

Gesetzentwurf
der Landesregierung

**Erstes Gesetz
zur Änderung des Brandenburgischen Abfallgesetzes**

Erstes Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Abfallgesetzes

A. Problem

Aufgrund der Vorgaben der Abfallablagerungsverordnung vom 20. Februar 2001 (BGBl. I S. 305) werden die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (Landkreise und kreisfreie Städte bzw. Abfallzweckverbände) ab Mitte 2005 die Mehrzahl der im Land Brandenburg betriebenen Siedlungsabfalldeponien, die bereits in der DDR errichtet worden sind, außer Betrieb nehmen.

Nach der mit § 9 Abs. 2 Nr. 4 S. 3 Brandenburgisches Abfallgesetz (BbgAbfG) 1997 eingeführten sogenannten Stichtagsregelung darf bei Deponien, die bereits vor Inkrafttreten des Landesabfallvorschalgesetzes im Jahre 1992 betrieben wurden, nur derjenige Anteil an den Sicherungs-, Rekultivierungs- und Nachsorgekosten bei der kommunalen Abfallgebühr angesetzt werden, der dem Anteil derjenigen Abfälle entspricht, die durch die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger seit Inkrafttreten des Landesabfallvorschalgesetzes 1992 abgelagert wurden. Hiermit sollte dem Umstand Rechnung getragen werden, dass bei Altdeponien bis 1990 eine Rücklagenbildung durch Erhebung kostendeckender Benutzungsgebühren nicht möglich war.

Die Stichtagsregelung führt dazu, dass derjenige Kostenanteil an den Sicherungs- und Nachsorgemaßnahmen, der den Abfallablagerungen vor 1992 zuzurechnen ist, die kommunalen Haushalte belastet, ohne durch Gebühren refinanziert werden zu können. Dies ist unter den gegenwärtigen Bedingungen nicht mehr tragbar, da sich die Haushaltslage der Kommunen in den letzten Jahren weiter verschlechtert hat und aufgrund der Haushaltslage des Landes auch ein Ausgleich durch Zuwendungen des Landes für Stilllegungs- und Nachsorgemaßnahmen nicht mehr möglich ist.

Die Stichtagsregelung stimmt außerdem nicht mit Art 10 der Richtlinie 1999/31/EG des Rates vom 26. April 1999 über Abfalldeponien (ABl. EG Nr. L 182 S. 1) zur Kostendeckung bei den Deponiegebühren überein.

B. Lösung

Mit dem vorliegenden Änderungsgesetz zu § 9 Abs. 2 Nr. 4 BbgAbfG wird die oben genannte Stichtagsregelung aufgehoben. Den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern wird die Befugnis eingeräumt, nicht durch die Rücklagenbildung gedeckte Stilllegungs- und Nachsorgekosten bei der Abfallgebühr verteilt über einen Zeitraum von 14 Jahren anzusetzen. Zugleich werden durch die Neufassung des § 9 Abs. 2 Nr. 4 BbgAbfG einige klarstellende Änderungen vorgenommen.

C. Rechtsfolgenabschätzung

(a) Ist die Regelung rechtlich und/oder tatsächlich erforderlich? Gibt es Alternativen zu einer Regelung durch Gesetz oder Rechtsverordnung?

Die Regelung ist zur Entlastung der kommunalen Haushalte und zur Umsetzung der Vorgaben aus Artikel 10 der Deponierichtlinie 1999/31/EG erforderlich. Die in § 9 Abs. 2 Nr. 4 BbgAbfG enthaltenen Beschränkungen der Gebührenansatzfähigkeit können nur durch Gesetz aufgehoben werden.

Die Regelung ist zum jetzigen Zeitpunkt erforderlich, da aufgrund der Vorgaben der Abfallablagerungsverordnung vom 20. Februar 2001 (BGBl. I S. 305) ab Mitte 2005 die Mehrzahl der im Land Brandenburg betriebenen Siedlungsabfalldeponien außer Betrieb genommen werden und daher die Finanzierung der Stilllegung und Nachsorge gesichert werden muss.

(b) Werden für den Vollzug der Regelung neue Organisationseinheiten geschaffen oder werden Behörden mit neuen Aufgaben betraut?

Nein.

(c) Werden mit der Regelung Standards neu eingeführt, erweitert oder reduziert?

Nein.

Die Gebührenkalkulation der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger in der Siedlungsabfallentsorgung wird vereinfacht.

(d) Wie gestaltet sich der mit der Regelung verfolgte Zweck zu den mutmaßlichen Kosten?

aa) In welcher Höhe und wo entstehen Kosten?

Für das Land entstehen keine Kosten.

Die Landkreise und kreisfreien Städte werden durch die Regelung von Kosten entlastet, da sie die Kosten der Stilllegung und Nachsorge der von ihnen betriebenen Abfallentsorgungsanlagen vollständig über Abfallgebühren finanzieren können. Ohne die Änderung müssten sie bei Abfalldeponien, die bereits vor 1992 errichtet wurden, mindestens ein Drittel der Kosten aus den kommunalen Haushalten aufbringen.

Dritte werden durch die Streichung der Stichtagsregelung nicht unzumutbar belastet. Eine Gebührenerhöhung wird nicht verursacht, da die Rücklagenbildung für die nach dem Stichtag abgelagerten Abfälle weitgehend abgeschlossen ist und daher künftig nach Einstellung des Deponiebetriebes als Kostenposition entfällt. Stattdessen sind die niedrigeren Stilllegungs- und Nachsorgekosten für die vor dem Stichtag abgelagerten Abfälle zum Ansatz zu bringen. Gebührensprünge werden dadurch vermieden, dass dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger die Möglichkeit eingeräumt wird, die Gebührenfinanzierung von Stilllegungsmaßnahmen über einen Zeitraum von 14 Jahren zu verteilen. Vor diesem Hintergrund führt die Streichung der Stichtagsregelung zu keinen zusätzlichen Belastungen des Gebührenzahlers.

Wegen der Einzelheiten wird auf die Ausführungen in der Gesetzesbegründung verwiesen.

bb) Welche Deckungsmöglichkeiten und in welcher Höhe bestehen für die unter aa) ausgewiesenen Kosten?

Entfällt

cc) Welcher geldwerte Nutzen entsteht und wo fällt er an?

Die Landkreise und kreisfreien Städte werden durch die Regelung von Kosten entlastet, da sie die Kosten der Stilllegung und Nachsorge der von ihnen betriebenen Abfallentsorgungsanlagen vollständig über Abfallgebühren finanzieren können.

dd) Welche sonstigen Vorteile ergeben sich?

Durch die Absicherung der Finanzierung der Stilllegung und Nachsorge von Siedlungsabfalldponien wird gewährleistet, dass diese Maßnahmen zeitgerecht und in Übereinstimmung mit den bundesrechtlichen Normen abgewickelt werden.

D. Zuständigkeiten

Zuständig ist der Minister für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz.

Erstes Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Abfallgesetzes¹

Vom

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Brandenburgische Abfallgesetz vom 6. Juni 1997 (GVBl. I S. 40), zuletzt geändert durch Artikel 7 Nr. 7 des Gesetzes vom 24. Mai 2004 (GVBl. I S. 186, 196), wird wie folgt geändert:

§ 9 Abs. 2 Nr. 4 wird wie folgt gefasst:

- "4. die Kosten für die Errichtung und den Betrieb von Abfallentsorgungsanlagen, einschließlich der Kosten erforderlicher finanzieller Sicherheitsleistungen, sowie die voraussichtlichen Kosten der Stilllegung und Nachsorge. Bei Abfalldeponien ist für die Nachsorge ein Zeitraum von mindestens 30 Jahren zugrunde zu legen. Abfallentsorgungsanlagen, die durch oder im Auftrag des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers betrieben werden oder betrieben wurden, gelten als Teil der gesamten Einrichtungen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers, solange sie der Nachsorge bedürfen. Zu den ansatzfähigen Kosten gehören auch die Kosten für die Stilllegung und Nachsorge dieser Abfallentsorgungsanlagen, die nicht durch Rücklagen gedeckt sind. Die Kosten der Stilllegung und Nachsorge von Abfalldeponien, deren Ablagerungsphase bis zum 15. Juli 2009 beendet wird, können verteilt über einen Zeitraum bis spätestens zum Ablauf des Jahres 2019 zum Ansatz gebracht werden."

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2006 in Kraft.

Der Präsident
des Landtages Brandenburg

Gunter Fritsch

¹ Dieses Gesetz dient der Umsetzung der Richtlinie 99/31/EG des Rates vom 26. April 1999 über Abfalldeponien (ABl. EG Nr. L 182 S. 1).

Begründung:

Allgemeines

§ 9 Abs. 2 BbgAbfG regelt die Frage, welche Kosten die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger bei der Berechnung der Gebühren für die Siedlungsabfallentsorgung zum Ansatz zu bringen haben. Mit dem Änderungsgesetz werden die Vorschriften zur Ansatzfähigkeit der Kosten für die Stilllegung und Nachsorge von Abfallentsorgungsanlagen mit dem Ziel einer Kostenentlastung der Landkreise und kreisfreien Städte bzw. Abfallzweckverbände geändert. Die Regelung ist zum jetzigen Zeitpunkt erforderlich, da aufgrund der Vorgaben der Abfallablagerungsverordnung vom 20. Februar 2001 (BGBl. I S. 305) ab Mitte 2005 die Mehrzahl der im Land Brandenburg betriebenen Siedlungsabfalldeponien stillgelegt werden und daher die Finanzierung der Stilllegung und Nachsorge gesichert werden muss.

Die bisher geltenden Vorschriften in § 9 Abs. 2 Nr. 4 BbgAbfG enthalten Beschränkungen bei der Gebührenansatzfähigkeit, die zu einer Belastung der kommunalen Haushalte führen, die sich als nicht tragbar erwiesen haben. Insbesondere die Beschränkung der Gebührenansatzfähigkeit der Stilllegungs- und Nachsorgekosten von Deponien, die bereits in der DDR errichtet wurden (sog. Stichtagsregelung in § 9 Abs. 2 Nr. 4 Satz 3; Näheres s. u.), führt zu erheblichen Kostenbelastungen der kommunalen Haushalte.

Die Änderung dient außerdem der Umsetzung des Art. 10 der Richtlinie 1999/31/EG des Rates vom 26. April 1999 über Abfalldeponien (ABl EG Nr. L 182 S. 1 "Deponierichtlinie"). Danach ist zu gewährleisten, dass alle Kosten für die Errichtung und den Betrieb einer Deponie, einschließlich der Kosten von finanziellen Sicherheitsleistungen, sowie die geschätzten Kosten für die Stilllegung und die Nachsorge für einen Zeitraum von mindestens 30 Jahren durch das vom Betreiber in Rechnung zu stellende Entgelt für die Ablagerung aller Abfallarten in der Deponie abgedeckt werden. Da das Recht der Benutzungsgebühren Landesangelegenheit ist, sieht § 36d Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) insoweit eine Umsetzung der Deponierichtlinie in den landesrechtlichen Abgabevorschriften vor. § 9 Abs. 2 entspricht diesen Anforderungen nicht vollständig.

§ 9 Abs. 2 Nr. 4 BbgAbfG ist daher änderungsbedürftig.

Zu Artikel 1

Das Änderungsgesetz enthält folgende Neuregelungen:

Mit § 9 Abs. 2 Nr. 4 Satz 1 wird der Anwendungsbereich der Regelung – der Deponierichtlinie entsprechend – ausgeweitet auf solche Kosten, die durch die Errichtung und den Betrieb von Abfallentsorgungsanlagen entstehen. Außerdem wird durch die Neufassung klargestellt, dass die Regelungen des § 9 Abs. 2 Nr. 4 sowohl auf betriebene als auch auf stillgelegte Abfallentsorgungsanlagen Anwendung finden. Die Ansatzfähigkeit der voraussichtlichen Kosten der Stilllegung und Nachsorge entspricht der bisherigen Regelung in § 9 Abs. 2 Nr. 4 Satz 1 BbgAbfG.

Die Zugrundelegung eines Nachsorgezeitraums von 30 Jahren in § 9 Abs. 2 Nr. 4 Satz 2 ergibt sich aus Artikel 10 der Deponierichtlinie.

Satz 3 wird aus dem geltenden § 9 Abs. 2 Nr. 4 Satz 2 entsprechend übernommen. Hieraus ergibt sich, dass die Aufgabe der Siedlungsabfallentsorgung in Bezug auf die vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger errichteten oder betriebenen Anlagen erst mit dem Abschluss der Nachsorge beendet ist. Dies rechtfertigt auch die in Satz 4 vorgesehene nachträgliche Gebührenansatzfähigkeit von Stilllegungs- und Nachsorgekosten.

Mit § 9 Abs. 2 Nr. 4 Satz 4 wird die bereits bislang in § 9 Abs. 2 Nr. 4 Satz 1, 2. Alternative enthaltene Möglichkeit übernommen, auch solche Stilllegungs- und Nachsorgekosten, die nicht durch Rücklagen gedeckt sind, bei der Gebührenerhebung zum Ansatz zu bringen. Diese nachträgliche Einbeziehung ist zulässig, da es sich nur um solche Deponien handelt, die von dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger im Rahmen der Siedlungsabfallentsorgung betrieben werden oder betrieben wurden. Die Regelung ist insbesondere deshalb gerechtfertigt, weil die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nach der bislang geltenden Fassung des § 9 Abs. 2 Nr. 4 S. 3 BbgAbfG (sog. Stichtagsregelung; s.u.) daran gehindert waren, für sämtliche Stilllegungs- und Nachsorgekosten von Altdeponien Rücklagen über die Abfallgebühr zu bilden. Die Regelung erlaubt es aber einem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nicht, in künftigen Leistungsperioden auf die erforderliche Rücklagenbildung zu verzichten und gewissermaßen die Finanzierung von vorhersehbaren Folgekosten auf die Zukunft zu "verschieben". Denn nach § 9 Abs. 1 BbgAbfG muss das veranschlagte Gebührenaufkommen die voraussichtlichen Kosten der Abfallentsorgung decken. Hierzu gehören nach der Klarstellung in § 9 Abs. 2 Nr. 4 S. 1 auch die voraussichtlichen Kosten der Stilllegung und Nachsorge betriebener Abfallentsorgungsanlagen. Abgesehen davon gibt es für einen solchen Missbrauch auch aufgrund der tatsächlich durch die Entsorgungsträger in der Vergangenheit gebildeten Rücklagen keinerlei Anhaltspunkte (s. u.).

§ 9 Abs. 2 Nr. 4 Satz 5 ermöglicht es, Kosten für Maßnahmen der Stilllegung und Nachsorge von Deponien verteilt über einen Zeitraum bis zum Ablauf des Jahres 2019 zum Ansatz zu bringen. Innerhalb dieses Zeitraums kann der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger sowohl Rücklagen für erst später anfallende Stilllegungs- und Nachsorgekosten bilden als auch die Gebührenfinanzierung für bereits angefallene Kosten über einen längeren Zeitraum strecken. Damit sollen Gebührensteigerungen gedämpft und Gebührensprünge verhindert werden. Grundlage dieser zeitlichen Streckung sollte ein Finanzierungsplan des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers sein. Die Regelung stellt eine Abweichung von der zeitlichen Begrenzung des Ausgleichs von Kostenüber- und -unterdeckungen in § 6 Abs. 3 Satz 2 Kommunalabgabengesetz (KAG) dar. Sie wird daher begrenzt auf Altdeponien, für die in der Vergangenheit keine ausreichenden Rücklagen durch Gebührenerhebungen während der jeweiligen Nutzungsperiode gebildet werden konnten und die nunmehr aufgrund der Vorgaben der Abfallablagereverordnung geschlossen werden (s. u.).

Durch die geänderte Fassung des § 9 Abs. 2 Nr. 4 BbgAbfG wird die sogenannte Stichtagsregelung aus § 9 Abs. 2 Nr. 4 S. 3 in der geltenden Fassung aufgehoben. Nach der Stichtagsregelung darf bei Deponien, die bereits vor Inkrafttreten des Landesabfallvorschaltesgesetzes im Jahre 1992 betrieben wurden, nur derjenige Anteil an den Sicherungs-, Rekultivierungs- und Nachsorgekosten bei der Gebüh-

renbemessung angesetzt werden, der dem Anteil derjenigen Abfälle entspricht, die durch oder im Auftrag des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers seit Inkrafttreten des Landesabfallvorschalgesetzes abgelagert wurden. Mit dieser Stichtagsregelung sollte die spezielle Situation von solchen Deponien, die bereits in der DDR errichtet und betrieben worden sind und deren Restvolumen in der Folgezeit durch die jetzigen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger genutzt wird oder wurde, berücksichtigt werden. Der Stilllegungs- und Nachsorgeaufwand wird hier teils durch die alten Ablagerungen und teils durch die neuen Ablagerungen verursacht. Bis 1990 war aber die Erhebung kostendeckender Benutzungsgebühren für die kommunale Abfallentsorgung einschließlich der notwendigen Rücklagen für Stilllegungs- und Nachsorgemaßnahmen nicht möglich. Mit der Stichtagsregelung hatte der Gesetzgeber 1997 diese Kosten von der Gebührenansatzfähigkeit ausgeschlossen mit dem Ziel, Gebührensteigerungen zu vermeiden.

Diese Begrenzung der Gebührenansatzfähigkeit von Kosten der kommunalen Abfallentsorgung kann nicht aufrecht erhalten werden.

Zunächst entspricht sie nicht Art. 10 der Deponierichtlinie, wonach für den Betrieb von Deponien kostendeckende Einnahmen zu erzielen sind.

Außerdem ist die Aufhebung der Stichtagsregelung im Interesse der Aufrechterhaltung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen geboten. Die Stichtagsregelung führt dazu, dass derjenige Kostenanteil an den Sicherungs- und Nachsorgemaßnahmen, der den Abfallablagerungen vor 1992 zuzurechnen ist, die kommunalen Haushalte belastet, ohne durch Gebühren refinanziert werden zu können. Dies ist nach dem heutigen Stand der Erkenntnis nicht mehr tragbar, da sich die Haushaltslage der Kommunen in den letzten Jahren weiter verschlechtert hat. Aufgrund der Haushaltslage des Landes ist auch ein Ausgleich durch Zuwendungen des Landes für Stilllegungs- und Nachsorgemaßnahmen nicht mehr möglich. Die Streichung der Stichtagsregelung bewirkt eine Entlastung der kommunalen Haushalte, indem bei den genannten Deponien eine Refinanzierung sämtlicher Stilllegungs- und Nachsorgekosten durch Gebühren ermöglicht wird.

Nach Angaben der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger ist von Gesamtkosten für die Sicherung und Rekultivierung der von Ihnen betriebenen Deponien von ca. 500 Mio. € auszugehen. Der Anteil, der nach der Stichtagsregelung aus Abfallgebühren aufzubringen ist, liegt im Landesdurchschnitt bei 55% des Gesamtbetrages, d.h. ca. 275 Mio. €. Die dazu in den vergangenen Jahren durch die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger gebildeten Rücklagen decken diesen anteiligen Betrag bereits zu über 90% ab. Es kann davon ausgegangen werden, dass bis 2005 dieser Kostanteil vollständig erbracht sein wird. Entsprechend verbleiben ca. 225 Mio. €, die bisher nicht über Gebühren finanziert werden konnten. Zieht man davon die bisher für Maßnahmen der Deponiesicherung und -rekultivierung gewährten Fördermittel in Höhe von ca. 34 Mio. € (IFG- und EFRE-Mittel; Fördersatz i.d.R. 50%) sowie die derzeit noch für diesen Zweck zur Verfügung stehenden EFRE-Mittel in Höhe von ca. 16 Mio. € ab, verbleibt ein über Gebühren abzudeckender Finanzierungsbedarf von mindestens 175 Mio. €, d.h. 35 % der Gesamtkosten. Nach dem vorliegenden Gesetzesentwurf ist ein Zeitraum von nochmals 14 Jahren vorgesehen, auf den die Gebührenfinanzierung dieser restlichen Kosten verteilt werden kann. Bei Ausnutzung dieses Zeitraumes ergeben sich daraus im Landesdurchschnitt 4,3 € pro Einwohner und Jahr, wobei nach den gegenwärtigen Erkenntnissen bei den einzelnen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern keine er-

heblichen Abweichungen zu erwarten sind. Im Ergebnis wird durch die Streichung der Stichtagsregelung also keine Gebührenerhöhung verursacht, da die Rücklagenbildung für die nach dem Stichtag abgelagerten Abfälle weitgehend abgeschlossen ist und folglich nach Ablagerungsende der Deponie als Kostenposition entfällt. Stattdessen können die niedrigeren Stilllegungs- und Nachsorgekosten für die vor dem Stichtag abgelagerten Abfälle über einen Zeitraum von 14 Jahren zum Ansatz gebracht werden. Der durchschnittlich für die Stilllegung und Nachsorge jährlich aufzubringende Gebührenanteil wird damit gegenüber der bisherigen Rücklagenbildung etwa halbiert.

Vor diesem Hintergrund führt die Streichung der Stichtagsregelung auch zu keinen zusätzlichen Belastungen des Gebührenzahlers.

Zu Artikel 2

Der Zeitpunkt des Inkrafttretens ist auf den Beginn des nächsten Gebührenjahrs abgestellt.