

Geschäftsverzeichnisnr. 4124
Urteil Nr. 139/2007 vom 14. November 2007

URTEILSAUSZUG

In Sachen: Präjudizielle Frage in Bezug auf Artikel 29 des Dekrets der Flämischen Region vom 11. Mai 1999 « zur Abänderung des Dekrets vom 23. Januar 1991 über den Schutz der Umwelt gegen die Verunreinigung durch Düngemittel und zur Abänderung des Dekrets vom 28. Juni 1985 über die Umweltgenehmigung », gestellt vom Staatsrat.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden M. Bossuyt und M. Melchior, den Richtern P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot und A. Alen, und dem emeritierten Vorsitzenden A. Arts gemäß Artikel 60*bis* des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des emeritierten Vorsitzenden A. Arts,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. *Gegenstand der präjudiziellen Frage und Verfahren*

In seinem Urteil Nr. 166.211 vom 21. Dezember 2006 in Sachen Josephus Bols gegen die Flämische Region, dessen Ausfertigung am 16. Januar 2007 in der Kanzlei des Hofes eingegangen ist, hat der Staatsrat folgende präjudizielle Frage gestellt:

« Verstößt Artikel 28 (zu lesen ist: 29) des Dekrets vom 11. Mai 1999 zur Abänderung des Dekrets vom 23. Januar 1991 über den Schutz der Umwelt gegen die Verunreinigung durch Düngemittel und zur Abänderung des Dekrets vom 28. Juni 1985 über die Umweltgenehmigung gegen die Artikel 10 und 11 der koordinierten Verfassung und Artikel 6 der europäischen Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, insofern er die in Artikel 33 des Dekrets vom 23. Januar 1991 über den Schutz der Umwelt gegen die Verunreinigung durch Düngemittel enthaltene und durch Artikel 26 des Dekrets vom 20. Dezember 1995 zur Abänderung des Dekrets vom 23. Januar 1991 über den Schutz der Umwelt gegen die Verunreinigung durch Düngemittel eingeführte Übergangsregelung aufhebt und

(A) somit (1) eine Behandlungsungleichheit einführt zwischen einem Verwaltungsbeschluss in Bezug auf Umweltgenehmigungsanträge der Klassen 1 und 2, die vor dem 1. Januar 1996 für zulässig und vollständig erklärt worden sind, gegen den keine Klage auf Nichtigerklärung beim Staatsrat zu erheben war, einerseits und einem Verwaltungsbeschluss in Bezug auf Umweltgenehmigungsanträge der Klassen 1 und 2, die vor dem 1. Januar 1996 für zulässig und vollständig erklärt worden sind, gegen den wohl aber eine Klage auf Nichtigerklärung beim Staatsrat erhoben wurde, andererseits und gleichzeitig (2) eine Behandlungsungleichheit einführt zwischen einem Verwaltungsbeschluss in Bezug auf Umweltgenehmigungsanträge der Klassen 1 und 2, die vor dem 1. Januar 1996 für zulässig und vollständig erklärt worden sind, dessen Nichtigerklärung der Staatsrat vor dem Inkrafttreten von Artikel 28 des Dekrets vom 11. Mai 1999 zur Abänderung des Dekrets vom 23. Januar 1991 über den Schutz der Umwelt gegen die Verunreinigung durch Düngemittel und zur Abänderung des Dekrets vom 28. Juni 1985 über die Umweltgenehmigung angeordnet hat, einerseits und einem Verwaltungsbeschluss in Bezug auf Umweltgenehmigungsanträge der Klassen 1 und 2, die vor dem 1. Januar 1996 für zulässig und vollständig erklärt worden sind, dessen Nichtigerklärung der Staatsrat nach dem Inkrafttreten von Artikel 28 des Dekrets vom 11. Mai 1999 zur Abänderung des Dekrets vom 23. Januar 1991 über den Schutz der Umwelt gegen die Verunreinigung durch Düngemittel und zur Abänderung des Dekrets vom 28. Juni 1985 über die Umweltgenehmigung angeordnet hat, andererseits, und

(B) somit gleichzeitig jeden wirksamen Rechtsschutz durch den Staatsrat gegen gesetzwidriges behördliches Vorgehen unmöglich macht, ohne dass es hierfür eine objektive und vernünftige Rechtfertigung gibt? ».

III. In rechtlicher Beziehung

(...)

B.1. Die präjudizielle Frage betrifft Artikel 29 des Dekrets der Flämischen Region vom 11. Mai 1999 « zur Abänderung des Dekrets vom 23. Januar 1991 über den Schutz der Umwelt gegen die Verunreinigung durch Düngemittel und zur Abänderung des Dekrets vom 28. Juni 1985 über die Umweltgenehmigung » (nachstehend: Dekret vom 11. Mai 1999), insofern diese Bestimmung die Übergangsregelung im Sinne von Artikel 33 des Dekrets vom 23. Januar 1991 « über den Schutz der Umwelt gegen die Verunreinigung durch Düngemittel » (nachstehend: Düngemitteldekret), die in dieses Dekret eingefügt worden sei durch Artikel 26 des Dekrets vom 20. Dezember 1995 « zur Abänderung des Dekrets vom 23. Januar 1991 über den Schutz der Umwelt gegen die Verunreinigung durch Düngemittel » (nachstehend: Dekret vom 20. Dezember 1995), aufhebe.

B.2. Durch die fragliche Bestimmung wurden ein Artikel *33bis* und ein Artikel *33ter* in das Düngemitteldekret eingefügt.

Aus dem Sachverhalt der vor dem vorlegenden Richter anhängigen Streitsache und aus der Begründung des Verweisungsurteils geht hervor, dass die präjudizielle Frage sich auf den in das Düngemitteldekret eingefügten Artikel *33ter* § 1 Nr. 1 Buchstabe c) bezieht, der wie folgt lautet:

« Für den Betrieb von Viehzuchteinrichtungen gelten folgende Regeln:

1. während des Zeitraums vom 1. Januar 1999 bis zum 31. Dezember 2004:

[...]

c) kann in Bezug auf die Tierarten im Sinne von Artikel 5 keine Umweltgenehmigung im Sinne des Dekrets vom 28. Juni 1985 über die Umweltgenehmigung für neue Viehzuchteinrichtungen und ebenfalls nicht für Änderungen an bestehenden Viehzuchteinrichtungen, die eine Erhöhung der genehmigten Düngemittelproduktion der bestehenden Viehzuchteinrichtung zur Folge haben, erteilt werden, außer wenn es sich um eine Standortveränderung einer bestehenden Viehzuchteinrichtung infolge von Maßnahmen der Flurbereinigung, der Raumordnung, der Naturbereinigung und/oder von Enteignungen zum Nutzen der Allgemeinheit handelt und die neue oder zusätzliche Düngemittelproduktion nicht höher ist als diejenige der endgültig geschlossenen bisherigen Viehzuchteinrichtung;

[...]».

B.3.1. Artikel 33 § 1 des Düngemitteldekrets, ersetzt durch Artikel 26 des Dekrets vom 20. Dezember 1995, lautete vor seiner Ersetzung durch das Dekret vom 11. Mai 1999:

« Die Produktion von Diphosphorpentoxid und von Stickstoff in der Flämischen Region, die auf der Grundlage des gesamten Tierbestandes, multipliziert mit den Produktionsmengen pro Tier und pro Jahr gemäß Artikel 5 berechnet wird, darf nicht größer sein oder werden als die Produktion von Diphosphorpentoxid und von Stickstoff des Tierbestandes, so wie sie auf der Grundlage der Angaben der Landwirtschafts- und Gartenbauzählung vom 15. Mai 1992 bekannt war. Diese Produktion von Diphosphorpentoxid und von Stickstoff wird auf 75 Millionen kg Diphosphorpentoxid und 169 Millionen kg Stickstoff festgelegt.

Die Flämische Regierung stellt fest, ob eine der beiden vorstehend festgesetzten Höchstmengen erreicht oder überschritten wird. Anträge auf Genehmigung, mit Ausnahme der Erneuerung einer Genehmigung und der vollständigen Standortänderung im Sinne von Artikel 34 § 3 Nrn. 1 und 2, die in Anwendung des Dekrets vom 28. Juni 1985 über die Umweltgenehmigung nach dem Datum der Veröffentlichung dieser Festlegung eingereicht werden, dürfen nicht mehr genehmigt werden.

[...]».

B.3.2. Gemäß Artikel 33 des Dekrets vom 20. Dezember 1995 ist Artikel 26 dieses Dekrets am 1. Januar 1996 in Kraft getreten.

B.4.1. Die präjudizielle Frage umfasst zwei Teile.

In einem ersten Teil fragt der vorlegende Richter, ob die betreffende Bestimmung, insofern sie die Übergangsregelung, die in Absatz 2 des in B.3.1 angeführten Artikels 33 § 1 des Düngemitteldekrets enthalten sei, aufhebe, mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung vereinbar sei, da ein Behandlungsunterschied eingeführt werde zwischen:

- Personen, die anlässlich eines vor dem 1. Januar 1996 für zulässig und vollständig erklärten Antrags auf Erhalt einer Umweltgenehmigung der Klasse 1 oder 2 einen Verwaltungsbeschluss über diesen Antrag erhalten hätten, je nachdem, ob gegen diesen Beschluss beim Staatsrat eine Nichtigkeitsklage eingereicht worden sei oder nicht;

- Personen, die anlässlich eines vor dem 1. Januar 1996 für zulässig und vollständig erklärten Antrags auf Erhalt einer Umweltgenehmigung der Klasse 1 oder 2 einen Verwaltungsbeschluss über diesen Antrag erhalten hätten, je nachdem, ob dieser Beschluss durch

den Staatsrat vor oder nach dem Inkrafttreten der fraglichen Bestimmung für nichtig erklärt worden sei.

In einem zweiten Teil fragt der vorlegende Richter, ob die fragliche Bestimmung, insofern sie die Übergangsregelung, die in Absatz 2 des in B.3.1 angeführten Artikel 33 § 1 des Düngemitteldekrets enthalten sei, aufhebe, mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, gegebenenfalls in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention, vereinbar sei, da jeder wirksame Rechtsschutz durch den Staatsrat gegen gesetzwidrige Handlungen der Behörden unmöglich gemacht werde.

B.4.2. Der Hof bestimmt die Tragweite der präjudiziellen Frage unter Berücksichtigung des Gegenstands der vor dem vorlegenden Richter anhängigen Streitsache und der Begründung des Verweisungsurteils.

B.4.3. Aus dem Sachverhalt der vor dem vorlegenden Richter anhängigen Streitsache und aus der Begründung des Verweisungsurteils geht hervor, dass der erste Teil der präjudiziellen Frage sich auf die Situation der Personen bezieht, die vor dem 1. Januar 1996 (Datum des Inkrafttretens des durch Artikel 26 des Dekrets vom 20. Dezember 1995 ersetzten Artikels 33 des Düngemitteldekrets) einen Antrag auf Erhalt einer Umweltgenehmigung eingereicht haben, über den infolge einer Nichtigkeitsklage beim Staatsrat gegen den Beschluss über diesen Antrag erst endgültig geurteilt werden kann, nachdem die fragliche Bestimmung in Kraft getreten ist.

Der zweite Teil bezieht sich auf die Situation der Personen, die anlässlich eines vor dem 1. Januar 1996 eingereichten Antrags auf Umweltgenehmigung einen ablehnenden Verwaltungsbeschluss erhalten haben, der durch den Staatsrat für nichtig erklärt wurde, und die nach dem Inkrafttreten der fraglichen Bestimmung erneut einen ablehnenden Verwaltungsbeschluss erhalten haben. In diesem Teil wird der Hof im Wesentlichen gefragt, ob die betreffende Bestimmung mit den in der präjudiziellen Frage angeführten Verfassungs- und Vertragsbestimmungen unvereinbar sei, insofern sie die Rechtskraft von Urteilen des Staatsrates, die vor dem Inkrafttreten dieser Bestimmung gefällt worden seien, in Frage stelle.

B.5. Die fragliche Bestimmung wurde während der Vorarbeiten zum Dekret vom 11. Mai 1999 wie folgt erläutert:

«Die Bestimmungen zur Verwirklichung des Stillhaltens während einer Übergangsfrist werden effizienter gestaltet.

Die derzeitigen Bestimmungen über eine Stillhalteverpflichtung auf Ebene der Flämischen Region werden unverändert beibehalten. Es ist vorgesehen, dass die Flämische Regierung spätestens zum 31. Oktober 2004 über eine Aufhebung dieser Stillhalteverpflichtung auf der Grundlage des Fortschrittsberichts im Sinne von Artikel 34 entscheiden muss (neuer Artikel 33 § 2).

Ergänzend wird auch eine Stillhalteverpflichtung für die Viehzuchteinrichtungen vorgesehen. Ausgehend von dem Umstand, dass die kommerzielle tierische Düngemittelproduktion dem durchschnittlichen Tierbestand während eines Kalenderjahres und nicht der genehmigten Anzahl Tiere entspricht, wird insbesondere der neue Begriff 'Nährstoffstopp' eingeführt (neuer Artikel 33*bis*). So kann verhindert werden, dass ein Betriebsinhaber den durchschnittlichen Tierbestand bis zur genehmigten Höchstzahl Tiere erhöht, und es wird ein tatsächliches Stillhalten erreicht.

Der betreffende Nährstoffstopp entspricht der maximalen Produktion der Jahre 1995, 1996 oder 1997 (neuer Artikel 33*bis* § 1). Diese drei Jahre werden vorgesehen, um etwaige zeitweilige geringer Bestände (z.B. infolge der Schweinepest) zu eliminieren. Dieser 'Nährstoffstopp' gilt bis zum 31. Dezember 2004 und ist an den landwirtschaftlichen Betrieb und/oder die genehmigte Viehzuchteinrichtung oder den betreffenden Teil davon gebunden (neuer Artikel 33*bis* § 5).

Ferner werden konkrete Beschränkungen festgelegt in Bezug auf die Möglichkeit, neue Viehzuchteinrichtungen sowie die Veränderungen bestehender Viehzuchteinrichtungen zu erlauben (neuer Artikel 33*ter*) » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 1998-1999, Nr. 1317/1, S. 7).

B.6. Aus dem zitierten Auszug aus den Vorarbeiten geht hervor, dass der Dekretgeber durch die fragliche Bestimmung den bereits im Düngemitteldekret enthaltenen Grundsatz der «Stillhalteverpflichtung auf Ebene der Flämischen Region» hinsichtlich der tierischen Düngemittelproduktion (Artikel 33) zeitweilig ergänzen wollte durch einen Grundsatz der «Stillhalteverpflichtung auf Ebene der Viehzuchteinrichtungen» (Artikel 33*bis* und 33*ter*).

B.7. Der in Artikel 33 des Düngemitteldekrets enthaltene Grundsatz der «Stillhalteverpflichtung auf Ebene der Flämischen Region» wurde in dieses Dekret eingefügt durch Artikel 26 des Dekrets vom 20. Dezember 1995.

Vor der Ersetzung des vorerwähnten Artikels 33 durch das Dekret vom 11. Mai 1999 bestimmte Paragraph 1 dieses Artikels, dass die Produktion von Diphosphorpentoxid und von

Stickstoff in der Flämischen Region nicht größer sein oder werden durfte als die Produktion, die auf der Grundlage der Angaben der Landwirtschafts- und Gartenbauzählung vom 15. Mai 1992 bekannt waren, wobei die Flämische Regierung ermächtigt wurde, festzustellen, ob die Obergrenzen erreicht oder überschritten werden. Absatz 2 von Paragraph 1 dieses Artikels bestimmte, dass Anträge auf Umweltgenehmigung, die nach der Veröffentlichung der vorerwähnten « Feststellung » durch die Flämische Regierung eingereicht wurden, grundsätzlich nicht mehr genehmigt werden durften.

Absatz 2 von Artikel 33 § 1 sah folglich eine Übergangsregelung für Anträge auf Umweltgenehmigung vor, die vor der Veröffentlichung dieser « Feststellung » eingereicht wurden.

B.8. Obwohl die fragliche Bestimmung sich auf den Grundsatz der « Stillhalteverpflichtung auf Ebene der Viehzuchteinrichtungen » und folglich nicht auf den Grundsatz der « Stillhalteverpflichtung auf Ebene der Flämischen Region » und die damit verbundene - zuvor bestehende - Übergangsregelung bezieht, ist die präjudizielle Frage in dem Sinne auszulegen, dass der Hof gefragt wird, ob diese Bestimmung mit den in dieser Frage angeführten Normen vereinbar sei, insofern sie keine Übergangsregelung mit der gleichen Tragweite wie die zuvor in Artikel 33 § 1 Absatz 2 des Düngemitteldekrets vorgesehene Regelung vorsehe.

B.9. Die fragliche Bestimmung ist am 30. März 2000 in Kraft getreten und enthält keine Übergangsmaßnahmen bezüglich der bereits vor ihrem Inkrafttreten eingereichten Anträge auf Umweltgenehmigung und entspricht somit den allgemeinen Grundsätzen über die zeitliche Wirkung von Rechtsnormen mit sofortiger Anwendung.

B.10. Da keine Übergangsregelung für die vor dem 1. Januar 1996 eingereichten Anträge auf Umweltgenehmigung vorgesehen ist, entsteht ein Behandlungsunterschied innerhalb der Kategorie der Personen, die vor diesem Datum einen Antrag auf Genehmigung eingereicht hatten, da eine Gruppe in den Genuss der zuvor im Düngemitteldekret enthaltenen Bestimmungen gelangen konnte, darunter der frühere - in B.3.1 angeführte - Artikel 33 § 1, die für die Antragsteller auf Genehmigung vorteilhafter waren als die später in dieses Dekret aufgenommenen Bestimmungen, je nachdem, ob beim Staatsrat bereits eine Nichtigkeitsklage

gegen den Beschluss über den Antrag auf Genehmigung eingereicht wurde, und je nach dem Zeitpunkt, zu dem der Staatsrat über diese Klage entschieden hat.

B.11. Es obliegt dem Dekretgeber zu beurteilen, inwiefern es notwendig und gegebenenfalls auch dringend ist, Maßnahmen zum Schutz der Umwelt zu ergreifen.

B.12. Wenn der Dekretgeber eine Änderung der Politik als dringend notwendig erachtet, darf er den Standpunkt vertreten, dass diese Änderung der Politik mit sofortiger Wirkung durchgeführt werden muss, und ist er grundsätzlich nicht verpflichtet, eine Übergangsregelung vorzusehen.

B.13. Es ist kennzeichnend für eine neue Regelung, dass unterschieden wird zwischen Personen, die von Rechtssituationen betroffen sind, die zum Anwendungsbereich der früheren Regelung gehören, und Personen, die von Rechtssituationen betroffen sind, die zum Anwendungsbereich der neuen Regelung gehören. Ein solcher Unterschied stellt an sich keinen Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung dar. Jegliche Gesetzesänderung wäre nämlich unmöglich, wenn davon ausgegangen würde, dass eine neue Bestimmung aus dem bloßen Grunde, dass sie die Anwendungsbedingungen der vorherigen Regelung ändert, gegen diese Verfassungsartikel verstoßen würde.

B.14.1. Der Umstand, dass in einer vorherigen Regelung eine Übergangsmaßnahme vorgesehen war, verpflichtet den Dekretgeber grundsätzlich nicht, in einer neuen Regelung ebenfalls eine solche Maßnahme vorzusehen. Dies gilt umso mehr, wenn diese Maßnahme die mit der neuen Regelung angestrebte Zielsetzung wesentlich beeinträchtigen würde.

B.14.2. Im vorliegenden Fall beabsichtigte der Dekretgeber, eine zeitweilige « Stillhalteverpflichtung auf Ebene der Viehzuchteinrichtungen » hinsichtlich der Düngemittelproduktion zu erreichen.

Im Lichte dieser Zielsetzung kann die Entscheidung des Dekretgebers, keine Übergangsregelung für die vor dem Inkrafttreten der fraglichen Bestimmung eingereichten Anträge auf Umweltgenehmigung vorzusehen, nicht als offensichtlich unvernünftig angesehen werden. Eine solche Übergangsmaßnahme hätte nämlich zur Folge, dass gewisse

Viehzuchtbetriebe nach dem Inkrafttreten der fraglichen Bestimmung eine Genehmigung erhalten könnten, die eine Erhöhung der Düngemittelproduktion erlauben würde.

B.15. Der erste Teil der präjudiziellen Frage ist verneinend zu beantworten.

B.16. Wie in B.4.3 dargelegt wurde, bezweckt der zweite Teil der präjudiziellen Frage, vom Hof zu vernehmen, ob die fragliche Bestimmung mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, gegebenenfalls in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention, vereinbar ist, insofern diese Bestimmung, indem sie keine Übergangsregelung vorsehe, die Rechtskraft von Urteilen des Staatsrates, die vor dem Inkrafttreten dieser Bestimmung verkündet worden seien und mit denen ein ablehnender Verwaltungsbeschluss über einen Antrag auf Umweltgenehmigung für nichtig erklärt worden sei, in Frage stelle.

B.17.1. Die Rechtskraft eines Urteils des Staatsrates, mit dem ein Verwaltungsbeschluss zur Verweigerung einer Genehmigung für nichtig erklärt wird, verpflichtet die Obrigkeit, erneut über den Antrag auf Genehmigung zu entscheiden, wobei nicht nur die Begründung der Nichtigerklärung, sondern auch die zum diesem Zeitpunkt geltenden Rechtsregeln zu berücksichtigen sind.

Aus einem solchen Urteil kann an sich kein Recht auf Erhalt einer Genehmigung abgeleitet werden.

B.17.2. Indem keine Übergangsmaßnahme zu der fraglichen Bestimmung vorgesehen wird, wird die Rechtskraft von Urteilen des Staatsrates, die vor dem Inkrafttreten dieser Bestimmung gefällt wurden und mit denen ein ablehnender Verwaltungsbeschluss über einen Antrag auf Umweltgenehmigung für nichtig erklärt wurde, nicht in Frage gestellt.

B.18. Die fragliche Bestimmung beeinträchtigt außerdem in Bezug auf die in der präjudiziellen Frage erwähnte Kategorie von Personen in keiner Weise die für jede Person geltenden grundlegenden Rechtsprechungsgarantien. Diese Bestimmung hindert die betreffende Kategorie von Personen nämlich nicht daran, die bezüglich ihrer Anträge auf Umweltgenehmigung gefassten Verwaltungsbeschlüsse beim Staatsrat anzufechten.

B.19. Der zweite Teil der präjudiziellen Frage ist verneinend zu beantworten.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

Artikel 29 des Dekrets der Flämischen Region vom 11. Mai 1999 « zur Abänderung des Dekrets vom 23. Januar 1991 über den Schutz der Umwelt gegen die Verunreinigung durch Düngemittel und zur Abänderung des Dekrets vom 28. Juni 1985 über die Umweltgenehmigung » verstößt nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung.

Verkündet in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989, in der öffentlichen Sitzung vom 14. November 2007, durch den Vorsitzenden M. Bossuyt in Vertretung des gesetzmäßig verhinderten emeritierten Vorsitzenden A. Arts.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) M. Bossuyt