jusline®
»» Recht. Schnell

Sie können die QR Codes nützen um später wieder auf die neuste Version eines Gesetzestexts zu gelangen.

TE Vwgh Erkenntnis 1998/12/10 98/07/0098

JUSLINE Entscheidung

Veröffentlicht am 10.12.1998

Index

14/01 Verwaltungsorganisation;
83 Naturschutz Umweltschutz;

Norm

AWG 1990 §7b Abs2;
AWG 1990 §7d;
VerpackV 1996 §11 Abs1;
VerpackV 1996 §11 Abs7;

Betreff

Der Verwaltungsgerichtshof hat durch den Vorsitzenden Senatspräsident Dr. Fürnsinn und die Hofräte Dr. Hargassner, Dr. Bumberger, Dr. Pallitsch und Dr. Beck als Richter, im Beisein der Schriftführerin Mag. Hofmann, über die Beschwerde der A Gesellschaft m.b.H. in W, vertreten durch Schönherr, Barfuss, Torggler & Partner, Rechtsanwälte in 1014 Wien, Tuchlauben 13, gegen den Bescheid des Bundesministers für Umwelt, Jugend und Familie vom 5. Juni 1998, Zl. 31 3510/243-III/1/97-Gl, 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 S 15.000,-- binnen zwei Wochen bei sonstiger Exekution zu ersetzen.

Begründung

Mit dem nunmehr vor dem Verwaltungsgerichtshof angefochtenen Bescheid der belangten Behörde vom 5. Juni 1998 wurde der beschwerdeführenden Partei unter Berufung auf die §§ 7a und 7 b des Abfallwirtschaftsgesetzes, BGBl. Nr. 325/1990 (AWG) und die Verpackungsverordnung 1996, BGBl. Nr. 648 (VerpackVO) die Genehmigung zur Errichtung und zum Betrieb eines Sammel- und Verwertungssystems erteilt. Der Spruch dieses Bescheides hat in den für das verwaltungsgerichtliche Verfahren wesentlichen Teilen folgenden Wortlaut:

"A) Der (beschwerdeführenden Partei) wird die Genehmigung zur Errichtung bzw. zum Betreiben eines Sammel- und Verwertungssystems im nachfolgend unter Punkt B) angegebenen sachlichen und örtlichen Umfang und unter Maßgabe der unter Punkt C) angegebenen Auflagen und der Befristung erteilt.

B) Wirkungsbereich des Systems:

1) Art des Sammel- und Verwertungssystems (§ 7a Abs. 2 Z. 1) bzw. vom System zu übernehmende Arten von Abfällen (§ 7a Abs. 2 Z. 2):

Das System der Antragstellerin übernimmt bundesweit von Herstellern, Importeuren, Abpackern, Abfüllern und Vertreibern gegen Lizenzgebühren die Verpflichtung aus der Verpackungsverordnung zur Sammlung und Verwertung von im Umfang angeführten Packstoffen. Eine wesentliche Grundlage hiefür bildet der Entsorgungsvertrag zwischen A.-AG und A.-GesmbH vom 24. August 1993.

2) Zweck des Sammel- und Verwertungssystems (§ 7a Abs. 2 Z. 2):

Aufbau und Betrieb eines Sammel- und Verwertungssystems für in Haushalten und in vergleichbaren Einrichtungen anfallende Papierverpackungen.

Übernahme der dem nach der VerpackVO Verpflichteten auferlegten Pflichten zur Sammlung und Verwertung von Papierverpackungen.

Das System ist nicht auf Gewinnerzielung gerichtet.

3) Umfang des Sammel- und Verwertungssystems (§ 7a Abs. 2 Z. 1) sowie räumlicher und sachlicher Tätigkeitsbereich (§ 7a Abs. 2 Z. 3):

Umfang:

Jegliche Verpackungen sowie Warenreste aus den Packstoffen

Papier, Karton, Pappe und Wellpappe, soweit sie der VerpackVO

unterliegen.

Räumlicher Tätigkeitsbereich:

Das System der Antragstellerin umfaßt das gesamte Bundesgebiet der Republik Österreich. Die Sammlung erfolgt durch Abholung bei den Anfallstellen und durch Übernahme der Verpackungen auf öffentlich zugänglichen Flächen mit Sammelbehältern.

Sachlicher Tätigkeitsbereich:

Organisation der Sammlung und Verwertung von in Haushalten und in vergleichbaren Einrichtungen anfallenden Verpackungen und Warenresten aus den Packstoffen Papier, Karton, Pappe und Wellpappe mit ausreichender Übernahmekapazität im Hinblick auf den Zweck des Systems.

C) Befristung und Auflagen:

Befristung:

Vorstehende Genehmigung wird für einen Zeitraum von 5 Jahren

ab Rechtskraft erteilt.

Auflagen:

1) Es werden nachfolgende Mindesterfassungs- und Mindestverwertungsquoten bezogen auf die pro Kalenderjahr jeweils kontrahierte Verpackungsmenge gemäß § 11 Abs. 7 VerpackVO für den Packstoff Papier, Karton, Pappe und Wellpappe festgelegt:

Mindesterfassungsquote: 80 %

Stoffliche Mindestverwertungsquote: 75 %

....

4) Änderungen hinsichtlich folgender Systeminhalte sind 8 Wochen vor ihrem Inkrafttreten mittels detaillierter Darstellung der Änderung der Genehmigungsbehörde jedenfalls anzuzeigen, soferne sie in ihren Auswirkungen nicht gänzlich unerheblich sind:

Änderung des räumlichen Tätigkeitsbereiches

Änderung des Umfanges der Tätigkeit (z.B. Erweiterung oder Ausschluß einzelner Packmittel)

Änderung der Packstoffdefinitionen (Zuordnung von Verpackungen zu Packstoffen abweichend von der VerpackVO, Zuordnung von Verpackungen zum gewerblichen oder haushaltsnahen Systembereich)

Änderung des Entpflichtungs- und Lizenzvertrages Änderung des Entsorgungsvertrages mit der A.-AG Änderung im Bereich der Mitsammlung anderer Altstoffe

(Prozentsätze der Abgeltung, Verrechnungsmodus, Berechnungsbasis etc.)

Verringerung der im Antrag genannten 147 Übernahmestellen (Modul 3) um mehr als 10 %, sowie jede Verringerung um mehr als 10 % in einem politischen Bezirk,

Erhöhung der festgelegten Mindestmenge (15 kg Papierverpackungen pro Woche) als Teilnahmevoraussetzung an der G.

(Modul 4) u mehr als 10 %,

Verringerung der G.-Anfallstellen um mehr als 30 %

(Ausgangsbasis 27.259 Anfallstellen)

Ausschluß der Einbringung von gewerblich anfallenden

Verpackungen, die in Gewerbebetrieben in den Haushalten

vergleichbaren Mengen anfallen, in die haushaltsnahe Sammlung

Verringerung der 211 Übernahmestellen für Kraftpapiersäcke um

mehr als 10 %

Wegfall der Bestimmung des Fehlwurfanteiles und der Fremdmengen

Änderung im Berichtswesen zur Leistungserbringung

Änderung der Kalkulationsrichtlinie

Änderung im Bereich der Kostenfaktoren

Wegfall von Kontrollen zur Einhaltung der Entpflichtungs- und

Lizenzverträge

Wegfall von Kontrollen im Bereich der Leistungserbringung

Wegfall der Öffentlichkeitsarbeit

5) Es sind Richtlinien der Zuordnung für Packmittel zu Tarifen basierend auf realistischen tatsächlichen Verteilungen der Packmittel an haushaltsnahe und gewerbliche Anfallstellen zu erstellen und den Lizenznehmern verbindlich vorzugeben. Eine Trennung bei den Anfallstellen hat durch mehrere Sammelbehälter je Sammelfraktion und System oder durch andere Formen der Administration, Manipulation und Logistik, die geeignet sind, die Abholung der eigenen am System teilnehmenden Verpackungsmenge zu ermöglichen, zu erfolgen. Es sind die Grundlagen von allfälligen Tarif-Sonderregelungen für bestimmte Packmittel dem Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie 14 Tage vor deren Anwendung vorzulegen. Sonderregelungen sind als für alle Systemteilnehmer gültige Regelung diesen zur Kenntnis zu bringen und offenzulegen. Jedenfalls sind hinsichtlich der Sonderregelungen für die Warengruppen Eisenwaren und Werkzeuge, Beschläge, Hausrat, Sanitär und Heizung, Diagnostika, Fliesen sowie hinsichtlich der Branchenregelungen Fahrzeughandel und Schuhe dem Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie binnen sechs Monaten ab Bescheidzustellung aktuelle, nachvollziehbare Unterlagen zur Beurteilung vorzulegen. Anderenfalls ist die Anwendung dieser Ermittlungsmethoden bzw. Sonderregelungen zu unterlassen.

6) Die rückwirkende Entpflichtung über das laufende Kalenderjahr hinaus ist auszuschließen. Die Entpflichtung darf frühestens mit dem Zeitpunkt des Vertragsabschlusses eintreten. Die Entpflichtung darf nur für die im jeweiligen Zeitraum gemäß den allgemeinen Vertragsbedingungen fristgerecht gemeldeten Mengen eintreten. Die Bedingungen der Entpflichtungs- und Lizenzvereinbarung sind entsprechend anzupassen.

...

8) Die Meldung der Lizenznehmerdaten an das Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie gemäß VerpackVO darf nicht von der Zustimmung der Lizenznehmer abhängig sein. Hinderungsgründe sind im Lizenzvertrag entsprechend auszuräumen.

9) Alle Lizenznehmer sind gleich zu behandeln, weshalb reine Preisnachlässe (Rabatte) gegenüber einzelnen Lizenznehmern unzulässig sind. Sachlich gerechtfertigte Abweichungen von den allgemein gültigen Tarifen sind durch Kalkulation der Kosteneinsparung/erhöhung z.B. durch Kostenfaktoren wie Transporttarife, Sortierkosten usw. der Genehmigungsbehörde 14 Tage vor deren Anwendung nachzuweisen.

10) Es haben Überprüfungen der Nämlichkeit der kontrahierten und gesammelten Verpackungen durch Vor-Ort-Kontrollen sowohl bei den Anfallstellen als auch bei den Übernahme- und Sortierbetrieben zu erfolgen, wobei auch sonstige miterfaßte Altstoffe zu erheben und getrennt auszuweisen sind.

11) Durch stichprobenartige Analysen sind jene Mengen an Abfällen, Warenresten, an stoffgleichen mitgesammelten Nichtverpackungen sowie jene Mengen an Verpackungsabfällen, die als nicht beim gegenständlichen System lizenziertes Verpackungsmaterial in der Sammlung und Verwertung enthalten sind, festzustellen und zu dokumentieren. Vom System ist ein entsprechender Analyseplan auszuarbeiten, anzuwenden und dem Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie als Aufsichtsbehörde binnen sechs Monaten nach Bescheiderlassung zu übermitteln.

...

15) Verbringungen von Verpackungen ins Ausland sind für das vorangegangene 1/4 Jahr jeweils am 1. März, 1. Juni, 1. September und 1. Dezember dem Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie zu melden. Weiters ist eine Vorausschau über die im folgenden Meldezeitraum (Quartal) beabsichtigten Verbringungen zu übermitteln.

16) Zum Zwecke der Abgrenzung von Haushalts- und Gewerbssystem ist eine separate Ergebnisrechnung bzw. eine Erfolgsrechnung laufend und monatsweise zu führen und auf Verlangen dem Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie zu übermitteln.

17) Bei Erhöhung der Menge an Verpackungen, die von den Systemteilnehmern in Verkehr gebracht wird bzw. die in das gegenständliche System eingebracht wird, ist das Sammelbehältervolumen gemäß Antrag entsprechend anzupassen."

In der Begründung wurde zu den Auflagen und zur Befristung folgendes ausgeführt:

ad 1) Die Bestimmung des § 11 Abs. 4 VerpackVO besage, daß, sofern nicht eine Abhol- oder Anfallstelle erfolge, Sammelstellen in zumutbarer Entfernung und mit ausreichender Übernahmekapazität bereitzustellen seien. Dabei werde von der Annahme der Abholung ausgegangen. Wenn die Direktabholung bei der Anfallstelle angeboten werde, sei grundsätzlich davon auszugehen, daß dies auch weitgehend angenommen werde. Insbesondere werde diese Annahme dadurch gestützt, daß daraus für die Anfallstelle keine weiteren Kosten resultierten. Allfällige Verunreinigungen, die eine Verwertung verhinderten oder unverhältnismäßig erschwerten und die erst bei der Anfallstelle wirklich sichtbar würden, reduzierten den Erfassungsgrad. Da die Erfassungsmenge, gemessen an der Lizenzmenge, bereits für das Jahr 1996 eine Erfassungsquote von 105,5 % und eine stoffliche Verwertungsquote von 105,2 % insgesamt für Haushalts- und Gewerbebereich aufweise und die beschwerdeführende Partei mit einem ausgeglichenen Betriebsergebnis abgeschlossen habe und weiters auch die Kalkulationsrichtlinie zur Aufsplittung dieser Bereiche eine Kostenzuordnung und Gegenbelastungen vorsehe, sei davon auszugehen, daß eine Kostendeckung zumindest für 80 % Erfassung und stoffliche Verwertung gegeben sei. Papier werde in Österreich bereits seit längerem getrennt erfaßt und einer Verwertung zugeführt. Die Einsicht und Akzeptanz zur Sammlung von Altpapier könne als sehr hoch eingeschätzt werden. Betrachte man die Inputmenge, die Sammelergebnisse seit dem Jahr 1993 und setze diese in Relation zu den Abfallmengenerhebungen, die die behandelten Papierverpackungen im Jahr 1994 erbracht hätten, so könne davon ausgegangen werden, daß die Erfassung im Haushaltsbereich bei über 50 % liege. Dies basiere auf folgenden Fakten:

* Gesamtaufkommen Inland: rund 500.000 Tonnen

-

Haushaltsnahe Sammlung Menge: 71.000 Tonnen

-

Restmenge lt. Analyse 1994: 62.000 Tonnen

-

daraus resultierendes Potential im Haushaltsbereich:

133.000 Tonnen

-

Erfassunsgrad gemessen am Potential: ca. 53 %

* Erfassungsmenge Gewerbe/Industrie:

beschwerdeführende Partei): 210.000 Tonnen

-

Erfassungsmenge Selbsterfüller:

(soweit Daten bekannt sind): 129.000 Tonnen

-

Restmenge lt. Analyse 1994 (Direktanlieferungenbehandlung): 25.000 Tonnen

-

daraus resultierendes Potential Gewerbe: 364.000 Tonnen

-

Erfassungsgrad dafür 90 %

* Gesamtrestmenge: ca. 87.000 Tonnen

-

Restmenge lt. ZielVO: 140.000 Tonnen für 1998 und 99.000 Tonnen für 2001.

-

Sammelmengen zur Erreichung von Getränkezielen sind nicht erforderlich, da Papier nicht als Getränkeverpackung eingesetzt wird.

-

Soweit Papier getrennt erfaßt wird, wird es derzeit einer stofflichen Verwertung zugeführt, die stoffliche Verwertungsquote ist daher bis auf Sortierreste in den Papierverwertungsanlagen ident mit der Erfassungsquote.

Laut Finanzgutachten und den darin enthaltenen Betrachtungen der Stoffströme betrachte die beschwerdeführende Partei weitgehend einzig die "Verkaufsverpackungen" als Lizenzmenge des Sammel- und Verwertungssystems im haushaltsnahen Bereich. Dafür ergebe sich in den Ausführungen des Finanzgutachtens ein Erfassungsgrund von ca. 86 % und ein nur unwesentlich (einige Zehntel Prozent) darunterliegender Grad der stofflichen Verwertung für das Jahr 1996.

Aus diesen Gründen sei eine Mindesterfassungsquote von 80 % festzusetzen gewesen. Da nach den Angaben der beschwerdeführenden Partei ca. 99 % der gesammelten Papierverpackungen einer stofflichen Verwertung zugeführt würden, sei die stoffliche Verwertungsquote mit mindestens 75 % festzusetzen gewesen. Beide Quoten seien gemessen am Ist-Zustand so festgelegt, daß jedenfalls keine Überforderung des Systems gegeben sei. Auf Grund der mit der getrennten Sammlung und Verwertung reduzierten Abfälle, die einer Behandlung (in Österreich überwiegend Deponierung) zugeführt würden, resultiere daraus volkswirtschaftlich ein Nutzen durch vermiedenes CO_2 sowie Methangas und weiters eine Einsparung von Primärresourcen entsprechend den Zielen des AWG. Demgegenüber würden die Erfassungsaufwendungen und die Aufbereitung des Altstoffes anzusehen sein, die dennoch insgesamt die vorgeschlagenen Quoten im Haushaltsbereich rechtfertigten.

ad 4) Die Anzeigepflicht nicht gänzlich unerheblicher Änderungen der in dieser Auflage angeführten Systeminhalte sei

auf Grund der besonderen Wichtigkeit dieser Systeminhalte vorzusehen gewesen. Der Behörde werde dadurch die Überprüfung der Einhaltung des § 7a Abs. 1 AWG bzw. der Verwirklichung des Straftatbestandes des § 39 Abs. 1 lit. a Z. 7 AWG bei konsensloser Ausübung eines nicht unwesentlich geänderten Systems ermöglicht. Darüber hinaus werde die Aufsichtsbehörde in die Lage versetzt, durch Aufsichtsmittel (§ 7b Abs. 4 AWG) beispielsweise den Ersatz von ausgefallenen Leistungen zu beauftragen und allenfalls mit Fristen zu versehen. Bei einer Frist von acht Wochen sei eine adäquate Reaktion oder allenfalls auch eine Genehmigung der beabsichtigten Maßnahme gemäß § 7a AWG möglich. Hinsichtlich der Kalkulationsrichtlinie sei zu bemerken, daß diese eine Basis sowohl für die zukünftige Erstellung und Überprüfung der Kalkulation als insbesondere auch für die zukünftige kosten- und erlöstechnische Abgrenzung der beantragten Systeme darstelle. Eine Abweichung oder Anpassung von den in der Richtlinie festgelegten Kalkulationsgrundlagen solle nur in begründeten Ausnahmefällen möglich sein.

ad 5) und 16) Offenkundig sei, daß Verkaufsverpackungen auch zu einem nennenswerten Anteil bei gewerblichen Anfallstellen anfielen (z.B. Schachteln für Nägel und Beschläge in Möbeltischlereien, Schachteln für Schrauben und Kartonagen für Maschinenteile in Maschinenbaubetrieben etc.).

Gleichermaßen würden diese zum Teil sogar identischen Packmittel von Baumärkten vertrieben und fielen in privaten Haushalten an. Fliesen würden in Kartons verpackt und von Fliesenlegern verlegt als auch über Baumärkte vertrieben und im Do-it-Yourself-Verfahren verlegt. Nach dem Kenntnisstand (basierend auf einer Branchenumfrage bei großen Fliesenhändlern) würden je nach Unternehmen Anteile von 40 % oder 20 % an Privatkunden abgegeben. Es werde demnach das idente Packmittel derzeit im Wege der A.-AG bei der beschwerdeführenden Partei als Durchschnittswert zu 30 % als Verkaufsverpackung und zu 70 % als Transportverpackung lizenziert. Ähnliche Regelungen existierten auch für Schuhkartonverpackungen. Des weiteren gelangten auch Transportverpackungen (vor allem im Bereich der Elektro- und Elektronikgeräte als auch Haushaltswaren etc.) in die Haushaltssammlung. Für diese gälten zwar die Bestimmungen für Verkaufsverpackungen, es blieben jedoch Transportverpackungen. Hinsichtlich der in der Auflage genannten Branchenlösungen seien der belangten Behörde bisher keine ausreichenden Unterlagen zur Beurteilung der Nachvollziehbarkeit vorgelegt worden.

ad 6) Da die rückwirkende Entpflichtung eine nachträgliche Veränderung der Bemessungsgrundlage einer allenfalls als "Selbsterfüller" in Verkehr gesetzten Verpackungsmenge erlaube, die wesentliche Auswirkungen auch auf die Komplementärmengenlizenzierung hätten, könne eine rückwirkende Lizenzierung und damit Verantwortungsübertragung nicht als rechtskonform angesehen werden. § 3 Abs. 6 VerpackVO sehe für "Selbsterfüller" Maßnahmen vor (Rücknahme- und Verwertungsverpflichtung, Letztverbraucherinformation), hinsichtlich derer nicht rückwirkend entpflichtet werden könne, weshalb Meldebeginn, das sei der Beginn des Entpflichtungszeitraumes, frühestens der Tag des Vertragsabschlusses zu sein habe. Somit sei dieser Vertragsartikel änderungsbedürftig.

ad 8) Diese Auflage sei erforderlich, da der Systembetreiber in der Lage sein müsse, die Aufzeichnungs- und Meldepflichten gemäß § 11 Abs. 8 VerpackVO zu gewährleisten.

ad 9) Diese Auflage gewährleiste die gemäß § 11 Abs. 3 Z. 1 zweiter Halbsatz VerpackVO bestehende Pflicht zur Gleichbehandlung aller Vertragspartner.

ad 10) Diese Auflage sei notwendig, da derzeit keine Leistungs- und Kostenabgrenzungen zu anderen Mitbewerbersystemen vorlägen. Zudem stelle die Haushalts- und Kleingewerbesammlung ein öffentlich zugängliches System dar, das für die Mitbenützung der kommunalen Infrastruktur durch Dritte (sonstige Systeme, Selbsterfüller) anfallstellenseitige und einnahmeseitige Kontrollen erforderlich mache.

ad 11) Im Falle der Mitbenützung eines Sammel- und Verwertungssystems für bestimmte Abfälle, hinsichtlich der eine Beteiligung an einem Konkurrenzsystem bestehe, hätten die Betreiber jener Systeme gemäß § 7 d AWG einen Anspruch auf Abgeltung der daraus entstehenden üblichen Kosten gegenüber den anderen System. Die Auflage 11 solle den Nachweis über die Mitbenützung, der dem Systembetreiber, der die Kosten geltend machen möchte, obliege, erleichtern bzw. überhaupt ermöglichen. Zudem seien die Analysen für die Ermittlung der Erfassungsmengen erforderlich. Auf Grund der Mitsammlung von Druckerzeugnissen sei zur verbesserten Darstellung der Erfassungsgrade eine bundesweite Prozentzahl zur Bemessung des Verpackungsanteiles in der gemeinsamen Sammlung nicht ausreichend; vielmehr sei der Verpackungsanteil hinsichtlich regionaler und saisonaler Unterschiede exakt zu bestimmen.

ad 15) Diese Auflage sei vorzuschreiben gewesen, um die Einhaltung der Verpflichtung gemäß § 11 Abs. 1 Satz 1

VerpackVO auch bei Verbringungen ins Ausland kontrollieren zu können.

ad 17) Die Vorschreibung einer ausreichenden Übernahmekapazität sei bei haushaltsnahen Systemen im Hinblick auf die Einhaltung der Mindesterfassungsquoten/tatsächlichen Anfall erforderlich (Hinweis auf § 11 Abs. 4 VerpackVO). Bezüglich der ausreichenden Übernahmekapazität sei das Sammelvolumen für die getrennte Erfassung von Verpackungen unter Berücksichtigung der Bevölkerungsdichte bzw. der Anfallstellenverteilung sowie des Verpackungsabfallaufkommens und gegebenenfalls der Möglichkeit einer Nutzung bereitzustellen. Darüber hinaus seien die Effizienzkriterien des § 11 Abs. 6 VerpackVO jedenfalls einzuhalten.

Bisher sei auf Grund der Übergangsbestimmung (des AWG) nur ein System im genehmigten Bereich tätig gewesen. Durch die Antragstellungen vom 27. Februar 1997 und die in der Folge erteilten Genehmigungen seien ein Haushalts- und Gewerbesystem geschaffen worden. Eine genaue Trennung der Systeme sei auch im Hinblick auf § 11 Abs. 8 VerpackVO erforderlich. Da es von entscheidender Bedeutung sei, ob die beschwerdeführende Partei hinsichtlich der grundsätzlichen Neuverteilung der Verantwortlichkeit innerhalb der (vertraglichen) Strukturen des A.-Systems, weiters hinsichtlich der sich aus der Trennung in ein Haushaltssystem und ein Gewerbesystem ergebenden Problematiken sowie hinsichtlich der Leistungs- und Kostenabgrenzungen zu anderen Mitbewerbersystemen den neuen, an ein Sammel- und Verwertungssystem gestellten Anforderungen gerecht werden könne, bedürfe das System der beschwerdeführenden Partei einer Erprobung, weshalb die Genehmigung zu befristen gewesen sei.

Der angefochtene Bescheid enthält im Anschluß an die Rechtsmittelbelehrung eine Reihe von Hinweisen. In Hinweis Nr. 6 heißt es, für die Berechnung der Erfassungsquote seien nur diejenigen zurückgenommenen Verpackungen heranzuziehen, die beim gegenständlichen System lizenziert worden seien, d.h., daß die von einem anderen System abgegoltenen Mengen bzw. Mengen, hinsichtlich derer keinerlei Beteiligung an einem System bestehe, bei der Berechnung der Erfassungsquote nicht zu berücksichtigen seien.

Gegen diesen Bescheid richtet sich die vorliegende Beschwerde, in der Rechtswidrigkeit des Inhalts und Rechtswidrigkeit infolge Verletzung von Verfahrensvorschriften geltend gemacht werden. Die beschwerdeführende Partei erachtet sich in ihrem Recht auf Erteilung der beantragten Genehmigung zur Errichtung eines Sammel- und Verwertungssystems für Verpackungsabfälle, insbesondere in ihrem Recht auf Erteilung der Genehmigung für eine Dauer von 10 Jahren und ohne gesetzwidrige Auflagen, verletzt. Als rechtswidrig erachtet die beschwerdeführende Partei die Befristung der Genehmigung auf fünf Jahre sowie die Auflagen 1, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 15, 16 und 17 des angefochtenen Bescheides.

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

Der Verwaltungsgerichtshof hat erwogen:

A) Zu Auflage 1 (Erfassungs- und Verwertungsquote):

Die beschwerdeführende Partei bringt vor, die belangte Behörde habe die Kriterien des § 11 Abs. 7 VerpackVO nicht oder nur zum Schein geprüft. Das einzige Kriterium, welches für die Festlegung der Quoten wirklich relevant gewesen sei, sei die Leistungsfähigkeit des Systems der beschwerdeführenden Partei in der Vergangenheit. Dieses Kriterium sei im § 11 Abs. 7 VerpackVO aber nicht angeführt. Zu den Erfordernissen des Umweltschutzes und der volkswirtschaftlichen Zweckmäßigkeit mache die belangte Behörde nur eine kursorische Aussage. Die volkswirtschaftlichen und umweltrelevanten Vorteile würden in keinerlei mengenmäßige Relation zu den konkret festgesetzten Erfassungs- und Verwertungsquoten gesetzt. Dies widerspreche der VerpackVO. Schließlich sei die Begründung für die Festlegung der Quoten auch in sich widersprüchlich. Wie die Finanzsachverständige in ihrem Gutachten festgehalten habe, müsse die beschwerdeführende Partei angesichts der vertraglich vereinbarten Wertsicherungsklauseln in den Verträgen mit Kommunen und Entsorgern weitere Lizenzeinnahmen- und Kostensenkungspotentiale realisieren, um das positive Bilanzergebnis zu halten, sofern der Leistungsumfang beibehalten werde. Dies bedeute, daß die Kostenbelastung des Systems beim gegenwärtigen Leistungsumfang auf Dauer betrachtet zu hoch sei. Trotz dieser Überlegungen schreibe die belangte Behörde Erfassungsquoten vor, die praktisch mit der Aufrechterhaltung des bisherigen Leistungsumfangs gleichzusetzen seien. Sie tue dies im vollen Bewußtsein, daß dies in Zukunft möglicherweise nicht mehr finanzierbar sei. Die aus der Erfassungsquote resultierende Kostenbelastung des Systems sei damit bewußt zur Seite geschoben worden.

Nach § 11 Abs. 7 VerpackVO sind, soweit es den Erfordernissen des Umweltschutzes und der volkswirtschaftlichen Zweckmäßigkeit dient und angemessen ist, im Genehmigungsbescheid abweichend von den Verpflichtungen gemäß § 3 Abs. 1 und § 10 unter Bedachtnahme auf die Verordnung über die Festsetzung von Zielen zur Vermeidung und Verwertung von Getränkeverpackungen und sonstigen Verpackungen, BGBl. Nr. 646/1992, i.d.F. BGBl. Nr. 649/1996, auf die Möglichkeiten und Kosten einer den Erfordernissen einer stofflichen Verwertung entsprechenden spezifischen Erfassung und auf die Kostenbelastung des Systems Erfassungs- und Verwertungsquoten festzulegen.

Daß die Festlegung solcher Quoten den Erfordernissen des Umweltschutzes und der volkswirtschaftlichen Zweckmäßigkeit dient, ist Voraussetzung für die Zulässigkeit einer solchen Quotenfestlegung, bedeutet aber nicht, daß die Behörde gehalten ist, das genaue Ausmaß der aus einer solchen Festlegung resultierenden Vorteile für die Volkswirtschaft und die Umwelt zu ermitteln. Dies schon deswegen, weil eine solche Ermittlung sich auf Grund des Umstandes, daß volkswirtschaftliche Vorteile und Vorteile für die Umwelt sich zumindest zum Teil nicht in meßbaren Größen niederschlagen, gar nicht möglich ist. Der diesbezügliche Einwand der beschwerdeführenden Partei geht daher ins Leere.

Zwischen der von der Finanzsachverständigen angesprochenen Notwendigkeit der Realisierung von Kostensenkungspotentialen und den vorgeschriebenen Erfassungs- und Verwertungsquoten besteht kein zwingender Zusammenhang. Die beschwerdeführende Partei hat im Verwaltungsverfahren auch nicht vorgebracht, daß eine Realisierung von Kostensenkungspotentialen nicht möglich sei, wenn ihr die nunmehr im angefochtenen Bescheid enthaltene Erfassungs- und Verwertungsquote vorgeschrieben werde.

Daß die belangte Behörde die Leistungsfähigkeit des Systems in die Betrachtung einbezogen hat, erweist sich nicht als rechtswidrig, kommt der Leistungsfähigkeit doch im Hinblick auf das Kriterium der "Angemessenheit" der Vorschreibung von Quoten Bedeutung zu. Auch zwischen der Kostenbelastung und der Leistungsfähigkeit bestehen Zusammenhänge.

Die Einwände der beschwerdeführenden Partei gegen Auflage 1 des angefochtenen Bescheides erweisen sich als unzutreffend. B) Zu den Auflagen 5 (zweiter Satz), 10 und 11 (und zu Hinweis Nr. 6):

Die beschwerdeführende Partei bringt vor, diese Auflagen seien praktisch unerfüllbar, jedenfalls aber im höchsten Ausmaß kostspielig und gesetzlich nicht gedeckt. Das sogenannte "Nämlichkeitsprinzip", wonach für die Berechnung der Erfassungsquoten nur diejenigen zurückgenommenen Verpackungen heranzuziehen seien, die beim gegenständlichen System lizenziert worden seien, habe keine Rechtsgrundlage.

Die belangte Behörde vertritt in der Gegenschrift die Auffassung, das "Nämlichkeitsprinzip" - worunter sie den Grundsatz versteht, daß jedes System grundsätzlich die bei ihm lizenzierten Verpackungen zu sammeln und zu verwerten hat - sei in der VerpackVO mehrmals verankert. Kernbestimmung des Nämlichkeitsprinzips sei § 11 Abs. 1 Satz 1 VerpackVO.

Nach § 11 Abs. 1 Satz 1 VerpackVO hat ein Sammel- und Verwertungssystem für Transport- oder Verkaufsverpackungen die Sammlung und Verwertung von denjenigen Packstoffen sicherzustellen, für die Verträge mit den Verpflichteten gemäß §§ 3, 4 und 13 Abs. 3 abgeschlossen wurden.

Der belangten Behörde ist zuzustimmen, daß diese Bestimmung den Grundsatz zum Ausdruck bringt, daß jedes System grundsätzlich die bei ihm lizenzierten Verpackungen zu sammeln und zu verwerten hat. Daraus ist aber noch nicht zwingend abzuleiten, daß für die Berechnung der Erfassungsquote nur diejenigen zurückgenommenen Verpackungen heranzuziehen sind, die beim System lizenziert wurden. Die der beschwerdeführenden Partei erteilten Auflagen 5, 10 und 11 sind daher nur dann rechtmäßig, wenn sie zur Sicherung der Erfüllung der Aufgaben des Sammel- und Verwertungssystems erforderlich sind, wie dies § 7b Abs. 2 AWG für Auflagen vorsieht. Dafür aber fehlt im Bescheid eine nachvollziehbare Begründung.

Die beschwerdeführende Partei bringt auch vor, die Realisierung dieser Auflagen sei teils unmöglich, teils nur mit unverhältnismäßigen Kosten zu verwirklichen.

Sollte diese Behauptung zutreffen, wäre die Vorschreibung der in Rede stehenden Auflagen von vornherein unzulässig, weil Auflagen, deren Realisierung unmöglich oder unverhältnismäßig ist, nicht als zur Sicherung der Erfüllung der Aufgaben des Sammel- und Verwertungssystems erforderlich angesehen werden können. Die Behauptung, die

Erfüllung dieser Auflagen sei nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich, wird erstmals in der Beschwerde erhoben, erweist sich aber dennoch nicht als unzulässig, da die belangte Behörde es verabsäumt hat, die in Rede stehenden Auflagen und deren Grundlagen mit der beschwerdeführenden Partei zu erörtern.

Auflage 11 des angefochtenen Bescheides wird ergänzend damit begründet, daß dadurch der Nachweis zur Abgeltung von Kostenersatzansprüchen nach § 7 d AWG erleichtert werden soll. Wie der Verwaltungsgerichtshof in seinem Erkenntnis vom 26. Mai 1998, 97/07/0209, ausgesprochen hat, gibt das Gesetz dem Systembetreiber ein Recht auf Abgeltung, verpflichtet ihn aber nicht dazu, davon Gebrauch zu machen. Auch dieses Begründungselement kann keine tragfähige Basis für Auflage 11 bilden.

C) Zu den Auflagen 4 (Anzeige von Änderungen), 5, Satz 1 (Packmittelzuordnung), 8 (Lizenznehmerdaten) und 9 (Gleichbehandlung aller Lizenznehmer):

Diese Auflagen und ihre Begründung entsprechen im wesentlichen den Auflagen 4, 5, 8 und 9 des Bescheides der belangten Behörde vom 14. Oktober 1997, Zl. 313510/235-3/1/97-Gl, welcher mit Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes vom 26. Mai 1998 aufgehoben wurde. In diesem Erkenntnis wurde auch dargelegt, daß und aus welchen Gründen diese Auflagen teils wegen mangelnder Bestimmtheit, teils wegen nicht ausreichender Begründung rechtswidrig sind. Auf dieses Erkenntnis wird verwiesen.

D) Beginn der Entpflichtung (Auflage 6):

Die beschwerdeführende Partei bringt vor, diese Auflage sei in sich widersprüchlich. Zunächst heiße es, daß die rückwirkende Entpflichtung über das laufende Kalenderjahr hinaus auszuschließen sei, daß also z.B. bei einem Vertragsabschluß ab 15. September die Systemteilnahme frühestens am 1. Jänner beginnen dürfe). Nur einen Satz später werde statt dessen auf den Zeitpunkt des Vertragsabschlusses abgestellt. Auch die Begründung, die die belangte Behörde für diese Auflage anführe, sei nicht recht verständlich. § 3 Abs. 9 VerpackVO gebe den Normadressaten die Möglichkeit, rückwirkend an Sammel- und Verwertungssystemen teilzunehmen. Für die beschwerdeführende Partei sei nicht ersichtlich, warum dies nicht auch in der Form erfolgen könne, daß ein neuer Lizenzpartner einen Vertrag abschließe, der sowohl für die Vergangenheit als auch für die Zukunft gelte.

Der von der beschwerdeführenden Partei dieser Auflage angelastete innere Widerspruch haftet ihr nicht an. Sie erhält lediglich ein Verbot der rückwirkenden Entpflichtung, nicht aber unterschiedliche Aussagen über den Zeitpunkt, zu dem die Entpflichtung beginnt.

Begründet hat die belangte Behörde diese Auflagen damit, daß dadurch eine nachträgliche Veränderung der Bemessungsgrundlage mit Auswirkungen auf die Komplementärmengenlizenzierung herbeigeführt werden kann. Daß dies eine tragbare Begründung ist, hat der Verwaltungsgerichtshof bereits im Erkenntnis vom 26. Mai 1998, 97/07/0209, ausgesprochen. Auflage 6 erweist sich somit nicht als rechtswidrig.

E) Zu Auflage 15 (Verbringung ins Ausland):

Die beschwerdeführende Partei bringt vor, begründet werde diese Auflage ebenso wie Auflage 4 ausschließlich mit den Kontrollinteressen der belangten Behörde. Abgesehen davon, daß diese Begründung keine Auflage zu rechtfertigen vermöge, erreiche die Behörde das Ziel der Auflage 15 ohnedies bereits durch Auflage 14. Eine Notwendigkeit dafür, der beschwerdeführenden Partei weitere administrative Belastungen aufzuerlegen, bestehe nicht.

Auch für diese Auflage gilt, daß die Begründung nicht darlegt, inwieweit die Auflage zur Sicherung der Erfüllung der Aufgaben des Sammel- und Verwertungssystems erforderlich ist.

F) Zu Auflage 16 (separate Erfolgs- und Ergebnisrechnung):

Die beschwerdeführende Partei bezeichnet diese Auflage als unbegründet. Der Verwaltungsgerichtshof pflichtet dem bei. Welcher Zusammenhang zwischen den Ausführungen in der Begründung zu dieser Auflage und der einzig relevanten Frage der Erforderlichkeit der Auflage im Sinne des § 7 b Abs. 2 AWG bestehen soll, ist unerfindlich.

G) Zu Auflage 17 (Behältervolumen):

Die beschwerdeführende Partei bringt vor, Auflage 17 sei entweder überflüssig oder verordnungswidrig. Falls die Auflage besagen solle, daß Sammelstellen mit ausreichender Übernahmekapazität existieren müssen, werde damit nur die Anordnung des § 11 Abs. 4 VerpackVO wiederholt. Falls ihr Inhalt aber darin bestehe, daß die Übernahmekapazität auch dann zu erhöhen sei, wenn die Einbringung von Fremdmaterial (z.B. "Trittbrettfahrermengen") steige, sei die

Auflage verordnungswidrig. Die beschwerdeführende Partei könne auf einen Anstieg des Fremdmaterials nicht nur dadurch reagieren, daß sie die Aufstellung zusätzlicher oder größerer Behälter veranlasse, sondern auch, indem sie die Ausgrenzung forciere. Im übrigen ließe sich die Übernahmekapazität nicht nur durch Erhöhung des Volumens, sondern auch durch Verkürzung der Abholintervalle erreichen. Dazu komme, daß das Haushaltssystem der beschwerdeführenden Partei im wesentlichen in einer Mitbenützung der kommunalen Sammelsysteme bestehe, die zum überwiegenden Teil auch nicht Verpackungen erfaßten. Es sei daher Sache der Kommunen, dafür zu sorgen, daß diese Behälter nicht "überquellen".

Soweit nicht bei Anfallstellen direkt abgeholt wird, sind nach § 11 Abs. 4 VerpackVO Sammelstellen mit ausreichender Übernahmekapazität in zumutbarer Entfernung zur jeweiligen Anfallstelle einzurichten.

Auflage 17 konkretisiert die Anordnung des § 11 Abs. 4 Satz 1 VerpackVO. Die bekämpfte Auflage hindert die beschwerdeführende Partei nicht daran, die Ausgrenzung von Fremdmaterial zu forcieren, um den Eintritt der Notwendigkeit einer Sammelbehältervolumenerhöhung hintanzuhalten. Gleiches gilt für die Verkürzung der Abholintervalle. Auch der Hinweis auf die Kommunen verfängt nicht, da § 11 Abs. 4 VerpackVO sich an das Sammel- und Verwertungssystem richtet.

Auflage 17 erweist sich nicht als rechtswidrig.

H) Zur Befristung:

Die beschwerdeführende Partei bringt vor, die im angefochtenen Bescheid für die Befristung angeführten Gründe seien nicht stichhältig. Die vertraglichen Strukturen des A.-Systems seien seit 1993 im wesentlichen unverändert. Die Verteilung der Verantwortlichkeiten innerhalb des Systems sei völlig unverändert geblieben. Gleiches gelte für die Trennung in ein Haushaltssystem und ein Gewerbesystem. Die Aufteilung in eine haushaltsnahe Sammlung und eine Sammlung bei gewerblichen Anfallstellen habe es, soweit die Sammellogistik betroffen sei, im System der beschwerdeführenden Partei schon seit jeher gegeben. Gänzlich unzutreffend sei schließlich der Hinweis auf angebliche Unsicherheiten, dies sich aus der Leistungs- und Kostenabgrenzung zu Mitbewerbersystemen ergäben. Soweit bekannt, gäbe es nämlich in der Haushaltssammlung bis dato keine Mitbewerbersysteme.

Nach § 7 d Abs. 1 AWG darf die Genehmigung jeweils nur für einen Zeitraum von 10 Jahren erteilt werden. Eine kürzere Frist kann vorgesehen werden, wenn

1.

sie vom Antragsteller beantragt wurde,

2.

eine kürzere Geltung der Genehmigung wegen der wirtschaftlichen und rechnerischen Rahmenbedingungen und Besonderheiten des Systems erforderlich ist oder

3. das System einer Erprobung bedarf.

Die belangte Behörde begründet die Befristung der Genehmigung auf 5 Jahre mit der Notwendigkeit einer Erprobung des Systems, erläutert aber nicht, was unter der "Neuverteilung der Verantwortlichkeit innerhalb der (vertraglichen) Strukturen des A.-Systems gemeint ist und welche Probleme im Zusammenhang mit der Trennung in ein Haushaltssystem und ein Gewerbesystem und im Zusammenhang mit der Leistungs- und Kostenabgrenzung zu anderen Mitbewerbersystemen auftreten, die eine Erprobung notwendig machen.

Eine Auseinandersetzung mit den in der Gegenschrift der belangten Behörde vorgetragenen Gründen für die Befristung hat zu unterbleiben, da eine nicht ausreichende Begründung nicht in der Gegenschrift nachgetragen werden kann. Unzutreffend ist der Vorwurf an die beschwerdeführende Partei, ihr habe klar sein müssen, was mit dem Hinweis auf die Neuverteilung der Verantwortlichkeit innerhalb der (vertraglichen) Strukturen gemeint sei. Derlei ist aus dem gesamten Akt nicht ersichtlich. Die belangte Behörde hat es auch verabsäumt, der beschwerdeführenden Partei im Zuge des Verfahrens jene Fakten vorzuhalten, die sie für eine Befristung der Systemgenehmigung als relevant erachtete und ihr Gelegenheit zu geben, hiezu Stellung zu nehmen.

Die Befristung erweist sich daher als mangelhaft begründet.

Die Befristung auf 5 Jahre sowie die Auflagen 4, 5, 8, 9, 10, 11, 15 und 16 des angefochtenen Bescheides sind teils mit

Rechtswidrigkeit infolge Verletzung von Verfahrensvorschriften, teils mit inhaltlicher Rechtswidrigkeit behaftet. Der angefochtene Bescheid war daher gemäß § 42 Abs. 2 Z. 1 VwGG wegen Rechtswidrigkeit seines Inhalts aufzuheben, da eine inhaltliche Rechtswidrigkeit einer solchen infolge Verletzung von Verfahrensvorschriften vorgeht.

Der Ausspruch über den Kostenersatz stützt sich auf die §§ 47 ff VwGG in Verbindung mit der Verordnung BGBl. Nr. 416/1994.

Wien, am 10. Dezember 1998

European Case Law Identifier (ECLI)

ECLI:AT:VWGH:1998:1998070098.X00

Im RIS seit

20.11.2000

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

© 2025 JUSLINE

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

www.jusline.at