

Gericht

Verwaltungsgerichtshof

Entscheidungsdatum

25.01.1996

Geschäftszahl

95/07/0085

Betreff

Der Verwaltungsgerichtshof hat durch den Vorsitzenden Senatspräsident Dr. Hoffmann und die Hofräte Dr. Hargassner, Dr. Bumberger, Dr. Pallitsch und Dr. Beck als Richter, im Beisein des Schriftführers Dr. Bachler, über die Beschwerde der Landeshauptstadt Klagenfurt, vertreten durch den Bürgermeister, gegen den Bescheid der Kärntner Landesregierung vom 19. April 1995, Zl. 8W-Müll-803/48/1993, betreffend Auftrag zur Anpassung einer Deponie an den Stand der Technik, zu Recht erkannt:

Spruch

Punkt 14 des angefochtenen Bescheides wird wegen Rechtswidrigkeit infolge Verletzung von Verfahrensvorschriften aufgehoben.

Das Land Kärnten hat der beschwerdeführenden Partei Aufwendungen in der Höhe von S 12.500,-- binnen zwei Wochen bei sonstiger Exekution zu ersetzen.

Begründung

Mit Bescheiden vom 8. März 1989 und vom 3. Mai 1989 erteilte die Kärntner Landesregierung der beschwerdeführenden Partei die abfallrechtliche Bewilligung zur Erweiterung und Sicherung der zentralen Abfallbeseitigungsanlage H.

Mit Kundmachung vom 30. September 1993 beraumte die belangte Behörde für 13. Oktober 1993 eine mündliche Verhandlung an, deren Zweck u.a. die amtswegige Überprüfung der Abfallbeseitigungsanlage H. im Sinne des § 38 der Kärntner Abfallordnung 1988, LGBI. Nr. 77/88, war. Als Verhandlungsgegenstand weist diese Kundmachung u.a. folgenden Punkt aus:

"2. Ist die Liste der endabzulagernden Abfallarten auf der zentralen Abfallbeseitigungsanlage "H." noch zeitgemäß bzw. müssen bestimmte im Bescheid vom 8. März 1989,

Zahl: 8W-Müll-430/20/87, genannten Abfallarten von der Endablagerung auf der obgenannten Deponie ausgenommen werden?"

Die Abteilung Umweltschutz des Amtes der Kärntner Landesregierung erklärte in einer Stellungnahme vom 12. Oktober 1993, zur Endablagerung auf der Deponie dürften nur solche Abfälle gelangen, deren Eluivverhalten der Richtlinie für die Ablagerung von Abfällen des BMUJF und BMLF, 1990, "Reaktordeponie" bzw. "der Eluatklasse besser gleich IIIb" der ÖNORM S 2072 entsprechen. Klärschlamm dürfe ab 1. Juli 1994 nicht mehr auf der Deponie angenommen und deponiert werden, da dies nicht mehr dem Stand der Technik entspreche. Stand der Technik der Klärschlamm entsorgung sei dessen gemeinsame Kompostierung mit den ab 1. Juli 1994 getrennt zu sammelnden biogenen Abfällen, die Verwendung als landwirtschaftliches Düngemittel sowie die thermische Verwertung.

In der Niederschrift über die mündliche Verhandlung vom 13. Oktober 1993 finden sich keine Ausführungen zur Frage der auf der Deponie abzulagernden Abfälle.

Mit Schreiben vom 29. Juli 1994 teilte die belangte Behörde der beschwerdeführenden Partei mit, sie sehe sich aus aktuellem Anlaß gezwungen, gemäß § 55 Abs. 3 der Kärntner Abfallwirtschaftsordnung, LGBI. Nr. 34/1994, die bestehende Eingangskontrolle bei allen zentralen Abfallbeseitigungsanlagen durch bestimmte näher bezeichnete Auflagen mit Bescheid vorzuschreiben bzw. zu optimieren.

Mit Schreiben vom 1. März 1995 eröffnete die belangte Behörde der beschwerdeführenden Partei, sie beabsichtige, aus näher dargelegten Gründen - diese entsprechen der Begründung des angefochtenen Bescheides

- das Deponieren von Klärschlamm auf der Deponie H. ab 1. September 1995 zu untersagen und räumte der beschwerdeführenden Partei die Möglichkeit ein, hiezu Stellung zu nehmen. Die beschwerdeführende Partei sprach sich gegen eine derartige Untersagung aus.

Mit Bescheid der belangten Behörde vom 19. April 1995 wurde die beschwerdeführende Partei gemäß § 55 Abs. 3 der Kärntner Abfallwirtschaftsordnung, LGBl. Nr. 34/1994 (KAWO), verhalten, auf ihre Kosten zum Zwecke der Anpassung der zentralen Abfallbehandlungsanlage H. an den Stand der Technik eine Reihe von Anordnungen zu erfüllen. Punkt 14 dieser Anordnungen lautet:

"Das Ablagern von Klärschlämmen auf der Deponie "H." ist ab 1.9.1995 untersagt."

In der Begründung wird ausgeführt, die zentrale Abfallbehandlungsanlage H. stelle den Typ einer Reaktordeponie dar. Die in der Deponie stattfindenden Ablagerungen von schlecht durchmischten Siedlungsabfällen führten im "Reaktor" Deponie durch Wasser, vornehmlich aus Niederschlägen, und Mikroorganismen zur Bildung von Deponiegas und einer Fülle von löslichen Substanzen. Während die Deponiegasbildung Jahrzehnte bis zum Erreichen einer langfristigen umweltverträglichen Fracht - durch den Rückgang der mikrobiologischen Umsetzungsvorgänge - benötige, dauere dies beim Sickerwasser auf Grund der Fracht an organischem verfügbaren Kohlenstoff und an Phosphor Jahrhunderte.

Bereits in den 1988 herausgegebenen "Leitlinien zur Abfallwirtschaft" des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie seien grundsätzliche Anforderungen an die zukünftige Ablagerung von Abfällen gestellt worden. Danach seien nur mehr solche Abfälle bzw. Reststoffe entgeltlich abzulagern, die kein die Umwelt über die Medien Luft, Wasser und Boden beeinträchtigendes Emissions- oder Immissionsverhalten aufwiesen, d.h. nicht mobil oder unlöslich oder dauerhaft schwer löslich seien. Weiters sollten die Abfälle nicht toxisch sowie reaktionsträge mit Luft, Wasser und anderen abzulagernden Abfällen sein. Das bedeute, daß für die Ablagerung von Abfällen die Qualität der abzulagernden Abfälle das mit Abstand wichtigste Kriterium darstelle (innere Barriere).

Diese Zielsetzungen fänden sich in der Leitlinie zur Abfallwirtschaft (1988) und in der Richtlinie für die Ablagerung von Abfällen (1990), herausgegeben vom Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie und vom Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft sowie im ÖNORMEN-Paket S 2070 bis 2075.

Klärschlamm - nicht darunter zu verstehen seien Sandfanginhalte, Rechengut, Bodenkörperfilter und Tropfkörperinhalte aus der biologischen Abwasserreinigung - weise nach dem Eindicken einen Wassergehalt von ca. 96 % auf, der durch maschinelle Entwässerung mit Hilfe von Siebbandpressen auf maximal 75 % (TS-Gehalt 25 %) verringert werden könne. Unabhängig davon betrage jedoch der Anteil an organischen Substanzen ca. 40 bis 65 % der Trockensubstanz (TS). Dieser hohe Gehalt an organischen Substanzen sei auch der wesentlichste Grund dafür, den Klärschlamm von einer Endlagerung auf obertägigen Deponien auszuschließen. Darüber hinaus bringe der Einbau von Klärschlämmen in die Deponie große technische Probleme, vor allem für die Standsicherheit mit sich.

Mit 1. Jänner 1995 sei die Verordnung des Bundes über die getrennte Sammlung von biogenen Abfällen in Kraft getreten. Ab diesem Zeitpunkt würden biogene Abfälle u.a. mit großem finanziellen Aufwand getrennt vom restlichen Müll gesammelt und verwertet. Damit solle der organische Anteil im Restmüll drastisch reduziert werden. Auch in diesem Zusammenhang sei ein weiteres Ablagern von Klärschlämmen nicht vertretbar.

Als Verwertungs- und Behandlungsmöglichkeiten kämen derzeit nur die Kompostierung des Klärschlammes und das Aufbringen von Bioabfall- und Grünabfall-Kompost auf landwirtschaftlich genutzten Böden nach Maßgabe der restriktiven Bodenschutzbestimmungen des § 34 ff KAWO sowie die thermische Behandlung des Klärschlammes in Frage. Für diese Verwertungs- und Behandlungswege stünden heute schon ausreichende Kapazitäten zur Verfügung, weshalb eine relativ kurze Übergangsfrist von ca. 6 Monaten gerechtfertigt scheine.

Gegen Punkt 14 dieses Bescheides richtet sich die vorliegende Beschwerde, in der Rechtswidrigkeit des Inhalts geltend gemacht wird.

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 bringt vor, die belangte Behörde habe den angefochtenen Bescheid zu Unrecht auf § 55 Abs. 3 KAWO gestützt, weil das Verfahren bereits vor Inkrafttreten der KAWO eingeleitet worden sei und § 102 Abs. 12 KAWO anordne, daß auf die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes anhängigen Verwaltungsverfahren die bisherigen Rechtsvorschriften anzuwenden seien. Der nach dieser Übergangsbestimmung anzuwendende § 38 Abs. 2 der Kärntner Abfallordnung 1988 sehe eine Betriebseinschränkung ohne Änderung des Standes der Wissenschaften nicht vor. Daß sich seit Erlassung der Bewilligungsbescheide für die Deponie H. der Stand der Wissenschaften geändert habe, habe die belangte Behörde nicht dargelegt.

Nach § 55 Abs. 3 KAWO hat die Landesregierung, wenn sich nach der Erteilung der abfallwirtschaftsrechtlichen Genehmigung oder Bewilligung ergibt, daß den Grundsätzen der Entsorgung von Abfällen (§ 5) trotz Einhaltung der im Genehmigungs- oder Bewilligungsbescheid oder in sonstigen Bestimmungen enthaltenen Auflagen und Vorschriften nicht hinreichend entsprochen wird, die nach dem Stand

der Technik zur Erreichung der Einhaltung der Grundsätze der Entsorgung erforderlichen anderen oder zusätzlichen Auflagen und Bedingungen vorzuschreiben, den Betrieb der Abfallbehandlungsanlage vorübergehend oder auf Dauer einzuschränken oder vorübergehend oder auf Dauer zu untersagen.

Nach § 102 Abs. 12 KAWO sind auf die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes anhängigen Verwaltungsverfahren die bisherigen Rechtsvorschriften anzuwenden.

Das von der belangten Behörde mit Kundmachung vom 30. September 1993 eingeleitete Verfahren war ein amtswegiges Verfahren. In diesem Verfahren bestand kein Anspruch der beschwerdeführenden Partei oder sonstiger Personen auf Erlassung eines Bescheides. Ein Bescheid hätte überhaupt nur dann ergehen können, wenn die Voraussetzungen für eine Abänderung der rechtskräftigen Deponiegenehmigungsbescheide vorgelegen wären. Dieses Verfahren konnte daher jederzeit eingestellt werden. Eine nach außen in Erscheinung tretende Form einer derartigen Verfahrenseinstellung ist in den Verwaltungsverfahrensgesetzen nicht vorgesehen. Zudem hat die belangte Behörde mit ihren Schreiben vom 29. Juli 1994 und vom 1. März 1995, mit denen sie unter Bezugnahme auf die KAWO der beschwerdeführenden Partei ihre Absicht mitteilte, neue Vorschriften für die Deponie H. zu erlassen, auch in einer nach außen hin erkennbaren Weise kundgetan, daß das Verfahren nach der Abfallordnung 1988 nicht mehr weitergeführt, sondern ein solches nach der KAWO eingeleitet wird. Das Verfahren nach der Abfallordnung 1988 kann daher nicht als ein die Anwendung der KAWO hinderndes "anhängiges Verfahren" im Sinne des § 102 Abs. 12 KAWO angesehen werden.

§ 102 Abs. 12 KAWO kann nur auf Verfahren Anwendung finden, deren Fortführung nach den bisherigen Rechtsvorschriften möglich ist. Eine solche Fortführung ist aber nicht möglich, wenn sich im Zuge eines Verfahrens herausstellt, daß die gesetzlichen Voraussetzungen für die Erlassung eines Bescheides nach der Abfallordnung 1988 nicht gegeben sind, wie dies nach den Ausführungen in der Gegenschrift der belangten Behörde hier der Fall war.

Hiezu kommt, daß im Verhältnis zwischen einem Verfahren nach § 38 der Abfallordnung 1988 und einem solchen nach § 55 Abs. 3 KAWO nicht von einer Fortführung des Verfahrens gesprochen werden kann, da zwischen beiden keine Identität besteht. Das Verfahren nach § 55 Abs. 3 KAWO ist vielmehr ein neues, vom vorhergehenden unabhängiges Verfahren. Auch aus diesem Grund stellt das mit Kundmachung vom 30. September 1993 eingeleitete Verfahren nach der Abfallordnung 1988 in bezug auf ein Verfahren nach § 55 Abs. 3 KAWO kein "anhängiges" Verfahren dar.

Die beschwerdeführende Partei bringt weiters vor, die von der belangten Behörde zur Begründung des angefochtenen Bescheides herangezogenen Richtlinien und Leitlinien seien ausschließlich für die Neuanlage und die Erweiterung, nicht jedoch für die Sanierung bestehender Deponien gedacht. Verfehlt sei auch die Bezugnahme auf die Verordnung BGBl. Nr. 68/1992. Der Stand der Technik erfordere die mit dem angefochtenen Bescheid unter Punkt 14 verfügte Betriebseinschränkung der seit den Siebzigerjahren betriebenen und abfallrechtlich genehmigten Deponie H. nicht.

Die Anwendung des § 55 Abs. 3 KAWO setzt voraus, daß den im § 5 leg. cit. enthaltenen Grundsätzen der Entsorgung von Abfällen nicht hinreichend entsprochen wird.

§ 5 KAWO lautet:

"§ 5

Grundsätze der Entsorgung

Abfälle sind umweltverträglich zu entsorgen. Die Entsorgung der Abfälle ist so einzurichten und durchzuführen, daß

- a) das Leben und die Gesundheit von Menschen nicht gefährdet und diese nicht unzumutbar, insbesondere durch Staub, Rauch, Geruch, Lärm oder Erschütterung, belästigt werden;
- b) schädliche, nachteilige oder sonst das allgemeine Wohlbefinden beeinträchtigende Einwirkungen auf Menschen, deren Lebensgrundlagen und deren natürliche Umwelt so gering wie möglich gehalten werden;
- c) die Interessen der Luftreinhaltung, des Gewässer- und Bodenschutzes sowie des Schutzes der Tier- und Pflanzenwelt nicht über das unvermeidbare Ausmaß hinaus beeinträchtigt werden;
- d) keine Brand- oder Explosionsgefahr herbeigeführt wird;
- e) das Auftreten oder die Vermehrung von schädlichen Tieren oder Pflanzen oder von Krankheitserregern nicht begünstigt wird;
- f) die öffentliche Ordnung und Sicherheit nicht gestört wird;
- g) die Interessen der Raumordnung und des Schutzes des Orts- und Landschaftsbildes nicht über das unvermeidbare Ausmaß hinaus beeinträchtigt werden;
- h) nur solche Stoffe als Abfälle zurückbleiben, deren Ablagerung voraussichtlich kein Gefährdungspotential für nachfolgende Generationen darstellt (Vorsorgeprinzip)."

Der angefochtene Bescheid läßt nicht erkennen, inwiefern die (weitere) Ablagerung von Klärschlamm auf der Deponie der beschwerdeführenden Partei den im § 5 KAWO enthaltenen Grundsätzen der Entsorgung von Abfällen zuwiderläuft.

Die Begründung des angefochtenen Bescheides enthält zunächst allgemeine Ausführungen über im "Reaktor" Deponie stattfindende Vorgänge. Welcher Zusammenhang zwischen diesen Ausführungen und der Frage der Auswirkungen der Ablagerung von Klärschlamm besteht, ist nicht erkennbar, da hier lediglich von Siedlungsabfällen die Rede ist. Soweit in den weiteren Begründungsausführungen konkret auf Klärschlamm eingegangen wird, erschöpft sich die Begründung für das Verbot der weiteren Klärschlammablagerung in einem Hinweis auf den hohen Gehalt an organischen Substanzen und auf große technische Probleme vor allem der Standsicherheit, die der Einbau von Klärschlämmen in die Deponie mit sich bringt. Es findet sich aber keine Erklärung, welche der durch § 5 KAWO verpönten Konsequenzen sich aus diesen Fakten ergeben. Ein bloßer Hinweis auf Probleme reicht allein nicht aus.

Richtlinien, Leitlinien sowie (nicht für verbindlich erklärte) Ö-Normen stellen keine verbindlichen Rechtsgrundlagen dar. Ihnen kann Bedeutung nur insoweit zukommen, soweit es sich dabei um "objektivierte", d.h. generelle Gutachten handelt und von der Behörde dargetan wird, daß die in diesen objektivierten Gutachten enthaltenen Aussagen auch auf den konkreten Einzelfall zutreffen (vgl. das hg. Erkenntnis vom 27. September 1994, Zl. 92/07/0074, u.a.). Diese Voraussetzungen sind im Beschwerdefall nicht gegeben. Die belangte Behörde stellt zwar dar, welche Anforderungen nach den Leitlinien zur Abfallwirtschaft an die Ablagerung von Abfällen gestellt werden. Sie stellt aber nicht dar, welche

- begründeten - Folgerungen sich aus diesen Leitlinien etc. für das im Beschwerdefall allein relevante Thema ergeben, ob die (weitere) Ablagerung von Klärschlamm auf der Deponie der beschwerdeführenden Partei den Grundsätzen des § 5 KAWO zuwiderläuft.

Die in der Begründung des angefochtenen Bescheides angeführte Verordnung über die getrennte Sammlung biogener Abfälle, BGBl. Nr. 68/1992 i.d.F. BGBl. Nr. 456/1994, erging auf Grund des § 11 Abs. 3 des Abfallwirtschaftsgesetzes, BGBl. Nr. 325/1990; sie stellt keine in einem Verfahren nach der KAWO anzuwendende Rechtsquelle dar. Die belangte Behörde weist in der Gegenschrift darauf hin, sie habe diese Verordnung weder direkt noch analog angewandt. Welche Bedeutung die Zitierung dieser Verordnung in der Begründung des angefochtenen Bescheides dann haben soll, bleibt unklar. Sie kann insbesondere auch nicht als Indiz dafür dienen, daß die Ablagerung von Klärschlämmen auf der Deponie der beschwerdeführenden Partei den Grundsätzen des § 5 KAWO zuwiderläuft. Die Verordnung über die getrennte Sammlung biogener Abfälle beruht auf §§ 11 Abs. 3 AWG. Nach dieser Bestimmung kann der Bundesminister für Umwelt im Einvernehmen mit dem Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten unter Bedachtnahme auf die im Sinne des § 1 Abs. 2 Z. 2 erforderliche Abfallverwertung mit Verordnung bestimmen, welche Materialien jedenfalls einer getrennten Sammlung, Lagerung und Behandlung zuzuführen sind, soweit dies technisch möglich und nicht mit unverhältnismäßigen Kosten verbunden ist. Der in § 11 Abs. 3 AWG zitierte § 1 Abs. 2 Z. 2 leg. cit. stellt für die Abfallwirtschaft den Grundsatz auf, daß Abfälle zu verwerten sind, soweit dies ökologisch vorteilhaft und technisch möglich ist, die dabei entstehenden Mehrkosten im Vergleich zu anderen Verfahren der Abfallbehandlung nicht unverhältnismäßig sind und ein Markt für die gewonnenen Stoffe vorhanden ist oder geschaffen werden kann (Abfallverwertung). Aus § 11 Abs. 3 in Verbindung mit § 1 Abs. 2 Z. 2 AWG ergibt sich, daß der Verordnung über die getrennte Sammlung biogener Abfälle primär der Grundsatz der Abfallverwertung zugrundeliegt, nicht aber Grundsätze der im § 5 KAWO normierten Art. Da die Begründung des angefochtenen Bescheides nicht ausreicht, um beurteilen zu können, ob durch die (weitere) Ablagerung von Klärschlämmen auf der Deponie der beschwerdeführenden Partei den Grundsätzen der Entsorgung von Abfällen (§ 5 KAWO) nicht hinreichend entsprochen wird, war Punkt 14 des angefochtenen Bescheides wegen Rechtswidrigkeit infolge Verletzung von Verfahrensvorschriften aufzuheben.

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