



Empfehlung: Optimierung von Hafenauffang- einrichtungen zur Reduzierung des Vorkommens von Müll im Meer



AG Seebasierte Einträge des Runden Tisches Meeresmüll

13.09.2017

Meeresmüll und die Rolle der Hafenauffangeinrichtungen

Die Meeresverschmutzung mit Müll ist in dem Ausmaß, wie wir es derzeit erleben, ein zunehmend ökologisches, gesellschaftliches und wirtschaftliches Problem. Dabei machen Kunststoffe mit ca. 75% den größten Anteil des Abfalls aus. Die Europäische Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MSRL 2008/56/EG) fordert von den Mitgliedsstaaten die Einträge so zu regulieren, dass Eigenschaften und Mengen der Abfälle im Meer bis 2020 keine schädlichen Auswirkungen auf die Küsten- und Meeresumwelt ausüben.

Die in der vorliegenden Empfehlung betrachteten Müllarten richten sich an der Gruppierung nach MARPOL Anlage V aus und umfassen Kunststoffe (A), Lebensmittelabfälle (B), Haushaltsabfälle (C), Speiseöl (D) und Fanggeräte (I); im weiteren schiffsbasierter Müll genannt.

Als eine Maßnahme wird im Regionalen Aktionsplan zu Meeresmüll von OSPAR (OSPAR Commission 2015) die Notwendigkeit einer regionalen Koordination für die adäquate Implementierung der EU-Hafenauffangrichtlinie für Schiffsabfälle und Ladungsrückstände (2000/59/EU – im Folgenden Hafenauffangrichtlinie genannt) angegeben (Action 30). Der Regionale Aktionsplan zu Meeresmüll von HELCOM wiederum adressiert u.a. eine flächendeckende Implementierung und Harmonisierung des „No Special Fee“-Systems (RS3). Auf europäischer Ebene werden die relevanten Meeresmüllaspekte der Hafenauffangrichtlinie derzeit vom European Sustainable Shipping Forum (ESSF) und hier der Unterarbeitsgruppe zu Hafenauffangeinrichtungen überarbeitet. In Deutschland werden Maßnahmen der MSRL sowie der Regionalen Aktionspläne von OSPAR und HELCOM zu seebasierten Mülleinträgen durch die Arbeitsgruppe Seebasierte Einträge (AG SbE) des Runden Tisches Meeresmüll operationalisiert. Die Optimierung der Entsorgungspraktiken in den deutschen und europäischen Häfen ist einer der Schwerpunkte dieser Arbeitsgruppe. Die Empfehlung der AG SbE wird im Folgenden dargelegt.

Empfehlung der AG SbE zur Optimierung des Umgangs mit schiffsbasiertem Müll in Häfen

MARPOL Anlage V und die Hafenauffangrichtlinie geben rechtliche Verpflichtungen für den Umgang mit schiffsbasiertem Müll auf See und zu ihrer Entsorgungspraxis in den Häfen weltweit beziehungsweise innerhalb der Europäischen Union vor.

Die AG SbE unterstützt die Ziele der Hafenauffangrichtlinie (2000/59/EU) und von MARPOL Anlage V zur Verhütung einer Meeresverschmutzung durch schiffsbasierten Müll und begrüßt, dass insbesondere in den deutschen Seehäfen bereits weitreichende Möglichkeiten zur Entsorgung von schiffsbasiertem Müll geschaffen wurden.

Die AG SbE hält das von der Hafenauffangrichtlinie vorgegebene System grundsätzlich für ausreichend, ist aber der Überzeugung, dass eine Optimierung der Harmonisierung der Auslegung und Umsetzung in den europäischen Häfen angestrebt werden sollte.

Die AG SbE verfolgt und empfiehlt die folgenden Grundsätze im Vorfeld des zu erwartenden Entwurfs einer überarbeiteten Hafenauffangrichtlinie:

1. Harmonisierung des Gebührensystems („No special fee“)

Die derzeitige Hafenauffangrichtlinie ermöglicht den Mitgliedsstaaten die Anwendung einer großen Bandbreite unterschiedlichster Gebührensysteme. Ein harmonisiertes Gebührensystem würde der Schifffahrt die regelkonforme Entsorgung erleichtern.

Die AG SbE empfiehlt eine Harmonisierung des Kostendeckungssystems innerhalb der Mitgliedsstaaten der EU. Das „No special fee“-System der Ostsee (HELCOM Recommendation 28/1 vom März 2007) sowie die gängige Praxis in den deutschen Seehäfen können hier als gute Beispiele für funktionale, transparente und standardisierte Gebührensysteme angesehen werden.

Folgende Grundsätze sollten durch jedes angewendete Gebührensystem erfüllt werden:

- In den Häfen sollte ein Kostendeckungssystem angestrebt werden, welches sicherstellt, dass die üblicherweise an Bord anfallenden schiffsbasierten Müllarten und -mengen gemäß MARPOL Anlage V (Entschiebung MEPC.219(63)) durch die Hafenauffanganlagen regelkonform entsorgt werden können. Diese Standardentsorgungsmengen decken die für den jeweiligen Hafen anfallenden Entsorgungsmengen und die damit zusammenhängenden Kosten ab.

- Das Gebührensystem sollte indirekt sein. Gebühren für die Müllentsorgung für die Standardmengen sollte ebenso wie das Hafentgelt verpflichtend erhoben werden. Ein System, bei dem nur die entsorgte Müllmenge berechnet wird, wird abgelehnt, da solche Systeme keinen Anreiz für eine Müllentsorgung über die Hafenauffangeinrichtung bieten. Die oben definierten Standardmengen sind als Freimengen zu betrachten. Müll oberhalb der definierten Standardmengen wird gesondert abgerechnet.
- Das Gebührensystem sollte dahingehend transparent sein, dass sich die Hafennutzer leicht und umfänglich (z.B. über Einträge in der Port Reception Facilities Database (IMO GISIS), auch in Englisch, über die Möglichkeiten der Abfallentsorgung und den damit zusammenhängenden Gebühren informieren und diese nachvollziehen können. Die Art und Menge des Abfalls, die laut des Gebührensystems ohne zusätzliche Kosten im Hafen angelandet werden kann, sollte klar dargestellt werden.
- In der Revision der Hafenauffangrichtlinie sollte die Bedeutung „eines wesentlichen Beitrags“ (Art. 8 Absatz 2a Hafenauffangrichtlinie) und die Vorgabe, dass „alle Schiffe [...] einen angemessenen Anteil, und zwar wenigstens ein Drittel der [...] Kosten tragen“ (Art. 8 Absatz 4 Hafenauffangrichtlinie), konkretisiert werden. Eine solche Konkretisierung sollte die einheitliche Anwendung durch alle Mitgliedstaaten sicherstellen.

2. Eignung der Hafenauffangeinrichtungen

Nach den Vorgaben der Hafenauffangrichtlinie und MARPOL Anlage V sind die Mitgliedsstaaten verpflichtet, eine ausreichende Verfügbarkeit von Hafenauffangeinrichtungen zu gewährleisten. Die Entsorgungsmöglichkeiten - diese umfassen sowohl die Abgabe des schiffsbasierten Mülls als auch den weiteren Abtransport aus dem Hafen - sollen dabei zum einen die Bedürfnisse der den Hafen anlaufenden Schiffe berücksichtigen, ohne diese unangemessen aufzuhalten, und zum anderen soll die Art und Menge des dort anfallenden schiffsbasierten Mülls (in Anlehnung an Art. 4 Absatz 1, 2 Hafenauffangrichtlinie) berücksichtigt werden. Dabei ist auch eine vereinfachte und gleichzeitig effiziente Verwaltung inkl. Dokumentation gemäß Müllmeldesystem nach MEPC.219 (63), Artikel 6.2.4) anzustreben.

Derzeit sind nicht in allen europäischen Häfen geeignete Entsorgungsmöglichkeiten vorhanden. Aus Sicht der AG SbE trägt dies dazu bei, dass u.U. Müll auch illegal auf dem Meer entsorgt wird. Die AG SbE begrüßt, dass in Deutschland alle größeren Häfen Hafenauffangeinrichtungen für die Schifffahrt vorhalten, empfiehlt jedoch, dass Deutschland sich in Europa für eine stringenteren Umsetzung der Hafenauffangrichtlinie einsetzt mit dem Ziel flächendeckend geeignete Entsorgungsmöglichkeiten sicher zu stellen.

3. Optimierung der Entsorgungsmöglichkeiten des an Land aufgenommenen schiffsbasierten Mülls

In Anlehnung an MEPC.219 (63) sollte bei der Beurteilung der Eignung von Aufnahmeanlagen ebenfalls die technischen Herausforderungen in Verbindung mit der Wiederverwertung, Behandlung und der Entsorgung des von Schiffen abgegebenen Mülls berücksichtigt werden. Des Weiteren sollen verantwortungsvolle Maßnahmen zur Beachtung der Normen zur Müllbehandlung getroffen werden. Für die Entsorgung von Abfällen ist der geeignete rechtliche Rahmen in Europa und Deutschland die EU-Abfallrahmenrichtlinie (2008/98/EG) mit ihren untergesetzlichen Regelwerken, darunter die EU-Verpackungsrichtlinie (94/62/EG).

Derzeit kann der schiffsbasierte Müll in vielen Häfen nicht getrennt nach Materialien bzw. Müllgruppen entsorgt werden, sondern wird in den Häfen in den vorhandenen Auffangbehältnissen vermischt. Auch enthält die Hafenauffangrichtlinie derzeit keine spezifischen Vorgaben für den weiteren Umgang mit einzelnen Abfallströmen nach seiner Anlandung, so z.B. für Bioabfälle, Batterien, Verpackungen (darunter Metalle, Papier, Kunststoff etc.), Elektroschrott und Fanggeräte.

Dies führt zu dem folgenden Missstand: Auf vielen Schiffen wird erheblicher Aufwand betrieben, den anfallenden Müll entsprechend des spezifischen Müllbehandlungsplans zu trennen und getrennt zu lagern (Entschließung MEPC 219(63)). Die Vermischung der verschiedenen Müllgruppen in ungeeigneten Hafenauffangeinrichtungen macht die an Bord geleisteten Anstrengungen und die Möglichkeiten eines anschließenden Recyclings/ Wiederverwertung zunichte.

Die AG SbE empfiehlt daher, dass eine getrennte Entsorgung von unterschiedlichen Müllgruppen durch Hafenauffangeinrichtungen sichergestellt werden sollte. Nur so kann der angelandete schiffsbasierte Müll einer weiteren Entsorgung gemäß Kreislaufwirtschaftsgesetz zugeführt werden. Zum Schutz vor Gesundheitsgefährdung und der Verbreitung von Tierseuchen sind spezielle Rechtsvorschriften bei der weiteren Entsorgung zu beachten.

4. Optimierung der Erstellung der Abfallbewirtschaftungspläne und Kontrollen der Umsetzung

Es ist nachvollziehbar, dass es Unterschiede zwischen den Abfallbewirtschaftungsplänen der einzelnen Häfen gibt, da nicht alle Häfen die gleiche Ausstattung im Hinblick auf Kapazitäten, Art des angenommenen Abfalls und den formalen Ablauf der Müllannahme haben können und müssen. Um zu überprüfen, ob die Pläne den praktischen Bedürfnissen der Nutzer genügen, sollten die Schifffahrtsverbände bei der Erstellung der Pläne beteiligt werden. Die Nutzer sollten verstärkt die Möglichkeit bekommen, Beiträge zu den Plänen zu liefern und Rückmeldung über ihre adäquate Umsetzung zu geben. Betroffen

sind vorrangig der Umfang der angebotenen Leistungen, das Gebührensystem und das Angebot der Hafenauffanganlagen im Hinblick auf Müllvolumen, -arten und -mengen.

Weiterhin ist die derzeitige Umsetzung von vorhandenen Abfallbewirtschaftungsplänen und Entsorgungspraktiken in vielen europäischen Häfen unzureichend, auch aufgrund zu geringer Kontrollen bei der Umsetzung.

Ein wesentliches Ziel der Pläne sollte u.a. die Information der betroffenen Schifffahrt über die Abläufe vor Ort sein. Der bei der Aufstellung der Pläne zu betreibende bürokratische Aufwand ist daher so gering wie möglich zu halten.

5. Durchsetzung der internationalen und europäischen rechtlichen Vorgaben

Die Kontrollen und Inspektionen der Schiffe werden in der Regel im Hafen durch die zuständigen Behörden durchgeführt.

Eine Seeraumüberwachung erfolgt zusätzlich durch Bestreifung mittels Schiffen der Gemeinsamen Küstenwache des Bundes und der Küstenländer sowie durch Überwachungsflüge.

Die Kommunikation zwischen allen Beteiligten ist jedoch oftmals unzureichend für eine effektive Identifizierung von Verstößen gegen MARPOL Anlage V und verhindert eine hinreichende Sanktionierung.

Die AG SbE verweist hinsichtlich des Vollzugs auf die Maßnahmen der Regionalen Aktionspläne von OSPAR und HELCOM.

6. Schiffsbasierter Müll aus der Fischerei

Die Hafenauffangrichtlinie und MARPOL Anlage V gelten grundsätzlich auch für Fischereifahrzeuge. Das Gebührensystem und die Entsorgungsmöglichkeiten für Fischereifahrzeuge variieren sowohl national als auch international deutlich.

Die Fangflotte und die, die deutschen Häfen anlaufenden Fischereifahrzeuge stammen ganz überwiegend aus der Küstenfischerei. Für den schiffsbasierten Müll der Küstenfischerei existieren unterschiedliche Entsorgungspraktiken und Gebührensysteme, die den lokalen Gegebenheiten angepasst sind. Für aufgefischten Müll ist die Verstetigung und Ausweitung der Fishing for Litter-Initiative¹ z.B. in Deutschland bereits gewährleistet. Zusätzlich nehmen viele Häfen Kunststoffbeifang kostenfrei entgegen. Zwischenzeitlich deckt das Projekt Fishing for Litter, das Projekt MARELITT Baltic und eine Initiative der Erzeugergemeinschaft deutscher Krabbenfischer auch die Rücknahme von ausgedienten Netzen, Netzresten und Abfällen aus Reparaturen über die Bereitstellung von gesonderten Entsorgungsmöglichkeiten ab. Eine Verstetigung wird aus Sicht der AG SbE empfohlen. Aus Sicht der AG SbE wird für die Küstenfischerei daher derzeit kein Bedarf gesehen, die existierenden

Richtlinien oder Hausmüllentsorgungspraktiken zu verändern. Für die Hochseefischerei, bzw. Schiffe > 24 m sollten ähnliche Grundsätze im Hinblick auf Hafenauffangeinrichtungen gelten, wie bei der übrigen Schifffahrt.

7. Einführung ökologischer Hafengebühren

Die Einführung freiwilliger ökologischer Hafengebühren als Anreiz für die Ausstattung von Schiffen mit einem umweltfreundlichen Abfallmanagement, bzw. effizientem Umweltmanagement, welches auf transparenten Kriterien und einheitlichen Zertifizierungen beruht, wird unterstützt. Obwohl es hierzu schon einen ersten Ansatz in der jetzigen Hafenauffangrichtlinie gibt (Artikel 8, Absatz 2c), muss dieser noch konkretisiert werden.

Fazit

Die AG SbE ist davon überzeugt, dass die Umsetzung der vorliegenden Empfehlung zu einer Verbesserung des Managements des schiffsbasierten Mülls in Häfen in Europa und letztendlich zu einer Verminderung des Eintrags von Müll ins Meer führen wird. Dies wird - bezogen auf den schiffsbasierten Müll - dazu beitragen die Ziele der Kreislaufwirtschaft zu erreichen.

Die AG SbE hat großes Interesse daran, sich konstruktiv in die laufenden Diskussionen des BMUB/ BMVI einzubringen und diese zu unterstützen, sowie über die jeweiligen Delegierten Deutschlands auch in den europäischen Prozess der Überarbeitung bzw. Ausarbeitung der Hafenauffangrichtlinie einzubringen.

¹ Für mehr Informationen zu Fishing for Litter: <https://www.nabu.de/natur-und-landschaft/aktionen-und-projekte/meere-ohne-plastik/fishing-for-litter/index.html>

Um gemeinsam Maßnahmen gegen Meeresmüll zu verstärken, wurde im März 2016 vom Bundesumweltministerium, dem niedersächsischen Umweltministerium und dem Umweltbundesamt der Runde Tisch Meeresmüll ins Leben gerufen. Der Runde Tisch soll die Maßnahmen gegen Meeresmüll umsetzen, die Bestandteil des nationalen Maßnahmenprogramms der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MSRL 2008/56/EG) sind und die innerhalb der Regionalen Aktionspläne für die Nord- und Ostsee (OSPAR, HELCOM) verabschiedet wurden. Der Runde Tisch umfasst drei Arbeitsgruppen: die AG seebasierte Einträge steht unter der Schirmherrschaft des niedersächsischen Umweltministers Stefan Wenzel, die AG landbasierte Einträge wird von der Präsidentin des Umweltbundesamtes Maria Krautzberger betreut und die AG Bewusstseinsbildung von Bundesumweltministerin Barbara Hendricks.

Die AG SbE befasst sich dabei mit den Maßnahmen zur Reduzierung des Müllvorkommens aus seebasierten Quellen. In diesem Zusammenhang ist eines der zentralen Themen die Optimierung von Hafenauffangeinrichtungen in Deutschland, bzw. Europa.

Das hier vorliegende Papier der AG SbE des Runden Tisches Meeresmüll sollte daher an seiner Zweckbestimmung als Empfehlung für eine Optimierung der Harmonisierung der Auslegung und Umsetzung der EU-Hafenauffangrichtlinie für Schiffsabfälle und Ladungsrückstände (2000/59/EU) in den europäischen Häfen gemessen werden. Die Mitglieder der AG haben vor dem Hintergrund der Komplexität des Ökosystems, der Vielfalt der Belastungen der Meeresumwelt, der Heterogenität ihrer Nutzungen und der großen Anzahl unterschiedlicher Interessen oft über den Weg von Kompromissen diese gemeinsame Empfehlung entwickelt, mit dem Ziel zur Reduzierung des Vorkommens von Müll im Meerbeizutragen. Es sei aber an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass damit nicht die Positionen der einzelnen Interessensvertreter vollständig wiedergegeben werden können.

Mitwirkende der AG SbE sind Vertreter aus Fischerei und Schifffahrt, Hafenbetreiber, Kunststoffindustrie, Wissenschaft, Medien, Landes-, Bundes-, und Kommunalbehörden, sowie Umweltverbände und –stiftungen, die im Folgenden in alphabetischer Reihenfolge genannt werden: Alfred-Wegener-Institut Helmholtz-Zentrum für Polar- und Meeresforschung, Behörde für Umwelt und Energie Hamburg, Berufsgenossenschaft für Transport und Verkehrswirtschaft, Blinker, BUND-Meeresschutzbüro, BUND Inselgruppe Föhr, Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Bundesverband der Deutschen Entsorgung-, Wasser und Rohstoffwirtschaft e.V., ContiTech Transportband-systeme GmbH, Cruise Lines International Association- Germany Inc., Deutsches Meeresmuseum, Erzeugergemeinschaft der deutschen Krabbenfischer GmbH, Erzeugergemeinschaft der Küstenfischer der Nordsee GmbH, Erzeugergemeinschaft der Küstenfischer Tönning, Eider, Elbe und Weser w.V., Greenpeace e.V., Hansestadt Bremisches Hafenamts, Hochschule Emden/Leer, Ing. Lindenau, Institut für Chemie und Biologie des Meeres der Universität Oldenburg, Intersus-Sustainability Services, Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie Mecklenburg-Vorpommern, Landesbetrieb für Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz Schleswig-Holstein, Landwirtschaftskammer Niedersachsen, Maritimes Kompetenzzentrum-MARIKO GmbH, Mellumrat e.V., NABU Bundesverband, Niedersachsen-Ports, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz, Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, One Earth – One Ocean e.V., PlasticsEurope Deutschland e.V., Forschungszentrum Jülich GmbH, REWE Group, Stadtreinigung Hamburg, Stiftung Grünes Bauhaus, Stoppt den Nordseemüll, Surfrider Foundation Europe, Sustainable Projects, Thünen-Institut für Ostseefischerei, Thünen-Institut für Fischereiökologie, Umweltbundesamt, Universität Bremen, Verband Deutscher Reeder, WWF Deutschland Ostseebüro und Zentralverband der deutschen Seehafenbetriebe e.V. .

Kontakt:

Ralf Kaiser
Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie
und Klimaschutz
Ref. 24 Oberflächen und Küstengewässer, Meeresschutz
Archivstr. 2
30169 Hannover
Tel. +49 511 120 3368
E-Mail: ralf.kaiser@mu.niedersachsen.de