Bundeskartellamt

Andreas Mundt

Präsident des Bundeskartellamtes

Wettbewerb in der Entsorgungswirtschaft aus Sicht des Bundeskartellamtes

Jahrestagung 2010 des Bundesverbandes Sekundärrohstoffe und Entsorgung e. V.

30. September 2010 in Hamburg

Es gilt das gesprochene Wort!

Sehr geehrter Herr Landers,
sehr geehrte Damen und Herren,

es ist für mich sowohl eine besondere Freude als auch eine besondere Herausforderung, heute über Wettbewerb in der Entsorgungswirtschaft zu sprechen:

Einerseits konnte das Bundeskartellamt in den letzten 10 Jahren in einer Reihe von Entsorgungsmärkten den Wettbewerb nicht nur erhalten, sondern wesentlich intensivieren. In kaum einer anderen Branche entstanden hierdurch derart sichtbare Vorteile für die Verbraucher.

Andererseits gibt es gerade in der Entsorgungswirtschaft noch immer keinen Konsens über eine durchgängige Anwendung des Wettbewerbsprinzips. Die Rufe nach Beschränkung des Wettbewerbs in Teilbereichen der Entsorgungswirtschaft verhallen nicht.

Bevor ich auf die aktuellen wettbewerblichen Themen eingehe, möchte ich daher zunächst etwas Grundsätzliches zum Verhältnis von Umweltrecht und Wettbewerbsrecht sagen.

I.

Umweltrecht und Wettbewerbsrecht sind zwei bedeutende Politikbereiche. Sie haben das gemeinsame Ziel, den Wohlstand der Bürger zu mehren. Und es sind zwei Rechtsbereiche auf Augenhöhe, auch wenn dies die jeweiligen Spezialisten oft nicht wahrhaben wollen:

Keiner der beiden Rechtsbereiche kann für sich in Anspruch nehmen, generell Vorrang vor dem anderen zu haben. Das Bundeskartellamt achtet in der Wettbewerbsrechtsanwendung daher darauf, dass die Erreichung von Umweltzielen durch seine Entscheidungen nicht beeinträchtigt wird.

Uns ist bewusst, dass die meisten Entsorgungsmärkte letztlich nur aufgrund abfallrechtlicher Vorgaben bestehen. Denn die billigste Entsorgung wäre in der Regel eine umweltschädliche wilde Ablagerung. Anders als in anderen Märkten hätten die Kunden ohne entsprechende Umweltgesetze kein originäres Interesse an der Dienstleistung.

Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, diese umweltrechtlichen Vorgaben zu machen. Und es ist Aufgabe der Abfallbehörden, durch konsequenten Vollzug für die Einhaltung des Abfallrechts zu sorgen. Zwar ist es richtig, dass die abfallbehördliche Überwachung eines Monopolunternehmens in der Regel weniger aufwendig ist, als die Überwachung mehrerer Wettbewerber. Es kann aber nicht sein, dass der Staat ein Kartell oder Monopol mit der Entsorgungsaufgabe betraut, nur um sich unbequemer Vollzugsaufgaben zu entledigen. Ebenso wenig sollte es Aufgabe der betroffenen Branche sein, Umweltstandards in eigener Regie zu setzen.

Ein Konflikt von Umweltrecht und Wettbewerbsrecht wird oft beschworen, besteht aber bei genauerem Hinsehen nur sehr selten.

Was ist aber, wenn sich die beiden Rechtsbereiche im konkreten Fall doch widersprechen? Welcher Rechtsbereich genießt dann Vorrang?

Der Europäische Gerichtshof bietet für derartige Fälle eine ebenso einleuchtende wie einfache Lösung an: Die Umweltziele sind so zu verfolgen, dass der Wettbewerb möglichst wenig beschränkt wird.[1]

Daran müssen sich sowohl unternehmerische wie auch staatliche Wettbewerbsbeschränkungen messen lassen. Wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen zwischen Unternehmen, die keine Umweltvorteile bringen oder den Wettbewerb unnötig stark beschränken, sind verboten.

Wir legen unseren Analysen im Entsorgungsbereich immer das nationale Abfallrecht zu Grunde. Jedoch ist auch dieses im Einklang mit den europäischen Wettbewerbsregeln auszulegen. Wenn dies nicht möglich ist, darf das nationale Abfallrecht insoweit weder vom Bundeskartellamt, noch durch andere Behörden oder Gerichte angewendet werden.[2]

Die Verpackungsentsorgung ist ein besonders anschauliches Beispiel für diese Gemengelage.

Mit der Einführung der Verpackungsverordnung 1990/1991 war es gemeinsamer Wille der Politik, der Umweltministerien, der Entsorgungswirtschaft, der Industrie und des Handels, das DSD weitgehend als Monopol auszugestalten. Die fast einhellige Meinung war, dass Wettbewerb für diese Dienstleistung nicht möglich oder nicht sinnvoll sei. Wettbewerb werde negative Umweltfolgen haben und zum Zusammenbruch des Rücknahmesystems führen.

---

[1] EuGH, Urteil vom 25.6.1998, Rs. C-203/96, Dusseldorp, EuGH, Urteil vom 23.5.2000, C-209/98, Sydhavnens Sten/Københavns Kommune

[2] EuGH, Urteil vom 9.9.2003, Rs. C-198/01, Consorzio Industrie Fiammiferi

Erst durch eine Reihe kartellrechtlicher Verfahren der Europäischen Kommission und des Bundeskartellamtes konnte der Markt für den Wettbewerb geöffnet werden.

Heute wissen wir, dass Wettbewerb zu DSD durchaus möglich ist und sich zudem erheblich zu Gunsten der Verbraucher auswirkt. Die bundesweiten Kosten der Rücknahme und Entsorgung von Verkaufsverpackungen lagen zu Monopolzeiten bei über 2 Mrd. Euro pro Jahr. Inzwischen sind sie auf unter 1 Mrd. Euro pro Jahr gesunken.

Die damals massiv vorgetragenen Befürchtungen haben sich hingegen nicht bewahrheitet. Die ökologischen Ziele werden unter Wettbewerbsbedingungen in gleichem Maße erreicht. Die Entsorgung funktioniert nicht schlechter als zu Monopolzeiten.

Es gab und gibt bei der Verpackungsentsorgung also keinen Konflikt zwischen Umweltzielen und Wettbewerb. Das gleiche galt für das Einkaufskartell der Glashütten für Altglas, sodass wir seinerzeit die Auflösung der GGA angeordnet haben.

Die Erfahrung mit DSD ist zugleich eine Mahnung für die Zukunft. In Bereichen wie Elektro-Schrott und Einwegpfand konnte das Kartellamt darauf hinwirken, dass derart ausufernde Wettbewerbsbeschränkungen von vornherein vermieden werden.

II.

Nun aber zu den aktuellen Themen. Bevor ich auf die wettbewerblich relevanten Aspekte der Novelle des Kreislaufwirtschaftsgesetzes

eingehe, möchte ich aus der derzeitigen Praxis in der Fusionskontrolle und der Kartellverfolgung berichten.

Die Entsorgungswirtschaft war noch vor wenigen Jahren von einer starken Konzentrationstendenz geprägt. In der Fusionskontrolle hat das Bundeskartellamt jedoch in den Jahren 2004, 2005 und 2006 in einer Reihe von Entscheidungen die kartellrechtlichen Grenzen des externen Unternehmenswachstums aufgezeigt.

Seitdem hat sich die Konzentrationsentwicklung deutlich abgeschwächt. Die großen deutschen Entsorgungsunternehmen sind zunehmend dazu übergegangen, ihre regionale Präsenz durch den Erwerb von mittelständischen Unternehmen zu stärken.

Auch diese kleineren Fusionen prüfen wir gewissenhaft, damit regionale marktbeherrschende Stellungen nicht entstehen oder verstärkt werden.

Ein Beispiel ist der geplante Verkauf des sächsischen Entsorgungsgeschäfts von Nehlsen an Remondis. Nach ersten Ermittlungen leiteten wir eine vertiefte Prüfung ein. Daraufhin gab Remondis das angemeldete Fusionsvorhaben im April 2009 auf.

Der Schwerpunkt der Tätigkeit des Bundeskartellamtes in der Entsorgungswirtschaft liegt zunehmend auf der Verfolgung von Kartellen und auf der Beseitigung von wettbewerbsbeschränkenden Kooperationen zwischen bedeutenderen Entsorgern.

Natürlich wissen Sie alle, dass Preisabsprachen, Gebietsabsprachen oder Submissionsabsprachen schwerwiegende Kartellverstöße sind. Ich

habe aber den Eindruck, dass in der Entsorgungswirtschaft das Bewusstsein für kartellrechtliche Risiken bei Gemeinschaftsunternehmen und Bietergemeinschaften immer noch nicht hinreichend ausgeprägt ist.

Zwischen Entsorgungsunternehmen bestehen viele Gemeinschaftsunternehmen und Bietergemeinschaften. Arbeitsgemeinschaften sind kartellrechtlich unbedenklich, wenn dadurch der Wettbewerb nicht beschränkt, sondern gefördert wird. So zum Beispiel, wenn die beteiligten Unternehmen nur gemeinsam auf eine Ausschreibung bieten können. Wäre es hingegen für beide Unternehmen wirtschaftlich sinnvoll gewesen, ein eigenständiges Gebot abzugeben, hat die Bietergemeinschaft den Charakter einer Submissionsabsprache.

Auch Submissionsabsprachen in Form einer Bietergemeinschaft können vom Bundeskartellamt mit Geldbußen belegt werden. Für die handelnden Personen ist der Submissionsbetrug zudem strafrechtlich relevant. Das Bundeskartellamt führt solche Verfahren daher in Zusammenarbeit mit der Staatsanwaltschaft.

Im Fall des Verdachts von umfangreichen Submissionsabsprachen zu Lasten von DSD aus dem Jahre 2003 sind die beteiligten Entsorger sozusagen noch einmal mit einem blauen Auge davon gekommen. Nach den Ermittlungsergebnissen bestand der begründete Verdacht, dass sich nicht nur große Entsorger, sondern auch mittelständische Unternehmen und öffentlich-rechtliche Entsorger an mehreren regionalen Submissionsabsprachen beteiligt haben.

Dieses extrem aufwendige Verfahren konnte nicht rechtzeitig zu Ende geführt werden. Da ein Teil der Vorwürfe, insbesondere gegen große

Entsorger, im Jahr 2009 verjährte, wurde das Verfahren inzwischen gegen alle Unternehmen eingestellt.

Seit 2 Monaten geht das Bundeskartellamt jedoch in einem anders gelagerten Fall einem Verdacht auf Submissionsabsprachen nach. In diesem Verfahren wird geprüft, ob zwei der größten deutschen Entsorgungsunternehmen auf kommunale Ausschreibungen in Baden-Württemberg gemeinsame Angebote abgegeben haben. Ende Juli wurden von uns daher mehrere Standorte durchsucht. Das Verfahren dauert noch an.

III.

Nun zur Novelle des Kreislaufwirtschaftsgesetzes.

Wir haben im März zum Arbeitsentwurf des Bundesumweltministeriums zu drei Aspekten Stellung genommen:

- Zur Neugestaltung der Überlassungspflichten,
- zur verbindlichen Anlagenzuweisung in Abfallwirtschaftsplänen und
- zur Neutralität der Abfallbehörden, die für die Überwachung gewerblicher Sammlungen zuständig sind.

Aus wettbewerblicher Sicht erfreulich ist, dass das BMU im Referentenentwurf dem Anliegen der behördlichen Neutralität nachgekommen ist.

Die Kommunen haben aufgrund der Tätigkeit ihrer Abfallwirtschaftsbetriebe eigene wirtschaftliche Interessen. Zugleich haben sie als Abfallbehörden die Möglichkeit, die Tätigkeit von

gewerblichen Hausmüllsammlungen zu untersagen. Die Kommunen befinden sich somit in einem Interessenkonflikt.

In § 18 des Referentenentwurfes ist nunmehr vorgesehen, dass die für die Überwachung zuständige Behörde oder ihr Träger mit den Aufgaben eines öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers nicht betraut sein darf. Durch diese Regelung soll der bisherige Interessenkonflikt beseitigt werden.

Kritisch sehen wir im Referentenentwurf nach wie vor Anlagenzuweisungen und Überlassungspflichten.

Nach § 30 des Referentenentwurfes können Abfallwirtschaftspläne weiterhin verbindlich bestimmen, welcher Abfallbeseitigungsanlage sich die Beseitigungspflichtigen zu bedienen haben.

Derartige verbindliche Anlagenzuweisungen können den Wettbewerb vollständig ausschließen. Es gibt noch immer Gebietskörperschaften, die diese Regelung anwenden. Die gebundenen kommunalen Entsorger haben dann keine Möglichkeit, die Vorteile des Wettbewerbs von Beseitigungsanlagen zu nutzen. Sie haben weder im Hinblick auf Qualität oder Service noch im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit Auswahlmöglichkeiten. Ausschreibungen werden verhindert.

Die Betreiber der Müllverbrennungsanlagen haben dadurch einen geringeren Anreiz, in ihr Dienstleistungsangebot zu investieren, es zu modernisieren und es dem Bedarf der Nachfrager anzupassen. Überkapazitäten und Altanlagen werden geschützt, nötige Anpassungen zumindest verzögert. Mit der verbindlichen Anlagenzuweisung kann eine

Fehlallokation verbunden sein, sodass wirtschaftlich günstigere und qualitativ bessere Anlagen nicht genutzt werden.

Um Ihnen ein Beispiel aus Sicht eines Bonner Bürgers zu geben: Die Müllverbrennungsleistung wird in Bonn nicht ausgeschrieben, da die Stadt Bonn eine eigene Müllverbrennungsanlage besitzt. Die Bonner Bürger zahlen für die Müllverbrennungsleistung mehr als 200 Euro pro Tonne Restmüll.

Etwa 250 km von Bonn entfernt haben vor knapp zwei Jahren die Landkreise Kassel, Fulda und Hersfeld-Rotenburg die Restmüllentsorgung ausgeschrieben. Die dortigen Bürger zahlen nun rund 62 Euro pro Tonne für die Verbrennungsleistung, beziehungsweise 85 Euro inklusive Transportkosten. Entsprechend sind die Müllgebühren in den drei Landkreisen erheblich gesunken.

In der Vergangenheit wurde die verbindliche Anlagenzuweisung nicht zur Erhöhung der Entsorgungssicherheit, sondern als ein Instrument zur Lenkung von Abfallströmen hin zu bestimmten Anlagen genutzt. Zu einem Müllnotstand kam es in den Bundesländern bzw. Regierungsbezirken, die in ihrer Abfallwirtschaftsplanung auf verbindliche Anlagenzuweisung verzichteten, nicht.

Warum der Referentenentwurf des BMU dennoch an der verbindlichen Anlagenzuweisung festhält, erschließt sich mir als Wettbewerbshüter nicht.

IV.

Zentraler Diskussionspunkt der Novelle ist die Neugestaltung der kommunalen Überlassungspflichten.

Wie Sie wissen hat das Bundesverwaltungsgericht im Juni 2009 entschieden, dass die Überlassungspflichten in der geltenden Rechtslage als faktisches Monopolrecht zu Gunsten der Kommunen auszulegen sind. Nach dieser Auslegung ist Wettbewerb zum öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger praktisch ausgeschlossen.

In den letzten Jahrzehnten wurden in der EU und in Deutschland bedeutende Wirtschaftsbereiche wie die Energieversorgung, Schienen- und Flugverkehr, Postdienste und Telekommunikation liberalisiert, sodass Wettbewerb möglich wurde. Wir alle konnten als Verbraucher – mal mehr, mal weniger schnell – die positiven Wirkungen des Wettbewerbs in Form von vielfältigeren und kostengünstigen Angeboten persönlich erfahren.

Ich bin mir sicher, dass auch in der Hausmüllentsorgung Wettbewerb zu niedrigeren Abfallgebühren und einem größeren Angebot von getrennten Abfallsammlungen im Holsystem führen würde.

Ein mögliches Missverständnis möchte ich gleich vorab ausräumen: Man kann die kommunalen Abfallwirtschaftsbetriebe nicht über einen Kamm scheren. Sie sind ebenso zahlreich wie vielfältig. Wie diverse Abfallgebührenvergleiche zeigen, gibt es hocheffiziente Kommunalentsorger und weniger effiziente. Eine positive oder negative

Bewertung lässt sich nicht schon aus dem Umstand ableiten, dass es staatliche Unternehmen sind.

Vielmehr geht es dem Bundeskartellamt darum, dass durch das Monopolrecht jeglicher Wettbewerbsdruck fehlt.

Im Wettbewerb können Kunden zwischen verschiedenen Angeboten wählen. Um in diesem Vergleich zu bestehen, versuchen die Wettbewerber, ihre Leistung stetig zu verbessern. Sie versuchen, die Qualität zu erhöhen, Preise zu senken oder Innovationen einzuführen, um somit den Kundenbedürfnissen besser Rechnung zu tragen. Gelingt dies einem Unternehmen nicht, muss es eine Abwanderung seiner Kunden befürchten.

Ein Monopolist hat diesen Wettbewerbsdruck nicht. Eine schlechte Leistung des Monopolisten wird nicht mit dem Verlust von Marktanteilen sanktioniert. Beschwerden von unzufriedenen Kunden und Kommunalwahlen üben nur eine ungleich schwächere Kontrolle aus.

Der lokale Monopolist kann seine Kosten – auch wenn sie höher als nötig sind – über die Abfallgebühren auf die Bürger abwälzen. Etwaige Überkapazitäten werden deshalb ebenso wenig von den Marktkräften sanktioniert wie das Unterlassen von möglichen Rationalisierungsmaßnahmen. Dadurch besteht die Gefahr, dass unter Monopolbedingungen einzelne Kommunen höhere Abfallgebühren verlangen, als dies unter Wettbewerbsbedingungen möglich wäre.

Ähnliches gilt für den Verzicht auf Innovationen und neue Dienstleistungsangebote. Unter Monopolbedingungen könnten einzelne

Kommunen möglicherweise den Bürgern unkomfortable Abfallsammlungen oder zu wenige getrennte Wertstoffsammlungen anbieten.

Die Erfahrung mit den blauen Altpapiertonnen zeigt, dass diese Gefahren nicht nur theoretischer Natur sind. Vor wenigen Jahren gab es in vielen Kommunen noch keine blauen Tonnen. Erst der aufkommende Wettbewerb hat dafür gesorgt, dass den Bürgern inzwischen fast überall Altpapiersammlungen im Holsystem zur Verfügung stehen. So gab es zum Beispiel 2006 in Bayern in 37 von 86 Kommunen blaue Tonnen. Nur zwei Jahre später boten bereits 52 der 86 Kommunalentsorger eine blaue Tonne an und in den übrigen Kommunen waren zahlreiche private Sammler tätig.

Von Wettbewerb in der Hausmüllentsorgung würden die deutschen Bürger wesentlich profitieren.

Um noch ein weiteres mögliches Missverständnis vorab auszuräumen:
Wir reden nicht einer vollständigen Deregulierung das Wort. Soziale und ökologische Marktwirtschaft bedeutet nicht, dass jeder tun und lassen kann, was er will. Ich habe bereits eingangs verdeutlicht, dass gerade in der Abfallwirtschaft gesetzliche Leitplanken unverzichtbar sind, um die ökologischen Ziele zu erreichen. Es ist aber ohne weiteres möglich, Wettbewerb in der Hausmüllentsorgung zuzulassen, ohne dass ökologische Standards darunter leiden.

Wie aber könnte eine wettbewerbliche Lösung aussehen? Die Zulassung von Wettbewerb kann grundsätzlich auf zwei verschiedene Arten erfolgen:

Eine Möglichkeit ist, dass kommunale und private Anbieter unmittelbar um Entsorgungsaufträge der Haushalte konkurrieren. In der Branche wird dies – ein bisschen polemisierend - auch als Häuserkampf bezeichnet. Treffender scheint es mir, von Wahlfreiheit für die Kunden zu sprechen.

Die zweite Möglichkeit ist, die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zur Ausschreibung der Leistungen für die Hausmüllentsorgung zu verpflichten. Der in dieser Variante fehlende Wettbewerb um Endkunden wird durch die Ausschreibungsverpflichtung kompensiert. Im Wettbewerbsjargon nennt man dies auch Wettbewerb um den Markt.

Aber was heißt das im Einzelnen?

Wettbewerb um den Markt heißt, dass die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger die für die Hausmüllentsorgung notwendigen Teilleistungen ausschreiben müssen. Ausschreibungsfreie In-house-Vergaben wären konsequenterweise zwar ausgeschlossen. Die kommunalen Abfallbetriebe wären aber selbstverständlich zum Ausschreibungswettbewerb zugelassen. Eine solche Ausschreibungsverpflichtung höhlt das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen nicht aus.[3] Im Verhältnis zwischen Kommune und Bürger ändert sich dann nichts.

Um die Wirksamkeit der Ausschreibungsverpflichtung sicherzustellen, sollte ergänzend geregelt werden,

[3] Vgl. hierzu: BVerfG, 23.11.1988, 2 BvR 1619/83, Rastede ;
Monopolkommission, 2003, Wettbewerbsfragen der Kreislauf- und Abfallwirtschaft, S. 80 ff.

- dass für die Abfallgebührenkalkulation das im Wege der Ausschreibung ermittelte Entgelt zu Grunde zu legen ist,
- dass jede Fraktion getrennt auszuschreiben ist, und pro Fraktion mindestens zwei Lose für Sammlung und Behandlung zu bilden sind, und
- dass die Vertragslaufzeit auf 5 Jahre begrenzt ist.

Eine solche Regelung würde unnötig hohe Abfallgebühren langfristig ausschließen. Entsprechende Erfahrungen wurden im Ausland gemacht. Dort sind die Abfallgebühren durch die Einführung einer Ausschreibungsverpflichtung signifikant gesunken.

Doch auch in Deutschland können wir in dieser Hinsicht auf positive Erfahrungen zurückblicken. Auf kartellrechtlicher und verpackungsrechtlicher Grundlage wurde das DSD 2004 zur Ausschreibung von Erfassung, Sortierung und Verwertung verpflichtet. Allein in Folge dieser Ausschreibungen sind die DSD-Entsorgungskosten zwischen 2003 und 2005 um ca. 30% gesunken. Außerdem ist es durch die Ausschreibungen nicht zu einem von Kritikern befürchteten Investitionsrückgang gekommen. Im Gegenteil haben Entsorger neue Müllfahrzeuge beschafft und mehrere große Sortieranlagen mit moderner Trenntechnik errichtet. Übrigens nehmen viele kommunale Entsorger seit Jahren erfolgreich an DSD-Ausschreibungen teil. Nichts anderes wäre für die von den Überlassungspflichten betroffenen Fraktionen zu erwarten.

Zu bedenken ist jedoch, dass Kommunen nicht unerhebliche Beträge in Abfallbehandlungsanlagen investiert haben. Zwar wird sich ein effizienter kommunaler Abfallwirtschaftsbetrieb in den Ausschreibungen regelmäßig

durchsetzen. Im Einzelfall wären kommunale Abfallbehandlungsanlagen jedoch möglicherweise nicht sofort wettbewerbsfähig, sodass ohne Übergangsfrist die kommunalen Haushalte belastet werden könnten.

Um dies zu vermeiden, wäre daher eine Übergangsfrist notwendig. Diese könnte so ausgestaltet werden, dass die Ausschreibungsverpflichtung erst dann greift, wenn die betreffende kommunale Abfallbehandlungsanlage vollständig abgeschrieben ist. Auf diese Weise würden die Kommunen vor Verlusten geschützt und ein sanfter Übergang zum Wettbewerb gewährt.

Statt der Ausschreibungsverpflichtung könnte alternativ eine unmittelbare Wahlfreiheit für die Haushalte eingeführt werden. Wie zum Beispiel in der Stromversorgung stehen dann kommunale und private Anbieter im Wettbewerb um Entsorgungsaufträge der Bürger. Kern einer solchen Neuregelung wäre die grundsätzliche und nicht nur ausnahmsweise Zulässigkeit gewerblicher Sammlungen auf vertraglicher Basis. Mit solch einer Zulassung von Wettbewerb wurden insbesondere in Irland positive Wirkungen erreicht.

Die Erfahrung mit anderen liberalisierten Sektoren und den gewerblichen Altpapiersammlungen zeigt, dass kurzfristig keine starken Marktanteilsverluste der ehemaligen Monopolisten zu erwarten sind. Markteintritte sind insbesondere in Kommunen zu erwarten, in denen Abfallgebühren hoch sind oder vom Bürger gewünschte Entsorgungsdienstleistungen bislang nicht angeboten wurden. Da von möglichen Markteintritten eine Vorfeldwirkung ausgeht, ist aber auch in den übrigen Kommunen mit Verbesserungen des kommunalen Entsorgungsangebots zu rechnen.

In einem solchen Wettbewerbsrahmen sollten Vorkehrungen gegen Littering, Leistungsstörungen und Abfallrechtsverstöße getroffen werden. Zusätzlich könnte auch sogenanntes Rosinenpicken ausgeschlossen werden.

Littering kann wirksam vermieden werden, indem die Überlassungspflicht gegenüber dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger bestehen bleibt, sofern der Bürger keinen anderen Entsorger beauftragt hat. Der Anbieterwechsel ist dem öffentlich-rechtlichen Entsorger anzuzeigen, sodass dieser unproblematisch überprüfen kann, ob alle Haushalte eine ordnungsgemäße Entsorgung vorsehen. Ergänzend sollten Mindestbehältergrößen vorgesehen werden, damit die Haushalte nicht eventuell einen Teil ihrer Abfälle illegal entsorgen.

Auch gegen etwaige Leistungsstörungen könnten einfache und wirksame Vorkehrungen getroffen werden. Die von kommunaler Seite besonders betonte Gefahr einer plötzlichen Flucht des gewerblichen Sammlers könnte durch Mindestkündigungsfristen der Entsorgungsverträge ausgeräumt werden. Das Risiko der Insolvenz eines gewerblichen Sammlers würde durch die Pflicht zur Hinterlegung von Sicherheiten abgefedert, so wie es auch für andere Entsorgungstätigkeiten üblich ist. Im Falle von Leistungsstörungen wäre der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger zur Ersatzentsorgung berechtigt.

Die abfallrechtliche Überwachung der gewerblichen Sammler könnte durch entsprechende Anzeige- und Nachweispflichten unproblematisch

durchgeführt werden. Auch hier gibt es Vorbilder aus anderen Entsorgungsbereichen.

Ein sogenanntes Rosinenpicken attraktiver Kunden könnte ausgeschlossen werden, indem gewerbliche Sammler ihre Leistungen innerhalb der Gebietsgrenzen des jeweiligen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers flächendeckend zu Standardkonditionen anbieten müssen.

V.

Meine Damen und Herren,

wie Sie sehen, kann die Hausmüllentsorgung durchaus wettbewerblich gestaltet werden. Natürlich müssen dabei der Schutz der Umwelt und die Entsorgungssicherheit stets gewährleistet werden. Der hierfür erforderliche Regelungsaufwand ist verhältnismäßig gering. Im Unterschied zu netzgebundenen Sektoren wie der Telekommunikation oder Energieversorgung ist bei der Hausmüllentsorgung eine aufwendige Netzzugangsregulierung nicht nötig.

Es verwundert nicht, dass sich die derzeitigen Monopolisten mit einer Vielzahl von Argumenten vehement gegen eine Wettbewerbsöffnung zur Wehr setzen. Diese Argumente erinnern mich sehr an die Gefahren, die vor der Einführung von Wettbewerb in der Energieversorgung oder der Verpackungsentsorgung vorgebracht wurden.

In der Energiewirtschaft haben sich die kommunalen Versorgungsunternehmen an den Wettbewerbsrahmen gewöhnt. Ich bin

mir sicher, dass auch die kommunalen Abfallbetriebe sich im Wettbewerb gut schlagen würden.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit !

Anhang

<u>Möglichkeiten einer wettbewerblichen Neugestaltung der Überlassungspflichten für Haushaltsabfälle durch Wettbewerb im Markt</u>

Bezug: KrWG-Referentenentwurf des BMU vom 6. August 2010

§ 17 Entsorgung von Abfällen aus privaten Haushaltungen, Überlassungspflichten

(1) [...]

(2) Die Überlassungspflicht besteht nicht für Abfälle,

1. [...],
2. [...],
3. [...],
4. die durch gewerbliche Sammlung einer ordnungsgemäßen und schadlosen Abfallentsorgung zugeführt werden.

[...]

(3) Der Sammler teilt für jeden Entsorgungsvertrag, den er nach Absatz 2 Satz 1 Nummer 4 mit Erzeugern oder Besitzern von Abfällen aus privaten Haushaltungen im Holsystem schließt, dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger mindestens einen Monat vor Leistungsbeginn mit: Kundenname, Kundenanschrift, vom Vertrag umfasste Abfallarten und Behältergrößen, Leistungsbeginn. Der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger hat in diesem Fall die auf dem Grundstück befindlichen betroffenen Behälter, die in seinem Eigentum stehen, fristgerecht abzuziehen. Der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger kann verlangen, dass Mitteilungen nach Satz 1 in elektronischem Format erfolgen. Im Falle der Beendigung des Entsorgungsvertrages gelten Satz 1 bis 3 entsprechend. Verträge nach Absatz 2 Satz 1 Nummer 4 haben eine Kündigungsfrist von mindestens zwei Monaten und beginnen frühestens einen Monat nach Vertragsschluss.

(4) Der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger legt für sein Zuständigkeitsgebiet fest, welche Abfallbehältergrößen private Haushalte für die Sammlung ihrer Abfälle bei einer monatlichen Leerung mindestens vorhalten müssen. Die Festlegung gilt unabhängig davon, inwieweit die betroffenen Abfälle vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger oder von Sammlern nach Absatz 2 Satz 1 Nummer 4 gesammelt werden.

(5) Sammlungen nach Absatz 2 Satz 1 Nummer 4 sind im Zuständigkeitsgebiet eines öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers flächendeckend anzubieten. Der Sammler veröffentlicht Standardkonditionen für die nach Satz 1 angebotenen Leistungen. Erzeuger oder Besitzer von Abfällen aus privaten Haushaltungen können die Entsorgung ihrer Abfälle zu diesen Standardkonditionen verlangen.

(6) Werden Abfälle nicht innerhalb von [2] Wochen nach dem gemäß Absatz 2 Satz 1 Nummer 4 vereinbarten oder angekündigten Termin abgeholt, ist der zuständige öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger zur Abholung der Abfälle berechtigt. Diese Abfälle gelten als dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger überlassen. Zur Deckung von dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger hierdurch entstehenden Mehrkosten, kann dieser sich aus den nach Absatz 7 Satz 2 hinterlegten Sicherheiten befriedigen.

(7) Der Sammler nach Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 oder 4 und der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger weisen der zuständigen Behörde bis zum 31. Mai eines Jahres die ordnungsgemäße und schadlose Entsorgung der im Vorjahr gesammelten Abfälle aus privaten Haushaltungen nach. Der Sammler nach Absatz 2 Satz 1 Nummer 4 hinterlegt bei der zuständigen Behörde bis zum 31. Mai eines Jahres eine insolvenzsichere Sicherheit in Höhe von [X] v.H. der im Vorjahr mit Beauftragungen von Erzeugern oder Besitzern erzielten Umsätze.

(8) Die Länder können [... vgl. § 17 Abs. 4 KrWG-RE vom 6.8.2010]

Begründung zu § 17 :

§ 17 regelt die Entsorgung von Abfällen aus privaten Haushaltungen neu. In Abkehr von der bisherigen Rechtslage (vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 18. Juni 2009, Aktenzeichen 7 C 16.08) können die Bürger entscheiden, ob sie ihre Abfälle dem

kommunalen Entsorger überlassen oder einen anderen Entsorger beauftragen. Die kommunale Abfallwirtschaft wird ähnlich der Energieversorgung oder der Telekommunikation dem Wettbewerb geöffnet. Der kommunale Abfallwirtschaftsbetrieb erhält dadurch wirksame Anreize, sein Dienstleistungsangebot nachhaltig zu verbessern. Der Bürger wird von der Marktöffnung in Form von niedrigeren Abfallgebühren und einem reichhaltigeren Dienstleistungsangebot profitieren. § 17 stellt zudem Konformität mit dem europäischen Wettbewerbsrecht sicher (Art. 102, 106 AEUV).

Die Erfahrung mit anderen liberalisierten Sektoren und gewerblichen Altpapiersammlungen zeigt, dass kurzfristig keine starken Marktanteilsverluste der ehemaligen Monopolisten zu erwarten sind. Markteintritte sind insbesondere in Kommunen zu erwarten, in denen Abfallgebühren hoch sind oder vom Bürger gewünschte Entsorgungsdienstleistungen bislang nicht angeboten wurden. Da von möglichen Markteintritten eine Vorfeldwirkung ausgeht, ist aber auch in den übrigen Kommunen mit Verbesserungen des kommunalen Entsorgungsangebots zu rechnen.

Kern der Neuregelung der Überlassungspflichten für Hausmüll ist Absatz 2 Satz 1 Nr. 4. Im Wettbewerb zum öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger sind grundsätzlich auch dauerhafte vertragliche Sammlungen mit Entgeltregelung im Hol- oder Bringsystem möglich, ohne dass es einer Einzelfallentscheidung über deren Zulässigkeit im Rahmen einer Interessenabwägung bedarf. Die Überlassungspflicht gegenüber dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger greift, sofern der Bürger keinen anderen Entsorger nach Absatz 2 Satz 1 Nr. 4 beauftragt hat.

Die Absätze 3 bis 7 setzen Einzelheiten des Wettbewerbsrahmens, auch in Anlehnung an §§ 36-42 EnWG, und sehen Vorkehrungen gegen Littering, Rosinenpicken, Leistungsstörungen und Abfallrechtsverstöße vor.

Absatz 3 regelt den Anbieterwechsel. Durch die Regelung soll eine lückenlose Entsorgung und ein geordneter Wechselprozess sichergestellt werden. Zugleich ermöglichen die Mitteilungen nach Satz 1 den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern eine einfache Überprüfung, ob alle Haushalte eine ordnungsgemäße Entsorgung vorsehen. Da der Abfallerzeuger oder –besitzer für

jede Abfallfraktion (z.B. Biomüll, Altpapier, Restmüll, Sperrmüll) einen anderen Dienstleister beauftragen kann, ist in den Mitteilungen nach Satz 1 auch die vom Vertrag umfasste Abfallart anzugeben. Satz 2 schließt eine Vereinbarung zwischen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger und Sammler zur Übernahme der betroffenen Abfallbehälter nicht aus. Die in Satz 5 festgelegte Mindestkündigungsfrist beugt einer plötzlichen Einstellung einer Sammlung im Holsystem vor.

Absatz 4 Satz 1 verhindert, dass Haushalte nur sehr kleine Behälter oder nur sehr seltene Leerungen beauftragen und dadurch ggf. nur einen Teil ihrer Abfälle ordnungsgemäß entsorgen lassen. Damit wird - über die Regelungen der Absätze 1 und 2 hinaus – zusätzliche Vorsorge gegen wildes Ablagern oder Verbrennen von Hausmüll getroffen. Die für eine etwaige monatliche Leerung festgelegten Mindestbehältergrößen sind bei kürzeren Leerungsintervallen entsprechend niedriger. Um ungleiche Wettbewerbsbedingungen zu vermeiden, gelten die Mindestvolumina nach Satz 2 gleichermaßen für den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger und andere Entsorger.

Absatz 5 enthält eine Pflicht für Sammler nach Absatz 2 Satz 1 Nr. 4, die Leistungen innerhalb der Gebietsgrenzen des jeweiligen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers flächendeckend anzubieten. Zwar ist nach den mit gewerblichen Altpapiersammlungen in Deutschland und auch in Irland gemachten Erfahrungen nicht zu erwarten, dass Anbieter ihre Sammlungen auf ausgewählte Straßenzüge einer Kommune beschränken. Mit der Regelung soll aber insbesondere erreicht werden, dass auch verkehrsungünstig gelegene Haushalte an die lokal bestehenden Holsysteme angeschlossen werden können. Wie in der Grundversorgung für Energie (§ 36 Absatz 1 EnWG) sind Abweichungen von den Standardkonditionen zu Gunsten der Erzeuger oder Besitzer von Haushaltsabfällen zulässig.

Absatz 6 berechtigt den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zur Abholung von Abfällen, die aufgrund von Leistungsstörungen – z.B. in Folge einer Insolvenz - nicht eingesammelt wurden. Satz 2 stellt klar, dass Abfallerzeuger oder –besitzer in diesen Fällen gegenüber dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers zur Zahlung der regulären Abfallgebühren bzw. dessen Standardentgelte verpflichtet sind. Durch diese Regelung nach dem Vorbild des § 38 EnWG haben die Abfallerzeuger oder

-besitzer einen Anreiz, auf die Auswahl eines zuverlässigen Entsorgers zu achten. Soweit die Kosten der Ersatzentsorgung durch den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger durch die nach Satz 1 und 2 entstehenden Zahlungsverpflichtungen nicht vollständig gedeckt werden, stehen hierfür gemäß Satz 3 Sicherheiten zur Verfügung.

Absatz 7 Satz 1 sieht besondere Informationspflichten gegenüber der zuständigen Behörde vor, um diese in die Lage zu versetzen, ihren Überwachungsaufgaben mit geringem Vollzugsaufwand nachzukommen. Absatz 7 Satz 2 ordnet die Hinterlegung von insolvenzsicheren Sicherheiten an. Einerseits entfaltet diese Regelung eine Vorfeldwirkung, damit Insolvenzen in der Praxis möglichst selten vorkommen. Andererseits stellt die Regelung sicher, dass dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger durch etwaige Insolvenzen entstehende Mehrkosten vollständig gedeckt werden. Die Höhe der Sicherheit ist jährlich an die vom Sammler im jeweiligen Gebiet mit den Endkunden (Haushalte) erzielten Umsätze anzupassen.

<u>Möglichkeiten einer wettbewerbliche Neugestaltung der Überlassungspflichten für Haushaltsabfälle durch Wettbewerb um den Markt</u>

§ 17a Besondere Ausschreibungsverpflichtungen der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger

(1) Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger beschaffen alle Leistungen zur Entsorgung der ihnen gemäß § 17 Absatz 1 überlassenen Abfälle ausschließlich in einem transparenten und diskriminierungsfrei ausgestalteten Vergabeverfahren unter Beteiligung von Unternehmen, an denen juristische Personen des öffentlichen Rechts weder unmittelbar noch mittelbar beteiligt sind. Vergabefreie In-house-Geschäfte sind nicht zulässig. Auch Einrichtungen, die der jeweilige öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger wie eine eigene Dienststelle kontrolliert, können am Vergabeverfahren teilnehmen. In der Kalkulation der Abfallgebühren oder –entgelte, die der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger von Abfallerzeugern oder -besitzern verlangt, sind ausschließlich die im Vergabeverfahren nach Satz 1 vereinbarten Entgelte anzusetzen.

(2) Getrennt gesammelte Fraktionen sind in getrennten Losen zu vergeben. Abfallsammlungsleistungen sind in von Abfallbehandlungsleistungen jeweils getrennten Losen zu vergeben. Eine weitergehende Teilung der Aufträge in Lose ist zulässig.

(3) Die Vertragslaufzeit beträgt höchstens fünf Jahre.

§ XX Übergangsbestimmungen

(1) Leistungen nach § 17a Absatz 1 Satz 1, die bislang vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger oder von Einrichtungen erbracht wurden, die der jeweilige öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger wie eine eigene Dienststelle kontrolliert, sind erstmalig mit spätestem Leistungsbeginn [1.1.2014] auszuschreiben.

(2) Für Leistungen nach Absatz 1, die die Abfallbehandlung betreffen, stellt die zuständige Behörde auf Antrag des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers einen von Absatz 1 abweichenden spätesten Leistungsbeginn fest, wenn die

betreffende Abfallbehandlungsanlage vor dem [1.1.2012] in Betrieb genommen wurde. Der abweichende späteste Leistungsbeginn ist das Datum, an dem die Anschaffungs- und Herstellungskosten der Anlage vollständig abgeschrieben sind, spätestens jedoch 20 Jahre nach Inbetriebnahme der Abfallbehandlungsanlage. Für Abschreibungszeiträume bis zur Antragstellung sind die in den bisherigen Abfallgebührenkalkulationen angesetzten Abschreibungsbeträge maßgeblich; für Abschreibungszeiträume ab Antragstellung werden jährlich mindestens 5 v.H. der Anschaffungs- und Herstellungskosten angesetzt. Kommen aufgrund von wesentlichen Anlagenerweiterungen und -nachrüstungen mehrere Zeitpunkte der Inbetriebnahme in Frage, richtet sich das Datum der Inbetriebnahme nach dem monetären Schwerpunkt der Anschaffungs- und Herstellungskosten. Anträgen nach Satz 1 sind beizufügen:

1. Nachweise der Anschaffungs- und Herstellungskosten,
2. Nachweis des Datums der Inbetriebnahme,
3. die betreffenden Abfallgebührenkalkulationen,
4. Nachweise der in den Abfallgebührenkalkulationen angesetzten Abschreibungsbeträge.

(3) Die nach Absatz 2 zuständige Behörde ist die oberste Landesabfallbehörde, sofern Landesrecht nichts Abweichendes bestimmt. Der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger oder dessen Eigentümer können nicht zugleich zuständige Behörde sein.

(4) § 17a Absatz 1 Sätze 2 und 4 finden keine Anwendung für Leistungen, die aufgrund von Absatz 1 oder Absatz 2 noch nicht im Wettbewerb vergeben wurden.

(5) Bei Leistungen nach § 17a Absatz 1 Satz 1, die bislang von Einrichtungen erbracht wurden, die der jeweilige öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger nicht wie eine eigene Dienststelle kontrolliert, sind, wenn die Vertragslaufzeit mehr als fünf Jahre beträgt, die vertraglichen Kündigungsrechte oder Verlängerungsrechte so auszuüben, dass der Vertrag zum nächstmöglichen Zeitpunkt endet.

Begründung zu § 17a :

§ 17a legt zur Kompensation der durch § 17 vermittelten marktbeherrschenden Stellungen besondere Ausschreibungsverpflichtungen für öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger fest. Die mit einer Monopolstellung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers verbundene Gefahr unnötig hoher Abfallgebühren wird durch § 17a langfristig beseitigt. Indem die ausschreibungsfreie In-house-Vergabe ausgeschlossen, die Teilnahme von Einrichtungen, die der jeweilige öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger wie eine eigene Dienststelle kontrolliert, aber zugelassen wird, stehen kommunale Abfallwirtschaftsbetriebe künftig in einem Ausschreibungswettbewerb mit anderen Entsorgungsunternehmen. Wie die Erfahrung in ähnlichen Bereichen zeigt, ist eine solche Regelung geeignet, zu niedrigeren Abfallgebühren zu führen. In Folge der DSD-Ausschreibungsverpflichtung sind die DSD-Entsorgungskosten zwischen 2003 und 2005 um ca. 30% gesunken. Entsprechende Erfahrungen wurden z.B. in Estland gemacht. Die Regelung stellt zugleich Konformität mit dem europäischen Wettbewerbsrecht sicher (Art. 102, 106 AEUV) und trägt dazu bei, die im Entsorgungsbereich relativ häufig aufgetretenen vergaberechtlichen EU-Vertragsverletzungsverfahren zu vermeiden.

Mit den zugehörigen Übergangsfristen des § XX wird den kommunalen Abfallwirtschaftsbetrieben insbesondere durch den Schutz bestehender Abfallbehandlungsanlagen ein sanfter Übergang zum Ausschreibungswettbewerb gewährt.

Absatz 1 Sätze 1 bis 3 legen die Ausschreibungsverpflichtung und den Ausschluss ausschreibungsfreier In-house-Vergaben fest. Satz 4 normiert, dass für die Abfallgebührenkalkulation das im Wege der Ausschreibung ermittelte Entgelt zu Grunde zu legen ist. Dies ist erforderlich, da nach Satz 3 auch der kommunaleigene Abfallwirtschaftsbetrieb an der Ausschreibung teilnehmen kann. Könnte der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger entgegen Satz 4 gebührenrechtlich ein höheres Entgelt ansetzen, liefen die Ausschreibungen in der Praxis ins Leere. Satz 4 stellt somit das Gegenstück zu Satz 3 dar und verhindert eine Aushebelung bzw. Umgehung des Vergabewettbewerbs.

In den Fällen, in denen Kommunen sowohl öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger als auch Eigentümer eines Abfallwirtschaftsbetriebes sind, werden sie in den Ausschreibungen gleichzeitig Auftraggeber und Bieter sein. Vor diesem Hintergrund sind § 16 VgV und § 97 Absatz 2 GWB besonders zu beachten. In diesem Zusammenhang kommt dem Anwendungsvorrang des offenen Vergabeverfahrens in § 101 Absatz 7 Satz 1 GWB zentrale Bedeutung zu, um einen möglichst breiten Bieterwettbewerb zu gewährleisten und eine vorschnelle Begrenzung des Bieterkreises zu vermeiden. Dabei gilt es auch zu berücksichtigen, dass die technischen Anforderungen für Abfallsammlungs- und -behandlungsleistungen umweltrechtlich weitestgehend vorgegeben sind. Absatz 1 Satz 1 sieht eine zusätzliche Absicherung gegen etwaige Ungleichbehandlungen der Bieter vor, indem auch Unternehmen, an denen juristische Personen des öffentlichen Rechts nicht beteiligt sind, am Vergabeverfahren beteiligt werden müssen.

Absatz 2 legt Mindestanforderungen für die Teilung der Ausschreibungen in Lose fest. Pro Fraktion sind mindestens zwei Lose - Sammlung und Behandlung - auszuschreiben. Die Regelung konkretisiert § 97 Absatz 3 GWB. Die mit den DSD-Ausschreibungen gemachten Erfahrungen zeigen, dass diese Lostrennung die Chancen kleiner und mittlerer Unternehmen verbessert, den Bieterkreis erweitert und letztlich zu wirtschaftlicheren Bestgeboten führt. Eine zusätzliche räumliche oder mengenmäßige Unterteilung der Lose ist insbesondere in Großstädten sinnvoll.

Absatz 3 begrenzt die Vertragslaufzeiten wie in Estland auf fünf Jahre. Eine Begrenzung der Vertragslaufzeit ist erforderlich, da längere Laufzeiten den Vergabewettbewerb behindern und öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger in der Vergangenheit in vielen Fällen überlange Laufzeiten gewählt haben. Nach den mit den DSD-Ausschreibungen gemachten Erfahrungen ist regelmäßig eine Laufzeit von drei Jahren angemessen. Dort ist es durch die verkürzten Laufzeiten nicht zu einem Investitionsrückgang gekommen. Im Gegenteil haben Entsorger neue Müllfahrzeuge beschafft und mehrere große Sortieranlagen mit moderner Trenntechnik errichtet.

Begründung zu § XX Übergangsbestimmungen:

§ XX sieht Übergangsfristen für die Ausschreibungsverpflichtungen nach § 17a vor. Die Übergangsfristen werden differenziert geregelt. Auf den Einzelfall abgestimmte Übergangsfristen von bis zu 20 Jahren sind für bisherige In-house-Geschäfte vorgesehen, die die Abfallbehandlung betreffen. Mit den Übergangsfristen wird den kommunalen Abfallwirtschaftsbetrieben ein sanfter Übergang zum Ausschreibungswettbewerb gewährt. Zwar wird sich ein effizienter kommunaler Abfallwirtschaftsbetrieb in den Ausschreibungen regelmäßig durchsetzen. Im Einzelfall wären kommunale Abfallbehandlungsanlagen jedoch möglicherweise nicht wettbewerbsfähig, sodass ohne Übergangsfrist die kommunalen Haushalte belastet werden könnten. Um dies zu verhindern, sehen die Übergangsbestimmungen eine abgestufte Regelung vor, die sicherstellt, dass die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger die in der Vergangenheit in Abfallbehandlungsanlagen getätigten Investitionen vollständig amortisieren. Der Schutz der betreffenden Abfallbehandlungsanlage endet zum Zeitpunkt der Amortisation der Investitionen. Für Sammlungsleistungen ist keine besondere Übergangsfrist erforderlich, weil diese nicht mit einem vergleichbar hohen Anteil langfristig gebundener Investitionen einhergehen.

Bei bisherigen In-house-Geschäften, die die Abfallsammlung und andere Entsorgungsleistungen außerhalb der Abfallbehandlung betreffen, gilt die allgemeine Übergangsfrist des Absatz 1.

Absatz 2 regelt die zusätzlichen Übergangsfristen für bisher In-house erbrachte Abfallbehandlungsleistungen. Neuanlagen fallen gemäß Satz 1 zweiter Halbsatz nicht unter das Privileg des Absatz 2. Für die Feststellung der Dauer der Übergangsfrist wird nach den Sätzen 2 und 3 auf gewinnsteuerrechtliche Maßstäbe zurückgegriffen. Als ursprünglicher Anlagenwert sind die historischen Anschaffungs- und Herstellungskosten anzusetzen; eine Bewertung der Anlage zu einem höheren Zeitwiederbeschaffungswert ist ausgeschlossen. Da die Berechnung auf die Feststellung des Zeitpunktes der Amortisation abzielt, werden die bisherigen Abschreibungsbeträge wie in den bisherigen Gebührenkalkulationen angesetzt, auch wenn dort erhöhte Abschreibungen auf einen höheren Zeitwiederbeschaffungswert angesetzt wurden. Die Übergangsfrist wird in Sätzen 2 und 3 auf 20 Jahre ab Inbetriebnahme der Anlage begrenzt. Das Feststellungsverfahren ist als

Antragsverfahren ausgestaltet. Sofern der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger auf Stellung eines Antrags nach Satz 1 verzichtet, bleibt es beim Stichtag des Absatz 1.

Absatz 3 stellt die Neutralität der für die Feststellung der Übergangsfrist zuständigen Behörde sicher.

Soweit bei Drittvergaben vor Inkrafttreten des Gesetzes eine überlange Vertragsmindestlaufzeit (vgl. § 16a Absatz 3) vereinbart wurde, schließt Absatz 5 eine Verlängerung über die vereinbarte Mindestlaufzeit hinaus aus.