



Unterlage zur Sitzung im öffentlichen Teil

Gremium	am	TOP
Ausschuss Umwelt, Gesundheit und Grün/ Betriebsausschuss Abfallwirtschaftsbetriebe der Stadt Köln	12.06.2007	

Anlass:

Mitteilung der Verwaltung

Beantwortung von Anfragen aus früheren Sitzungen

Beantwortung einer Anfrage nach § 4 der Geschäftsordnung

Stellungnahme zu einem Antrag nach § 3 der Geschäftsordnung

Übertragung der städtischen Altdeponien an die AVG

Mit Antrag vom 12.02.07 beantragt die FDP-Fraktion zu prüfen, ob die städtischen Altdeponien, die derzeit im Umwelt- und Verbraucherschutzamt bearbeitet werden, an die AVG übertragen werden können.

Mit Änderungsantrag vom 14.03.07 beantragt die CDU-Fraktion statt der Übertragung an die AVG, Möglichkeiten einer Kooperation mit der AVG zu prüfen.

Hierzu nimmt die Verwaltung wie folgt Stellung:

A) Ausgangslage

Von den 40iger bis 80iger Jahren sind von der Stadt Köln 72 Deponien betrieben worden. In diesem Zeitraum wurden von verschiedenen Dienststellen ehemalige Kiesgruben mit Hausmüll, Trümmerschutt, Verpackungen, Erdaushub oder Bauschutt verfüllt.

Diese sogenannten Altdeponien sind mit heutigen Deponien wie beispielsweise der Deponie Vereinigten Ville nicht vergleichbar. Sie sind ohne Basisabdichtung betrieben worden und haben nach Beendigung des Verfüllbetriebes keine Oberflächenabdichtung erhalten. Je nach Lage, Größe und Art des verfüllten Materials sind Setzungen, die Bildung von explosivem Deponiegas und die Freisetzung oder Verlagerung von Schadstoffen zu besorgen. Von den Flächen können mithin Gefahren für das Grundwasser, den Boden, die Luft, Pflanzen, bauliche Anlagen und damit Beeinträchtigungen für den Menschen ausgehen.

Veranlasst durch das Inkrafttreten der Deponieselbstüberwachungsverordnung 1998 fordert die Bezirksregierung die ordnungsgemäße Stilllegung der Deponien.

Im Zusammenhang mit der Privatisierung der AWB im Jahr 2000 wurde das Thema städtische Altdeponien ausgeschlossen.

Die Bearbeitung der städtischen Altdeponien erfolgt seit 2001 beim Umwelt- und Verbraucherschutzamt. Die eingerichtete Projektgruppe „städtische Altdeponien“ koordiniert und bearbeitet die Sanierung und Stilllegung der Altdeponien im Auftrag der abfallrechtlich verantwortlichen Besitzer-

dienststellen. Besitzerdienststellen in diesem Sinne sind beispielsweise das Liegenschaftsamt oder das Grünflächenamt.

Der Rat der Stadt Köln hat in seiner Sitzung am 20.06.2002 das von der Projektgruppe erstellte Konzept zur Bearbeitung der städtischen Altdeponien zur Kenntnis genommen und die Verwaltung beauftragt, die Phasen Gefährdungsabschätzung, Sanierungsuntersuchung sowie Nachsorge umzusetzen. Die konkreten Bau- und Sanierungsmaßnahmen sollen im Einzelfall, nicht zuletzt wegen den erheblichen finanziellen Auswirkungen, dargestellt und dem Rat zur Beschlussfassung vorgelegt werden.

Bestandteil dieses Konzeptes war ein Zeit-Maßnahmenplan zur Bearbeitung der städtischen Altdeponien, der ständig fortgeschrieben bzw. angepasst wird.

B) Rechtsgrundlagen

Verpflichtungen nach dem Bundesbodenschutzgesetz ergeben sich für die städtischen Altdeponien, deren Ablagerungsbetrieb bereits vor Inkrafttreten des ersten Abfallgesetzes 1972 abgeschlossen war. Es handelt sich in Köln um 58 sogenannte Altablagerungen. Deren Verursacher sowie dessen Rechtsnachfolger und der Grundstückseigentümer sind verpflichtet, die Altablagerungen sowie durch Altablagerungen verursachte Gewässerverunreinigungen so zu sanieren, dass dauerhaft keine Gefahren entstehen.

Nachsorge- und Gefahrenabwehrmaßnahmen sind zu veranlassen. Überwachungsbehörde für diese dem Bundesbodenschutzgesetz unterliegenden Altdeponien ist die Untere Bodenschutzbehörde der Stadt Köln.

Alle Deponien, die nach Inkrafttreten des ersten Abfallgesetzes in der BRD im Juni 1972 noch verfüllt wurden, fallen in das Regime des Abfallrechts.

Das Abfallrecht umfasst neben dem Kreislaufwirtschaft- und Abfallgesetz technische Regelwerke und Verordnungen wie die TASI (Technische Anleitung zur Verwertung, Behandlung und sonstigen Entsorgung von Siedlungsabfällen), die Deponieselbstüberwachungsverordnung, die Deponieverwertungsverordnung und die 2002 in Kraft getretene Deponieverordnung.

Nach dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) wird der Deponieinhaber zur Rekultivierung und den erforderlichen Maßnahmen zum Wohl der Allgemeinheit verpflichtet. In der TASI und in den genannten Verordnungen werden die Vorkehrungen beschrieben, die im Rahmen der Stilllegung und der Nachsorge umzusetzen sind.

Im Stadtgebiet ist auf 14 städtische Altdeponien das Abfallrecht anzuwenden, davon sind 8 Deponien bereits stillgelegt. Die städtischen Altdeponien fallen allerdings nicht in den Geltungsbereich der 2002 in Kraft getretenen Deponieverordnung, da der Ablagerungsbetrieb vor dem 01. Juni 1993 beendet wurde.

Aufsichtsbehörde für die 14 städtischen Altdeponien ist die Bezirksregierung Köln als obere Abfallwirtschaftsbehörde.

Für die Deponie Vereinigte Ville ist die Deponieverordnung anzuwenden.

C) Kosten

Mit oben zitierter Ratsvorlage wurde das Konzept zur Stilllegung und Sanierung der städtischen Altdeponien sowie der damit verbundene Kostenrahmen, der sich seinerzeit zwischen 74 und 125 Mio € bewegte, dargestellt. Bereits in dieser Vorlage wurde der Rat unterrichtet, dass Rücklagen zur Deckung der Kosten nicht vorhanden sind. Es wurde außerdem darauf hingewiesen, dass diese Kosten nicht, bzw. nicht pauschal in der Abfallgebührenkalkulation ansatzfähig sind. Begründet wird dies damit, dass die Altdeponien nicht ausschließlich mit Hausmüll, sondern genehmigungskonform ebenfalls mit Boden, Bauschutt und Gewerbeabfällen in nicht quantifizierbarem Umfang befüllt wurden.

Nach dem derzeitigen Stand der Planung werden für die weitere Sanierung und Stilllegung der Altdeponien bis 2013 ca. 50 Mio € aus dem städtischen Haushalt benötigt.

D) Bewertung der Anträge der FDP-Fraktion vom 12.02.2007 und der CDU-Fraktion vom 14.03.2007

hier: Städtische Altdeponien an die AVG übertragen bzw. kooperieren

Zunächst muss dargestellt werden, dass wie unter Punkt B) bereits ausgeführt, die Deponie Vereinigte Ville der Deponieverordnung unterliegt, während auf die städtischen Altdeponien diese Rechtsgrundlage nicht angewendet werden muss. Bestandteil der Deponieverordnung sind sehr detaillierte und aufwändige Vorgaben zur Stilllegung, Dokumentation und Nachsorge. Bei den städtischen Altdeponien kann im Vergleich flexibel gehandelt werden.

Die AVG vergibt ähnlich wie die Projektgruppe „städtische Altdeponien“ gutachterliche Bewertungen und Planungen extern, da auch dort das jeweils erforderliche spezielle Fachwissen nicht vorhanden ist und somit eingekauft werden muss.

Bei der seinerzeitigen Überlegung, die Aufgabe dem Umweltamt zu übertragen, hat eine wesentliche Rolle gespielt, dass im Amt vorhandenes Fachwissen zu allen umweltrelevanten Teilaspekten mit einbezogen werden kann. Hier sei der Gewässerschutz, der Bodenschutz und Landschaftsschutz genannt. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass dieser Schritt richtig war. In einigen Fällen konnten Stilllegungen mit der Bezirksregierung vereinbart werden, obwohl nach Prüfung der Unterlagen formelle Stilllegungsbescheide fehlten. Es konnte durch fachlich fundierte Aussagen vor dem Hintergrund der Umweltgefährdung Einvernehmen im positiven Sinne herbeigeführt werden.

Des Weiteren hat die Betrachtung aller Umweltbelange dazu geführt, dass in einigen Fällen in Absprache mit der Bezirksregierung Umweltfolgeabschätzungen durchgeführt werden. Diese haben zum Inhalt, eine Abwägung der durch die abfallrechtlich geforderte Deponieabdichtung eintretenden Umwelteffekte zu ermöglichen. Die wesentlichen Folgen sind in diesem Zusammenhang die zwangsläufige Zerstörung der derzeit vorhandenen Flora und Fauna und die zukünftig eintretende reduzierte Grundwasserbelastung. Es wird erwartet, dass infolge der Umweltfolgeabschätzung Kostenreduzierungen möglich werden.

Bereits in der zitierten Ratsvorlage wurde der Hinweis aufgenommen, dass Kostenminimierungen durch die Bepflanzung und die nutzungsbezogene Sicherung der Deponieflächen erreicht werden können. Hier ist die Colonia-Deponie zu nennen. Die Fläche wird sukzessive an Investoren verkauft mit dem Ergebnis, dass die Sanierungskosten deutlich unter der Summe bleiben, die bei einem klassischen abfallrechtlichen Deponieabschluss ohne die effektive Zusammenarbeit zwischen dem Stadtplanungsamt, dem Liegenschaftsamt und der Projektgruppe entstanden wäre. Dieser Synergieeffekt entfällt bei einer Übertragung an die AVG.

Zu Bedenken ist weiterhin, dass die Stadt Köln bei einer Übertragung der städtischen Altdeponien an Dritte weiterhin Überwachungsbehörde für 80% der Altdeponien (alle Deponien nach dem Bundesbodenschutzgesetz) bleibt und insofern die zu veranlassende Nachsorge und Gefahrenabwehrmaßnahmen kontrollieren muss.

Ein ähnlicher Sachverhalt ergibt sich auch für die Deponien, auf die das Abfallrecht anzuwenden ist, aus der Stellung der Stadt Köln als ehemalige Betreiberin der Deponie (§ 36 KrW-/AbfG). Daraus resultiert eine „Reservehaftung“ der Stadt für die ordnungsgemäße Durchführung und Erfüllung der Maßnahmen zur Stilllegung und Nachsorge. Der hiermit verbundene Know-how- und Kontrollaufwand lässt sich nicht übertragen und führt ggf. zu unnötigen Redundanzen.

Letztlich spricht ein weiterer Aspekt für einen Verbleib der Aufgabe bei der Stadt:

Die Stadt Köln hat die AVG mit dem Betrieb, der Rekultivierung und der Durchführung der erforderlichen Investitionsmaßnahmen der Deponie Vereinigte Ville beauftragt. Vertragsgemäß übernimmt die AVG unter anderem die Aufgaben Oberflächenabdeckung und -abdichtung, Rekultivierung, ingenieurtechnische Betreuung, sowie den Betrieb der Deponiegas- und Sickerwasserbehandlungsanlagen. Die AVG erhält von der Stadt Köln eine Kostenerstattung zur Erfüllung der Verpflichtungen.

Die geplanten Investitionsmaßnahmen und die jeweiligen Rekultivierungsmaßnahmen sind mit der Stadt Köln abzustimmen, die jährliche Spartenrechnung als Grundlage der Kostenerstattung ist

fachlich zu prüfen. Diese fachlichen Prüfungen sollen künftig vor dem Hintergrund des dort vorhandenen Fachwissens durch die Projektgruppe Altdeponien beim Umwelt- und Verbraucherschutzamt erfolgen.

Eine Kooperation würde dieser Kontrollfunktion entgegenstehen.

Die Übertragung der Aufgaben, die der Stadt Köln als ehemaliger Betreiberin der städtischen Altdeponien obliegen, auf die AVG ist grundsätzlich ohne die europaweite förmliche Ausschreibung der Leistungen nicht möglich.

Von dieser Forderung werden nur Leistungsbeziehungen zwischen Teilen der gleichen Rechtspersönlichkeit ausgenommen. Dies gilt für die öffentliche Auftragsvergabe dann, wenn die Beauftragung funktionell als organisationsinterne Maßnahme und nicht als Vertrag zwischen verschiedenen Personen erscheint (sog. In-house-Vergabe).

Ein Auftragsverhältnis zwischen der Stadt Köln und der AVG weist nicht die in der neueren Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) entwickelten Kriterien für die Annahme eines In-house-Geschäftes auf.

Erste Voraussetzung wäre die Kontrolle des öffentlichen Auftraggebers über die Auftragnehmer-Gesellschaft wie über eine eigene Dienststelle. Dies setzt die Innehabung aller Gesellschaftsanteile voraus und schließt die unmittelbare Beteiligung privater Anteilseigner aus. Die Stadt Köln hält an der AVG, vermittelt durch die Stadtwerke Köln GmbH, lediglich einen Anteil von 51%. Die übrigen Gesellschaftsanteile werden jedoch von einem rein privaten Unternehmen gehalten.

Zweite Voraussetzung für eine In-house-Vergabe wäre eine Tätigkeit der Auftragnehmer-Gesellschaft, die im Wesentlichen für den öffentlichen Anteilseigner erfolgt. Dies ist gegeben, wenn andere Tätigkeiten lediglich nebensächlich sind und in keinem Wettbewerb zu anderen privaten Unternehmen wahrgenommen werden. Die Gesamtumsatzerlöse der AVG betragen im Jahr 2006 121,6 Mio. €. Davon entfielen auf Umsätze, die mit der Stadt Köln getätigt wurden, 66,0 Mio. € (rund 54 %) und auf Umsätze, die mit Dritten getätigt wurden, 55,6 Mio. € (rund 46 %). Demnach erfolgt die Aufgabenerledigung der AVG in einem nahezu paritätischen Verhältnis für die Stadt Köln und andere, nicht öffentliche Auftraggeber.

Die geschilderte Entwicklung in der Rechtsprechung des EuGH hat bereits zu einem Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland geführt. Gegenstand war u. a. die Vergabe von Müllentsorgungsleistungen der Stadt Köln an die AVG. Das Vertragsverletzungsverfahren wurde im Oktober 2006 von der Europäischen Union eingestellt. Im Rahmen der Beurteilung der Auftragsvergabe von der Stadt Köln an die AVG wurde berücksichtigt, dass die betroffenen Verträge bereits 1992 abgeschlossen wurden. Zu dem Zeitpunkt waren wesentliche Europarechtliche Vorgaben für das Vergabeverfahren noch nicht in Kraft getreten. Außerdem besteht erst seit der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes vom 11.01.2005 in der Rechtssache „Stadt Halle“ vollständige Klarheit über die Verpflichtungen bei der Vergabe von Aufträgen an gemischtwirtschaftliche Unternehmen wie der AVG. Ein vergleichbarer „Vertrauensschutz“ kommt für zukünftige Auftragsvergaben nicht in Betracht.

Als Fazit bleibt festzuhalten, dass vor dem Hintergrund der vorstehenden Ausführungen derzeit eine vertiefte Zusammenarbeit bzw. eine Übertragung der Aufgabe „städtische Altdeponien“ an die AVG nicht opportun und ohne europaweite Ausschreibung nicht möglich ist.

E) Zur Anfrage von Herrn Dr. Albach in der Ausschusssitzung am 15.03.2007

Im Gegensatz zu den städtischen Altdeponien befindet sich die Deponie Vereinigt Ville noch in der Betriebsphase. Die Kosten für die zurzeit erforderlichen Investitionen und Betriebskosten werden aus dem allgemeinen Haushalt getragen. Sie können dem Gebührenzahler nicht in Rechnung gestellt werden. Daher kommen auch die Erlöse durch die Verwertung des Deponiegases dem allgemeinen Haushalt zu gute, d.h. die Betriebskosten reduzieren sich entsprechend.

Für die Stilllegungs- und Nachsorgephase der Deponie Vereinigte Ville wurden Rückstellungen gebildet. Die Erlöse durch die Verwertung des Deponiegases werden auch später die Kosten re-

duzieren. Sollten nicht alle Rückstellungen verbraucht werden, kommen sie auch wieder dem Gebührenzahler zu gute, sofern die dann geltende Rechtslage dem nicht entgegensteht.

Die Rücklagen werden nicht verzinst, weil auch keine Verzinsung der von der Stadt für die Depone geleisteten finanziellen Vorleistungen erfolgt.