

Schriftlicher Bericht

zum

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Abfallgesetzes, des Niedersächsischen Bodenschutzgesetzes und des Gesetzes über die Regelung von Zuständigkeiten im Gewerbe- und Arbeitsschutzrecht sowie in anderen Rechtsgebieten

Gesetzentwurf der Landesregierung – Drs. 14/3631

Beschlussempfehlung des Ausschusses für Umweltfragen – Drs. 14/3980

Berichterstatter: Abg. Behr (CDU)

Die folgenden Ausführungen ergänzen den mündlichen Bericht, der in der Plenarsitzung am 11. Dezember 2002 zur abschließenden Beratung des o. a. Gesetzentwurfs erstattet wird.

Artikel 1 (Änderung des Niedersächsischen Abfallgesetzes):

Zu Nummer 0/1 (§ 6):

Die im Gesetzentwurf der Landesregierung nicht enthaltene Empfehlung, den § 6 NAbfG neu zu fassen, beruht auf einem Vorschlag der SPD-Fraktion.

Die Änderungen in den Absätzen 1 und 2 dienen lediglich der Klarstellung, dass auch Zweckverbände öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger sein können.

Die wesentliche Änderung ist in dem neuen Absatz 3 enthalten. Sie soll es den zum Zweck der Abfallentsorgung gegründeten Zweckverbänden abweichend von der allgemeinen Vorschrift des § 13 Zweckverbandsgesetz ermöglichen, Zweckvereinbarungen abzuschließen. Damit sollen die Möglichkeiten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zur Zusammenarbeit erweitert werden, um den gestiegenen technischen und umweltbedingten Anforderungen an die Entsorgungstechnik auch in Zukunft gerecht werden zu können. Dadurch, dass die Möglichkeit für Zweckverbände, Zweckvereinbarungen abzuschließen, von einer entsprechenden Ermächtigung in der Verbandsordnung abhängt, bleibt nach Auffassung des Ausschusses ein hinreichender Einfluss der Räte und Kreistage erhalten.

Zu Nummer 1 (§ 12):

Zu Absatz 2:

Ergänzend zum Gesetzentwurf der Landesregierung wird empfohlen, die in Absatz 2 Satz 2 enthaltene verbindliche Vorgabe für die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, ihre Gebühren so zu gestalten, dass die Vermeidung und Verwertung von Abfällen gefördert werden, in eine „Soll“-Vorschrift umzuwandeln. Diese Empfehlung, die mit den Empfehlungen zu Absatz 6 (neu) Sätze 1 und 3 in Zusammenhang steht (vgl. auch die

dortigen Ausführungen), beruht auf einem Vorschlag der SPD-Fraktion, mit dem diese eine Anregung der kommunalen Spitzenverbände aufgegriffen hat.

Der empfohlenen Änderung liegt folgende Problematik zugrunde: Das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht hat in ständiger Rechtsprechung aus dem gesetzlichen Gebot, die Vermeidung und Verwertung von Abfällen durch die Gebührengestaltung zu fördern, den Schluss gezogen, mit der Gebührengestaltung müsse ein spürbarer Anreiz zur Abfallvermeidung und -verwertung geschaffen werden. Deshalb dürfe die Höhe der Grundgebühr nicht mehr als 50 v. H. der gesamten Gebührenbelastung des Gebührenpflichtigen ausmachen. Dies ist laut Begründung der Ausschussmitglieder der SPD-Fraktion für diejenigen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger problematisch, bei denen der Anteil der verbrauchsunabhängigen Betriebskosten (der sog. Fixkosten) deutlich über 50 v. H. der Gesamtkosten liegt, etwa wegen hoher Deponiekosten. Diese Entsorgungsträger würden durch die Rechtsprechung gezwungen, den variablen (mengen- oder volumenabhängigen) Teil ihrer Gebühren mit Fixkosten zu belasten, was zu Schwierigkeiten und Ungerechtigkeiten in der Gebührenkalkulation führe.

Zur Beseitigung dieses Problems hatte die SPD-Fraktion im federführenden Ausschuss zunächst vorgeschlagen, Absatz 2 Satz 2 nicht in eine „Soll“- , sondern in eine „Kann“-Vorschrift umzuwandeln. Die Vertreter der SPD-Fraktion erklärten, diese Ausgestaltung des Absatzes 2 Satz 2 als Ermessensvorschrift entziehe zwar der genannten Rechtsprechung die rechtliche Grundlage, stelle aber den im Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) angeordneten Vorrang von Vermeidung und Verwertung nicht infrage. Demgegenüber lehnten die Vertreter der CDU-Fraktion und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen den Vorschlag mit der Begründung ab, dieser führe im Ergebnis dazu, dass die bisherigen erfolgreichen Bemühungen der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, über die Gebühren Anreize zur Vermeidung und Verwertung von Abfällen zu schaffen, künftig nicht mehr fortgesetzt würden.

Der Ausschuss für innere Verwaltung hörte im Rahmen der Mitberatung zu dieser Problematik Vertreter des Niedersächsischen Landkreistages an. Diese erläuterten die Schwierigkeiten einiger Kommunen bei der Gebührenkalkulation nach der derzeitigen Rechtslage und vertraten die Auffassung, die Möglichkeit, eine höhere Grundgebühr als 50 v. H. zu erheben, könne im jeweiligen Einzelfall auch aus Gründen der Gebührengerechtigkeit erforderlich sein. Sie betonten aber, dass die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger die Vermeidung und Verwertung von Abfällen auch dann weiterhin fördern würden, wenn Absatz 2 Satz 2 in eine Ermessensvorschrift umgewandelt würde. Der Ausschuss für innere Verwaltung schloss sich daraufhin der Empfehlung des Ausschusses für Umweltfragen zu Absatz 2 Satz 2 an. Ein Antrag des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, in Absatz 2 Satz 2 die Förderung der Vermeidung von Abfällen in einer Soll-Vorschrift vorzugeben und nur in Bezug auf die Förderung der Verwertung von Abfällen das freie Ermessen zu eröffnen, war zuvor mit den Stimmen von SPD und CDU abgelehnt worden.

Aufgrund des abschließenden Beratungsdurchgangs empfiehlt der federführende Ausschuss für Umweltfragen nunmehr einstimmig, Absatz 2 Satz 2 so zu fassen, dass die Gebührengestaltung die Vermeidung und Verwertung von Abfällen fördern „soll“. Die Ausschussmitglieder sind sich einig, dass diese „Soll“-Vorschrift den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern in Verbindung mit den zu Absatz 6 empfohlenen Änderungen ausreichend Spielraum lässt, um bei Bedarf den Grundgebührenanteil auch über 50 v. H. festzusetzen, wenn ihre Fixkosten entsprechend hoch sind (siehe hierzu auch die Ausführungen zu § 6 - neu).

Zu Absatz 3:

Durch die Änderungsempfehlung zu der Nummer 5 soll deutlicher als im Entwurf zum Ausdruck gebracht werden, dass Nachsorgekosten nicht nur dann in die Gebühren einbezogen werden können, wenn ein öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger gar keine

Rücklagen gebildet hat, sondern auch dann, wenn die Rücklagen von Anfang an zu gering bemessen waren oder sich wegen einer Änderung der Anforderungen an die Stilllegung und Nachsorge im Nachhinein als unzureichend erweisen.

Zu Absatz 4:

Zu Satz 1 Nr. 3 wird im ersten Halbsatz eine redaktionelle Änderung empfohlen, um deutlich zu machen, dass mit dieser Vorschrift die Rücklagenbildung für eine wenigstens 30 Jahre umfassende Nachsorge für alle öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger verbindlich vorgeschrieben wird. Es bestand Einigkeit darüber, dass die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger der Kalkulation die tatsächlich zu erwartende Nachsorgedauer zugrunde zu legen haben und sich nicht auf den Zeitraum von 30 Jahren beschränken dürfen; insoweit handelt es sich nur um die in Artikel 10 der Richtlinie 1999/31/EG des Rates vom 26. April 1999 über Abfalldeponien (Deponierichtlinie) vorgeschriebene Mindestfrist.

Der Entwurf sieht entsprechend dem geltenden Recht vor, dass die Aufwendungen für die Rücklagenbildung „periodenbezogen in Ansatz zu bringen“ sind. Anstelle dieser inhaltlich unpräzisen Vorgabe, die weder die Länge der Periode noch die Höhe der Jahresbeträge regelt, wird mit der für den zweiten Halbsatz empfohlenen Formulierung klargestellt, dass die Aufwendungen für die Rücklagen grundsätzlich auf die gesamte Nutzungsdauer der Anlage zu verteilen sind, sich aber voraussichtlich Änderungen aus der Fortschreibung des Gesamtbetrages der Rücklage ergeben. Eine Übergangsvorschrift zur Rücklagenbildung für bereits in Betrieb befindliche Anlagen soll in § 48 eingefügt werden (vgl. auch die dortigen Ausführungen).

Gelangt die zuständige Überwachungsbehörde zu der Einschätzung, dass eine Anlage ohne Gefährdung für die Umwelt schon nach kürzerer Zeit als nach 30 Jahren aus der Nachsorge entlassen werden kann, so sieht die Deponierichtlinie im Erwägungsgrund 30 die Möglichkeit vor, die Zeitspanne, für die die Kosten der Nachsorge zu schätzen und in Ansatz zu bringen sind, entsprechend zu verkürzen. Von dieser Befugnis macht der neue Satz 2/1 Gebrauch.

Der Entwurf sieht in Satz 4 die Möglichkeit vor, bei einer „notwendigen“ vorzeitigen Stilllegung der Entsorgungsanlage Abschreibungen für Aufwendungen abweichend von § 5 Abs. 2 Satz 4 des Niedersächsisches Kommunalabgabengesetzes (NKAG) über die Nutzungsdauer der Anlage hinaus bei der Gebührenkalkulation zu berücksichtigen. Nach Auskunft des Umweltministeriums sollen damit nicht nur rechtlich notwendige, sondern auch abfallwirtschaftlich „begründbare“ Stilllegungen erfasst werden. Deshalb wird zur Vermeidung von Missverständnissen empfohlen, das Merkmal „notwendig“ entfallen zu lassen, zumal Stilllegungskosten, die nicht einmal aus wirtschaftlicher Sicht geboten sind, bereits nach allgemeinen gebührenrechtlichen Grundsätzen nicht auf den Gebührenzahler umlegbar sind.

Satz 5 soll klarstellen, dass auch Aufwendungen, die bei der Stilllegung oder Nachsorge entstehen, bis zum Ende der Nachsorgephase abgeschrieben werden können. Diese Regelung gilt generell und ist nicht auf den Fall der vorzeitigen Stilllegung beschränkt.

Zu Absatz 6 (neu):

Die zu den Sätzen 1 und 3 empfohlenen Änderungen stehen in Zusammenhang mit der Empfehlung zu Absatz 2 Satz 2 (vgl. auch die dortigen Ausführungen).

In Satz 1 werden nicht mehr Menge und Volumen der Abfälle als verbindlicher Gebührenmaßstab genannt, sondern es wird auf den in § 5 Abs. 3 NKAG normierten Wirklichkeits- und Wahrscheinlichkeitsmaßstab verwiesen.

In Satz 3 wird ausdrücklich zugelassen, dass die Grundgebühren in begründeten Fällen 50 v. H. des gesamten Gebührenaufkommens übersteigen dürfen. Dieser Vorschlag korrespondiert mit der Empfehlung zu Absatz 2 Satz 2 und soll sicherstellen, dass die öf-

fentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, deren Entsorgungsanlagen hohe Fixkosten verursachen, diese Kosten im Rahmen der Erhebung der Grundgebühr grundsätzlich uneingeschränkt berücksichtigen können. Dabei soll jedoch nicht das Verhältnis von Grundgebühr zu variablem Gebührenanteil im Einzelfall maßgeblich sein, sondern es wird auf das Verhältnis sämtlicher Grundgebühren zum gesamten Gebührenaufkommen abgestellt.

Die SPD-Fraktion hatte ursprünglich angeregt, in Absatz 6 Satz 3 eine Grundgebühr von bis zu 75 v. H. zuzulassen. Die Vertreter der CDU-Fraktion und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen waren der Ansicht, dass diese Obergrenze in ihrer Höhe nicht nachvollziehbar sei. Vor allem sei bei einer solchen Angabe zu befürchten, dass sie den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern einen Anreiz bieten würde, den Rahmen von 75 v. H. für die Grundgebühr in jedem Fall auszuschöpfen. Bei einem sehr hohen Grundgebührenanteil sei außerdem eine Benachteiligung kleiner Haushalte zu befürchten. Die Vertreter der SPD-Fraktion wiesen demgegenüber darauf hin, dass auch die beantragte Neuregelung nichts daran ändere, dass in die Grundgebühr nur tatsächlich anfallende Festkosten einbezogen werden dürften.

Die Vertreter des Niedersächsischen Landkreistages erklärten in der Anhörung durch den mitberatenden Ausschuss für innere Verwaltung (vgl. oben zu Absatz 2), dass die Obergrenze von 75 v. H. nicht zwingend erforderlich sei und möglicherweise auch eine Grenze von 65 v. H. dem Regelungsziel gerecht würde. Der Innenausschuss empfahl daraufhin einstimmig, die Obergrenze von 75 v. H. zu streichen und stattdessen eine Überschreitung des Grundgebührenanteils von 50 v. H. in begründeten Fällen zuzulassen. Damit wird zwar nicht ausgeschlossen, dass die Grundgebühren 75 v. H. betragen können, wenn dies im Einzelfall erforderlich ist. Es soll aber dem Missverständnis entgegen gewirkt werden, ein solch hoher Grundgebührenanteil sei generell zulässig. Der federführende Ausschuss schloss sich dieser Empfehlung in der zweiten Beratung an.

Zu Absatz 7 (neu):

Nach § 12 Abs. 7 (neu) Satz 1 ist ein (nach § 12 Abs. 2 Satz 3 zulässiger) Gebührenüberschuss für die verschiedenen dort genannten Maßnahmen im Zusammenhang mit Altablagerungen zu verwenden. Legt man die Legaldefinition des Begriffs der „Altablagerung“ nach § 5 Abs. 2 Nr. 1 des Bundes-Bodenschutzgesetzes zugrunde, so liegt eine solche bereits vor, wenn die Stilllegungsphase einer Abfallbeseitigungsanlage abgeschlossen ist. Eine in der Nachsorgephase befindliche Deponie stellt demnach bereits eine Altablagerung dar. Diese Phase ist aber nach den Absätzen 3 und 4 bereits in die Gebührenkalkulation einzubeziehen. Deshalb soll in Satz 2 klargestellt werden, dass der Überschuss für solche Anlagen nicht verwendet werden kann.

Zu Absatz 8 (neu):

Nach Artikel 10 Satz 2 der Deponierichtlinie haben die Mitgliedstaaten für Transparenz bei der Erfassung und der Verwendung aller erforderlichen Informationen zu den Kosten der Deponie zu sorgen. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass diese Regelung es zulässt, den Informationsanspruch auf die Gebühren- bzw. Entgeltzahler zu beschränken, wie der Entwurf dies vorsieht.

Die neuen Sätze 1/1 und 1/2 unterscheiden zwischen den Fällen, in denen die Informationen direkt beim öffentlichen-rechtlichen Entsorgungsträger eingesehen werden können und denjenigen, in denen die eigentlichen Unterlagen bei einem privaten Deponiebetreiber vorhanden sind. Die Aufnahme des Informationsanspruchs auch hinsichtlich privater Deponien dient der vollständigen Umsetzung des Artikels 10 der Richtlinie. Die Transparenz der Informationen zu den Kosten wird in diesen Fällen dadurch sichergestellt, dass die Informationen, die der Betreiber nach § 36 d Abs. 3 des KrW-/AbfG der zuständigen Behörde zu übermitteln hat, bei dieser Behörde eingesehen werden können. Das Umweltministerium äußerte Zweifel an der Gesetzgebungskompetenz des Landes für eine solche Regelung und meinte, in Bezug auf private Betreiber könne eine landesrechtliche Regelung durch § 36 d Abs. 2 und 3 KrW-/AbfG ausgeschlossen sein. Der Gesetzge-

bungs- und Beratungsdienst (GBD) vertrat demgegenüber die Auffassung, dass es sich bei dem Recht auf Akteneinsicht nicht um eine abfallrechtliche, sondern um eine verwaltungsverfahrensrechtliche Regelung handle, für die die Länder ohnehin zuständig seien. Der Ausschuss schloss sich dieser Auffassung an.

Zu Nummer 4 (Sechster Teil, Entsorgung von Schiffsabfällen):

Gegen die Regelungen zur Umsetzung der Richtlinie 2000/59/EG über Hafenauffangeinrichtungen für Schiffsabfälle und Ladungsrückstände hatte der GBD schwerwiegende Bedenken an der Gesetzgebungskompetenz des Landes im Hinblick auf die Vorschriften des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes geäußert. Daraufhin hatte der Ausschuss für Umweltfragen die Beratung dieser Vorschriften zunächst zurückgestellt. Um die Verabschiedung der übrigen Vorschriften des Entwurfs nicht zu verzögern, empfiehlt der Ausschuss, die Vorschriften hier zu streichen; die Richtlinie über Schiffsabfälle soll nunmehr in einem durch die SPD-Fraktion eingebrachten eigenen Gesetzentwurf (Drs. 14/3950) umgesetzt werden.

Zu Nummer 5 (§ 41):

Die Änderung der Überschrift ist Folge der Streichung des Artikels 1 Nr. 4.

Die Ergänzung in Absatz 3 Satz 2 beruht darauf, dass einige große selbständige Städte nach Satz 1 untere Abfallbehörden sind.

Die Streichung des Absatzes 4 ist ebenfalls Folge der Streichung des Artikels 1 Nr. 4.

Zu Nummer 7 (§ 45):

Die Änderungsempfehlung fasst den Regelungsgehalt des Absatzes 2 und des Absatzes 3 Satz 1 zusammen. Satz 1 enthält ergänzend zum Entwurf in Anlehnung an vergleichbare Regelungen in Bayern und Nordrhein-Westfalen einen Vorbehalt zugunsten von Eingriffsermächtigungen in anderen Vorschriften, um eine Kollision mit den höherrangigen abfallrechtlichen Eingriffsermächtigungen des Bundes zu vermeiden.

Absatz 3 Satz 2 soll gestrichen werden, da sich die Befugnis zur Erhebung von Gebühren und Auslagen für Gefahrenabwehrmaßnahmen einschließlich der Zwangsmittel bereits nach den allgemeinen Vorschriften des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes (vgl. §§ 73, 67 VwVG) und des Verwaltungskostengesetzes ergibt. So können etwa entgegen der Gesetzesbegründung nach § 73 NVwVG, § 3 Abs. 1 NVwKostG i. V. m. Nummer 26 der Allgemeinen Gebührenordnung für den Einsatz von Zwangsmitteln die dort genannten Gebühren erhoben werden.

Zu Nummer 8 (§ 46):

In Absatz 2 entfallen die Nummern 5 bis 10 als Folge der Streichung des Artikels 1 Nr. 4.

Zu Nummer 8/1 (§ 48):

Die Übergangsregelung zu § 12 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 soll sicherstellen, dass die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger für diejenigen Abfallentsorgungsanlagen, die bei Inkrafttreten des Gesetzes bereits in Betrieb sind, nicht verpflichtet sind, in der Restlaufzeit (bei Deponien: während der restlichen Ablagerungsphase) noch Rücklagen in Höhe der gesamten voraussichtlichen Stilllegungs- und Nachsorgekosten zu bilden. Die Ausschussmitglieder und das Umweltministerium befürworteten die Formulierung der Ausnahmeregelung als Ermessensvorschrift, um den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern auch die Möglichkeit zu eröffnen, während der Restlaufzeit höhere Rücklagen zu bilden, als es der verbleibenden Nutzungsdauer entspricht.

Zu Nummer 9:

Die Anlagen 1 und 2 entfallen als Folge der Streichung des Artikels 1 Nr. 4.

Artikel 2 (Änderung des Niedersächsischen Bodenschutzgesetzes):**Zu Nummer 1 (§ 3):**

Durch die geänderte Formulierung des Absatzes 1 Satz 2 Nr. 4 soll deutlicher zum Ausdruck gebracht werden, das künftig in der Verordnung Regelungen getroffen werden können, nach denen die Anerkennung als Bodenschutzsachverständiger bei Erreichen eines bestimmten Höchstalters automatisch erlischt.

Zu Nummer 2 (§ 10):

Die Änderungsempfehlung passt Absatz 2 Satz 1 den Begrifflichkeiten des Bundes-Bodenschutzgesetzes an und eröffnet die Zuständigkeit der Gewerbeaufsichtsämter nicht nur für Sanierungsanordnungen, sondern für alle Maßnahmen nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz. Dass die schädliche Bodenveränderung „auf dem Betriebsgrundstück“ verursacht worden sein muss, soll die Zuständigkeit des Gewerbeaufsichtsamtes in den Fällen ausschließen, in denen eine schädliche Bodenveränderung auf dem Luftpfad verursacht wurde. Dagegen soll das Gewerbeaufsichtsamt nicht - wie nach geltendem Recht - auf Maßnahmen auf dem Grundstück beschränkt bleiben, sondern im Fall einer durch die Anlage auf dem Betriebsgrundstück verursachten schädlichen Bodenveränderung auch für grundstücksübergreifende Gefahrenabwehrmaßnahmen zuständig sein. Satz 2 kann daher entfallen; die Zuständigkeit des Gewerbeaufsichtsamtes bei Grundwasserschäden, die über das Grundstück hinausreichen, ergibt sich bereits aus Satz 1.

Die Änderungsempfehlungen zu Absatz 2 Sätze 3 bis 5 dienen der sprachlichen Straffung.

Zu Nummer 3 (§ 13):

Der Niedersächsische Landesbeauftragte für den Datenschutz ist der Auffassung, dass aufgrund von § 11 i. V. m. § 10 des Niedersächsischen Datenschutzgesetzes Informationen über schädliche Bodenveränderungen und Altlasten, die bei anderen Behörden, z. B. den Baubehörden, vorhanden sind, nicht an die für die Erstellung der Altlastenverzeichnisse zuständigen unteren Bodenschutzbehörden übermittelt werden dürfen, weil die Daten nicht für diesen Zweck erhoben wurden. Deshalb soll in Satz 2 in Abweichung vom allgemeinen Datenschutzrecht eine Regelung getroffen werden, die die Rechtmäßigkeit der Datenübermittlung sicherstellt, um so zu verhindern, dass die Bodenschutzbehörden die bereits vorhandenen Daten noch einmal auf eigene Kosten erheben müssen.

Artikel 5 (In-Kraft-Treten, Übergangsregelungen):

Die Änderungsempfehlungen beruhen auf der Streichung Artikels 1 Nr. 4.