

Gericht

Verwaltungsgerichtshof

Entscheidungsdatum

24.04.2014

Geschäftszahl

2013/15/0089

Beachte**Serie (erledigt im gleichen Sinn):**

2013/15/0091 E 24. April 2014

2013/15/0090 E 24. April 2014

2013/15/0093 E 24. April 2014

2013/15/0092 E 24. April 2014

2013/15/0094 E 24. April 2014

Betreff

Der Verwaltungsgerichtshof hat durch den Vorsitzenden Senatspräsident Dr. Zorn und die Hofrätin Dr. Büsser sowie die Hofräte MMag. Maislinger, Mag. Novak und Dr. Sutter als Richter, im Beisein der Schriftführerin Mag. Zaunbauer, über die Beschwerde der K GmbH in F, vertreten durch Dr. Martin Eisenberger, Rechtsanwalt in 8010 Graz, Hilmgasse 10, gegen den Bescheid des unabhängigen Finanzsenates, Außenstelle Klagenfurt, vom 9. Oktober 2012, Zl. ZRV/0292-Z3K/11, betreffend Altlastenbeitrag 2005, zu Recht erkannt:

Spruch

Der angefochtene Bescheid wird wegen Rechtswidrigkeit seines Inhaltes aufgehoben.

Der Bund hat der Beschwerdeführerin Aufwendungen in der Höhe von EUR 1.326,40 binnen zwei Wochen bei sonstiger Exekution zu ersetzen.

Begründung

Die Beschwerdeführerin lagert auf ihrer werkseigenen Deponie betriebseigene Abfälle (Sägemehl und -späne, durch Chemikalien verunreinigt). Auf Grund von Anrainerbeschwerden wegen zu hoher Staubbelastung wurde der Beschwerdeführerin von der zuständigen Bezirkshauptmannschaft der Auftrag erteilt, die Deponieanlage durch Beregnung so feucht zu halten, dass eine Staubbelastung möglichst hintangehalten werde. Da die Beregnung nicht den gewünschten Erfolg erbrachte, wurden die Abfälle in der Folge bereits beim Befüllen der Abfallcontainer mit Frischwasser aus dem eigenen Brunnen beaufschlagt, wodurch von vornherein eine starke Staubentwicklung bei Ablagerung der Abfälle vermieden werden konnte.

Der Aufzeichnung und Berechnung der Beiträge nach dem Altlastensanierungsgesetz legte die Beschwerdeführerin den Abfall ohne den Gewichtsanteil des zugesetzten Frischwassers zu Grunde.

Im Zuge einer Außenprüfung beanstandete das Zollamt diese Vorgangsweise. Das Zollamt vertrat in der Niederschrift vom 7. Juli 2011 die Ansicht, dass das Gewicht des dem Abfall zugesetzten Wassers in die Bemessungsgrundlage für den Altlastenbeitrag einzubeziehen sei, da bei der Ermittlung des Rohgewichtes gemäß § 5 Altlastensanierungsgesetz (AISAG) die physikalische Masse, die zum Zeitpunkt des Abwiegens vorliege, heranzuziehen sei.

Die Beschwerdeführerin stellte daraufhin bei der zuständigen Bezirkshauptmannschaft den Antrag auf Erlassung eines Feststellungsbescheides gemäß § 6 Abs. 1 Z 1 Abfallwirtschaftsgesetz 2002 (AWG) des Inhalts, dass das Frischwasser, welches zur Staubbindung der bei der Produktion anfallenden Abfälle verwendet werde, nicht Abfall im Sinne dieses Gesetzes sei.

Mit Bescheid vom 25. Juli 2011 stellte die Bezirkshauptmannschaft gemäß §§ 1, 2 und 6 Abs. 1 Z 1 AWG fest, dass das Frischwasser, welches zur Staubbindung der bei der Produktion anfallenden Abfälle verwendet werde, nicht Abfall im Sinne dieses Gesetzes sei. Vom Amtssachverständigen sei ausgeführt worden, dass Wasser zwar grundsätzlich als Bestandteil des zur Entsorgung oder Verwertung vorgesehenen Abfalls anzusehen sei. Da der Abfall im gegenständlichen (speziell gelagerten) Fall den Standort nie verlasse und auch die Deponieeingangskontrolle am Standort selbst stattfinde, sei das eingesetzte Frischwasser aus fachlicher Sicht vergleichbar mit direkt am Deponiekörper zur Staubminderung verwendetem Wasser und daher nicht als Abfall anzusehen.

Mit Bescheid des Zollamtes vom 22. August 2011 wurde der Altlastenbeitrag für das erste bis vierte Quartal 2005 mit 151.597,20 EUR festgesetzt, was einer Abgabennachforderung von 1.940,40 EUR entsprach. Begründend wurde im Wesentlichen ausgeführt, dass die Differenz einerseits auf Übertragungsfehler, andererseits auf das Herausrechnen des beigefügten Wasseranteils zurückzuführen sei. Nach ständiger Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes stelle ein Gemisch, welches untrennbar Abfall enthalte, selbst Abfall dar, weshalb der beigefügte Wasseranteil nicht in Abzug zu bringen sei.

In ihrer gegen den Festsetzungsbescheid gerichteten Berufung verwies die Beschwerdeführerin auf den Feststellungsbescheid der Bezirkshauptmannschaft gemäß § 6 AWG, an den das Zollamt gebunden sei. Selbst bei Verneinung einer Bindungswirkung liege kein Abfall gemäß § 2 Abs. 1 oder 2 AWG vor. Es seien weder der subjektive noch der objektive Abfallbegriff erfüllt. Zudem sei das Frischwasser als neu zu bezeichnen. Der Argumentation des Zollamtes, durch die Vermischung des Wassers mit Abfall sei auch aus dem Wasser Abfall geworden, sei zu entgegnen, dass das Wasser im gegenständlichen Fall für einen bestimmungsgemäßen Zweck verwendet werde und somit keine Entledigungsabsicht vorliege. Der Vorgang sei somit jenem Wasser gleichzuhalten, welches auf einer Deponie zur Staubminderung verwendet werde.

Mit Berufungsvorentscheidung vom 11. Oktober 2011 wies das Zollamt die Berufung als unbegründet ab. Eine Bindungswirkung bestünde nur im Falle der Beurteilung der Abfalleigenschaft von Frischwasser. Zum Zeitpunkt der Verbringung des Abfalls auf die Deponie sei das Wasser jedoch schon untrennbar mit Abfall verbunden.

In ihrer dagegen erhobenen (Administrativ-)Beschwerde vertrat die Beschwerdeführerin die Ansicht, dass die von der Abgabenbehörde zitierten Entscheidungen des Verwaltungsgerichtshofes zur Abfalleigenschaft von Gemischen aus Stoffen und Abfällen nicht mit dem gegenständlich zu beurteilenden Fall vergleichbar seien. Gegenständlich werde das Frischwasser aus einem bestimmten im öffentlichen Interesse behördlich vorgeschriebenen Grund, nämlich zur Staubbindung, mit dem Abfall vermischt, weshalb dieses selbst nie zu Abfall werden könne.

Die belangte Behörde ersuchte das Zollamt, einen Antrag auf Erlassung eines Feststellungsbescheides nach § 10 AISAG an die Bezirkshauptmannschaft zu stellen. Es solle festgestellt werden, ob der Frischwasseranteil im "Staub-Wasser-Gemisch" Abfall sei. Das Zollamt entsprach dem Verlangen nicht, weil nicht zu erwarten sei, dass die Bezirksverwaltungsbehörde im Feststellungsverfahren nach § 10 AISAG anders entscheiden werde als im Feststellungsverfahren nach § 6 AWG.

In der Folge wandte sich die belangte Behörde selbst an die Bezirkshauptmannschaft mit der Frage, wie der Spruch des Feststellungsbescheides vom 25. Juli 2011 zu verstehen sei. Es sei unklar, ob die Behörde festgestellt habe, dass der im "Staub-Wasser-Gemisch" enthaltene Frischwasseranteil kein Abfall sei, oder lediglich, dass das bei der Vermischung eingesetzte Frischwasser kein Abfall sei.

Mit Schreiben vom 30. Juli 2012 übermittelte die Bezirkshauptmannschaft eine Stellungnahme des Amtssachverständigen der Landesregierung. Darin wurde ausgeführt, dass die Zugabe des Frischwassers der optimalen Minimierung von Staubemissionen diene und den Vorgaben des Genehmigungsbescheides entspreche. Da der Abfall den Standort nicht verlasse und auch die Deponieeingangskontrolle am Standort selbst stattfinde, sei aus fachlicher Sicht das eingesetzte Frischwasser vergleichbar mit direkt am Deponiekörper zur Staubminderung verwendetem Wasser. Unter dem im Spruch des Feststellungsbescheides genannten Frischwasser sei der im "Staub-Wasser-Gemisch" enthaltene und für die staubfreie Deponierung zugesetzte Frischwasseranteil zu verstehen. Entscheidend sei, dass die Zugabe des Wassers zum Abfall nach der vorgezogenen Eingangskontrolle durchgeführt werde. Dies könne mit der Zugabe von Frischwasser beim Abladevorgang staubender Abfälle auf einem Deponiekörper verglichen werden. Auch in diesem Fall sei das eingesetzte Frischwasser nicht altlastenbeitragspflichtig.

Das Zollamt - von der belangten Behörde zur Gegenäußerung aufgefordert - erwiderte, dass die genehmigte Deponie der Beschwerdeführerin nach den Kenntnissen der Behörde vom Produktionsstandort räumlich getrennt sei und nicht mit diesem gleichgesetzt werden könne. Zu beurteilen sei allein die Beschaffenheit und die Rohmasse des Abfalls zum Zeitpunkt des Einbringens der Abfälle in den Deponiekörper.

Mit dem angefochtenen Bescheid hob die belangte Behörde die Berufungsvorentscheidung gemäß § 289 Abs. 1 BAO unter Zurückverweisung der Sache an die Berufungsbehörde erster Stufe auf.

Der Feststellungsbescheid der Bezirkshauptmannschaft vom 25. Juli 2011 sei zu einem Zeitpunkt erlassen worden, in dem eine Abgabenvorschrift unmittelbar bevorgestanden sei. Im Zusammenhang mit einem Abgabenverfahren habe der Gesetzgeber zur Klärung der Frage, ob eine Sache Abfall sei, das

Feststellungsverfahren gemäß § 10 AISAG vorgesehen, in dem dem zuständigen Zollamt Parteistellung zukomme. Einem Feststellungsverfahren gemäß § 6 AWG 2002 mit dem alleinigen Zweck, die vom Gesetzgeber gewollte Parteistellung des Zollamtes im Verfahren nach § 10 AISAG zu unterlaufen, könne keine Bindungswirkung zukommen. Insofern liege der vorliegende Fall anderes als jener, der dem Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes vom 25. Jänner 2007, 2005/07/0139, zu Grunde gelegen sei und in dem der Verwaltungsgerichtshof eine unabhängig von der Parteistellung eintretende Bindungswirkung angenommen habe. Zudem könne eine Bindung nur an den Spruch des Bescheides, nicht aber auch in Bezug auf dessen Entscheidungsgründe eintreten. Im Spruch des Feststellungsbescheides vom 25. Juli 2011 werde festgestellt, dass das Frischwasser, welches zur Staubbindung der bei der Produktion anfallenden Abfälle verwendet werde, nicht Abfall im Sinne des Gesetzes sei. Normative Wirkung des Bescheides bestehe daher nur dahingehend, dass das Frischwasser kein Abfall sei. Dass die Behörde mit dem Spruchinhalt habe feststellen wollen, dass der im "Staub-Wasser-Gemisch" enthaltene Frischwasseranteil kein Abfall sei, ergebe sich ansatzweise aus der Begründung des Bescheides, eindeutig aber erst auf Grund der auf Nachfrage der belangten Behörde abgegebenen Stellungnahme der Bezirksverwaltungsbehörde vom 30. Juli 2012.

Die Ausführungen des Amtssachverständigen des Amtes der Landesregierung sowie die Begründung des Feststellungsbescheides seien aber sehr wohl geeignet, begründete Zweifel an der Abfalleigenschaft des Frischwasseranteils im "Staub-Wasser-Gemisch" zu erwecken. Um die aus fachlicher Sicht getätigte Stellungnahme des Amtssachverständigen rechtlich würdigen zu können, seien weitere Sachverhaltsermittlungen erforderlich. Insbesondere werde vor Ort unter Beiziehung eines Sachverständigen zu klären sein, ob und wie weit die Deponie vom Produktionsstandort, dem Ort der Vermischung räumlich entfernt sei und wo eine (vorgezogene) Eingangskontrolle stattfinde. Zur Klärung begründeter Zweifelsfragen, wie jener, ob eine Sache Abfall sei, sehe das AISAG das Feststellungsverfahren gemäß § 10 vor, im Zuge dessen auch die erforderlichen Ermittlungen durchgeführt werden könnten. Die Beantragung eines Feststellungsbescheides durch den unabhängigen Finanzsenat sei im § 10 leg. cit. nicht vorgesehen. Gründe der Billigkeit sprächen nicht gegen eine Zurückverweisung der Sache an die Berufungsbehörde, weil die Abgaben bereits entrichtet seien und die Zurückverweisung somit nicht ursächlich für zukünftige Liquiditätsprobleme der Beschwerdeführerin sein könne. Zudem sei nicht damit zu rechnen, dass mit den eingeschränkten Mitteln der belangten Behörde eine raschere Durchführung der Ermittlungen gegenüber einem Feststellungsverfahren nach § 10 leg. cit. möglich sei.

Dagegen wendet sich die Beschwerde mit dem Vorbringen, Sinn und Zweck eines Verfahrens nach § 6 AWG sei die Feststellung der Abfalleigenschaft einer Sache und nicht die Klärung der Frage, ob das Fehlen der Parteistellung der Abgabenbehörde in einem solchem Verfahren "unfair" sei. Nur weil der Gesetzgeber im Feststellungsverfahren nach § 6 leg. cit. keine Parteistellung der Abgabenbehörde vorsehe, könne einem Feststellungsbescheid nicht die Bindungswirkung abgesprochen werden. Folgte man dieser Rechtsmeinung, hätten praktisch keine Vorfragenentscheidungen bindende Wirkung, weil die Abgabenbehörde in der Regel in anderen behördlichen Verfahren keine Parteistellung habe. Es gebe auch keine Verpflichtung des Normunterworfenen, das eine oder das andere Verfahren zu wählen. Weder der Antrag der Beschwerdeführerin noch die Feststellung der zuständigen Spezialbehörde ließen Zweifel darüber aufkommen, was die Intention des gestellten Antrages nach § 6 AWG gewesen sei und welche Aussage die Feststellungsbehörde getroffen habe. Bei der Frage, was als Abfall zu werten sei, werde im AISAG auf die Bestimmungen des AWG verwiesen. Es liege res iudicata vor.

Der Verwaltungsgerichtshof hat erwogen:

Strittig ist im Beschwerdefall, ob die belangte Behörde zu Recht die Berufungsvorentscheidung des Zollamtes vom 11. Oktober 2011 unter Zurückverweisung der Sache an die Abgabenbehörde erster Instanz aufgehoben hat.

Für die Einbringung der Administrativbeschwerde nach § 85c ZollR-DG idF vor dem FVwGG 2012, das Verfahren des unabhängigen Finanzsenates sowie dessen Entscheidungen gelten nach § 85c Abs. 8 leg. cit. die diesbezüglichen Bestimmungen der BAO, soweit die in diesem Bundesgesetz enthaltenen Regelungen nicht entgegenstehen, sinngemäß.

Die Abgabenbehörde zweiter Instanz kann die Berufung gemäß § 289 Abs. 1 BAO idF vor dem FVwGG 2012 unter Zurückverweisung der Sache an die Abgabenbehörde erster Instanz erledigen, wenn Ermittlungen (§ 115 Abs. 1 BAO) unterlassen wurden, bei deren Durchführung ein anders lautender Bescheid hätte erlassen werden oder eine Bescheiderteilung hätte unterbleiben können. Im weiteren Verfahren sind die Behörden an die für die Aufhebung maßgebende, im Aufhebungsbescheid dargelegte Rechtsanschauung gebunden.

Die belangte Behörde hat im angefochtenen Bescheid die Ansicht vertreten, dass bei Festsetzung des Altlastenbeitrages eine Bindung an den Bescheid der Bezirkshauptmannschaft vom 25. Juli 2011 in Bezug auf den in Rede stehenden Wasseranteil nicht besteht.

Damit hat sie aus folgenden Gründen die Rechtslage verkannt:

Das Altlastensanierungsgesetz kennt keinen eigenen Abfallbegriff. § 2 Abs. 4 leg. cit. verweist (in der Fassung vor dem BGBl. I Nr. 71/2003 vorbehaltlich der in Abs. 5 genannten, im Beschwerdefall nicht

einschlägigen Ausnahmen) auf den Abfallbegriff des § 2 Abs. 1 bis 3 des Abfallwirtschaftsgesetzes 2002 (AWG 2002).

§ 6 AWG 2002 stellt zur Klärung der Frage, ob eine Sache Abfall im Sinne dieses Bundesgesetzes ist, ein eigenes Verfahren zur Verfügung, das mit der Erlassung eines entsprechenden Feststellungsbescheides endet.

§ 6 AWG 2002 lautete in der Fassung vor BGBl. I Nr. 103/2013

auszugsweise:

"§ 6 (1) Bestehen begründete Zweifel,

1. ob eine Sache Abfall im Sinne dieses Bundesgesetzes ist,
2. ...

hat die Bezirksverwaltungsbehörde dies entweder von Amts wegen oder auf Antrag des Verfügungsberechtigten mit Bescheid festzustellen.

....

(4) Die Behörde hat den Bescheid samt einer Kopie der diesbezüglichen Akten unverzüglich an die sachlich in Betracht kommende Oberbehörde zu übermitteln. Unbeschadet des § 68 des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes 1991 (AVG), BGBl. Nr. 51, kann ein Feststellungsbescheid von der sachlich in Betracht kommenden Oberbehörde innerhalb von sechs Wochen nach Erlassung abgeändert oder aufgehoben werden, wenn

1. der dem Bescheid zugrunde liegende Sachverhalt unrichtig festgestellt oder aktenwidrig angenommen wurde.

2. der Inhalt des Bescheides rechtswidrig ist. Die Zeit des Parteienghört ist nicht in die Frist einzurechnen.

..."

In seinem Erkenntnis vom 25. Jänner 2007, 2005/07/0139, hat der Verwaltungsgerichtshof ausgeführt, dass dann, wenn die Rechtsordnung in Gestalt des § 4 AWG 1990 bzw. nunmehr des § 6 AWG 2002 ein Verfahren zur Verfügung stellt, in welchem die Frage des Vorliegens von Abfällen in einem auf dieses Thema zugeschnittenen und darauf spezialisierten Verfahren zu beantworten ist, davon ausgegangen werden muss, dass dieser Feststellungsbescheid auch für die das AISAG vollziehende Behörde bindend ist, wenn sie zu beurteilen hat, ob die in einer Anlage behandelten Stoffe das für das Vorliegen einer Abfallbehandlungsanlage erforderliche Tatbestandsmerkmal "Abfall" erfüllen. Im Erkenntnis vom 26. Juli 2012, 2011/07/0173, hat der Verwaltungsgerichtshof unter Hinweis auf das vorgenannte Erkenntnis ausgesprochen, dass ein Feststellungsverfahren gemäß § 6 Abs. 7 Z 2 AWG 2002 u.a. ein auf das Thema "Abfallarten" zugeschnittenes und darauf spezialisiertes Verfahren darstellt, das insoweit auch die das AISAG vollziehende Behörde bindet.

Die belangte Behörde verneinte im vorliegenden Fall die von der Beschwerdeführerin eingewandte Bindungswirkung des Feststellungsbescheides vom 25. Juli 2011 mit der Begründung, aus dem (bindenden) Spruch des Bescheides gehe lediglich hervor, dass das bei der Vermischung eingesetzte Frischwasser kein Abfall sei. Erst aus der Begründung des Bescheides sei "ansatzweise" ersichtlich, dass der im "Staub-Wasser-Gemisch" enthaltene Frischwasseranteil kein Abfall sei.

Nach ständiger Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes ist zur Auslegung eines Bescheidspruches auch die Bescheidbegründung heranzuziehen (vgl. das Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes vom 11. September 2003, 2003/07/0037); dies gilt umso mehr, wenn wie im Beschwerdefall, wollte man den Bescheidspruch im Sinne der belangten Behörde verstehen, Gegenstand der Feststellung eine Selbstverständlichkeit - Frischwasser stellt keinen Abfall dar - wäre und es damit schon an der Tatbestandsvoraussetzung des Vorliegens begründeter Zweifel, ob eine Sache Abfall ist, fehlte (vgl. § 6 Abs. 1 AWG 2002).

In der Begründung des Feststellungsbescheides wird auf die gutachterliche Stellungnahme des Amtssachverständigen hingewiesen, der ausgeführt habe, grundsätzlich sei Wasser, wie auch mit Abfall untrennbar verbundenes Verpackungsmaterial oder Ummantelungsmaterial als Bestandteil des zur Entsorgung oder Verwertung vorgesehenen Abfalls anzusehen. Im gegenständlichen Fall werde ein am Standortbetrieb "trocken" anfallender Abfall am selben Standort auf eine nur für betriebseigene Abfälle genehmigte Deponie verbracht. Die Zugabe des Frischwassers zur Befeuchtung des Abfalls vor dem Einbau in den Deponiekörper diene der optimalen Minimierung von Staubemissionen und entspreche auch den Vorgaben des Genehmigungsbescheides, wonach "staubende Deponiegüter entweder sofort zu überdecken oder feucht zu halten sind". Da der Abfall in diesem speziellen Fall den Standort nie verlasse und auch die Deponieeingangskontrolle am Standort selbst stattfinde, sei aus fachlicher Sicht das eingesetzte Frischwasser vergleichbar mit direkt am Deponiekörper zur Staubminimierung verwendetem Wasser zu betrachten und daher nicht als Abfall anzusehen.

Im Hinblick auf die Bescheidbegründung kann kein Zweifel daran bestehen, dass die für die Beurteilung des Vorliegens von "Abfall" zuständige Behörde den Rechtsstandpunkt der Antragstellerin geteilt und das dem Abfall vor der Deponierung zugefügte Frischwasser auf Grund der Besonderheit des Beschwerdefalles -

ungeachtet seiner vor der Deponierung vorgenommenen Vermengung mit Abfall - selbst nicht als Abfall eingestuft hat.

Dass dem Zollamt im Verfahren nach § 6 AWG 2002 keine Parteistellung zukommt, steht der Bindungswirkung nicht entgegen (vgl. nochmals das hg. Erkenntnis 2011/07/0173, wonach auch in einem Verfahren gemäß § 10 AISAG eine Bindung an gemäß § 6 AWG 2002 ergangene Feststellungsbescheide besteht; sowie *List/Schmelz*, AWG 2002, 68). Das Zollamt hat auch im Verfahren nach § 10 AISAG nur eine in Vertretung seines Rechtsträgers, des Bundes, wahrzunehmende Parteistellung (vgl. das hg. Erkenntnis vom 26. Juli 2012, 2011/07/0173). Im Verfahren nach § 6 Abs. 1 Z 1 AWG 2002 können die Interessen des Bundes im Wege des Aufsichtsrechtes verfolgt werden (vgl. § 6 Abs. 4 AWG 2002, sowie das hg. Erkenntnis vom 6. November 2003, 2002/07/0159).

Der angefochtene Bescheid war daher gemäß § 42 Abs. 2 Z 1 VwGG wegen Rechtswidrigkeit seines Inhaltes aufzuheben.

Die Kostenentscheidung gründet sich auf die §§ 47 ff VwGG in Verbindung mit der Verordnung BGBl. II Nr. 455/2008.

Die zitierten Bestimmungen über das Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof waren gemäß § 79 Abs. 11 letzter Satz VwGG in der bis zum Ablauf des 31. Dezember 2013 geltenden Fassung anzuwenden.

Wien, am 24. April 2014

European Case Law Identifier

ECLI:AT:VWGH:2014:2013150089.X00