

Schriftlicher Bericht

zum

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Abfallgesetzes

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD – Drs. 14/3950

Beschlussempfehlung des Ausschusses für Umweltfragen – Drs. 14/4070

Berichterstatter: Abg. Dr. Stumpf (CDU)

Die folgenden Ausführungen ergänzen den mündlichen Bericht, der in der Plenarsitzung am 22. Januar 2003 zur abschließenden Beratung des o. a. Gesetzentwurfs erstattet wird.

Vorbemerkung:

Die Regelungen über die Entladung von Schiffsabfällen, die Gegenstand dieses Gesetzentwurfs sind, waren in anderer Fassung bereits Bestandteil des Entwurfs 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 (Drs. 14/3631). Der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst (GBD) hatte die Gesetzgebungskompetenz des Landes für diese Vorschriften verneint und schriftlich ausgeführt (Vorlage 6 zur Drs. 14/3631), die Regelungen über Schiffsabfälle seien nicht mit dem in konkurrierender Gesetzgebungskompetenz erlassenen Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz des Bundes zu vereinbaren. Der Umweltausschuss hatte daraufhin im damaligen Gesetzgebungsverfahren die Streichung der betreffenden Regelungen über Schiffsabfälle empfohlen, um die Verabschiedung der übrigen Vorschriften nicht zu verzögern. Mit dem Fraktionsentwurf in der Drs. 14/3950 wurden die Regelungen über Schiffsabfälle erneut - mit einigen Abänderungen im Regelungsteil des Entwurfs - in den Landtag eingebracht.

Die Mitglieder des federführenden Umweltausschusses erklärten zu Beginn der Ausschussberatungen übereinstimmend, dass die Regelungen im Fraktionsentwurf zur Umsetzung der Richtlinie 2000/59/EG (im Folgenden: Schiffsabfallrichtlinie) erforderlich seien und auch möglichst rasch verabschiedet werden sollen. Der GBD ging davon aus, dass die zum früheren Entwurf geäußerten verfassungsrechtlichen Bedenken grundsätzlich fortbestehen, da das Bundesrecht abschließende Regelungen über die Abfallentsorgung enthalte, wies aber gleichzeitig daraufhin, dass er im Hinblick auf den knappen Beratungszeitraum von einer näheren Prüfung der Frage, inwieweit die vorgenommenen Änderungen gegenüber dem früheren Regierungsentwurf in der Drs. 14/3631 (insbesondere die Einschränkung der Verpflichtung der Hafentreiber auf die Gewährleistung der Verfügbarkeit von Hafenauffangeinrichtungen und der Verzicht, neben der Entladepflicht auch eine Entsorgungspflicht der Schiffsführer zu regeln) diese Beurteilung beeinflussen, und von einer Konkretisierung der Bedenken für die einzelnen Entwurfsvorschriften absehen müsse.

Der Vertreter des Umweltministeriums vertrat die Ansicht, dass das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz ebenso wie das Schiffssicherheitsgesetz des Bundes den vorgeschlagenen Regelungen nicht entgegenstünden, und wies darauf hin, dass sowohl die anderen betroffenen Länder als auch der Bund von einer Gesetzgebungskompetenz der Länder für diesen Bereich ausgingen. Allerdings sei ihm von einem Bediensteten des zuständigen Bundesministeriums auch angedeutet worden, dass bei nächster Gelegenheit eine Änderung des Bundesrechts vorgeschlagen werden solle, die den Regelungsspielraum der Bundesländer für den Bereich der Schiffsabfälle ausdrücklich eröffnet. Der Vertreter des GBD merkte dazu an, dass bei Zugrundelegung der einschlägigen Grundgesetzkommentare durchaus zweifelhaft sei, ob die nachträgliche Schaffung einer zunächst fehlenden Landeskompetenz die Nichtigkeit des Landesgesetzes heile.

Zu Artikel 1 (Änderung des Niedersächsischen Abfallgesetzes):

Die Fußnote zum Gesetzestitel soll durch einen Hinweis auf eine bereits berücksichtigte Änderungsrichtlinie zur Schiffsabfallrichtlinie aktualisiert werden.

Zu Nummer 1 (Neufassung des Sechsten Teils des Abfallgesetzes):

Zu § 31:

§ 31 regelt den Anwendungsbereich der Vorschriften des Sechsten Teils. Der Fraktionsentwurf enthält in Absatz 1 Satz 2 den Hinweis, dass das Schiffssicherheitsgesetz und die Anlaufbedingungsverordnung unberührt bleiben. Dieser Satz soll gestrichen werden, weil die genannten Vorschriften als Bundesrecht ohnehin dem Landesrecht vorgehen. Ein Hinweis auf die bundesrechtlichen Vorschriften soll jetzt in § 37 Abs. 1 aufgenommen werden.

In Absatz 2 Satz 2 soll der Verweis auf die Schiffsabfallrichtlinie entfallen, da er nicht zur Konkretisierung der Verordnungsermächtigung geeignet ist. Auch aus dieser Richtlinie ergeben sich nur die in Satz 2 ausdrücklich genannten Anforderungen an Seehäfen. Die Streichung des Wortes „seegehende“ (Schiffe) ist redaktioneller Natur und dient der Abstimmung mit der Definition der Schiffe in § 32 Nr. 1.

Zu § 32:

Der Unterausschuss empfiehlt, auch die Begriffe „Fischereifahrzeuge“ und „Sportboote“ gesetzlich zu definieren (Nummern 1/1 und 1/2), weil beide Anknüpfungspunkt für besondere Rechtsfolgen (Ausnahmen) in den folgenden Vorschriften sind. Die Formulierungen lehnen sich an die Begriffsbestimmungen der Schiffsabfallrichtlinie an. Der redaktionelle Änderungsvorschlag zur Definition der „Hafenauffangeinrichtungen“ (Nummer 3) macht deutlich, dass Hafenauffangeinrichtungen auch mobile Vorrichtungen sein können, die nicht ständig im Hafen stationiert sind, sondern erst im Bedarfsfall in den Hafen gebracht werden. Ausgeschlossen sind lediglich Aufnahme-Einrichtungen, die nicht der Entladung unmittelbar „vom Schiff“, sondern der weiteren Entsorgung dienen.

In der Nummer 4 (Schiffsabfälle) sollen die Buchstaben a und b zusammengefasst werden, um den Bezug des Relativsatzes deutlicher herauszustellen. In dem neuen Buchstaben a werden nur betriebsspezifische Abfälle (im Unterschied zu den ladungsbezogenen Abfällen in Buchstabe c und den Ladungsrückständen in Nummer 5) geregelt; dies soll durch die Wendung „die im Zusammenhang mit dem Schiffsbetrieb anfallen“ präziser ausgedrückt werden. Die dynamische Verweisung auf das MARPOL-Übereinkommen kann dem üblichen Sprachgebrauch angepasst und aktualisiert werden.

Zu Nummer 5 (Ladungsrückstände) hatte der GBD darauf hingewiesen, dass die Begriffsbestimmung nicht ganz klar sei, soweit es dort um Reste gehe, die sich nach den Reinigungsverfahren noch an Bord in den Laderäumen oder Tanks befinden. Reinigungsverfahren dienten gerade dazu, Reste vollständig zu entfernen. Der Ausschuss für Umweltfragen empfiehlt jedoch, diese - mit der Schiffsabfallrichtlinie übereinstimmende Begriffsbestimmung unverändert zu lassen.

Zu § 33:

§ 33 regelt die Pflicht des Hafentreibers, dafür zu sorgen, dass ausreichende und geeignete Hafenauffangeinrichtungen zur Verfügung stehen. Der redaktionelle Änderungsvorschlag zu Absatz 1 Satz 2 verdeutlicht, dass auch die technische Ausstattung der Hafenauffangeinrichtungen auf die üblicherweise den Hafen anlaufenden Schiffe ausgelegt sein muss. Auf Schiffe mit unüblicher technischer Ausstattung muss sich der Hafentreiber nicht einstellen.

Für die Verordnungsermächtigung in Absatz 2 wird eine konkretere Formulierung empfohlen, die auf Vorschläge des Fachministeriums (MW) zurückgeht. Der GBD hatte darauf hingewiesen, dass die allgemeiner gehaltene Entwurfsfassung die in einem bereits bekannt gewordenen Verordnungsentwurf enthaltenen Bestimmungen zu Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten des Hafentreibers nicht erfasse. Darauf beruhen die Nummern 2 und 3 des Absatzes 2. Zusätzlich soll - in Nummer 1 - eine Ermächtigung aufgenommen werden, die die Einführung eines Verfahrens zur Meldung von Unzulänglichkeiten der Hafenauffangeinrichtungen an die zuständige Behörde erlaubt; ein solches Verfahren ist nach Artikel 4 Abs. 3 der Schiffsabfallrichtlinie von den Mitgliedstaaten einzurichten. Eine Verordnungsregelung, die Pflichten der Schiffsführer betrifft, hielten die Vertreter der Landesregierung nicht für erforderlich.

Zu § 34:

Die Verpflichtung des Hafentreibers gemäß Absatz 1 Satz 1, einen Schiffsabfallbewirtschaftungsplan aufzustellen, soll sprachlich von der Regelung der zu beteiligten Personen getrennt werden. Der Ausschuss empfiehlt, den Kreis der zu beteiligten Personen zu verändern und die Landkreise nicht als untere Abfallbehörden, sondern als öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger zu beteiligen, da insoweit größerer Abstimmungsbedarf gesehen wird. Der Ausschuss empfiehlt außerdem, nur die „am Hafenort niedergelassenen Beauftragten der regelmäßigen gewerblichen Nutzer“ zu beteiligen; diese Formulierung beschränkt den Kreis der auf Seiten der Nutzer zu beteiligten Personen auf diejenigen, die eine Niederlassung am Hafenort haben, und bezieht auch selbständige Dienstleister wie Agenturen oder Schiffsmakler mit ein. Der Begriff der „Beteiligung“ der genannten Personen erscheint treffender als der für die Abstimmung zwischen Behörden gebräuchliche Ausdruck „im Benehmen mit“, weil es hier (auch) um die Abstimmung mit Privaten geht. Der redaktionelle Änderungsvorschlag zu Satz 2 passt die Vorschrift an die Anlage 1 an, die für den Schiffsabfallbewirtschaftungsplan nicht nur zwingende Vorgaben macht, sondern auch Soll-Vorschriften enthält. Satz 3 soll redaktionell geändert werden, um zu verdeutlichen, dass sich die Verordnungsermächtigung nur auf die Vorgaben für den Schiffsabfallbewirtschaftungsplan bezieht, nicht aber auf materielle Anforderungen an die Durchführung der Entladung und Entsorgung.

In § 34 ist ein neuer Absatz 2/1 vorgesehen, in dem die Aufstellung gemeinsamer Schiffsabfallbewirtschaftungspläne für mehrere Häfen ausdrücklich zugelassen wird. Diese Vorschrift setzt Artikel 5 Abs. 2 der Schiffsabfallrichtlinie um, der die gemeinsamen Pläne allerdings als „regionale Abfallbewirtschaftungspläne“ bezeichnet. Der Ausschuss geht davon aus, dass die Richtlinie die Aufstellung gemeinsamer Pläne mit dieser Terminologie nicht auf die regionale Ebene beschränken will und eine Zusammenarbeit

auch auf kommunaler oder lokaler Ebene zulässig ist, da nach Satz 2 (in Übereinstimmung mit der genannten Richtlinienbestimmung) die wesentlichen Angaben über den Bedarf an Hafenauffangeinrichtungen und die Verfügbarkeit auch in dem gemeinsamen Plan für jeden Hafen gesondert ausgewiesen werden müssen. Es ist nicht erforderlich, in den gemeinsamen Plan jeden einzelnen Hafen innerhalb eines bestimmten Gebiets mit einzubeziehen.

Absatz 3 Satz 2 soll gestrichen werden. Die Gründe für die Versagung der Genehmigung des Schiffsabfallbewirtschaftungsplans sind zu eng gefasst; die zuständige Behörde soll den Plan - nicht zuletzt wegen seiner bindenden Wirkung für den Hafentreiber (Absatz 1 Satz 1) - auch inhaltlich auf die Vereinbarkeit der vorgesehenen Maßnahmen mit anderen Rechtsvorschriften und anderen abfallwirtschaftlichen Planungen hin überprüfen und nach Ermessen entscheiden.

Zu § 35:

In § 35 wird die Schiffsführerin oder der Schiffsführer verpflichtet, Schiffsabfälle vor dem Auslaufen aus dem Hafen in eine Hafenauffangeinrichtung zu entladen. Der Umweltausschuss empfiehlt, die in Absatz 1 Satz 2 geregelte Ausnahmvorschrift zugunsten von Sportbooten auch auf Fischereifahrzeuge zu erstrecken. Fischereifahrzeuge sind ebenso wie Sportboote von der Meldepflicht gem. § 5 Abs. 1 des Schiffssicherheitsgesetzes i.V.m. Abschnitt D Nr. 16 der Anlage sowie gem. § 1 Abs. 1 der Anlaufbedingungsverordnung in Verbindung mit Nr. 2.7 der Anlage ausgenommen; diese Ausnahmen stehen in Übereinstimmung mit Artikel 6 Abs. 1 der Schiffsabfallrichtlinie. Zwar enthält Artikel 7 der Richtlinie, der die Entladungspflicht regelt, keine entsprechende Einschränkung; seine Regelung setzt aber die Meldepflicht - ebenso wie Absatz 2 des § 35 - voraus. Daher hielt der GBD es für möglich, dass die fehlende Ausnahme für Sportboote und Fischereifahrzeuge in Artikel 7 der Richtlinie auf einem Redaktionsversehen beruhen könne.

Für Sportboote gilt die Ausnahmeregelung in Absatz 1 Satz 2 nur, soweit sie eine Zulassung für bis zu 12 Personen haben. Soweit das Inverkehrbringen und die Inbetriebnahme von Sportbooten keiner behördlichen Zulassung bedürfen oder eine solche Zulassung nicht mit einer Aussage über die zugelassene Personenzahl verbunden ist, kann nur auf Angaben des Herstellers zurückgegriffen werden.

Der Änderungsempfehlung zu Absatz 2 Satz 1 ist redaktioneller Art.

Absatz 3 regelt antragsgebundene Ausnahmen von der Entladepflicht. Nach Mitteilung des Vertreters des Fachministeriums (MW) sollen nach dieser Vorschrift Befreiungen mit Dauerwirkung ausgesprochen werden. Der Ausschuss empfiehlt eine geänderte Fassung, die hinsichtlich der Ausnahmemöglichkeit für Linienschiffe (Nr. 1) die Voraussetzungen des Artikels 9 der Schiffsabfallrichtlinie genauer umsetzt und die Ausnahmemöglichkeit für Schiffe, die einen ständigen Liegeplatz in einem deutschen Nordseehafen haben (Nr. 2), in Anlehnung an diese Voraussetzungen ausgestaltet. Der GBD hatte darauf hingewiesen, dass die Schiffsabfallrichtlinie eine Ausnahmemöglichkeit nur für Linienschiffe vorsehe und dass die Einführung weiterer Ausnahmen zur Folge habe, dass die Richtlinie nicht vollständig umgesetzt würde. Es sei außerdem mit Europarecht nicht zu vereinbaren, dass die Ausnahme in Nummer 2 nur für Schiffe mit einem Liegeplatz in deutschen Nordseehäfen gelten solle, nicht aber für Schiffe mit einem Liegeplatz in einem anderen EU-Mitgliedstaat. Ein sachlicher Grund für die abweichende Behandlung von Schiffen, die ihren ständigen Liegeplatz in den Nordseehäfen der benachbarten EU-Mitgliedstaaten haben, sei nicht ersichtlich. Im Umweltausschuss bestand jedoch Einigkeit darüber, dass die zweite Ausnahme trotz der rechtlichen Bedenken erforderlich ist, da für Assistenz- und Ausflugsverkehre, denen diese Ausnahme zugute kommen werde, ebenso wenig wie für Linienverkehre einzusehen sei, dass diese vor jeder Ausfahrt das Melde- und Entladeverfahren durchführen müssten. Damit wird auch das in mehreren

Eingaben vorgetragene Anliegen, diese Verkehre durch eine Definition den Linienverkehren zuzuordnen, der Sache nach berücksichtigt.

Zu § 36:

In § 36 geht es um die Verpflichtung der Schiffsführerin oder des Schiffsführers zur Entladung von Ladungsrückständen. Der Umweltausschuss empfiehlt, in Absatz 1 Satz 1 die Bezugnahme auf die Vorschriften des MARPOL-Übereinkommens zu streichen, weil diese Bezugnahme zu Unklarheiten führt, soweit es um Ladungsrückstände geht, die ihrer Art nach nicht unter das MARPOL-Abkommen fallen. Das MARPOL-Abkommen greift nur für Ladungsrückstände aus Öl und aus gefährlichen flüssigen Stoffen ein. Die Entladepflicht soll sich aber auf alle Arten von Ladungsrückständen erstrecken. Dass die MARPOL-Vorschriften unberührt bleiben, soll in einem neuen Satz 3 klargestellt werden. Die übrigen Änderungsempfehlungen zu Absatz 1 dienen der sprachlichen Straffung.

Absatz 2 enthält die Verpflichtung des Hafenumschlagsunternehmens, Ladungsrückstände zu übernehmen. Die Vorschrift soll redaktionell geändert werden, um die Übernahmepflicht für den Fall einer nur teilweisen Entladung des Schiffes klarer zu regeln. Wenn ein Schiff nur teilweise entladen wird, besteht die Übernahmepflicht in dem Umfang, in dem bei der teilweisen Entladung Ladungsrückstände anfallen. Werden einzelne Laderäume in einem Hafen vollständig entleert, müssen diese auch von Ladungsrückständen befreit werden, und das Hafenumschlagsunternehmen muss diese Ladungsrückstände übernehmen. Den Bedenken des GBD gegen eine Inpflichtnahme des Hafenumschlagsunternehmens ist der Ausschuss nicht gefolgt. Der GBD hatte angemerkt, dass die Abgrenzung zwischen den Pflichten des Hafenumschlagsunternehmens nach Absatz 2 und den Entladepflichten des Schiffsführers nach Absatz 1 schwierig sei und dass es zumindest bei solchen Ladungsrückständen, die nicht der Ladung zugeschlagen werden können, sondern von ihr getrennt gehalten und entsorgt werden müssten, nur schwer zu rechtfertigen sei, mit dem Hafenumschlagsunternehmen eine weitere Person mit der Verantwortung für die Entsorgung zu belasten.

Zu § 37:

§ 37 fasst im Wesentlichen die für den behördlichen Vollzug des Gesetzes notwendigen Vorschriften zusammen.

Absatz 1 Satz 1 soll mit einer geänderten Formulierung ausdrücklich auf die Meldepflicht der Schiffsführerin oder des Schiffsführers gemäß § 5 Abs. 1 des Schiffssicherheitsgesetzes i.V.m. Abschnitt D Nr. 16 der Anlage sowie gemäß § 1 Abs. 1 der Anlaufbedingungsverordnung in Verbindung mit Nr. 2.7 der Anlage verweisen; diese Vorschriften setzen die Meldepflicht aus Artikel 6 der Schiffsabfallrichtlinie bundesrechtlich um. Satz 1/1 enthält nach der Änderungsempfehlung die in Satz 1 des Gesetzentwurfs enthaltene Ausnahmeregelung, allerdings beschränkt auf die Meldepflicht nach dem Schiffssicherheitsgesetz, die nur für Schiffe unter der Flagge eines EU-Mitgliedstaats gilt. Der GBD hatte darauf hingewiesen, dass - ungeachtet der erwähnten allgemeinen kompetenzrechtlichen Bedenken - jedenfalls im Bereich der Meldepflichten eine abschließende bundesrechtliche Regelung vorliege, die für Ausnahmenvorschriften durch den Landesgesetzgeber keinen Raum lasse. Der Vertreter des Umweltministeriums war demgegenüber der Ansicht, dass der Bund keine eigenen Ausnahmeregelungen zur Meldepflicht getroffen habe und zumindest das Schiffssicherheitsgesetz insoweit auch nicht abschließend sei. Der Landesgesetzgeber könne deshalb tätig werden. Die Mitglieder des Umweltausschusses halten die Ausnahmeregelung für erforderlich, um zu verhindern, dass die Schiffe, die nach § 35 Abs. 3 von der Entladepflicht befreit sind, eine Vielzahl überflüssiger Meldungen abgeben müssen. Die im Fraktionsentwurf in Absatz 1 Satz 2 enthaltene Verordnungser-

mächtigung soll entfallen; die Ausschussmitglieder waren sich mit den Vertretern des Umweltministeriums und des Wirtschaftsministeriums darüber einig, dass für weitergehende Regelungen zur Meldepflicht kein Bedarf besteht. Der GBD hatte zudem auch in diesem Punkt die Gesetzgebungskompetenz des Landes für solche Regelungen verneint.

Absatz 2 regelt die Überwachung der Durchführung der Vorschriften des Sechsten Teils. Der Umweltausschuss empfiehlt, die Formulierung der Behördenzuständigkeit in Satz 1 - ebenso wie in den folgenden Absätzen - offener zu fassen und nur auf die „zuständige Behörde“ statt auf die „Hafenbehörde“ abzustellen. Die generelle Zuständigkeit der Hafenbehörde zur Durchführung des Sechsten Teils soll in einem neuen § 42 Abs. 6 bestimmt werden (siehe die Anmerkung dort).

Mit einer weiteren Änderungsempfehlung zu Satz 1 sollen die Gegenstände der Überwachung erweitert werden, um die Vorschriften des Sechsten Teils, insbesondere auch die Entgelterhebung nach § 38, vollständig zu erfassen.

Nicht aufgegriffen wurde ein Formulierungsvorschlag des GBD, mit dem vorgeschrieben werden sollte, dass die nach Satz 2 erforderlichen Überprüfungen auf mindestens 25 % der unter fremder Flagge fahrenden Schiffe durchgeführt werden müssen. Dazu führte der GBD aus, die Verweisung in Artikel 11 Abs. 2 Buchst. b Satz 2 der Schiffsabfallrichtlinie sei so auszulegen, dass die Quote von 25 % auch für die Überprüfungen nach der Schiffsabfallrichtlinie verbindlich vorgegeben werden solle. Die Vertreter des Umweltministeriums und des Wirtschaftsministeriums vertraten dagegen in der abschließenden Beratung im federführenden Umweltausschuss - anders als im mitberatenden Rechtsausschuss - die Ansicht, mit Artikel 11 Abs. 2 Buchst. b Satz 2 seien quantitative Vorgaben für die Überprüfungen nach der Schiffsabfallrichtlinie nicht verbunden; es handele sich nur um eine Bekräftigung der Pflichten nach der Hafenstaatkontrollrichtlinie (95/21/EG). Die Umsetzung einer solchen Vorgabe sei auch problematisch, da den Hafenbehörden das erforderliche Personal fehle. Die Mitglieder des federführenden Umweltausschusses gingen daher übereinstimmend davon aus, dass eine strikte Vorgabe des Kontrollanteils zu einer übermäßigen Belastung der Hafenbehörden führen würde.

In einem neuen Satz 3 wird für die zuständigen Behörden die Möglichkeit geschaffen, die Durchführung der Überprüfungen, die nach den Sätzen 2 und 3 an Bord der Schiffe vorgenommen werden müssen, durch öffentlich-rechtlichen Vertrag auf andere Behörden zu übertragen oder Private mit der Überwachungsaufgabe zu beleihen. Diese Bestimmung wurde in der abschließenden Beratung von den Ausschussmitgliedern der SPD-Fraktion vorgeschlagen. Als übernehmende Behörden kommen vor allem Bundesbehörden in Frage, die bereits mit Überwachungsaufgaben auf den Schiffen betraut sind, beispielsweise die Seeberufsgenossenschaft. Zur vorgeschlagenen Einschaltung Privater, insbesondere der Hafentreibergesellschaften, wurde von den Vertretern der Landesregierung darauf hingewiesen, dass sich solche Gesellschaften meist in öffentlicher Hand befänden. Die Vorschläge des Ausschussmitglieds der Grünen, eine entsprechende Einschränkung ins Gesetz aufzunehmen oder sonstige Anforderungen an die Privaten, etwa im Sinne einer Zertifizierung, zu formulieren, wurden aber nicht aufgegriffen.

In Satz 4 wird klargestellt, dass die übernehmenden Behörden oder Privatpersonen im Rahmen dieser Überwachungstätigkeit die hoheitlichen Befugnisse der zuständigen Behörden erhalten, dass ihnen also insbesondere die Eingriffsbefugnisse nach den Absätzen 3 und 4 zustehen sollen.

Im Hinblick auf das im Rahmen der Überwachung eingeräumte Betretensrecht in Absatz 3 empfiehlt der Umweltausschuss, die in Satz 2 enthaltene Einschränkung, die den Erfordernissen des Artikels 13 GG Rechnung trägt, auch auf das Betreten von Geschäfts- und Betriebsräumen außerhalb der üblichen Geschäfts- und Betriebszeiten zu beziehen; insoweit unterfallen diese Räume nach verbreiteter Rechtsauffassung ebenfalls dem Schutz des Artikels 13 GG. Die öffentliche Ordnung soll in Satz 2 als Schutzgut entfallen; eine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die nicht zugleich auch eine Gefahr für die

öffentliche Sicherheit darstellt, dürfte nach Auffassung des Ausschusses kaum einen Eingriff in den Schutzbereich des Artikels 13 GG rechtfertigen.

Da das Ausmaß der Überwachung in Absatz 2 weiter gezogen werden soll (s.o.), empfiehlt der Ausschuss zu Absatz 4, neben dem Schiffsführer auch den Hafentreiber dazu zu verpflichten, Auskünfte zu erteilen, Nachweise vorzulegen und Unterlagen zugänglich zu machen. Diese Änderung wurde in der abschließenden Beratung von den Ausschussmitgliedern der SPD-Fraktion vorgeschlagen.

Die Eingriffsermächtigung in Absatz 5 Satz 1 soll auch auf die Entgelterhebung durch den Hafentreiber gem. § 38 bezogen werden, um die Behörden auch in dieser Hinsicht in die Lage zu versetzen, die Vorschriften des Gesetzes durchzusetzen. Die Verweisung in Satz 3 muss - auch im Hinblick auf eine zwischenzeitliche Änderung des Abfallgesetzes - berichtigt werden.

Die Änderungsempfehlung zu Absatz 6 beruht auf den Vorgaben der Schiffsabfallrichtlinie. Diese verlangt eine Benachrichtigung der für den nächsten Hafen zuständigen Behörde generell und nicht nur dann, wenn der nächste Hafen in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft liegt.

Absatz 7 des Fraktionsentwurfs enthält Sonderregelungen für die Überwachung von Fischereifahrzeugen und Sportbooten mit einer Zulassung von bis zu zwölf Personen. Der Umweltausschuss empfiehlt die Streichung der Vorschrift, da die Überwachungs- und Eingriffsbefugnisse ohnehin nur im Rahmen der Verhältnismäßigkeit ausgeübt werden dürfen und eine übermäßige Belastung der Fischereifahrzeuge und Sportboote auch bei einer Überwachung auf der Grundlage der Absätze 2 bis 6 nicht zu befürchten ist. Im Übrigen bestanden Zweifel, ob die in Absatz 7 getroffene Regelung geeignet wäre, die gewünschten Erleichterungen herbeizuführen, und ob damit den Vorgaben des Artikels 13 GG hinreichend Rechnung getragen würde.

Zu § 38:

Wie sich insbesondere aus Absatz 5 Satz 1 ergibt, soll in Niedersachsen das pauschalierte Entgelt grundsätzlich auf privatrechtlicher Grundlage von den Hafentreibern erhoben werden. Dem Ausschuss ist zwar bekannt geworden, dass andere Länder bei ihren Umsetzungsüberlegungen zur Schiffsabfallrichtlinie eine öffentlich-rechtliche (abgabenrechtliche) Lösung vorziehen. Auch hat der GBD darauf hingewiesen, dass mit einer öffentlich-rechtlichen Ausgestaltung der Entgelterhebung ein größeres Maß an öffentlicher Kontrolle über den gleichmäßigen Vollzug der Richtlinie in diesem Punkt verbunden sein dürfte, und die Ansicht vertreten, dass eine landesrechtliche Entgeltregelung auf dem Gebiet des Privatrechts auch auf kompetenzrechtliche Bedenken stoße. Der Ausschuss befürwortet aber unter Berücksichtigung der möglichen Alternativen - Übertragung der Entgelterhebung auf die Hafenbehörden oder Beleihung der Hafentreiber - die privatrechtliche Ausgestaltung der Entgeltordnung als Regelfall, weil sie auf die Vielzahl privater Hafentreiber in Niedersachsen besser passt. Der Ausschuss folgte auch der Rechtsauffassung der Vertreter der Landesregierung, dass die Artikel 8 bis 10 der Schiffsabfallrichtlinie, auch wenn sie durchgängig von der Erhebung von „Gebühren“ sprechen, einer solchen privatrechtlichen Ausgestaltung nicht entgegen stehen.

Für die Entsorgung von Ladungsrückständen wird in § 38 keine Regelung getroffen; insoweit bleibt es bei der Verantwortlichkeit des Schiffsführers und der ergänzenden Verantwortlichkeit des Hafenumschlagsunternehmens gemäß § 36 Abs. 2.

In Absatz 1 Satz 1 soll - entsprechend einem Änderungsvorschlag der SPD-Fraktion im mitberatenden Ausschuss für Häfen und Schifffahrt - geregelt werden, dass das pauschalierte Entgelt lediglich einen „wesentlichen Beitrag“ zur Deckung der Kosten für die Entladung und Entsorgung der Schiffsabfälle leisten muss. Dabei handelt es sich um eine Folgeregelung zu Absatz 2 Satz 3. Gegenüber dem ursprünglichen Wortlaut des Ände-

rungsvorschlags wurde die redaktionelle Fassung noch enger an den Richtlinienwortlaut (Artikel 8 Abs. 2 Buchst. a der Schiffsabfallrichtlinie) angelehnt. Am Ende des Satzes genügt zur Kennzeichnung des üblichen Abfallaufkommens die Bezugnahme auf den „Entsorgungsumfang“. Eine Bezugnahme auf § 33 Abs. 1 Satz 2, wie sie der GBD zur Konkretisierung des Merkmals „üblicher Entsorgungsumfang“ vorgeschlagen hatte, wird nicht empfohlen, weil § 33 Abs. 1 den Umfang der Gewährleistungspflicht des Hafentreibers regelt und nicht direkt den Umfang der zu entsorgenden Abfälle.

Die Sätze 3 bis 6 des Absatzes 1 sollen gestrichen werden. Die Streichung des Satzes 3 hängt damit zusammen, dass nach Auffassung des Ausschusses in § 38 auf Regelungen zum zusätzlichen Entgelt für die Entladung und Entsorgung derjenigen Abfälle, die nach Art und Menge das übliche Abfallaufkommen überschreiten, generell verzichtet werden soll. Damit hängen auch die Streichung des Absatzes 4 und weitere Folgeänderungen in den übrigen Absätzen zusammen.

Die Sätze 4 bis 6 des Absatzes 1 sollen ebenfalls ersatzlos gestrichen werden, weil sie unnötige Detailregelungen enthalten. Für eine zivilrechtliche Regelung dieses Inhalts fehlt dem Land die Gesetzgebungskompetenz; für eine öffentlich-rechtliche Ausgestaltung der Entgeltordnung bedarf es dieser Vorschriften nicht, weil für die öffentlich-rechtliche Entgelterhebung ohnehin eine weitere generelle Regelung - durch Verordnung oder Satzung - erforderlich ist (vgl. Absatz 5).

Zu Absatz 2 Satz 1 und 2 werden lediglich redaktionelle Änderungen vorgeschlagen. Bezüglich des Satzes 2 hat der GBD zu bedenken gegeben, ob die Kriterien für die Staffe lung des Entgelts so weitgehend dem (oft privaten) Hafentreiber überlassen oder ob die wesentlichen Elemente der Entgeltregelung nicht doch besser im Gesetz selbst festgelegt werden sollten. Der Ausschuss spricht sich insoweit dafür aus, den Regelungsspielraum der Hafentreiber nicht einzuschränken und es auch bei dem Differenzierungsmerkmal „Fahrtgebiet“ sowie bei den Merkmalen, die die Umweltauswirkungen des Schiffsbetriebs betreffen, zu belassen.

Die Sätze 3 und 3/1 entsprechen einem Änderungsvorschlag der SPD-Fraktion in der abschließenden Beratung des federführenden Ausschusses. Bereits der Ausschuss für Häfen und Schifffahrt hatte - entsprechend einem dort vorgelegten Änderungsvorschlag der SPD-Fraktion - empfohlen, das Kostendeckungsprinzip des Satzes 3 des Entwurfs dahin einzuschränken, dass die Kosten nur zu einem wesentlichen Anteil gedeckt werden sollen. Den restlichen Anteil der Kosten solle der Reeder aufgrund seines Vertragsverhältnisses zu den Entsorgungsunternehmen entsprechend den entsorgten Mengen selbst tragen. Der neuere Änderungsvorschlag berücksichtigt auch die Hinweise des Vertreters des Fachministeriums (MW), dass eine vollständige Abrechnung der Kosten über pauschalierte Entgelte die Wettbewerbssituation der niedersächsischen Häfen gegenüber den Häfen anderer EU-Mitgliedstaaten erheblich verschlechtern könnte. Diese Einschätzung des Ministerialvertreters wurde auch vom mitberatenden Ausschuss für Wirtschaft und Verkehr ausdrücklich geteilt. Der Ausschuss für Häfen und Schifffahrt hatte vorgeschlagen, die Höhe des Deckungsanteils durch Verordnung zu bestimmen und im Gesetz neben der Verordnungsermächtigung lediglich einen Mindestanteil der Kostendeckung von 30 % zu bestimmen. Dieser Mindestanteil entspricht einem Hinweis der EG-Kommission, der im amtlichen Verkündungsblatt der EU der Schiffsabfallrichtlinie beigelegt worden ist (ABl. EG Nr. L 332/90 vom 28.12.2000). Im mitberatenden Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen waren aber Zweifel aufgetreten, ob eine solche Verordnungsermächtigung hinreichend bestimmt wäre und ob die Angabe lediglich eines Mindestanteils von 30 % nicht zu weit gehende Erwartungen bei den Betroffenen wecken könnte. Der von den Ausschussmitgliedern der SPD-Fraktion im federführenden Ausschuss vorgelegte Änderungsvorschlag trägt den rechtspolitischen und rechtlichen Bedenken dadurch Rechnung, dass ein gesetzlicher Anfangswert für den vorgesehenen Kostendeckungsanteil in Höhe von 70 % vorgeschlagen und lediglich die Abänderung dieses Anteils zum Gegenstand einer Verordnungsermächtigung gemacht wird. Der federführende Ausschuss geht davon

aus, dass sich aus der Festlegung eines gesetzlichen Anteils zugleich nähere Anhaltspunkte für Zweck und Ausmaß der Verordnungsermächtigung ergeben. Er teilt damit nicht die vom Ausschussmitglied der Grünen geäußerten Bedenken, dass mit der Ermächtigung der Landesregierung ein zu großer Spielraum eröffnet werde, von dem umweltpolitisch sinnvollen Konzept des pauschalierten Entgelts unter dem Druck der Interessenverbände abzuweichen. Der neuere Änderungsvorschlag der Ausschussmitglieder der SPD-Fraktion hat auch zum Gegenstand, das Prinzip anteiliger Kostendeckung in Satz 3 dahingehend einzuschränken, dass hinsichtlich der Verwaltungskosten des Hafentreibers (Satz 4 Nr. 3) eine vollständige Kostendeckung anzustreben ist.

Die Elemente der umlagefähigen Kosten werden im Einzelnen in Satz 4 aufgezählt, der redaktionell überarbeitet wurde. Nummer 2 dieses Satzes soll enger an die bundesrechtliche Terminologie des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes angeglichen werden. Die hinzugefügten Bezugsvorschriften enthalten jeweils die näheren Begriffsbestimmungen zu den abfallrechtlichen Grundbegriffen des „Beseitigens“ und des „Verwertens“. Die zu Nummer 2 Buchstabe b vorgeschlagene redaktionelle Änderung zielt auf eine genauere Abstimmung mit der Verweisungsvorschrift des § 39. Die Nummer 3 des Satzes 4 soll - entsprechend dem Änderungsvorschlag der SPD-Fraktion im Ausschuss für Häfen und Schifffahrt - nur noch die Verwaltungskosten des Hafentreibers für die Abwicklung der Entladung und Entsorgung der Schiffsabfälle betreffen. Diese Einschränkung erscheint systemgerecht, weil der Hafentreiber in der jetzt vorliegenden Entwurfsfassung lediglich dazu verpflichtet wird, für ausreichende Hafenauffangeinrichtungen Sorge zu tragen (§ 33 Abs. 1 Satz 1). Der ursprüngliche Regelungsgehalt des Satzes 4 Nr. 3 ist, soweit die Hafenauffangeinrichtungen - wie im Regelfall - durch Dritte bereit gestellt werden, nicht erforderlich, weil er durch die anderen Nummern des Satzes 4 erfasst wird.

Aus Satz 4 Nr. 4 wird die Einschränkung auf „Dritte“ herausgenommen, weil in Einzelfällen auch die entsorgungspflichtigen Körperschaften Hafentreiber sein können; diese müssten aber eigene und nicht an „Dritte“ gezahlte Entgelte oder Gebühren abrechnen.

Satz 4 Nr. 5 kann gestrichen werden, weil die umformulierte Nummer 3 („Verwaltungskosten“) den Verwaltungsaufwand bei der Zahlungsabwicklung einschließt.

Nachdem Bedenken aufgetreten waren, ob die Entscheidungen nach Satz 5, ein Entgelt nicht oder nur zum Teil zu erheben, von privaten Hafentreibern sachgerecht getroffen werden, entschied sich der Ausschuss dafür, diese Entscheidungen dadurch einer gewissen Kontrolle zuzuführen, dass der Hafentreiber in einem neuen Satz 6 zur unverzüglichen Mitteilung der Entscheidung und der dafür maßgeblichen Gründe an die Hafenbehörde verpflichtet wird. Diese Regelung wurde von den Vertretern der Landesregierung (MU und MW) befürwortet; sie erscheint dem Ausschuss schonender gegenüber den privaten Hafentreibern und im Hinblick auf den Verwaltungsaufwand günstiger als ein ebenfalls erwogener Zustimmungsvorbehalt zugunsten der Hafenbehörde.

Die materiellen Voraussetzungen für den Gebührensenkungs- bzw. -erlasstatbestand des Satzes 5 Nr. 1 werden denjenigen der Schiffsabfallrichtlinie (Artikel 8 Abs. 2 Buchst. c) angeglichen. Die Wendung „die zur Begrenzung von Umweltauswirkungen getroffenen Vorkehrungen zur Vermeidung von Schiffsabfällen“ umschreibt das Richtlinienmerkmal „Umweltmanagement“ (vgl. dazu Anlage 1 Abs. 3 zu § 34 Abs. 1).

Zu Satz 5 Nr. 2 hat der GBD darauf hingewiesen, dass die Schiffsabfallrichtlinie eine solche allgemeine Härteklausele nicht vorsieht. In einem Hinweis einer obersten Bundesbehörde werden insoweit Bedenken erhoben und ein Bezug zur Mitteilung der EG-Kommission hergestellt, das pauschalierte Entgelt dürfe nicht weniger als 30 % der tatsächlichen Kosten betragen (s. ABl. EG Nr. L 332/90 vom 28.12.2000). Die Vertreter der Landesregierung waren demgegenüber der Auffassung, dass eine Härteklausele durch die allgemeine Regelung in der Richtlinie nicht ausgeschlossen werde und dass die Aufnahme dieser Klausel dem verfassungsmäßigen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entspreche.

Zu Absatz 3 wird vorgeschlagen, in einem vorangestellten neuen Satz 0/1 den Berechnungszeitraum zu bestimmen. Der redaktionell geänderte Satz 1 regelt, in welchem Zeitraum möglicherweise erzielte Fehlbeträge oder Überschüsse spätestens auszugleichen sind. Die Verweisung in Satz 1 auf Absatz 2 wurde redaktionell berichtigt; sie muss sich nicht nur auf die zu berücksichtigenden Kostenpositionen (Satz 4), sondern auch auf die Regelungen über den Deckungsanteil und dessen mögliche Änderung durch Verordnung (Sätze 3 und 3/1) beziehen, weil die Nachkalkulation denselben Regeln folgen muss wie die vorausschauende Festlegung der Entgeltsätze.

Absatz 4 soll entsprechend der Entscheidung des Ausschusses, das zusätzliche Entgelt nicht in § 38 zu regeln, ersatzlos gestrichen werden. Der GBD hatte insoweit darauf hingewiesen, dass die Entscheidung, die atypischen Abfälle nicht einzubeziehen, zu einer Abrechnung der Entsorgungskosten nach dem Wirklichkeitsmaßstab führen und damit in einem gewissen Spannungsverhältnis zum allgemeinen Grundsatz des Artikels 8 Abs. 2 Satz 1 der Schiffsabfallrichtlinie stehen werde, wonach das Kostendeckungssystem keinen Anreiz zur Abfalleinbringung auf See bieten solle.

Die zu Absatz 5 empfohlenen Änderungen dienen einerseits der Straffung, indem die Regelungen der Sätze 2 und 3 auf die hoheitliche Ausgestaltung der Entgeltordnung beschränkt werden. Damit wird zugleich klargestellt, dass Satz 2 nicht dazu ermächtigt, privatrechtliche Entgeltordnungen zu erlassen oder für solche privatrechtliche Entgeltordnungen einen Rechtsrahmen zu setzen. Die Änderungsvorschläge zu den Sätzen 2 und 3 verwenden bewusst den Begriff der Abgabe (statt denjenigen der Gebühr), um einer rechtlichen Einordnung des Entgelts als Sonderabgabe nicht vorzugreifen.

Zum Transparenzgebot des Absatzes 6 wird lediglich eine redaktionelle Änderung vorgeschlagen. Einer Einschränkung auf „pauschalierte“ Entgelte bedarf es an dieser Stelle nicht, weil § 38 in der nun vorgeschlagenen Fassung nur noch pauschalierte Entgelte regelt. Die Änderungsfassung stellt auch klar, dass Absatz 6 sich nicht auf privatrechtliche Entgeltordnungen beschränkt.

Absatz 7 regelt die Entgeltabrechnung im Sinne einer (anteiligen) Erstattung der von den Schiffsführern an die Betreiber von Hafenauffangeinrichtungen gezahlten Beträge aus dem zuvor von den Schiffsführern zu zahlenden pauschalierten Entgelt. Die hierzu empfohlene Fassung beruht auf den Änderungsvorschlägen der SPD-Fraktion im Ausschuss für Häfen und Schifffahrt sowie in der abschließenden Beratung des federführenden Ausschusses. Der GBD hatte insoweit eine andere Fassung vorgeschlagen, die eine mehrfache Zahlung (zunächst vom Schiffsführer an den Entsorger, sodann - in Höhe des pauschalierten Entgelts - vom Schiffsführer an den Hafenbetreiber und anschließend die Erstattung des pauschalierten Entgelts vom Hafenbetreiber an den Schiffsführer in Höhe des festgelegten Anteils der Aufwendungen des Schiffsführers) vermieden hätte. Der GBD wies auch auf mögliche Fehlsteuerungen hin, die sich aus dem Erstattungssystem ergeben könnten, und schlug insoweit eine Regelung zur Senkung des Entgelts entsprechend dem Verhältnis zwischen der entgeltlich in Hafenauffangeinrichtungen entladenen Schiffsabfallmenge und der üblichen Menge vor. Der Ausschuss entschied sich demgegenüber für die vom Vertreter des Fachministeriums (MW) vorgeschlagene Erstattungslösung. Die zu den Sätzen 2 und 3 empfohlene Fassung enthält in Satz 2 die notwendige Folgeänderung zur Bestimmung des umlagefähigen Anteils der Entladungs- und Entsorgungskosten (vgl. Absatz 2 Sätze 3 und 3/1) und in Satz 3 zur Konkretisierung der Verordnungsermächtigung die Verweisung auf Absatz 2 Satz 3/1.

Zu § 39:

Durch die zu Absatz 2 Satz 1 empfohlene Änderung soll klargestellt werden, dass für Schiffe im hoheitlichen Einsatz die Entladung nur insoweit kostenfrei sein soll, als sie auf See aufgenommene Kleinmengen im Sinne des Satzes 2 betrifft, nicht aber die Entladung

der sonstigen Schiffsabfälle und Ladungsrückstände. Die Änderung zu Satz 2 dient der redaktionellen Straffung.

Zu Nummer 2/1 (Änderung des § 42):

Die zusätzlich empfohlene Zuständigkeitsvorschrift hängt mit der zu § 37 vorgeschlagenen Änderung zusammen, dort anstelle der „Hafenbehörden“ die „zuständigen Behörden“ einzusetzen. Da § 42 Abs. 1 NAbfG zur Folge hätte, dass dann die Abfallbehörden für den Vollzug des Sechsten Teils des Gesetzes zuständig wären, bedarf es insoweit einer Ergänzung, die die Regelzuständigkeit der sachnäheren Hafenbehörden vorsieht (vgl. auch die Anmerkung zu § 37 Abs. 2). Eine Verordnungsermächtigung - entsprechend § 42 Abs. 5 NAbfG - hielt das Fachministerium nicht für erforderlich.

Zu Nummer 3 (Änderung des § 46 Abs. 2):

Zu Buchstabe b:

Der Umweltausschuss empfiehlt, den in Nummer 6 geregelten Ordnungswidrigkeitstatbestand zu streichen. Die dort genannten Zuwiderhandlungen sind bereits durch die Verordnung über Zuwiderhandlungen gegen das Internationale Übereinkommen von 1973 zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe und gegen das Protokoll von 1978 zu diesem Übereinkommen vom 19.02.1989 (BGBl. I S. 247), zuletzt geändert durch Artikel 2 der Verordnung vom 13.02.2002 (BGBl. II S. 304), mit einem Bußgeld bedroht und können daher nicht mehr landesrechtlich geregelt werden.

Der Ordnungswidrigkeitstatbestand in Nummer 7 soll auch auf die Verweigerung des Betretens von Grundstücken oder baulichen Anlagen erstreckt werden, um das Betretensrecht der Behörde nach § 37 Abs. 4 vollständig abzudecken.

Nummer 8 soll redaktionell geändert werden.

Die Änderung in Nummer 9 ist eine Folgeänderung zur Änderungsempfehlung zu § 37 Abs. 4.

Der Umweltausschuss empfiehlt die Aufnahme zweier zusätzlicher Ordnungswidrigkeitstatbestände (neue Nummern 10 und 11), um den Behörden auch gegen den Hafentreiber Sanktionsmöglichkeiten zu geben, wenn dieser seinen Verpflichtungen aus § 38 nicht nachkommt. Diese Bestimmungen wurden in der abschließenden Beratung von den Ausschussmitgliedern der SPD-Fraktion vorgeschlagen.

Zu Nummer 4 (Anlagen 1 und 2):

Zu Anlage 1 Abs. 2 Nr. 1 wird eine redaktionell geänderte Fassung empfohlen.

In Anlage 1 Absatz 2 Nr. 6 soll im Einklang mit der Schiffsabfallrichtlinie eine Beschreibung des Verfahrens der Entsorgung und nicht der Entladung von Schiffsabfällen und Ladungsrückständen verlangt werden. Die Beschreibung der Entladung ist bereits in Absatz 1 Nr. 3 geregelt.

Zu Artikel 2 (Neubekanntmachung):

Die Änderungsempfehlung berücksichtigt, dass bereits durch das Gesetz vom 12. Dezember 2002 eine Ermächtigung zur Neubekanntmachung des Abfallgesetzes ausgesprochen wurde; in diese Neubekanntmachung kann der vorliegende Gesetzentwurf einbezogen werden.