

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2004.00034 vom 12. Mai 2004

ZH Verwaltungsgericht, 2004-05-12, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2004.00034

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2004.00034 du 12 mai 2004

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2004.00034 del 12 maggio 2004

Regeste

Gewässerschutz (Klärschlamm-Entsorgungsplan) | Klärschlamm-Entsorgungsplan des Regierungsrats Auf die Beschwerde gegen den Entsorgungsplan des Regierungsrats ist insoweit einzutreten, als damit individuell-konkrete Anordnungen getroffen wurden (E. 1.2). Legitimation der Gemeinden und der Inhaberin einer Klärschlamm-trocknungsanlage bejaht (E. 1.3). Die Kantone verfügen aufgrund von Art. 31b Abs. 2 USG für die Entsorgung von Abfällen aus öffentlichen Abwasserreinigungsanlagen über ein Monopol, das sie mit Konzession auf Private übertragen können (E. 2.1). Die Bevorzugung gemeindeeigener Anlagen entspricht dem berechtigten Interesse, Überkapazitäten zu vermeiden (E. 2.2). Keine Indizien, dass der Entsorgungsplan das Kriterium der Umweltverträglichkeit zu wenig berücksichtigt (E. 2.3). Rückweisung an den Regierungsrat wegen ungenügender Klärung des Sachverhalts (E. 2.4). Die Befugnis, anfallenden Klärschlamm einer bestimmten Entsorgungsanlage zuzuteilen (Art. 31b Abs. 2 USG), geht dem Kartellgesetz als Spezialregelung vor (E. 3.1). Dass den Gemeinden dabei unterschiedliche Kosten entstehen, liegt in der Natur der Sache (E. 3.2). Kläranlagenverbände können höchstens dazu aufgefordert werden, mit der ihnen zugewiesenen Schlammverbrennungsanlage einen Vertrag einzugehen (E. 3.3). Thema der Neubeurteilung durch den Regierungsrat (E. 3.4). Nebenfolgen (E. 4). Rechtsmittelbelehrung (E. 5).

Erwägungen

E. 4

ist Inhaberin einer Klärschlamm-trocknungsanlage in R, also im Einzugsgebiet der SVA E. Das Angebot der Beschwerdeführerin 4 richtet sich in einem beschränkten Markt somit an dasselbe Publikum wie die von einer Gemeinde betriebene Entsorgungsanlage und will auch dasselbe Bedürfnis befriedigen wie diese. Es liegt somit auf der Hand, dass in der angefochtenen Regelung ein Nachteil für die Beschwerdeführerin 4 liegt. Zudem liegt eine Beziehungsnähe vor, wie sie von Lehre und Rechtsprechung zur Legitimation eines Konkurrenten vorausgesetzt wird (vgl. dazu Kölz/Bosshart/ Röhl § 21 N. 44; Daniel Kunz, Verfahren und Rechtsschutz bei der Vergabe von Konzessionen, Bern 2004, S. 332 ff.; Isabelle Häner, Die Beteiligten im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, Zürich 2000, Rz. 733 ff.). Der Regierungsrat hat die Inhaberinnen und Inhaber von Klärschlamm-Aufbereitungs- und Entsorgungsanlagen im Kanton Zürich denn auch im Mitteilungssatz aufgeführt und sie somit sinngemäss als Mitbeteiligte betrachtet. Wie der Beschwerdebeurteilung zu entnehmen ist, richtet sich das substantiiert geäußerte Interesse der Beschwerdeführerin 4 nur auf die Abnahme des Klärschlammes aus den Abwasserreinigungsanlagen der Beschwerdeführenden 1-3. Zu den Inhabern der weiteren

im angefochtenen Entscheid berücksichtigten Entsorgungsanlagen ist deshalb keine ausreichende Beziehungsnähe ersichtlich. Es ist somit auch bezüglich der von der Beschwerdeführerin 4 gestellten Anträge nur insofern einzutreten, als es um die Zuweisung der Abwasserreinigungsanlagen der Beschwerdeführenden 1-3 an die SVA E geht. 2. 2.1 Art. 31b Abs. 1 USG begründet ein staatliches Entsorgungsmonopol. Die Entsorgung der darin genannten Abfälle, unter anderem also des hier interessierenden Klärschlammes aus öffentlichen Abwasserreinigungsanlagen, ist deshalb dem Tätigkeitsbereich der Privatwirtschaft entzogen (vgl. BGE 126 II 26 E. 3a, 125 II 508 E. 5b; Tschannen, Art. 31b N. 10 f., und 14). Dieses bundesrechtlich festgelegte Monopol gilt als verfassungsmässig (Tschannen, Art. 31b N. 13; Kunz, S. 41 – je mit Hinweisen). Im Übrigen ist dem Gericht die Überprüfung dieser Regelung auf Übereinstimmung mit der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) ohnehin entzogen (Art. 191 BV). Das Entsorgungsmonopol gilt als zumindest überwiegend polizeilich motiviert (Tschannen, Art. 31b N. 13; Kunz, S. 41). Träger des Entsorgungsmonopols sind entsprechend der bundesgesetzlichen Regelung die Kantone. Diese können den Entsorgungsauftrag an Gemeinden oder andere öffentlich-rechtliche Körperschaften delegieren (Tschannen, Art. 31b N. 12). Mit einem solchen staatlichen Monopol wird eine bestimmte wirtschaftliche Tätigkeit dem Staat zur ausschliesslichen Wahrnehmung vorbehalten; private Wirtschaftssubjekte sind von der Ausübung dieser Tätigkeit grundsätzlich ausgeschlossen (vgl. Kunz, S. 19 mit Hinweisen). Das Gemeinwesen hat aber auch die Möglichkeit, ganz oder teilweise auf die Ausübung des Monopols zu verzichten und die ihm zustehenden Befugnisse mit einer so genannten Monopolkonzession auf private Dritte zu übertragen (Ulrich Häfelin/Georg Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Zürich etc. 2002, Rz. 2591 ff., 2604 ff.; Karin Sutter-Somm, Das Monopol im schweizerischen Verwaltungs- und Verfassungsrecht, Basel/Frankfurt am Main 1989, S. 16 ff.). Ob das Gemeinwesen eine monopolisierte Tätigkeit selber wahrnimmt oder an Private abgibt, unterliegt in der Regel einem politischen Entscheidungsprozess (vgl. Kunz, S. 44). Die Rechtsprechung lässt die Konzessionserteilung an eine beschränkte Anzahl Privater auch im Bereich polizeilich motivierter Monopole zu (vgl. René Rhinow/Beat Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel/ Frankfurt am Main 1990, Nr. 133 B II, mit Hinweisen; ferner Tomas Poledna, Staatliche Bewilligungen und Konzessionen, Bern 1994, Rz. 130; Sutter-Somm, S. 19 ff.). Dementsprechend kann das Gemeinwesen mit der Wahrnehmung von Entsorgungsaufgaben auch Private betrauen und zu diesem Zweck entsprechende Monopolkonzessionen erteilen oder Konzessionsverträge abschliessen (Tschannen, Art. 31b N. 12).

2.2 Einen Grundsatzentscheid, demgemäss die Entsorgung von Klärschlamm den Gemeinden und anderen öffentlichrechtlichen Körperschaften vorbehalten wäre, hat der Kanton Zürich, soweit ersichtlich, nicht getroffen. Mit dem angefochtenen Beschluss vom 3. Dezember 2003 regelt der Regierungsrat die Entsorgung des anfallenden Klärschlammes zwar überwiegend durch Zuweisung an zentrale Anlagen von Gemeinden bzw. von Gemeindeverbänden. Allerdings wird insbesondere für die Stadt Zürich festgelegt, dass ein Teil des anfallenden Klärschlammes der städtischen Abwasserreinigungsanlage im bisherigen Rahmen über die Firma F AG entsorgt werden kann (Dispositiv-Ziffern I.3+6). Immerhin liegt dem Konzept doch ein monopolistischer Ansatz zugrunde. Abgesehen von der Sonderregelung für die Stadt Zürich und von den kantonsübergreifenden Regelungen für einige periphere Gemeinden wird der Klärschlamm den bestehenden, gemeindeeigenen Entsorgungsanlagen zugewiesen. Diese Bevorzugung gemeindeeigener Anlagen erscheint unter dem Aspekt, dass angesichts der gesetzlichen

Monopolisierung ein gänzlicher Ausschluss privater Unternehmen in Frage gekommen wäre, grundsätzlich als zulässig. Es entspricht jedenfalls berechtigtem Interesse der öffentlichen Hand, zunächst die bereits vorhandenen eigenen Kapazitäten zu nutzen. 2.3 Die Beschwerdeführenden weisen zwar mit Recht darauf hin, dass Abfälle umweltverträglich zu entsorgen sind und dass bei der Beurteilung der Umweltverträglichkeit eine gesamtheitliche Betrachtung vorzunehmen ist. Es bestehen jedoch keine Indizien dafür, dass der vom Regierungsrat gewählte Weg die Anforderung an eine umweltverträgliche Entsorgung nicht erfüllen würde. Wohl bestehen gewisse Anhaltspunkte dafür, dass die ökologische Bilanz bei einer Verbrennung in der Zementindustrie teilweise günstiger sein könnte als bei der Entsorgung in Schlamm- oder Kehrlichtverbrennungsanlagen. Angesichts der kantonalen Monopolstellung würde dies jedoch nicht dazu führen, dass die Kantone für die Entsorgung zunächst die Anlagen der Privatindustrie berücksichtigen müssten und die eigenen Entsorgungsanlagen erst nutzen dürften, wenn diese Kapazitäten der Industrie ausgeschöpft sind. Die prioritäre Zuweisung des Klärschlammes an die bestehenden gemeindeeigenen Entsorgungsanlagen verletzt somit kein Recht. 2.4 Mit Bezug auf die SVA E in O fällt indes Folgendes ins Gewicht: Die Zuweisung des Klärschlammes aus den Gemeinden des Bezirkes N und M würde unter anderem einen Ausbau der bestehenden Infrastruktur bedingen; gemäss Schreiben der Gemeinde O vom 7. Mai 2002 müsste für den dafür nötigen Ausbau mit Kapitalkosten von rund Fr. 300'000.- gerechnet werden. Auch wenn dieser Betrag nicht besonders hoch ist, bleibt es dabei, dass die vorgesehene Zuweisung erhebliche Investitionen in den Ausbau der Infrastruktur notwendig machen würde. Wären entsprechend den Ausführungen der Beschwerdeführenden andernorts umweltverträgliche und ökonomisch ebenso günstige Kapazitäten vorhanden, so widersprächen Investitionen in den Ausbau der Infrastruktur dem ausdrücklichen gesetzlichen Auftrag, Überkapazitäten zu vermeiden (Art. 31 Abs. 1 USG). Somit wäre die gesamthafte Zuweisung der Anlagen der Beschwerdeführenden 1-3 an die SVA E als rechtsverletzend zu werten. Ob solches zutrifft, lässt sich den Akten nicht entnehmen, weshalb der Sachverhalt als ungenügend geklärt erscheint (§ 51 VRG). 2.5 Insofern ist die Beschwerde gutzuheissen und sind Dispositiv-Ziffer II sowie die darauf fussenden Dispositiv-Ziffern III-V des angefochtenen Entscheids mit Bezug auf die Beschwerdeführenden 1-3 aufzuheben. Gemäss § 64 Abs. 1 VRG und antragsgemäss ist die Sache zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. 3. Im Interesse der Verfahrensökonomie rechtfertigt es sich, auch auf weitere Rügen der Beschwerdeführenden bereits im aktuellen Verfahren einzugehen. 3.1 Die Beschwerde verlangt für die Gemeinden und Kläranlageverbände ein Wahlrecht unter mehreren Entsorgungsanlagen. Zu prüfen sei, ob die feste Zuweisung der Abwasserreinigungsanlagen an jeweils eine einzige Aufbereitungs-/Entsorgungsanlage gegen die kartellrechtlichen Bestimmungen verstosse. Es wird dazu beantragt, ein Gutachten der Wettbewerbskommission einzuholen. Die angefochtene Zuweisung gründet wie gesehen in der bundesrechtlichen Bestimmung, wonach die Kantone unter anderem für die Abfälle aus der öffentlichen Abwasserreinigung Einzugsgebiete festlegen (Art. 31b Abs. 1 und 2 USG). Als Einzugsgebiet muss hier analog zur Definition in Art. 31a Abs. 2 lit. a USG das Gebiet gelten, aus welchem den Anlagen der Klärschlamm übergeben werden muss. Einzugsgebiete ordnen deshalb die Abfälle aus bestimmten Gebieten einer bestimmten Abfallanlage zu (vgl. Tschannen, Art. 31b N. 20). Die Regelung von Art. 31b Abs. 2 USG gibt den Kantonen somit klarerweise die Befugnis, den in einer Abwasserreinigungsanlage anfallenden Klärschlamm einer Entsorgungs- oder Aufbereitungsanlage fest zuzuteilen. Ein Wahlrecht besteht für die Inhaber der

Abwasserreinigungsanlagen nicht. Ob diese Regelung mit den Bestimmungen des Kartellgesetzes übereinstimmt, braucht nicht geprüft zu werden. Als Spezialregelung geht Art. 31b Abs. 1 und 2 USG jedenfalls vor. Die Zuweisung ist unter diesen Gesichtspunkten nicht zu beanstanden. 3.2 Auch das Gebot der Rechtsgleichheit wird durch eine Zuweisung an die SVA E nicht verletzt. Naturgemäss entstehen den Gemeinden und Gemeindeverbänden durch die Zuweisung ihres Klärschlammes an eine Entsorgungsanlage unterschiedliche Kosten, und zwar allein schon wegen der verschiedenen Distanzen zur regionalen Entsorgungsanlage. Dass die bestehenden Entsorgungsanlagen nach unterschiedlichen Techniken arbeiten und verschiedene Grössen haben, führt ebenso naturgemäss zu unterschiedlichen Kosten für die Gemeinden und Gemeindeverbände. Ein Anspruch auf gleichmässige Kostenbelastung besteht nicht. Allerdings lässt sich die Frage aufwerfen, ob sich eine Gemeinde bei krassen Ungleichheiten, namentlich etwa weil eine Anlage entgegen Art. 31b Abs. 2 USG nicht wirtschaftlich betrieben wird, der Zuweisung mit Erfolg widersetzen könnte. Die gesetzliche Pflicht zu einem wirtschaftlichen Betrieb soll immerhin verhindern, dass die Kosten von schlecht ausgelasteten oder schlecht geführten Abfallanlagen auf die wegen der Ablieferungspflicht gefangenen Abfallinhaber überwältigt werden (vgl. Tschannen, Art. 31b N. 23). Indes braucht die Frage vorliegend nicht entschieden zu werden. Aus den Akten sind jedenfalls keine genügenden Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass die Entsorgung über die SVA E zu solcher Art stossenden Kostenunterschieden führen würde. Im Übrigen ist auf die Kostenfrage nachfolgend weiter einzugehen. 3.3 In Dispositiv-Ziffer V hat der Regierungsrat die Inhaber der Abwasserreinigungsanlagen verpflichtet, die Verträge zur Sicherstellung der Entsorgungsoptionen und zur Festlegung angemessener finanzieller Beteiligung bis 31. März 2004 abzuschliessen (vgl. ferner Dispositiv-Ziffer I.3, wonach neben den finanziellen Verbindlichkeiten auch die Modalitäten zur Anlieferung des Klärschlammes [flüssig, entwässert, getrocknet] zwischen den Inhabern der Abwasserreinigungsanlagen und der Aufbereitungs- bzw. Entsorgungsanlage vertraglich zu regeln sind). 3.3.1 Gegen diese Auflage zum Vertragsschluss wenden die Beschwerdeführenden ein, dass unter den gegebenen Umständen Verhandlungen über den Preis nicht möglich seien; vielmehr müssten die Beschwerdeführenden 1-3 die Preisvorgaben der SVA E faktisch akzeptieren. Weiter wird geltend gemacht, es müsse ihnen die Möglichkeit gelassen werden, den Klärschlamm auf dem eigenen Areal zu entwässern und damit Transportkosten zu sparen. Auch hier werfen sie die Frage nach der Verträglichkeit der Regelung mit dem Kartellrecht auf. 3.3.2 Der vom Regierungsrat vorgegebene Vertragsschluss setzt naturgemäss voraus, dass sich die Betreiber der jeweiligen Entsorgungsanlage einerseits und die jeweiligen Inhaber der zugewiesenen Abwasserreinigungsanlagen andererseits einigen können. Dafür besteht jedoch keine Gewähr. Zudem steht es nicht im Machtbereich der Abwasserreinigungsanlagen-Inhaber, die Entsorger zu einem Vertragsschluss zu veranlassen. Werden die Beschwerdeführenden 1-3 – wie dies Dispositiv-Ziffer V formuliert – zum Vertragsschluss verpflichtet, so müssen sich diese dem Diktat der Entsorger, hier als der SVA E, faktisch unterwerfen. Kernpunkt einer vertraglichen Regelung ist indes gerade, dass die Parteien den Vertragsinhalt aushandeln können. Die Regelung gemäss Dispositiv-Ziffer V erweist sich deshalb als widersprüchlich. Die Beschwerdeführenden 1-3 können lediglich zum Vertragsschluss aufgefordert werden. Erfolgt innert angesetzter Frist keine Einigung, so wird es Sache der Behörden sein, die strittigen Punkte Verfügungsmässig zu regeln und dabei gegebenenfalls über die Kostenfrage oder über die Modalitäten der Klärschlammlieferung eine Regelung zu

treffen. Auch insofern erweist sich die Beschwerde als begründet. 3.4 Im Rahmen der Neubeurteilung wird somit in erster Linie zu klären sein, ob neben der SVA E ökologisch und wirtschaftlich vergleichbare Entsorgungskapazitäten bereits vorhanden sind und ob sich die Zuweisung von Klärschlamm an eine solche Anlage auch unter Sicherheitsaspekten rechtfertigen lässt. Würde dies zutreffen, so wäre die Entsorgung über eine solche Anlage einer mit Investitionen verbundenen Zuweisung an die SVA E grundsätzlich vorzuziehen.

E. 4.1

Die Beschwerdeführenden obsiegen mit ihrem Antrag auf Rückweisung der Sache zur Neubeurteilung. Dementsprechend sind die Kosten dem im vorliegenden Verfahren unterliegenden Beschwerdegegner zu überbinden (§ 13 Abs. 2 in Verbindung mit § 70 VRG).

E. 4.2

Gemäss § 17 Abs. 2 lit. a VRG kann die unterliegende Partei oder Amtsstelle im Verfahren vor Verwaltungsgericht verpflichtet werden, der Gegenpartei eine angemessene Entschädigung für die Umtriebe ihres Gegners zu bezahlen, namentlich wenn die rechtsgenügende Darlegung komplizierter Sachverhalte und schwieriger Rechtsfragen besonderen Aufwand erforderte oder den Beizug eines Rechtsbeistandes rechtfertigte. Mit Bezug auf den Entschädigungsanspruch der Gemeinden besteht zwar eine gewisse Zurückhaltung; vor allem grössere und leistungsfähige Gemeinden haben sich so zu organisieren, dass sie Verwaltungsstreitsachen selbst durchfechten können. Behörden kleinerer Gemeinden dürften allerdings ohne die Hilfe eines rechtskundigen Vertreters oft überfordert sein; es rechtfertigt sich deshalb, ihnen bei komplexeren Fällen ebenfalls einen Anspruch auf Parteientschädigung zuzubilligen (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 17 N. 19 f.). Bei den Beschwerdeführenden 1-3 handelt es sich um solch kleinere Gemeinden beziehungsweise um Zusammenschlüsse kleinerer Gemeinden. Zudem stellten sich im vorliegenden Verfahren Rechts- und Tatfragen, die den Beizug eines Rechtsanwaltes ohne weiteres rechtfertigten. Der Beschwerdegegner ist deshalb zu verpflichten, den Beschwerdeführenden je eine angemessene Entschädigung von Fr. 1'000.- (Mehrwertsteuer inbegriffen) zu bezahlen.

E. 5

Rückweisungsentscheide des Verwaltungsgerichts, welche eine für die Streiterledigung grundsätzliche (bundesrechtliche oder staatsvertragliche Haupt-)Frage beurteilen, lassen sich wie Endentscheide mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht weiterziehen (Kölz/Bosshart/Röhl, § 64 N. 9). Solches ist hier denkbar, und in diesem Sinn erteilt das nachfolgende Dispositiv eine Rechtsmittelbelehrung. Sollte es sich hier lediglich um einen Zwischenentscheid handeln, bedürfte es für seine Anfechtbarkeit eines nicht wieder gut zu machenden Nachteils (Kölz/Bosshart/Röhl, § 56 N. 11+13); alsdann müsste die Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht gemäss Art. 106 Abs. 1 des Bundesrechtspflegegesetzes vom 16. Dezember 1943 (OG) innert zehn Tagen seit Eröffnung eingereicht werden. Hinzuweisen bleibt auch auf die Einschränkung des Beschwerderechts im Zusammenhang mit der Erteilung und Verweigerung von Konzessionen gemäss Art. 99 Abs. 1 lit. d OG. Im Übrigen ist es Sache der Parteien, ihre Legitimation zur verwaltungsgerichtlichen Beschwerde im Hinblick auf ihre besonderen Funktionen als öffentlichrechtliche Körperschaften bzw. als Konkurrentin abzuschätzen. Demgemäss entscheidet die Kammer : 1. Soweit auf die Beschwerde eingetreten wird,

wird sie gutgeheissen. Die Dispositiv-Ziffern II-V des Beschlusses des Regierungsrats vom 3. Dezember 2003 werden mit Bezug auf die Beschwerdeführenden 1-3 aufgehoben und die Sache wird zur Neubeurteilung im Sinn der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen. 2. Die Gerichtsgebühr wird festgesetzt auf Fr. 6'000.--; die übrigen Kosten betragen: Fr. 60.-- Zustellungskosten, Fr. 6'060.-- Total der Kosten. 3. Die Gerichtskosten werden dem Beschwerdegegner auferlegt. 4. Der Beschwerdegegner wird verpflichtet, den Beschwerdeführenden eine Parteientschädigung von je Fr. 1'000.-- (Mehrwertsteuer inbegriffen) zu bezahlen. 5. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen, von der Zustellung an gerechnet, Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht erhoben werden. 6. ...

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.