

TE Vwgh Erkenntnis 2006/11/9 2006/07/0073

JUSLINE Entscheidung

⌚ Veröffentlicht am 09.11.2006

Index

001 Verwaltungsrecht allgemein;
10/07 Verwaltungsgerichtshof;
14/01 Verwaltungsorganisation;
40/01 Verwaltungsverfahren;
83 Naturschutz Umweltschutz;

Norm

AVG §59 Abs1;
AWG 2002 §17 impl;
AWG 2002 §2 Abs4 Z2;
AWG 2002 §29 Abs6;
AWG 2002 §29;
AWG 2002 §31;
AWG 2002 §32 Abs1;
AWG 2002 §32;
AWG 2002 §33;
AWG 2002 §35;
AWG 2002;
VerpackV 1996 §11 Abs3;
VerpackV 1996 §11 Abs5;
VerpackV 1996 §11 Abs8 Z2;
VerpackV 1996;
VwGG §42 Abs2 Z1;
VwRallg;

Betreff

Der Verwaltungsgerichtshof hat durch den Vorsitzenden Präsident Dr. Jabloner und die Hofräte Dr. Bumberger, Dr. Beck, Dr. Hinterwirth und Dr. Enzenhofer als Richter, im Beisein der Schriftführerin Dr. Chlup, über die Beschwerde der E-GmbH in W, vertreten durch Onz Onz Kraemmer Hüttler, Rechtsanwälte GmbH in 1010 Wien, Schwarzenbergplatz 16, gegen den Bescheid des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft vom 25. April 2006, Zi. BMLFUW-UW.2.1.16/0057- VI/6/2005, betreffend Genehmigung eines Sammel- und Verwertungssystems, zu Recht erkannt:

Spruch

Der angefochtene Bescheid wird wegen Rechtswidrigkeit seines Inhalts aufgehoben.

Der Bund hat der beschwerdeführenden Partei Aufwendungen in der Höhe von EUR 1.171,20 binnen zwei Wochen bei sonstiger Exekution zu ersetzen.

Begründung

Mit Bescheid der belangten Behörde vom 15. Oktober 1997 wurde der beschwerdeführenden Partei nach den §§ 7a und 7b des Abfallwirtschaftsgesetzes 1990 sowie der Verpackungsverordnung 1996, BGBl. Nr. 648 (VerpackVO), die Genehmigung zur Errichtung und zum Betrieb eines Sammel- und Verwertungssystems erteilt.

Der sachliche Tätigkeitsbereich des Systems ist im Bescheid wie folgt umschrieben:

"Entpflichtung von im gewerblichen Bereich anfallenden Verpackungen (Packmittel und Packhilfsmittel) aus den Packstoffen Papier, Karton, Pappe, Wellpappe, Holz, Kunststoffe und Materialverbunde. Vom Tätigkeitsbereich nicht mitumfasst sind Schwarzblechfässer. Für die Sammlung werden auch öffentliche Flächen (Ämter, Spitäler, Schulen usgl.) in Anspruch genommen."

Auflage 6 dieses Bescheides lautete:

"Reine Preisnachlässe (Rabatte) gegenüber den Lizenznehmern sind ohne dokumentierbare Kosteneinsparungen bei der Sammlung und/oder Verwertung unzulässig. Abweichungen von den allgemein gültigen Tarifen (z.B. Mengenrabatte, Transportzuschläge) sind durch Kalkulation der Kosteneinsparung/Erhöhung zu dokumentieren."

Mit einem bei der belangten Behörde am 17. Juni 2002 eingelangten Schriftsatz vom 14. Juni 2002 beantragte die beschwerdeführende Partei "die Genehmigung eines Sammel- und Verwertungssystems auf der Basis des bestehenden rechtskräftigen Bescheides vom 15.10.1997".

Die belangte Behörde führte ein Ermittlungsverfahren durch. Im Zuge dieses Ermittlungsverfahrens wurden mehrere Stellungnahmen eines Amtssachverständigen für Verpackungstechnik eingeholt.

Mit dem nunmehr vor dem Verwaltungsgerichtshof angefochtenen Bescheid vom 25. April 2006 erteilte die belangte Behörde der beschwerdeführenden Partei gemäß § 29 des Abfallwirtschaftsgesetzes 2002, BGBl. I Nr. 102 (AWG 2002), die Genehmigung zum Betrieb eines Sammel- und Verwertungssystems unter Auflagen (Spruchabschnitt I).

Die für das verwaltungsgerichtliche Verfahren maßgeblichen

Auflagen lauten:

"Wirkungsbereich Gewerbesystem:

Der Wirkungsbereich des Systems umfasst die Übernahme von Pflichten gemäß Verpackungsverordnung für Verpflichtete gemäß § 3 Abs. 4 VerpackVO, sofern deren eingesetzte Verpackungen nicht in privaten Haushalten oder in Unternehmen anfallen, deren Verpackungen jenen privater Haushalte nach Art und Menge vergleichbar sind."

"Quoten:

...

Über alle Packstoffe des antragsgegenständlichen Systems wird

gemäß § 11 Abs. 7 Z. 2 VerpackVO 1996 eine stoffliche

Verwertungsquote von zumindest 75 % festgelegt."

"Nachweis Sammlung:

Es sind fortlaufende Aufzeichnungen der bei Anfallstellen, Übernahmestellen, Recyclinghöfen sowie Entsorgern übernommenen Verpackungen gegliedert nach Packstoffen zu führen. Soweit eine gemeinsame Sammlung (z.B. bei Sortieranlagen) erfolgt, ist die Masse der gemeinsam gesammelten Verpackungsabfälle und der dem E-System zuzurechnende Anteil soweit möglich pro Tag und Abfallart aufzuzeichnen. Werden bei Übernahmestellen und Entsorgern Verpackungen übernommen, so sind auch Name und Adresse der Übergeber der Verpackungen durch die Betreiber der Übernahmestellen und durch die Entsorger aufzuzeichnen und der E als Nachweis zu übermitteln und der Behörde auf Verlangen jederzeit vorzulegen."

"Allgemeine Geschäftsbedingungen:

...

Preisnachlässe (Rabatte) gegenüber Systemteilnehmern sind unzulässig."

Spruchabschnitt II des angefochtenen Bescheides lautet:

"Soweit der Antrag die Sammlung und Verwertung von haushaltsnah anfallenden Verpackungsabfällen umfasst, wird er abgewiesen."

In der Begründung führt die belangte Behörde zur Auflage "Wirkungsbereich Gewerbesystem" und zum Spruchabschnitt II aus, diese Auflage sei erforderlich, um den Umfang des Tätigkeitsbereiches der beschwerdeführenden Partei eindeutig klarzustellen. Hiebei sei der § 32 Abs. 1 AWG 2002 in der Weise aufzufassen gewesen, wie ihn auch der Amtssachverständige verstanden habe. Bereits die Überschrift zu dieser Gesetzesstelle lege nahe, dass die Definition in Abs. 1 nicht so eng gesehen werden könne, wie die reine Textierung für sich allein betrachtet vermuten ließe. Bei der Auslegung dieser Bestimmung seien die speziellen gesetzlichen Vorschriften für haushaltsnahe Sammel- und Verwertungssysteme zu berücksichtigen (§ 32 Abs. 2 bis 4 und § 35 AWG). Weiters ließen grundsätzliche Überlegungen den Schluss zu, dass für die Trennung in haushaltsnahe und gewerbliche Geschäftsfelder stärker Unterschiede in der Sammlung und nicht so sehr bei der Verwertung ausschlaggebend gewesen seien. Haushaltsnahe Verpackungen würden von Letztverbrauchern üblicherweise in die kommunale Sammlung bzw. in andere an öffentlichen Plätzen aufgestellte Behälter eingebracht und nicht in die Gewerbesammlung, die im Wesentlichen als Vollsystem aufgebaut sei. Hiebei sei unwesentlich, ob eine nach Art den haushaltsnahen Verpackungen zugehörige Verpackung tatsächlich im privaten Haushalt oder im Bereich von Gewerbebetrieben anfalle. Oft sei diese Art von Verpackungen durch die Letztverkäufer oder vorgelagerte Stufen sowieso bereits in einem Haushaltssystem lizenziert, jedoch könnten auch Verpackungen dieser Art, die gewerblich (z.B. mit Firmenausweis oder in größeren Mengen) erworben würden, nicht anders eingestuft werden, weil sie eben auch auf die gleiche Art von den Konsumenten entsorgt würden. Es sei hiebei auch zu beachten, dass viele Klein- und Mittelbetriebe ihre Papierkörbe über die kommunale Entsorgung entleerten.

Die für alle Bringensysteme, bei denen der Abfall zu Sammelstellen gebracht werde, von der das System abhole, gemäß § 11 Abs. 4 Verpack VO vorgeschriebene flächendeckende Sammlung werde für diese Art von Verpackungen nur durch ein haushaltsnahes Sammel- und Verwertungssystem sichergestellt werden können. Die beschwerdeführende Partei könne die Sammlung dieser Verpackungen weder nach Anzahl noch örtlicher Verteilung ihrer Sammelstellen sicherstellen.

Zusammenfassend sei die belangte Behörde daher der Auffassung, dass nach systematischer Auslegung des § 32 AWG und unter Berücksichtigung der Begriffsdefinition für die sehr ähnlichen Siedlungsabfälle im § 2 Abs. 4 Z. 2 AWG 2002 Systeme, die auch der Art nach (Beschaffenheit und Zusammensetzung) den in privaten Haushalten anfallenden Abfällen ähnliche Abfälle, die aber nicht im Haushalt anfielen, zum Gegenstand hätten, unter den Begriff "haushaltsnahes Sammel- und Verwertungssystem" zu subsumieren seien. Der Antrag der beschwerdeführenden Partei, soweit er die Sammlung und Verwertung von haushaltsnah anfallenden Verpackungsabfällen umfasse, sei daher abzuweisen gewesen.

Zur Auflage "Quoten" führt die belangte Behörde aus, der von der beschwerdeführenden Partei gewünschten Minderung der vom Amtssachverständigen vorgeschlagenen Gesamtquote über die stoffliche Verwertung von 75 % auf 70 % mit der Behauptung, dass dies eine überdurchschnittliche Steigerung der Entpflichtungsmenge bei Holz und Materialverbunden nach sich ziehen würde, habe nicht gefolgt werden können, weil der vom Amtssachverständigen in seinem Gutachten vom 16. September 2004 vorgebrachten Erwägung fachlich nichts entgegengestellt worden sei.

Die Auflage "Nachweis Sammlung" begründet die belangte Behörde damit, bei einer den Denkgesetzen und den deutschen Sprachregeln entsprechenden Auslegung könne § 11 Abs. 8 Z. 2 VerpackVO nur so verstanden werden, dass im Rahmen der Meldung zum 10. April des darauffolgenden Jahres eine Aufstellung der von den jeweiligen betrieblichen Anfallstellen und aus den einzelnen öffentlichen Sammelschienen jährlich übernommenen Verpackungsmengen, gegliedert nach Packstoffen und nach Transport- und Verkaufsverpackungen, dem Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft zu übermitteln sei.

§ 11 Abs. 5 VerpackVO sehe jedoch unabhängig von der gerade ausgeführten Meldeverpflichtung eine Aufzeichnungsverpflichtung vor und zwar der jeweils bei einer Abholtour pro Anfallstelle übernommenen Verpackungsmenge, gegliedert nach Packstoffen. Dies allerdings nur, soweit dies möglich, also dem System zumutbar sei. Die Zumutbarkeit scheine insbesondere bei der Haushaltssammlung nicht gegeben, zu welcher allerdings das System der beschwerdeführenden Partei nicht berechtigt werde. Im Sinne dieser Zumutbarkeit werde diese Regelung auch im Falle der von der beschwerdeführenden Partei bei Sortieranlagen vorgenommenen Aussortierung, der nach Art und Menge der beim System der beschwerdeführenden Partei entpflichteten Verpackungen vergleichbaren Abfälle, so zu verstehen sein, dass die Mengen und der der beschwerdeführenden Partei zuzurechnende Anteil aufzuzeichnen seien.

§ 17 AWG 2002 sehe für Abfallbesitzer eine Verpflichtung zur Führung von fortlaufenden Aufzeichnungen über Art, Menge, Herkunft und Verbleib von Abfällen vor, zu der neben dem Sammelsystem in vielen Fällen auch die Anfallstellen und Übernahmestellen verpflichtet seien. Die Einzelmengenaufzeichnung werde aber auch hier in jenen Fällen nicht verlangt sein, in denen sie unzumutbar erscheine und durch entsprechende andere Aufzeichnungen ersetzt werde.

Die Regelung des § 3 Abs. 4 der Abfallnachweisverordnung 2003 sehe eine vereinfachte Aufzeichnung für Abfallsammler oder - behandler vor, wozu auch das System der beschwerdeführenden Partei zu zählen sei. Nach dieser Regelung müssten bei der Übernahme Ersterzeuger von Verpackungsabfällen und die Masse der gemeinsam gesammelten Verpackungsabfälle pro Tag und Abfallart angegeben werden. Eine Liste der Übergeber sei laufend zu führen. Diese Regelung gelte nur für gemeinsam gesammelte Verpackungen wie z. B. bei den von Sortieranlagen übernommenen Verpackungen. Sie könne "nicht durch Regelungen der VerpackVO im Sinne einer Beschränkung dieser Vereinfachung der Aufzeichnungspflicht normativ überlagert werden. Allein schon, weil es sich auch bei der Regelung des § 3 Abs. 4 AbfallnachweisVO um eine Spezialregelung für Sammel- und Verwertungssysteme von Verpackungen handelt und chronologisch zudem später als die VerpackVO in Kraft trat".

Im Ergebnis werde die vom Amtssachverständigen vorgeschlagene Auflage hinsichtlich der Aufzeichnungspflichten der von Sortieranlagen übernommenen Mengen einer praktikablen, sowohl § 3 Abs. 4 Abfallnachweisverordnung als auch § 11 Abs. 5 VerpackVO entsprechenden Formulierung angepasst. Die vorgeschlagene Auflage werde daher von der Genehmigungsbehörde in der Form angepasst, dass Sortieranlagen besonders behandelt würden. Die Auflage sei erforderlich, um als Grundlage der Kontrolle dafür zu dienen, dass die Abholung von Verpackungen bei den Anfallstellen auch tatsächlich und in ausreichendem Ausmaß erfolge.

Zu dem in der Auflage "Allgemeine Geschäftsbedingungen" enthaltenen Passus über ein Verbot von Preisnachlässen schließlich heißt es im angefochtenen Bescheid, Preisreduktionen für Systempartner, abgesehen von Zins- und Skonto-Regelungen im Zusammenhang mit bestimmten Zahlungszielen, seien bei einem Sammel- und Verwertungssystem im Sinne der Gleichbehandlung gemäß VerpackVO nicht zulässig. Das Auftreten von Kosteneinsparungen hinsichtlich bestimmter Packmittel würde entweder eine Tarifänderung oder die Einführung eines gesonderten Tarifes für diese Packmittel bedingen. Die entsprechende, im Vorbescheid enthaltene Einschränkung könne daher auf Grundlage der Rechtslage und deren Rechtsverständnis zum Zeitpunkt der Erlassung des nunmehrigen Verlängerungsbescheides nicht übernommen werden. Die Auflage sei erforderlich, um die Gleichbehandlung aller Systemteilnehmer im Sinne des § 11 Abs. 3 Z. 1 letzter Satz VerpackVO zu ermöglichen.

Gegen diesen Bescheid richtet sich die vorliegende Beschwerde, in der Rechtswidrigkeit infolge Verletzung von Verfahrensvorschriften, in eventu Rechtswidrigkeit des Inhalts und Rechtswidrigkeit infolge Unzuständigkeit der belangten Behörde geltend gemacht werden.

Die belangte Behörde hat die Akten des Verwaltungsverfahrens vorgelegt und in der Gegenschrift die kostenpflichtige Abweisung der Beschwerde beantragt.

Der Verwaltungsgerichtshof hat erwogen:

Die beschwerdeführende Partei bekämpft die Auflage "Wirkungsbereich Gewerbesystem" und den Spruchabschnitt II des angefochtenen Bescheides.

Sie vertritt die Auffassung, die Auflage finde im Gesetz keine Deckung. § 32 AWG 2002 enthalte eine klare Abgrenzung zwischen haushaltsnahen Sammel- und Verwertungssystemen auf der einen und gewerblichen Sammel- und

Verwertungssystemen auf der anderen Seite. Zu einem gewerblichen Sammel- und Verwertungssystem, wie es die beschwerdeführende Partei betreibe, gehörten alle nicht in privaten Haushalten anfallenden Abfälle ohne Rücksicht darauf, ob es sich um Abfälle handle, die auch in privaten Haushalten anfielen.

Was den Spruchabschnitt II betreffe, so sei dieser schon deswegen verfehlt, weil die beschwerdeführende Partei einen Antrag auf Genehmigung eines Systems zur Sammlung und Verwertung von haushaltsnah anfallenden Verpackungsabfällen nie gestellt habe.

Sowohl die beschwerdeführende Partei als auch die belangte Behörde stützen ihre jeweils unterschiedlichen Standpunkte auf § 32 AWG 2002. Während die belangte Behörde in § 32 AWG 2002 die Rechtsgrundlage für die Einschränkung des Wirkungsbereiches des Systems der beschwerdeführenden Partei sieht, leitet die beschwerdeführende Partei aus dieser Bestimmung die Unzulässigkeit einer solchen Einschränkung ab.

§ 32 AWG 2002 lautet:

"Pflichten für haushaltsnahe Sammel- und Verwertungssysteme

§ 32. (1) Sammel- und Verwertungssysteme, die in privaten Haushalten anfallende Abfälle sammeln und verwerten (haushaltsnahe Sammel- und Verwertungssysteme), haben eine möglichst hohe Teilnahmequote anzustreben. Die Sammel- und Verwertungssysteme haben eine Liste der Teilnehmer zu veröffentlichen.

(2) Haushaltsnahe Sammel- und Verwertungssysteme sind verpflichtet, im Rahmen ihres im Genehmigungsbescheid festgelegten Wirkungsbereiches mit jedem Verpflichteten nach einer Verordnung gemäß § 14 Abs. 1 Verträge abzuschließen, sofern dies der Verpflichtete wünscht und dies sachlich gerechtfertigt ist.

(3) Haushaltsnahe Sammel- und Verwertungssysteme, welche neben dem haushaltsnahen auch ein Geschäftsfeld betreffend gewerblich anfallende Abfälle ausüben, dürfen diesen Bereich nicht quersubventionieren und haben durch eine geeignete organisatorische oder rechnerische Trennung der Geschäftsfelder die Transparenz der Zahlungs- und Leistungsströme zwischen diesen Geschäftsfeldern sicherzustellen.

(4) Betreiber von haushaltsnahen Sammel- und Verwertungssystemen haben dem Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft jährlich einen Bericht über die Erfüllung der Verpflichtungen nach diesem Bundesgesetz, nach einer Verordnung gemäß § 14 Abs. 1 und nach einem Bescheid gemäß § 29 vorzulegen. Dieser Bericht ist vom Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft dem Expertengremium gemäß § 33 und dem Beirat gemäß § 34 zu übermitteln."

§ 32 Abs. 1 AWG 2002 enthält eine Begriffsbestimmung des an mehreren Stellen des AWG 2002 (§§ 31, 32, 33, 35) verwendeten Begriffes "haushaltsnahe Sammel- und Verwertungssysteme". Der Klammerausdruck "(haushaltsnahe Sammel- und Verwertungssysteme)" im § 32 Abs. 1 AWG ist die Kurzbezeichnung der diesem Klammerausdruck vorangehenden Begriffsumschreibung; der Inhalt des Ausdrucks "haushaltsnahe Sammel- und Verwertungssysteme" ergibt sich ausschließlich aus der vorangehenden Umschreibung. Diese aber ist eindeutig. Unter haushaltsnahen Sammel- und Verwertungssystemen versteht das AWG 2002 demnach solche, die Abfälle aus privaten Haushalten sammeln und verwerten. Entscheidend ist ausschließlich, wo die gesammelten Abfälle anfallen. Handelt es sich dabei um solche, die in privaten Haushalten anfallen, dann ist ein Sammel- und Verwertungssystem, das solche Abfälle sammelt, ein haushaltsnahes Sammel- und Verwertungssystem. Fallen die Abfälle hingegen außerhalb von privaten Haushalten an, dann handelt es sich bei einem Sammel- und Verwertungssystem für solche Abfälle auch dann nicht um ein haushaltsnahes Sammel- und Verwertungssystem, wenn die Abfälle ihrer Art nach solche sind, wie sie auch in privaten Haushalten anfallen.

Die belangte Behörde führt für ihren gegenteiligen Standpunkt auch die Begriffsbestimmung des § 2 Abs. 4 Z. 2 AWG 2002 ins Treffen. Diese lautet:

"(4) Im Sinne dieses Bundesgesetzes sind

1.

.....

2.

"Siedlungsabfälle" Abfälle aus privaten Haushalten und andere Abfälle, die auf Grund ihrer Beschaffenheit oder

Zusammensetzung den Abfällen aus privaten Haushalten ähnlich sind; bei der Zuordnung ist das Europäische Abfallverzeichnis im Sinne des Art. 1 der Richtlinie 75/442/EWG über Abfälle, ABl. Nr. L 194 vom 25. 7. 1975 S 39, geändert durch die Richtlinie 91/156/EWG, ABl. Nr. L 78 vom 26. 3. 1991 S 32, und die Entscheidung 96/350/EG, ABl. Nr. L 135 vom 6. 6. 1996 S 32, zu berücksichtigen."

Da § 32 Abs. 1 AWG 2002 eine in sich geschlossene eigene Definition für "haushaltsnahe Sammel- und Verwertungssysteme" enthält, kann diese nicht durch einen Rückgriff auf § 2 Abs. 4 Z. 2 AWG 2002 abgeändert werden, wo Abfälle aus Haushalten und vergleichbare Abfälle zusammengefasst werden.

Insofern ist also der beschwerdeführenden Partei Recht zu geben, dass § 32 AWG 2002 nur darauf abstellt, wo der Abfall anfällt und dass ein Sammel- und Verwertungssystem nicht deswegen, weil es zwar gewerblich anfallende, aber ihrer Art nach den Haushaltsabfällen ähnliche Abfälle sammelt, als haushaltsnahes Sammel- und Verwertungssystem einzustufen ist.

Dass § 32 Abs. 1 AWG 2002 haushaltsnahe Sammel- und Verwertungssysteme als Sammel- und Verwertungssysteme umschreibt, die in privaten Haushalten anfallende Abfälle sammeln und verwerten, besagt aber noch nichts darüber, ob und allenfalls unter welchen Auflagen ein System für gewerblich anfallende Abfälle genehmigungsfähig ist, wenn es Abfälle sammelt, die zwar gewerblich anfallen, ihrer Art nach aber in privaten Haushalten anfallenden Abfällen gleichkommen und üblicherweise in die kommunale Sammlung bzw. in an öffentlichen Plätzen aufgestellte Behältern eingebracht werden.

Die Begriffsbestimmung für haushaltsnahe Sammel- und Verwertungssysteme im § 32 Abs. 1 AWG 2002 dient der Abgrenzung zu anderen Systemen zu dem Zweck, haushaltsnahen Sammel- und Verwertungssystemen besondere Pflichten aufzuerlegen. Hingegen besagt § 32 nichts darüber, ob ein System, das auf die Sammlung und Verwertung von gewerblich anfallenden Abfällen ausgelegt ist und nicht unter den Begriff "haushaltsnahes Sammel- und Verwertungssystem" fällt, befugt ist, sämtliche gewerblich anfallenden Abfälle uneingeschränkt zu sammeln.

Ob ein Sammel- und Verwertungssystem, das gewerblich anfallende Abfälle sammelt, die ihrer Art nach mit Haushaltsabfällen vergleichbar sind, zu genehmigen ist und ob allenfalls Auflagen vorzuschreiben sind, beurteilt sich nach § 29 AWG 2002. Diese Bestimmung lautet auszugsweise:

"Genehmigung von Sammel- und Verwertungssystemen

§ 29. (1) Die Einrichtung, der Betrieb und die wesentliche Änderung von Sammel- und Verwertungssystemen bedarf nach Maßgabe einer Verordnung gemäß § 36 einer Genehmigung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft.

(2)

(3)

(4) Die Einrichtung, der Betrieb und die wesentliche Änderung eines Sammel- und Verwertungssystems ist zu genehmigen, wenn zu erwarten ist, dass

1. die Sammlung und Verwertung von Abfällen, für die eine Verpflichtung übernommen werden soll, dem Stand der Technik entspricht und die öffentlichen Interessen nicht beeinträchtigt werden,
2. eine kostendeckende Finanzierung einschließlich einer ausreichenden Sicherstellung der Finanzierung der übernommenen Leistungen gegeben ist,
3. die Mittelverwendung nach den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit erfolgt und
4. das Sammel- und Verwertungssystem die Vermeidung von Abfällen fördert; Sammel- und Verwertungssysteme für Elektro- und Elektronik-Altgeräte haben auch die Wiederverwendung von ganzen Elektro- und Elektronik-Altgeräten zu fördern.

Weiters muss das Sammel- und Verwertungssystem gesamthaft für zumindest eine Sammel- und Behandlungskategorie gemäß einer Verordnung nach § 14 Abs. 1 errichtet und betrieben werden und nach Maßgabe einer Verordnung gemäß § 14 Abs. 1 eine Vereinbarung mit der Koordinierungsstelle über die Abholung der zu übernehmenden Abfälle von Sammelstellen (Abgabestellen), über die Sammelinfrastruktur, über die Information der Letztverbraucher und über die Festlegung einer Schlichtungsstelle, sowie über die Finanzierung der

Sammelinfrastruktur und der Information der Letztverbraucher, abschließen. Die genehmigten Sammel- und Verwertungssysteme sind auf der Internetseite des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft zu veröffentlichen.

(5)

(6) Der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft hat im Genehmigungsbescheid Auflagen, Bedingungen oder Befristungen vorzusehen, sofern dies zur Sicherung der Erfüllung der Verpflichtungen des Sammel- und Verwertungssystems erforderlich ist. Ergibt sich nach Erteilung der Genehmigung, dass zusätzliche oder geänderte Auflagen, Bedingungen oder Befristungen zur Wahrung der Interessen gemäß Abs. 4 erforderlich sind, so sind diese nachträglich vorzuschreiben.

....."

Es ist daher nicht ausgeschlossen, dass ein System von der Art des von der beschwerdeführenden Partei zur Genehmigung beantragten nicht genehmigungsfähig ist oder nur unter Auflagen genehmigt werden kann. Dies bedürfte aber einer entsprechenden, auf die Tatbestände des § 29 AWG 2002 zugeschnittenen Begründung. Eine solche fehlt im angefochtenen Bescheid.

Hinzu kommt im Beschwerdefall Folgendes:

Der Genehmigungsantrag der beschwerdeführenden Partei enthält als Projekt ein Sammel- und Verwertungssystem, das auf die Sammlung und Verwertung gewerblich anfallender Abfälle ausgerichtet ist. Dieses Projekt stellt eine Einheit dar. Eine Aufspaltung in zwei Teile, von denen einer gewerblich anfallende Abfälle umfasst, die ihrer Art nach den in Haushalten anfallenden Abfällen vergleichbar sind, während sich der andere auf alle übrigen gewerblich anfallenden Abfälle bezieht, enthält das Projekt nicht. Es war daher nicht zulässig, das Projekt der beschwerdeführenden Partei aufzuspalten und einen nicht gestellten Antrag auf Erteilung der Genehmigung zur Sammlung und Verwertung haushaltsnah anfallender Verpackungen abzuweisen.

§ 29 Abs. 6 AWG 2002 ermächtigt die Behörde nicht zur Vorschreibung von Auflagen, die das Wesen des Antrages verändern.

Auflagen, die dem erklärten Willen des Antragstellers widersprechen, verändern das Wesen des Antrages (vgl. die Erkenntnisse des Verwaltungsgerichtshofes vom 21. April 2004, 2002/04/0006, vom 26. Jänner 1998, 95/10/0101 u.a.).

Die beschwerdeführende Partei hat sich im Verfahren vor der belangten Behörde gegen die vom Amtssachverständigen vorgeschlagene Auflage "Wirkungsbereich Gewerbesystem" gewandt, weil sie diese als unzulässige Einschränkung ihres Projektes betrachtete. Die belangte Behörde hätte daher die Genehmigung nicht unter Vorschreibung dieser Nebenbestimmung erteilen dürfen. Vielmehr hätte sie, wenn sie auf Grund eines mängelfreien Verfahrens zur Auffassung gelangen konnte, dass die Genehmigungsvoraussetzungen bei antragsgemäßer Ausführung des Vorhabens - ohne Bedachtnahme auf die Auflagen - nicht vorliegen, den (gesamten) Antrag abweisen müssen (vgl. das Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes vom 26. Jänner 1998, 95/10/0101).

Die beschwerdeführende Partei wendet sich gegen die Vorschreibung einer stofflichen Verwertungsquote von zumindest 75 % über alle Packstoffe des Systems. Sie bringt dazu vor, die belangte Behörde berufe sich zur Begründung dieser Quote lediglich auf das Gutachten des verpackungstechnischen Amtssachverständigen vom 16. September 2004, übersehe aber, dass sich derselbe Amtssachverständige in einem späteren Gutachten vom 30. Dezember 2004 für eine stoffliche Verwertungsquote über alle Packstoffe von lediglich 70 % ausgesprochen habe.

Die belangte Behörde räumt in der Gegenschrift selbst ein, dass die Vorschreibung einer 75 %igen Quote auf einem Irrtum beruhe.

Zur Auflage "Nachweis Sammlung" bringt die beschwerdeführende Partei vor, diese finde im § 11 Abs. 8 Z. 2 VerpackVO keine Deckung. Überdies sehe § 3 der Abfallnachweisverordnung 2003 Erleichterungen für Abfallsammler oder -behandler, zu denen auch Sammel- und Verwertungssysteme gehörten, vor. Auch mit § 3 Abs. 4 dieser Verordnung sei die Auflage nicht in Einklang zu bringen. Die Auflage enthalte unzulässiger Weise auch eine Anordnung zu Lasten Dritter.

Die belangte Behörde hat die Auflage auf § 11 Abs. 8 Z. 2 VerpackVO gestützt. Diese Bestimmung lautet:

"(8) Der Betreiber eines Sammel- und Verwertungssystems hat zum Nachweis der ordnungsgemäßen

Geschäftstätigkeit dem Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie jedenfalls jährlich bis zum 10. April des darauffolgenden Jahres zu übermitteln:

1.

.....

2.

eine Aufstellung der von betrieblichen Anfallstellen und aus öffentlichen Sammlungen übernommenen Verpackungsmengen, gegliedert nach Packstoffen und nach Transport- und Verkaufsverpackung;"

§ 11 Abs. 8 Z. 2 VerpackVO ist eine unmittelbar anwendbare Vorschrift, die keiner Umsetzung oder Konkretisierung durch Bescheid bedarf und einer solchen auch gar nicht zugänglich ist.

Ob die Auflage die beschwerdeführende Partei nicht in ihren Rechten verletzen würde, wenn es sich bei ihr um eine bloße normlose Wiederholung dessen handelte, was schon Inhalt des § 11 Abs. 8 Z. 2 VerpackVO ist, braucht nicht untersucht werden, da die Auflage keine bloße Wiederholung des § 11 Abs. 8 Z. 2 VerpackVO ist.

§ 11 Abs. 8 Z. 2 VerpackVO sieht nur eine Aufstellung der von betrieblichen Anfallstellen und aus öffentlichen Sammlungen übernommenen Verpackungsmengen vor. Demgegenüber bezieht sich die bekämpfte Auflage im angefochtenen Bescheid auf Anfallstellen, Übernahmestellen, Recyclinghöfe sowie Entsorger. Schon in diesem Punkt weicht die Auflage von der Verordnungsbestimmung ab.

§ 11 Abs. 8 Z. 2 enthält auch nicht die Verpflichtung, jeweils nach Anfallstellen gegliederte Aufzeichnungen zu führen. Dies ergibt sich aus einem Blick auf § 11 Abs. 5 VerpackVO. Diese Bestimmung lautet:

"(5) Das Sammel- und Verwertungssystem hat ein Verzeichnis jener betrieblichen Anfallstellen zu führen, von denen Verpackungsabfälle übernommen werden. Soweit möglich sind die jeweils übernommenen Verpackungsmengen nach Packstoffen gegliedert laufend aufzuzeichnen. Diese Aufzeichnungen sind zumindest sieben Jahre aufzubewahren und der Behörde auf Verlangen vorzulegen."

Aus § 11 Abs. 5 VerpackVO ist abzuleiten, dass eine laufende Aufzeichnung der von den betrieblichen Anfallstellen jeweils übernommenen Verpackungsmengen nicht in jedem Fall möglich ist.

§ 11 Abs. 5 VerpackVO schränkt daher die Verpflichtung zur Aufzeichnung nach Anfallstellen entsprechend ein ("soweit möglich"). Eine solche Einschränkung enthält § 11 Abs. 8 Z. 2 VerpackVO nicht. Es kann nun aber nicht angenommen werden,

§ 11 Abs. 5 gehe von einer nur eingeschränkten Möglichkeit solcher Aufzeichnungen aus, § 11 Abs. 8 Z. 2 ordne aber ungeachtet dessen eine uneingeschränkte solche Aufzeichnungspflicht an. Auch die sprachliche Gestaltung der beiden Bestimmungen zeigt, dass Unterschiedliches gemeint ist. Während im § 11 Abs. 5 davon die Rede ist, dass die "jeweils" übernommenen Verpackungsmengen laufend aufzuzeichnen sind, fehlt das Wort "jeweils" in Abs. 8 Z. 2. Entgegen der Auffassung der belangten Behörde ordnet § 11 Abs. 8 Z. 2 daher nur eine summarische Aufstellung und nicht eine nach Anfallstellen getrennte Aufstellung an.

Auch aus diesem Grund kann sich die Auflage nicht auf § 11 Abs. 8 Z. 2 VerpackVO stützen.

Die Auflage stellt auch keine bloße Wiederholung dessen dar, was in § 11 Abs. 5 VerpackVO angeordnet wird.

Die belangte Behörde führt als Rechtsgrundlage für die Auflage auch § 17 AWG 2002 an. Diese Bestimmung lautet auszugsweise:

"Aufzeichnungspflichten für Abfallbesitzer

§ 17. (1) Abfallbesitzer (Abfallersterzeuger, -sampler und - behandler) haben, getrennt für jedes Kalenderjahr, fortlaufende Aufzeichnungen über Art, Menge, Herkunft und Verbleib von Abfällen zu führen. Abfallsampler und - behandler haben diese Aufzeichnungen nach Maßgabe einer Verordnung gemäß § 23 Abs. 3 elektronisch zu führen.

...."

§ 23 Abs. 3 Z. 2 AWG 2002 ermächtigt den Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, mit Verordnung Art und Form der Aufzeichnungen gemäß § 17 festzulegen.

Von dieser Verordnungsermächtigung wurde durch die Abfallnachweisverordnung 2003, BGBl. II Nr. 618, Gebrauch gemacht.

Die §§ 2 und 3 der Abfallnachweisverordnung 2003 lauten auszugsweise:

"Allgemeine Aufzeichnungspflicht

§ 2. (1) Aufzeichnungen über Art, Menge, Herkunft und Verbleib von Abfällen sind für jedes Kalenderjahr fortlaufend (unter Angabe des Bezugszeitraumes) unter folgenden Angaben zu führen:

1. die Abfallart durch Angabe des Abfallcodes und der Bezeichnung, erforderlichenfalls einschließlich einer Spezifizierung der Abfallart, gemäß einer Verordnung nach § 4 Z 1 und 2 AWG 2002 (Abfallverzeichnis);

2. die Abfallmenge durch Angabe der Masse des Abfalls in Kilogramm;

3. die Abfallherkunft

a) für übernommene Abfälle durch Angabe des Übergebers und des Datums der Übernahme,

b) für die im Betrieb anfallenden Abfälle aus einem Verfahren gemäß Anhang 1 durch Angabe dieses Verfahrens; bei Abfallersterzeugern, welche die im Betrieb anfallenden Abfälle nicht selbst behandeln, gilt als Abfallherkunft der Betrieb des Abfallersterzeugers;

4. der Abfallverbleib

a) übergebener Abfälle durch Angabe des Übernehmers und des Datums der Übergabe,

b) der einem Verfahren gemäß Anhang 1 unterzogenen Abfälle durch Angabe dieses Verfahrens. Soweit es für die Nachvollziehbarkeit der relevanten Abfallströme in der Behandlungsanlage erforderlich ist, sind Abfallinput- und Abfalloutputaufzeichnungen für die relevanten Anlagenteile (zB Verbrennungsanlage, mechanisch-biologische Behandlungsanlage, Kompostierungsanlage, Deponie, getrennte Lagerbereiche) zu führen. "Vereinfachte Aufzeichnungen

§ 3. (1)

(3) Abfallersterzeuger können abweichend zu § 2 Abs. 1 für Verpackungsabfälle, für die ein Verpflichteter gemäß § 3 der VerpackVO 1996, BGBl. Nr. 648/1996 idF BGBl. II Nr. 440/2001, an einem Sammel- und Verwertungssystem teilnimmt und die über dieses System gesammelt werden, folgende Daten aufzeichnen:

1. die Abfallart durch Angabe des Abfallcodes und der Bezeichnung, erforderlichenfalls einschließlich einer Spezifizierung der Abfallart, gemäß einer Verordnung nach § 4 Z 1 und 2 AWG 2002 (Abfallverzeichnis);

2.

den Übernehmer;

3.

die Anzahl und das Fassungsvermögen der Sammelbehälter;

4.

das Abhol-/Anlieferungsintervall. Bei einer Änderung dieser Daten sind die Aufzeichnungen zu aktualisieren. Die Bestimmungen der VerpackVO 1996, insbesondere § 3 Abs. 1, bleiben unberührt.

(4) Abweichend zu § 2 Abs. 1 Z 2 und 3 können Abfallsammler oder -behandler bei der Übernahme gemäß Abs. 3 als Übergeber "Ersterzeuger von Verpackungsabfällen" und die Masse der gemeinsam gesammelten Verpackungsabfälle pro Tag und Abfallart angeben. Eine Liste der Übergeber ist laufend zu führen. Sofern private Haushalte Übergeber sind, ist in der Liste die Gemeinde, in welcher der Abfall angefallen ist, anzugeben.

Zutreffend weist die beschwerdeführende Partei darauf hin, dass § 3 Abs. 4 der Abfallnachweisverordnung 2003 für Sammel- und Verwertungssysteme eine vereinfachte Aufzeichnungsform vorsieht, in der die Auflage keine Deckung findet. Es braucht nicht im Einzelnen untersucht werden, in welchem Verhältnis die Abfallnachweisverordnung 2003 auf der einen und die VerpackVO bzw. die Bestimmungen des AWG 2002 über Verwertungs- und Sammelsysteme auf der anderen Seite zueinander stehen. Fest steht jedenfalls, dass die in Rede stehende Auflage sich auch nicht auf § 17 AWG 2002 oder die Abfallnachweisverordnung 2003 stützen kann.

Das bedeutet aber noch nicht, dass eine solche Auflage von vornherein unzulässig ist. Entscheidend ist, ob die Voraussetzungen des § 29 Abs. 6 AWG 2002, der die Vorschreibung von Auflagen regelt, gegeben sind. Dazu aber fehlt es im angefochtenen Bescheid an nachvollziehbaren Feststellungen. Es findet sich nur der Hinweis, diese Auflage sei als Grundlage für die Kontrolle dafür erforderlich, ob die Abholung von Verpackungen bei den Anfallstellen auch tatsächlich und in ausreichendem Ausmaß erfolge. Diese Aussage hätte aber angesichts des Umstandes, dass die VerpackVO Aufzeichnungs- und Meldevorschriften enthält, einer näheren Begründung bedurft. Eine solche hat die belangte Behörde auf Grund ihrer unzutreffenden Auffassung, die Auflage könne sich auf § 11 Abs. 8 Z. 2 VerpackVO stützen, unterlassen.

Die Auflage "Nachweis Sammlung" erweist sich daher mangels ausreichender Begründung als rechtswidrig.

Schließlich bekämpft die beschwerdeführende Partei die in der Auflage über die Allgemeinen Geschäftsbedingungen enthaltene Anordnung, dass Preisnachlässe (Rabatte) gegenüber Systemteilnehmern unzulässig sind. Sie bringt dazu vor, es sei unbestritten, dass eine die Gleichbehandlung der Systemteilnehmer nicht gewährleistende Gewährung von Preisnachlässen unzulässig sei. Ein generelles Verbot von Preisnachlässen finde aber im AWG 2002 und in der VerpackVO keine Grundlage.

Die belangte Behörde rechtfertigt diese Auflage damit, sie sei erforderlich, um die Gleichbehandlung aller Systemteilnehmer im Sinne des § 11 Abs. 3 Z. 1 letzter Satz VerpackVO zu ermöglichen.

§ 11 Abs. 3 VerpackVO lautet:

"(3) Die Einhebung der Mittel hat nach folgenden Grundsätzen zu erfolgen:

1. Es sind allgemein gültige Tarife bezogen auf Packstoffe oder, soweit dies sachlich gerechtfertigt ist, bezogen auf Packmittel oder Packmittelgruppen vorzusehen; dabei sind alle Vertragspartner nach gleichen Grundsätzen zu behandeln;
2. die Tarife sind auf Grund einer nachvollziehbaren Kostenkalkulation so zu gestalten, daß die Kosten der Sammlung und Verwertung bestimmter Packstoffe, Packmittel oder Packmittelgruppen auf die insgesamt in Verkehr gebrachte Menge, hinsichtlich der eine Teilnahme an dem System erfolgt, der entsprechenden Packstoffe, Packmittel oder Packmittelgruppen umgelegt werden;
3. Sammel- und Verwertungssysteme haben eine angemessene Mitwirkung der Vertragsnehmer im Hinblick auf die Kontrolle der Mitteleinhebung (vollständige Meldung der Mengen sowie Zuordnungen zu Tarifen) vertraglich sicherzustellen;
4. Systeme, für die gemäß § 7e AWG eine monopolartige Stellung festgestellt wurde, haben eine möglichst hohe Teilnahmequote anzustreben."

§ 11 Abs. 3 VerpackVO schränkt die Freiheit des Systembetreibers bei der Tarifgestaltung ein. Mit der Verpflichtung, allgemein gültige Tarife vorzusehen, sind Preisnachlässe grundsätzlich unvereinbar.

Die Auflage betreffend das Verbot von Preisnachlässen ist am AWG 2002 und an der VerpackVO zu messen, nicht an dem mittlerweile außer Kraft getretenen Systemgenehmigungsbescheid aus dem Jahr 1997. Es braucht daher nicht näher untersucht werden, welche Bedeutung die Auflage 6 in diesem Bescheid hatte.

Mit dem Hinweis auf diese Auflage 6 gelingt es der beschwerdeführenden Partei nicht, eine Rechtswidrigkeit der bekämpften Auflage über ein Verbot von Preisnachlässen im angefochtenen Bescheid darzutun.

Als rechtswidrig erweisen sich somit (nur) die Auflagen "Wirkungsbereich Gewerbesystem" und "Nachweis Sammlung" sowie jener Teil der Auflage "Quote", der eine stoffliche Verwertungsquote von zumindest 75 % über alle Packstoffe des Sammel- und Verwertungssystems vorsieht.

Die beschwerdeführende Partei hat beantragt, die erwähnten Auflagen sowie den Spruchabschnitt II aufzuheben. Als Eventualantrag beantragte sie, den gesamten Bescheid aufzuheben.

Aus dem angefochtenen Bescheid geht hervor, dass die belangte Behörde davon ausgeht, dass ohne die vorgeschriebenen Auflagen die Bewilligung nicht erteilt werden können. Die Auflagen bilden daher mit der Bewilligung eine untrennbare Einheit, weshalb eine Aufhebung bloß der bekämpften Auflagen nicht möglich ist.

Aus den dargestellten Erwägungen erweist sich der angefochtene Bescheid als inhaltlich rechtswidrig, weshalb er gemäß § 42 Abs. 2 Z. 1 VwGG aufzuheben war.

Der Ausspruch über den Kostenersatz stützt sich auf die §§ 47 ff VwGG in Verbindung mit der VwGH-Aufwandersatzverordnung 2003, BGBl. II Nr. 333.

Wien, am 9. November 2006

Schlagworte

Trennbarkeit gesonderter Abspruch
Definition von Begriffen mit allgemeiner Bedeutung
VwRallg7
Inhalt des Spruches
Diverses
Besondere Rechtsgebiete
Auslegung unbestimmter Begriffe
VwRallg3/4
Auslegung Diverses

VwRallg3/5
Rechtsgrundsätze
Auflagen und Bedingungen
VwRallg6/4
Individuelle Normen und Parteienrechte
Rechtsanspruch
Antragsrecht
Anfechtungsrecht
VwRallg9/2

European Case Law Identifier (ECLI)

ECLI:AT:VWGH:2006:2006070073.X00

Im RIS seit

01.12.2006

Zuletzt aktualisiert am

18.02.2016

Quelle: Verwaltungsgerichtshof VwGH, <http://www.vwgh.gv.at>

© 2026 JUSLINE

JUSLINE® ist eine Marke der ADVOKAT Unternehmensberatung Greiter & Greiter GmbH.

www.jusline.at