

Geschäftsverzeichnismrn. 4863, 4864, 4865
und 4866

Urteil Nr. 123/2010
vom 28. Oktober 2010

URTEILSAUSZUG

In Sachen: Präjudizielle Fragen in Bezug auf Artikel 21 § 5 des Dekrets der Flämischen Region vom 23. Januar 1991 über den Schutz der Umwelt gegen die Verunreinigung durch Düngemittel, gestellt vom Gericht erster Instanz Brüssel.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden M. Bossuyt und M. Melchior, und den Richtern R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe und J. Spreutels, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden M. Bossuyt,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. Gegenstand der präjudiziellen Fragen und Verfahren

a. In seinem Urteil vom 18. Januar 2010 in Sachen der « De Ceuster Meststoffen » AG gegen die « Vlaamse Landmaatschappij » und die Flämische Region, dessen Ausfertigung am 2. Februar 2010 in der Kanzlei des Hofes eingegangen ist, hat das Gericht erster Instanz Brüssel folgende präjudizielle Frage gestellt:

« Verstößt die Bestimmung von Artikel 21 § 5 des Dekrets vom 23. Januar 1991 über den Schutz der Umwelt gegen die Verunreinigung durch Düngemittel, indem sie eine Grundabgabe vorsieht, deren Ertrag vollständig der Düngemittelbank zufließt, zu Lasten jedes Importeurs von Düngerüberschüssen, in der für das Produktionsjahr 2005 - Steuerjahr 2006 - anwendbaren Fassung, gegen die Grundsätze der belgischen Wirtschafts- und Währungsunion und somit gegen Artikel 6 § 1 VI Absatz 3 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 in der durch das Gesetz vom 8. August 1988 abgeänderten Fassung? ».

b. In seinem Urteil vom 18. Januar 2010 in Sachen der « De Ceuster Meststoffen » AG gegen die « Vlaamse Landmaatschappij », dessen Ausfertigung am 2. Februar 2010 in der Kanzlei des Hofes eingegangen ist, hat das Gericht erster Instanz Brüssel folgende präjudizielle Frage gestellt:

« Verstößt die Bestimmung von Artikel 21 § 5 des Dekrets vom 23. Januar 1991 über den Schutz der Umwelt gegen die Verunreinigung durch Düngemittel, indem sie eine Grundabgabe vorsieht, deren Ertrag vollständig der Düngemittelbank zufließt, zu Lasten jedes Importeurs von Düngerüberschüssen, in der für das Produktionsjahr 2003 - Steuerjahr 2004 - anwendbaren Fassung, gegen die Grundsätze der belgischen Wirtschafts- und Währungsunion und somit gegen Artikel 6 § 1 VI Absatz 3 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 in der durch das Gesetz vom 8. August 1988 abgeänderten Fassung? ».

c. In seinem Urteil vom 18. Januar 2010 in Sachen der « De Ceuster Meststoffen » AG gegen die « Vlaamse Landmaatschappij » und die Flämische Region, dessen Ausfertigung am 2. Februar 2010 in der Kanzlei des Hofes eingegangen ist, hat das Gericht erster Instanz Brüssel folgende präjudizielle Frage gestellt:

« Verstößt die Bestimmung von Artikel 21 § 5 des Dekrets vom 23. Januar 1991 über den Schutz der Umwelt gegen die Verunreinigung durch Düngemittel, indem sie eine Grundabgabe vorsieht, deren Ertrag vollständig der Düngemittelbank zufließt, zu Lasten jedes Importeurs von Düngerüberschüssen, in der für das Produktionsjahr 2006 - Steuerjahr 2007 - anwendbaren Fassung, gegen die Grundsätze der belgischen Wirtschafts- und Währungsunion und somit gegen Artikel 6 § 1 VI Absatz 3 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 in der durch das Gesetz vom 8. August 1988 abgeänderten Fassung? ».

d. In seinem Urteil vom 18. Januar 2010 in Sachen der « De Ceuster Meststoffen » AG gegen die « Vlaamse Landmaatschappij » und die Flämische Region, dessen Ausfertigung am 2. Februar 2010 in der Kanzlei des Hofes eingegangen ist, hat das Gericht erster Instanz Brüssel folgende präjudizielle Frage gestellt:

« Verstößt die Bestimmung von Artikel 21 § 5 des Dekrets vom 23. Januar 1991 über den Schutz der Umwelt gegen die Verunreinigung durch Düngemittel, indem sie eine Grundabgabe vorsieht, deren Ertrag vollständig der Düngemittelbank zufließt, zu Lasten jedes Importeurs von Düngerüberschüssen, in der für das Produktionsjahr 2004 - Steuerjahr 2005 - anwendbaren

Fassung, gegen die Grundsätze der belgischen Wirtschafts- und Währungsunion und somit gegen Artikel 6 § 1 VI Absatz 3 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 in der durch das Gesetz vom 8. August 1988 abgeänderten Fassung? ».

Diese unter den Nummern 4863, 4864, 4865 und 4866 ins Geschäftsverzeichnis des Hofes eingetragenen Rechtssachen wurden verbunden.

(...)

III. *In rechtlicher Beziehung*

(...)

B.1. Vor seiner Aufhebung durch das Dekret der Flämischen Region vom 22. Dezember 2006 « über den Schutz des Wassers gegen die Verunreinigung durch Nitrate aus der Landwirtschaft » bestimmte Artikel 21 §§ 1 und 5 des Dekrets der Flämischen Region vom 23. Januar 1991 « über den Schutz der Umwelt gegen die Verunreinigung durch Düngemittel » (nachstehend: das Düngemitteldekret), ersetzt durch das Dekret vom 20. Dezember 1995 und abgeändert durch die Dekrete vom 19. Dezember 1997, 11. Mai 1999, 3. März 2000, 21. Dezember 2001 und 28. März 2003:

« § 1. Es wird eine Grundabgabe BH1 auf die Produktion an tierischem Dünger erhoben, deren Ertrag vollständig der Düngemittelbank zufließt, zu Lasten eines jeden Produzenten, auf dessen Betrieb die tierische Düngerproduktion MPp während des vergangenen Kalenderjahres mehr als 300 kg Diphosphorpentoxid betrug.

Der Betrag dieser Grundabgabe BH1 wird nach folgender Formel berechnet:

$$BH1 = (MPp \times Xdmp) + (MPBn \times Xdmn)$$

wobei:

- MPp = die Bruttoproduktion von tierischem Dünger, ausgedrückt in kg P₂O₅;
- MPBn = die Bruttoproduktion von tierischem Dünger, ausgedrückt in kg N;
- Xdmp = die Bemessungsgrundlage für die Produktion von tierischem Dünger in EUR/kg P₂O₅;
- Xdmn = die Bemessungsgrundlage für die Produktion von tierischem Dünger in EUR/kg N.

Zur Anwendung dieser Bestimmungen ist unter der Bruttoproduktion von tierischem Dünger MPBn, ausgedrückt in kg N, zu verstehen: das Produkt eines durchschnittlichen Viehbesatzes in dem Viehhaltungs- beziehungsweise Ackerbaubetrieb während des vergangenen Kalenderjahres und die entsprechenden Bruttomengen der Ausscheidung pro Tier, ausgedrückt in kg N.

Der durchschnittliche Viehbesatz der einzelnen betreffenden Tierarten wird ermittelt, indem die Summe der monatlich registrierten Tierzahlen durch zwölf geteilt wird. Die Bruttomengen der Ausscheidung pro Tier, ausgedrückt in kg N, gelten pauschal oder real in Anwendung der Düngerausscheidungsbilanz im Sinne von Artikel 20bis, die in Artikel 5 festgelegt ist.

Die vorerwähnte Bemessungsgrundlagen werden wie folgt festgelegt:

- $X_{dmp} = 0,0111 \text{ EUR/kg P}_2\text{O}_5$;
- $X_{dmn} = 0,0111 \text{ EUR/kg N}$.

[...]

§ 5. Es wird eine Grundabgabe erhoben, deren Ertrag vollständig der Düngemittelbank zufließt, zu Lasten eines jeden Importeurs von Düngerüberschüssen durch Einfuhr. Der Betrag dieser Grundabgabe wird auf 2,4789 Euro je Tonne des während des vergangenen Kalenderjahres in die Flämische Region durch Import eingeführten Düngerüberschusses festgelegt.

Wenn der Düngerüberschuss durch Import sich auf Pferdemist bezieht, der als Rohstoff zur Herstellung von Champignonsubstrat dient, wird die in Absatz 1 vorgesehene Grundabgabe verringert um einen Prozentsatz in Höhe des Quotienten von:

$$\frac{A \times 100}{B}$$

wobei:

A = die durch denselben Importeur im selben Kalenderjahr aus der Flämischen Region durch das Champignonsubstrat exportierten Nährstoffe aus Pferdemist sind, ausgedrückt in kg P_2O_5 ;

B = der durch denselben Importeur im selben Kalenderjahr in die Flämische Region durch Pferdemist importierten Nährstoffe, ausgedrückt in kg P_2O_5 ;

Die vorerwähnte Verringerung kann jedoch nur unter der Bedingung berücksichtigt werden, dass der betreffende Abgabepflichtige seiner Erklärung im Sinne von § 7 des Artikel 3 eine Nährstoffbilanz beifügt, in der die Mengen der importierten Nährstoffe B und die Mengen der exportierten Nährstoffe A deutlich nachgewiesen sind ».

B.2. Aus den Verweisungsentscheidungen und deren Begründung geht hervor, dass der Hof gefragt wird, ob Artikel 21 § 5 des Düngemitteldekrets mit den Grundsätzen der Wirtschafts- und Währungsunion und folglich mit Artikel 6 § 1 VI Absatz 3 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen in Einklang stehe, indem die damit eingeführte Abgabe zu Lasten der Personen, die tierischen Dünger aus der Wallonischen Region in die Flämische Region einführen, höher sei als die durch Artikel 21 § 1 dieses Dekrets eingeführte Abgabe zu Lasten der Personen, die tierischen Dünger in der Flämischen Region produzierten.

B.3.1. Obwohl die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates Zweifel an der Vereinbarkeit der zu Lasten « jeden Importeurs von tierischem Dünger aus Gebieten außerhalb der Flämischen Region » auferlegten Abgabe, so wie sie im Dekretsvorentwurf vorgesehen war, der zum Düngemitteldekret geführt hat, mit den Grundsätzen der Wirtschafts- und Währungsunion geäußert hat (Gutachten Nr. 20.033/B vom 6. Juli 1990, *Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 1990-1991, Nr. 423/1, SS. 132-137), wurde eine solche « Importabgabe » in dieses Dekret aufgenommen, nachdem ein Abänderungsantrag mit folgendem Wortlaut angenommen worden war:

« Es ist angebracht, den Importeuren von tierischem Dünger, der nicht auf eigenen Kulturflächen ausgebracht wird, ebenso wie den flämischen Produzenten mit Düngerüberschüssen eine Abgabe aufzuerlegen » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 1990-1991, Nr. 423/3, S. 18).

B.3.2. Aus der Erörterung des zuständigen Ausschusses geht hervor, dass der Dekretgeber mit dieser Abgabe bezweckte, die in die Flämische Region eingeführten Düngemittel auf die gleiche Weise zu behandeln wie die in dieser Region produzierten Düngemittel:

« Ferner befürwortet [ein Mitglied des Ausschusses] eine gleichmäßige Verteilung der Lasten wegen des Wettbewerbs aus dem Ausland [...]. Der Importdünger muss mindestens mit der gleichen Abgabe belastet werden wie einheimischer Dünger.

[...]

Auch der Import von Dünger aus Gebieten außerhalb der Flämischen Region führt zu einem Düngerüberschuss. Daher muss auch der ‘Düngerüberschuss durch Import’ in das Dekret aufgenommen werden » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 1990-1991, Nr. 423/4, SS. 15-23).

B.3.3. In Bezug auf die unterschiedliche Berechnungsweise der Abgaben, die einerseits auf die in der Flämischen Region produzierten Düngemittel und andererseits auf die in die Flämische Region importierten Düngemittel erhoben werden, heißt es in den Vorarbeiten:

« Schließlich wird ein Abänderungsantrag eingereicht [...], der teilweise dem Bemühen des früheren Autors entgegenkommt, indem diesem Artikel ein neuer Paragraph [...] hinzugefügt wird, in dem eine Grundabgabe zu Lasten der Importeure von Düngerüberschuss durch Import vorgesehen wird.

Ein Mitglied bemerkt, dass dieser Abänderungsantrag nicht die Möglichkeit berücksichtige, dass Dünger eingedickt werden kann. Es wäre besser, die Abgabe auf der Grundlage des Nährstoffgehalts festzulegen, so wie es für die Abgabe auf den in der Flämischen Region produzierten Dünger geschehe.

Hierauf wird geantwortet, dass dieser Abänderungsantrag ein pragmatischer Vorschlag sei, der normalerweise den europäischen Bestimmungen entsprechen müsste. Es sei derzeit wohl das Höchstmaß des Erreichbaren.

Bei der Abstimmung wird der Abänderungsantrag einstimmig angenommen » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 1990-1991, Nr. 423/4, S. 32).

B.3.4. Durch Artikel 43 des Dekrets vom 25. Juni 1992 « zur Festlegung verschiedener Bestimmungen zur Begleitung des Haushalts 1992 » wurde die Abgabe zu Lasten der Importeure von Düngemitteln von 20 Franken (0,4957 Euro) auf 100 Franken (2,4789 Euro) pro Tonne erhöht.

Obwohl die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrats dabei an ihre - aus der europäischen sowie belgischen Wirtschafts- und Währungsunion abgeleiteten - Bedenken anlässlich der Einführung der betreffenden Abgabe erinnert hatte (Gutachten Nr. 21.545/1/8 vom 23. April 1992, *Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, Sondersitzungsperiode 1992, Nr. 186/1, SS. 161-162), wünschte die Flämischen Exekutive - der sich schließlich der Dekretgeber anschloss - diese Abgabe nicht nur aufrechtzuerhalten, sondern auch wesentlich zu erhöhen:

« Der Staatsrat meldet Vorbehalte an bezüglich der Vereinbarkeit der Importabgabe mit dem EWG-Vertrag und mit den Grundsätzen des freien Warenverkehrs sowie der belgischen Wirtschaftsunion. Die Exekutive möchte ihren Vorschlag dennoch aufrechterhalten wegen der Bedeutung und vor allem wegen des Anlasses (in den Niederlanden gilt eine Ermäßigung der Abgabe bei der Ausfuhr!) der Problematik des eingeführten Düngers, wie nachstehend dargelegt wird.

Aus dem Jahresbericht von OVAM geht hervor, dass im Jahr 1990 40.735 Tonnen tierischer Dünger in die Flämische Region eingeführt wurden. Im Vergleich zu 1989 ist eine geringfügige Zunahme festzustellen.

Diese Einfuhr stammt hauptsächlich aus den Niederlanden und erfolgt einerseits durch überregionale Betriebe, die auf ihren Ackerbauflächen in der Flämischen Region Dünger ausbringen, aber andererseits auch, und dies in zunehmendem Maße, durch niederländische Produzenten, die ihren Überschuss in der Flämischen Region absetzen.

Als Grund für diese Zufuhr aus den Niederlanden ist einerseits die Regelung zu nennen, die eine Verringerung der Grundabgabe bei der Ausfuhr von tierischem Dünger vorsieht. Andererseits fördert das in den Niederlanden angewandte Prämiensystem die Produktion von und den Handel mit Qualitätsdünger, so dass der eingeführte Dünger für die flämischen Benutzer attraktiv wird, denn dieser Dünger ist meist von guter Qualität. Aus diesen Gründen ist es wünschenswert, dass der Betrag der Grundabgabe auf den Düngerüberschuss durch Einfuhr so angepasst wird, dass sie ein Ausgleich für die Vorteile ist, die durch die Ausfuhr aus den Niederlanden erzielt werden » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, Sondersitzungsperiode 1992, Nr. 186/1, S. 17).

B.3.5. Obwohl die Erhöhung der Abgabe zu Lasten der Importeure von Düngemitteln durch den Dekretgeber als notwendig angesehen wurde als « Ausgleich für die Vorteile, die durch die Ausfuhr aus den Niederlanden erzielt werden », wurde diese Erhöhung nicht auf die Düngemittel begrenzt, die aus den Niederlanden in die Flämische Region eingeführt werden, so dass sie alle eingeführten Düngemittel betrifft, auch diejenigen, die aus der Wallonischen Region eingeführt werden.

B.4. Nach Auffassung des vorliegenden Richters werden Düngemittel, die in die Flämische Region eingeführt werden, infolge der Abänderung durch das vorerwähnte Dekret vom 25. Juni 1992 deutlich höher belastet als Düngemittel, die in dieser Region produziert werden.

In ihrem Schriftsatz führt die Flämische Regierung an, dass der vorliegende Richter sich in dem konkreten Fall, den er aufgegriffen habe zur Veranschaulichung des Unterschieds zwischen der Abgabe zu Lasten eines Importeur und derjenigen zu Lasten eines Produzenten - insbesondere der Fall der Situation der klagenden Partei vor diesem Richter -, bei der Berechnung dieser Abgaben geirrt habe, doch sie widerlegt in keinerlei Weise, dass die eingeführten Düngemittel höher belastet werden als die in der Flämischen Region produzierten Düngemittel. Aus der Berechnung der Flämischen Regierung in ihrem Schriftsatz geht nämlich hervor, dass in dem Fall, wo die durch die klagende Partei vor dem vorlegenden Richter

eingeführten Düngemittel nicht eingeführt, sondern in der Flämischen Region produziert worden wären, die Abgabe etwa sechs Mal niedriger wäre.

B.5.1. Die fragliche Abgabe erweist sich nicht als Vergütung einer Dienstleistung der öffentlichen Hand zugunsten der einzeln betrachteten Abgabepflichtigen. Sie ist also keine Vergütung, sondern eine Steuer.

B.5.2. Die Ausübung der eigenen Steuerkompetenz durch eine Region darf nicht der gesamten Staatsauffassung Abbruch tun, so wie diese in den aufeinander folgenden Staatsreformen und in den jeweiligen Sonder- und ordentlichen Gesetzen zur Bestimmung der jeweiligen der Föderalbehörde, der Gemeinschaften und der Regionen zum Ausdruck kommt.

Aus der Gesamtheit dieser Bestimmungen, insbesondere aus Artikel 6 § 1 VI Absatz 3 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 - eingefügt durch Artikel 4 § 8 des Sondergesetzes vom 8. August 1988 -, und aus Artikel 49 § 6 Absatz 3 des Sondergesetzes vom 16. Januar 1989 bezüglich der Finanzierung der Gemeinschaften und Regionen geht hervor, dass die belgische Staatsstruktur auf einer Wirtschafts- und Währungsunion beruht, die durch einen integrierten Markt und durch die einheitliche Währung gekennzeichnet wird.

Obwohl Artikel 6 § 1 VI Absatz 3 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 mit der Zuständigkeitszuweisung an die Regionen auf dem Gebiet der Wirtschaft zusammenhängt, gilt diese Bestimmung als die ausdrückliche Willensäußerung des Sondergesetzgebers, eine einheitliche Grundregelung der Wirtschaftsorganisation in einem integrierten Markt aufrechtzuerhalten.

Das Bestehen einer Wirtschaftsunion setzt an erster Stelle den freien Verkehr von Waren und Produktionsfaktoren zwischen den Teilgebieten des Staates voraus. Was den Warenverkehr betrifft, sind die Maßnahmen, die autonom von den Teilgebieten der Union - im vorliegenden Fall den Regionen - ergriffen werden und den freien Verkehr beeinträchtigen, nicht mit der Wirtschaftsunion vereinbar. Dies gilt notwendigerweise für alle Innenzölle und Abgaben gleicher Wirkung.

B.6. Ohne dass im vorliegenden Fall geprüft werden muss, ob die fragliche Abgabe an sich - insbesondere getrennt von einem Vergleich mit der Abgabe auf die in der Flämischen Region produzierten Düngemittel - gegebenenfalls als ein Innenzoll oder eine Abgabe gleicher Wirkung anzusehen ist, genügt die Feststellung, dass diese Abgabe dadurch, dass sie mit dem Überschreiten der aufgrund der Verfassung zwischen den Regionen festgelegten Gebietsgrenzen verbunden ist, eine Wirkung hat, die mit derjenigen einer Zollgebühr vergleichbar ist, indem dadurch die in die Flämische Region eingeführten Düngemittel schwerer betroffen sind als die in dieser Region produzierten Düngemittel.

B.7. Die präjudiziellen Fragen sind bejahend zu beantworten.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

Artikel 21 § 5 des Dekrets der Flämischen Region vom 23. Januar 1991 über den Schutz der Umwelt gegen die Verunreinigung durch Düngemittel in der für die Produktionsjahre 2003, 2004, 2005 und 2006 und die dementsprechenden Steuerjahre 2004, 2005, 2006 und 2007 geltenden Fassung verstößt gegen Artikel 6 § 1 VI Absatz 3 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen.

Verkündet in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, in der öffentlichen Sitzung vom 28. Oktober 2010.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) M. Bossuyt