitut für Abwassertechnik an der RWTH Aachen e.V., Fn. 2, S. 87f.

83) Art. 7 Abs. 5 PRF-RL.

84) Art. 7 Abs. 2–4 PRF-RL.

85) Art. 7 Abs. 4 lit. c PRF-RL.

86) Art. 7 Abs. 4 PRF-RL.

87) Art. 7 Abs. 4 lit. a) und lit. b) PRF-RL.

88) Art. 2 Nr. 10 PRF-RL.

89) Vgl. Europäische Kommission, REFIT-Evaluierung der RL 2000/59/EG, Fn. 12, S. 10; Europäische Kommission, Impact Assessment Accompanying the Document Proposal for a PRF-Directive, Fn. 9, S. 26f.

90) Art. 7 Abs. 4 UAbs. 2 PRF-RL.

91) Durchführungsverordnung (EU) 2022/89 der Kommission v. 21.1.2022 mit Durchführungsbestimmung zur Richtlinie (EU) 2019/883 des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf die Methode zur Berechnung der ausreichenden spezifischen Lagerkapazität, Stand 24.10.2024, abrufbar unter http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2022/89/oj.

92) Anhang 1, Absatz 3 Durchführungsverordnung (EU) 2022/89.

93) Anhang 1, Absatz 2 und 4 Durchführungsverordnung (EU) 2022/89.

94) Vgl. Erwägungsgrund (10) PRF-RL. Siehe dazu Schatz/Wanner, NuR 2023, 306, 308ff.

95) EMSA, Horizontal Assessment Report 2010, Fn. 44, S. 19; Europäische Kommission, REFIT-Evaluierung der RL 2000/59/EG, Fn. 12, S. 6; Committee of the Regions, Analytical Note, Directive 2000/59/EC, Fn. 44, S. 13; EMSA Study, Fn. 44, S. 35f.; Europäische Kommission, Impact Assessment Accompanying the Document Proposal for a PRF-Directive, Fn. 9, S. 23f.

96) EMSA, Horizontal Assessment Report 2010, Fn. 44, S. 21ff. unterscheidet zwischen drei Hauptsystemen mit einer Reihe von Unterkategorien.

97) EMSA, Horizontal Assessment Report 2010, Fn. 44, S. 28.

98) Vgl. Erwägungsgrund (12) PRF-RL. Zusätzlich wurde für die Sammlung der Überwachungsdaten bezüglich passiv gefischter Abfälle ein Durchführungsakt erlassen nach Art. 8 Abs. 7 UAbs. 2 PRF-RL: Durchführungsverordnung (EU) 2022/92 der Kommission v. 21.1.2022 mit Durchführungsbestimmungen zur Richtlinie (EU) 2019/883 des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf die Methodik für Überwachungsdaten und das Format für die Berichterstattung über passiv gefischte Abfälle, Stand 24.10.2024, abrufbar unter http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2022/92/oj.

99) Art. 8 Abs. 2 PRF-RL.

100) Europäische Kommission, REFIT-Evaluierung der RL 2000/59/EG, Fn. 12, S. 49. Siehe für dieses Prinzip im allgemeinen (deutschen) Abfallrecht auch Klopfer, Umweltrecht, 4. Aufl. 2016, § 21 Rdnr. 326; BR-Drs. 216/11, S. 199.

gen sollen alle Schiffe, die einen Hafen anlaufen, durch Entrichtung einer allgemeinen Abfallgebühr einen wesentlichen Beitrag zu den Kosten der Abfallentsorgungseinrichtungen leisten („indirekter Beitrag“).¹⁰¹ Die Höhe der Abgaben können dabei nach Kategorie, Art und Größe des Schiffs sowie der Gefährlichkeit der Abfälle differenziert werden.¹⁰² Die Höhe der Abgaben und deren Berechnung müssen in den Abfallbewirtschaftungsplänen zugänglich gemacht werden, um sicherzustellen, dass die Abgaben fair, transparent, einfach zu ermitteln und nicht diskriminierend sind.¹⁰³

Es besteht der allgemeine Grundsatz, dass keine weiteren, darüber hinausgehenden, direkten Entsorgungsgebühren erhoben werden sollen.¹⁰⁴ Ausnahmen von diesem Grundsatz können nur für den Fall vorgesehen werden, dass ein Schiff eine „außergewöhnliche Menge“ an Schiffsabfällen gem. MARPOL Anlage V entladen will, die „die in dem Anmeldeformular für die Entladung von Abfällen angegebene maximale Lagerkapazität übersteigt“ oder die gemeldete Lagerkapazität unangemessen oder übermäßig groß ist.¹⁰⁵ Diese Ausnahme wird zugelassen, um eine unverhältnismäßige Belastung der Hafenauffangeinrichtungen durch die mit der Entsorgung großer Mengen Schiffs Müll verbundenen Kosten zu vermeiden.¹⁰⁶ Umgekehrt können Gebühren für bestimmte Schiffe reduziert werden, die besonders umweltverträglich sind und aktiv zur Abfallvermeidung beitragen.¹⁰⁷ Dies richtet sich nach einer eigens erlassenen Durchführungsverordnung.¹⁰⁸ Diese Regelungen zum Kostendeckungssystem gelten jedoch ausdrücklich nicht für Ladungsrückstände.¹⁰⁹ Der Grund hierfür ist, dass der europäische Richtliniengeber davon ausgeht, dass in der Praxis Ladungsrückstände in vielen Häfen von Umschlaganlagen, Terminals und Schiffsunternehmen angenommen werden, da sie einen wirtschaftlichen Wert haben können und dadurch für die Entladung von Ladungsrückständen in Häfen bereits ein wirtschaftlicher Anreiz besteht.¹¹⁰

Der neuen PRF-RL liegt der Gedanke zugrunde, dass Ladungsrückstände aufgrund ihres wirtschaftlichen Wertes anders als sonstiger Schiffs Müll im Eigentum der Frachteinnehmer verbleiben.¹¹¹ Ein potenzieller weiterer Grund für eine Unterscheidung zwischen Ladungsrückständen und sonstigen Schiffsabfällen ist, dass in manchen Fällen auch eine spezialisierte Behandlung von Ladungsrückständen notwendig ist, um eine angemessene Entsorgung zu gewährleisten. Die Einbeziehung von Ladungsrückständen in das allgemeine Kostendeckungssystem kann – insbesondere, wenn die Ladungsrückstände in großen Mengen Waschwasser¹¹² enthalten sind – für die Häfen eine erhebliche finanzielle Belastung darstellen, die nur unzureichend in die Kalkulation der indirekten Gebühr aufgenommen werden kann. Die Entgelte für die Entsorgung von Ladungsrückständen sollen deswegen direkt von den Nutzern der Hafenauffangeinrichtung entrichtet werden – und zwar auf Grundlage von vertraglichen Vereinbarungen zwischen den beteiligten Parteien oder von lokalen Vereinbarungen.¹¹³ Über die Ausnahme vom Kostendeckungssystem hinaus enthält die PRF-RL hierzu keine verbindlichen Regelungen, was zu erheblicher Rechtsunsicherheit führt und die Gefahr einer uneinheitlichen Umsetzung der PRF-RL in den Mitgliedstaaten und Häfen birgt.

Am Regelungsansatz der PRF-RL ist insoweit problematisch, dass Ladungsrückstände, die nach dem Entladen auf Deck zurückbleiben, regelmäßig eine zu geringe Menge darstellen, um in effizienter Weise einer sinnvollen Verwertung zugeführt zu werden. Ladungsrückstände fester Massengüter fallen mangels Waschpflichten im Entladehafen¹¹⁴ auch teilweise erst bei der Säuberung von Laderäumen und Ladetanks auf dem Weg zwischen Häfen an und müssen daher im nächsten Hafen entsorgt werden. Zudem sind Ladungsreste mancher fester Massengüter schwierig zu entsorgen und haben daher keinen wirtschaftlichen Wert

mehr. Vor diesem Hintergrund hat die Berichterstatterin des Europäischen Parlaments bei der Neufassung der PRF-RL vorgeschlagen, eine Ausnahme für Stoffe aufzunehmen, die nicht ohne Weiteres verwertet werden können.¹¹⁵ Dieser Vorschlag wurde allerdings nicht aufgegriffen.

8. Vollzug

Zentrales Mittel zur Durchsetzung der Entladungsverpflichtung der PRF-RL sind Überprüfungen.¹¹⁶ Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, bei mindestens 15 % der Gesamtzahl der Schiffe, die ihre Häfen anlaufen, Überprüfungen durchzuführen, ob diese Schiffe die Vorgaben der PRF-RL einhalten.¹¹⁷ Die Berechnung der Gesamtzahl der einzelnen Schiffe, die einen Hafen anlaufen, ergibt sich aus der durchschnittlichen Zahl der einzelnen Schiffe aus den vorangegangenen drei Jahren.¹¹⁸ Die Auswahl der Schiffe

101) Europäische Kommission, REFIT-Evaluierung der RL 2000/59/EG, Fn. 12, S. 12; Art. 8 Abs. 2 und Art. 2 Nr. 16 PRF-RL.

102) Art. 8 Abs. 4 und 5 PRF-RL.

103) Art. 8 Abs. 6 PRF-RL.

104) Erwägungsgrund (30) PRF-RL.

105) Erwägungsgrund (30) PRF-RL.

106) Erwägungsgrund (30) PRF-RL.

107) Art. 8 Abs. 5 lit. b) PRF-RL; Erwägungsgrund (32) PRF-RL; Art. 8 Abs. 1 und 5 lit. a) PRF-RL; Erwägungsgrund (33) PRF-RL.

108) Durchführungsverordnung (EU) 2022/91 der Kommission v. 21.1.2022 mit Kriterien für die Feststellung gemäß Richtlinie (EU) 2019/883 des Europäischen Parlaments und des Rates, dass ein Schiff geringere Abfallmengen erzeugt und seine Abfälle nachhaltig und umweltverträglich bewirtschaftet, abrufbar unter http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2022/91/oj. Siehe dazu Schatz/Wanner, Rechtliche Rahmenbedingungen, Fn. 2, S. 133.

109) Art. 8 Abs. 2 lit. c) PRF-RL. Die Differenzierung zwischen allgemeinen Schiffsabfällen und Ladungsrückständen bei der Einbeziehung in das Kostendeckungssystem bestand nicht in der Vorgänger-Richtlinie 2000/59/EG. In Art. 10 RL 2000/59/EG wurde geregelt, dass Benutzer der Auffangeinrichtung eine Gebühr für das Entladen von Ladungsrückständen entrichten mussten.

110) EMSA, Horizontal Assessment Report 2010, Fn. 44, S. 49 ff.; Committee of the Regions, Analytical Note, Directive 2000/59/EC, Fn. 44, S. 10; Erwägungsgrund (34) PRF-RL; Europäische Kommission, Impact Assessment Accompanying the Document Proposal for a PRF-Directive, Fn. 9, S. 12.

111) Erwägungsgrund (34) PRF-RL; Europäische Kommission, Impact Assessment Accompanying the Document Proposal for a PRF-Directive, Fn. 9, Annex 5 – Total waste volumes and illegal discharges, S. 44.

112) Vgl. Prüf- und Entwicklungsinstitut für Abwassertechnik an der RWTH Aachen e. V., Fn. 2, S. 90.

113) Erwägungsgrund (34) PRF-RL.

114) Nach MARPOL Anlage V besteht für feste Massengüter keine Vorwaschpflicht. Vorgaben zum Auswaschen von Laderäumen und -tanks sind in dem IMSBC enthalten, der durch eine Einbeziehung in SOLAS Chapter VII verbindlich ist, siehe IMO, IBC Code, 2004, Stand 24.10.2024, abrufbar unter <https://www.imo.org/en/OurWork/Safety/Pages/IBC-Code.aspx>.

115) Bericht über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Hafenauffangeinrichtungen für die Entladung von Abfällen von Schiffen, zur Aufhebung der Richtlinie 2000/59/EG und zur Änderung der Richtlinien 2009/16/EG und 2010/65/EU, COM(2018)0033 – C8-0014/2018 – 2018/0012(COD), Berichterstatterin Gesine Meißner, 15.10.2018, Entwurf einer legislativen Entschließung des Europäischen Parlaments, Änderungsantrag 25, Vorschlag für eine Richtlinie, Erwägungsgrund 20, Stand 24.10.2024, abrufbar unter https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0326_DE.html#title2.

116) Art. 10 und 11 PRF-RL.

117) Art. 10 und 11 PRF-RL.

118) Art. 11 Abs. 1 UAbs. 2 PRF-RL.

für die Überprüfung kann einem risikobasierten Auswahlmechanismus folgen.¹¹⁹ Um einen solchen risikobasierten Auswahlmechanismus einzuführen, hat die EU im Januar 2022 die Durchführungsverordnung (EU) 2022/90 erlassen.¹²⁰ Nach dieser Durchführungsverordnung werden Schiffe in vier Risiko-Kategorien eingeordnet.¹²¹ Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, Schiffe in einer höheren Risikokategorie vorrangig zu überprüfen, wobei jedoch auch mindestens 1 % der Schiffe zufällig ausgewählt wird.¹²² Des Weiteren legen die Mitgliedstaaten auch Verfahren zur Überprüfung von Schiffen fest, die nicht in den Geltungsbereich der RL 2002/59/EG fallen.¹²³

Nach der RL 2005/35/EG besteht auch eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Schiffe einer Inspektion zu unterziehen, wenn sich ein Verdacht ergibt, dass diese Schiffe entgegen den Regelungen der PRF-RL Schadstoffe in innere Gewässer, Küstenmeer oder AWZ eines Mitgliedstaates oder in Meerengen oder die Hohe See eingeleitet haben.¹²⁴ Falls im Rahmen der Inspektion ein Verstoß festgestellt wird, ist dieser gemäß Art. 6 Abs. 2 RL 2005/35/EG an den Flaggenstaat zu melden. Die Überprüfung und Überwachung der Einhaltung der Verpflichtungen aus der PRF-RL sollen durch einen verbesserten Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten gewährleistet werden. Dazu enthält die PRF-RL weitere Präzisierungen des Informationsaustausches zwischen den Mitgliedstaaten über das SafeSeaNet-System.¹²⁵

Zur Durchsetzung der PRF-RL sind die Mitgliedstaaten zudem verpflichtet, geeignete Vorschriften über Sanktionen bei Verstößen gegen die Vorgaben aus der Richtlinie einzuführen.¹²⁶ Diese Sanktionen müssen „wirksam, verhältnismäßig und abschreckend“ sein.¹²⁷ Bei der Einführung und Festsetzung von Sanktionen sind grundsätzlich ebenfalls die Vorgaben der Richtlinie 2005/35/EG zu beachten. Danach müssen die Mitgliedstaaten Verstöße gegen das Verbot der Einleitung von Schadstoffen in Binnengewässer und ins Meer mit wirksamen, verhältnismäßigen und abschreckenden Sanktionen belegen und verfolgen.¹²⁸

9. Fazit

Die PRF-RL flankiert das in erster Linie von Verboten geprägte Regelungsregime von MARPOL Anlage V für die Einleitung und Einbringung von Schiffsabfällen auf See durch eigene, „hafenbezogene“ (Steuerungs-) Instrumente, die neben Pflichten auch auf die Schaffung von positiven – insbesondere auch finanziellen – Anreizen setzen. Nach der PRF-RL sind grundsätzlich alle an Bord befindlichen Abfälle vor dem Einlaufen in einen Hafen anzumelden und vor dem Auslaufen aus einem Hafen in einer Hafenauffangeinrichtung zu entladen. Die konkreten Zuständigkeiten für die Entladung und Entsorgung von Ladungsrückständen sind jedoch nicht ausdrücklich und verbindlich in der PRF-RL geregelt, auch wenn der EU-Gesetzgeber offenbar davon ausgeht, dass Ladungsrückstände grundsätzlich von Umschlaganlagen angenommen werden. Dies kann zu Unsicherheiten und Uneinheitlichkeit bei der Umsetzung der PRF-Richtlinie führen, soweit Ladungsrückstände betroffen sind.

Ein zentrales Steuerungsinstrument der PRF-Richtlinie ist das harmonisierte Kostendeckungssystem, das für

Schiffsmüll grundsätzlich ein No-Special-Fee-System vorsieht. Dadurch wird ein finanzieller Anreiz geschaffen, Schiffsmüll in Hafenauffangeinrichtungen zu entsorgen. Problematisch ist dabei allerdings, dass Ladungsrückstände pauschal nicht in das allgemeine Kostendeckungssystem einbezogen werden und ihre Entsorgung somit häufig Gegenstand von zusätzlichen Gebühren ist. Dabei übersieht die PRF-RL, dass Ladungsrückstände auch auf dem Weg in einen Hafen und nicht nur beim Umschlag anfallen können und dass jedenfalls manche Ladungsrückstände entgegen dem Zweck dieser Regelung keinen ökonomischen Wert mehr haben. Durch diese unklare Regelung besteht entgegen dem eigentlichen Zweck der PRF-RL weiterhin ein Anreiz für Schiffe, Ladungsrückstände *en route* zum nächsten Hafen nach MARPOL Anlage V einzuleiten bzw. einzubringen. Ob sich diese Ausnahme vom Kostendeckungssystem in der Praxis bewährt, muss noch evaluiert werden. Es ist aber denkbar, dass an dieser Stelle nachgebessert werden muss, wenn auch die Verklappung von Ladungsrückständen im Meer weiter reduziert werden soll.

Open Access. Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Artikel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.

Weitere Details zur Lizenz entnehmen Sie bitte der Lizenzinformation auf <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>.

Open Access funding enabled and organized by Projekt DEAL.

119) Art. 11 Abs. 2 PRF-RL; Erwägungsgrund (37) PRF-RL.

120) Durchführungsverordnung (EU) 2022/90 der Kommission v. 21.1.2022 mit Durchführungsbestimmungen zur Richtlinie (EU) 2019/883 des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf die Einzelheiten des risikobasierten Auswahlmechanismus der Union für zu überprüfende Schiffe, Stand 24.10.2024, abrufbar unter http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2022/90/oj.

121) Art. 1 und Anhang Durchführungsverordnung (EU) 2022/90.

122) Art. 2 Durchführungsverordnung (EU) 2022/90.

123) Art. 11 Abs. 3 PRF-RL. Siehe zum Geltungsbereich Art. 2 RL 2002/59/EG.

124) Art. 6 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 und Art. 4 Abs. 1 Richtlinie 2005/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 7.9.2005 über die Meeresverschmutzung durch Schiffe und die Einführung von Sanktionen für Verstöße, abrufbar unter <http://data.europa.eu/eli/dir/2005/35/oj>.

125) Art. 12, 13 und 14 PRF-RL.

126) Art. 16 PRF-RL.

127) Erwägungsgrund (45) PRF-RL.

128) Art. 8 i. V. m. Art. 4 und 2 Richtlinie 2005/35/EG.