

# **Validierung der abfallwirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die öffentlich- rechtlichen Entsorgungsträger und Entsorgungsanlagenbetreiber in NRW**

## ***Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse***

**Untersuchung im Auftrag des VKS im VKU Nordrhein-Westfalen mit Unterstützung  
der kommunalen Spitzenverbände in Nordrhein-Westfalen**

**Köln, 7. September 2009**

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)  
Arbeitsbereich Umwelt

D-50968 Köln  
Tel.: +49 221340308 12  
Fax: +49 221340308 28

Dr. Arno Bunzel und Maic Verbücheln  
e-mail: [verbuecheln@difu.de](mailto:verbuecheln@difu.de)  
web: <http://www.difu.de>

## 1 Anlass und Ziele der Untersuchung

Das Umweltministerium des Landes NRW (MUNLV) hat erstmals den Entwurf eines Abfallwirtschaftsplans – Teilplan Siedlungsabfälle (AWP - NRW) vorgelegt, der zum 1. Januar 2010 landesweit in Kraft treten soll.

Diese Untersuchung bezieht sich auf die voraussichtlichen Auswirkungen des geplanten landesweiten AWP, insbesondere in Bezug auf die zu erwartenden Auswirkungen auf die Kostenstruktur und die Entwicklung der Abfallgebühren, wenn die zurzeit bestehenden verbindlichen Zuweisungen von zu beseitigenden Siedlungsabfällen zu bestimmten MVAs in den Regierungsbezirken Düsseldorf und Köln wegfallen.

Anlass der Untersuchung sind erhebliche Unsicherheiten und grundlegend unterschiedliche Einschätzungen der Beteiligten über die Folgen eines in dieser Weise gefassten neuen AWP. Dabei geht es vor allem um folgende Aspekte:

- *Umsetzung der europarechtlich vorgegebenen abfallwirtschaftlichen Grundprinzipien der Nähe und Entsorgungsautarkie,*
- *Gewährleistung einer auch mit Blick auf die Erfordernisse des Klimaschutzes möglichst umweltschonenden Abfallentsorgung,*
- *Wirtschaftlichkeit der vorhandenen (und nicht vollständig refinanzierten) Anlagen und deren Preisgestaltung gegenüber den öRE,*
- *die Auswirkungen auf die Abfallgebühren in den Kommunen.*

Ziel der Studie war es, die Auswirkungen des im Entwurf befindlichen AWP zu validieren und hierbei die Vereinbarkeit der Vorgaben mit der abfallwirtschaftlichen Realität zu überprüfen. Methodisch basiert die Untersuchung im Wesentlichen auf drei Bausteinen:

- *schriftliche Befragung der Betreiber von MBAs und MVAs zu wichtigen Grunddaten der jeweiligen Anlagen im Status quo (Rücklauf 90 Prozent),*
- *vertiefende Interviews ausgewählter öRE auf der Basis der Analyse von sekundären Quellen (Abfallwirtschaftskonzepte, Stellungnahmen, sonstige Unterlagen etc.),*
- *vertiefende Interviews ausgewählter Anlagenbetreiber bzw. öRE mit Anlagenbeteiligungen.*

Die durchgeführten Berechnungen wurden in Anlehnung an die von Prof. Gallenkemper (INFA) benutzten Methode zur modellhaften Darstellung der Preis- und Gebührentwicklungen, die im Auftrag des MUNLV erarbeitet wurde, durchgeführt.

Angestrebt war eine enge Einbindung des MUNLV in diese Validierung, die das MUNLV allerdings u. a. unter Hinweis auf den engen Zeitrahmen des Planungsverfahrens leider ablehnte.

Das Zeitfenster für die Untersuchung war insgesamt äußerst gering. Eine flächendeckende Erhebung und Analyse wurde deshalb nicht angestrebt. Die Untersuchung erfolgte stichprobenhaft anhand ausgewählter öRE und Beseitigungsanlagen. Die Übertragbarkeit der Ergebnisse wurde im Rahmen eines Workshops am 21. August 2009 mit verschiedenen öRE und Anlagenbetreibern überprüft. Die Untersuchung beansprucht keine Repräsentativität. Sie enthält allerdings wichtige Hinweise und valide Trends für die Relevanz bestimmter Auswirkungen, aus denen sich weiterer Klärungsbedarf vor Verabschiedung eines neuen landeseinheitlichen AWP ableiten lässt.

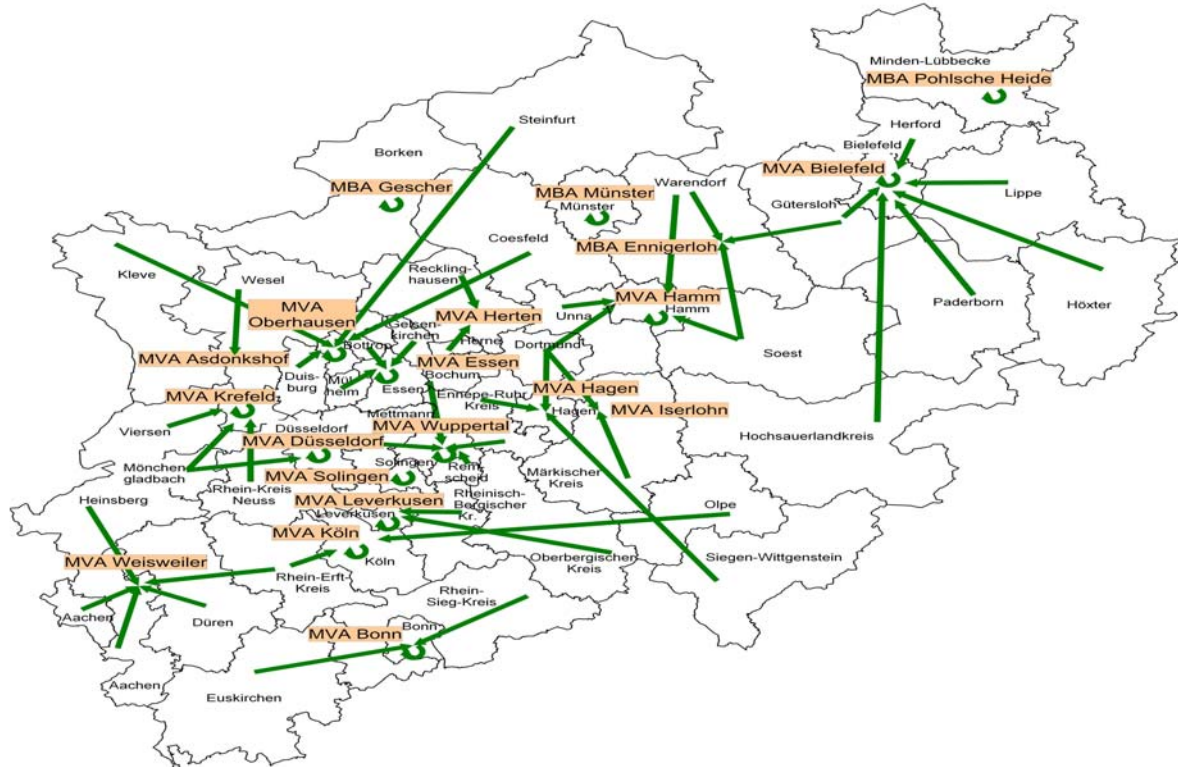
## 2 Untersuchungsergebnisse zum Status quo

In NRW sind vier MBAs und sechzehn MVAs in Betrieb, in denen Siedlungsabfälle behandelt werden. Von den 54 Kreisen und kreisfreien Städten sind aktuell - soweit ersichtlich - 33 an Anlagen über Zweckverbände, öffentlich-rechtliche Zweckvereinbarungen oder auf gesellschaftsrechtlicher Grundlage beteiligt und kommen auf diesem Wege ihrer gesetzlich gebotenen Beseitigungspflicht nach. 21 Kreise und kreisfreie Städte sind derzeit erkennbar nicht in ent-

sprechender Weise gebunden. Von diesen besitzen nach Maßgabe der AWP der Regierungsbezirke Düsseldorf und Köln sieben eine verbindliche Zuweisung zu einer bestimmten MVA.

Der nachfolgenden Abbildung sind die Standorte der Behandlungsanlagen in NRW sowie die Abfallströme der öRE zu den jeweiligen Behandlungsanlagen zu entnehmen. Es ist allerdings zu beachten, dass die Grafik lediglich die Grundstruktur der Hauptabfallströme erkennen lässt und im Detail somit durchaus ergänzungsbedürftig sein kann. Auch sind Abfallströme aus Sortieranlagen, die etwa auf der Basis von Systemausschreibungen genutzt werden, nicht erfasst.

**Abbildung 1: Übersicht der Siedlungsabfallströme in NRW**



Quelle: Eigene Darstellung.

Erkennbar ist die relativ große Dichte von MVAs in den Regierungsbezirken Düsseldorf und Köln. Des Weiteren wird deutlich, dass die Abfallströme sich im Wesentlichen an dem Prinzip der Nähe ausrichten. Die Emissionen der MVAs in NRW liegen deutlich unterhalb der vorgeschriebenen Vorgaben der 17. BImSchV und erfüllen somit einen sehr hohen Umweltstandard. Vor diesem Hintergrund kann insgesamt festgehalten werden, dass in NRW in der Vergangenheit überwiegend von den öffentlichen Gebietskörperschaften eine Entsorgungsstruktur aufgebaut worden ist, die dem Prinzip der Entsorgungsnähe bei den Beseitigungsabfällen Rechnung trägt. Ebenso sind die relativ kurzen Wege der Beseitigungsabfälle in die Entsorgungsanlagen unter dem Gesichtspunkt des Klimaschutzes positiv zu bewerten.

## 2.1 Auslastung der Anlagen

Der Anteil der den MVAs und MBAs von den öRE auf der Grundlage von Zuweisungen bzw. langfristigen Verträgen gelieferten Siedlungsabfälle an der Gesamtauslastung der Anlagen weist gravierende Unterschiede auf (38 bis zu 90 Prozent). Zu berücksichtigen ist dabei auch, dass die verfügbaren Kapazitäten der Anlagen sehr unterschiedlich sind. Die Spannweite reicht hier von unter 100 000 Tonnen bis zu über 700 000 Tonnen. Dementsprechend weisen einige Behandlungsanlagen freie, d.h. nicht langfristig gegenüber öRE gebundene Kapazitäten auf, die die Gesamtkapazitäten anderer Anlagen um ein Mehrfaches übersteigen. Obwohl die Gesamtauslastung der Anlagen derzeit noch als gut bezeichnet werden kann, können in einigen Anlagen noch Kapazitäten kurzfristig frei gemacht werden, um Mengen einer ausschreibenden Gebietskörperschaft aufzunehmen.

Die Vertragslaufzeiten, mit denen sich öRE an bestimmte MVAs oder MBAs gebunden haben, variieren, so dass auch die auf diese Weise gesicherte Auslastung zwischen den Anlagen Unterschiede aufweist. Diesbezüglich liegen Angaben von 12 Anlagen vor. Bei einigen Anlagenbetreibern laufen Verträge über die Lieferung von Siedlungsabfällen schon in 2010 aus. Ab 2014 laufen weitere Verträge auch bei anderen Anlagen aus. Besonders gravierend erscheint das Auslaufen des Vertrags in einem Fall, da hier die vertraglich gebundene Lieferung zu 100 Prozent betroffen ist. Rückschlüsse auf die Situation bei den acht MVAs bzw. MBAs, die hierzu keine Angaben gemacht haben, lassen sich hieraus nicht ziehen.

## **2.2 Restabschreibungszeiten der Anlagen**

Erhebliche Unterschiede weisen die Behandlungsanlagen im Hinblick auf die mit Stand August 2009 zugrunde liegende Dauer der Abschreibung auf. Hier liegen Angaben von zwölf Anlagenbetreibern vor. Keine der aufgeführten Anlagen ist derzeit „abgeschrieben“. Der Abschreibungszeitraum reicht in einer Mittelbetrachtung von 2017 bis 2041. Zu beachten ist, dass die meisten Anlagen für Teilbereiche verschiedene Abschreibungsdaten besitzen. Bei neuen Ersatzinvestitionen würden sich diese Teilbereiche wiederum verlängern.

## **2.3 Entsorgungspreise**

Die Nettopreise bezogen auf eine Tonne Beseitigungsabfall lagen zum Erhebungszeitraum für langfristige Verträge mit öRE in einer Preisspanne zwischen ca. 90 (billigste Anlage) und 190 Euro (teuerste Anlage). Die Preisdifferenzen erklären sich unter anderem aus dem Alter der Anlagen, denn eine neuere Anlage hat regelmäßig höhere Errichtungskosten nach sich gezogen als eine ältere Anlagen. Das Mittel der Nettopreise liegt bei ca. 140 Euro. Erkennbar ist auch, dass die Preise bei langfristigen Verträgen zwischen öRE auf der Grundlage des Kostendeckungsprinzips kalkuliert sind, worin sich auch die hohen Vorhaltekosten für eine MVA widerspiegeln. Außerdem bietet ein öRE mit eigener MVA auch einem anderen öRE in der Regel den Preis, den er selbst für die Beseitigung seiner Abfälle aufbringen muss, denn ansonsten würden die Gebührenzahler in dem Gebiet des öRE mit MVA die Gebührenzahler im Gebiet des öRE ohne MVA subventionieren.

Aktuell lassen sich nach Angaben von öRE am Markt aber Preisangebote in Höhe von ca. 85 Euro (außerhalb von NRW noch niedriger) finden. Die Preise auf dem Spotmarkt liegen noch niedriger und sind bei 60 - 80 Euro/Tonne angesiedelt. Insgesamt muss festgehalten werden, dass Preise zwischen 60 und 85 Euro/Tonne nach Angaben von befragten Anlagenbetreibern häufig nicht kostendeckend sein können, da wegen der hohen Vorhaltekosten ein Preis in diesem Preissegment betriebswirtschaftlich schlechthin nicht darstellbar ist, sondern allenfalls darauf zurückgeführt werden kann, dass freie Kapazitätsspitzen in einer MVA ausgelastet werden.

Hingewiesen wurde zum Teil auf den Wegfall der Preisprüfung durch die Aufsichtsbehörde, welche in der früher geltenden Fassung des LAbfG nach § 18 Abs. 1a noch vorgesehen war. Die Preisprüfung sei aber ein unverzichtbares und objektives Korrektiv bei verbindlichen Zuweisungen und Voraussetzung für eine „faire“ Preisgestaltung gegenüber den gebundenen öRE.

## **3 Einschätzungen zu den Konsequenzen bei einem Wegfall der Zuweisung von Abfällen und deren Validität**

Die vorhandenen MVAs und MBAs weisen nicht nur hinsichtlich der Frage bestehender Zuweisungen, sondern auch hinsichtlich vorhandener Kapazitäten, Auslastungen, bestehender längerfristiger vertraglicher Bindungen, Abschreibungszeiträume, Kostenstrukturen, räumlichen Verflechtungen sowie Kooperationsstrukturen und -kulturen unterschiedliche Ausgangsbedingungen auf, so dass die Einschätzungen zu den Konsequenzen bei einem Wegfall der Zuweisung von Abfällen eine gewisse Variabilität aufweisen, in wichtigen Grundtendenzen aber übereinstimmen.

Vorab soll darauf hingewiesen werden, dass öRE insbesondere anmerken, dass die Erstellung des Entwurfs eines landesweiten AWP zu früh erfolgt, da mit der Anpassung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes an die neue EU-Abfallrahmenrichtlinie im Jahr 2010 eine rechtliche Umbruchphase vorliegt. Nach vorherrschender Meinung der öRE wurde es als notwendig be-

trachtet, dass in dieser Umbruchphase die Rahmenbedingungen in NRW weitestgehend unangetastet bleiben und das Gesetzgebungsverfahren und die praktischen Auswirkungen erst abzuwarten seien. Zudem wurde empfohlen, dass ein landeseinheitlicher AWP ab dem Jahr 2010 zwar in Vollzug gesetzt werden kann, dieser AWP allerdings inhaltlich 1:1 die fünf bestehenden Abfallwirtschaftspläne in den fünf Regierungsbezirken (einschließlich der verbindlichen Zuweisungen in den Regierungsbezirken Köln und Düsseldorf) übernimmt und eine inhaltliche Fortschreibung später z.B. erst im Jahr 2013 erfolgt. Zu diesem Zeitpunkt wären dann auch die Neufassung des § 29 KrW-/AbfG sowie erste Auswirkungen des neuen KrW-/AbfG auf der Grundlage der neuen EU-Abfallrahmenrichtlinie besser abschätzbar.

### **3.1 Europaweite Ausschreibungen nach Wegfall der Zuweisung und Auslaufen von Verträgen**

Für die nicht über Beteiligungen an eine MVA oder MBA gebundenen öRE ist das wahrscheinlichste Szenario nach Wegfall der Zuweisung und Auslaufen vertraglicher Bindungen gekennzeichnet durch einen Preiswettbewerb der nordrhein-westfälischen Anbieter auf der Basis von europaweiten Ausschreibungen bei bereits bestehenden und weiter wachsenden Auslastungsproblemen. Einige Verträge laufen bereits im Jahr 2010 aus. Auf der anderen Seite existieren bestehende Verträge, die noch bis 2025 gültig sind.

Offen erscheint der Stand der Überlegungen zur angestrebten Dauer von Anschlussverträgen. Jedenfalls sehen sich die beteiligten öRE zumindest teilweise nicht durch die Vorgaben des LAbfG eingengt, der den Nachweis einer zehnjährigen Entsorgungssicherheit verlangt. Diskutiert wurden Vertragslaufzeiten von drei, fünf oder acht Jahren. Zur Begründung wird auf die bestehenden Überkapazitäten in NRW verwiesen.

Bei der derzeitigen Auslastung der MVAs/MBAs kann nicht davon ausgegangen werden, dass bei auslaufenden Verträgen in gleichem Umfang Mengen zur Beseitigung ausgeschrieben werden, wie zuvor vertraglich gebunden waren.

Als denkbare alternative Behandlungswege kommen u. a. folgende in Betracht:

1. Kurzfristig könnten Abfallmengen am Spotmarkt untergebracht werden (60-80 Euro/Tonne), womit aber kein Beitrag zu einer zehnjährigen Entsorgungssicherheit geleistet wird.
2. Ausschreibung von Teilmengen zur energetischen Verwertung nach Vorsortierung z.B. in MBAs. Hierbei sind abhängig von den Stoffströmen - wie hoch- oder niederkalorische Fraktionen - verschiedene Behandlungen möglich.
3. Vorbehandelte Beseitigungsabfälle werden in einer EBS-Anlage thermisch verwertet (60-85 Euro /Tonne). Weiter sinkende Preise sind hier zu erwarten.
4. Auf der Grundlage von Systemausschreibungen wird das gesamte Entsorgungspaket z.B. von der Sortierung, Vorbehandlung, Verwertung und Beseitigung an einen dritten Dienstleister vergeben.

In welchem Maße öRE im Falle notwendiger Neuausschreibungen von diesen Möglichkeiten Gebrauch machen werden, ist derzeit nicht abschließend vorhersehbar. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass zumindest ein Teil der öRE Systemausschreibungen vorziehen werden. In diesem Falle haben private Anbieter häufig strukturelle Vorteile, weil diese die gesamte Entsorgungskette anbieten können. Die bekanntlich volatilen Abfallströme sind bei Systemausschreibungen von den öRE in der Regel nicht zu steuern und zu kontrollieren. Aus den Befragungen der öRE ergab sich, dass bei Ausschreibungen im Zweifelsfall der Preis und nicht das Prinzip der Nähe im Vordergrund stehen wird.

### **3.2 Neue interkommunale Kooperationen**

Als alternative Option zur Gewährleistung einer langfristigen Entsorgungssicherheit wird das Eingehen neuer regionaler Kooperationen erwogen, die entweder in der Form einer Beteiligung an Anlagen oder auf anderer vertraglicher Grundlage beruht. Derzeit sind in NRW einige interkommunale Kooperationen wie etwa Eko-City, Zweckverband Entsorgungsregion West (ZEW) etc. gut etabliert. Es werden viele Vorteile von Kooperationen gesehen. Diese sind u.a.

- Preis- und Gebührenstabilität,
- Einflussmöglichkeiten,
- langfristige Entsorgungssicherheit,
- gemeinsame Vertretung von Interessen,
- Gewährleistung eines hohen Umweltschutzniveaus,
- genaue Kenntnis über den Verbleib der Abfallströme.

Trotz der von vielen öRE erkannten Vorteile solcher Modelle und grundsätzlicher Sympathie hierfür ist Skepsis hinsichtlich der kurzfristigen Umsetzungschancen dieser Option zu erkennen. Gründe hierfür sind einerseits der erwartete Preisverfall auf dem Markt für Beseitigungsabfälle und andererseits die typischen zeitlichen Schwierigkeiten, die bei der Initiierung von interkommunalen Kooperationen auftreten. Die erfolgreiche Initiierung von neuen Kooperationen braucht Zeit und „einen langen Atem“. Vor diesem Hintergrund könnte die Einräumung einer Übergangszeit auf der Grundlage des derzeitigen Rechtsrahmens konstruktiv genutzt werden, um interkommunale Kooperationen zu initiieren.

### 3.3 Preisverfall

Das entscheidende Kriterium für die Vergabe von Entsorgungsleistungen für Abfälle zur Beseitigung ist der Preis der angebotenen Leistung. Es ist davon auszugehen, dass die öRE bei Neuausschreibungen der Leistungen Preise realisieren können, die deutlich unter den heutigen Entsorgungspreisen liegen. Preise von unter 85 Euro/Tonne würden für Vertragszeiträume von fünf bis acht Jahren bereits heute am Markt angeboten, wobei zweifelhaft ist, ob diese Preise für MVAs kostendeckend sein können. Es erscheint daher nicht ausgeschlossen, dass sich ein Preisniveau einstellen wird, das unterhalb des niedrigsten derzeit für langfristige Verträge vereinbarten Preises liegt und sich dem heutigen Niveau des Spotmarktes 60 - 80 Euro/Tonne annähert. Dass es in der Grundtendenz zu einer solchen Entwicklung kommen wird, wird von allen Akteursgruppen angenommen. Den vorgenommenen Beispielberechnungen sind verschiedene Preisvarianten zugrunde gelegt.

Hintergrund hierfür sind die derzeitigen abfallwirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Auf der einen Seite haben sich in den letzten Jahren die Stoffströme verändert und das Aufkommen an zu beseitigenden Abfällen ist geringer geworden. Bei konsequenter Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie ist mit einer noch stärkeren Separation der Abfallströme zu rechnen. Hierzu trägt u.a. auch die mögliche Einführung einer flächendeckenden Biotonne bei. In einigen Regionen wird das Abfallaufkommen deshalb weiter sinken. Auf der anderen Seite sind Überkapazitäten vorhanden, die durch einen Zubau von neuen Kapazitäten etwa im Bereich der EBS-Anlagen noch steigen werden. In NRW sind derzeit drei EBS-Kraftwerke in Betrieb, die eine Gesamtkapazität von 305 000 Tonnen besitzen. Im Einzugsgebiet NRW (unter Berücksichtigung der Nachbarländer) werden derzeit weitere sieben EBS-Anlagen betrieben, die eine Gesamtkapazität von 905 000 Tonnen aufweisen werden.<sup>1</sup> Die Konkurrenzkapazität für MVAs beläuft sich somit bereits auf ca. 1,2 Mio. Tonnen. In NRW sollen bis 2013 drei neue EBS-Kraftwerke gebaut werden, deren Kapazitäten mit 535 000 Tonnen angegeben werden. Abfälle, die bisher in Beseitigungsanlagen behandelt wurden, werden - so die Einschätzung einiger öRE - zunehmend zu niedrigeren Umweltstandards und niedrigeren Preisen nach Vorsortierung in günstigeren EBS-Anlagen behandelt. Der Behandlungspreis in EBS-Anlagen liegt heute zwischen 60 und 85 Euro und wird kurzfristig - abhängig von den Energiepreisen für Primärenergieträger - auf Preise zwischen 45 und 65 Euro/Tonne fallen. Von einer Steigerung der Konkurrenzsituation ist deshalb auszugehen. Zudem sind die Abfallmengen z.B. im Bereich des Gewerbes durch die Wirtschaftskrise stark zurückgegangen. Die Akquise auf dem Spotmarkt wird dadurch deutlich erschwert.

Diese Ausgangslage führt zu deutlichen Vorteilen der Nachfragerseite bei der Preisbildung am Markt. Bei einem Wegfall von öRE-Mengen ist eine 1:1-Kompensation zu gleichen finanziellen Konditionen somit ausgeschlossen. Dabei darf nicht verkannt werden, dass eine langfristige Preisentwicklung kaum abschätzbar ist. In anderen „Märkten“ hat sich z.B. gezeigt, dass etwa ein

---

<sup>1</sup> Prognos.

Zurückgehen von Anbietern durch Wettbewerb und Konkurrenzdruck am Markt dazu führen kann, dass mittel- bis langfristig ein Markt von wenigen Anbietern (Oligopol) entsteht, der im schlechtesten Fall dann zur Errichtung einer Regulierungsbehörde führt (siehe hierzu auch 3.9).

### **3.4 Gegenläufige Entwicklung der Abfallgebühren**

Bei den öRE, die Entsorgungsleistungen zu günstigeren Preisen einkaufen können, ist von einer Reduzierung der Abfallgebühren für die Bürger auszugehen. Die Kosten der Abfallbeseitigung durch die MBAs und MVAs haben üblicherweise etwa zu 50 Prozent Anteil an den Abfallgebühren (Fragebogenauswertung).

Demgegenüber werden sich die Gebühren bei den öRE, welche aufgrund von Beteiligungen an eine Beseitigungsanlage gebunden sind, erhöhen. Modellrechnungen machen deutlich, dass die Auslastung der Anlagen nach Auslaufen der bestehenden Verträge nur zu Konditionen erreicht werden kann, die am Markt konkurrenzfähig sind. Die damit zu erwartenden Einnahmeausfälle müssen kompensiert werden. Eine Kostendeckung der Anlagen wird deshalb nur über eine Anhebung der Gebühren in den beteiligten Gebietskörperschaften oder durch Zuschüsse aus den öffentlichen Haushalten zu erreichen sein. Der Umfang variiert in Abhängigkeit von den am Markt zu erzielenden Preisen.

Insgesamt hat sich im Rahmen der Untersuchung deutlich gezeigt, dass Preise für die Beseitigung von Abfällen von 60 – 85 Euro pro Tonne betriebswirtschaftlich nicht darstellbar sind und nur deshalb für freie Kapazitätsspitzen angeboten werden, weil bereits heute die hohen Vorhaltekosten über den kostendeckend kalkulierten Preis über die Gebühren abgedeckt werden. Jede zusätzliche Auslastung von Kapazitäts-Freispitzen ermöglicht damit zusätzliche Einnahmen, die sich positiv auf die gesamte Kostenstruktur und die Abfallgebühren auswirken (siehe hierzu auch 3.9).

### **3.5 Vorzeitige Beendigung von Verträgen bzw. Ausstieg aus bestehenden Kooperationen**

Große Preisunterschiede können zwischen benachbarten Gebietskörperschaften entstehen und angesichts ihrer Gebührenwirksamkeit erhebliche politische Probleme auslösen, deren Konsequenzen vielfältig sein können. Der gebührenwirksame Preisverfall und dessen politische Brisanz könnten deshalb auch Diskussionen über den Fortbestand bestehender Beteiligungen und sonstiger Kooperationen auslösen. Nicht ausgeschlossen werden kann, dass sich angesichts signifikanter Preisunterschiede einzelne öRE entschließen werden, aus bestehenden Verträgen auszusteigen, wenn die Preisvorteile größer sind als die Kosten einer vorzeitigen Vertragsbeendigung. Die Neuordnung der Beteiligungsverhältnisse könnte die wirtschaftliche Basis der betroffenen Anlagen, insbesondere aber auch deren Auslastung, noch einmal empfindlich treffen. Eine solche Entwicklung erscheint nicht zwingend. Offen bekannt zu solchen Überlegungen hat sich verständlicherweise keiner der an der Untersuchung beteiligten öRE. Die Untersuchung erbrachte aber umgekehrt auch keinen Hinweis darauf, warum eine solche Entwicklung ausgeschlossen sein sollte. Käme es zu einem Präzedenzfall, könnte dieser beispielgebend für Nachahmer sein. In der Konsequenz birgt der Entwurf des AWP's damit die Gefahr, dass in NRW die gesamte zurzeit bestehende Entsorgungsstruktur aus den Fugen gerät, die etwa unter dem Gesichtspunkt der Entsorgungsnähe positiv zu bewerten ist (siehe hierzu auch 3.9).

### **3.6 Prinzip der Nähe – Zunahme von Transportwegen**

Dem Prinzip der Nähe kommt in Anbetracht der Bedeutung des Preises bei Vergabeentscheidungen nur eine untergeordnete Bedeutung zu. Allenfalls bei geringen Preisunterschieden wird das Prinzip der Nähe entscheidungsrelevant sein. Eine stärkere Gewichtung des Prinzips der Nähe wird u. a. wegen der bestehenden Unsicherheiten bei seiner Auslegung nicht in Betracht gezogen. Es ist davon auszugehen, dass bei entsprechenden Angeboten das Prinzip der Nähe sehr weit ausgelegt werden wird und auch entfernte Beseitigungsanlagen in NRW zum Zuge kommen können. Bei Systemausschreibungen ist zudem zu beachten, dass die Entsorgungswege der Abfallmengen häufig nicht mehr nachvollziehbar sind. Zudem könnte nach Vorsortierung ein Teil der Abfallmengen als Abfall zur Verwertung an noch entfernter gelegene Standorte gebracht

werden. Nach den Ergebnissen der Untersuchung ist fraglich, ob und in welcher Weise das Prinzip der Nähe auf der Grundlage des geplanten AWP's effektiv umgesetzt werden kann. Auch in diesem Punkt bedarf es u. E. einer Präzisierung durch das MUNLV.

Unter dem Gesichtspunkt zunehmender Transportwege ist auch von Bedeutung, dass die Anlagenbetreiber nach den Ergebnissen der Befragung überwiegend beabsichtigen, freie Kapazitäten auch durch Abfallimporte aus dem Ausland oder aus anderen Bundesländern auszulasten, falls der Entwurf des landeseinheitlichen AWP's unverändert umgesetzt wird.

Bei einer entsprechenden Auslegung des Prinzips der Nähe ist eine Zunahme der Transportwege und der damit einhergehenden Umweltbelastungen verbunden. 50 Prozent der Anlagenbetreiber gehen davon aus, dass die Transporte bzw. die Transportkilometer steigen werden. Steigerungen von bis zu 60 Prozent werden erwartet. Die durch längere Transportwege bedingten höheren Transportkosten werden den Preisvorteil günstiger Angebote in der Regel nicht aufwiegen können. Insoweit würde aber auch dem Klimaschutz nicht Rechnung getragen.

### **3.7 Umweltstandards und Verwertung von Sekundärwertstoffen**

Kostenwirksame Investitionen in eine Verbesserung des Umweltstandards einer Behandlungsanlage und die Vorsortierung von Sekundärwertstoffen werden angesichts des Preiswettbewerbs nur noch getätigt werden, falls diese am Markt honoriert werden. Dies dürfte mittelfristig einen Rückfall auf das Niveau der gesetzlichen Mindeststandards bewirken und den im AWP enthaltenen Zielen, einen Beitrag zum Klimaschutz zu leisten und einen hohen Umweltschutzstandard zu realisieren, zuwiderlaufen. Zu benennen ist auch, dass mit einem steigenden Kostendruck heute noch aufwendig und hochwertig betriebene Rauchgasreinigungsstandards zurückgefahren werden. Zu bedenken ist auch dass die Standards der Filtertechniken etwa in EBS-Anlagen unterhalb der von MVA liegen. Angesichts niedrigerer Preise der energetischen Entsorgung (MVAs, Mitverbrennung, EBS-Kraftwerke) von Abfällen besteht generell wenig Anreiz zur Separierung von Stoffströmen, die recycelt werden. Diese Entwicklung wird wegen des im Rahmen der Wirtschaftskrise eingetretenen Preisverfalls von Sekundärrohstoffen noch verstärkt. Die vor allem von der Privatwirtschaft aufgebaute Infrastruktur zum Recycling von Stoffströmen ist damit wirtschaftlich gefährdet.

### **3.8 Kommunale Energieversorgung**

MVAs besitzen zum Teil eine Schlüsselfunktion für die kommunale Wärme- und Energieversorgung. Mehrere MVAs besitzen einen langfristigen Versorgungsauftrag. Da die Wärmeversorgung regional ausgerichtet ist, können bei einem Wegfall der Wärmemengen aus der MVA diese nicht durch andere Quellen kurzfristig bzw. nur unter Einsatz von Primärenergieträgern ausgeglichen werden. Die Versorgung der Bürger mittels dieser Infrastruktur könnte gefährdet sein. Die insoweit bestehenden Zusammenhänge mit der Energiewirtschaft sind u. E. allerdings bislang nicht ausreichend analysiert. Auch in dieser Hinsicht besteht weiterer Untersuchungsbedarf, vor Verabschiedung eines landeseinheitlichen AWP's, der eine inhaltliche Änderung der abfallwirtschaftlichen Rahmenbedingungen vorsieht.

### **3.9 Mögliche Marktbereinigung/Volkswirtschaftliche Auswirkungen**

Eine mittel- und langfristige Prognose der Entwicklung des Marktes für Beseitigungsabfälle kann angesichts der vorliegenden Informationen nur mit aller Vorsicht und im Sinne einer auf Plausibilität beruhenden Kette von Annahmen vorgenommen werden. Hier bedarf es weitergehender Analysen, die auch die internationalen Entwicklungen und die Folgen der noch ausstehenden Umsetzung der geänderten Abfallwirtschaftsrahmenrichtlinie durch das KrW/AbfG des Bundes mit einbeziehen.

Angesichts der bestehenden und tendenziell weiter wachsenden Kapazitätsüberhänge wird der Markt einen Preisverfall bewirken. In der Investition und im Betrieb relativ teure Anlagen werden zu den am Markt erzielbaren Preisen nicht mehr kostendeckend betrieben werden können. Hinsichtlich der Investitionskosten ist auch die Dauer der Restabschreibung von Bedeutung. Einnahmeausfälle, die zu einer Unterfinanzierung führen, müssen durch erhöhte Zuschüsse der



beteiligten Gebietskörperschaften kompensiert werden. Diese gehen entweder zulasten der kommunalen Haushalte oder führen zu Gebührensteigerungen bei den Bürgern. Die Kostenstruktur der Beseitigungsanlagen kann angesichts langer Abschreibungszeiten in der Regel nicht grundlegend geändert werden. Auch lassen sich Betriebskosten nicht nennenswert reduzieren, ohne Abstriche an der umweltrelevanten Technik zu machen.

Eine mögliche Folge dieser Entwicklung könnte sein, dass finanziell an Beseitigungsanlagen beteiligte Gebietskörperschaften versuchen werden, ihre Anteile zu verkaufen. Als Käufer kommen u. a. finanzstarke international aufgestellte Systemanbieter in Betracht, weil diese in der Lage sind, mittelfristig Verluste aus dem Betrieb der Anlagen zu kompensieren. Das strategische Ziel solcher Investitionen wird in der Regel sein, eine Stellung am Markt zu erlangen, die einerseits Effizienzsteigerungen durch Synergien ermöglicht, andererseits aber vor allem die Möglichkeit eröffnet, langfristig höhere Preise am Markt durchzusetzen, die dann nicht nur kostendeckend, sondern auch gewinnbringend sind. Dieses Vorgehen wird in der Regel von Konzernen durchgeführt, wobei kleine oder kommunale Unternehmen keine Rolle spielen werden. Solche Konzentrationsprozesse in Richtung eines Oligopols haben in andere Branchen bereits stattgefunden und mussten im Ergebnis zum Teil durch staatliche Regulierungsbehörden korrigiert werden.

Denkbar ist auch, dass Beseitigungsanlagen, die bei der derzeitigen Marktlage keine kostendeckenden Preise erreichen können, stillgelegt werden bzw. Insolvenz anmelden müssen, soweit sich kein Käufer finden sollte. Inwieweit die beteiligten Gebietskörperschaften in diesem Fall für die Verluste aufkommen müssten, ließ sich im Rahmen dieser ad-hoc-Untersuchung nicht ermitteln und bedürfte weitergehender Untersuchungen. Ob durch die mögliche Marktberreinigung die Entsorgungssicherheit in NRW langfristig gefährdet ist, kann nicht mit Sicherheit ausgeschlossen werden.

## 4 Empfehlungen

Die Ergebnisse der Untersuchung zeigen, dass es zu deutlichen Veränderungen auf dem Markt für Beseitigungsabfälle kommen wird. Diese werden Auswirkungen auf das Preis- und Gebührenniveau und auf die Entsorgungsstrukturen haben. Die hier vorgenommene Untersuchung kann wegen des geringen Zeitfensters nur einen ersten Ausblick auf die Folgewirkungen geben. Die bereits in der kurzen Zeit gewonnenen Erkenntnisse zeigen jedoch, dass der aktuelle Entwurf des landesweiten AWP eine Vielzahl von Auswirkungen nicht in der gebotenen Tiefenschärfe abarbeitet. Hinzuweisen ist insbesondere auf folgende Punkte:

- Der Preisverfall gefährdet die Nachhaltigkeit von durch die öffentliche Hand finanzierter Entsorgungsinfrastruktur.
- Über Beteiligungen gebundene öRE und ihre Bürger werden zusätzlich belastet, während die nicht beteiligten öRE entlastet werden.
- Gefährdet werden auch der vorhandene hohe Umweltschutzstandard und die für den Klimaschutz relevante effektive Umsetzung des Prinzips der Nähe.
- Die langfristigen Effekte einer Marktberreinigung und deren Auswirkungen auf die im öffentlichen Interesse liegende Gewährleistung der Entsorgungssicherheit sind bislang nur unzureichend reflektiert.
- Nicht ausreichend berücksichtigt wurden auch die hinzukommenden Kapazitäten im Bereich der EBS-Anlagen.
- Ebenso werden die sich aus der Umsetzung der EU-Abfallrahmenrichtlinie ergebenden Anpassungserfordernisse in nationales Recht noch nicht berücksichtigt.

Aus Sicht der Gutachter ist deshalb eine tiefere inhaltliche Vorbereitung des AWP anzu-raten. Insbesondere folgende Punkte sollten aufgegriffen werden:

- Ausschöpfung der Möglichkeiten zur Unterstützung und Moderation bei der Initiierung neuer interkommunaler Kooperationen;

- Konkretisierung der sich aus dem Prinzip der Nähe ergebenden Anforderungen an die öRE und die Sicherstellung der Umsetzung;
- Ergänzung der Bedarfsanalyse von Entsorgungskapazitäten vor dem Hintergrund des Zubaus von EBS-Kraftwerken und der Konkurrenzsituation zu MVAs. Dies würde auch zur Vermeidung möglicher Fehlinvestitionen auf privater und kommunaler Seite beitragen;
- Eine differenziertere Berücksichtigung von langfristigen Auswirkungen, die durch die Umsetzung der EU-Abfallrahmenrichtlinie zu erwarten sind, wie etwa die Aufstellung eines Abfallvermeidungsplans bzw. die Umsetzung der fünfstufigen Abfallhierarchie;
- Analyse und Berücksichtigung der energiewirtschaftlichen Bedeutung der MVAs, insbesondere für den Bereich der dauerhaften Fernwärmeversorgung, wobei unter anderem die mögliche Substitution durch Primärenergieträger in den Blick zu nehmen wäre.

Um diese Punkte noch aufgreifen zu können, sollte der landeseinheitliche AWP auf Basis der Inhalte der vorhandenen fünf AWP aus den Regierungsbezirken zunächst bis zum 31. Dezember 2012 unverändert fortgeschrieben werden. Dadurch wäre ein ausreichendes Zeitfenster eröffnet, um eine verlässliche Abklärung der Folgewirkungen vorzunehmen und darüber hinaus die Änderungen des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes im Jahr 2010 zu berücksichtigen. Schließlich wäre damit auch bei allen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern auf der Grundlage der heutigen Rahmenbedingungen gewährleistet, dass die Abfallgebühren stabil bleiben und neue Diskussionen über die Höhe der Abfallgebühren nicht aufkommen.