Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1A.11/2005

Urteil vom 6. Juli 2005
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Nay,
Gerichtsschreiber Haag.

Parteien
Ryffel AG, Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt Andreas Künzli,

gegen

Stadt Uster, 8610 Uster, Beschwerdegegnerin, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Felix Huber,
Bezirksrat Uster, Amtsstrasse 3, 8610 Uster,
Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, Postfach, 8090 Zürich.

Gegenstand
Abfallentsorgung,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, vom 11. November 2004.

Sachverhalt:
A.
Mit Beschluss vom 20. Januar 2004 verbot der Stadtrat Uster der Ryffel AG, in der Stadt Uster Siedlungsabfälle einzusammeln. Er hielt fest, dass dazu neben den Abfällen aus Haushalten auch solche aus Betrieben gehören, wenn sie mit Haushaltsabfällen von der Zusammensetzung her vergleichbar sind und nicht sortenrein bereitgestellt werden. Für den Widerhandlungsfall wurde der Ryffel AG Bestrafung nach Art. 292 StGB mit Haft oder Busse angedroht. Den dagegen von der Ryffel AG erhobenen Rekurs wies der Bezirksrat Uster am 12. Juli 2004 ab.
Die Ryffel AG focht den Entscheid des Bezirksrats Uster beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich an, welches die Beschwerde mit Entscheid vom 11. November 2004 unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdeführerin abwies.
B.
Gegen diesen Entscheid des Verwaltungsgerichts führt die Ryffel AG mit Eingabe vom 13. Januar 2005 Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht und beantragt, der Entscheid des Verwaltungsgerichts sowie der Beschluss des Stadtrates Uster vom 20. Januar 2004 seien aufzuheben.
C.
Die Stadt Uster und das Verwaltungsgericht beantragen die Abweisung der Beschwerde. Der Bezirksrat Uster verzichtet auf eine Stellungnahme. Das gemäss Art. 110 Abs. 1 OG zur Vernehmlassung eingeladene Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft hält den Entscheid der Vorinstanz für bundesrechtskonform und schliesst auf Abweisung der Beschwerde. Die Beteiligten erhielten Gelegenheit, sich dazu zu äussern.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Beim angefochtenen Entscheid des Verwaltungsgerichts handelt es sich um ein kantonal letztinstanzliches

Urteil, das sich auf öffentliches Recht des Bundes stützt (Art. 97 Abs. 1 und Art. 98 lit. g OG, Art. 5 VwVG). Es sind keine Ausschlussgründe gemäss Art. 99 - 102 OG erfüllt. Auch die das kantonale Recht betreffenden Rügen sind aufgrund des Sachzusammenhangs mit dem anwendbaren Bundesrecht im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig (vgl. BGE 128 I 46 E. 1b/aa S. 49; 124 II 409 E. 1d/dd S. 414; 123 II 359 E. 1a/aa S. 361; 121 II 72 E. 1b S. 75, je mit Hinweisen).
1.2 Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbar ist indessen nur der letztinstanzliche kantonale Entscheid (Art. 98 lit. g und Art. 102 lit. d OG); die diesem vorangegangenen Entscheide unterer kantonaler Instanzen können nicht mitangefochten werden (vgl. BGE 125 II 29 E. 1c S. 33 mit Hinweisen). Auf die Rechtsbegehren der Beschwerdeführerin ist daher nicht einzutreten, soweit sie verlangt, der Beschluss des Stadtrats Uster vom 20. Januar 2004 sei aufzuheben.
1.3 Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin des angefochtenen Urteils sowie als Recyclingunternehmen vom umstrittenen Entscheid in ihrer Rechtsstellung direkt betroffen und somit zur Beschwerde legitimiert (Art. 103 lit. a OG).
2.
Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, sowie unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts geltend gemacht werden (Art. 104 lit. a OG). Hat - wie hier - ein Gericht als Vorinstanz entschieden und den Sachverhalt nicht offensichtlich unrichtig, unvollständig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensbestimmungen festgestellt, so ist das Bundesgericht nach Art. 105 Abs. 2 OG an die dem angefochtenen Entscheid zugrunde liegenden tatsächlichen Feststellungen gebunden. Das schliesst allerdings nicht aus, dass das Bundesgericht selbst weitere tatsächliche Feststellungen trifft, wo dies zur Beurteilung der aufgeworfenen Fragen als nötig erscheint (BGE 124 II 460 E. 3a S. 470; nicht publizierte E. 2 von BGE 131 II 81).
3.
Die Stadt Uster hat den Auftrag für die Besorgung des Abfuhrwesens im Rahmen einer öffentlichen Submission ab 1. Januar 2004 an die Frei Logistik und Recycling AG vergeben. Die Ryffel AG, welche diesen Auftrag bis zu jenem Zeitpunkt innehatte, teilte in der Folge den zu ihrer Kundschaft zählenden Gewerbebetrieben mit, sie könnten ihren Betriebsabfall nach wie vor durch sie entsorgen lassen. Die Stadtverwaltung Uster machte die Ryffel AG darauf aufmerksam, dass der in den Submissionsunterlagen definierte Betriebsabfall zu den Siedlungsabfällen gehöre und daher unter das Entsorgungsmonopol falle. Die Ryffel AG erwiderte, das Einsammeln von Betriebskehricht unterstehe nicht dem Entsorgungsmonopol des Gemeinwesens. Hierauf teilte die Stadtverwaltung Uster ihre Rechtsauffassung den betroffenen Gewerbebetrieben mit. Sie erklärte, Abfälle aus Industrie und Gewerbe, die von ihrer Zusammensetzung her mit Abfällen aus Haushalten vergleichbar seien, gälten grundsätzlich unabhängig von der Menge als Siedlungsabfälle. Soweit solche Abfälle unsortiert und damit vermischt anfielen, seien sie von der Gemeinde zu entsorgen, die dafür das Entsorgungsmonopol besitze. Hierauf wandte sich die Ryffel AG erneut an ihre Kunden und hielt daran fest, dass
hinsichtlich des Betriebs- und Gewerbekehrichts kein Entsorgungsmonopol der Stadt Uster bestehe. In der Folge erliess der Stadtrat Uster die umstrittene Verfügung vom 20. Januar 2004.
4.
4.1
Siedlungsabfälle werden von den Kantonen entsorgt (Art. 31b Abs. 1 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983, USG, SR 814.01, in der Fassung vom 21. Dezember 1995, in Kraft seit 1. Juli 1997). Die Kantone legen für diese Abfälle Einzugsgebiete fest und sorgen für einen wirtschaftlichen Betrieb der Abfallanlagen. Der Inhaber muss die Abfälle den von den Kantonen vorgesehenen Sammlungen oder Sammelstellen übergeben (Art. 31b Abs. 2 und 3 USG). In Art. 31c USG werden die hier interessierenden Siedlungsabfälle den "übrigen" Abfällen gegenübergestellt, welche vom Inhaber zu entsorgen sind. Nach der Praxis des Bundesgerichts wird mit diesen Vorschriften für die Siedlungsabfälle ein mit der verfassungsrechtlich geschützten Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 und 94 BV) vereinbares kantonales Entsorgungsmonopol statuiert. Dieses Monopol erlaubt es, ein an sich der privaten Erwerbstätigkeit offen stehendes Handlungsfeld unter Ausschluss Privater auszuüben (BGE 123 II 359 E. 5b S. 368; 125 II 508 E. 5b S. 511, je mit Hinweisen). Die Kantone können diesen Entsorgungsauftrag an die Gemeinden delegieren, was der Kanton Zürich getan hat. Gemäss § 35 Abs. 1 des Abfallgesetzes des Kantons Zürich vom 25. September 1994 (AbfallG, LS 712.1) sorgen die
Gemeinden für Erstellung und Betrieb von Anlagen für die Behandlung von Siedlungsabfällen. Sie regeln das Sammelwesen, einschliesslich der getrennten Sammlung bestimmter Abfälle, und die Behandlung der Sied-

lungsabfälle in einer Verordnung. Auf diese kantonale Vorschrift stützt sich die Abfallverordnung der Stadt Uster.

Abfälle aus Industrie und Gewerbe, die von ihrer Zusammensetzung her mit Abfällen aus Haushalten vergleichbar erscheinen, gelten grundsätzlich unabhängig von der Menge als Siedlungsabfälle (vgl. Art. 3 Abs. 1 der Technischen Verordnung vom 10. Dezember 1990 über Abfälle, TVA, SR 814.600). Sofern diese Abfälle unsortiert und damit vermischt anfallen, sind sie nach Art. 31b Abs. 1 USG von den Kantonen zu entsorgen (BGE 125 II 508 E. 6e S. 515). Soweit diese Abfälle sortenrein bereitgestellt werden können (z.B. als Glas, Karton, Altpapier etc.), besteht in Art. 12 Abs. 3 TVA eine Vorschrift des Bundes, welche es den Kantonen ermöglicht, die Entsorgungspflicht entsprechend Art. 31b Abs. 1 Satz 2 USG auf die Inhaber zu übertragen. Umgekehrt können die Abfallinhaber in solchen Fällen das Recht beanspruchen, diese Abfälle in Eigenverantwortung zu entsorgen. Die Kantone haben in diesen Fällen in pflichtgemässer Anwendung von Art. 31b Abs. 1 Satz 2 USG und Art. 12 Abs. 3 TVA die Entsorgung durch Dritte zu gestatten. Diese Lösung hat zur Folge, dass gleichartige Abfälle im einen Betrieb als gemischter Abfall und damit als Siedlungsabfall entsorgt werden müssen, während sie in einem anderen Betrieb mit einer besseren internen
Abfallsortierung unter eigener Verantwortung als sortenreiner Abfall entsorgt werden können, sofern dies für den Betrieb vorteilhaft erscheint. Diese Folge ist hinzunehmen, umso mehr als sie dem Grundgedanken entspricht, die Abfalltrennung an der Quelle und die Verwertung von Abfällen zu fördern (Art. 30 und 30b Abs. 1 USG; BGE 125 II 508 E. 6e S. 515).
4.2 Im angefochtenen Entscheid hat das Verwaltungsgericht die dargelegten Vorschriften und Grundsätze angewendet. Die Beschwerdeführerin vertritt die Auffassung, dies sei in rechtlich unzulässiger Weise geschehen.

Sie rügt, es sei bundesrechtswidrig, unspezifischen, vermischten Betriebsabfall, welcher betriebsextern in einem Sortierwerk sortiert und entsorgt werden könne, als Siedlungsabfall zu bezeichnen und dem Entsorgungsmonopol zu unterstellen. Interne und externe Abfallsortierungen seien in gleicher Weise geeignet, spezifischen Betriebsabfall zu erzeugen, der nicht monopolisiert als Siedlungsabfall entsorgt werden müsse. Das Verbot der externen Abfallsortierung in Abfallsortierwerken, sei es durch die entsorgungspflichtigen Betriebe selbst, sei es durch Sammelauftrag an Dritte (Transportunternehmen, Recyclingunternehmen), sei unzulässig. Die Monopolisierung dieser Tätigkeit widerspreche der Wirtschaftsfreiheit. Die Abfalltrennung und -sortierung in Sortierwerken bewirke, dass nicht alle unspezifischen (vermischten) Betriebsabfälle als Siedlungsabfälle direkt der Verbrennung zugeführt werden müssten, wie dies im Monopolbereich der Fall sei. Vielmehr könnten erhebliche zusätzliche Quantitäten solchen Abfalls getrennt und damit umweltgerecht entsorgt werden.
-:-
Weiter macht die Beschwerdeführerin geltend, die in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung vorgesehene Unterscheidung zwischen spezifischem und unspezifischem (vermischtem) Betriebsabfall sei wohl rechtlich möglich, tatsächlich aber nur schwer durchführbar. Das Abfalltrennungsverhalten werde in den Betrieben nicht überall konsequent durchgeführt. Die Kontrollmöglichkeiten in Bezug auf das korrekte Vorgehen der Betriebe bei der Abfalltrennung seien unzureichend. Aus diesen Gründen seien möglichst viele betriebliche Abfälle einem externen Abfallsortierwerk zuzuführen.
Schliesslich wendet sich die Beschwerdeführerin gegen das Verbot, unsortierten Betriebsabfall gestützt auf Transportaufträge entsorgungspflichtiger Betriebe direkt in die zugeordnete Verbrennungsanlage zu überführen, soweit dort Direktlieferungen entgegengenommen würden. Es bestehe dafür kein Transportmonopol.
4.3 Die Kritik der Beschwerdeführerin ist im Lichte der erwähnten bundes- und kantonalrechtlichen Bestimmungen sowie mit Blick auf die diesbezügliche bundesgerichtliche Rechtsprechung unberechtigt.

Die Beschwerdeführerin stellt zunächst zu Unrecht das im vorliegenden Zusammenhang bestehende Entsorgungsmonopol der Stadt Uster in Frage. Sie behauptet sinngemäss, die monopolisierten Entsorgungs-, insbesondere Sammel-, Sortierungs- und Transportarbeiten ebenso gut ausführen zu können wie die von der Stadt Uster im Rahmen eines Submissionsverfahrens beauftragte Firma. Das mag sein, doch fehlt ihr die Berechtigung dazu, weil diese Tätigkeit einem bundesrechtlich vorgesehenen Entsorgungsmonopol unterstellt ist. Dieses erfasst sämtliche von der Beschwerdeführerin genannten monopolrelevanten Tätigkeiten, welche sie als Privatunternehmerin ausführen möchte. Würde ihrer Argumentation gefolgt, so müsste die vorne wiedergegebene bundesgerichtliche Rechtsprechung geändert werden. Hierzu besteht jedoch kein Anlass.

Der vom Gesetz verlangte wirtschaftliche Betrieb der Abfallanlagen kann nur gewährleistet werden, wenn die entsorgungsverantwortlichen Gemeinwesen eine vernünftige Abfallplanung vornehmen können. Die Stadt Uster hat in einem Submissionsverfahren eine Privatfirma mit der Erledigung der im Monopolbereich anfallenden Entsorgungsarbeiten beauftragt. Dazu ist sie berechtigt. Sie verlangt, dass alle dem Entsorgungsmonopol unterstehenden unsortierten Betriebsabfälle gleich wie die Siedlungsabfälle durch diese Firma zu entsorgen sind. Das ist zulässig, weil die umstrittenen Entsorgungsarbeiten andernfalls nicht wirtschaftlich gestaltet werden könnten. In diesem Sinne ist auch das von der Beschwerdeführerin beanstandete Transportverbot gerechtfertigt.

Die Behauptung, die von der Stadt Uster festgelegte Entsorgungsorganisation erlaube keine genügende Kontrolle und führe zu ungewollten Vermischungen sortierter und unsortierter Betriebsabfälle, ist nicht stichhaltig. Die Stadt Uster hat die Verantwortung für eine korrekte Entsorgung im Monopolbereich und muss dafür sorgen, dass sie ihren diesbezüglichen Rechtspflichten nachkommt. Es ist nicht ersichtlich, weshalb sie dazu nicht in der Lage sein sollte. Die Beschwerdeführerin geht davon aus, sie könnte diese Aufgabe besser erfüllen. Dafür bestehen jedoch keinerlei Anhaltspunkte.

Die Beschwerdeführerin macht geltend, der vom Monopol erfasste vermischte Betriebsabfall gelange bei der von der Stadt Uster vorgeschriebenen Regelung der Entsorgung ohne vorgängige externe Sortierung in die Verbrennung. Nur durch eine externe, in einem Sortierwerk vorgenommene Abfalltrennung könne dies verhindert werden. Auch diese Kritik ist unzutreffend. Die von der Stadt Uster mit der Entsorgung der unsortierten Betriebsabfälle beauftragte private Unternehmung ist ohne weiteres in der Lage, eine solche Abfalltrennung zu gewährleisten. Soweit dies umweltschutzrechtlich geboten ist, hat die Stadt Uster auch dafür zu sorgen, dass dies geschieht.

5.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die gegen den angefochtenen Entscheid erhobenen Rügen unbegründet sind. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist deshalb abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat die Beschwerdeführerin die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens zu tragen (Art. 156 Abs. 1 OG). Der anwaltlich vertretenen Stadt Uster ist praxisgemäss keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 159 Abs. 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.– wird der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.

Der Stadt Uster wird für das bundesgerichtliche Verfahren keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, der Stadt Uster, dem Bezirksrat Uster und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, sowie dem Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 6. Juli 2005

Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: