



Bundeskartellamt | Kaiser-Friedrich-Str. 16 | 53113 Bonn

Herrn
Friedhelm Ortgies
Mitglied des Landtags NRW
Vorsitzender des Ausschusses für Klimaschutz,
Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft und
Verbraucherschutz
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Der Präsident
Andreas Mundt

Telefon: +49 (0) 228 94 99 - 200

Telefax: +49 (0) 228 94 99 - 140

L1@bundeskartellamt.bund.de

Über E-Mail sind nur informelle Kontakte möglich.
Hinweise zur elektronischen Kommunikation mit dem
BKartA finden Sie unter www.bundeskartellamt.de.

21. August 2015

Sehr geehrter Herr Abgeordneter,

am 21. April 2015 hat die Landesregierung dem Landtag den Entwurf des neuen „Ökologischen Abfallwirtschaftsplans NRW“ zur Herstellung des Benehmens mit den zuständigen Ausschüssen zugeleitet. In Kürze wird sich auch der von Ihnen geleitete Ausschuss für Klimaschutz, Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz mit dem Entwurf befassen.

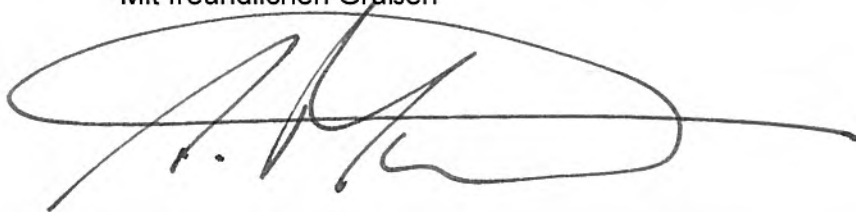
Ich erlaube mir den Hinweis, dass die derzeitige Fassung des Abfallwirtschaftsplans nach Einschätzung des Bundeskartellamtes kartellrechtliche Bedenken aufwirft. Als abfallwirtschaftliches Ziel der Landesregierung wird eine „landesweite Koordination einer langfristigen Anpassung der Kapazitäten“ formuliert (S.24). Eine gemeinsame Planung von Kapazitätsreduktionen durch Unternehmen, die in einem Wettbewerbsverhältnis zueinander stehen, stellt in der Regel eine Beschränkung des Wettbewerbs dar. Die Umsetzung dieser Planungen ist daher geeignet, beim Bundeskartellamt eine Untersuchung wegen des Verdachts auf Verstoß gegen das Kartellverbot auszulösen.

Dem Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen hat das Bundeskartellamt seine kartellrechtlichen Bedenken zum Abfallwirtschaftsplan bereits mitgeteilt. Das Schreiben der zuständigen 4. Beschlussabteilung vom 8. Oktober 2014 habe ich als Anhang beigefügt. In dem Schreiben hatte das Bundeskartellamt neben den kartellrechtlichen auch wettbewerbliche Bedenken in Bezug auf die Bildung von Entsorgungsregionen geäußert. Durch die nun noch engere Abgrenzung der

Entsorgungsregionen (fünf Regionen statt – wie ursprünglich vorgesehen – nur drei) werden diese wettbewerblichen Probleme tendenziell verschärft.

Für Rückfragen stehe ich Ihnen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, overlapping strokes. The signature is positioned below the text "Mit freundlichen Grüßen".



Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen
Herrn Ministerialdirigent Hans-Josef Düwel
Leiter der Abteilung IV
Schwannstr. 3
40476 Düsseldorf

4. Beschlussabteilung Die Vorsitzende

Telefon: 0228 9499-526

Telefax: 0228 9499-154

E-Mail: eva-maria.schulze@bundeskartellamt.bund.de

Über E-Mail sind nur informelle Kontakte möglich. Hinweise zur elektronischen Kommunikation mit dem BKartA finden Sie unter www.bundeskartellamt.de.

Aktenzeichen: **B 4 - 5/13-25**

8. Oktober 2014

Stellungnahme des Bundeskartellamtes zum Abfallwirtschaftsplan Nordrhein-Westfalen

Ihr Schreiben vom 13.05.2014 (Az. IV-3/IV-2-844.07)

Sehr geehrter Herr Ministerialdirigent Düwel,

vielen Dank für die Übersendung des Entwurfs des Abfallwirtschaftsplans Nordrhein-Westfalen, Teilplan Siedlungsabfälle, mit Ihrem Schreiben vom 13.05.2014. Das Bundeskartellamt hat zur Kenntnis genommen, dass Ihr Ministerium im Rahmen der Abfallwirtschaftsplanung in Nordrhein-Westfalen künftig verstärkt ökologische Ziele, insbesondere die Vermeidung von langen Transportwegen von Abfällen, verfolgen will. Nachfolgend möchten wir erläutern, mit welchen **wirtschaftlichen** und **kartellrechtlichen Folgen** bei einer Umsetzung des Abfallwirtschaftsplans in der vorliegenden Form aus Sicht des Bundeskartellamtes zu rechnen ist.

I. WIRTSCHAFTLICHE IMPLIKATIONEN

1. Entsorgungsregionen

a) Ihre Planungen

Der Entwurf des Abfallwirtschaftsplans (AWP) sieht vor, in Nordrhein-Westfalen drei Entsorgungsregionen zu bilden (Rheinland, Westfalen und das Gebiet des Zweckverbandes EKOCity). Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger haben sich für die Behandlung der ihnen

überlassenen Abfälle der innerhalb dieser Entsorgungsregionen jeweils vorhandenen Hausmüllverbrennungsanlagen und/oder mechanisch-biologischen Abfallbehandlungsanlagen zu bedienen (sog. Pool-Lösung). Innerhalb von zwei Jahren nach Bekanntgabe des AWP sollen die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger und die Anlagenbetreiber selbstständig entsprechende Vereinbarungen treffen. Ihr Ministerium behält sich das Recht vor, nach Ablauf der zwei Jahre die Zuweisung zu einer bestimmten Entsorgungsregion und den darin befindlichen Hausmüllverbrennungsanlagen und/oder mechanisch-biologischen Abfallbehandlungsanlagen durch Rechtsverordnung gegenüber den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern und den Anlagenbetreibern für verbindlich zu erklären (vgl. Seite 22 des AWP).

b) Bewertung

Durch die Bildung von drei Entsorgungsregionen in NRW wird der Markt für Verwertungsanlagen künstlich verkleinert. Die nachfragenden Entsorgungsträger haben weniger Möglichkeiten, die Vorteile des Wettbewerbs von Verwertungsanlagen zu nutzen; ihre Auswahlmöglichkeiten würden in Hinblick auf Qualität, Service und Wirtschaftlichkeit der Verwertung erheblich eingeschränkt. Mit der regionalen Begrenzung des Marktes ist eine Fehlallokation verbunden, die die Entsorgungsträger daran hindert, wirtschaftlich günstigere und qualitativ bessere Anlagen außerhalb der jeweiligen Entsorgungsregion zu nutzen.

Da die Entsorgungsträger weder Ausweichmöglichkeiten in anderen Landesteilen von NRW noch über das Bundesland hinaus haben, werden die Anlageneigner und –betreiber gegen die Folgen einer mangelhaften Anlagenauslastung geschützt. Es werden Angebote belohnt, die zu teuer oder qualitativ schlecht sind. Die Verwertungsanlagen haben weniger Anreize, in ihr Dienstleistungsangebot zu investieren, es zu modernisieren und es dem Bedarf der Nachfrager anzupassen. Die Entwicklung einer effizienten, preiswerten und qualitativ an Nachfragebedürfnisse angepassten Abfallverwertung wird durch die regionale Begrenzung des Marktgebietes behindert. Überkapazitäten und Altanlagen werden geschützt, nötige Anpassungen zumindest verzögert. Vor diesem Hintergrund sollte von einer Bildung von Entsorgungsregionen abgesehen werden.

Darüber hinaus könnte in einzelnen Fällen durch die Bildung von geschlossenen Entsorgungsregionen eine besonders starke Marktstellung einzelner Anlagenbetreiber entstehen. Dominante Marktstellungen erlauben es erfahrungsgemäß, die Preise mangels Wettbewerbsdruck über das in einem funktionsfähigen Wettbewerb hinausgehende Niveau hinaus zu Lasten der Entsorgungsträger anzuheben.

Neben der drohenden Wettbewerbsbeschränkung besteht ein erhebliches Risiko, dass der gewünschte ökologische Effekt durch die Bildung von Entsorgungsregionen gar nicht erreicht wird. Städte, die dicht an der Grenze einer Entsorgungsregion liegen, dürfen ihre Abfälle nicht mehr in einer nahe gelegenen Anlage jenseits der Grenze verwerten lassen. Stattdessen müssen sie eine Anlage in ihrer eigenen Entsorgungsregion nutzen, auch wenn diese mitunter deutlich weiter entfernt liegt. In Summe bleibt der ökologische Nutzen gering.

2. Kapazitätsanpassungen

a) Ihre Planungen

Mit dem neuen AWP soll die Entwicklung regionaler Kooperationen gefördert werden. Aus Sicht der Landesregierung gehört hierzu auch die landesweite Koordinierung einer langfristigen Anpassung der Kapazitäten bei den Abfallbehandlungsanlagen und Deponien (vgl. Seite 19 des AWP).

b) Bewertung

Die Hausmüllverbrennungsanlagen und mechanisch-biologischen Abfallbehandlungsanlagen in Nordrhein-Westfalen sind weitgehend ausgelastet. Die Gesamtkapazität der Verbrennungsanlagen beträgt laut dem AWP 6,1 Mio.t/a, der durchschnittliche Durchsatz der Jahre 2008-2010 lag bei rund 5,8 Mio. t/a. Die mechanisch-biologischen Abfallbehandlungsanlagen hatten im selben Zeitraum einen durchschnittlichen Durchsatz von 0,41 Mio t/a, was einer Auslastung von etwa 90 % entspricht. Sowohl bei den Verbrennungsanlagen als auch bei den mechanisch-biologischen Anlagen machen die Abfälle, die von öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern aus Nordrhein-Westfalen angeliefert werden, den größten Teil der Abfälle aus. Aber auch aus anderen Bundesländern und dem Ausland werden relevante Mengen an Abfällen in die Anlagen verbracht (vgl. Seite 16 und 17).

Diese Erkenntnisse decken sich mit den Ermittlungen des Bundeskartellamtes in verschiedenen Fusionsverfahren. Es ist nicht mehr ohne Weiteres davon auszugehen, dass Überkapazitäten am Markt verfügbar sind, da die Anlagenbetreiber neue Anlieferquellen (Gewerbeabfälle, Importe aus dem Ausland u.a.) gewinnen konnten.

Aufgrund verschiedener Faktoren (Bevölkerungsrückgang, stärkere Getrennterfassung von Bioabfällen u.a.) rechnet die Landesregierung in den nächsten Jahren zwar mit einem sinkenden Aufkommen an Abfällen, die in Verbrennungsanlagen oder mechanisch-biologischen Anlagen behandelt werden müssen. Dennoch ist schon allein aus wirtschaftlichen Gründen von einer koordinierten Rückführung der Kapazitäten abzuraten (zu den kartellrechtlichen Implikationen siehe unten). Eine vom Gesetzgeber vorgegebene Koordination der Verwertungskapazitäten birgt die Gefahr, dass nicht flexibel genug auf Entwicklungen reagiert werden kann, die nicht in die Planungen eingegangen sind. Dagegen werden sich ohne eine Koordination Anlagen, die qualitativ und preislich attraktive Angebote abgeben können, am Markt durchsetzen. Veraltete unrentable Anlagen hingegen werden stillgelegt.

3. Bestandsschutz

a) Ihre Planungen

Gemäß dem AWP-Entwurf bleiben bestehende Entsorgungsverträge öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger für die Dauer der Vertragslaufzeit unberührt. Diese Ausnahmeregelung gilt jedoch nur bei einem Vertragsabschluss vor dem Stichtag 17. April 2013 (vgl. Seite 22 des AWP). An diesem Tag hatte Ihr Ministerium mit einem Schreiben an die Müllverbrennungsanlagen und mechanisch-biologischen Abfallbehandlungsanlagen für Siedlungsabfälle in Nordrhein-Westfalen seine grundsätzliche Absicht angekündigt, künftig von der Möglichkeit verbindlicher Zuweisungen Gebrauch zu machen. Einzelheiten zu dem Vorhaben stünden noch nicht fest.

b) Bewertung

In einigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen laufen in absehbarer Zeit die Verträge zur Restmüllentsorgung aus. Kommunen, die auf der Suche nach einem neuen Anbieter von Verwertungsleistungen sind, sind wegen der derzeitigen rechtlichen Lage verunsichert und sehen sich in ihren Auswahlmöglichkeiten eingeschränkt. Selbst wenn die Landesregierung an ihrem Konzept der Entsorgungsregionen festhalten will, wäre es zu begrüßen, den Kommunen die Möglichkeit europaweiter Ausschreibungen und die damit verbundene Wahl des wirtschaftlichsten Angebotes solange zu belassen, bis der AWP tatsächlich umgesetzt ist. Sollte vor Inkrafttreten des AWP in einer Ausschreibung ein Anbieter den Zuschlag erhalten, der seinen Standort außerhalb der vorgesehenen Entsorgungsregion hat, sollte dieser Vertrag auch nach Inkrafttreten des AWP aufrechterhalten werden dürfen.

II. KARTELLRECHTLICHE IMPLIKATIONEN

Nach § 30 KrWG sind die Länder verpflichtet, einen Abfallwirtschaftsplan aufzustellen. Die Länder haben dabei auch grundsätzlich die Möglichkeit, den Entsorgungspflichtigen verbindlich Abfallentsorgungsanlagen zuzuweisen (§ 30 Abs. 1 S. 4 KrWG in Verbindung mit § 30 Abs. 4 KrWG).

Mit dem von Ihnen konkret vorgelegten Entwurf, der die Bildung von Entsorgungsregionen und eine landesweit koordinierte Rückführung der Kapazitäten vorsieht, gehen allerdings kartellrechtliche Bedenken einher. Die Landesregierung darf Marktteilnehmer nicht zu einem kartellrechtswidrigen Verhalten veranlassen. Der Bundesverband der Deutschen Entsorgungs-, Wasser- und Rohstoffwirtschaft e.V. (BDE), die Arbeitsgemeinschaft Stoffspezifische Abfallbehandlung e.V. (ASA) und die Sparte Abfallwirtschaft und Stadtreinigung VKS im Verband kommunaler Unternehmen e.V. (VKU) wurden laut Aussagen der Verbände dazu aufgefordert, zum AWP gemeinsam Stellung zu beziehen. In der Stellungnahme schlagen die Verbände vor, dass „bis zum Jahr 2020 durch die freiwillige Reduzierung der Behandlungskapazitäten eine Auslastung der jeweiligen Behandlungsanlagen von etwa 75 % durch die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsmengen erreicht werden“. Hierzu bedürfe es „einer vertiefenden Diskussion mit den Anlagenbetreibern und deren Gesellschaftern“. Ferner heißt es, BDE, ASA und VKU seien bereit, „eine Selbstverpflichtungserklärung abzugeben, die Müllverbrennungsanlagen in Nordrhein-Westfalen ebenfalls möglichst ortsnah mit Abfällen aus Industrie, Handel, Handwerk und Gewerbe auszulasten“.

In der Stellungnahme der Verbände sind Kooperationsformen angesprochen, die in einem klaren Konflikt zu deutschem und europäischem Kartellrecht stehen. Gemeinsame Planungen von Kapazitätsreduktionen und Mengenzuordnungen durch Unternehmen, die in einem Wettbewerbsverhältnis zueinander stehen, stellen schwere Beschränkungen des Wettbewerbs dar. Zu berücksichtigen ist dabei auch, dass die angesprochenen gemeinsamen Planungen nicht nur Auswirkungen auf die Verwertung von Hausmüll, sondern auch auf die Verwertung von Gewerbeabfällen haben.

Zusammenfassend muss aus wirtschaftlicher und kartellrechtlicher Sicht festgestellt werden, dass die im Entwurf für den AWP vorgesehenen Regionenzuweisungen und koordinierten Kapazitätsreduktionen zu einer erheblichen Beschränkung des Wettbewerbs von Anlagenbetreibern in Nordrhein-Westfalen und den angrenzenden Bundesländern führen wird. Die Verwer-

tung von Restmüll aus privaten Haushalten ebenso wie von Gewerbeabfällen, die nicht als Sekundärrohstoff weiter verwertet werden können, wird durch die künstliche Verknappung von Verbrennungskapazitäten verteuert. Während der umweltpolitische Nutzen zweifelhaft ist, werden sich die steigenden Preise in der Müllverbrennung vor allem zu Lasten der Kommunen und der mittelständischen Entsorgungsunternehmen auswirken und Gebührensteigerungen ebenso wie weitere Konzentrationstendenzen im Entsorgungsmarkt bewirken.

Mit freundlichen Grüßen

Eva-Maria Schulze