

19.11.2013

Drucksache 176/13

Zentraldeponie Fröndenberg - Übertragung der Deponie und der damit verbundenen Nachsorgeverpflichtungen auf die GWA - Gesellschaft für Wertstoff- und Abfallwirtschaft Kreis Unna mbH

Gremium	Sitzungsdatum	Beschlussstatus	Beratungsstatus
Ausschuss für Finanzen und Beteiligungen	02.12.2013	Empfehlungsbeschluss	öffentlich
Natur- und Umweltausschuss	02.12.2013	Empfehlungsbeschluss	öffentlich
Kreisausschuss	16.12.2013	Empfehlungsbeschluss	öffentlich
Kreistag	17.12.2013	Entscheidung	öffentlich

Organisationseinheit	Steuerungsdienst
Berichterstattung	Kreisdirektor Dr. Thomas Wilk Dezernent Dr. Detlef Timpe

Budget	01	Zentrale Verwaltung
Produktgruppe	01.01	Steuerungsdienst
Produkt	01.01.03	Kommunalaufsicht und Beteiligungen

Haushaltsjahr	2013	Ertrag/Einzahlung [€]
		Aufwand/Auszahlung [€]

Beschlussvorschlag

Der Übertragung der Zentraldeponie Fröndenberg und der damit verbundenen Nachsorgeverpflichtungen auf die GWA – Gesellschaft für Wertstoff- und Abfallwirtschaft Kreis Unna mbH (GWA) zum 01.01.2016 wird zugestimmt.

Der Landrat wird ermächtigt und beauftragt, alle hierzu erforderlichen rechtlichen Schritte zu tätigen, und insbesondere die beigefügte Übertragungsvereinbarung abzuschließen.

Sachbericht

I. Ausgangslage, Problembeschreibung und Lösungsansatz

1. Zentraldeponie Fröndenberg

Im Jahr 1975 hat der Kreis Unna als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger im Sinne der abfallrechtlichen Vorschriften einen Vertrag mit dem Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk (heute: Regionalverband Ruhr) geschlossen, in welchem er diesem die Planung und den Betrieb der Zentraldeponie Fröndenberg (ZDF) als Drittbeauftragtem übertrug. Im Wege der Rechtsnachfolge ist diese Übertragung später auf die Abfallentsorgungsgesellschaft Ruhrgebiet (AGR) übergegangen.

Im Jahr 1998 sind der Kreis Unna und die AGR übereingekommen, ihre Beziehungen in Bezug auf die Deponie abschließend zu regeln. Konkret hat sich der Kreis Unna mit Vertrag vom 15.12.1998 verpflichtet, die Zentraldeponie Fröndenberg mit Wirkung zum 01.01.2016 von der AGR zu übernehmen und in alle Rechte und Pflichten einzutreten, die sich aus den für die Deponie ergangenen öffentlich-rechtlichen Genehmigungen sowie die Deponie betreffenden, bis zum 15.12.1998 abgeschlossenen Verträgen ergeben (vgl. Sitzungsvorlage 211/98).

Derzeit befindet sich die Deponie in der Rekultivierungsphase, die noch Aufgabe der AGR ist. Die entsprechenden Arbeiten (Aufbringung der Oberflächenabdichtung, Gestaltung und Endrekultivierung) sollen spätestens im Jahr 2015 restlos ausgeführt sein.

Mit der Übernahme der Deponie zum 01.01.2016 ist für den Kreis Unna insbesondere die Pflicht verbunden, alle erforderlichen Nachsorge- und Überwachungsmaßnahmen für die Deponie auf seine Kosten durchzuführen. Diese umfassen für einen Nachsorgezeitraum von (mindestens) 30 Jahren u. a.

- die Wartung und Unterhaltung von Geh- und Fahrwegen sowie Entwässerungs(rand)gräben
- die Unterhaltung der rekultivierten Flächen (Rasenpflege, Ersatzaufforstungen)
- die Deponiegas- und Sickerwasserbehandlung und -entsorgung sowie die Grundwasserüberwachung
- die zum Ende der Nachsorgephase voraussichtlich anstehende Sanierung des unter der Deponie verlaufenden Kirchbachtunnels
- den Rückbau bestimmter Anlagen zum Ende der Nachsorgephase.

Der für diese Arbeiten notwendige Kapitalbedarf (Barwert) wurde im Jahr 1998 mit rd. 7,1 Mio. € (rd. 13,9 Mio. DM) gutachterlich ermittelt; in dieser Höhe hat die AGR dem Kreis Unna Anfang 1999 Liquidität zufließen lassen, die – entsprechend dem damaligen kameraleen Haushaltsrecht – einer verzinslichen Sonderrücklage zugeführt wurde.

2. Rückstellungsverpflichtung und Liquiditätsvorsorge

Im Zuge der Umstellung des Haushaltswesens auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) hatte der Kreis Unna mit Blick auf die zum 01.01.2016 zu übernehmenden Pflichten eine bilanzielle Rückstellung gem. § 36 Abs. 2 der Gemeindehaushaltsverordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GemHVO) zu bilden. Abweichend von dieser Vorschrift wurde die Rückstellung zum 01.01.2007 allerdings nicht mit den im Nachsorgezeitraum nominal zu erwartenden und gutachterlich bestätigten Gesamtkosten von 26,5 Mio. € (Erfüllungsbetrag) bilanziert, sondern mit einem abgezinsten Betrag

(Barwert) in Höhe von 8,7 Mio. €, der auf der Basis eines kalkulierten Zinssatzes von 5 % jährlich anwächst. Zum 31.12.2013 wird sich die bilanzielle Rückstellung auf rd. 12,2 Mio. € belaufen.

Um auch auf der Liquiditätsebene eine angemessene Entsprechung der Rückstellungsverpflichtungen darstellen zu können, hat der Kreis Unna im Jahr 2008 Finanzmittel in Form eines Sparkassenbriefs (Namensschuldverschreibung) angelegt, der mit 4,45 % verzinst wird und dessen Zinserträge thesauriert werden. Die Höhe des Sparkassenbriefs entsprach dabei genau der Höhe der bilanziellen Rückstellung zum 31.12.2008. Einschließlich der aufgelaufenen Zinsen beträgt sein Wert zum 31.12.2013 rd. 11,9 Mio. €. Der Sparkassenbrief wird zum 31.12.2015 fällig.

3. Eingeschränkte Bestätigungsvermerke und kommunalaufsichtliche Duldung

§ 36 Abs. 2 GemHVO fordert, Rückstellungen für die Rekultivierung und Nachsorge von Deponien in Höhe der zu erwartenden Gesamtkosten zum Zeitpunkt der Rekultivierungs- und Nachsorgemaßnahmen, d. h. mit dem Erfüllungsbetrag anzusetzen. Wie oben dargestellt, hat der Kreis Unna hingegen für seine Nachsorge- und Überwachungspflichten für die Zentraldeponie Fröndenberg in der Eröffnungsbilanz und den bisherigen Schlussbilanzen eine Rückstellung in Höhe des auf den jeweiligen Stichtag abgezinsten Betrags (Barwert) gebildet.

Hintergrund dieses mit der Bezirksregierung und dem Innenministerium im Jahr 2009 abgestimmten Vorgehens war u. a. die Annahme, dass die durch das Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz im Handelsgesetzbuch bereits festgelegte Pflicht zur Abzinsung langfristiger Rückstellungen auch in das Gemeindefinanzrecht übernommen wird. Nachdem im 1. NKF-Weiterentwicklungsgesetz vom 18. Oktober 2012 hierzu allerdings keine Regelungen enthalten sind, ist jedenfalls eine kurzfristige Anpassung nicht mehr zu erwarten.

Da die Eröffnungsbilanz und die bisherigen Jahresabschlüsse des Kreises Unna insoweit nicht den gesetzlichen Vorschriften entsprachen, konnte die Rechnungsprüfung bislang nur eingeschränkte Bestätigungsvermerke erteilen. Die Bezirksregierung Arnsberg hat eine bis zum 31.12.2012 befristete Duldung dieser Situation ausgesprochen, d. h. mit dem Jahresabschluss 2013 wäre eine Korrektur der Rückstellungshöhe dahingehend vorzunehmen, dass anstelle des Barwertes der Erfüllungsbetrag anzusetzen ist. Dies ist allerdings aus Sicht des Kreises Unna aufgrund der geringen Eigenkapitalausstattung nicht möglich. Auch eine nach Auffassung der Bezirksregierung Arnsberg in diesem Fall zwingend zu erhebende Sonderumlage nach § 56c der Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (KrO NRW) kommt aus Sicht des Kreises Unna mit Rücksicht auf die Haushaltssituation der kreisangehörigen Städte und Gemeinden nicht in Betracht. Vielmehr ist es zur Lösung der Problematik erforderlich, dass sich der Kreis Unna von seiner Rückstellungsverpflichtung befreit, indem er seine Nachsorgeverpflichtung auf einen Dritten überträgt, der – anders als der Kreis Unna – langfristige Rückstellungen mit dem Barwert bilanzieren muss.

4. Übertragung der Deponie und der Nachsorgeverpflichtung auf die GWA – Gesellschaft für Wertstoff- und Abfallwirtschaft Kreis Unna mbH (GWA)

Als 100 %ige Einzelgesellschaft des Kreises Unna nimmt die GWA für den Kreis Unna Aufgaben im Bereich der Abfallverwertung- und -beseitigung wahr. Sie betreibt in Kamen und Lünen Deponien und auf dem Deponiestandort Fröndenberg das Kompostwerk, eine Umladeanlage und einen Wertstoffhof. Die GWA ist rechtlich und tatsächlich in der Lage, einen Deponiebetrieb entsprechend den gesetzlichen

Anforderungen zu führen. Darüber hinaus verfügt sie über sächliche und personelle Ressourcen auf dem Standort.

Es ist daher geplant, die Deponie mit der Nachsorgeverpflichtung, die der Kreis Unna zum 01.01.2016 von der AGR übernehmen müsste, nunmehr auf die GWA zu übertragen. In der Folge bedeutet dies, dass der Kreis Unna von seinen eigenen Nachsorgeverpflichtungen dergestalt befreit wird, dass er keine Rückstellung für Nachsorgeverpflichtungen mehr nachweisen muss. Gleichzeitig entfällt die Ursache dafür, dass die Bestätigungsvermerke bislang eingeschränkt werden mussten.

II. Umsetzung

Die beabsichtigte Übertragung der Nachsorgeverpflichtung des Kreises Unna für die Zentraldeponie Fröndenberg auf die GWA ist nur zielführend, wenn insbesondere sichergestellt ist, dass

- a) auf Seiten des Kreises Unna
 - die Rückstellungspflicht entfällt und die Rückstellung aufgelöst werden kann
 - kein bilanzieller Verlust entsteht
- b) auf Seiten der GWA
 - im Jahr 2013 keine handels- oder steuerrechtlichen Risiken entstehen
 - eine Absicherung gegen unabsehbare Risiken, z. B. Haftungsrisiken aus dem Zustand der Deponie, durch preisrechtlich ansatzfähige Abrechnungsmöglichkeiten mit dem Kreis Unna erfolgt.

Mit der gutachterlichen Klärung dieser Fragen wurde die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft PricewaterhouseCoopers AG (PWC) beauftragt. Darüber hinaus wurde ein ingenieurtechnisches Fachgutachten der Fa. Grontmij GmbH, Köln, eingeholt, um den finanziellen Umfang der Rückstellungsverpflichtung nochmals zu überprüfen und zu aktualisieren.

1. Übertragungsvertrag

Auf der Grundlage der gutachterlichen Empfehlungen schlägt der Landrat im Ergebnis vor, dass die GWA die Deponie mit der öffentlich-rechtlichen Pflichtenstellung, die den Kreis Unna aufgrund des Vertrages vom 15.12.1998 mit der AGR trifft, zum 01.01.2016 übernimmt, wie sie sich aus der Plangenehmigung der Bezirksregierung Arnsberg vom 31.05.1978 in der Fassung des 20. Änderungsbescheids vom 14.08.1998 ergibt. Eine Übertragung des Eigentums an den Deponiegrundstücken ist dabei nicht erforderlich.

Einzelheiten sind in einem zwischen dem Kreis Unna und der GWA abzuschließenden Übertragungsvertrag zu regeln, der auch zum Inhalt haben wird, dass der Sparkassenbrief zum 31.12.2013 auf die GWA übertragen wird, damit die GWA über die erforderliche Liquidität verfügt, um ihren Nachsorgeverpflichtungen ab dem 01.01.2016 nachzukommen.

2. Auswirkungen im Jahresabschluss 2013

Im Jahresabschluss 2013 stellt sich der Vorgang in der Weise dar, dass die Übertragung des Sparkassenbriefs auf die GWA einen Vermögensabgang darstellt, der nach § 43 Abs. 3 GemHVO

unmittelbar mit der allgemeinen Rücklage zu verrechnen ist, während die Rückstellung ertragswirksam aufgelöst werden muss. Diese „Asymmetrie“ führt – für sich betrachtet – zu einer (einmaligen und außerordentlichen) Verbesserung des Jahresergebnisses um rd. 12,2 Mio. €. Da sich die Buchwerte des Sparkassenbriefes und der Rückstellung zum 31.12.2013 um rd. 300 T€ unterscheiden, erhöht sich das Eigenkapital in der Bilanz zum 31.12.2013 entsprechend.

3. Abfallrechtliche Ausgestaltung

Die AGR als derzeitige Inhaberin der Planfeststellung ist von der Grundlage her Drittbeauftragte des Kreises Unna; allerdings ist sie gegenüber der Genehmigungsbehörde (Bezirksregierung Arnsberg als obere Abfallwirtschaftsbehörde) in der alleinigen Pflichtenstellung/Verantwortung für den Abschluss und die Nachsorge der Deponie. Gleichwohl sind im Sinne einer internen Kostenlastverteilung für die bislang beabsichtigte Pflichtenteilung die beiderseitigen Rechte und Pflichten im „Nachsorgevertrag“ von 1998 abschließend geregelt. In diesem Modell ist der Kreis bis 2016 lediglich als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger mit der gesetzlich vorgesehenen Auffangzuständigkeit beteiligt.

Wenn öffentlich-rechtlich die Rechte und Pflichten aus dem Planfeststellungsbeschluss mit den Änderungsbescheiden nunmehr statt auf den Kreis auf die GWA übergehen, erfüllt diese durch ihre Tätigkeit im Zusammenhang mit der Deponienachsorge ebenso eigene öffentlich-rechtliche Verpflichtungen wie bisher die AGR, und der Kreis verbleibt als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger in seiner gesetzlich vorgesehenen Garantienpflicht.

Die Vereinbarung der Gegenleistung für die Übernahme der Nachsorgeverpflichtung stellt dann ebenso eine Kostenlastreglung dar; die Deponie bleibt gesetzlich fingiert bis zur Entlassung aus der Nachsorge ein Teil der Gesamtanlage des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers.

Um die vorgesehene rechtsgeschäftliche Übertragung der Rechte und Pflichten aus der Planfeststellung bewirken zu können, ist allerdings die förmliche Übertragung der Plangenehmigungen durch die Bezirksregierung auf die GWA zum 01.01.2016 erforderlich. Insbesondere muss für die Genehmigungsbehörde eindeutig formuliert sein, dass ab 2016 anstelle des Kreises Unna dann die GWA der Adressat behördlicher Maßnahmen und Verfügungen ist.

Die Bezirksregierung Arnsberg sieht derzeit keine rechtlichen Hindernisse gegen die Übertragung der Deponie auf die GWA ab 2016.

Der Kreis und die GWA werden die beabsichtigte Übertragung der Planfeststellung auf die GWA gegenüber der Bezirksregierung zeitnah anzeigen und den formalen Antrag auf Übertragung gemeinsam stellen.

4. Abfallgebühren- und preisrechtliche Gesichtspunkte

Nach gebührenrechtlichen Gesichtspunkten ansatzfähige Kosten sind die durch Rückstellungen nicht gedeckten Nachsorgekosten der Deponie.

Der Kreis Unna verpflichtet sich, diese durch Rückstellungen ggf. nicht gedeckten Nachsorgekosten zu übernehmen. Die Kostenübernahme würde in diesem Fall durch ein nach preisrechtlichen Vorgaben kalkuliertes Entgelt für eine Fremdleistung nach § 6 Kommunalabgabengesetz (KAG) erfolgen, das nach

§ 9 Landesabfallgesetz (LAbfG) lt. gutachterlicher Prüfung auch ratierlich über einen entsprechend angemessenen Zeitraum in die Gebührenkalkulation des Kreises eingestellt werden könnte.

Nach dem Ergebnis des ingenieurtechnischen Fachgutachtens der Fa. Grontmij, Köln, liegt der für die Nachsorgeverpflichtungen erforderliche Rückstellungsbetrag derzeit unter dem ursprünglich angenommen Betrag. Die Höhe des tatsächlichen Bedarfs soll durch regelmäßige Aktualisierungen des Gutachtens überprüft und bei Bedarf angepasst werden.

Die gutachterlichen Empfehlungen sowie die beabsichtigte Vorgehensweise sind mit der Bezirksregierung Arnsberg (Kommunalaufsicht und obere Abfallwirtschaftsbehörde), der Geschäftsführung der GWA und der Rechnungsprüfung des Kreises Unna ausführlich besprochen worden.

Anlagen

Übertragungsvereinbarung

Hinweis:

Die Übertragungsvereinbarung wird rechtzeitig vor der gemeinsamen Sitzung der Ausschüsse nachversandt.