

# TE Vwgh Erkenntnis 1998/5/26 97/07/0209

JUSLINE Entscheidung

🕒 Veröffentlicht am 26.05.1998

## Index

001 Verwaltungsrecht allgemein;  
10/01 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG);  
14/01 Verwaltungsorganisation;  
83 Naturschutz Umweltschutz;

## Norm

AWG 1990 §39 Abs1 lita Z7;  
AWG 1990 §7a Abs1;  
AWG 1990 §7a Abs2;  
AWG 1990 §7a;  
AWG 1990 §7b Abs2;  
AWG 1990 §7d;  
B-VG Art130 Abs2;  
VerpackV 1996 §11 Abs1;  
VerpackV 1996 §11;  
VerpackV 1996 §3 Abs9;  
VwRallg;

## 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 Wien, vertreten durch Schönherr, Barfuß, Torggler & Partner, Rechtsanwälte in Wien, Tuchlauben 13, gegen den Bescheid des Bundesministers für Umwelt, Jugend und Familie vom 14. Oktober 1997, Zl. 313510/235-III/1/97-GI, betreffend Genehmigung eines Sammel- und Verwertungssystems, zu Recht erkannt:

## Spruch

Der angefochtene Bescheid wird wegen Rechtswidrigkeit seines Inhaltes aufgehoben.

Der Bund hat der beschwerdeführenden Partei Aufwendungen in der Höhe von S 15.000,-- binnen zwei Wochen bei sonstiger Exekution zu ersetzen.

## Begründung

Die beschwerdeführende Partei beantragte bei der belangten Behörde die Genehmigung eines Sammel- und Verwertungssystems im Sinne des § 7a des Abfallwirtschaftsgesetzes, BGBl. Nr. 325/1990 (AWG).

Mit dem nunmehr vor dem Verwaltungsgerichtshof angefochtenen Bescheid vom 14. Oktober 1997 erteilte die belangte Behörde die beantragte Genehmigung. 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. des Betriebes eines Sammel- und Verwertungssystems im nachfolgend unter Punkt B) angegebenen sachlichen, örtlichen und zeitlichen Umfang und unter Maßgabe der unter Punkt C) angegebenen Auflagen und Befristung erteilt.

Der Wirkungsbereich wird durch

-

den Antrag vom 27. Februar 1997 samt Beilagen und den Antragsergänzungen vom 18. August 1997 sowie

-

die vorgelegten Verträge

näher determiniert, sofern im folgenden nichts Abweichendes festgelegt ist.

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.

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

Aufbau und Betrieb eines Sammel- und Verwertungssystems für Papierverpackungen aus betrieblichen Anfallstellen.

Übernahme der den nach der VerpackVO Verpflichteten auferlegten Verpflichtung 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 räumliche 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.

Sachlicher Tätigkeitsbereich:

Entpflichtung von im betrieblichen Bereich anfallenden Verpackungen und Warenresten aus den Packstoffen Papier, Karton, Pappe und Wellpappe.

Für die Sammlung werden auch öffentliche Flächen in Anspruch genommen.

C) Befristung und Auflagen:

Befristung: Vorstehende Genehmigung wird für einen Zeitraum von 5 Jahren ab Rechtskraft erteilt.

Auflagen:

1) Es werden nachfolgende Mindesterrfassungs- und Mindestverwertungsquoten gemäß § 11 Abs. 7 VerpackVO für den Packstoff Papier, Karton, Pappe und Wellpappe festgelegt:

Mindesterfassungsquote: 90 %

Stoffliche Mindestverwertungsquote: 85 %.

2) Der jeweilige Grad sowie Umfang der Mitsammlung von Nichtverpackungen ist soweit die Mitsammlung derzeit bereits erfolgt, sogleich dem Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie bekanntzugeben. Sofern dies in späterer Folge eingeführt wird, ist die beabsichtigte Änderung jeweils sofort anzuzeigen.

...

4) Jegliche Änderung des Entsorgungsvertrages zwischen (beschwerdeführender Partei) und A.-AG ist 8 Wochen vor ihrem Inkrafttreten mittels detaillierter Darstellung der Änderung der Genehmigungsbehörde anzuzeigen, sofern sie nicht gänzlich unerhebliche Auswirkungen auf die sich aus AWG und VerpackVO ergebenden und durch Antrag und Auflagen konkretisierten Essentialien des gegenständlichen Sammel- und Verwertungssystems (insbesondere darauf, die übernommenen Leistungen in technischer Hinsicht erbringen zu können sowie auf die Finanzierung des Systems) haben. Weiters ist jegliche Änderung der Garantieerklärungen (der Papierindustrie und der Antragstellerin) betreffend eine unbeschränkte Übernahme und Verwertung der anfallenden Papierverpackungen anzuzeigen.

5) Es sind generelle 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.

Es sind Grundlagen von Sonderregelungen für bestimmte Packmittel dem BMUJF vorzulegen.

Die Sonderregelungen sind ebenfalls als allgemein gültige Regelung jedermann zugänglich zu machen und offenzulegen.

...

8) Die Übermittlung 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 anzupassen.

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, etc.) zu dokumentieren.

10) Es hat eine Intensivierung der Vor-Ort-Kontrollen sowohl bei den Anfallstellen als auch bei den Übernahme- und Sortierbetrieben zu erfolgen.

11) Durch laufende Analysen sind jene Mengen an Abfällen und Warenresten sowie jene Mengen an Verpackungsabfällen, die als nicht beim gegenständlichen System lizenziertes Verpackungsmaterial in der Sammlung und Verwertung enthalten sind, festzustellen und zu dokumentieren.

...

13) Verpackungsmengen, für die eine Teilnahme am System der beschwerdeführenden Partei iSd § 3 Abs. 9 VerpackVO erfolgt, sind im Folgejahr, in dem auch die Komplementärmengenlizenzierung (Vertragsabschluß) erfolgt, der Bemessungsgrundlage hinzuzurechnen."

In der Begründung wurde zu den Auflagen folgendes ausgeführt:

ad 1) Eine Erfassungsmenge bei gewerblichen Anfallstellen habe für Verpackungen, hinsichtlich derer eine Teilnahme am System erfolge, folgende Fakten zu berücksichtigen:

-

Verwertungsverpflichtung der Anfallstelle: Setze diese Waren in Verpackungen in Verkehr, so bestehe die Pflicht, die anfallenden Verpackungen zu verwerten (auf eigene Verantwortung und Kosten oder Inanspruchnahme des Rückgaberechts ähne zusätzliche Kostenü).

-

Die Bestimmung des § 11 Abs. 4 VerpackVO besage, daß, sofern nicht eine Abholung von der Anfallstelle erfolge, Sammelstellen in zumutbarer Entfernung und mit ausreichender Übernahmekapazität bereitzustellen seien. Dabei werde von der Annahme einer Abholung ausgegangen. Wenn die Direktabholung der Anfallstelle angeboten werde, sei grundsätzlich davon auszugehen, daß diese auch angenommen werde. Insbesondere werde diese Annahme dadurch gestützt, daß daraus für die Anfallstelle keine weiteren Kosten resultierten, mit Ausnahme der Kosten für Container in der innerbetrieblichen Erfassungslogistik. Demgegenüber stünden Kosten der Gewerbemüllentsorgung bei Belassen der Verpackungen im Gewerbemüll, sofern es sich bei dieser gewerblichen Anfallstelle nicht um einen Betrieb handle, der als Hersteller, Importeur, Abpacker oder Vertreiber von Transport- oder Verkaufsverpackungen anzusehen sei. Für derartige Unternehmen bestehe nämlich die oben erwähnte Verpflichtung zur getrennten Erfassung.

-

Fielen auch bei anderen Systemen lizenzierte Verpackungen an, so werde das Mengenverhältnis der den jeweiligen Systemen zuzuordnenden Verpackungsmengen sowie die Aufwendungen für die Getrennthaltung zur Möglichkeit der Übergabe an ein System (mit oder ohne Abgeltung der jeweiligen Fremdmenge) bzw. die Entsorgung in Eigenverantwortung auf eigene Rechnung zu berücksichtigen sein.

-

Allfällige Verunreinigungen, die eine Verwertung verhinderten oder unverhältnismäßig erschwerten.

-

Indirekter Zwang der Lieferanten, daß der Kunde eine Eigenentsorgung vornehme, wobei den Kunden niedrigere Einstandspreise (ohne Lizenzbeitrag) zugesagt würden.

Aus diesen Fakten sei zu schließen, daß die größten Unsicherheiten aus den 3 letztgenannten Faktoren resultierten, während die erstgenannten für eine nahezu vollständige Erfassung sprächen. Insgesamt könnten daher Erfassungsquoten von 80 % angenommen werden; dies unabhängig davon, ob die Vorgabe einer Erfassungsquote in dieser Größenordnung erfolge oder nicht. Die Kalkulation der Tarife und somit eine gesicherte Finanzierung des Systems und damit auch die Fähigkeit des Systems, die Leistungen in technischer Hinsicht erbringen zu können, hingen davon ab, ob die Kosten für eine 80 %ige Erfassung kosten- und auch liquiditätsmäßig abgedeckt werden könnten. Da die Erfassungsmenge, gemessen an der Lizenzmenge, bereits vom Ergebnis 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 sowie 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 nahezu in allen österreichischen Unternehmen bereits seit längerer Zeit getrennt erfaßt und einer Verwertung zugeführt. Die Einsicht und Akzeptanz der Unternehmen 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 Gewerbe- und Industriebereich bei ca. 90 % liege. Dies basiere auf folgenden Fakten:

-

Gesamtaufkommen im Inland: 500.000 Tonnen

-

Haushaltsnahe Sammlung: Menge: 71.000 Tonnen.

-

Restmenge laut Analyse 1994: 62.000 Tonnen.

-

Daraus resultierendes Potential im Haushaltsbereich:

133.000 Tonnen

-

Erfassungsmenge Gewerbe/Industrie (beschwerdeführende Partei) 210.000 Tonnen

-

Erfassungsmenge Selbsterfüller (soweit Daten bekannt seien):

129.000 Tonnen

Restmenge laut Analyse 1993 (Direktanlieferungen Behandlung): 25.000 Tonnen

-

Daraus resultierendes Potential Gewerbe: 364.000 Tonnen.

-

Erfassungsgrad dafür 90 %.

-

Gesamtrestmenge: Ca. 87.000 Tonnen.

-

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

-

Sammelmenen zur Erreichung von Getränkezielen seien nicht erforderlich, da Papier nicht als Getränkeverpackung eingesetzt werde,

-

Soweit Papier getrennt erfaßt werde, werde es derzeit einer stofflichen Verwertung zugeführt, die stoffliche Verwertungsquote sei 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 "Transportverpackungen" als Lizenzmenge des Sammel- und Verwertungssystems im gewerblichen Bereich. Dafür ergebe sich in diesen Ausführungen des Finanzgutachtens eine Sammelmenge, die die Lizenzmenge übersteige und somit ein Erfassungsgrad von ca. 116 %. Dies sei sicherlich zum Teil dadurch verursacht, daß auch Verkaufsverpackungen bei gewerblichen Anfallstellen anfielen sowie auch ein Teil an Verpackungen nicht lizenziert sei; dennoch sei - insbesondere auf Grund der Ausgrenzungsmaßnahmen gegenüber nicht lizenzierten Verpackungen - von einem Erfassungsgrad auszugehen, der über dem Bundesdurchschnitt liege. Aus diesen Gründen sei daher eine Mindesterfassungsquote im Bundesdurchschnitt von 90 % festzusetzen. Da nach den Angaben der beschwerdeführenden Partei ca. 99 % der gesammelten Papierverpackungen einer stofflichen Verwertung zugeführt würden, sei die stoffliche Verwertungsquote mit mindestens 85 % festzusetzen gewesen. Auf Grund der damit vermiedenen Abfälle, die einer Behandlung (in Österreich überwiegend Deponierung) zugeführt würden, resultiere daraus volkswirtschaftlich ein Nutzen durch vermiedenes CO<sub>2</sub> sowie Methangase und weiters eine Einsparung von Primärressourcen. Demgegenüber würden die Erfassungsaufwendungen und die Aufbereitung des Altstoffes anzusehen sein, die dennoch insgesamt die vorgeschlagenen hohen Quoten im Gewerbebereich rechtfertigten.

Ad 4) Um der Behörde die Einhaltung des § 7a Abs. 1 AWG bzw. die Überprüfung der Verwirklichung des Straftatbestandes des § 39 Abs. 1 lit. a Z. 7 AWG bei konsensloser Ausübung eines nicht unwesentlich geänderten Systems zu ermöglichen, sei eine Meldepflicht jeglicher nicht gänzlich unerheblicher Änderung im Entsorgungsvertrag zwischen der beschwerdeführenden Partei und der A.-AG vorzusehen gewesen. Gleiches gelte für die Abnahme- und Verwertungsgarantien. Die beschwerdeführende Partei könne nur bei uneingeschränktem, aufrehtem Bestehen ihrer abgegebenen Abnahme- und Verwertungsgarantie, die selbst wieder auf Abnahme- und Verwertungsgarantien der Verwertungsunternehmen basiere, die Verwertung von Papierverpackungen sicherstellen, für die Verträge mit den nach der VerpackVO Verpflichteten abgeschlossen worden seien.

Ad 5) 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.

Ad 8) Dies 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) Dies sei insbesondere im Gewerbe/Industriebereich notwendig, da derzeit keine Leistungs- und Kostenabgrenzungen zu anderen Mitbewerbersystemen vorlägen. Zudem übersteige die Sammelmenge die Lizenzierungsmenge, weshalb es notwendig sei, nicht lizenzierte Verpackungen effizient auszugrenzen.

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 § 7d AWG einen Anspruch auf Abgeltung der daraus entstehenden üblichen Kosten gegenüber dem anderen System. Gegenständliche Auflage solle den Nachweis über die Mitbenützung, der dem Systembetreiber, der die Kosten geltend machen möchte, obliege, erleichterten bzw. überhaupt ermöglichen. Zudem seien die Analysen für die Ermittlung der Erfassungsmengen erforderlich.

Ad 13) Die nachträgliche Veränderung der Bemessungsgrundlage "Lizenzmenge" würde ansonsten nachträglich die Erfassungs- und stoffliche Verwertungsquote verändern, wobei das System keine Möglichkeiten mehr hätte, einer allfälligen Verfehlung dieser Quoten gegenzusteuern. Dem Gesamtziel der VerpackVO, Verpackungen weitgehend der Deponierung fernzuhalten und nach Möglichkeit einer Verwertung zuzuführen und damit primär Rohstoffe zu sparen, werde am ehesten entsprochen, wenn die Komplementärmenge im Folgejahr, in dem auch die Komplementärmengenlizenzierung (Vertragsabschluß) erfolge, zugerechnet werde, sodaß sich die Erfassungs- und Verwertungsquote bereits an dieser bekannten Zusatzmenge orientieren könne. Dies sei auch dadurch gerechtfertigt, daß auch im Folgejahr mit dem Einbringen derartiger Verpackungen zu rechnen sei. Unsicherheiten ergäben sich somit weitgehend nur für das erste Jahr.

Zur Befristung der Genehmigung heißt es, eine solche sei vorzuschreiben gewesen, da das System einer Erprobung bedürfe.

Der Bescheid enthält im Anschluß an die Rechtsmittelbelehrung eine Reihe von Hinweisen. Im Hinweis Nr. 8 heißt es, die vorgelegten Verträge seien zur Beurteilung, ob das System die von ihm angebotene Übernahme von Pflichten technisch wie finanziell erfüllen könne, herangezogen worden. Sie stellten jedoch keinen Inhalt des Spruches dieses Bescheides dar und könnten daher erforderlichenfalls abgeändert werden. Gleiches gelte für die angeführten Tarife, sofern sie nicht (im Falle der Feststellung eines monopolartigen Systems) behördlicherseits festgelegt würden.

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, ohne gesetzwidrige Auflagen und mit einer dem Gesetz entsprechenden Systemumschreibung verletzt. Darüber hinaus erachtet sie sich in dem Recht auf Durchführung eines mängelfreien Verfahrens, insbesondere auf eine dem Gesetz entsprechende Bescheidbegründung, verletzt. Als rechtswidrig erachtet die beschwerdeführende Partei die Befristung der Genehmigung auf 5 Jahre, die Umschreibung des Wirkungsbereiches des Systems sowie die Auflagen 1, 2, 4, 5, 8, 9, 10, 11 und 13.

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

Der Verwaltungsgerichtshof hat erwogen:

A) Zur Befristung der Genehmigung:

Die beschwerdeführende Partei bringt vor, ihr Sammel- und Verwertungssystem sei schon mehr als 4 Jahre lang im Rahmen des A.-Systems praktiziert worden und habe seine Bewährungsprobe längst bestanden. Zudem habe es schon seit Jahrzehnten eine im wesentlichen gleichartige Sammlung von Altpapier gegeben. Einer Erprobung bedürfe das System daher nicht mehr. Die belangte Behörde habe ihren Hinweis auf eine Erprobungsnotwendigkeit auch nicht weiter begründet.

Nach § 7b 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 technischen Rahmenbedingungen und Besonderheiten des Systems erforderlich ist oder

3. das System einer Erprobung bedarf.

Die belangte Behörde hat im angefochtenen Bescheid die Notwendigkeit einer Erprobung des Systems angenommen, ohne dies näher zu begründen. Eine solche nähere Begründung wäre aber schon deswegen erforderlich gewesen, weil die beschwerdeführende Partei, der im Rahmen des Verwaltungsverfahrens die Absicht der Behörde bekanntgegeben wurde, die Genehmigungsdauer mit weniger als 10 Jahren festzusetzen, bestritten hat, daß die Voraussetzungen des § 7b Abs. 1 AWG für die Festsetzung einer Frist von weniger als 10 Jahren gegeben seien. Die Befristung der Genehmigung mit 5 Jahren erweist sich mangels ausreichender Begründung als rechtswidrig. In der Gegenschrift kann die fehlende Begründung nicht nachgetragen werden.

B) Zur Umschreibung des Wirkungsbereiches des Systems:

Die beschwerdeführende Partei bringt vor, der Verweis auf den Antrag vom 27. Februar 1997 samt Beilagen und die Antragsergänzungen vom 18. August 1997 sowie die vorgelegten Verträge zur Umschreibung des Wirkungsbereiches des Systems lasse erhebliche praktische Schwierigkeiten befürchten und sei in rechtswidriger Weise unbestimmt. Der Antrag und seine Beilagen enthielten eine Fülle von Details und es erhebe sich die Frage, ob all diese Details wie z.B. die beigelegten Musterformulare und -verträge oder die Erfassungs- und Abschöpfungsquoten für Verpackungen verbindlich vorgeschrieben worden seien. Die von der belangten Behörde gewählte Methode der Umschreibung des Wirkungsbereiches lasse vor allem im Hinblick auf § 7a Abs. 1 AWG beträchtliche Schwierigkeiten erwarten, wenn es darum ginge, festzustellen, ob eine wesentliche Änderung des Sammel- und Verwertungssystems vorliege. Auf der anderen Seite fehlten aber Elemente für die Umschreibung des Wirkungsbereiches, nämlich eine "lizenzzeitige Abgrenzung". Die belangte Behörde hätte in den Spruch des Genehmigungsbescheides eine Systembeschreibung aufnehmen müssen, die jene Elemente des Systems präzise umfasse, welche für die belangte Behörde wesentlich im Sinne des § 7a Abs. 1 AWG seien.

Nach § 11 Abs. 1 zweiter Satz der Verpackungsverordnung, BGBl. Nr. 648/1996 (VerpackVO 1996) sind Sammel- und Verwertungssysteme verpflichtet, im Rahmen ihres im Genehmigungsbescheid festgelegten Wirkungsbereiches mit jedem in § 3 genannten Verpflichteten Verträge abzuschließen, sofern dies der Verpflichtete wünscht und dies sachlich gerechtfertigt ist. Wenn § 11 Abs. 1 zweiter Satz VerpackVO 1996 von einem im Genehmigungsbescheid festgelegten Wirkungsbereich spricht und an diesen Rechtsfolgen knüpft, so ist daraus zu folgern, daß im Genehmigungsbescheid ein Wirkungsbereich des Systems festzulegen ist. Was unter dem Wirkungsbereich des Systems zu verstehen ist und in welcher Weise er im Genehmigungsbescheid festzulegen ist, wird weder in der VerpackVO 1996 noch im AWG ausdrücklich geregelt. Da nicht anzunehmen ist, daß die VerpackVO 1996 eine Verpflichtung zum Abschluß von Verträgen in einem Bereich statuieren wollte, der sich zwar im Rahmen des Wirkungsbereiches des Systems bewegt, aber außerhalb der sonstigen Komponenten des Sammel- und Verwertungssystems steht, ist davon auszugehen, daß

der Begriff "Wirkungsbereich" ein Synonym für die Gesamtheit der das Sammel- und Verwertungssystem konstituierenden Bestandteile ist. Woraus das System besteht und was demnach sein Wirkungsbereich ist, ergibt sich aus § 7a AWG.

Nach § 7a Abs. 1 AWG bedarf die Errichtung oder wesentliche Änderung von Sammel- und Verwertungssystemen gemäß § 7 Abs. 2 nach Maßgabe einer Verordnung nach § 7c Abs. 1 einer Genehmigung des Bundesministers für Umwelt, Jugend und Familie. Sammel- und Verwertungssysteme haben eine dem Stand der Umwelttechnik entsprechende Sammlung und Verwertung zu gewährleisten.

Nach § 7a Abs. 2 sind dem Antrag nach Abs. 1 in 4-facher Ausfertigung insbesondere anzuschließen:

1.

Angaben über Art, Zweck, Umfang und Dauer des Vorhabens;

2.

Angaben betreffend die zu übernehmenden Arten von

Abfällen, wie auch Warenresten, Gebinden, Verpackungsmaterial, u. a.;

3.

Angaben zum räumlichen und sachlichen Tätigkeitsbereich;

4.

allenfalls erforderliche gewerberechtliche und

abfallrechtliche Berechtigungen;

5. Beschreibung der Vorkehrungen zur Sammlung und Verwertung, einschließlich den Nachweis, die übernommenen Leistungen in technischer Hinsicht erbringen zu können (ausreichende Sammelkapazitäten, Sammeldichte und Verwertungsmöglichkeiten) und

6. Angaben über die Finanzierung des Systems.

Die Vorschriften des § 7a Abs. 2 AWG über Antragsbeilagen werden durch § 11 der VerpackVO 1996 präzisiert.

Der Genehmigungsantrag samt den dazu gehörigen, im § 7a Abs. 2 AWG und in der VerpackVO 1996 demonstrativ umschriebenen Angaben hat das zur Genehmigung beantragte Sammel- und Verwertungssystem zu umschreiben. Dieser Antrag und seine Beilagen stellen demnach das "Projekt" des Sammel- und Verwertungssystems dar und gibt damit Aufschluß darüber, aus welchen Systemkomponenten das System besteht. Der Genehmigungsantrag und seine Beilagen sind demnach die Grundlage für den Genehmigungsbescheid. Es besteht daher kein Einwand dagegen, wenn zur Umschreibung des Wirkungsbereiches des Systems, worunter die Gesamtheit der Systemkomponenten zu verstehen ist, auf den Antrag und seine Beilagen verwiesen wird, wenn diese ausreichend klar sind. Daß dies in bezug auf den Antrag der beschwerdeführenden Partei nicht der Fall sei, ist nicht ersichtlich.

Die beschwerdeführende Partei sieht den Hinweis auf den Genehmigungsantrag und dessen Beilagen in zweifacher Hinsicht mit Unklarheiten behaftet. Zum einen erblickt sie darin eine Unterdeterminierung des angefochtenen Bescheides, weil wesentliche Elemente des Wirkungsbereiches fehlten, zum anderen meint sie, der Bescheid sei überdeterminiert, weil möglicherweise auch alle Details der Beilagen zum Inhalt des Spruches des angefochtenen Bescheides geworden seien.

Das zu genehmigende Sammel- und Verwertungssystem wird durch den Genehmigungsantrag und seine Beilagen, sofern sie den Voraussetzungen des § 7a AWG und der VerpackVO entsprechen, determiniert. Darüber hinausgehende Elemente zur Beschreibung des Systems sind im Genehmigungsbescheid nicht erforderlich. Eine Unterdeterminierung des angefochtenen Bescheides liegt daher nicht vor.

Der Verweis des angefochtenen Bescheides auf den Antrag und seine Unterlagen verursacht aber auch nicht die von der beschwerdeführenden Partei gesehenen Probleme im Zusammenhang mit § 7a Abs. 1 AWG. Der Umstand, daß durch den globalen Verweis des angefochtenen Bescheides auf den Genehmigungsantrag und seine Beilagen auch die Details dieser Unterlagen erfaßt werden, ist für die Frage, ob eine Änderung dieser Details einer Genehmigungspflicht unterliegt, ohne Belang. § 7a Abs.1 AWG unterwirft nur eine "wesentliche" Änderung eines Sammel- und



Verwertungssystems einer Bewilligungspflicht. Der Umstand, daß ein von einer Änderung betroffenes Detail vom Genehmigungsbescheid erfaßt ist, besagt noch nicht, daß die Änderung dieses Details auch eine wesentliche Änderung ist. Wie die belangte Behörde in der Gegenschrift zutreffend ausführte, würde auch die Aufnahme einer "Systembeschreibung" in den Spruch des Genehmigungsbescheides nicht von der Notwendigkeit befreien, im Einzelfall die Frage zu lösen, ob eine Systemänderung eine wesentliche ist oder nicht. Eine abschließende, präzise und sowohl für die Behörde als auch für den Genehmigungswerber verbindliche Vorabauzählung jener Systemelemente, deren Änderung als wesentliche Änderung im Sinne des § 7a Abs. 1 AWG einzustufen wäre, ist nicht möglich.

Dem angefochtenen Bescheid haftet aber insofern eine Unklarheit an, welche die Umschreibung des Wirkungsbereiches des Systems rechtswidrig macht, als unter Spruchabschnitt A) ausdrücklich die vorgelegten Verträge der Umschreibung des Wirkungsbereiches des Systems zugrundegelegt und diese Verträge damit zum Bescheidinhalt gemacht werden, während auf der anderen Seite in Punkt 8 der Hinweis ausgesprochen wird, daß die Verträge keinen Inhalt des Spruches des Bescheides darstellen. Für einen Widerspruch zwischen dem Bescheidspruch und einem Hinweis im Bescheid gilt dasselbe wie für einen Widerspruch zwischen dem Bescheidspruch und der Begründung, nämlich daß er zur inhaltlichen Rechtswidrigkeit des Bescheides führt, weil für den Bescheidadressaten durch einen solchen Widerspruch eine Unklarheit über den Spruchinhalt entsteht.

C) Zur Erfassungs- und Verwertungsquote (Auflage 1):

Die beschwerdeführende Partei meint, die Erfassungs- und Verwertungsquoten müßten für alle Systeme, die denselben Packstoff betreffen, gleich hoch sein. Außerdem sei die Behörde verpflichtet, die in der Zielverordnung festgelegten Relationen der Packstoffe untereinander zu wahren. Für den Packstoff Papier, Karton, Pappe und Wellpappe sehe § 3 Abs. 3 der Zielverordnung eine Erfassungsquote von 72 % ab 1998 und von 80 % ab 2001 vor. Die im Rahmen des § 11 Abs. 7 Z. 1 VerpackVO 1996 festgelegte Erfassungsquote dürfe daher einen Wert von 72 % ab 1998 und von 80 % ab 2001 nicht überschreiten. Die Festlegung wesentlich höherer Werte im angefochtenen Bescheid sei unzureichend begründet. Die Erwägungen, die die belangte Behörde zu dieser Auflage angestellt habe, zeigten deutlich, daß bei der Festlegung der Quoten nur auf die Leistungsfähigkeit des Systems der beschwerdeführenden Partei in der Vergangenheit abgestellt worden sei, nicht aber auf die Zielverordnung. Die Begründung des angefochtenen Bescheides lasse darüber hinaus befürchten, daß die Quoten der beschwerdeführenden Partei wesentlich höher seien als die konkurrierender, weniger leistungsfähiger Systeme. Dies würde für die beschwerdeführende Partei einen gravierenden Wettbewerbsnachteil bedeuten.

Soweit Sammel- und Verwertungssysteme gemäß § 3 Abs. 5 Verpflichtungen übernehmen, sind, soweit es den Erfordernissen des Umweltschutzes und der volkswirtschaftlichen Zweckmäßigkeit dient und angemessen ist, nach § 11 Abs. 7 VerpackVO 1996 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

1. jeweils bestimmte Massenanteile von zu erfassenden Packstoffen (Transport- und Verkaufsverpackungen), gemessen an der Gesamtmenge an Verpackungen dieses Packstoffes, hinsichtlich der eine Teilnahme am System erfolgt, festzulegen. In diesem Fall sind die Massenanteile so festzusetzen, daß jeweils zumindest 50 % der Menge jedes Packstoffes, hinsichtlich der eine Teilnahme an dem System erfolgt, erfaßt werden und damit ein entsprechender Anteil zur Zielerreichung der in den §§ 2 und 3 der 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, festgelegten Ziele erfolgt. Als vom Systemen erfaßt gilt einerseits eine getrennte Sammlung, andererseits die Sammlung gemeinsam mit Restmüll, sofern in weiterer Folge eine energetische Nutzung der Verpackungen in Müllverbrennungsanlagen erfolgt, diese zur anteiligen Zielerreichung erforderlich ist und über die Kostentragung eine entsprechende vertragliche Vereinbarung besteht; als erfaßt gelten weiters auch jene Verpackungen aus unbehandeltem Holz für eine Nutzung gemäß § 3 Abs. 1;

2. bestimmte Massenanteile von stofflich zu verwertenden Transport- und Verkaufsverpackungen, gemessen an der Gesamtmenge an Verpackungen, hinsichtlich der eine Teilnahme am System erfolgt, festzulegen. Diese Massenanteile sind so festzusetzen, daß nach Aussortierung von Fremdstoffen sowie Stoffen und

Verpackungen, die nicht dieser Verordnung unterliegen, zumindest 25 % der Gesamtmenge und zumindest 15 % jedes Packstoffes stofflich verwertet werden.

Nach § 3 Abs. 3 der Zielverordnung Verpackungsabfälle, BGBl. Nr. 646/1992 i.d.F. BGBl. Nr. 649/1996 (ZielVO) dürfen in den Kalenderjahren 1998 und 2001 nur noch folgende Restmengen an Abfällen von sonstigen Verpackungen auf Deponien abgelagert werden:

Papier, Karton, Pappe und Wellpappe 1998: 140.000 t;

2001: 99.000 t.

§ 11 Abs. 7 VerpackVO 1996 sieht eine Bedachtnahme auf die ZielVO vor, nicht aber eine Bindung bei der Vorschreibung einer Erfassungs- und Verwertungsquote an entsprechende Quoten in der ZielVO, was auch gar nicht möglich wäre, weil § 3 Abs. 3 der ZielVO, auf den die beschwerdeführende Partei sich beruft, gar keine Quoten im Sinne eines bestimmten Prozentsatzes vorsieht.

Abgesehen davon, daß es sich bei der von der beschwerdeführenden Partei geäußerten Befürchtung, ihre Quote sei wesentlich höher als die konkurrierender Systeme, lediglich um eine Vermutung handelt, ist dieser Einwand auch deswegen irrelevant, weil § 11 Abs. 7 für die Festsetzung von Erfassungs- und Verwertungsquoten (auch) Kriterien vorsieht, die eindeutig auf das einzelne System zugeschnitten sind, wie etwa die Kostenbelastung des Systems.

Die Einwände der beschwerdeführenden Partei gegen Auflage 1 sind somit unbegründet.

D) Zur Bekanntgabe von Grad und Umfang der Mitsammlung von Nichtverpackungen (Auflage 2):

Die beschwerdeführende Partei meint, es sei unklar, was unter "Grad sowie Umfang der Mitsammlung von Nichtverpackungen" zu verstehen sei. Offenbar solle es sich bei Grad und Umfang um zwei verschiedene Meßgrößen handeln.

Sowohl im Antrag der beschwerdeführenden Partei als auch im angefochtenen Bescheid (Spruchabschnitt B) wird der Ausdruck "Umfang" in einem Zusammenhang verwendet, der eindeutig erkennen läßt, daß damit die Art der Verpackungen und Warenreste, die vom System erfaßt werden, gemeint ist. Damit ist aber auch klar, daß mit "Umfang der Mitsammlung von Nichtverpackungen" die Art der mitgesammelten Nichtverpackungen gemeint ist. Grad ist das Ausmaß. Entgegen der Auffassung der beschwerdeführenden Partei ist daher Auflage 2 nicht unbestimmt.

E) Zur Anzeige der Änderung des Entsorgungsvertrages (Auflage 4):

Auflage 4 wird von der belangten Behörde damit begründet, daß ihr dadurch die Überprüfung der Einhaltung des § 7a Abs. 1 AWG und der Verwirklichung des Straftatbestandes des § 39 Abs. 1 lit. a Z. 7 leg. cit. ermöglicht werden soll.

§ 7b Abs. 2 AWG ermöglicht Auflagen, sofern sie zur Sicherung der Erfüllung der Aufgaben des Sammel- und Verwertungssystems erforderlich sind. Eine Auflage entspricht daher nur dann dem § 7b Abs. 2 AWG, wenn die Frage, ob ohne diese Auflage die Erfüllung der Systemaufgaben gesichert ist, zu verneinen ist. Ob dies auf die Auflage 4 zutrifft, kann mangels ausreichender Begründung nicht beurteilt werden. Der bloße Umstand allein, daß durch diese Auflage der Behörde die Kontrolle der Einhaltung abfallwirtschaftsrechtlicher Vorschriften erleichtert wird, reicht nicht aus. Die Auflage erweist sich daher als rechtswidrig.

F) Zur Packmittelzuordnung (Auflage 5):

Die beschwerdeführende Partei bringt vor, die Auflage sei weitgehend unverständlich und es mangle ihr an der notwendigen Bestimmtheit. Sie sei auch nicht geeignet, das Problem der lizenzzeitigen Abgrenzung des Systems, welche für den Wettbewerb zwischen konkurrierenden Sammel- und Verwertungssystemen von entscheidender Bedeutung sei, zu lösen.

Nach § 7b Abs. 2 AWG kann die Behörde im Genehmigungsbescheid Auflagen und Bedingungen vorsehen, sofern dies zur Sicherung der Erfüllung der Aufgaben (§ 7c Abs. 1) des Sammel- und Verwertungssystems erforderlich ist.

Auflagen müssen ausreichend bestimmt sein.

Der Begründung des angefochtenen Bescheides ist nicht zu entnehmen, inwiefern die Auflage Nr. 5 zur Sicherung der Erfüllung der Aufgaben des Sammel- und Verwertungssystems erforderlich ist. Sie kann daher auch nicht auf ihre Rechtmäßigkeit hin überprüft werden. Außerdem ist der Inhalt der Auflage weitgehend unbestimmt und unverständlich. Die Auflage erweist sich daher als rechtswidrig.

G) Zu den Lizenznehmerdaten (Auflage 8):

Die beschwerdeführende Partei meint, streng verbal interpretiert gehe Auflage 8 von vornherein ins Leere. Der im A-System gebräuchliche Lizenzvertrag enthalte keine Bestimmung, die die beschwerdeführende Partei an der Weiterleitung der Lizenznehmerdaten an die belangte Behörde hindern würde. Vor diesem Hintergrund werde die Auflage wohl dahin zu verstehen sein, daß die beschwerdeführende Partei ihre Lizenzpartner im Lizenzvertrag dazu zwingen solle, a priori die Zustimmung zur Übermittlung von Daten zu erteilen, hinsichtlich derer ein verfassungsgesetzlich gewährleistetes Recht auf Geheimhaltung bestehe. Dies wäre nicht nur praktisch undurchsetzbar, sondern auch rechtlich höchst bedenklich.

Nach § 11 Abs. 8 Z. 3 VerpackVO 1996 hat der Betreiber eines Sammel- und Verwertungssystems zum Nachweis der ordnungsgemäßen Geschäftstätigkeit dem Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie jedenfalls jährlich bis zum 10. April des darauffolgenden Jahres eine Aufstellung der Vertragsnehmer inklusive Name, Anschrift, Branche, Verpackungsmenge, hinsichtlich der eine Teilnahme an diesem System erfolgt ist, und ob und in welchem Ausmaß eine Teilnahme im Sinne des § 3 Abs. 9 erfolgt, gegliedert nach Packstoffen zu übermitteln.

Die Auflage 8 des angefochtenen Bescheides bezieht sich ausdrücklich auf die Übermittlung von Lizenznehmerdaten, die in der VerpackVO 1996 vorgesehen ist. Datenschutzrechtliche Bedenken bestehen gegen diese Auflage nicht. Dem Lizenznehmer steht es frei, mit der beschwerdeführenden Partei einen Vertrag, der eine Klausel betreffend die Übermittlung von in der VerpackVO 1996 vorgesehenen Daten durch die beschwerdeführende Part

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

© 2026 JUSLINE

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

[www.jusline.at](http://www.jusline.at)