

Herausgegeben von

Prof. Dr. Wilfried Erbguth, Universität Rostock – Hans-Jürgen Ermisch, Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Hamburg – Dr. Rolf Gestefeld, Präsident des OVG Hamburg – Prof. Dr. Hans-Joachim Koch, Universität Hamburg – Hannelore Kohl, Präsidentin des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern und des OVG Greifswald – Dr. Hubert Meyer, Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Niedersächsischen Landkreistages – Ilsemarie Meyer, Präsidentin des OVG Bremen – Dr. Herwig von Nieuwland, Präsident des OVG Lüneburg – Prof. Dr. Alexander Proelß, Universität Trier – Prof. Dr. Alfred Rinke, Präsident des Staatsgerichtshofs Bremen – Prof. Dr. Ulrich Ramsauer, Vorsitzender Richter am OVG Hamburg, Universität Hamburg – Prof. Dr. Utz Schliesky, Direktor beim Landtag von Schleswig-Holstein – Hans-Joachim Schmalz, Präsident des OVG Schleswig – Jan Peter Schröder, Geschäftsführer des Landkreistages Mecklenburg-Vorpommern – Prof. Dr. Kay Waechter, Universität Hannover

Zentrale Schriftleitung: VRiOVG Prof. Dr. Ulrich Ramsauer, Hamburg
Universität Hamburg, Fakultät für Rechtswissenschaft, Rothenbaumchaussee 33, 20148 Hamburg

Landesschriftleitungen in Bremen, Greifswald, Hamburg, Lüneburg, Schleswig

Heft 3/2011

www.NordOER.de

Abhandlungen

Völker- und Europarechtliche Anforderungen an Abgasemissionen von Seeschiffen

von Alexander Proelß und Killian O'Brien*, Trier/Kiel

I. Einführung

Ungeachtet der großen Bedeutung des Schiffsverkehrs für den globalen Warentransport sind seine Auswirkungen auf Atmosphäre und Klima erst in jüngerer Vergangenheit in das Blickfeld gerückt. Auch wenn die Seeschifffahrt zutreffend als vergleichsweise umweltfreundlicher Verkehrsträger qualifiziert wird,¹ haben verschiedene Studien die zum Teil erheblichen umweltschädigenden Auswirkungen von Schiffsemissionen nachgewiesen.² Vor diesem Hintergrund befassen sich nachfolgende Ausführungen mit den völker- und unionsrechtlichen Vorgaben im Hinblick auf Abgasemissionen von Seeschiffen. Im Rahmen des völkerrechtlichen Abschnitts (u. II.) werden dabei nicht nur die in der Sache einschlägigen Regelungen des Internationalen Übereinkommens von 1973 zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe vom 2. November 1973 (MARPOL),³ sondern auch die grundlegenden Befugnissnormen für den Erlass und die Durchsetzung völkerrechtlicher Emissionsstandards nach dem Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982 (SRÜ)⁴ analysiert. Unionsrechtlich (u. III.) stehen die Kompetenzgrundlagen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEU-Vertrag),⁵ das bisher von den Unionsorganen erlassene einschlägige Sekundärrecht sowie die sich vor allem in unverbindlichen Mitteilungen manifestierenden Ansichten der Unionsorgane über mögliche Fortentwicklungen des Sekundärrechts bezüglich der Verhütung der Umweltverschmutzung durch Schiffe im Vordergrund des Interesses. Besondere Aufmerksamkeit wird überdies der Frage geschenkt, ob sich die Rechtssetzungsaktivitäten der Union an den völkerrechtlichen Vorgaben der Internationalen Seeschiffahrtsorganisation (*International Maritime Organization* – IMO)

orientieren, oder ob sie vielmehr Ausdruck eines genuin europäischen Ansatzes sind. Die Ausführungen schließen mit einem kurzen Ausblick (u. IV.) zu möglichen Entwicklungen des internationalen und europäischen Rechts.

II. Völkerrechtliche Vorgaben im Hinblick auf Abgasemissionen von Seeschiffen

Dem UN-Seerechtsübereinkommen liegt der Versuch zugrunde, alle das Meer betreffenden Fragen in einem einheitlichen Vertragswerk zu regeln. Auch mit Blick auf die Verschmutzung der Umwelt durch Schiffe beruht das SRÜ auf

“a comprehensive approach based on the concept of the integrity of global ecological systems and of the global navigation system [which] entails the clear predominance of international rules and standards over national laws and regulations, especially in respect of standard-

* Dr. Alexander Proelß ist Professor für Öffentliches Recht, insbesondere Völker- und Europarecht, an der Universität Trier; Killian O'Brien ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel. – Nachfolgende Ausführungen beruhen auf einem Rechtsgutachten, das die Verf. im Auftrag der Wehrtechnischen Dienststelle (WTD) 71 erstattet haben.

1 Vgl. nur Ehlers, *Schifffahrt und die Bedeutung der Meere, Schifffahrt International* 51 (2000), S. 12 (13).

2 Siehe nur Eyring/Corbett/Lee/Winebrake, *Brief Summary of the Impact of Ship Emissions on Atmospheric Composition, Climate, and Human Health*, abrufbar unter: http://www.pa.op.dlr.de/~VeronikaEyring/Eyringetal_IMOBriefSummary_FINAL.pdf.

3 BGBl. 1982 II S. 4.

4 BGBl. 1994 II S. 1799.

5 Konsolidierte Fassung: ABl. EU 2010, Nr. C 83/47.

setting and enforcement measures relating primarily to pollution from vessels [...].⁶

Gemäß Art. 192 SRÜ sind alle Staaten verpflichtet, die Meeresumwelt zu schützen und zu bewahren. Diese Verpflichtung gilt mit Blick auf sämtliche Arten und Quellen der Meeresverschmutzung. Der Begriff „Verschmutzung der Meeresumwelt“ wird in Art. 1 Abs. 1 Ziff. 4 SRÜ als die „unmittelbare oder mittelbare Zuführung von Stoffen oder Energie durch den Menschen in die Meeresumwelt“ definiert. Da diese Definition auch eine indirekte Zuführung für ausreichend erachtet, handelt es sich bei der Luftverschmutzung durch die Seeschifffahrt ungeachtet der Tatsache, dass zunächst die Atmosphäre verunreinigt wird und das Meer nur sekundär betroffen ist, um eine „Verschmutzung der Meeresumwelt“.⁷

Die in Art. 192 SRÜ enthaltene allgemeine Pflicht zum Schutz und zur Bewahrung der Meeresumwelt wird in Art. 194 SRÜ näher konkretisiert. Nach dieser Vorschrift müssen alle Maßnahmen ergriffen werden, die notwendig sind, um eine Verschmutzung der Meeresumwelt zu verhüten, zu verringern und zu überwachen. Eine Auflistung der verschiedenen Verschmutzungsquellen findet sich in Abs. 3 der Norm. Die durch Schiffe verursachte Verschmutzung wird dort unter lit. b genannt, allerdings ohne Bezugnahme auf das unter lit. a normierte Kriterium des „Freisetzens von giftigen oder schädlichen Stoffen aus oder durch die Luft“, also Emissionen. *Prima facie* impliziert dies, dass die hier relevanten Schadstoffemissionen nicht nur als Verschmutzung durch Schiffe im Sinne des Seerechtsübereinkommens, sondern als *eigene* Verschmutzungsart zu qualifizieren sind.⁸ Das Seerechtsübereinkommen enthält mit Art. 212 und 222 denn auch zwei spezielle Normen über die „Verschmutzung aus der Luft oder durch die Luft“.⁹ Demgegenüber gelangt Art. 211 SRÜ, der Art. 194 Abs. 3 lit. b SRÜ ausgestaltet und also die Rechte und Pflichten der Staaten im Hinblick auf die „Verschmutzung durch Schiffe“ normiert, nur zur Anwendung, wenn und soweit Art. 212 und 222 SRÜ nicht einschlägig sind.

Der so umrissene völkerrechtliche Rahmen bedarf der weiteren Konkretisierung durch den Erlass nationaler Gesetze und Regelungen. Dergleichen Vorschriften dürfen allerdings nur von einer dazu befugten Partei erlassen (*Regelungsjurisdiktion*) und durchgesetzt werden (*Durchsetzungsjurisdiktion*).¹⁰ Das SRÜ stellt insoweit ein „broad jurisdictional framework within which the regulation of marine pollution can be located“ zur Verfügung.¹¹ Entscheidend für die Frage, welcher Staat zum Erlass von Regelungen zur Verhütung und Verringerung der Umweltverschmutzung durch Schiffe aus der Luft oder durch die Luft ermächtigt ist, ist zum einen der genaue Standort des jeweils betroffenen Schiffs, zum anderen die Einteilung der Staaten in Flaggenstaaten, Küstenstaaten und Hafenstaaten.

1. Staatliche Regelungs- und Durchsetzungsjurisdiktion hinsichtlich von Schiffsemissionen

a) Nach Art. 212 Abs. 1 SRÜ müssen die Vertragsparteien

„Gesetze und sonstige Vorschriften zur Verhütung, Verringerung und Überwachung der Meeresumwelt aus der Luft oder durch die Luft [...] für Schiffe [erlassen], die ihre Flagge führen [...]; dabei berücksichtigen sie international vereinbarte Regeln, Normen und empfohlene Gebräuche und Verfahren [...]“

Diese Bestimmung enthält u.a. eine Verpflichtung der Flaggenstaaten, Regelungen zu erlassen, die der Verschmutzung durch Schiffe vorbeugen sollen. Der genaue Inhalt dieser Pflicht wird jedoch nicht weiter konkretisiert, und die Formulierung „berücksichtigen“ ist, im Vergleich mit Art. 211 Abs. 5 SRÜ (dort müssen die nationalen Gesetzen den internationalen Regeln

„entsprechen“), weniger streng. Der Flaggenstaat verfügt deshalb über einen weiten Ermessensspielraum hinsichtlich des Inhalts und der Ausgestaltung der zu erlassenden Regelungen. Er muss sich zwar an den im Rahmen der IMO geschaffenen völkerrechtlichen Normen und Standards orientieren, ist an diese aber nicht gebunden. Insbesondere kann der Flaggenstaat strengere Bestimmungen implementieren als jene, die auf internationaler Ebene angenommen wurden.¹² Die gemäß Art. 212 Abs. 1 SRÜ erlassenen Regeln können sich jedoch nur an Schiffe richten, die die Flagge des betreffenden Staates führen, oder die in sein Register eingetragen sind. Der Staat ist nicht befugt, gestützt auf Art. 212 SRÜ Vorschriften mit Wirkung für Schiffe unter fremder Flagge zu beschließen.¹³

Dergleichen Regelungen kann ein Küstenstaat jedoch auf der Grundlage von Art. 211 SRÜ treffen. Im Hinblick auf die Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) ist die Jurisdiktion des Küstenstaats, Regelungen über den internationalen Seeverkehr zu erlassen, gemäß Art. 211 Abs. 5 SRÜ allerdings darauf beschränkt, den „allgemein anerkannten Regeln und Normen“, die im Rahmen der IMO angenommen worden sind, Wirksamkeit zu verleihen. Daraus folgt, dass die Vertragsparteien des Seerechtsübereinkommens beim Erlass von Emissionsregeln für *fremde* Schiffe die in Anlage VI MARPOL enthaltenen Standards beachten müssen.¹⁴ Unterwirft ein Küstenstaat fremde Schiffe, die sich in seiner AWZ aufhalten, strengeren Emissionsvorgaben, liegt hierin ein Verstoß gegen das Seerechtsübereinkommen.

Eine ähnliche Beschränkung der küstenstaatlichen Regelungsjurisdiktion gilt auch für Vorschriften zur Verhütung, Verringerung und Überwachung der Meeresverschmutzung durch fremde Schiffe im Küstenmeer, soweit die sog. Construction, Design, Equipment and Manning (CDEM) Standards in Rede stehen (vgl. Art. 211 Abs. 4 i.V.m. Art. 21 Abs. 2 SRÜ). Will der Küstenstaat bestimmte Konstruktionsvorgaben (etwa bezüglich umweltfreundlicher Antriebsaggregate) auf fremde Schiffe, die vom Recht der friedlichen Durchfahrt Gebrauch machen, ausdehnen, müssen diese Vorgaben den allgemein anerkannten internationalen Regeln und Normen, die sich wiederum aus dem MARPOL-Übereinkommen ergeben, entsprechen. Im Übrigen ist der Kü-

6 Nordquist et al. (Hrsg.), United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary, Bd. IV, 2002, S. 13 (Hervorhebung hinzugefügt).

7 Vgl. auch Hildreth/Torbitt, International Treaties and U.S. Laws as Tools to Regulate the Greenhouse Gas Emissions from Ships and Ports, IJMCL 25 (2010), S. 347 (357); Molenaar, Coastal State Jurisdiction over Vessel-Source Pollution, 1998, S. 499; Nordquist et al. (Hrsg.), United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary, Bd. IV, 2002, S. 42 f.

8 Zurückhaltend Ringbom, The EU Maritime Safety Policy and International Law, 2008, S. 431.

9 Dazu vgl. LEG/MISC/4 v. 26. Januar 2005, Implications of the United Nations Convention in the Law of the Sea for the International Maritime Organization, S. 55; LEG/MISC/2 v. 6. Oktober 1997, Implications of the Entry into Force of the United Nations Convention in the Law of the Sea for the International Maritime Organization, S. 39; Hafner, in Graf Vitzthum (Hrsg.), Handbuch des Seerechts, 2006, S. 392; Churchill/Lowe, The Law of the Sea, 3. Aufl. 1999, S. 390.

10 Siehe Hakapää, Marine Pollution in International Law, 1981, S. 151 ff.

11 Tan, Vessel-Source Marine Pollution, 2006, S. 192.

12 Molenaar, Coastal State Jurisdiction over Vessel-Source Pollution, 1998, S. 501.

13 Siehe Nordquist et al. (Hrsg.), United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary, Bd. IV, 2002, S. 208; Ringbom, The EU Maritime Safety Policy and International Law, 2008, S. 431 f.

14 Die gewohnheitsrechtliche Geltung der betreffenden Regeln und Normen ist nach überwiegender Ansicht nicht erforderlich, damit sie als „allgemein anerkannt“ gelten können. Vgl. Molenaar, Coastal State Jurisdiction over Vessel-Source Pollution, 1998, S. 175 ff.: Voraussetzung sei lediglich, dass die einschlägigen IMO-Regeln in Kraft getreten seien. Dies ist im Falle von Anlage VI MARPOL geschehen (nicht aber bezüglich der im Oktober 2008 beschlossenen Änderungen). Differenzierend Schult, Das völkerrechtliche Schiffssicherheitsregime, 2005, S. 72 ff.

tenstaat in seinem Küstenmeer souverän und kann Gesetze zur Regelung der Verschmutzung durch Schiffe erlassen.

Das Seerechtsübereinkommen verleiht dem Küstenstaat somit eine beschränkte Regelungsjurisdiktion in Bezug auf fremde Schiffe, die seine Meereszonen durchfahren.¹⁵ Es versucht, die Interessen der Küstenstaaten, die tendenziell im eigenen Interesse eher umweltfreundlicher agieren, mit dem Interesse der Flaggenstaaten an der freien Schifffahrt in einen Ausgleich zu bringen. Demgegenüber hat auf Hoher See der Flaggenstaat die exklusive Regelungsjurisdiktion inne, mit Ausnahme der besonderen Fälle, die in internationalen Verträgen oder im Seerechtsübereinkommen selbst vorgesehen sind (vgl. Art. 92 Abs. 1 SRÜ).

Im Gegensatz dazu ist der Küstenstaat gemäß Art. 211 Abs. 3 i.V.m. Art. 25 Abs. 2 SRÜ weitgehend frei darin, seine gesetzlichen Bestimmungen auf Schiffe unter fremder Flagge, die sich in seinen Häfen befinden, anzuwenden.¹⁶ Der Hafenbereich gehört (in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle) zu den inneren Gewässern eines Staates, die seiner vollen territorialen Souveränität unterfallen. Der Erlass von besonderen Umweltschutzvorschriften, sogar solcher, die den Rahmen der allgemein anerkannten Regeln und Normen des internationalen Seerechts überschreiten, ist somit grundsätzlich unproblematisch. Der Hafenstaat muss die von den Schiffen aller Staaten zu erfüllenden Bedingungen lediglich ordnungsgemäß bekanntmachen und der IMO mitteilen (vgl. Art. 211 Abs. 3 SRÜ). Dass sich der Küstenstaat durch Implementierung von strikteren Anlaufbedingungen unter Umständen Wettbewerbsnachteilen aussetzt, hat auf die rechtliche Zulässigkeit solcher Maßnahmen keinen Einfluss.

Art. 222 SRÜ befasst sich mit der *Durchsetzung* der in Übereinstimmung mit Art. 212 Abs. 1 SRÜ erlassenen Gesetze und sonstigen Vorschriften über die Verschmutzung aus der Luft oder durch die Luft. Der Flaggenstaat ist zur Durchsetzung verpflichtet. Allerdings sagt Art. 222 SRÜ nichts darüber, auf welche Weise genau Verstöße gegen die getroffenen Maßnahmen zu sanktionieren sind. Zudem werden die Durchsetzungsbefugnisse der Küsten- und Hafenstaaten von Art. 222 SRÜ nicht geregelt. Vielmehr gelangen die Befugnisse zur Anwendung, die sich aus den Art. 25 Abs. 2 und Art. 211 Abs. 3 SRÜ ergeben. Ein Rückgriff auf das Durchsetzungsinstrumentarium des Art. 218 SRÜ, nach welchem auch Verstöße gegen die anwendbaren internationalen Regeln und Normen verfolgt werden können, zu denen es auf Hoher See gekommen ist, ist im Falle der Verletzung von Emissionsstandards schon angesichts des eindeutigen Wortlauts der Norm („wegen jedes Einleitens“) zunächst nicht möglich.¹⁷ Der Hafenstaat hat daher nur insoweit das Recht, gegenüber den sich in seinen Häfen befindlichen fremden Schiffen Verstöße gegen die von ihm erlassenen Emissionsstandards durchzusetzen, als diese den über seinem Küstenmeer oder über seinen inneren Gewässern liegenden Luftraum betreffen: „Beyond the limits of its jurisdiction, a State's powers of enforcement for pollution from or through the atmosphere extend only to vessels flying its flag [...]“¹⁸ Der Küstenstaat verfügt mithin nicht über extraterritoriale Durchsetzungsbefugnisse.

b) Im Kontext der Umweltverschmutzung durch Schiffe ist die im September 1997 angenommene und am 19. Mai 2005 in Kraft getretene Anlage VI (bezüglich der Luftverschmutzung durch Schiffe) zum Internationalen Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe (MARPOL) von besonderer Bedeutung. Bei Anlage VI handelt es sich inhaltlich zwar um einen Bestandteil von MARPOL; als „optional annex“ muss das Regelwerk aber separat ratifiziert werden, um rechtsverbindliche Wirkung zu entfalten. Derzeit sind 60 Staaten, die immerhin 84% der Weltflottenhandelsstonnage auf sich vereinigen, der Anlage beigetreten.

Während der langwierigen Verhandlungen, die zum Abschluss von Anlage VI MARPOL führten, wurde vom Vertreter der Vereinigten Staaten von Amerika ein Vorschlag eingebracht, dessen Gegenstand eine neue Regelung zum Thema Jurisdiktion war.¹⁹ Dieser Vorschlag spiegelt sich in der Regulation 11/6 der Anlage VI MARPOL wider,²⁰ nach welcher der allgemeine völkerrechtliche Rahmen²¹ zur Verhütung, Verringerung und Überwachung der Verschmutzung der Meeresumwelt durch Schiffe, einschließlich der Vorgaben über die Durchsetzung, auf die Regeln und Standards der Anlage VI anzuwenden ist. Dies hat zur Folge, dass „the distribution of jurisdiction over 'regular' vessel-source pollution in international law is no different from that of vessel-source air pollution“.²² MARPOL sieht also, im Gegensatz zum SRÜ, keine Unterscheidung zwischen der allgemeinen Verschmutzung durch Schiffe und dem besonderen Fall der Verschmutzung der Luft durch Schiffsemissionen vor. Einleitungen und Emissionen sind vielmehr gleichgestellt.²³ (Nur) zwischen den Staaten, die sowohl Anlage VI MARPOL ratifiziert haben als auch Parteien des SRÜ sind, sind daher die Normen des Seerechtsübereinkommens über die Verschmutzung durch Schiffe (insbesondere Art. 211 und 218 SRÜ) auch im Hinblick auf die Verschmutzung der Luft durch Schiffe anwendbar.

Die praktische Relevanz dieser Schlussfolgerung liegt darin, dass ein Hafenstaat nach Art. 218 SRÜ gegenüber den sich in seinen Häfen befindlichen fremden Schiffen auch solche Verstöße gegen die in Anlage VI MARPOL genannten Emissionsgrenzwerte durchsetzen kann, zu denen es *außerhalb* seines maritimen Aquatoriums, d.h. in der AWZ oder auf Hoher See, gekommen ist.²⁴ Er kann Untersuchungen durchführen und, wenn die Beweislage dies rechtfertigt, nach nationalem Recht ein Verfahren wegen jedes Einleitens bzw. jedes Schadstoffausstoßes eröffnen. Art. 4 Abs. 2 MARPOL verpflichtet dabei alle Vertragsparteien, Verstöße gegen das Übereinkommen und seine Anlagen mit entsprechenden Strafen zu ahnden. Die Küstenstaaten sind aufgefordert, ihre Durchsetzungsbefugnisse auch im Hinblick auf Anlage VI MARPOL tatsächlich auszuüben.²⁵

Diese die Regeln des Seerechtsübereinkommens erweiternde extraterritoriale Befugnis besteht bei alledem nur zwischen den Vertragsparteien von Anlage VI MARPOL. In anderen Konstellationen gelangen nur die in Art. 212 und 222 SRÜ (sowie, mit Blick auf die Befugnisse gegenüber fremden Schiffen, Art. 211

15 Ringbom, The EU's Exercise of Port and Coastal State Jurisdiction, *Annuaire de Droit Maritime et Océanique* XXV (2007), S. 209 (210).

16 Molenaar, Coastal State Jurisdiction over Vessel-Source Pollution, 1998, S. 501.

17 Vgl. auch Molenaar, Coastal State Jurisdiction over Vessel-Source Pollution, 1998, S. 504.

18 Nordquist et al. (Hrsg.), United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary, Bd. IV, 2002, S. 319.

19 MEPC 39/6/10.

20 Regulation 11/6 lautet: „The international law concerning the prevention, reduction and control of pollution of the marine environment from ships, including that law relating to the enforcement and safeguards, in force at the time of application or interpretation of the Annex, applies, *mutatis mutandis*, to the rules and standards set forth in this Annex“ (Hervorhebung im Original).

21 Trotz des Hinweises auf das allgemeine Völkerrecht ist der Großteil der relevanten Regelungen im Seerechtsübereinkommen enthalten.

22 Molenaar, Coastal State Jurisdiction over Vessel-Source Pollution, 1998, S. 506.

23 Siehe auch IMO Doc. MP/CONF.3/RD/3, para. 6.

24 Molenaar, Coastal State Jurisdiction over Vessel-Source Pollution, 1998, S. 509; Ringbom, The EU Maritime Safety Policy and International Law, 2008, S. 432 f.

25 Molenaar, Coastal State Jurisdiction over Vessel-Source Pollution, 1998, S. 510; BMT Group Ltd., Study on the Economic, Legal, Environmental and Practical Implications of a European Union System to Reduce Ship Emissions of SO₂ and NO_x, Report No. 3623, Appendix 4 (Legal Analysis: Prescription, Enforcement and Observance), 2000, A4.25.

SRÜ) festgelegten Regelungen über die Luftverschmutzung bzw. Verschmutzung durch Schiffe zur Anwendung.

2. Emissionsbezogene Anforderungen von Anlage VI MARPOL

a) Gemäß Art. 212 Abs. 3 SRÜ bemühen sich die Staaten, vor allem innerhalb der zuständigen internationalen Organisationen, Regeln, Normen und empfohlene Gebräuche und Verfahren zur Verhütung, Verringerung und Überwachung der Luftverschmutzung aufzustellen. Anders als Art. 211 SRÜ nimmt Art. 212 Abs. 3 SRÜ, ebenso wie Art. 222 SRÜ, auf „internationalen Organisationen“ im Plural Bezug. Der Grund hierfür liegt darin, dass die genannten Normen des SRÜ nicht nur die Verschmutzung der Luft durch Schiffe, sondern auch die durch Luftfahrzeuge erfassen. „Internationale Organisationen“ verweist mithin sowohl auf die IMO als auch auf die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (*International Civil Aviation Organization – ICAO*).²⁶ Dessen ungeachtet ist im vorliegenden Zusammenhang allein das im Rahmen der IMO angenommene Völkerrecht, d.h. Anlage VI MARPOL, von Bedeutung.

Vorab zu erwähnen ist, dass Art. 3 Abs. 3 MARPOL im ersten Satz die Anwendbarkeit des Übereinkommens und seiner Anlagen²⁷ auf Kriegsschiffe²⁸ und sonstige Schiffe, die von einem Staat im staatlichen, nicht-gewerblichen Dienst betrieben werden, ausschließt. Gleichwohl wird diese Aussage im zweiten Satz dahingehend relativiert, dass

“each Party shall ensure by the adoption of measures not impairing the operations or operational capabilities of such ships owned or operated by it, that such ships act in a manner consistent, so far as is reasonable and practicable, with the present Convention.”

Hiernach sollen die Vertragsparteien prinzipiell auch bezüglich von Kriegsschiffen Maßnahmen zur Einhaltung der Bestimmungen des Übereinkommens im innerstaatlichen Recht erlassen, soweit dadurch die Einsatzfähigkeit solcher Schiffe nicht beeinträchtigt wird. Letzteres dürfte im Falle von Emissionsgrenzwerten grundsätzlich nicht der Fall sein. Allerdings greift jene Pflicht nur, soweit die Anwendung von Umweltschutznormen auf Kriegsschiffe „angemessen und praktisch umsetzbar“ ist. Der Flaggenstaat verfügt insofern über einen weiten Beurteilungsspielraum. Dennoch verdeutlicht Art. 3 Abs. 3 MARPOL, dass sich auch Kriegsschiffe nicht im rechtsfreien Raum bewegen.²⁹ Insbesondere ist es den Vertragsparteien völkerrechtlich nicht verboten, die im Einklang mit MARPOL erlassenen nationalen Regelungen auf Kriegsschiffe zu erstrecken.

b) Im Oktober 2008 wurde Anlage VI MARPOL durch den Umweltausschuss der IMO (*Marine Environmental Protection Committee – MEPC*) in Teilen weitgehend verändert.³⁰ Die überarbeiteten Regeln sind am 1. Juli 2010 für die Vertragsparteien der Anlage VI MARPOL in Kraft getreten.³¹ Abgesehen von geringfügigen technischen Änderungen in den Regulations 1 bis 4 und 6 bis 11 wurden vor allem die Bestandsaufnahmeverfahren in Regulation 5 harmonisiert. Weitgehende Änderungen erfolgten darüber hinaus bezüglich bestimmter Arten der Luftverschmutzung, die in den Regulations 12 bis 15 enthalten sind.

Im Hinblick auf die konkreten Emissionsgrenzwerte unterscheidet Anlage VI MARPOL zwischen verschiedenen Schadstoffgruppen. Während Regulation 12 ozonschädliche Stoffe behandelt, ist Regulation 13 den Stickoxiden gewidmet. Regulation 14 befasst sich mit Schwefeldioxid. Gegenstand von Regulation 15 sind schließlich die in vorliegendem Kontext nicht weiter relevanten flüchtigen organischen Verbindungen (sog. VOCs – volatile organic compounds).³³ Anlage VI MARPOL enthält keine Regelungen im Hinblick auf CO₂-Emissionen.³⁴

Diesbezüglich hat die IMO in einer Mitteilung an den Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice der UN-Klimarahmenkonvention lediglich erklärt, dass

“[a]lthough to date no mandatory GHG [greenhouse gas] instrument for international shipping has been adopted, IMO has given extensive consideration to the matter and is currently working in accordance with an ambitious work plan, due to culminate with adoption of a binding instrument for all ships in 2009.”³⁵

Im Mai 2010 bekräftigte die IMO ihren Willen, sich dem Problem der CO₂-Emissionen annehmen zu wollen.³⁶ Es ist jedoch nichts dafür ersichtlich, dass es gelingen könnte, in naher Zukunft einen eigenständigen Vertrag oder eine neue Anlage zu MARPOL anzunehmen.³⁷

(1) Regulation 12 normiert ein Verbot des absichtlichen Ausstoßes *ozonschädlicher Stoffe*³⁸ und ein Verbot des Einbaus von Maschinenanlagen, die solche Stoffe enthalten, auf Schiffen, die nach dem 19. Mai 2005 gebaut worden sind. Ausgenommen sind Fluorkohlenwasserstoffe, die bis zum 1. Januar 2020 weiterhin verwendet werden dürfen.³⁹ Gemäß Regulation 12/5 besteht ferner die Pflicht, eine Liste der Anlagen zu führen, die mit ozonschädlichen Stoffen gefüllt sind.

(2) Im Hinblick auf *Schwefeldioxide* regelt Regulation 14/1, dass Treibstoff, der an Bord eines unter der Flagge einer Vertragspartei fahrenden Schiffes verwendet wird, nicht mehr als 4,5 Masenhundertteile Schwefel enthalten darf. Diese vergleichsweise großzügige Grenze (der weltweite Durchschnitt für den Schwefelgehalt des Treibstoffes eines Schiffes beträgt deutlich weniger

26 LEG/MISC/4 v. 6. Januar 2005, Implications of the United Nations Convention in the Law of the Sea for the International Maritime Organization, S. 55.

27 Vgl. Art. 1 Abs. 2 MARPOL.

28 Art. 29 SRÜ definiert Kriegsschiff als „ein zu den Streitkräften eines Staates gehörendes Schiff, das die äußeren Kennzeichen eines solchen Schiffes seiner Staatszugehörigkeit trägt; es muss unter dem Befehl eines Offiziers stehen, der sich im Dienst des jeweiligen Staates befindet und dessen Name in der entsprechenden Rangliste der Streitkräfte oder in einer gleichwertigen Liste enthalten ist; die Besatzung muss den Regeln der militärischen Disziplin unterliegen.“

29 BMT Group Ltd., Study on the Economic, Legal, Environmental and Practical Implications of a European Union System to Reduce Ship Emissions of SO₂ and NO_x, Report No. 3623, Appendix 4 (Legal Analysis: Prescription, Enforcement and Observance), 2000, A4.62.

30 Vgl. MEPC 58/23/Add.1 v. 17. Oktober 2008, Report of the Marine Environment Protection Committee on its Fifty-eight Session, Annex 13.

31 Siehe MEPC 58/23 v. 16. Oktober 2008, Report of the Marine Environment Protection Committee on its Fifty-eight Session, para. 5.7 und 5.8.

32 In der Überschrift nimmt Regulation 14 auch auf Feinstaub (Particulate Matter) Bezug, unterwirft diesen aber keinen speziellen Anforderungen. Die Regelung geht offenbar davon aus, dass Feinstaub und Schwefeldioxid untrennbar miteinander verbunden sind. Insofern soll der Ausstoß von Feinstaub gleichsam durch eine Reduktion der SO_x-Emissionen bekämpft werden.

33 Flüchtige organische Verbindungen entstehen primär während des Be- und Entladens von Tankschiffen.

34 Vgl. auch *Hildreth/Torbitt*, International Treaties and U.S. Laws as Tools to Regulate the Greenhouse Gas Emissions from Ships and Ports, *IJMCL* 25 (2010), S. 347 (358 f.).

35 FCCC/SBSTA/2008/MISC.9 v. 30. Mai 2008, Emissions from Fuel Used for International Aviation and Maritime Transport, Information provided by the International Maritime Organization, para. 2; siehe auch MEPC 61/5/1 v. 21. Juni 2010, Reduction of GHG Emissions from Ships – Outcome of the United Nations Climate Change Talks held in Bonn, Germany in May/June 2010, Annex 1.

36 FCCC/SBSTA/2010/MISC.5 v. 20. Mai 2010, Emissions from Fuel Used for International Aviation and Maritime Transport, Information relevant to emissions from fuel used international aviation and maritime transport, Information provided by the IMO, S. 25 ff.

37 Siehe auch die Einschätzung von *König/Morgenstern*, CO₂-Emissionen aus dem Schiffsverkehr, *NordÖR* 2009, S. 181 (182). Vgl. aber MEPC 58/23 v. 16. Oktober 2008, Report of the Marine Environment Protection Committee on its Fifty-eighth Session, paras. 4.1 ff. (Darstellung der aktuellen Diskussion im Rahmen der IMO).

38 Regulation 12/1 Anlage VI MARPOL.

39 Regulation 12/2 Anlage VI MARPOL.

als die vorgesehene 4,5 Massenhundertteile, nämlich – je nach Schätzung – zwischen 2,8 und 3,5 Massenhundertteilen)⁴⁰ gilt bis zum 1. Januar 2012. Ab diesem Zeitpunkt wird ein strengerer Grenzwert von 3,5 Massenhundertteilen und schließlich, ab 2020, ein Grenzwert von 0,5 Massenhundertteilen zur Anwendung kommen.

In bestimmten regionalen Emissionskontrollgebieten müssen besondere Grenzwerte eingehalten werden. Ursprünglich betrafen die strengeren Regelungen nur den Ausstoß von Schwefeldioxid, weshalb die betreffenden Gebiete als SECAs (Sulphur Dioxide Emission Control Area) bezeichnet wurden. Mit der Reform von Anlage VI MARPOL wurden NO_x und Feinstaub als für die Ausweisung von Emissionskontrollgebieten ebenfalls relevante Schadstoffe anerkannt. Die neuen Emission Control Areas (ECAs) ersetzen die früheren SECAs mit sofortiger Wirkung. Sowohl die Ostsee, wie sie in Regulation 1.11.2 Anlage I MARPOL definiert wird, als auch die Nordsee i.S.v. Regulation 5(1)(f) Anlage V MARPOL sind mit dem In-Kraft-Treten von Anlage VI MARPOL als ECAs zu behandeln.⁴¹ Eine ECA wird in Regulation 2/8 Anlage VI MARPOL definiert als

“an area where the adoption of special mandatory measures for emissions from ships is required to prevent, reduce and control air pollution from NO_x or SO_x and particulate matter or all three types of emissions and their attendant adverse impacts on human health and the environment.”

Besonders hervorzuheben sind der rechtsverbindliche Charakter der Aufforderung, spezielle Maßnahmen zur Verhütung, Verringerung und Kontrolle der Luftverschmutzung zu ergreifen, sowie die Feststellung, dass die Durchführung solcher Maßnahmen für die menschliche Gesundheit und die Umwelt erforderlich ist.

Die Kriterien für die Ausweisung einer ECA sind – nicht abschließend – im dritten Anhang zu Anlage VI MARPOL enthalten. Unter anderem müssen folgende Angaben gemacht bzw. dargelegt werden:

- die Notwendigkeit der Schadstoffreduktion wegen erhöhter Luftverschmutzung oder einer nachteiligen Umweltgefahr⁴²
- eine Beschreibung des Gebietes und der dort vorhandenen Relevanz der Emissionen⁴³
- die gegebenen meteorologischen Bedingungen⁴⁴
- die Dichte der Schifffahrt⁴⁵
- die relativen Kosten bzw. ökonomischen Beeinträchtigungen für die Schifffahrt.

Nach Ziff. 2 des dritten Anhangs zu Anlage VI MARPOL wird das Verfahren für die Ausweisung einer ECA von einer Vertragspartei eingeleitet. Staaten mit einem gemeinsamen Interesse können auch einen gemeinsamen Entwurf vorlegen. So wurde im Rahmen der 60. Sitzung des MEPC im März 2010 einem Antrag Kanadas und der USA entsprochen, entlang der pazifischen Küste eine ECA mit einer Breite von bis zu 200 Seemeilen von den Basislinien, von denen aus die Breite des Küstenmeers gemessen wird, zu errichten.⁴⁶ Alle Anträge werden von der IMO begutachtet, bevor sie durch eine Änderung des dritten Anhangs zu Anlage VI MARPOL im Wege eines vereinfachten Verfahrens in Kraft gesetzt werden.

Während ein Schiff sich innerhalb einer ECA befindet, darf der Schwefelgehalt des Treibstoffs folgende Grenzen nicht überschreiten:

- 1,50 Massenhundertteile (1,5% m/m) bis zum 1. Juli 2010;
- 1,00 Massenhundertteil nach dem 1. Juli 2010;

– 0,10 Massenhundertteile nach dem 1. Januar 2015.

Aus Regulation 14/5 geht die Pflicht hervor, den Schwefelgehalt detailliert zu dokumentieren.

Aufgrund der sich verschärfenden Anforderungen hat der Umweltausschuss der IMO mit Regulation 14/8-10 eine Review Provision angenommen, wonach die Entwicklungen hinsichtlich der Verfügbarkeit des vorgeschriebenen Treibstoffs beobachtet werden sollen. Dabei ist die globale Nachfrage bzw. das globale Angebot an Schweröl besonders zu berücksichtigen. Gelangt die für diese Aufgabe einzurichtende Expertengruppe zu der Auffassung, dass den Vorschriften auf Grund eines Mangels an verfügbaren Treibstoffen nicht nachgekommen werden kann, tritt der strengste Standard, der außerhalb von ECAs zur Anwendung gelangen soll (0,50% im Jahre 2020), erst zum 1. Januar 2025 in Kraft (vgl. Regulation 14/10). Es ist nicht ausgeschlossen, dass weitere Anpassungsmaßnahmen beschlossen werden. Gemäß Regulation 18 müssen die Vertragsparteien darauf hinwirken, dass hinreichende Mengen an Kraftstoffen vorhanden sind, die den jeweils einschlägigen Schwefeldioxidanforderungen genügen. Es ist zu prognostizieren, dass die Grenzwertverschärfungen Anstöße zur Entwicklung neuer umweltfreundlicher Kraftstoffe liefern werden.

(3) Die weitreichendste Änderung, die aus der 58. Sitzung des MEPC hervorging, ist die Revision der Regulation 13 über *Stickoxide*, wonach künftig ein Drei-Stufen-System (engl. *Tier System*) vorgesehen ist. Grundsätzlich gilt die Regulation für Schiffdieselmotoren mit einer Gesamtleistung von mehr als 130kW.⁴⁷ *Tier I* ist gemäß Regulation 13/3 im Hinblick auf Schiffe einschlägig, die nach dem 1. Januar 2000, aber vor dem 1. Januar 2011 gebaut wurden oder noch gebaut werden. Solche Schiffe dürfen nur befahren werden, wenn der Ausstoß von Stickoxiden, gemessen an der Drehzahl der Schiffsdieselmotoren, unter einer in Regulation 13 im Einzelnen bestimmten Grenze liegt, z.B. 17.0g/kWh bei einer Drehzahl von weniger als 130 U/min.

Tier II sieht eine Reduzierung von 30% des NO_x-Ausstoßes im Vergleich mit *Tier I* vor und gilt für alle Schiffe, die nach dem 1. Juli 2011 gebaut werden (vgl. Regulation 13/4). Die IMO geht davon aus, dass die vorgesehene Reduktion allein durch Fortschritte beim Schiffsmaschinenbau erreicht werden kann.⁴⁸ *Tier III* gilt für Schiffe, deren Bau am oder nach dem 1. Januar 2016 abgeschlossen sein wird. Verglichen mit *Tier I* zielt diese Stufe auf eine Reduzierung des Stickoxidausstoßes um 80% ab.

40 Laut dem aktuellsten MEPC Bericht 59/4/1 v. 3. Februar 2009 liegt der weltweite Durchschnitt bei 2,46%.

41 Vgl. Regulation 14/3.1 Anlage VI MARPOL.

42 Anlage VI MARPOL, Appendix III, Criteria and Procedures for Designation of Emission Control Areas, Ziff. 3.4.

43 Ebd., Ziff. 3.1.

44 Ebd., Ziff. 3.5.

45 Ebd., Ziff. 3.6.

46 Die strengeren Regelungen treten voraussichtlich am 1. August 2011 in Kraft. Interessanterweise umfasst der Antrag im U.S.-kanadischen Fall auch Feinstaub. Die IMO legt zwar keine Feinstaubgrenzen fest, jedoch existieren Grenzwerte im Clean Air Act der USA. Die relevanten Emissionen eines Schiffes werden hiernach durch Addition der Feinstaub- und NO_x-Ausstoße ermittelt (weitere Informationen erhältlich unter: <http://www.epa.gov/particles/standards.html>). Diese Methode könnte für eine etwaige eigenständige Behandlung von Feinstaub in Anlage VI MARPOL (siehe o. Anm. 32) wegweisend sein.

47 Zu den Ausnahmen siehe Regulation 13/1.2. Der Begriff „marine diesel engine“ wird in Regulation 2/14 Anlage VI MARPOL definiert als “reciprocating internal combustion engine operating on liquid or dial fuel, to which regulation 13 of this Annex applies, including booster/compound systems if applied.”

48 Auskunft von *Simon Brown* (Chairman of the Informal Group of Technical Experts at the IMO) im Rahmen der Konferenz “Reducing Emissions to Air from Shipping”, Lloyd’s Maritime Academy, 22 April 2009.

Sie soll allerdings nur innerhalb von ECAs Geltung entfalten (vgl. Regulation 13/5.3). Die angestrebte Reduzierung soll durch bestimmte Abgasaufbereitungsmethoden und verschiedene andere technologische Entwicklungen, etwa Humid Air Motors oder Selective Catalytic Reduction, erreicht werden.⁴⁹

Wegen ihrer großen Auswirkungen auf die existierende Welt handelsflotte ist Regulation 13/7 von besonderer Bedeutung. Diese Vorschrift gilt für alle Schiffe, die in dem Zeitraum zwischen dem 1. Januar 1990 und dem 1. Januar 2000 gebaut wurden, und deren Schiffsdieselmotor über eine Ausgangsleistung von mindestens 5000 kW und einen Hubraum von mehr als 90 l pro Zylinder verfügen. Für solche Seefahrzeuge gelangen die *Tier I*-Bestimmungen zur Anwendung, vorausgesetzt, dass für die betreffenden Schiffsmotoren eine sog. „Approved Method“ beglaubigt wurde. Hiernach muss eine anerkannte, erprobte und freigegebene Methode zur Reduzierung des NOx-Ausstoßes von Schiffsmotoren entwickelt werden. Eine solche „Approved Method“ bedarf der Zertifizierung seitens der zuständigen Behörde einer Vertragspartei. Anschließend wird die Zertifizierung der IMO gemeldet und im International Air Pollution Prevention Certificate des betroffenen Schiffes eingetragen (vgl. Regulation 13/7.1.1). Die jeweilige „Approved Method“ muss den Anforderungen einer Kosteneffizienzformel entsprechen, darf den Verbrauch um nicht mehr als 2% steigern und die Maschinenleistung um nicht mehr als 1% reduzieren.⁵⁰ Das Schiff muss im Rahmen der ersten Überholung der Maschine, die 12 Monate oder später nach Meldung der Zertifizierung der „Approved Method“ durchgeführt wird, nachgerüstet werden. Die Zertifizierung einer Methode erfolgt gemäß Kapitel 7 des neuen NOx Technical Code.⁵¹ Die Regelung ist das Ergebnis schwieriger Kompromisse, die zwischen den verschiedenen Interessengruppen der IMO ausgehandelt wurden. Aus diesem Grund ist auch insoweit ein Review Prozess vorgesehen, der bis Ende 2013 abgeschlossen sein soll (vgl. Regulation 13/10).

Vor dem Hintergrund der dargestellten Änderungen stehen die betroffenen Wirtschaftskreise vor großen Herausforderungen. Der mehrstufige Emissionsansatz hat erhebliche Auswirkungen auf sämtliche Vorhaben im Schiffsbau. Dies gilt umso mehr in Fällen, in welchen sich die Lebensdauer eines Schiffes über mehrere *Tiers* erstrecken soll. Besatzungen müssen trainiert und informiert werden, um einen den Vorgaben von Anlage VI MARPOL entsprechenden Einsatz des Schiffes zu gewährleisten. Um den *Tier III*-Anforderungen zu genügen, sind primäre technische Maßnahmen nicht ausreichend. Vielmehr ist der Einsatz sekundärer Technologien wie etwa der Selective Catalytic Reduction zwingend erforderlich. Schließlich muss ein angemessener Treibstoff entwickelt und zur Verfügung gestellt werden, der die Leistung und Lebensdauer der Maschine garantiert, dabei aber gleichzeitig den gesetzlichen Anforderungen genügt.

3. Umsetzung von Anlage VI MARPOL

Eine im Rahmen des vorliegenden Ausführungen zugrunde liegenden Gutachtens durchgeführte Analyse der Staatenpraxis hat ergeben, dass die meisten Vertragsparteien von Anlage VI MARPOL die darin enthaltenen Vorgaben unverändert in ihr nationales Recht umgesetzt haben. Soweit ersichtlich geht allein Norwegen teilweise über die internationalen Standards hinaus. Dort werden NOx-Emissionen von Antriebsmaschinen (propulsion machinery) mit einer Gesamtkapazität (total installed capacity) von mehr als 750 kW bzw. von Motoren, Betriebskesseln (boiler) und Turbinen mit einer Gesamtkapazität von 10 MW nach Section 3-19-1 der Verordnung über Sonderabgaben⁵² mit einer Sonderabgabe belegt. Diese Abgabepflicht betrifft gemäß Section 3-19-2 (1) (a) und (b) die Emissionen von Schif-

fen, die sich im norwegischen Küstenmeer aufhalten sowie von Schiffen, die am Binnenverkehr (domestic traffic) teilnehmen, selbst wenn dieser außerhalb des Küstenmeeres stattfindet. Die Berechnung der Abgabe erfolgt pro ausgestoßenem Kilogramm NOx (Section 3-19-5). Eine Ausnahme von der Abgabepflicht besteht für Schiffe, die auf direktem Weg zwischen einem norwegischen und einem fremden Hafen verkehren (Section 3-19-11). Eine weitere Ausnahme kommt zum Tragen, wenn ein Umweltübereinkommen mit Norwegen geschlossen wurde, welches die Verwendung von NOx-verringenden Maßnahmen vorsieht (Section 3-19-12). Dafür, dass Norwegen die gegenüber Anlage VI MARPOL strengeren Standards in völkerrechtlich problematischer Weise auch gegenüber Schiffen zur Anwendung bringt, die durch seine AWZ fahren, ist nichts ersichtlich.

III. Unionsrechtliche Vorgaben im Hinblick auf Abgasemissionen von Seeschiffen

Als Rechtsnachfolgerin der Europäischen Gemeinschaft (EG) verfügt die EU zwar über Völkerrechtssubjektivität,⁵³ genießt aufgrund ihres Status als völkerrechtlicher Zusammenschluss von Staaten aber nach wie vor keine Souveränität *ab initio* und *de facto*. Ihre Handlungsfähigkeit leitet sich vielmehr von der Souveränität der Mitgliedstaaten ab. Die mangelnde „Kompetenz-Kompetenz“ hat zur Folge, dass die EU nur im Rahmen der ihr mit dem AEU-Vertrag (im Folgenden: AEUV) verliehenen Kompetenzen tätig werden darf. Die in Form von Verordnungen, Richtlinien und Beschlüssen (sog. Sekundärrecht) erlassenen Rechtsnormen müssen also jeweils auf einer primärvertraglichen Rechtsgrundlage beruhen. Ferner muss jeweils die einschlägige Rechtsgrundlage für die geplante Maßnahme identifiziert werden. Sie bestimmt die Reichweite der Unionskompetenz und das bei der Gesetzgebung einzuhaltende Verfahren. Fehlt eine solche Kompetenz oder wird sie überschritten, hat dies grundsätzlich die Nichtigkeit des betroffenen Rechtaktes zur Folge.

1. Primärrechtliche Grundlagen

Gemäß Art. 4 Abs. 2 lit. e AEUV teilt die EU auf dem Gebiet der Umweltpolitik ihre Zuständigkeit mit den Mitgliedstaaten. Diese Aufgabenzuweisungsnorm wird durch die sog. Querschnittsklausel des Art. 11 AEUV weiter konkretisiert. Hiernach müssen „[d]ie Erfordernisse des Umweltschutzes [...] bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden.“ Die Querschnittsklausel verkörpert selbst allerdings keine Ermächtigung zum Erlass umweltschutzbezogener Rechtsnormen, sondern setzt vielmehr eine Kompetenz der Union voraus.⁵⁴

Vor diesem Hintergrund wurden umweltpolitische Rechtsnormen in der Vergangenheit zunächst auf der Grundlage des früheren Art. 94 EGV (heute: Art. 115 AEUV), der die Angleichung von Rechtsvorschriften zur Gewährleistung des Funktionierens des Gemeinsamen Marktes zum Gegenstand hatte, sowie von Art. 308 EGV (heute: Art. 352 AEUV), der als „Kompetenzabundungsklausel“ das Tätigwerden der Gemeinschaft für unvor-

49 Ebd.

50 Siehe Regulation 13/7.5.

51 Vgl. MEPC 58/23/Add. 1, Annex 14, NOx Technical Code.

52 Regulation of 11 December 2001 no. 1451 on Special Taxes.

53 Vgl. Art. 1 Abs. 3 EU-Vertrag (konsolidierte Fassung: ABl. EU 2010, Nr. C 83/13).

54 Kahl, in: Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, 2003, Art. 6 EGV Rn. 9, 11; Schweitzer/Hummer/Obwexer, Europarecht, 2007, Rn. 1277, 2243.

hergesehene Fälle betraf, beschlossen. Erst 1987 wurde mit der Einheitlichen Europäischen Akte eine ausdrückliche Ermächtigunggrundlage für den Erlass gemeinschaftlicher Umweltnormen in den EG-Vertrag aufgenommen. Seit dem In-Kraft-Treten des Vertrags von Lissabon formulieren die einschlägigen Bestimmungen des Titels XX die Ziele und Grundsätze der Umweltpolitik (Art. 191 AEUV), die dann gemäß Art. 11 AEUV auch im Rahmen der anderen Unionspolitiken berücksichtigt werden müssen, begründen die umweltpolitische Handlungskompetenz der Union (Art. 192 AEUV), und gestatten es den Mitgliedstaaten, unter bestimmten Voraussetzungen verstärkte staatliche Schutzmaßnahmen zu treffen (Art. 193 AEUV).

Mit der Identifikation von Art. 192 AEUV als einschlägiger Befugnisnorm für den Erlass allgemeiner umweltpolitischer Maßnahmen ist allerdings noch nicht gesagt, dass die Union auch Rechtsnormen zur Verhütung und Verringerung der Meeresverschmutzung durch Schiffe (einschließlich emissionsrelevanter Vorgaben) auf diese Kompetenzgrundlage stützen muss. Insofern ist zu berücksichtigen, dass der AEU-Vertrag mit Art. 100 Abs. 2 eine eigenständige Kompetenznorm für den Bereich der Seeschifffahrt enthält. Nach dieser Vorschrift können das Europäische Parlament und der Rat „gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren geeignete Vorschriften für die Seeschifffahrt und Luftfahrt erlassen.“

Kommen potentiell mehrere Normen des AEU-Vertrags als Kompetenzgrundlagen für den Erlass sekundärrechtlicher Maßnahmen in Betracht, ist zwecks Identifizierung der einschlägigen Kompetenznorm grundsätzlich eine „horizontale“ Kompetenzabgrenzung durchzuführen. Dies gilt jedenfalls dann, wenn sich das von den jeweiligen Normen vorgesehene Verfahren der Beschlussfassung unterscheidet; insofern gilt das Verbot der Doppelabstützung. Im vorliegend relevanten Zusammenhang erklären die für den Erlass von Maßnahmen zur Verhütung und Verringerung der Umweltverschmutzung durch Schiffe in Betracht kommenden Kompetenznormen (Art. 192 AEUV einerseits, Art. 100 Abs. 2 AEUV andererseits) zwar das identische Rechtsetzungsverfahren für anwendbar. Nur im Falle der Einschlägigkeit von Art. 192 AEUV bestünde jedoch gemäß Art. 193 AEUV eine Befugnis der Mitgliedstaaten, im nationalen Recht strengere Umweltschutzvorschriften zu erlassen als jene, die in der Union gelten.

Die Frage der Abgrenzung von Art. 192 und Art. 100 Abs. 2 AEUV wurde vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) bislang nicht ausdrücklich beantwortet. Einer der Co-Autoren vorliegender Skizze hat die Ansicht vertreten, dass Art. 100 Abs. 2 AEUV (früher: Art. 80 Abs. 2 EGV) als sachlich-gegenständliche Kompetenznorm sämtliche schiffrechtsrechtlichen Maßnahmen – einschließlich der Schnittmenge von Seeschifffahrt und Meeresumweltschutz – erfasst und den über einen breiteren Anwendungsbereich verfügenden Art. 192 AEUV (früher: Art. 175 EGV) insofern verdrängt.⁵⁵ Dem scheint zu widersprechen, dass die noch näher darzustellende Richtlinie 2005/33/EG hinsichtlich des Schwefelgehalts von Schiffskraftstoffen⁵⁶ auf Art. 175 EGV und nicht auf Art. 80 Abs. 2 EGV gestützt wurde. Zu bedenken ist jedoch, dass mit dieser Richtlinie die Richtlinie 1999/32/EG geändert wurde. Letztere zielt nun nicht nur auf die Verringerung des Schwefelgehalts in Schiffskraftstoffen, sondern *allgemein* auf die Verringerung des Schwefelgehalts bestimmter flüssiger Kraft- oder Brennstoffe ab. Mangels ausschließlichen Schifffahrtsbezugs wurde sie daher zu Recht auf den allgemeineren Art. 175 EGV gestützt. Gleiches muss dann aber auch für das Änderungsgesetz, d.h. die Richtlinie 2005/33/EG gelten.

Damit bildet heute Art. 100 Abs. 2 AEUV die einschlägige Kompetenzgrundlage für den Erlass von Maßnahmen zur Verhütung

und Verringerung der Umweltverschmutzung durch Schiffe, soweit nicht die betreffenden Maßnahmen auch andere Bereiche (Straßenverkehr, Industrie etc.) erfassen sollen.

2. Sekundärrechtliche Maßnahmen

Bis vor kurzem orientierte sich die EU im Rahmen ihrer Seeschifffahrtspolitik strikt an den Vorgaben der IMO. Die im Rahmen der IMO angenommenen Umweltvorschriften wurden befolgt, ohne dass die Union, die selbst nicht Mitglied der IMO ist (und bis auf weiteres auch nicht werden kann),⁵⁷ im Rahmen ihrer Entstehung eine besonders aktive Rolle gespielt hätte. Nach mehreren verheerenden Umweltkatastrophen überwiegend im maritimen Bereich (etwa die Öltankerunglücke der *Erika* und *Prestige* 1999 bzw. 2002) legte die frühere EG indes zunehmend eine Tendenz zu „unilateralem“, d.h. von der IMO entkoppeltem Vorgehen an den Tag.⁵⁸

a) Den ersten Schritt hin zu einem europäischen maritimen Umweltrecht stellt die Richtlinie 1999/32/EG dar, die auf die Verringerung des Schwefelgehalts bestimmter flüssiger Kraft- oder Brennstoffe abzielt.⁵⁹ Dieser Richtlinie zufolge haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass das Gasöl für den Seeverkehr in ihrem Hoheitsgebiet ab dem 1. Juli 2000 einen Schwefelgehalt von 0,2 Massenhundertteilen nicht überschreitet. Nach ihrem Art. 1 erstrecken sich ihre Bestimmungen allerdings nicht auf den Schwefelgehalt der auf Schiffen verwendeten Schweröle.

Obwohl die Richtlinie 1999/32/EG weitgehend mit der – bereits erwähnten – Richtlinie 2005/33/EG geändert wurde, ist sie an dieser Stelle aus zwei Gründen erwähnenswert: Zum einen verkörperte sie die legislative Anerkennung des Problems der Umweltverschmutzung durch Schiffe auf Ebene des Unionsrechts,⁶⁰ zum anderen war sie Ausdruck der politischen und rechtlichen Macht der EG auf internationaler Ebene. So erklärte sich die Gemeinschaft in der Richtlinie bereit, „sich bei den laufenden und künftigen Verhandlungen zum MARPOL-Übereinkommen im Rahmen der [...] IMO für [...] die Senkung des allgemein üblichen Grenzwertes für Bunkeröl“ einzusetzen. Die zwischenzeitlich auf internationaler Ebene beschlossene Absenkung der Grenzwerte geht denn auch nicht zuletzt auf den Einfluss der Gemeinschaft zurück („bottom up approach“).

b) Der nächste – indirekte – Schritt erfolgte mit der Richtlinie 2001/81/EG über nationale Emissionshöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe.⁶¹ Sie gilt gemäß ihres Art. 2 zwar nicht für Emissionen des internationalen Seeverkehrs, verpflichtet aber die Mitgliedstaaten hinsichtlich ihrer Staatsgebiete und ihrer AWZ zur Begrenzung der nationalen Emissionen u.a. an Schwefeldioxid und Stickstoffoxiden. Dem Hinweis auf die AWZ ist zu entnehmen, dass die nationalen Emissionshöchstmengen auch die Schadstoffausstöße der jeweils unter der Flagge des betreffenden Mitgliedstaats fahrenden Schiffe umfassen müssen. Mit Blick auf die Emissionen des internationalen Seeverkehrs verpflichtete Art. 12 der Richtlinie die Kommission, dem Parla-

55 Proelß, Meeresschutz im Völker- und Europarecht, 2004, S. 323 f.

56 ABl. EU 2005, Nr. L 191/59.

57 Vgl. Art. 5 des Übereinkommens über die Internationale Seeschifffahrtsorganisation v. 15. November 1979: „Alle Staaten können nach Maßgabe dieses Teiles Mitglieder der Organisation werden.“

58 Vgl. auch Tan, Vessel-Source Marine Pollution, 2006, S. 157.

59 ABl. EG 1999, Nr. L 121/13.

60 Vgl. Erwägungsgrund Nr. 21.

61 ABl. EG 2001, Nr. L 309/22. Der 17. Erwägungsgrund dieser Richtlinie fordert die Mitgliedstaaten auf, Anlage VI MARPOL so bald wie möglich zu ratifizieren. Der Text dieses Erwägungsgrundes ist allerdings sehr schwach formuliert („sollte“); eine Rechtspflicht der Mitgliedstaaten, sich an Anlage VI MARPOL zu binden, besteht daher nicht.

ment und dem Rat bis Ende 2002 zu berichten, „in welchem Umfang Emissionen des internationalen Seeverkehrs in der Gemeinschaft zu Versauerung und Eutrophierung sowie zur Bildung von bodennahem Ozon beitragen.“

Die Kommission kam dieser Aufforderung mit einer Mitteilung an das Parlament und den Rat nach, in der sie eine Strategie der Europäischen Union zur Reduzierung atmosphärischer Emissionen von Seeschiffen entwarf. Dieses Papier soll bis 2012 den Rahmen für die Einführung einer Vielzahl von Zielen, Maßnahmen und Empfehlungen zur Senkung von Schadstoffemissionen bilden. Die Bedeutung des – rechtlich unverbindlichen – Dokumentes liegt erneut in der in ihm zum Ausdruck kommenden politischen Tendenz, Regelungen zu erlassen, die über die international anerkannten und akzeptierten Standards der IMO hinausgehen:

„Sofern die IMO bis 2003 keine konkrete, weit reichende Strategie beschließt, wird die Kommission auf EU-Ebene Maßnahmen zu Verringerung der seeverkehrsbedingten Treibhausgasemissionen pro Schiff in Erwägung ziehen.“⁶²

Die Position, dass die internationalen Bestimmungen unzulänglich seien, wurde bekräftigt mit den Schlussfolgerungen des Rates 2004/C 8/03, deren Ziff. 2 feststellt, dass Aspekte der Schiffsemissionen „im internationalen Recht sowie im EU-Recht nicht hinreichend geregelt sind“.⁶³ Ziff. 10 und Ziff. 15 sehen demgegenüber die europäische Strategie als eine „treibende Kraft für die internationale [...] Politik“. Bezogen auf den potentiellen Erlass weiterer Bestimmungen ist sich die Gemeinschaft insofern der Tatsache bewusst, dass gezielte Maßnahmen zur Reduzierung der Stickoxid- und Treibhausgasemissionen des Seeverkehrs, wie z.B. der Einsatz von Generatorsätzen auf Seeschiffen, in Häfen erarbeitet werden müssen.⁶⁴

c) Die Vorschriften darüber, welchen Schwefelanteil der Treibstoff eines Schiffes, das einen europäischen Hafen anlaufen will, enthalten darf, bilden das neueste Beispiel einer genuin europäischen Politik zur Verhütung der Verschmutzung durch Schiffe. Art. 1 der Richtlinie 2005/33/EG⁶⁵ dehnt den räumlichen Geltungsbereich der Richtlinie 1999/32/EG aus auf die Hoheitsgebiete der Mitgliedstaaten, ihre Hoheitsgewässer, ihre AWZ und die Emissionskontrollgebiete nach Anlage VI MARPOL. Die Regelungen erfassen mithin nicht mehr nur das Staatsgebiet einschließlich der dazu gehörenden Meereszonen (innere Gewässer und Küstenmeer), sondern auch die Funktionshoheitszone AWZ. Interessanterweise enthält Art. 1 Abs. 2 lit. e eine Klausel über die Verwendung von Kraft- oder Brennstoffen auf Kriegsschiffen:

„[Diese Richtlinie gilt nicht für] Kraft- oder Brennstoffe zur Verwendung auf Kriegsschiffen und anderen zu militärischen Zwecken eingesetzten Schiffen. Jeder Mitgliedstaat bemüht sich jedoch sicherzustellen, dass der Betrieb dieser Schiffe, soweit es sinnvoll und durchführbar ist, mit dieser Richtlinie im Einklang steht, indem er geeignete Maßnahmen trifft, die den Betrieb oder die Einsatzfähigkeit dieser Schiffe nicht beeinträchtigen.“

Obwohl diese Norm, die letztlich eine Umsetzung von Art. 3 Abs. 3 MARPOL verkörpert, keine einklagbare Verpflichtung generiert, lässt sie doch das Bemühen erkennen, Kriegsschiffe auf freiwilliger Basis an die in der Richtlinie festgelegten Regelungen zu binden.

(1) Ferner enthält die Richtlinie mehrere Bestimmungen, deren Inhalte möglicherweise die Anforderungen des Völkerrechts überschreiten. Von besonderem Interesse sind insoweit Art. 4a und 4b der Richtlinie, die den Hafenstaat in gewissem Umfang zur Durchsetzung der strikteren Emissionsgrenzwerte auch gegenüber Schiffen dritter Staaten (außer Kriegsschiffen) ermächtigen.⁶⁶ Art. 4a Abs. 1 verpflichtet die Mitgliedstaaten zunächst, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen,

„um sicherstellen, dass Schiffskraftstoffe, deren Schwefelgehalt 1,5 Massenhundertteile überschreitet, in ihren Hoheitsgewässern, ausschließlichen Wirtschaftszonen und Schadstoffkontrollgebieten, die Teil der SOx-Emissions-Überwachungsgebiete sind, nicht verwendet werden. Diese Bestimmung gilt für Schiffe aller Flaggen einschließlich jener Schiffe, die ihre Fahrt außerhalb der Gemeinschaft angetreten haben.“

Anlage VI MARPOL sieht derzeit demgegenüber eine Höchstgrenze von lediglich 4,5 Massenhundertteilen vor (außer in ECAs), stellt also i.d.R. niedrigere Anforderungen als die geltenden europarechtlichen Vorschriften. Allerdings schließt der Wortlaut der MARPOL-Anlage strengere Maßnahmen gerade nicht aus; Anlage VI enthält vielmehr bloße Mindeststandards,⁶⁷ die unilateral (und begrenzt auf die unter eigener Flagge fahrenden Schiffe) überschritten werden dürfen. In einer von der Kommission im Auftrag gegebenen Studie wurde dementsprechend festgestellt, dass

“MARPOL prescriptive standards are indeed maximum standards in respect of Article 218 jurisdiction and of coastal State jurisdiction exercised beyond the territorial waters (and in respect of CDEM matters in the territorial sea), they are minimum standards *vis-à-vis* port States and coastal State jurisdiction in the territorial sea on non-CDEM matters.”⁶⁸

Die Geltung der strengeren Anforderungen für Schiffe unter der Flagge eines EU-Mitgliedstaats ist völkerrechtlich daher unproblematisch.

In Bezug auf Schiffe, die unter der Flagge eines Nicht-EU-Mitgliedstaats fahren, gestattet es Art. 211 Abs. 4 SRÜ, wie gezeigt (siehe o. II. 1. a), den Küstenstaaten, Gesetze und sonstige Vorschriften zur Vermeidung der Meeresverschmutzung innerhalb ihres Küstenmeeres für die Schiffe aller Staaten zu erlassen. In ähnlicher Weise können Hafenstaaten fremden Schiffen, die in die Häfen bzw. inneren Gewässer einlaufen, „besondere Bedingungen zur Verhütung, Verringerung und Überwachung der Verschmutzung der Meeresumwelt auferlegen“,⁶⁹ solange solche Bedingungen ordnungsgemäß bekannt gemacht und der zuständigen internationalen Organisation (IMO) mitgeteilt worden sind. Daher ist eine Überschreitung der in Anlage VI MARPOL vorgesehenen Mindeststandards und deren Ausdehnung auf Schiffe dritter Staaten, *soweit* das maritime Aquitorium (Küstenmeer und innere Gewässer) betroffen ist, völkerrechtlich ebenfalls unproblematisch.

Anders stellt sich die Situation jedoch im Hinblick auf die AWZ dar. Das internationale Seerecht sieht ein Recht des Küstenstaates, Regeln bezüglich der Verschmutzung durch Schiffe zu erlassen, nur dann vor, wenn solche Bestimmungen den allgemein anerkannten internationalen, im Rahmen der zuständigen internationalen Organisation aufgestellten Regeln und Normen entsprechen und diesen Wirksamkeit verleihen.⁷⁰ Diesbezüglich

62 KOM(2002) 595 endg. v. 20. November 2002, Eine Strategie der Europäischen Union zur Reduzierung atmosphärischer Emissionen von Schiffen, para. 6.2.

63 2004/C 8/03, Schlussfolgerungen des Rates v. 22. Dezember 2003, Eine Strategie der Europäischen Union zur Reduzierung atmosphärischer Emissionen von Seeschiffen, Ziff. 2.

64 Ebd., Ziff. 16.

65 ABl. EU 2005, Nr. L 191/59.

66 Dazu Ringbom, The EU Maritime Safety Policy and International Law, 2008, S. 427 ff.

67 Lloyd's Register FOBAS, Practical Guidelines for Handling MARPOL 73/78, Annex VI Regulations 14 and 18.

68 BMT Group Ltd., Study on the Economic, Legal, Environmental and Practical Implications of a European Union System to Reduce Ship Emissions of SO₂ and NO_x, Report No. 3623, Appendix 4 (Legal Analysis: Prescription, Enforcement and Observance), 2000, A4.46.

69 Vgl. Art. 211 Abs. 3 SRÜ.

70 Siehe o. II. 1. a). Vgl. auch Ringbom, The EU Maritime Safety Policy and International Law, 2008, S. 433.

handelt es sich bei den in der Richtlinie 2005/33/EG vorgesehenen Emissionsstandards um ein Beispiel einseitiger Gesetzgebung, da die Bestimmungen der EU-Gesetzgebung die in Anlage VI MARPOL normierten internationalen Regeln überschreiten.

Die Befugnis der Union, derartige Maßnahmen zu erlassen, könnte indes aus Art. 212 SRÜ abgeleitet werden, der die Verschmutzung aus oder durch die Luft durch Luftfahrzeuge und Schiffe betrifft. Wie bereits gezeigt, handelt es sich bei dieser Norm zwar um eine Ermächtigungsgrundlage für den Erlass von Regelungen über Schiffsemissionen. Die Regelungen dürfen indes nur in Bezug auf „Schiffe, die ihre Flagge führen, oder für Schiffe oder Luftfahrzeuge, die in ihr Register eingetragen sind“, erlassen werden.⁷¹ Art. 212 SRÜ betrifft demnach ausschließlich die Jurisdiktion des Flaggenstaates, demgegenüber die Bestimmungen der Richtlinie 2005/33/EG unabhängig von der Flagge des Schiffes zur Anwendung gelangen sollen. Letztere gehen insofern über Anlage VI MARPOL hinaus.

Diese Schlussfolgerung lässt sich auch nicht unter Hinweis auf den nur scheinbar „vermittelnden“ Art. 4a Abs. 3 der Richtlinie entkräften. Hiernach sollen die Mitgliedstaaten für die Durchsetzung von Abs. 1 zwar einerseits nur zuständig sein mit Blick auf die Schiffe unter ihrer eigenen Flagge sowie im Falle der an SECAs angrenzenden Mitgliedstaaten für die Schiffe aller Flaggen während des Aufenthalts in ihren Häfen; andererseits können sie „auch zusätzliche Durchsetzungsmaßnahmen für andere Schiffe gemäß internationalem Seerecht ergreifen“, die hinsichtlich der AWZ gerade nicht bestehen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche Auswirkungen die jedenfalls teilweise mangelnde Völkerrechtskonformität der Richtlinie 2005/33/EG zeitigt. Diesbezüglich ist der EuGH in seinem *Intertanko*-Urteil vom 3. Juni 2008⁷² nicht der seitens des Co-Verfassers vorliegender Überlegungen vorgeschlagenen Lösung gefolgt, wonach die Kompetenz der Union auf dem Gebiet der Seeschifffahrt wegen Art. 351 Abs. 1 AEUV (früher: Art. 307 Abs. 1 EGV) insoweit begrenzt sei, als sich sämtliche oder einige EU-Mitgliedstaaten an das Völkerrecht der IMO gebunden hätten.⁷³ Der Gerichtshof stellte vielmehr fest, dass

„[z]war [...] alle Mitgliedstaaten der Gemeinschaft Vertragsparteien des Marpol-Übereinkommens 73/78 [sind]. Doch kann die Gemeinschaft, da die zuvor von den Mitgliedstaaten ausgeübten Befugnisse nicht vollständig auf sie übergegangen sind, nicht allein deshalb, weil alle diese Staaten Vertragsparteien des Marpol-Übereinkommens 73/78 sind, an die Bestimmungen dieses Übereinkommens, die sie nicht selbst genehmigt hat, gebunden sein. [...] Da die Gemeinschaft nicht an das Marpol-Übereinkommen 73/78 gebunden ist, muss der Gerichtshof die Rechtmäßigkeit der Richtlinie 2005/35 auch nicht schon deshalb an diesem Übereinkommen messen, weil mit der Richtlinie bestimmte im Übereinkommen enthaltene Regeln in das Gemeinschaftsrecht übernommen werden sollen. [...] Die Gemeinschaft muss zwar nach ständiger Rechtsprechung ihre Befugnisse unter Beachtung des Völkerrechts ausüben, einschließlich der Bestimmungen völkerrechtlicher Verträge, soweit diese gewohnheitsrechtliche Normen des allgemeinen Völkerrechts kodifizieren [...]. Die Regel 9 und 11 Buchst. b der Anlage I und die Regeln 5 und 6 Buchst. b der Anlage II zum Marpol-Übereinkommen 73/78 sind jedoch kein Ausdruck gewohnheitsrechtlicher Normen des allgemeinen Völkerrechts. Unter diesen Umständen ist festzustellen, dass die Rechtmäßigkeit der Richtlinie 2005/35 nicht am Marpol-Übereinkommen 73/78 zu messen ist, obwohl die Mitgliedstaaten an dieses Übereinkommen gebunden sind.“⁷⁴

Folgt man dieser – insgesamt nicht überzeugenden – Rechtsprechung, ist ungeachtet der fehlenden Vereinbarkeit mit Anlage VI MARPOL von der unionsrechtlichen Gültigkeit der Richtlinie 2005/33/EG auszugehen. Da Staaten, die nicht Mitglieder der EU sind, nicht an das Unionsrecht gebunden sind, und weil das Völkerrecht im Hinblick auf die AWZ ein Recht des Küstenstaates zum Erlass von Regeln bezüglich der Verschmutzung durch Schiffe nur dann anerkennt, wenn diese Bestimmungen

den im Rahmen der IMO aufgestellten Regeln und Normen entsprechen, kann Art. 4a der Richtlinie 2005/33/EG jedoch nicht auf fremde Schiffe angewandt werden, die sich in der AWZ eines EU-Mitgliedstaats befinden.

(2) Die zweite bedeutsame Bestimmung der Richtlinie 2005/33/EG ist Art. 4b. Sie normiert strenge Anforderungen an den maximalen Schwefelgehalt von Schiffskraftstoffen zur Verwendung durch Schiffe an Liegeplätzen in Häfen der Union (max. 0,1 Massenhundertteile).⁷⁵ Diese Verpflichtung gilt ab dem 1. Januar 2010. Selbst nach diesem Termin greift sie aber nicht absolut, sondern sieht „ausreichend Zeit“ für eine Umstellung des Kraftstoffs so bald wie möglich nach der Ankunft im Hafen und so spät wie möglich vor der Abfahrt vor. Ferner enthält Absatz 2 eine Reihe von Ausnahmen u.a. für den Fall, dass das Schiff sich voraussichtlich weniger als zwei Stunden am Liegeplatz befinden wird, sowie „für Schiffe, die am Liegeplatz in den Häfen alle Motoren abschalten und landseitige Elektrizität nutzen.“

Diese Regelungen sind mit den Vorgaben des Völkerrechts vereinbar, weil der Hafen der vollen territorialen Souveränität des Staates unterliegt.⁷⁶ Die Souveränität des Hafenstaats hinsichtlich von Schiffen auch und gerade unter fremder Flagge, die sich in seinen inneren Gewässern aufhalten, ist in der Staatenpraxis⁷⁷ ebenso wie im wissenschaftlichen Schrifttum unumstritten. Laut *Hakapää* sei es

„universally acknowledged that once a ship has voluntarily entered the internal waters of a foreign state it becomes automatically subject to coastal regulations (as well as potential enforcement measures) prescribed for situations in regard to the use of the waters concerned.“⁷⁸

Es gibt keinen Hinweis im UN-Seerechtsübereinkommen oder in MARPOL, dass Hafenstaaten ihre Gesetzgebungsbefugnis mit einem Beitritt zu einem dieser Verträge einschränken wollten.⁷⁹ Daher ist die in der Richtlinie 2005/33/EG enthaltene Begrenzung des Schwefelgehalts im Hafenbereich völkerrechtlich zulässig. Zugleich bildet die Richtlinie 2005/33/EG den Anknüpfungspunkt für Ansätze zu einer weiteren Regulierung des Problems der Umweltverschmutzung durch Schiffe, die bislang freilich noch nicht über das Stadium unverbindlicher Mitteilungen, Empfehlungen und sonstiger politischer Äußerungen hinausreichen. Dennoch geben sie Zeugnis ab über mögliche künftige Entwicklungen des Unionsrechts. Ihnen ist im Folgenden daher nähere Aufmerksamkeit zu schenken.

3. Unverbindliche Mitteilungen und Erklärungen der Unionsorgane

a) Im Jahre 2005 teilte die Kommission dem Rat und dem Parlament ihre thematische Strategie zur Luftreinhaltung mit.⁸⁰ Diese Strategie hat die Förderung des Gesundheits- bzw. allge-

71 Vgl. auch Richtlinie 2009/21/EG, ABl. EU 2009, Nr. L131/132.

72 EuGH, Rs. C-308/06, *Intertanko*, Slg. 2008, I-4057.

73 *Proelß*, Meeresschutz im Völker- und Europarecht, 2004, S. 330 ff. Die Folge wäre die Nichtigkeit der Richtlinie 2005/33/EG.

74 EuGH, Rs. C-308/06, *Intertanko*, Slg. 2008, I-4057 Rn. 49 ff.

75 Die Richtlinie enthält ferner in Absatz 3 eine Bestimmung die es verbietet, Gasöl für den Seeverkehr, dessen Schwefelgehalt 0,1 Massenhundertteile überschreitet, in dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates in den Verkehr zu bringen.

76 Siehe nur *Churchill/Lowe*, *The Law of the Sea*, 3. Aufl. 1999, S. 69.

77 Vgl. nur die Nachweise bei *Kasoulides*, *Port State Control and Jurisdiction*, 1993, S. 23.

78 *Hakapää*, *Marine Pollution in International Law*, 1981, S. 169.

79 Siehe allg. *Ringbom*, *Environmental Protection and Shipping*. Prescriptive Coastal State Jurisdiction in the 1990s, *Marius* No. 224, *Molenaar*, *Coastal State Jurisdiction over Vessel-Source Pollution*, 1998, S. 108.

80 KOM(2005) 446 endg. v. 21. September 2005, Thematische Strategie zur Luftreinhaltung.

meinen Umweltzustands durch die Verringerung von Emissionen der wichtigsten Schadstoffe zum Ziel. Eine Minderung der SO_x-Ausstöße sowie der NO_x-Ausstöße um 82% bzw. 60% wird angestrebt. „Umweltfreundlichere Verkehrsträger“ werden ebenfalls gefördert. Explizit zum Seeverkehr beabsichtigt die Kommission, „die landseitige Stromversorgung für Schiffe im Hafen durch Ausarbeitung von Leitlinien und möglicherweise Befreiungen von der Energiesteuer zu fördern.“⁸¹ Um den innergemeinschaftlichen Gesamtverkehrsanteil der Seeschifffahrt angesichts ihrer relativen Umweltfreundlichkeit weiter zu steigern, und vor dem Hintergrund der angestrebten landseitigen Stromversorgung, sind weitere gesetzliche Regelungen auf europäischer Ebene zu erwarten.⁸²

b) Im Jahre 2006 veröffentlichte die Kommission eine Empfehlung über die Förderung der Landstromversorgung von Schiffen an Liegeplätzen in den Häfen der Gemeinschaft.⁸³ Sie enthält eine Reihe von vergleichsweise weich formulierten, nicht-bindenden Maßnahmen, u.a. die Anregungen, den Aufbau einer solchen Stromversorgung zu prüfen, die wirtschaftliche Anreize für Schiffsbetreiber zu untersuchen, und innerhalb der IMO auf harmonisierte internationale technische Normen für landseitige Anschlüsse hinzuwirken. Besonders hervorzuheben sind zwei weitere Elemente der Empfehlung: *Erstens* nimmt die Kommission im dritten Erwägungsgrund der Empfehlung Kenntnis von den Schlussfolgerungen des Rates zur von der Kommission vorgeschlagenen Strategie zur Reduzierung atmosphärischer Emissionen von Seeschiffen, in denen ausgeführt wurde, dass nicht alle Umweltprobleme auf internationaler Ebene gelöst werden können. Die Anerkennung der primären Regelungszuständigkeit der IMO in Bezug auf Schiffsemissionen folgt dann im sechsten Erwägungsgrund, freilich mit der Bemerkung, dass die IMO-Normen „nur unzureichend weiterentwickelt [wurden], so dass sie keine Lösung angesichts der Probleme mit der Luftqualität in den Gemeinschaftshäfen darstellen.“ Dies könnte ein weiteres Indiz für die Bereitschaft der Union zu einseitigem Handeln darstellen.

Zweitens verweist die Kommission nach ihrem aus rechtlicher Sicht schwachen, aber faktisch deutlichen Bekenntnis zum Nutzen der landseitigen Stromversorgung auf den Umstand, dass die Vorteile und Kosten derselben in starkem Maße von der vorhandenen Konfiguration und dem Standort des Hafens, vom Liegeplatz und vom betroffenen Schiff abhängen. Daher „sollten Umweltnutzen und Kosteneffizienz weiterhin im Einzelfall bewertet werden.“⁸⁴ Dies lässt den Schluss zu, dass die Kommission die landseitige Stromversorgung nur als sekundäre Möglichkeit der Minderung von Emissionen betrachtet, und Emissionen primär direkt durch technische Maßnahmen am Schiffsantriebssystem reduziert werden sollen.

c) In einer Resolution vom 20. Mai 2008 forderte das Europäische Parlament die Mitgliedstaaten und die Kommission auf,

„to provide significantly better incentives for the provision of land-based electricity for ships [...] whereby those Member States which take advantage of the tax-exemption on bunker oil pursuant to Article 14 of [the 2003] Directive would be required to exempt land-based electricity from tax to the same extent; points out that the equal treatment for tax-purposes of electricity and bunker oil would be a major incentive for ports and ship-owners to help reduce air pollution in port towns by investing in the electricity supply for ships in port.“⁸⁵

Wohl noch wichtiger als die Aufforderung, Anreize für die Inanspruchnahme von Systemen der landseitigen Stromversorgung zu setzen, ist der mit der Resolution zur Diskussion gestellte Vorschlag, den internationalen Seeverkehr in das System des internationalen Handels mit Emissionszertifikaten aufzunehmen. Bislang existiert zwar auch auf Unionsebene keinerlei Regelung für CO₂-Emissionen der Seeschifffahrt.⁸⁶ Die noch näher

zu erörternde Strategie der Kommission vom 21. Januar 2009 definiert indes das Ziel der „Gewährleistung stetiger Fortschritte in Richtung eines kohärenten und umfassenden Konzepts zur Verringerung der Treibhausgasemissionen des internationalen Seeverkehrs durch Kombination technischer, betrieblicher und marktgestützter Maßnahmen.“⁸⁷ Wegen des Fehlens jeglicher Regelung zu den CO₂-Emissionen von Schiffen, der in das allgemeine Bewusstsein getretenen Rolle der Seeschifffahrt als Verschmutzungsquelle, der sich im Rahmen der IMO nur langsam einstellenden Fortschritte sowie der zwischenzeitlich beschlossenen Aufnahme des Luftverkehrs in den unionsweiten Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten ab dem Jahre 2012⁸⁸ ist ein Entwurf, der die Schifffahrt in das Regime zur Verringerung von CO₂-Emissionen miteinbezieht, für die nahe Zukunft zu erwarten. Darauf deutet auch eine Mitteilung der Kommission vom 28. Januar 2009 hin, in der sich die Kommission zur Rolle der Seeschifffahrt im Rahmen der Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels wie folgt einließ:

„Der internationale Luft- und Seeverkehr sind Sektoren mit rasch wachsenden Treibhausgasemissionen, wurden bisher aber aus den internationalen Klimaschutzbemühungen ausgenommen. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Emissionen dieser beiden Sektoren in die Entwicklung einbezogen werden sollten. Die UN-Klimaschutzkonferenz sollte in das Abkommen von Kopenhagen für diese Sektoren bis 2020 Emissionsziele unter den Werten von 2005 und bis 2050 Ziele deutlich unter den Werten von 1990 aufnehmen. Angesichts des globalen Charakters des internationalen Luft- und Seeverkehrs sollten auch globale Maßnahmen zur Bekämpfung seiner Klimaauswirkungen ergriffen werden. Die Internationale Zivile Luftfahrtorganisation (ICAO) und die Internationale Seeschifffahrtsorganisation (IMO) tragen die Verantwortung, die Ausarbeitung und Verabschiedung solcher globalen Maßnahmen bis Ende 2010 zu erleichtern. Über marktbasierete Konzepte einschließlich Emissionshandel können solche Emissionsminderungen kosteneffizient durchgesetzt werden. [...] Wird bis Ende 2010 innerhalb der ICAO und der IMO keine Einigung erzielt, werden die Emissionen aus Luft- und Seeverkehr auf die nationalen Ziele angerechnet, die mit dem Abkommen von Kopenhagen festgesetzt werden, was vergleichbare Anstrengungen aller Industriestaaten gewährleistet. Die EU hat CO₂-Emissionen aus der Luftfahrt in ihr Emissionshandelsystem einbezogen. Ihr Konzept könnte als Vorbild für den weltweiten Emissionshandel für diese beiden Sektoren dienen, etwa durch Verknüpfung der Systeme. Und wenn keine wirksame internationale Einigung erzielt werden kann, wie die Treibhausgasemissionen aus der Schifffahrt begrenzt werden können, sollte die EU ihre eigenen Maßnahmen ergreifen.“⁸⁹

d) Schließlich führte die Kommission in ihrer jüngsten Mitteilung vom 21. Januar aus, dass darauf hinzuwirken sei,

„[...] dass alle Ziele der EU-Politik im Bereich der Sicherheit des Seeverkehrs durch im Rahmen der IMO vereinbarte internationale Instrumente erreicht werden. Die EU sollte im Falle eines Scheiterns der IMO-Verhandlungen bei der Durchführung von Maßnahmen in Bereichen, die für die EU von besonderer Bedeutung sind, als ersten Schritt bis zum Erreichen eines breiteren internationalen Konsens eine Füh-

81 Ebd., para. 4.2.2.3.

82 Vgl. auch ebd., para. 4: „Damit diese strategischen Ziele erreicht werden können, müssen die geltenden Rechtsvorschriften für die Luftqualität vereinfacht und gegebenenfalls geändert werden.“

83 ABl. EU 2006, Nr. L 125/38.

84 Ebd., Ziff. 2.

85 2008/2009(INI) of 20 May 2008, European Parliament Resolution on an Integrated Maritime Policy for the European Union, para. 17.

86 „[N]o regulation – neither nationally, nor regionally nor globally – exists to regulate CO₂ emissions in the shipping sector...“ Lena Ek, MdEP, 11. September 2008. Siehe auch *König/Morgenstern*, CO₂-Emissionen aus dem Schiffsverkehr, NordÖR 2009, S. 181 (186 ff.).

87 KOM(2009) 8 endg. v. 21. Januar 2009, Strategische Ziele und Empfehlungen für die Seeverkehrspolitik der EU bis 2018, S. 7.

88 Richtlinie 2008/101/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Einbeziehung des Luftverkehrs in das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft (ABl. EU 2009, Nr. L 8/3).

89 KOM(2009) 39 endg. v. 28. Januar 2009, Ein umfassendes Klimaschutzübereinkommen als Ziel für Kopenhagen, S. 7 f.

rungsrolle übernehmen und dabei dem internationalen Wettbewerbsumfeld Rechnung tragen.⁹⁰

Dass die EU bereit ist, sich dauerhaft außerhalb des völkerrechtlichen Rahmens zu bewegen, ist hiernach eher unwahrscheinlich. Es dürfte sich vielmehr erneut um einen Versuch handeln, politischen Druck auf die Mitgliedstaaten der IMO auszuüben, um schneller zu einer Reform des internationalen Seeschiffrechts zu gelangen. Im Hinblick auf die Verbesserung der Umweltverträglichkeit des Seeverkehrs regt die Kommission an, dass „[d]ie Kommission, die Mitgliedstaaten und die europäische Seeverkehrsindustrie [...] zusammen am langfristigen Ziel eines abfall- und emissionsfreien Seeverkehrs arbeiten [sollen].“⁹¹ Eine Priorität sei dabei die

„Förderung alternativer Möglichkeiten der Energieversorgung in Häfen, zum Beispiel die Nutzung von an Land erzeugter Elektrizität. Die Kommission wird in der anstehenden Überarbeitung der Energiebesteuerungsrichtlinie als ersten Schritt eine zeitlich begrenzte Steuerbefreiung für an Land erzeugte Elektrizität vorschlagen und einen umfassenden Rahmen mit Anreizen und Regelungen ausarbeiten.“⁹²

Ein Zeitplan für die in den Blick genommene Gesetzgebung ist derzeit noch nicht absehbar.

4. Umsetzung in der Bundesrepublik Deutschland

In der Bundesrepublik Deutschland wurden die Vorgaben der Richtlinie 2005/33/EG durch Beschluss der Ersten Verordnung zur Änderung der Verordnung über den Schwefelgehalt bestimmter flüssiger Kraft- oder Brennstoffe vom 3. Juli 2009 umgesetzt.⁹³ Nach Art. 1 gilt

„[d]iese Verordnung [...] für den Schwefelgehalt von leichtem und schwerem Heizöl zur Verwendung als Brennstoff sowie von Dieselmotoren und von Schiffskraftstoffen zum Betrieb von Dieselmotoren. Die in dieser Verordnung festgelegten Grenzwerte für den Schwefelgehalt bestimmter flüssiger Kraft- oder Brennstoffe, die aus Erdöl gewonnen werden, gelten nicht für Kraft- oder Brennstoffe zur Verwendung auf Kriegsschiffen und anderen zu militärischen Zwecken eingesetzten Schiffen.“

Die in der BImSchV enthaltenen Grenzwerte wurden an die Vorgaben der Richtlinie angepasst. Mit Blick auf die Verwendung von Schiffskraftstoffen wurde § 3 der 3. BImSchV wie folgt ergänzt:

„(1) Leichtes Heizöl darf gewerbsmäßig oder im Rahmen wirtschaftlicher Unternehmungen anderen nur überlassen werden und Gasöl für den Seeverkehr nur verwendet werden, wenn ein Gehalt an Schwefelverbindungen, berechnet als Schwefel, von 0,10 Massenhundertteile nicht überschritten wird. [...]“

(1a) Schiffsdiesel darf gewerbsmäßig oder im Rahmen wirtschaftlicher Unternehmungen anderen nur überlassen werden, wenn ein Gehalt an Schwefelverbindungen, berechnet als Schwefel, von 1,5 Massenhundertteile nicht überschritten wird. Gasöl für den Seeverkehr darf gewerbsmäßig oder im Rahmen wirtschaftlicher Unternehmungen ab dem 1. Januar 2010 anderen nur überlassen werden, wenn ein Gehalt an Schwefelverbindungen, berechnet als Schwefel, von 0,1 Massenhundertteile nicht überschritten wird.“

IV. Ausblick

Schon aus Sorge vor Wettbewerbsnachteilen bringen die Küstenstaaten die einschlägigen völkerrechtlichen Vorgaben grundsätzlich auch in ihren Häfen unverändert, d.h. ohne über diese hinauszugehen, zur Anwendung. Einzige relevante Ausnahme ist die EU, die in der jüngeren Vergangenheit durch den Erlass strenger regionaler Standards im Sinne eines „bottom up approach“ wiederholt Verschärfungen des universellen Regimes der IMO erzwungen hat. Diesbezüglich sei nur an die sog. *Erika*-Pakete er-

innert, mit welchen seinerzeit die EG auf den Untergang des Öltankers *Erika* reagierte.⁹⁴ Bereits durch die Initiative zum Erlass einer Verordnung zur beschleunigten Einführung von Doppelhüllen⁹⁵ konnte die Gemeinschaft erreichen, dass sich die IMO überhaupt wieder mit dem Thema beschäftigte und schließlich einen verschärften Zeitplan für die Außerdienststellung von Einhüllen-Öltankschiffen beschloss. Die Gemeinschaft stimmte den ursprünglichen Entwurf der Kommission dann ihrerseits mit den neuen MARPOL-Vorgaben ab, um die Vereinbarkeit von Gemeinschaftsrecht und Völkerrecht zu gewährleisten.⁹⁶

Auch mit Blick auf die Entwicklung eines Netzes der landseitigen Stromversorgung und die Aufnahme der Seeschifffahrt in den Handel mit Emissionszertifikaten übt die Union über ihre Mitgliedstaaten erheblichen politischen Druck auf die IMO aus. So prüft die IMO derzeit gemeinsam mit der International Standards Organization (ISO) auf Anregung Deutschlands und Schwedens⁹⁷ die Realisierbarkeit eines weltweit einheitlichen Anschlusssystems für landseitige Stromversorgung mit dem Ziel, ein „common international standard for shore connecting systems“⁹⁸ einzuführen.⁹⁹ Was den Handel mit Emissionszertifikaten anbelangt, ist schon vor dem Hintergrund der mit der Richtlinie 2008/101/EG erfolgten Einbeziehung der zivilen Luftfahrt und den Bemühungen um die Aushandlung eines Nachfolgeübereinkommens zum Kyoto-Protokoll eine Aufnahme der Seeschifffahrt in ein ähnliches unionsrechtliches System zu erwarten. Dieses System würde vermutlich für alle Schiffe, die einen europäischen Hafen anlaufen, gelten, unabhängig davon, unter welcher Flagge das jeweilige Schiff fährt. Angesichts der territorialen Souveränität der Küstenstaaten über die inneren Gewässer widerspräche es dem internationalen Seerecht grundsätzlich nicht, wenn das Einlaufen in die Häfen der Union von der Teilnahme an einem Emissionshandelssystem abhängig gemacht würde.¹⁰⁰ In Anbetracht der üblichen Verfahrensdauer ist indes zu prognostizieren, dass die Einbeziehung des Schifffahrtssektors in Europa nicht vor 2015 in Kraft tritt. Der politische Druck auf die IMO ist gleichwohl bereits heute spürbar. So haben sowohl Dänemark als auch Australien in Zusammenarbeit mit den Niederlanden kürzlich Vorschläge in das MEPC der IMO eingebracht, die auf die Anwendung von marktorientierten Lö-

90 KOM(2009) 8 endg. v. 21. Januar 2009, Strategische Ziele und Empfehlungen für die Seeverkehrspolitik der EU bis 2018, S. 12 (Hervorhebungen im Original).

91 Ebd., S. 6 f. (Hervorhebung im Original).

92 Ebd., S. 7.

93 BGBl. 2009 I S. 1720. – Die Hafenordnungen der Länder Schleswig-Holstein (HafVO) und Niedersachsen (AHO) enthalten lediglich allgemeine Umweltschutzvorschriften in Form von Generalklauseln (§ 15 HafVO, § 38 AHO).

94 Dazu Proelß, Meeresschutz im Völker- und Europarecht, 2004, S. 397 ff.; Vatankeh, The Contribution of the EC to Maritime Safety in View of the “Third Maritime Safety Package” of the European Commission, in: Ehlers/Lagoni (Hrsg.), Maritime Policy of the European Union and the Law of the Sea, 2008, S. 42 ff.

95 Vgl. KOM(2000) 142 endg. v. 21. März 2000, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Sicherheit des Erdöltransports zur See.

96 Verordnung (EG) Nr. 417/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Februar 2002 zur beschleunigten Einführung von Doppelhüllen oder gleichwertigen Konstruktionsanforderungen für Einhüllen-Öltankschiffe und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2978/94 des Rates (ABl. EG 2002, Nr. L 64/1).

97 MEPC 54/4/3 v. 23. Dezember 2005, Prevention of Air Pollution from Ships, Proposal to Initiate a Standardization Process for On-shore Power Supply (Cold Ironing).

98 Ebd., para. 11.

99 Siehe auch MEPC 59/4/11 v. 9. April 2009, Prevention of Air Pollution from Ships: Update on Standardization Work in ISO and IEC for Shore Power.

100 König/Morgenstern, CO₂-Emissionen aus dem Schiffsverkehr, NordÖR 2009, S. 181 (188).

sungsansätzen wie dem Handel mit Emissionszertifikaten auf den Schifffahrtssektor abzielen.¹⁰¹

Schließlich wird im IMO-Rahmen die Einführung von obligatorischen technischen und operationellen Maßnahmen zur Regulierung und Reduktion von Treibhausgasemissionen im Schifffahrtssektor diskutiert. So sollen künftig für neu in Dienst gestellte Schiffe ein Energy Efficiency Design Index (EEDI) und für bereits operierende Schiffe ein Ship Energy Efficiency Management Plan (SEEMP) zur Anwendung gelangen.¹⁰² Im Rahmen der 60. Sitzung des MEPC konnten sich die IMO-Mitgliedstaaten freilich noch nicht auf konkrete Maßnahmen einigen. Anstelle dessen wurde eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die die geplanten Maßnahmen begutachten und ggf. fortentwickeln und alsdann den Vertragsparteien berichten soll.¹⁰³ Es bleibt abzuwarten, ob eine Einigung auf effektive Standards erreicht werden kann. Insgesamt deuten die Verhandlungen im Rahmen der IMO darauf hin, dass die Einführung von marktorientierten

Lösungsansätzen, insbesondere die Aufnahme des Schifffahrtssektors in den Handel mit Emissionszertifikaten, eher gelingen wird als die Annahme globaler und verbindlicher technischer Standards.

101 MEPC 59/INF.11 v. 7 April 2009, Prevention of Air Pollution from Ships: Received Submissions by the Coordinators of the Intersessional Correspondence Group on Greenhouse Gas Related Issues. Zu den im Rahmen der IMO geführten Diskussionen vgl. MEPC 58/23 v. 16. Oktober 2008, Report of the Marine Environment Protection Committee on its Fifty-eighth Session, paras. 4.1 ff.

102 Dazu *Hildreth/Torbitt*, International Treaties and U.S. Laws as Tools to Regulate the Greenhouse Gas Emissions from Ships and Ports, IJMCL 25 (2010), S. 347 (361 f.).

103 Siehe hierzu MEPC 61/5/39 v. 1. September 2010, Reduction of GHG Emissions from Ships, Report on the outcome of the work undertaken by the Expert Group on Feasibility Study and Impact Assessment of possible Market-Based Measures.

Die neue Niedersächsische Bauordnung

Eine Darstellung des aktuellen Entwurfs der neuen Niedersächsischen Bauordnung in Grundzügen mit Anmerkungen

von Rechtsanwalt Dr. Hanns-Christian Fricke und Rechtsanwalt Dr. Tobias Krumstroh, LL. M.*, Hannover

I. Einleitung

Die Niedersächsische Bauordnung¹ (NBauO) soll an die von der Bauministerkonferenz verabschiedete Musterbauordnung (MBO) angeglichen werden. Zu diesem Zweck hat die Niedersächsische Landesregierung einen Gesetzesentwurf zur Novellierung der Bauordnung beschlossen. Mit dieser Novelle soll das Bauen für Bauwillige in Niedersachsen künftig einfacher, schneller und kostengünstiger möglich sein.² Außerdem sollen die Baugenehmigungsbehörden durch den Verzicht auf eine präventive bauaufsichtliche Prüfung sowie durch den Abbau von materiellen Anforderungen entlastet werden.³ Im Vergleich zur geltenden Niedersächsischen Bauordnung beinhaltet der Gesetzesentwurf (im Folgenden NBauO-E) Änderungen sowohl bei den materiellrechtlichen als auch bei den verfahrensrechtlichen Bestimmungen. Die wesentlichen Änderungen, die dieser Entwurf beinhaltet, sollen im Rahmen dieses Beitrages in Grundzügen dargestellt werden.⁴

II. Materiellrechtliche Änderungen

Mit der neuen Bauordnung sollen materiellrechtliche Bestimmungen der Niedersächsischen Bauordnung in grundlegender Weise geändert werden. Insbesondere im Zusammenhang mit dem Grenzabstandsrecht werden die baurechtlichen Anforderungen wesentlich modifiziert.

1. Grenzabstandsrecht

Das Grenzabstandsrecht wird zunächst redaktionell neu gefasst. Es werden die vormals in den §§ 7, 7a, 7b, 8, 12 und 12a NBauO a. F. enthaltenen Grenzabstandsregelungen und die Re-

gelung über die Geländeoberfläche (§ 16 NBauO a. F.) in einer Vorschrift (§ 5 NBauO-E) zusammengefasst. Soweit Ausnahme- und Ermessensregelungen gestrichen wurden, können künftig die Regelungen des § 66 NBauO-E über Abweichungen in Ansatz gebracht werden.⁵ Die wesentlichen inhaltlichen Neuregelungen im Zusammenhang mit dem Abstandsrecht erfolgen bei den Bestimmungen betreffend den Regelgrenzabstand.

a) Reduzierung des Regelgrenzabstandes

Inhaltlich besteht eine grundlegende Veränderung beim Abstandsrecht in der Reduzierung des Regelgrenzabstandes von 1 H (H = Gebäudehöhe) auf künftig 0,5 H. Im Ergebnis wird damit das bisherige abstandsrechtliche Anforderungsniveau vermindert.⁶ Der bauordnungsrechtliche Mindestabstand von 3 m wird jedoch beibehalten (§ 5 Abs. 2 S. 1 NBauO-E). Das Abstandsrecht verfolgt künftig ausschließlich einen bauordnungsrechtlich zu sichernden Mindeststandard. Städtebauliche Nebenzwecke werden nicht (mehr) verfolgt.⁷ Mit dem neuen Regelabstand von 0,5 H bleibt die niedersächsische Regelung hinter der Regelung

* Die Verfasser arbeiten in der Sozietät Dr. Fricke & Kollegen in Hannover. Rechtsanwalt Dr. Hanns-Christian Fricke ist auch Fachanwalt für Verwaltungsrecht.

1 Niedersächsische Bauordnung (NBauO a. F.) in der Fassung vom 10. Februar 2003 (Nds. GVBl. 2003, 89), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Änderungsgesetzes vom 11. Oktober 2010 (Nds. GVBl. S. 475).

2 LT-Drs. 16/3195, S. 58.

3 LT-Drs. 16/3195, S. 58.

4 Es wird hier bewusst davon abgesehen, sämtliche Neuregelungen darzustellen.

5 LT-Drs. 16/3195, S. 71.

6 LT-Drs. 16/3195, S. 71.

7 LT-Drs. 16/3195, S. 71.