

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Michael Meister, Heinz Seiffert, Cajus Caesar, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
– Drucksache 15/974 –**

Rückstellungen für die Rekultivierung und Nachsorge von Deponien aus handels- und steuerrechtlicher Sicht

Vorbemerkung der Fragesteller

Rückstellungen für die Rekultivierung und Nachsorge von Deponien dienen der bilanziellen Berücksichtigung und damit auch der Vorsorge für die Erfüllung privater und öffentlich-rechtlicher Verpflichtungen aus dem Deponiebetrieb. Ein „Verzehr“ der zurückgelegten Mittel durch die Besteuerung muss daher vermieden werden. Abfallrechtliche Verpflichtungen und deren handels- und steuerrechtliche Behandlung sollten daher im Einklang stehen. Gleichwohl wurden die steuerlichen Vorschriften über die Zulässigkeit und Bewertung von Rückstellungen verschärft.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die steuerlichen Vorschriften, die im Zusammenhang mit Maßnahmen des Betriebs, der Stilllegung und der Nachsorge von Deponien stehen, sind nicht verschärft worden. Vielmehr setzt die im Kontext mit Deponiebetrieben strittige, seit 1999 bestehende, gesetzliche Regelung in § 5 Abs. 4b Einkommensteuergesetz (EStG) – wonach für Anschaffungs- und Herstellungskosten von Wirtschaftsgütern keine Rückstellungen gebildet werden dürfen – lediglich die ständige Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs um. Inwieweit diese Regelung auf Maßnahmen anzuwenden ist, die im Rahmen der Stilllegung und Nachsorge bei einer Deponie getroffen werden, wird gegenwärtig mit den obersten Finanzbehörden der Länder besprochen.

1. Für welche Verpflichtungen zur Rekultivierung und Nachsorge einer Deponie kann handels- und/oder steuerrechtlich eine Rückstellung gebildet werden, und wie ist diese zu bewerten?

Die Rechtsgrundlagen für den Ansatz und die Bewertung von Rückstellungen ergeben sich aus den §§ 249 und 253 Handelsgesetzbuch (HGB) sowie den §§ 5 und 6 EStG. Art und Umfang der Verpflichtungen zur Rekultivierung und Nachsorge bei Deponien sind vielgestaltig. Gegenwärtig werden die unterschiedlichen Fallgestaltungen durch das Bundesamt für Finanzen aufbereitet. Auf dieser tatsächlichen Grundlage soll erörtert werden, inwieweit die einzelnen Maßnahmen rückstellungsfähig sind.

2. Wie rechtfertigt die Bundesregierung Konflikte zwischen dem Ordnungs-, Handels- und Steuerrecht?

Konflikte zwischen Ordnungs-, Handels- und Steuerrecht sind nicht erkennbar.

3. Wie begründet die Bundesregierung die Einführung des handelsrechtlich nicht gebotenen Abzinsungsgebots für Rückstellungen und den Zinssatz von 5,5 v. H.?

Das im Rahmen des Steuerentlastungsgesetzes 1999/2000/2002 eingeführte Abzinsungsgebot soll dem Umstand Rechnung tragen, dass unverzinsliche ungewisse Verpflichtungen bei längerer Laufzeit wirtschaftlich weniger belastend sind als verzinste Schulden. Der Ausweis der Rückstellungen zum voraussichtlichen Erfüllungsbetrag führte zu beträchtlichen steuerlichen Entlastungen, ohne dass dem eine entsprechende, die steuerliche Leistungsfähigkeit des Unternehmers herabsetzende Belastung gegenüber stand. Handelsrechtliche Erwägungen (Vorsichts-, Realisations- und Imparitätsprinzip) wurden bei der Einführung der steuerlichen Regelung nicht berücksichtigt.

Der Zinssatz von 5,5 v. H. orientiert sich an den Regelungen zur Bewertung von Kapitalforderungen und Schulden nach § 12 des Bewertungsgesetzes.

4. Sind die steuerrechtlichen Vorschriften mit der Forderung der EU-Depo-
nierichtlinie, Rückstellungen für einen 30-jährigen Nachsorgezeitraum zu bilden, vereinbar?

Die Richtlinie 1999/31/EG des Europäischen Rates über Abfalldeponien vom 26. April 1999 (EG-ABl. L 182/1 vom 16. Juli 1999) sieht unter Punkt 28 der Erwägungsgründe vor: „Der Betreiber von Deponien sollte angemessene Vorkehrungen in Form einer finanziellen Sicherheitsleistung oder etwas anderem Gleichwertigem treffen, damit sichergestellt ist, dass alle Verpflichtungen erfüllt werden, die sich aus der Genehmigung ergeben, auch diejenigen für das Stilllegungsverfahren und die Nachsorgephase.“ Sie regelt daher in Artikel 10: „Die Mitgliedstaaten treffen Maßnahmen, die gewährleisten, dass alle Kosten für die Errichtung und den Betrieb einer Deponie, soweit wie möglich einschließlich der Kosten der finanziellen Sicherheitsleistung oder etwas Gleichwertigem, gem. Artikel 8 Buchstabe a Ziffer IV), 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.“

Die Bundesregierung hat diese Anforderung in § 19 der Deponieverordnung umgesetzt. Für die Berechnung der Höhe der Sicherheit wird dort bei Deponien der Klassen I, II, III und IV die rechnerische Erfassung eines Nachsorgezeitrau-

mes von mindestens 30 Jahren, bei Deponien der Klasse 0 von mindestens zehn Jahren unter Zugrundelegung eines planmäßigen Nachsorgebetriebs vorgeschrieben.

Die Richtlinie sieht keine steuerlichen Maßnahmen der Mitgliedstaaten vor, insbesondere nicht, dass Rückstellungen zu bilden sind.

5. Plant die Bundesregierung eine Verwaltungsanweisung zu steuerrechtlichen Fragen betreffend die Deponierückstellungen, und wenn ja, wann wird mit deren Veröffentlichung zu rechnen sein und welchen Regelungsinhalt wird sie haben?

Ergebnis der in der Antwort auf Frage 1 erwähnten Erörterungen soll ein BMF-Schreiben sein, das die steuerliche Behandlung von Aufwendungen für die Stilllegung, Rekultivierung und Nachsorge von Deponien regelt. Zu welchem Zeitpunkt die Erörterungen abgeschlossen sein werden, ist noch nicht absehbar.

6. Hat die Bundesregierung Erkenntnisse darüber, ob bei den Finanzgerichten oder dem Bundesfinanzhof Verfahren wegen der steuerrechtlichen Behandlung der Rekultivierungs- und Nachsorgeverpflichtungen anhängig sind?

Über anhängige Verfahren bei den Finanzgerichten hat die Bundesregierung keine Erkenntnisse. Beim Bundesfinanzhof ist derzeit nach hiesigen Recherchen kein Verfahren zur fraglichen Thematik anhängig.

7. Wie hoch schätzt die Bundesregierung die Aufwendungen für die Rekultivierung und Nachsorge einer durchschnittlichen Deponie, und welcher Betrag ist davon schätzungsweise rückstellungsfähig?

Die Kosten der Stilllegung und Nachsorge einer Deponie schwanken erheblich in Abhängigkeit der Art und Menge der abgelagerten Abfälle, der erforderlichen Sicherungsmaßnahmen, der Verfügbarkeit der erforderlichen Materialien und des Überwachungsaufwandes. In der einschlägigen Fachliteratur werden für das Oberflächenabdichtungssystem unterschiedlicher Deponieklassen Kosten zwischen 8 und 65 Euro/m² genannt. Nach einer Übersicht des VKS werden für verschiedene Deponien abfallspezifische Kosten von 7 bis 13 Euro/m³ als Nettowerte ohne Mehrwertsteuer genannt. Deutlich höhere Kosten können sich danach durch Einbeziehung von Altbereichen, für die in der Praxis zur Erfüllung der Anforderungen des Standes der Technik in der Vergangenheit des öfteren zu geringe Vorsorge getroffen wurde, ergeben (> 20 Euro/m³ als Nettokosten).

Zur Frage, welcher Betrag dieser Aufwendungen rückstellungsfähig ist, wird auf die Beantwortung zu Frage 1 verwiesen.

8. Wäre es nach Auffassung der Bundesregierung nicht besser, die in der Vergangenheit vorgenommenen Verschärfungen der steuerlichen Rückstellungsbildung zurückzunehmen, damit diese Mittel für die Rekultivierung und Nachsorge zur Verfügung stehen?

Auf die Beantwortung der Frage 1 wird verwiesen.

9. Wie können nach Auffassung der Bundesregierung entstehende Finanzierungslücken anderweitig verhindert bzw. aufgefangen werden?
10. Über welche Konzepte verfügt die Bundesregierung, um die Rekultivierung und Nachsorge stillgelegter Deponien finanziell zu sichern?

Gemäß der grundgesetzlich festgelegten Kompetenzverteilung obliegt der Vollzug des Abfallrechts ausschließlich den Ländern. Eine Bundeszuständigkeit ist hier nicht gegeben. Darüber hinaus muss betont werden, dass nach dem Verursacherprinzip der Deponiebetreiber auch für die Stilllegung und Nachsorge seiner Deponie verantwortlich ist und bleiben muss. Über die Anforderungen nach § 14 Deponieverordnung hat die Bundesregierung für den Deponiebetreiber einen erheblichen Spielraum eingeräumt, um für den jeweiligen Standort ökologisch und ökonomisch vernünftige und wirtschaftliche Konzepte für eine verhältnismäßige Stilllegung und Nachsorge einer Deponie erarbeiten zu können. Außerdem hat das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit ein Forschungs- und Entwicklungsvorhaben (F+E-Vorhaben) „Untersuchung rechtlicher, organisatorischer und ökonomischer Ansätze zur Schließung von Deponieräumen bei Siedlungsabfalldeponien“ (www.bmu.de) aufgelegt, dessen Abschlussbericht im Sommer 2003 veröffentlicht werden soll. Mit einem weiteren F+E-Vorhaben des Bundesministeriums für Bildung und Forschung zu „Sicherung und Abschluss von Deponien, die ganz oder teilweise unterhalb des Grundwasserspiegels liegen“, sollen Detailfragen untersucht werden, die erhebliche Auswirkungen auf die Höhe der Stilllegungs- und Nachsorgekosten und damit auf die Höhe der zu treffenden Vorsorge haben. Mit diesen Vorhaben unterstützt die Bundesregierung die Länder bei der Stilllegung von Deponien.

Im Hinblick auf steuerrechtliche Maßnahmen wird auf die Beantwortung der Frage 1 verwiesen.

11. Erwartet die Bundesregierung die Erhöhung oder Einführung von Gebühren für den Fall, dass die gebildeten Rückstellungen und sonstigen finanziellen Mittel nicht ausreichen?

Der Bundesregierung liegen hierzu keine Informationen vor.