

Vorlage, DS-Nr. 2020/0278

öffentlich

Beratungsfolge	Sitzung am:	Ja	Nein	Enth.
Haupt- und Finanzausschuss	21.04.2020			
Rat	21.04.2020			

Betreff: Klärschlammkooperation Rheinland - Gründung einer Poolgesellschaft

Beschlussentwurf:

Bezüglich der Planung des Abwasserbetriebes Troisdorf AöR, zur langfristigen Sicherung der Klärschlamm Entsorgung mit anderen Kommunen bzw. deren abwasserbeseitigungspflichtigen Kommunalunternehmen eine so genannte Poolgesellschaft zu gründen, die in die geplante Klärschlammkooperation Rheinland eintreten soll, beschließt der Rat der Stadt Troisdorf Folgendes:

1. Der Rat der Stadt Troisdorf beschließt die Gründung der Klärschlammkooperation Pool GmbH (KKP) nach Maßgabe dieser Vorlage und des Gesellschaftsvertrags (Anlage 1).
2. Der Rat der Stadt Troisdorf beschließt, dass in der Gesellschafterversammlung der Abwasserbetrieb Troisdorf AöR durch Herrn Volker Jansen als Vorstand gemäß § 113 Abs. 2 Gemeindeordnung NRW vertreten wird.
3. Der Rat der Stadt Troisdorf beschließt den Abschluss der Gesellschaftervereinbarung der Klärschlammkooperation Pool GmbH (KKP) (Anlage 2).
4. Falls sich aufgrund rechtlicher Beanstandungen durch die Kommunalaufsicht oder aus sonstigen Gründen Änderungen des Gesellschaftsvertrags oder der Gesellschaftervereinbarung als rechtlich notwendig oder zweckmäßig erweisen, erklärt sich der Rat der Stadt Troisdorf mit diesen einverstanden, sofern hierdurch der wesentliche Inhalt dieses Beschlusses nicht verändert wird.

Auswirkungen auf den Haushalt:

Finanzielle Auswirkungen: Nein

Sachdarstellung:

Überblick

Neue gesetzliche Regelungen zwingen aus Gründen des Umweltschutzes zukünftig dazu, Klärschlamm, der in kommunalen Abwasserbeseitigungsanlagen im erheblichen Umfang anfällt, anders als bisher zu entsorgen bzw. zu verwerten. Die bisherige Entsorgung erfolgte in Kommunen vornehmlich durch die Verwendung des Klärschlammes als Dünger in der Landwirtschaft oder durch die Mitverbrennung in Kohlekraftwerken, Abfallverbrennungsanlagen oder Zementwerken.

Als Entsorgungsart, die den neuen gesetzlichen Anforderungen entspricht, kommt vor allem die Verbrennung des Klärschlammes in zu diesem Zweck eigens konzipierten Verbrennungsanlagen in Betracht – Monoverbrennung.

Die vorhandenen Anlagenkapazitäten sind jedoch bei Weitem nicht ausreichend.

Mehrere öffentlich-rechtliche Körperschaften, bei denen Klärschlamm in großen Mengen anfällt (sondergesetzliche Wasserverbände, Stadtentwässerungsbetriebe Köln, Stadt Bonn) haben sich daher entschlossen, im Rahmen einer Klärschlammkooperation Rheinland (KKR) eine eigene Monoverbrennungsanlage zu planen, zu errichten und zu betreiben. Organisatorisch soll dies durch eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung geschehen, die noch zu gründende Klärschlammkooperation Rheinland GmbH (KKR-GmbH).

Die zukünftigen Kooperationspartner haben eine Vorvereinbarung geschlossen, in der die Eckpunkte der Kooperation festgehalten sind (Vorvereinbarung vom 18.09.2019, Anlage 3).

Die KKR hat den umliegenden Gemeinden (Umlandgemeinden) angeboten, sich mittelbar an der KKR zu beteiligen und die Monoverbrennungsanlage so auszulegen, dass auch deren Klärschlamm dort entsorgt werden kann. 17 Gemeinden, darunter die Stadt Troisdorf vertreten durch den Abwasserbetrieb Troisdorf AöR, sind diesem Angebot nähergetreten. Sie haben ihren Beitritt zur Vorvereinbarung erklärt (siehe Beitrittserklärung vom 30.09.2019, Anlage 4).

Der Verwaltungsrat des Abwasserbetriebs wurde zuvor in der Sitzung vom 26.06.2019 ausführlich über den Hintergrund und die Vorgehensweise und am 11.12.2019 über den Sachstand informiert. Der Verwaltungsrat hat in seiner Sitzung vom 12.03.2020, vorbehaltlich der Zustimmung des Rates der Stadt Troisdorf, die Beteiligung an der Klärschlammkooperation Rheinland beschlossen.

Das Beteiligungsmodell für die Umlandgemeinden sieht vor, dass diese eine Klärschlammkooperation Pool GmbH (KKP) gründen, die als weitere Gesellschafterin an der KKR-GmbH beteiligt wird.

Abwasserbeseitigungspflicht und bisherige Klärschlamm Entsorgung in Troisdorf

Mit der Gründung der Anstalt des öffentlichen Rechts hat die Stadt Troisdorf dem Abwasserbetrieb die gesetzliche Pflicht zur Abwasserbeseitigung übertragen.

In der Kläranlage Müllekoven fallen jährlich rd. 3.400 Tonnen Klärschlamm (Originalsubstanz, dies entspricht ca. 800 Tonnen Trockenrückstand) an, der vom Abwasserbetrieb zu entsorgen ist.

Bisher wurde und wird der Klärschlamm in Braunkohlekraftwerken mitverbrannt. Der

aktuelle Entsorgungsvertrag, der 2019 nach einer europaweiten Ausschreibung abgeschlossen wurde, hat noch eine Laufzeit bis Ende 2023.

Neue gesetzliche Rahmenbedingungen

Neue gesetzliche Regelungen (Klärschlammverordnung und Düngemittelverordnung) erfordern eine Abkehr von der bisherigen Praxis der Klärschlammverwertung. Diese Regelungen sind darauf ausgerichtet, dass die Klärschlammausbringung zu Dünge Zwecken schrittweise stark reduziert und Phosphor sowie andere Nährstoffe aus dem Klärschlamm zurückgewonnen werden. Unter anderem wurde hierzu die Klärschlammverordnung novelliert; die Novelle trat am 03.10.2017 als „Verordnung zur Neuordnung der Klärschlammverwertung“ in Kraft.

Gemäß der Klärschlammverordnung sind für Klärschlammherzeuger drei Fristen von besonderer Bedeutung:

- Bis zum 31.12.2023 hat der Klärschlammherzeuger einen Bericht u. a. über die geplanten und eingeleiteten Maßnahmen zur Phosphorrückgewinnung der zuständigen Behörde vorzulegen. Außerdem hat er im Jahr 2023 den Klärschlamm auf den Phosphatgehalt zu untersuchen.
- Ab dem 01.01.2029 ist das Aufbringen von Klärschlamm aus Kläranlagen mit einer genehmigten Ausbaugröße von mehr als 100.000 Einwohnerwerten (EW) auf Böden nicht mehr zulässig. Außerdem tritt mit diesem Datum die Pflicht zur Phosphorrückgewinnung aus diesen Klärschlämmen in Kraft.
- Ab dem 01.01.2032 gelten diese Regelungen auch für Kläranlagen mit einer genehmigten Ausbaugröße von mehr als 50.000 EW.
- Unabhängig von diesen Fristen und den Vorgaben der Klärschlammverordnung reglementiert die Düngemittelverordnung die Verwendung von Klärschlamm als Dünger. Klärschlamm, der die dortigen Grenzwerte überschreitet, kann nicht auf Dünger aufgebracht werden (vgl. Anlage 2, Tabelle 1.4 der Düngemittelverordnung).

Ab dem Jahr 2029 bzw. 2032 muss der Phosphor recycelt werden. Daher ist die Mitverbrennung von phosphorreicher Klärschlamm in Kohlekraftwerken, Abfallverbrennungsanlagen oder Zementwerken nicht mehr zulässig, wenn nicht zuvor eine Phosphorrückgewinnung erfolgt ist. Der Troisdorfer Klärschlamm überschreitet die Schwelle von 20 g/kg und ist somit phosphorreich.

Als technisch und wirtschaftlich vorzugswürdige Entsorgungsart, die den neuen gesetzlichen Anforderungen entspricht, gilt die Monoverbrennung des Klärschlammes mit anschließender Phosphorrückgewinnung. Zu diesem Weg haben sich die Kooperationspartner der KKR entschlossen.

Den gleichen Weg gehen auch die anderen großen Abwasserbeseitigungspflichtigen in Nordrhein-Westfalen, z.B. Emschergenossenschaft/Lippeverband, Ruhrverband, die Klärschlammverwertung Buchenhofen GmbH (bestehend aus den Städten Münster und Düsseldorf, dem Aggerverband, dem Bergisch-Rheinischen Wasserverband sowie dem Wupperverband) und auch jüngst die Klärschlammkooperation Ostwestfalen-Lippe (Regierungsbezirk Detmold). Auch dort

haben detaillierte Prüfungen stattgefunden, so dass auch der Abwasserbetrieb Troisdorf sich diesem Weg anschließt.

Auswirkungen auf die Klärschlammentsorgung in Troisdorf

Der Abwasserbetrieb Troisdorf nimmt fünf Kläranlagen für die Abwasserreinigung in Anspruch:

Die Industriekläranlage der Evonik in Niederkassel (für den Industriestadtspark) ist wegen der Zusammensetzung ihres Schlammes von den neuen rechtlichen Vorgaben nicht betroffen.

Der Aggerverband betreibt die Kläranlage Donrath (für Altenrath) und beteiligt sich mit anderen an der Klärschlammverwertung Buchenhofen (siehe oben).

Die Stadt Niederkassel (für den Westen Bergheims) wird sich auch an der Poolgesellschaft KKP beteiligen. Für ihre Kläranlage gilt die Verpflichtung zu gesonderter Verbrennung mit Phosphorrückgewinnung ab 2032.

Die Kläranlage Wahn des Wasser- und Bodenverbandes (für Spich) wird ihren Klärschlamm über die Stadtentwässerungsbetriebe Köln, AöR in die KKR einbringen, für die schon der Termin 2029 gilt.

Der Abwasserbetrieb Troisdorf selbst betreibt die Kläranlage Müllekoven mit einer Ausbaugröße von 84.000 Einwohnerwerten und ist daher ab 2032 gesetzlich zu gesonderter Verbrennung mit Phosphorrückgewinnung verpflichtet.

Lösungsmöglichkeiten – Bewertung

Der Abwasserbetrieb Troisdorf hat grundsätzlich drei Möglichkeiten, auf die neue Situation zu reagieren:

1. Er kann eine eigene Entsorgungsanlage bauen und betreiben, die den neuen gesetzlichen Anforderungen genügt.
2. Er kann die zukünftige Entsorgung seines Klärschlammes ausschreiben und wie bisher an ein privates Entsorgungsunternehmen vergeben.
3. Er kann gemeinsam mit anderen eine Entsorgungsanlage bauen und betreiben, die den neuen gesetzlichen Anforderungen genügt.

Der Vorstand der AöR bewertet diese Lösungsmöglichkeiten wie folgt:

Zu 1: Eine eigene Entsorgungsanlage wäre nicht rentabel. Eine Monoverbrennungsanlage ist erst ab einem Volumen von ca. 30.000 tTR/a wirtschaftlich, in Troisdorf fallen jedoch weniger als 1.000 tTR Klärschlamm-Trockensubstanz pro Jahr an.

Zu 2: Hinsichtlich einer Vergabe an ein privates Unternehmen ist Folgendes zu beachten: Die aktuelle Entsorgungssituation ist heute schon sehr angespannt. 2017 ist das Preisniveau für die thermische Klärschlammentsorgung in Nordrhein-Westfalen sprunghaft gestiegen.

In Niedersachsen und auch in einigen Regionen Ostwestfalen-Lippes wird inzwischen sogar von einem Entsorgungsnotstand gesprochen, da insbesondere keine Flächen mehr für die landwirtschaftliche Klärschlammverwertung und auch keine Kapazitäten zur Verbrennung zur Verfügung stehen. Ob und wann der Zubau von Entsorgungskapazitäten zu einer Preisentspannung führt, ist ungewiss. Die Kapazität der vorhandenen Monoverbrennungsanlagen ist bei Weitem nicht ausreichend, um die bisher anderweitig entsorgten Klärschlammengen aufnehmen zu können.

Durch die Vergabe der Entsorgung an ein Privatunternehmen würde Troisdorf sich von den – mutmaßlich – steigenden gewinnorientierten Marktpreisen abhängig machen.

Bereits mit der Neuausschreibung der Entsorgungsleistungen (Transport + Verbrennung) 2019 war für den Troisdorfer Schlamm eine Preissteigerung von 56,58 EUR/t auf 115,84 EUR/t netto, also von 101% zu verzeichnen.

Zu 3: Angesichts dieser Umstände ist die Beteiligung Abwasserbetriebs Troisdorf an der KKR gegenüber der Vergabe an ein Privatunternehmen vorzugswürdig. Bei einer Beteiligung an der KKR nutzt Troisdorf die erheblichen Vorteile. Durch den Bau einer großen Anlage werden erhebliche Skaleneffekte erzeugt. Die Kooperation hat den Standort noch nicht festgelegt, aber durch die Solidarisierung der Transportkosten, wird das Risiko nicht von Troisdorf allein, sondern von allen Kooperationspartnern getragen. Trotz ihrer sehr unterschiedlichen Klärschlammengen werden alle Partner der Kooperation gleiche Verbrennungspreise zahlen. Zuletzt haben sich alle Kooperationspartner dazu bekannt, dass die Entsorgung möglichst wirtschaftlich erfolgen soll und daher kein planmäßiger Überschuss erwirtschaftet werden soll.

Klärschlammkooperation Rheinland/KKR-GmbH

Angesichts der beschriebenen Lage haben sich die sondergesetzlichen Wasserverbände Wasserverband Eifel-Rur (WVER), Erftverband (EV), Niersverband (NV) die Stadtentwässerungsbetriebe Köln, AöR (StEB Köln) und die Stadt Bonn entschlossen, gemeinsam eine Monoverbrennungsanlage zu planen, zu errichten und ab 2029 zu betreiben – Klärschlammkooperation Rheinland (KKR).

Die KKR verfügt über so viel Klärschlamm (ca. 80.000 tTR /a = 320.000 tOS/a), dass sie eine sehr wirtschaftliche Entsorgung sicherstellen kann.

Die Kooperation soll organisatorisch durch die KKR-GmbH erfolgen.

Da die KKR-GmbH ausschließlich von der öffentlichen Hand gehalten werden wird, ist sie Inhouse-fähig. Das heißt, die KKR-GmbH darf von „ihren“ sondergesetzlichen Wasserverbänden und Kommunen ohne Durchführung eines Vergabeverfahrens mit der Entsorgung des Klärschlammes, der in den Verbands- bzw. kommunalen Kläranlagen anfällt, beauftragt werden.

Die Beteiligung der Gesellschafter an der KKR-GmbH soll auf der Basis der angemeldeten Klärschlammengen für die Kooperation erfolgen. Die Kooperationspartner müssen eine Planmenge verbindlich zusagen. Wird diese Menge nicht geliefert (innerhalb einer gewissen Bandbreite) und gleicht kein anderer Kooperationspartner bzw. das Gemeinschaftsunternehmen diese Menge aus, muss der Gesellschafter, der weniger Klärschlamm liefert, die Mindermenge monetär ausgleichen („bring or pay“).

Durch die KKR-GmbH ist keine Gewinnerzielung angestrebt. Ziel ist vielmehr eine möglichst geringe Belastung der Bürgerinnen und Bürger mit den anfallenden Transport- und Entsorgungskosten. Sollte die KKR-GmbH Gewinn erzielen, wird dieser – ähnlich wie bei der Gebührenkalkulation – für eine Reduzierung der Kosten in der Zukunft (Beitragsausgleichsrücklage) genutzt oder es erfolgt eine Ausschüttung entsprechend der Gesellschafteranteile.

Der Standort der möglichen Anlage steht noch nicht fest. Die Standortsuche soll nicht durch die möglichen Transportkosten für Einzelne überlagert werden, daher wird die KKR-GmbH die entfernungsabhängigen Transportkosten aller Kooperationspartner solidarisieren. Das heißt, dass jede transportierte Tonne gleich viel kostet, unabhängig davon wie weit ein LKW/Schiff/Zug tatsächlich bis zur Anlage fährt.

Die Kosten je verbrannter Tonne Klärschlamm werden für alle Kooperationspartner gleich hoch sein. Unterschiede können sich ergeben für überdurchschnittlichen betrieblichen Aufwand bei der Abholung (z.B. Containerumsetzung ohne Abfuhr). Außerdem soll die Berücksichtigung des Wassergehaltes des Klärschlammes Anreiz für hohe Entwässerungsgrade bieten.

Die Kooperation ist langfristig auf mindestens 30 Jahre ab Inbetriebnahme der Anlage ausgelegt. Eine Kündigungsmöglichkeit besteht nur bei Verweigerung der Genehmigung für die Anlage bzw. über einen gewissen Zeitablauf.

Die KKR plant nach dem Abschluss der Standortsuche für die Anlage den Kooperationsvertrag und den Gesellschaftsvertrag im 1. Quartal 2021 zu unterzeichnen. Über den Abschluss des Kooperations- und des Gesellschaftsvertrags erfolgt eine weitere Entscheidung durch die Gremien der einzelnen Partner. Der Kooperationsvertrag und der Gesellschaftsvertrag für die KKR-GmbH werden dann die Zusammenarbeit detailliert regeln. Die vorläufige Struktur des Kooperationsvertrags war Bestandteil des Beitritts zur Vorvereinbarung (dort Anlage 1). Die Eckpunkte des Kooperationsvertrages sind nun fortgeschrieben worden und in der beigefügten Übersicht dargestellt (Anlage 5).

Anschließend ist vorgesehen, die Anlage zu planen und zu bauen. Die Inbetriebnahme soll im Laufe des Jahres 2028 erfolgen, um zum 01.01.2029 eine vollständige Entsorgung sicherstellen zu können.

Beteiligungsangebot der KKR an die Umlandgemeinden

Die KKR bietet den Umlandgemeinden an, sich an der KKR-GmbH durch die zu gründende KKP-GmbH zu beteiligen. Folgende Gemeinden bzw. deren Abwasserbetriebe sind der Vorvereinbarung zur Gründung der KKR beigetreten: Bergisch-Gladbach, Brühl, Dormagen, Eitorf, Erkelenz, Hennef, Hürth, Königswinter, Niederkassel, Niederkrüchten, Pulheim, Schwalmtal, St. Augustin, Troisdorf, Wegberg, Wesseling und Windeck.

Gründung der KKP-GmbH: Zeitplan und Kosten

Angesichts des Zeitplans der KKR ist es zweckmäßig, dass die KKP-GmbH im 1. Halbjahr 2020 gegründet wird. Die Umlandgemeinden können so – durch die KKP-GmbH – den Gründungsprozess der KKR-GmbH mitgestalten.

Sie werden mit einer Klärschlammmenge von insgesamt rd. 14.000 Tonnen TR pro Jahr der drittgrößte Partner der Kooperation. Dies verleiht damit allen Umlandgemeinden ein Gewicht, das eine Gemeinde alleine nicht haben kann.

Für die Gründung der KKP haben sich die Umlandgemeinden darauf geeinigt, dass alle Gesellschafter den gleichen Anteil an dem Stammkapital in Höhe von 25.000 Euro bis 26.000 Euro zeichnen. Die endgültige Höhe des Stammkapitals soll sich in diesem Rahmen bewegen, aber „glatte“ Beteiligungsquoten ermöglichen. Dies bedeutet bei der geplanten Beteiligung von 17 Gemeinden eine Einlage von 1.500 Euro bei einem Stammkapital in Höhe von 25.500 Euro (bei 15 Gemeinden 1.700 Euro und ein Stammkapital von 25.500 Euro; bei 10 Gemeinden 2.500 Euro bei einem Stammkapital in Höhe von 25.000 Euro).

Vollendete Tatsachen im Hinblick auf die Teilnahme der Stadt Troisdorf bzw. des Abwasserbetriebes an der KKR bzw. der Beteiligung der KKP-GmbH an der KKR-GmbH werden durch die Gründung der KKP-GmbH und der Gesellschaftervereinbarung KKP-GmbH nicht geschaffen. Die Gesellschaftervereinbarung (§ 2) sieht einen zweistufigen Gremienvorbehalt vor. Der Abschluss des Kooperationsvertrags mit der KKR und der Beteiligung der KKP-GmbH an der KKR-GmbH bedarf eines weiteren Beschlusses der Räte. Gemeinden, die diesen Beschluss letztendlich doch nicht fassen wollen, steht ein Sonderkündigungsrecht in Bezug auf ihre Beteiligung an der KKP-GmbH zu.

Die reinen Gründungskosten der KKP-GmbH sind sehr gering. Sie belaufen sich insgesamt auf unter 1.500 Euro netto. Nach Gründung ist mit einmaligen Kosten von rd. 4.000 Euro (Einrichtung eines SAP-Buchungskreises), von rd. 1.500 Euro pro Jahr für den Jahresabschluss und von rd. 5.000 Euro pro Jahr für die Besorgung der Geschäfte der KKP-GmbH durch die Rhein-Sieg-Abfallgesellschaft mbH (RSAG) zu rechnen. Die RSAG hat schon jetzt die Funktion des bündelnden Partners im Sinne der Vorvereinbarung inne.

Ab Gründung der KKR GmbH und Beteiligung der KKP-GmbH an dieser fallen dann zusätzlich die Kosten an, die von der KKP-GmbH nach Maßgabe der Kooperationsvereinbarung in Bezug auf die KKR-GmbH zu tragen sind.

Kommunalrechtliche Aspekte

Die Stadt bzw. der Abwasserbetrieb als Kommunalunternehmen dürfen nicht unbeschränkt privatrechtlich tätig werden, sondern nur unter den Voraussetzungen der §§ 107, 108 Gemeindeordnung (GO) NRW. Gemäß § 108 Abs. 1 GO darf die Stadt bzw. AöR daher Unternehmen und Einrichtungen in einer Rechtsform der privaten Rechts (hier: die KKP-GmbH) nur gründen oder sich daran beteiligen, sofern die Voraussetzungen des § 108 Abs. 1 GO erfüllt sind.

§ 108 Abs. 1 GO sieht vor, dass eine derartige wirtschaftliche Betätigung dann zulässig ist, wenn entweder die Voraussetzungen des § 107 Abs. 1 Satz 1 GO gegeben sind oder wenn es sich um eine der in § 107 Abs. 2 GO aufgezählten Tätigkeiten handelt und ein wichtiges Interesse der Gemeinde an der Gründung oder der Beteiligung vorliegt. Für die Tätigkeiten nach § 107 Abs. 2 GO wird vom Gesetz der Begriff der Einrichtungen verwendet.

Zu ihnen zählt unter anderem der Umweltschutz, insbesondere die Abfallentsorgung

oder Abwasserbeseitigung, vgl. § 107 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 GO.

Die geplante Klärschlammmonoverbrennungsanlage durch die KKR-GmbH dient der Entsorgung und Verwertung des Klärschlammes und damit dem Umweltschutz/der Abwasserbeseitigung. Die geplante Klärschlammmonoverbrennungsanlage ist daher eine Einrichtung des Umweltschutzes i. S. d. § 107 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 GO. Es besteht zudem aus den dargelegten Gründen ein wichtiges Interesse der Gemeinde/der Stadt, sich an der KKR-GmbH über den Weg als Gesellschafterin der KKP-GmbH zu beteiligen.

Auch die Voraussetzungen des § 108 Abs. 1 Nr. 3 bis 10 GO sind durch den Gesellschaftervertrag gewahrt. Insbesondere durch die Rechtsform der GmbH ist die Haftung der Gemeinde beschränkt.

Die Entscheidung über die Gründung der KKP-GmbH ist der Aufsichtsbehörde unverzüglich, spätestens sechs Wochen vor Beginn des Vollzugs anzuzeigen, vgl. § 115 Abs. 1 lit. a) GO.

Die Kommunalaufsicht wurde bereits über das Projekt vorinformiert.

In Vertretung

Horst Wende
Beigeordneter und Stadtkämmerer