

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Vertragsgesetzes zur 1. Änderung des CDNI

A. Problem und Ziel

Gasförmige Reste flüssiger Ladungen in Binnenschiffen werden derzeit häufig ohne weitere Vorkehrungen in die Atmosphäre entlassen. Hierbei handelt es sich oft um bedenkliche Stoffe, die schädlich für die menschliche Gesundheit und die Umwelt sind. Sie belasten die Luft und geraten über den Niederschlag in die Gewässer. Beispielhaft betroffen sind Dämpfe von Aceton und Benzol.

B. Lösung

Das Übereinkommen vom 9. September 1996 über die Sammlung, Abgabe und Annahme von Abfällen in der Rhein- und Binnenschifffahrt (CDNI oder Straßburger Abfallübereinkommen) wurde durch Beschluss CDNI 2017-I-4 der Konferenz der Vertragsparteien vom 22. Juni 2017 geändert. Eingefügt in das CDNI wurden Bestimmungen über den Umgang mit gasförmigen Rückständen flüssiger Ladung. Diesem Beschluss soll nun zugestimmt werden. Dabei wird diejenige Fassung zugrunde gelegt, die der Beschluss durch den korrigierenden Beschluss CDNI 2018-II-5 der Konferenz der Vertragsparteien vom 13. Dezember 2018 erhalten hat.

Das CDNI wurde am 9. September 1996 durch die Vertragsstaaten der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt (ZKR) (Niederlande, Frankreich, Belgien, Deutschland) und Luxemburg unterzeichnet. Durch das Gesetz zu dem Übereinkommen vom 9. September 1996 über die Sammlung, Abgabe und Annahme von Abfällen in der Rhein- und Binnenschifffahrt vom 13. Dezember 2003 (BGBl. 2003 II S. 1799) wurde das Übereinkommen in deutsches Recht übernommen. Es ist am 1. November 2009 in Kraft getreten, siehe Bekanntmachung über das Inkrafttreten des Übereinkommens vom 9. September 1996 über die Sammlung, Abgabe und Annahme von Abfällen in der Rhein- und Binnenschifffahrt vom 8. Januar 2010, BGBl. 2010 II S. 76.

Mit dem Beschluss CDNI 2017-I-4 vom 22. Juni 2017 ist das CDNI erstmals in seinem Hauptteil geändert worden. Vorangegangen waren verschiedene Beschlüsse zur Änderung einzelner Vorschriften in den Anlagen des CDNI, die durch Rechtsverordnungen auf Grundlage des § 2 Absatz 1 Nummer 5 des BinSchÜbereinkAusfG in Deutschland in Kraft gesetzt wurden.

Da sich der Beschluss CDNI 2017-I-4 auf die Binnenschifffahrt, die Abfallwirtschaft und die Luftreinhaltung und damit auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung bezieht, bedarf es gemäß Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes zur innerstaatlichen Umsetzung abermals eines Vertragsgesetzes.

C. Alternativen

Keine. Deutschland ist als Vertragspartei des Straßburger Abfallübereinkommens zur Zustimmung zur Änderung verpflichtet.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Es entstehen keine neuen Haushaltsausgaben.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Keiner. Der Wirtschaft entsteht erst durch die Ausführungsbestimmungen im Binnenschiff-fahrt-Abfallübereinkommen-Ausführungsgesetz (BinSchAbfÜbkAG) ein Erfüllungsaufwand, der dort ausgewiesen ist.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Keine. Die Bürokratiekosten aus Informationspflichten entstehen erst durch die Ausführungsbestimmungen im BinSchAbfÜbkAG und werden dort ausgewiesen.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Keine. Der Erfüllungsaufwand für die Verwaltung entsteht erst durch die Ausführungsbestimmungen im BinSchAbfÜbkAG und wird dort ausgewiesen.

F. Weitere Kosten

Keine. Insbesondere sind keine Auswirkungen auf die Verbraucherpreise zu erwarten.

Entwurf

Gesetz

zu dem Beschluss vom 22. Juni 2017 zur Änderung des Übereinkommens vom 9. September 1996 über die Sammlung, Abgabe und Annahme von Abfällen in der Rhein- und Bin- nenschifffahrt

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlos-
sen:

Artikel 1

Dem in Straßburg am 22. Juni 2017 von der Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens über die Sammlung, Abgabe und Annahme von Abfällen in der Rhein- und Binnenschifffahrt (BGBl. 2003 II S. 1799) mit Zustimmung der Bundesrepublik Deutschland gefassten Beschluss CDNI 2017-I-4 zur Änderung dieses Übereinkommens durch Bestimmungen für die Behandlung gasförmiger Rückstände flüssiger Ladung (Dämpfe) wird in der Fassung des Korrekturbeschlusses CDNI 2018-II-5 der Konferenz der Vertragsparteien vom 13. Dezember 2018 zugestimmt. Die beiden Beschlüsse werden nachstehend veröffentlicht.

Artikel 2

- (1) Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.
- (2) Der Tag, an dem der Beschluss 2017-I-4 nach seinem letzten Satz für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft tritt, ist im Bundesgesetzblatt bekannt zu geben.

Begründung zum Vertragsgesetz

Zum Artikel 1

Auf den Beschluss ist Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes anzuwenden, da er sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung bezieht. Dies ergibt sich schon daraus, dass er einen bestehenden Vertrag, der Gegenstand eines Vertragsgesetzes war, ändert oder ergänzt.

Die Zustimmung des Bundesrates ist nach Artikel 84 Abs. 1 (erste Alternative) des Grundgesetzes erforderlich, da das Gesetz in Verbindung mit dem Übereinkommen abfall- und immissionsschutzrechtliche Belange berührt, deren Vollzug nach Artikel 83 Absatz 1 GG in der Hoheit der Länder liegt.

Zu Artikel 2

Die Bestimmung des Absatzes 1 entspricht dem Erfordernis des Artikels 82 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes.

Nach Absatz 2 ist der Zeitpunkt, in dem der Beschluss 2017-I-4 nach seinem letzten Satz für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft tritt, im Bundesgesetzblatt bekannt zu geben.

Denkschrift zum Beschluss der Konferenz der Vertragsparteien vom 22. Juni 2017

I. Allgemeines

Mit dem Beschluss der Konferenz der Vertragsparteien vom 22. Juni 2017¹ wurde das Übereinkommen vom 9. September 1996 über die Sammlung, Abgabe und Annahme von Abfällen in der Rhein- und Binnenschifffahrt (CDNI oder Straßburger Abfallübereinkommen) geändert. Der Beschluss dient dazu, Bestimmungen für die Behandlung gasförmiger Rückstände flüssiger Ladung (Dämpfe) in das Übereinkommen aufzunehmen. Die Vorschriften zielen darauf ab, in der Güterschifffahrt die Freisetzung von für Gesundheit und Umwelt schädlichen Dämpfen in die Atmosphäre stufenweise zu verbieten. Mit den Änderungen können Untersuchungen zufolge voraussichtlich 95 % der schädlichen Entgasungen von Schiffen in die Atmosphäre vermieden werden. Das entlastet die Umwelt und stärkt die Attraktivität des Gütertransportes mit dem Binnenschiff.

Das durch den Beschluss geänderte Übereinkommen wurde am 9. September 1996 durch die Vertragsstaaten der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt (ZKR) (Niederlande, Frankreich, Belgien, Deutschland) und Luxemburg unterzeichnet und ist am 1. November 2009 in Kraft getreten.

Hintergrund des Beschlusses vom 22. Juni 2017 ist, dass in der Binnenschifffahrt große Mengen Flüssigladung transportiert werden, die teils flüchtige organische Verbindungen und gefährliche Dämpfe entwickeln. Hierzu zählen die Güter Benzol und Aceton, die insbesondere in der petrochemischen Industrie anfallen. Beim Entladen verbleiben diese Dämpfe im Ladungstank. Von dort werden sie derzeit häufig in die Atmosphäre ventiliert. Das belastet die Luft und stellt damit eine Gefahr für die Umwelt und die menschliche Gesundheit dar. Zusätzlich können sich die Dämpfe auf das Wasser niederschlagen und sich so in Gewässern anreichern. Gerade in stark frequentierten Hafengebieten kann diese Art des Umgangs mit Dämpfen zu einer hohen Umweltbelastung führen. Da petrochemische Umschlagsanlagen vielfach in den dicht besiedelten Gebieten am Rhein ansässig sind, kommt dieser Gefährdung eine besondere Bedeutung zu.

Der Beschluss vom 22. Juni 2017 ergänzt das CDNI-Übereinkommen selbst sowie seine Anwendungsbestimmung mit Anhängen um Regelungen für Dämpfe. Dämpfe unterliegen künftig einem Freisetzungsverbot, entsprechend dem Einbringungs- und Einleitungsverbot für Ladungsteile sowie Abfall aus dem Ladungsbereich. Die neuen Vorschriften sorgen dafür, dass Dämpfe in vergleichbarer Weise wie bisher schon feste und flüssige Laderückstände aus dem Laderaum entfernt und einer Annahmestelle zugeführt werden.

In Folge dieser Ergänzungen im CDNI-Übereinkommen muss auch das entsprechende Ausführungsgesetz (Binnenschifffahrt-Abfallübereinkommen-Ausführungsgesetz (BinSchAbfÜbkAG)) angepasst werden.

¹ Korrigiert durch Beschluss CDNI 2018-II-5 der Konferenz der Vertragsparteien vom 13. Dezember 2018.

II. Besonderes

Zu Buchstabe a (Vorschriften zur Änderung des Übereinkommens selbst):

Im Übereinkommen selbst werden die bisherigen Bestimmungen ergänzt durch Regelungen über Dämpfe.

Zu Artikel 1

Die Begriffsbestimmungen werden um Definitionen in Hinblick auf Dämpfe erweitert. Dabei werden die Begriffe „Dämpfe“ und „Freisetzung von Dämpfen“ neu eingeführt. Zudem wird der Begriff „Abfall aus dem Ladungsbereich“ dahingehend präzisiert, dass Dämpfe nicht unter diesen Begriff fallen. Das Entgasen an einer Annahmestelle ist insofern keine Abfallbeseitigung.

Zu Artikel 3

Dem Einbringungs- und Einleitungsverbot wird ein Freisetzungsverbot für Dämpfe hinzugefügt. Dies führt neben dem Gewässerschutz zu einer Verbesserung des Schutzes der Umwelt und der menschlichen Gesundheit.

Zu Artikel 8

In Abs. 1 a) wird der Befrachter als derjenige bestimmt, der die Kosten für die Entgasung trägt, und damit dem Verursacherprinzip Rechnung getragen. In Abs. 2, der die Kostentragung im Falle eines nicht vorgeschriebenen Entladungsstandards regelt, erfolgt eine Ergänzung, mit der die bisherige Regelung auch für den Fall des Entgasens gilt.

Zu Artikel 11

Der Schutz der Atmosphäre wird neben dem Schutz der Wasserstraße als Ziel eingefügt.

Zu Artikel 12

Die Pflicht des Schiffsführers, das Einbringungs- und Einleitungsverbot zu beachten, wird um die Pflicht ergänzt, das Verbot der Freisetzung von Dämpfen in die Atmosphäre zu beachten. Nur so können Verstöße gegen den Umweltschutz geahndet werden.

Zu Artikel 13

Der letzte Satz des bisherigen zweiten Absatzes wird an den bisherigen Absatz 1 angefügt. Zudem wird die Regelung gestrichen, wonach der Ladungsempfänger zu Annahme von Restladungen etc. verpflichtet ist, so dass Absatz 2 ganz entfällt. Hiermit wird eine Doppelregelung mit den Bestimmungen der Anlage 2 (u.a. Artikel 7.03 Absatz 3 und 7.04) vermieden.

Zu Nummer 2 (Vorschriften zur Änderung von Teil B (Sammlung, Abgabe und Annahme von Abfällen aus dem Ladungsbereich) der Anwendungsbestimmungen des Übereinkommens):

Zu Artikel 5.01

Die Begriffsbestimmung „kompatible Transporte“ in Buchstabe aa) wird erweitert durch die Einbeziehung von Dämpfen. Neu eingeführt werden mit den Buchstaben m), n) und o) Begriffe, die in Zusammenhang mit der Behandlung von Dämpfen stehen (Entgasen, Ventilieren, entgaster oder ventilierter Ladetank). Diese Definitionen vereinfachen die Handhabung der Bestimmungen.

Zu Artikel 5.02

Die Verpflichtung der Vertragsstaaten, Voraussetzungen für die Abgabe und Annahme verschiedener Reste zu schaffen oder schaffen zu lassen, wird ergänzt um Verpflichtungen in Bezug auf Dämpfe.

Zu Artikel 5.04

Nach dem Artikel 5.03 wird ein neuer Artikel über die Anwendung von Teil B bei Dämpfen eingefügt. Hierdurch wird insbesondere das Verhältnis zu anderen Vorschriften in dem Sinne geklärt, dass Teil B sowie Anhang IIIa des CDNI neben diesen Vorschriften anzuwenden sind. Zudem enthält der neue Artikel in Absatz 2 eine Regelung zum Umgang mit Fahrzeugen, die außerhalb des räumlichen Anwendungsbereiches des CDNI entgast haben. Hiermit werden unnötige Härten vermieden.

Zu Artikel 6.01

Die bestehenden Verbote des Absatz 1 werden ergänzt um das Verbot, Dämpfe in die Atmosphäre freizusetzen.

Absatz 2 bestimmt zulässige Ausnahmen. Der Übersichtlichkeit halber wird dieser Absatz in Buchstabe a) mit dem bisherigen Regelungsgegenstand und in Buchstabe b) mit dem neuen Regelungsgegenstand unterteilt. Die Ausnahmen in Absatz 2 für Dämpfe erfolgen parallel zu dem bisherigen Vorgehen für Waschwasser.

Die Ergänzungen spiegeln sich auch in der angepassten Überschrift des Artikels 6.01.

In Absatz 3 wird die bestehende Unterrichtungspflicht auf Dämpfe ausgeweitet und der Absatz der Übersichtlichkeit halber in zwei Buchstaben unterteilt.

In Absatz 4 wird eine weitere Ausnahme zum Verbot des Absatzes 1 geregelt. Der bisherige Absatz 4 wurde versehentlich gestrichen.²

Zu Artikel 6.02

Dieser Artikel wird gestrichen, weil er durch Zeitablauf nicht mehr wirksam ist.

Zu Artikel 6.03

In Absatz 2 wird der bisherige Regelungsgegenstand unter dem neuen Buchstaben a) gefasst; unter dem neuen Buchstaben b) wird der neue Regelungsgegenstand der Entgasungen mit den einschlägigen zu beachtenden Vorschriften in Parallele zu Buchstabe a genannt. Damit wird die ordnungsgemäße Restentladung sichergestellt. In Absatz 6 wird die bisherige Regelung in dem neuen Buchstaben a) erfasst und mit einer neuen Regelung zur Fortsetzung der Fahrt nach einer Entgasung in dem neuen Buchstaben b) gefasst. Dies erfolgt in paralleler Form zu Buchstabe a. Mit der Regelung soll sichergestellt werden, dass der Entgasungsvorgang ordnungsgemäß abgeschlossen wird und das Fahrzeug die Umschlaganlage erst nach ordnungsgemäßer Ausfüllung der Entladebescheinigung verlässt.

² Korrigiert durch Beschluss CDNI 2018-II-5 vom 13. Dezember 2018. Demnach wird der bisherige Absatz 4 wieder als Absatz 4 eingefügt und der neue Absatz 4 zum Absatz 5.

Zu Artikel 7.01

In Absatz 1 wird ergänzt, dass in der Entladebescheinigung ggf. auch das Entgasen der Ladetanks bestätigt wird und die Annahmestelle somit nachweisen kann, dass sie ihren Pflichten nachgekommen ist.

Nach Absatz 2 wird ein neuer Absatz 3 über Annahmestellen bei Entgasungen eingefügt. Dies ist erforderlich, weil der Befrachter auch andere als die Umschlaganlage mit der Entgasung beauftragen kann.

Zu Artikel 7.02

In Absatz 2 wird ergänzt, dass auch das Entgasen im Voraus schriftlich vereinbart werden kann. Die schriftliche Vereinbarung dient als Nachweis für die höheren Anforderungen bei der Reinigung des Fahrzeuges.

Zu Artikel 7.03

Im Absatz 1 wird der bisher geregelte Fall des Waschens unter dem neu eingeführten Buchstaben a) geführt und der neue Fall des Entgasens unter dem neu eingeführten Buchstaben b) geführt.

Zu Artikel 7.04

Mit Artikel 7.04 wird die ordnungsgemäße Reinigung des Fahrzeuges sichergestellt. Dies geschieht unter Berücksichtigung der jeweiligen Reinigungsstandards und Vorgaben für den Umgang mit den Abfällen oder Dämpfen.

In Absatz 2 wird durch Einführung der Buchstaben a) und b) die Unterscheidung der Verantwortlichkeiten bei trockener und flüssiger Ladung deutlicher gefasst. Dabei wird unter Buchstabe b) die bisherige Regelung in Buchstabe aa) gefasst, während Buchstabe bb) die neue Regelung über Entgasungen betrifft. Im letzten Satz des Absatzes werden zwei Ergänzungen zur Entgasung eingefügt. Der Absatz 2 ist ein Kernelement des Artikels 7.04, das die Einhaltung der hohen Anforderungen an den Gewässerschutz (u.a. auch unter Berücksichtigung der Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie der europäischen Union) und an den Klima- und Gesundheitsschutz sicherstellt.

In Absatz 3 wird ein Satz vorangestellt, um den Ausnahmecharakter hervorzuheben. Im Unterabsatz a) sowie im Unterabsatz b) wird jeweils der erste Satz um eine Bedingung in Hinblick auf Dämpfe ergänzt. Im Unterabsatz c) wird dort, wo bisher nur der Fall des Waschens berücksichtigt ist, auch der Fall des Entgasens geregelt.

Zu Artikel 7.05

Die Überschrift wird um den Fall der Entgasung ergänzt. Nach Absatz 2 wird ein neuer Absatz 2a mit den Pflichten des Befrachters bei Dämpfen eingefügt. Damit wird sichergestellt, dass der Frachtführer weiß, wo er die Entgasung durchführen lassen muss.

Zu Artikel 7.06

Artikel 7.06 enthält ergänzende Bestimmungen zur verursachergerechten Kostentragung. Im Absatz 2 wird eine Unterteilung eingefügt. Der bisher geregelte Fall des Waschens findet sich unter Buchstabe a), der neu eingefügte Fall des Entgasens unter Buchstabe b). Dabei wird a) zur besseren Unterscheidbarkeit in aa) und bb) unterteilt.

Im Absatz 3 wird eine Ergänzung für den Fall der Entgasung vorgenommen.

Zu Nummer 3 (Teil D):

Nach Teil C der Anwendungsbestimmungen wird ein neuer Teil D eingefügt mit Übergangsbestimmungen und Abweichungsregelungen.

Artikel 11.01 des Teil D bestimmt, dass die Regelungen über Dämpfe stufenweise in Kraft treten, abhängig davon, von welcher Art von Gütern die Dämpfe gebildet werden. Es werden drei Stufen unterschieden. Auf der ersten Stufe werden Stoffe erfasst, die von der Richtlinie 94/63/EG erfasst werden, sowie jene vergleichbaren Stoffe, auf welche Deutschland die Bestimmungen dieser Richtlinie ausgedehnt hatte wie Kraftstoffgemische und Rohbenzin. Hinzu kommt auf dieser ersten Stufe Benzol, das als besonders umweltschädlich gilt. Auf der zweiten Stufe werden besonders schädliche Dämpfe von Stoffen hinzugefügt, die mehr als 10 % Benzol enthalten. Auch hierfür bestehen bereits regionale Verbote. Auf der dritten Stufe schließlich werden Dämpfe von Stoffen verboten, die gemäß der Liste der fünfundzwanzig am häufigsten beförderten Stoffe noch von Bedeutung für die Begrenzung der Emissionen in die Atmosphäre sind. Dieses dreistufige Vorgehen führt zu einer schrittweisen Verbesserung der Umwelt und des Klima- und Gewässer- und Gesundheitsschutzes und berücksichtigt die wirtschaftliche Belastung der Betroffenen in angemessener Weise.

Artikel 11.02 des Teil D sieht für die Vertragsparteien die Möglichkeit vor, Abweichungen von der Anlage 2 zum CDNI (Anwendungsbestimmung) zu vereinbaren. Diese Abweichungen stehen unter dem Genehmigungsvorbehalt der Konferenz der Vertragsparteien und müssen zusätzlich von der zuständigen Behörde zugelassen werden. Damit soll die Umsetzung von Innovationen im Bereich neuer Technologien, z.B. bei der Entgasung oder beim Reinigen von Fahrzeugen oder beispielsweise die Einführung elektronischer Dokumente schneller berücksichtigt werden können.

Zu Nummer 4 (Anhang IIIa):

Nach Anhang III der Anlage 2 des CDNI und parallel zu diesem Anhang wird ein neuer Anhang IIIa – Entgasungsstandards - angefügt. Er enthält im Teil A allgemeine Bestimmungen über den Umgang mit Dämpfen und legt im Teil B die Bedingungen für das freie Ventilieren von Dämpfen fest. Teil C listet die Ausnahmen vom Entgasungsverbot auf. Teil D umfasst die Tabellen I bis III mit Gütern, die gasförmige Rückstände bilden können. Die Tabellen geben jeweils den sog. AVFL-Wert an, unter dem ein freies Ventilieren zulässig ist. Dieser zentrale Teil des Übereinkommens sichert das klima- und umweltgerechte Verhalten beim Entladen und Reinigen von Fahrzeugen, die flüssige Ladung transportieren, bei dem Dämpfe entstehen können.

Zur Nummer 5 (Muster des Anhangs IV):

Das Muster der Entladebescheinigung für die Tankschiffahrt wird an die Berücksichtigung von Dämpfen angepasst und enthält entsprechend die Möglichkeit, Angaben zur Entgasung zu machen. Die Entladebescheinigung ist der Nachweis, dass die am System Beteiligten ihren Verpflichtungen nachgekommen sind.