

Geschäftsverzeichnissr.7381

Entscheid Nr. 78/2021
vom 27. Mai 2021

ENTSCHEIDSAUSZUG

In Sachen: Vorabentscheidungsfrage in Bezug auf Artikel 46 § 1 Absatz 1 Nr. 11 des Dekrets der Flämischen Region vom 23. Dezember 2011 « über die nachhaltige Verwaltung von Materialkreisläufen und Abfällen », gestellt vom Gericht erster Instanz Antwerpen, Abteilung Antwerpen.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten L. Lavrysen und F. Daoût, und den Richtern T. Merckx-Van Goey, T. Giet, R. Leysen, M. Pâques und T. Detienne, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Präsidenten L. Lavrysen,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. *Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage und Verfahren*

In seinem Urteil vom 31. Januar 2020, dessen Ausfertigung am 3. April 2020 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat das Gericht erster Instanz Antwerpen, Abteilung Antwerpen, folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstößt Artikel 46 § 1 Absatz 1 Nr. 11 des Dekrets [der Flämischen Region] vom 23. Dezember 2011 über die nachhaltige Verwaltung von Materialkreisläufen und Abfällen, in der vor seiner Abänderung durch das Dekret vom 21. Dezember 2018 zur Festlegung von Bestimmungen zur Begleitung des Haushalts 2019 anwendbaren Fassung, gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, insofern diese Bestimmung nicht auf Kalziumchloridabfälle, die vom Kalziumchloridverfahren stammen und in einer dazu genehmigten Deponie abgelagert werden, Anwendung findet, während diese Bestimmung wohl auf Kalziumchloridabfälle Anwendung findet, die von der Produktion von Phosphorsäure und von metallurgischen Verfahren stammen? ».

(...)

III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

In Bezug auf die fragliche Bestimmung

B.1.1. Das Dekret der Flämischen Region vom 23. Dezember 2011 « über die nachhaltige Verwaltung von Materialkreisläufen und Abfällen » (nachstehend: Dekret vom 23. Dezember 2011) sieht eine Umweltschutzsteuer vor, die gemäß Artikel 45 des Dekrets durch unter anderem « die Betreiber der genehmigungspflichtigen Anlagen im Sinne von Artikel 46 § 1 Absatz 1 Nrn. 1 bis 18 sowie § 2 Absatz 1 » zu zahlen ist.

B.1.2. Artikel 46 § 1 Absatz 1 Nr. 11 des Dekrets vom 23. Dezember 2011 in der vor seiner Abänderung durch Artikel 15 des Dekrets vom 21. Dezember 2018 « zur Festlegung von Bestimmungen zur Begleitung des Haushalts 2019 » (nachstehend: Dekret vom 21. Dezember 2018) anwendbaren Fassung bestimmte:

« § 1er. Le montant de la redevance écologique est fixé comme suit, dépendant de la nature des déchets et du mode de traitement :

[...]

11° pour le déversement de déchets de plâtre et de déchets contenant du chlorure de calcium en provenance de la production d'acides phosphoriques et de processus métallurgiques sur une décharge autorisée à cet effet : 1 euro par tonne. Pour les années d'imposition 2013 et 2015, ce taux s'applique également au déversement sur une décharge autorisée à cet effet de déchets de plâtre collectés sélectivement, provenant d'entreprises qui transforment des déchets de plâtre collectés sélectivement en matières premières pour la production de nouveaux produits de plâtre qui, conformément à l'avis d'OVAM, ne peuvent pas être recyclés. A partir du 1er juillet 2016 jusqu'à l'année 2019 incluse, ce tarif s'applique également aux résidus non recyclables de déchets de plâtre collectés sélectivement, provenant d'entreprises qui transforment des déchets de plâtre collectés sélectivement en matières premières pour la production de nouveaux produits de plâtre. Ce tarif s'applique à une quantité qui s'élève à 15 % pour 2016 et pour 2017, 2018 et 2019 à 10 % de la quantité de déchets de plâtre collectés sélectivement apportés aux entreprises concernées ».

Dementsprechend sieht diese Bestimmung einen Tarif von einem Euro pro Tonne als Umweltschutzsteuer für die Ablagerung von bestimmten Kategorien von Gips- beziehungsweise Kalziumchloridabfällen auf einer dazu genehmigten Deponie vor. Dieser Tarif ist erheblich niedriger als der allgemeine Tarif von 55 Euro pro Tonne für die Ablagerung von nicht brennbaren Abfällen im Sinne von Artikel 46 § 1 Absatz 1 Nr. 5.

B.2. Der vorliegende Richter fragt sich, ob Artikel 46 § 1 Absatz 1 Nr. 11 des Dekrets vom 23. Dezember 2011 mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung vereinbar ist, sofern « diese Bestimmung nicht auf Kalziumchloridabfälle, die vom Kalziumchloridverfahren stammen und in einer dazu genehmigten Deponie abgelagert werden, Anwendung findet, während diese Bestimmung wohl auf Kalziumchloridabfälle Anwendung findet, die von der Produktion von Phosphorsäure und von metallurgischen Verfahren stammen ».

Die Prüfung anhand der Artikel 10 und 11 der Verfassung bezieht sich auf eine Ungleich- beziehungsweise Gleichbehandlung von Kategorien von Personen. Die Vorabentscheidungsfrage ist daher so aufzufassen, dass dem Gerichtshof eine Frage über eine unterschiedliche Behandlung von Steuerpflichtigen in Abhängigkeit davon, ob sie Kalziumchloridabfälle ablagern, die vom Kalziumchloridverfahren beziehungsweise von der Produktion von Phosphorsäure und von metallurgischen Verfahren stammen, gestellt wird.

B.3.1. Die Vorabentscheidungsfrage bezieht sich nur auf den ermäßigten Tarif für die Ablagerung der in Satz 1 der fraglichen Bestimmung angeführten Abfälle auf einer dazu genehmigten Deponie, nämlich der « Gips- oder Kalziumchloridabfälle, die von der Produktion von Phosphorsäure und von metallurgischen Verfahren stammen ».

Dieser Tarif hat seinen Ursprung im Dekret der Flämischen Region vom 2. Juli 1981 « über die Vermeidung von Abfällen und die Abfallwirtschaft » (nachstehend: Dekret vom 2. Juli 1981). Ursprünglich sah Artikel 47 § 2 Nr. 21 dieses Dekrets in der Fassung seiner Abänderung durch Artikel 7 des Dekrets der Flämischen Gemeinschaft vom 21. Dezember 1994 « zur Festlegung von Bestimmungen zur Begleitung des Haushalts 1995 » einen Tarif von « 30 Franken pro Tonne für die Ablagerung von Abfällen auf einer für Gips- oder Kalziumchloridabfälle genehmigten Monodeponie » vor.

Durch Artikel 46 des Dekrets vom 22. Dezember 2006 « zur Festlegung von Bestimmungen zur Begleitung des Haushalts 2007 » (nachstehend: Dekret vom 22. Dezember 2006) wurde anschließend in Artikel 48 § 2 Nr. 9 des Dekrets vom 2. Juli 1981 ein Tarif « von einem Euro pro Tonne für die Ablagerung von Gips- oder Kalziumchloridabfällen auf einer dazu genehmigten Deponie » festgelegt. In der Begründung zum Dekret vom 22. Dezember 2006 heißt es, dass « einige ermäßigte Steuertarife für die Ablagerung von Abfallströmen, für die keine andere Verarbeitungsweise besteht, beibehalten werden, unter anderem für ausgebagertes Material und Aushubmaterial sowie die bestehenden Monoströme » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2006-2007, Nr. 965/1, S. 26).

B.3.2. Durch Artikel 63 des Dekrets vom 9. Juli 2010 « zur Festlegung von Bestimmungen zur Begleitung der Anpassung des Haushalts 2010 » (nachstehend: Dekret vom 9. Juli 2010) wurden in Artikel 48 § 2 Nr. 9 des Dekrets vom 2. Juli 1981 die Worte « für die Ablagerung von Gips- oder Kalziumchloridabfällen auf einer dazu genehmigten Deponie » durch die Worte « für die Ablagerung von Gips- oder Kalziumchloridabfällen, die von der Produktion von Phosphorsäure und von metallurgischen Verfahren stammen, auf einer dazu genehmigten Deponie » ersetzt.

Die Begründung zum Dekret vom 9. Juli 2010 verdeutlicht, dass der ermäßigte Tarif im Dekret vom 2. Juli 1981 für Gips- oder Kalziumchloridabfälle vorgesehen wurde, die von der Produktion von Phosphorsäure und von metallurgischen Verfahren stammen und « bei denen die Ablagerung doch noch als die beste verfügbare Technik anerkannt wird ». Nach der Begründung galt der ermäßigte Tarif davor nur für Abfallströme, die von diesen Produktionsverfahren stammen, die « im Übrigen die einzigen aktuellen Monoströme [sind], für die zurzeit keine andere Verarbeitungsweise als die Ablagerung besteht », wobei kürzlich

die Frage gestellt wurde, den ermäßigten Tarif auch auf andere Gipsabfälle anzuwenden, « bei denen gegenwärtig eine alternative Verarbeitung und Wiederverwendung möglich sind ». Da « die Anwendung des ermäßigten Ablagerungstarifs auf recycelbare Gipsabfallströme [...] politisch nicht wünschenswert [ist], weil auf diese Weise die bestehenden Initiativen im Bereich des Recyclings durch die erhebliche Senkung der Kosten für die Ablagerung von wiederverwendbaren Gipsabfällen zurückgedrängt würden », erachtete es der Dekretgeber für wünschenswert, « die Beschränkung des ermäßigten Ablagerungstarifs ausdrücklich zur Verdeutlichung in das Dekret aufzunehmen » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2009-2010, Nr. 508/1, SS. 26-27).

B.3.3. Durch Artikel 82 des Dekrets vom 23. Dezember 2011 wurde das Dekret vom 2. Juli 1981 zum 1. Juni 2012 aufgehoben. Der ermäßigte Tarif von einem Euro pro Tonne « für die Ablagerung von Gips- oder Kalziumchloridabfällen, die von der Produktion von Phosphorsäure und von metallurgischen Verfahren stammen, auf einer dazu genehmigten Deponie » wurde in Artikel 46 § 1 Absatz 1 Nr. 11 des Dekrets vom 23. Dezember 2011, auf den sich die Vorabentscheidungsfrage bezieht, beibehalten.

B.3.4. Artikel 46 § 1 Absatz 1 Nr. 11 wurde mittlerweile durch Artikel 15 des Dekrets vom 21. Dezember 2018 abgeändert.

Diese Bestimmung lautet nunmehr, dass der Tarif von einem Euro pro Tonne ab dem 1. Januar 2019 auch für die Ablagerung von gipshaltigen Rückständen aus der Produktion von Kalziumchlorid und von Bleischlacken aus metallurgischen Verfahren auf einer dazu genehmigten Deponie gilt.

Artikel 15 ist am 1. Januar 2019 in Kraft getreten und hat daher keine unmittelbaren Folgen für die Ausgangstreitigkeit, da die fraglichen Abfallablagerungen im Zeitraum von 2016 bis 2018 stattgefunden haben. Der Gerichtshof prüft Artikel 46 § 1 Absatz 1 Nr. 11 deshalb unter Zugrundelegung der Fassung, die vor dem vorlegenden Richter anzuwenden ist, das heißt der Fassung vor der Abänderung durch das Dekret vom 21. Dezember 2018.

Zur Hauptsache

B.4. Der Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung schließt nicht aus, dass ein Behandlungsunterschied zwischen Kategorien von Personen eingeführt wird, soweit dieser Unterschied auf einem objektiven Kriterium beruht und in angemessener Weise gerechtfertigt ist.

Das Vorliegen einer solchen Rechtfertigung ist im Hinblick auf Zweck und Folgen der beanstandeten Maßnahme sowie auf die Art der einschlägigen Grundsätze zu beurteilen; es wird gegen den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung verstoßen, wenn feststeht, dass die eingesetzten Mittel in keinem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen.

B.5. Aus der Verweisungsentscheidung und den eingereichten Schriftsätzen kann abgeleitet werden, dass unter « Kalziumchloridabfällen, die vom Kalziumchloridverfahren stammen », im Sinne der Vorabentscheidungsfrage Abfälle in Form von gipshaltigen Rückständen, die bei der Produktion von Kalziumchlorid auf der Grundlage einer Reaktion von Kreide mit Salzsäure entstehen, zu verstehen sind. Diese Rückstände werden anschließend zu Filterkuchen gepresst, die auf einer dazu genehmigten Deponie abgelagert werden. Der Gerichtshof beschränkt seine Prüfung auf solche Abfälle, die nachstehend in vereinfachter Form als « gipshaltige Abfälle aus der Produktion von Kalziumchlorid » bezeichnet werden.

B.6.1. Nach Ansicht der Flämischen Regierung und der Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (nachstehend: OVAM) sind gipshaltige Abfälle aus der Produktion von Kalziumchlorid nicht mit Gips- und Kalziumchloridabfällen, die von der Produktion von Phosphorsäure und von metallurgischen Verfahren stammten, vergleichbar, weil sie einerseits eine unterschiedliche chemische Zusammensetzung aufwiesen und andererseits im Rahmen eines unterschiedlichen Produktionsverfahrens entstünden.

B.6.2. Ein Unterschied darf jedoch nicht mit einer Nichtvergleichbarkeit verwechselt werden. Die unterschiedlichen Grundsätze, auf die die Flämische Regierung und OVAM verweisen, können zwar ein Element in der Beurteilung eines Behandlungsunterschieds sein, doch sie können nicht ausreichen, um zur Nichtvergleichbarkeit zu schließen, denn sonst würde der Prüfung anhand des Grundsatzes der Gleichheit und Nichtdiskriminierung jeglicher Inhalt entzogen. Im Übrigen sind, wie die AG « Tessenderlo Group » vorbringt, auch die Produktion

von Phosphorsäure und die metallurgischen Verfahren keine identischen Produktionsverfahren und entstehen dabei auch Abfälle mit einer unterschiedlichen chemischen Zusammensetzung. Außerdem heißt es in der Begründung zum in B.3.4 erwähnten Dekret vom 21. Dezember 2018, dass der Abfallstrom, der bei der Produktion von Kalziumchlorid entsteht, « hinsichtlich Art und Zusammensetzung mit den Rückständen aus der früheren Aufbereitung von Phosphatgestein vergleichbar ist » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2018-2019, Nr. 1746/1, S. 13).

Die Unterschiede zwischen den beiden Produktionsverfahren und in der chemischen Zusammensetzung der dabei entstandenen Abfälle schließen daher nicht aus, dass die in der Vorabentscheidungsfrage angesprochenen Kategorien von Steuerpflichtigen hinsichtlich einer Maßnahme miteinander verglichen werden, die einen ermäßigten Tarif der Umweltschutzsteuer bezüglich der Ablagerung dieser Abfälle auf einer dazu genehmigten Deponie vorsieht.

B.7. Es obliegt dem Dekretgeber zu beurteilen, ob und inwiefern das Bemühen um den Umweltschutz es rechtfertigt, den Wirtschaftsteilnehmern Opfer aufzuerlegen. Bei der Festlegung der Kriterien, die bestimmen, für welche Abfälle die Ablagerung einem ermäßigten Tarif der Umweltschutzsteuer unterworfen wird, verfügt der Dekretgeber über eine weite Beurteilungsbefugnis.

Der Dekretgeber würde jedoch gegen den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung verstoßen, wenn er bei der Festlegung verschiedener Tarife in Bezug auf die Steuerpflichtigen eine offensichtlich willkürliche oder unsachliche Unterscheidung vornehmen würde.

B.8. Den Vorarbeiten zu der fraglichen Bestimmung, die in B.3.1 und B.3.2 erwähnt wurde, lässt sich entnehmen, dass die Beschränkung des Anwendungsbereichs des ermäßigten Tarifs im Wesentlichen zum Ziel hat, die Ablagerung von gipshaltigen Abfällen und Kalziumchloridabfällen unattraktiv zu machen, wenn eine alternative Verarbeitungsweise, wie Recycling, besteht und die Ablagerung mithin nicht als die beste verfügbare Technik angesehen werden kann.

Wenn ein neues Produktionsverfahren gestartet wird, bei dem Abfälle entstehen, muss der Dekretgeber sich auf der Grundlage einer sorgfältigen Untersuchung dessen vergewissern

können, ob die Ablagerung solcher Abfälle die beste verfügbare Technik ist, bevor er festlegt, ob auch darauf eine ermäßigte Umweltschutzsteuer angewandt werden kann. Um eine solche Untersuchung durchführen zu können, muss der Dekretgeber über eine angemessene Frist verfügen.

B.9.1. Nach Artikel 46 § 1 Absatz 1 Nr. 11 des Dekrets der Flämischen Region vom 23. Dezember 2011 in der Fassung seiner Anwendung in der Rechtssache vor dem vorliegenden Richter gilt die ermäßigte Umweltschutzsteuer von einem Euro pro Tonne nur « für die Ablagerung von Gips- oder Kalziumchloridabfällen, die von der Produktion von Phosphorsäure und von metallurgischen Verfahren stammen, auf einer dazu genehmigten Deponie ».

B.9.2. In der Begründung zum Dekret vom 9. Juli 2010 hat der Dekretgeber, wie in B.3.2 erwähnt, verdeutlicht, dass die ermäßigte Umweltschutzsteuer nur für die für die Ablagerung von Gips- oder Kalziumchloridabfällen, die von der Produktion von Phosphorsäure und von metallurgischen Verfahren stammen, zur Anwendung gelangen konnte, weil die Ablagerung zu dem betreffenden Zeitpunkt ausschließlich für diese Abfälle die beste verfügbare Technik war.

B.9.3. In der Rechtssache vor dem vorliegenden Richter hat der Steuerpflichtige die Produktion von Phosphorsäure 2014 eingestellt. 2015 wurde eine Umweltgenehmigung für ein neues Produktionsverfahren erteilt, bei dem Kalziumchlorid über eine Reaktion von Kreide mit Salzsäure produziert wird.

Dieses Produktionsverfahren bestand folglich noch nicht zum Zeitpunkt des Erlasses des Dekrets vom 9. Juli 2010, das den Anwendungsbereich des ermäßigten Tarifs der Umweltschutzsteuer auf die Ablagerung von Gips- oder Kalziumchloridabfällen, die von der Produktion von Phosphorsäure und von metallurgischen Verfahren stammen, auf einer dazu genehmigten Deponie beschränkt hat, und auch nicht zum Zeitpunkt des Erlasses der fraglichen Bestimmung durch das Dekret vom 23. Dezember 2011, das den Anwendungsbereich des ermäßigten Tarifs beibehalten hat.

B.10.1. Durch Artikel 15 des Dekrets vom 21. Dezember 2018 wurde Artikel 46 § 1 Absatz 1 Nr. 11 des Dekrets vom 23. Dezember 2011 abgeändert, wodurch « die Ablagerung von gipshaltigen Rückständen aus der Produktion von Kalziumchlorid und von Bleischlacken aus metallurgischen Verfahren auf einer dazu genehmigten Deponie » seit dem 1. Januar 2019

ebenso dem ermäßigten Tarif von einem Euro pro Tonne unterworfen ist. Beim Zustandekommen des Dekrets vom 21. Dezember 2018 wurde darauf hingewiesen, dass die Ablagerung der betreffenden Abfälle immer noch die beste verfügbare Technik ist. Im Übrigen wurde auch ausgeführt, dass bei der Produktion von Kalziumchlorid einerseits « die Salzbelastung (Chloride) des Abwassers stark reduziert [wird] » und andererseits « die Menge der Rückstände [...] in hohem Maße reduziert [wird] », sowie, dass durch die Anwendung des allgemeinen Tarifs aus Artikel 46 § 1 Absatz 1 Nr. 5 des Dekrets vom 23. Dezember 2011 « die wirtschaftliche Machbarkeit der alternativen Verarbeitung [...] vollständig gefährdet [wird] » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2018-2019, Nr. 1746/1, S. 13).

B.10.2. Es ist nicht ersichtlich, dass die beim Zustandekommen des Dekrets vom 21. Dezember 2018 angeführten Gründe nicht entsprechend für die Ablagerung der betreffenden Abfälle vor dem 1. Januar 2019, insbesondere während des Zeitraums von 2016 bis 2018, auf den sich die Ausgangsstreitigkeit bezieht, gelten. Zwar muss sich der Dekretgeber, wie in B.8 erwähnt, auf der Grundlage einer sorgfältigen Untersuchung dessen vergewissern können, dass die Ablagerung für neue Abfälle die beste verfügbare Technik ist. Vorliegend trägt die Umweltgenehmigung der AG « Tessenderlo Group », durch die die Ablagerung der Abfälle aus der Produktion von Kalziumchlorid genehmigt wurde, allerdings den 25. Februar 2015 als Datum, das daher lange vor dem Zeitraum liegt, in dem die in der Ausgangsstreitigkeit relevanten Ablagerungen stattgefunden haben. Überdies ergibt sich aus den Vorarbeiten zum Dekret vom 21. Dezember 2018 und aus den beim Gerichtshof eingereichten Schriftsätzen der Flämischen Regierung und von OVAM, dass es offensichtlich nie streitig gewesen ist, dass die Ablagerung für die betreffenden Abfälle die beste verfügbare Technik ist.

B.10.3. Unter diesen Umständen ist es vor dem Hintergrund des vom Dekretgeber verfolgten Ziels, die Ablagerung von gipshaltigen Abfällen und Kalziumchloridabfällen auf einer dazu genehmigten Deponie unattraktiv zu machen, wenn eine alternative Verarbeitungsweise möglich ist, nicht sachlich gerechtfertigt, dass der in der fraglichen Bestimmung vorgesehene ermäßigte Tarif der Umweltschutzsteuer nicht für die Ablagerung von gipshaltigen Abfällen aus der Produktion von Kalziumchlorid auf einer dazu genehmigten Deponie, was Gegenstand der Ausgangsstreitigkeit ist, gilt.

B.11. Sofern die fragliche Bestimmung nicht vorsieht, dass für die Steuerjahre 2016 bis 2018 der darin festgelegte Tarif der Umweltschutzsteuer auf die Ablagerung von gipshaltigen

Abfällen aus der Produktion von Kalziumchlorid auf einer dazu genehmigten Deponie Anwendung findet, ist diese Bestimmung nicht mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung vereinbar.

B.12. Da die in B.11 angeführte Feststellung der Lücke in einer ausreichend präzisen und vollständigen Formulierung ausgedrückt ist, die es ermöglicht, die fragliche Bestimmung unter Beachtung der Referenznormen, aufgrund derer der Gerichtshof seine Prüfungsbefugnis ausübt, anzuwenden, obliegt es dem vorlegenden Richter die Verletzung dieser Normen zu beenden.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Artikel 46 § 1 Absatz 1 Nr. 11 des Dekrets der Flämischen Region vom 23. Dezember 2011 « über die nachhaltige Verwaltung von Materialkreisläufen und Abfällen » in der vor seiner Abänderung durch Artikel 15 des Dekrets vom 21. Dezember 2018 « zur Festlegung von Bestimmungen zur Begleitung des Haushalts 2019 » anwendbaren Fassung verstößt gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung sofern der darin festgelegte Tarif der Umweltschutzsteuer nicht für die Ablagerung von gipshaltigen Abfällen aus der Produktion von Kalziumchlorid auf einer dazu genehmigten Deponie gilt.

Erlassen in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 27. Mai 2021.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) P. Y. Dutilleux

(gez.) L. Lavrysen