

Geschäftsverzeichnissnr. 4256
Urteil Nr. 121/2008 vom 1. September 2008

URTEIL

In Sachen: Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 48 § 2 Nr. 15 des Dekrets der Flämischen Region vom 2. Juli 1981 über die Vermeidung von Abfällen und die Abfallwirtschaft, eingefügt durch Artikel 46 des flämischen Dekrets vom 22. Dezember 2006 zur Festlegung von Bestimmungen zur Begleitung des Haushalts 2007, erhoben von der VoG « FEBELCEM » und anderen.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden M. Bossuyt und M. Melchior, und den Richtern P. Martens, E. De Groot, A. Alen, J.-P. Moerman und E. Derycke, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden M. Bossuyt,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. Gegenstand der Klage und Verfahren

Mit einer Klageschrift, die dem Hof mit am 29. Juni 2007 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 3. Juli 2007 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 48 § 2 Nr. 15 des Dekrets der Flämischen Region vom 2. Juli 1981 über die Vermeidung von Abfällen und die Abfallwirtschaft, eingefügt durch Artikel 46 des flämischen Dekrets vom 22. Dezember 2006 zur Festlegung von Bestimmungen zur Begleitung des Haushalts 2007 (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 29. Dezember 2006, vierte Ausgabe): die VoG « FEBELCEM », mit Vereinigungssitz in 1050 Brüssel, Voltastraat 8, die « Holcim België » AG, mit Gesellschaftssitz in 7034 Obourg, rue des Fabriques 2, die « Compagnie des Ciments belges » AG, mit Gesellschaftssitz in 7530 Gaurain-Ramecroix, Grand-Route 260, die « CBR Cementbedrijven » AG, mit Gesellschaftssitz in 1170 Brüssel, Terhulpesteenweg 185, und die « Geocycle » AG, mit Gesellschaftssitz in 7034 Obourg, rue des Fabriques 2.

Die « Indaver » AG, mit Gesellschaftssitz in 2030 Antwerpen, Haven 550, Poldervlietweg 5, und die Flämische Regierung haben jeweils einen Schriftsatz eingereicht. Die klagenden Parteien haben einen Erwidierungsschriftsatz eingereicht. Die « Indaver » AG und die Flämische Regierung haben jeweils auch einen Gegenerwidierungsschriftsatz eingereicht.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 28. Mai 2008

- erschienen

. RA B. Deltour und RA N. Fierens Gevaert, in Brüssel zugelassen, für die klagenden Parteien,

. RA D. Devos, ebenfalls *loco* RA B. Martens, in Brüssel zugelassen, für die « Indaver » AG,

. RA B. Martel *loco* RA P. Van Orshoven, in Brüssel zugelassen, für die Flämische Regierung,

- haben die referierenden Richter E. De Groot und J.-P. Moerman Bericht erstattet,

- wurden die vorgenannten Rechtsanwälte angehört,

- wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

Die Vorschriften des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989, die sich auf das Verfahren und den Sprachgebrauch beziehen, wurden eingehalten.

II. In rechtlicher Beziehung

(...)

In Bezug auf die angefochtene Bestimmung

B.1.1. Die klagenden Parteien beantragen die teilweise Nichtigerklärung von Artikel 46 des Dekrets vom 22. Dezember 2006 zur Festlegung von Bestimmungen zur Begleitung des Haushalts 2007; dieser lautet:

« Kapitel IX des Dekrets vom 2. Juli 1981 über die Vermeidung von Abfällen und die Abfallwirtschaft, ersetzt durch das Dekret vom 20. Dezember 1989 und abgeändert durch die Dekrete vom 21. Dezember 1990, 25. Juni 1992, 18. Dezember 1992, 22. Dezember 1993, 21. Dezember 1994, 22. Dezember 1995, 20. Dezember 1996, 19. Dezember 1997, 19. Dezember 1998, 6. Juli 2001, 21. Dezember 2001, 5. Juli 2002, 20. Dezember 2002, 27. Juni 2003 und 19. Dezember 2003, wird durch folgenden Wortlaut ersetzt:

‘ KAPITEL IX. - Umweltabgaben

[...]

Art. 48. [...]

§ 2. Der Betrag der Umweltabgaben im Sinne von § 1 wird je nach Abfallart und Verarbeitungsweise festgesetzt auf:

[...]

15. sieben Euro pro Tonne für das Mitverbrennen von Abfällen in einer dazu genehmigten Anlage.

In Abweichung von den Nrn. 14 und 15 gilt für das Verbrennen oder Mitverbrennen von Recyclingrückständen von Papier- und Kartonabfall ein Abgabensatz von zwei Euro pro Tonne mit Wirkung vom Abgabensatzjahr 2007.

[...]’ ».

B.1.2. Die angefochtene Bestimmung stellt die Abgabe auf das Mitverbrennen von Abfällen der Abgabe auf das Verbrennen von Abfällen gleich. Diese Bestimmung wurde wie folgt gerechtfertigt:

« Der heutige Vorschlag führt einen einheitlichen Abgabensatz für das Verbrennen und Mitverbrennen von Abfällen ein, und zwar in Erwartung einer allgemeinen Emissionsabgabe. Hierdurch wird infolge der gleichzeitigen Erhöhung der Abgabe auf das Deponieren brennbarer Abfälle der nötige Preisunterschied geschaffen, damit das Deponieren brennbarer Abfälle teurer wird als deren Verbrennung. Für das Mitverbrennen wird das Prinzip aufrechterhalten, wonach die Abgabe nicht für Abfälle gilt, die primäre Rohstoffe im Produktionsverfahren ersetzen.

Die Vereinfachung ist ein erster Schritt in die Richtung einer allgemeinen Emissionsabgabe. Die Abgabe auf Luftemissionen wird nämlich den Ausstoß (Output) besteuern, während die Umweltabgabe auf das Verbrennen beziehungsweise Mitverbrennen den Input besteuert. Zur Zeit liegen jedoch nicht die erforderlichen Erkenntnisse vor, um eine allgemeine Emissionsabgabe einführen zu können. Nebenbei ist zu bemerken, dass die CO₂-neutrale Verbrennung im Rahmen der Kyoto-Ziele anhand von Grünstromzertifikaten gelenkt wird, weshalb diese Lenkung nicht über die Abfallabgabe erfolgen muss.

Was das Verbrennen und Mitverbrennen betrifft, wird auch nicht mehr zwischen gefährlichen und ungefährlichen Abfällen unterschieden, und zwar deshalb, weil einerseits auch bei der Deponierung dieser Unterschied nicht gemacht wird und andererseits die bisherige Unterscheidung auch hier eine umgekehrte Wirkung zeitigt. Der finanzielle Anreiz, durch Verdünnung oder durch Verwendung anderer Verfahren die gefährliche Beschaffenheit eines Abfalls zu beheben, wird durch die Abgabe nicht mehr zusätzlich erhöht werden; außerdem ist die Verbrennung in besonderen Anlagen für gefährliche Abfälle vielfach auch die beste Lösung, von der nicht durch eine höhere Abgabe abgeraten werden soll » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2006-2007, Nr. 965/1, SS. 23-24).

In Bezug auf den ersten Klagegrund

B.2.1. In einem ersten Teil machen die klagenden Parteien einen Verstoß gegen Artikel 6 § 1 VI Absatz 3 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen geltend.

B.2.2. Die klagenden Parteien bringen vor, die angefochtene Bestimmung verstoße gegen den Grundsatz der belgischen Wirtschafts- und Währungsunion, indem ein einheitlicher Abgabensatz für das Verbrennen und Mitverbrennen von Abfällen eingeführt werde, ohne dass dabei den unterschiedlichen Luftemissionen dieser beiden Formen der Abfallwirtschaft Rechnung getragen werde. Die CO₂-neutrale Verbrennung werde nämlich bereits durch Grünstromzertifikate gefördert, aber Grünstromerzeuger, die nicht nachweisen könnten, dass der Grünstrom in der Flämischen Region produziert werde, könnten keine Grünstromzertifikate erhalten.

B.3. Artikel 6 § 1 VI Absatz 3 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen bestimmt:

« In Wirtschaftsangelegenheiten üben die Regionen ihre Befugnisse sowohl unter Einhaltung der Grundsätze des freien Personen-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs und der Handels- und Gewerbefreiheit als auch unter Einhaltung des allgemeinen Rechtsrahmens der Wirtschafts- und Währungsunion, wie er durch oder aufgrund des Gesetzes und durch oder aufgrund internationaler Verträge festgelegt worden ist, aus ».

B.4. Die Ausübung der eigenen Steuerkompetenz durch eine Region darf nicht der gesamten Staatsauffassung Abbruch tun, so wie diese in den aufeinander folgenden Verfassungsänderungen von 1970, 1980, 1988, 1993 und 2001 in den jeweiligen Sonder- und ordentlichen Gesetzen zur Bestimmung der jeweiligen Zuständigkeiten von Staat, Gemeinschaften und 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 in wirtschaftlicher Hinsicht zusammenhängt, so 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 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.5.1. Der Hof hat zu prüfen, ob die fragliche Steuer, die kein Innenzoll ist, eine Abgabe gleicher Wirkung darstellt oder nicht.

B.5.2. Der angefochtenen Bestimmung unterliegen « die Betreiber der in Artikel 48 § 2 Nrn. 1 bis 16 erwähnten genehmigungspflichtigen Einrichtungen [...] », und die Abgabe gilt « für die deponierten, verbrannten oder mitverbrannten Abfallmengen, einschließlich der im Hinblick auf das Deponieren, Verbrennen oder Mitverbrennen den Abfällen hinzugefügten Zuschlagstoffe » (Artikel 48 § 1 des Abfalldekrets).

B.5.3. Weder durch ihren Gegenstand, noch durch die Verrichtung, aufgrund deren sie zu entrichten ist, noch durch die Art und Weise ihrer Erhebung erweist sich diese Steuer als eine Abgabe, die die gleiche Wirkung hat wie ein Innenzoll. Abfälle, die dazu bestimmt sind, in einer anderen als der Flämischen Region verarbeitet zu werden, trifft die angefochtene Bestimmung nämlich nicht schwerer als in der Flämischen Region verarbeitete Abfälle.

B.6.1. Die klagenden Parteien behaupten, diese Steuer sei eine Abgabe, die die gleiche Wirkung aufweise wie ein Innenzoll, weil in der Flämischen Region niedergelassene Unternehmen die Folgen dieser Abgabe durch den Rückgriff auf Grünstromzertifikate, die im Dekret der Flämischen Region vom 17. Juli 2000 über die Organisation des Elektrizitätsmarktes vorgesehen seien, ausgleichen könnten, während in der Wallonischen Region niedergelassene Unternehmen diese Grünstromzertifikate nicht beanspruchen könnten.

B.6.2. Die Artikel 21 und 22 des Dekrets der Flämischen Region vom 17. Juli 2000 über die Organisation des Elektrizitätsmarktes bestimmen:

« Art. 21. Es wird ein System von Grünstromzertifikaten eingeführt. Die Flämische Regierung legt das Datum fest, an dem das System wirksam wird.

Art. 22. Für den Grünstrom, der gemäß dem vom Erzeuger erbrachten Nachweis in der Flämischen Region [...] erzeugt worden ist, erteilt die Regulierungsinstanz auf Antrag des Erzeugers ein Grünstromzertifikat für jede 1 000 kWh ».

B.6.3. Das System der Grünstromzertifikate hat zum Zweck, die Erzeugung umweltfreundlicher Elektrizität zu fördern, weshalb sich sein Anwendungsbereich auf

Stromerzeuger beschränkt. Die Verarbeitung von Abfällen durch Mitverbrennung in Zementöfen fällt an sich offensichtlich nicht in den Anwendungsbereich dieses Systems.

B.7. Der erste Klagegrund ist unbegründet.

In Bezug auf den zweiten Klagegrund

B.8.1. In einem zweiten Klagegrund machen die klagenden Parteien einen Verstoß gegen Artikel 23 der Verfassung geltend, und zwar in Verbindung mit den Artikeln 2, 3, 6, 10, 174 und 175 des EG-Vertrags, mit den Artikeln 3 und 4 der Richtlinie 2006/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2006 über Abfälle (weiter unten: Abfallrahmenrichtlinie), mit dem Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen vom 9. Mai 1992 (weiter unten: Rahmenübereinkommen), mit dem Beschluss 94/69/EG des Rates vom 15. Dezember 1993 über den Abschluss des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, mit dem Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (weiter unten: Protokoll von Kyoto), mit der Entscheidung 2002/358/EG des Rates vom 25. April 2002 über die Genehmigung des Protokolls von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen im Namen der Europäischen Gemeinschaft sowie die gemeinsame Erfüllung der daraus erwachsenden Verpflichtungen, mit Artikel 1.2.1 des Dekrets vom 5. April 1995 zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen über Umweltpolitik und Artikel 5 des Dekrets vom 2. Juli 1981 über die Vermeidung von Abfällen und die Abfallwirtschaft.

B.8.2. Aus der Klageschrift und aus der Darlegung des Klagegrunds geht hervor, dass - im Gegensatz zu dem, was die Flämische Regierung anführt - der Hof nicht gebeten wird, eine direkte Prüfung anhand der vorerwähnten Bestimmungen unter Ausschluss von Artikel 23 der Verfassung vorzunehmen, sondern vielmehr eben anhand des letztgenannten Artikels in Verbindung mit diesen Bestimmungen.

B.9. Nach Darlegung der klagenden Parteien verstoße die angefochtene Bestimmung gegen Artikel 23 der Verfassung, indem die Abgabe auf die Mitverbrennung von Abfällen der Abgabe auf die Verbrennung von Abfällen gleichgestellt werde. Hierdurch verschwinde der Anreiz zur

« Verwertung » von Abfällen durch ihre Mitverbrennung in Zementöfen zugunsten ihrer Verbrennung. Dies beinhaltet einen Verstoß gegen die Stillhalteverpflichtung, die in der vorerwähnten Verfassungsbestimmung enthalten sei.

B.10. Artikel 23 der Verfassung bestimmt:

« Jeder hat das Recht, ein menschenwürdiges Leben zu führen.

Zu diesem Zweck gewährleistet das Gesetz, das Dekret oder die in Artikel 134 erwähnte Regel unter Berücksichtigung der entsprechenden Verpflichtungen die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte und bestimmt die Bedingungen für ihre Ausübung.

Diese Rechte umfassen insbesondere:

[...]

4. das Recht auf den Schutz einer gesunden Umwelt;

[...]».

B.11.1. Artikel 23 der Verfassung beinhaltet bezüglich des Umweltschutzes eine Stillhalteverpflichtung, die verhindert, dass der zuständige Gesetzgeber das Schutzniveau, das durch die geltende Gesetzgebung geboten wird, in erheblichem Maße verringert, ohne dass es hierfür Gründe gibt, die mit dem Gemeinwohl zusammenhängen.

B.11.2. Folglich muss der Hof prüfen, ob die angefochtene Bestimmung, die die Abgabe auf das Mitverbrennen von Abfällen erhöht, mit Artikel 23 der Verfassung in Verbindung mit den vorerwähnten Artikeln des EG-Vertrags und der Abfallrahmenrichtlinie, mit dem Rahmenübereinkommen, mit dem Protokoll von Kyoto und mit dem vorerwähnten Beschluss und der vorerwähnten Entscheidung des Rates vereinbar ist.

B.12.1. Die Gleichstellung der Abgabe auf das Mitverbrennen von Abfällen mit derjenigen auf das Verbrennen von Abfällen beruht auf Gründen, die mit dem Umweltschutz zusammenhängen. Die Einführung der Abgabe auf das Mitverbrennen von Abfällen durch das Dekret vom 22. April 2005 wird gerechtfertigt durch die Überlegung, dass einerseits durch das Mitverbrennen von Abfällen « die Abfälle endgültig vernichtet werden » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2004-2005, Nr. 192/1, S. 7; siehe auch *Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2004-2005, Nr. 192/4, S. 5) und andererseits, obwohl es sich um eine Verwertung handelt, das Mitverbrennen

von Abfällen die Umwelt durch den Ausstoß von Schmutzstoffen belastet (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2004-2005, Nr. 192/4, S. 11).

Die durch die angefochtene Bestimmung vorgenommene Gleichstellung des Abgabensatzes für das Mitverbrennen und für das Verbrennen von Abfällen wird neben den vorerwähnten Gründen, die immer noch Gültigkeit haben, gleichzeitig mit jenem Ziel gerechtfertigt, das darin besteht, vom Deponieren von Abfällen abzuraten, indem diese Form der Abfallwirtschaft mit einem wesentlich höheren Abgabensatz belegt wird, sowie mit dem Ziel, die Vorschriften über die Abfallabgaben zu vereinfachen (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2006-2007, Nr. 965/1, S. 23).

Diese Vereinfachung ist übrigens « ein erster Schritt in die Richtung einer allgemeinen Emissionsabgabe ». Während der Vorarbeiten wurde diesbezüglich Folgendes hervorgehoben:

« Die Abgabe auf Luftemissionen wird nämlich den Ausstoß (Output) besteuern, während die Umweltabgabe auf das Verbrennen beziehungsweise Mitverbrennen den Input besteuert. Zur Zeit liegen jedoch nicht die erforderlichen Erkenntnisse vor, um eine allgemeine Emissionsabgabe einführen zu können » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2006-2007, Nr. 965/1, S. 24).

Außerdem

« ist die Verbrennung in besonderen Anlagen für gefährliche Abfälle vielfach auch die beste Lösung, von der nicht durch eine höhere Abgabe abgeraten werden soll » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2006-2007, Nr. 965/1, S. 24).

B.12.2. Unter Berücksichtigung der weitgehenden Ermessensbefugnis, über die der Dekretgeber bei der Festlegung seiner Politik bezüglich des Umweltschutzes verfügt, ist es nicht unvernünftig, für das Mitverbrennen von Abfällen dieselbe Umweltabgabe aufzuerlegen wie für das Verbrennen von Abfällen.

B.13.1. Die klagenden Parteien machen geltend, dass die Gleichstellung des Abgabensatzes für die Mitverbrennung, d.h. eine « Verwertung von Abfällen », mit dem Abgabensatz für die Verbrennung, d.h. eine Form der « Beseitigung von Abfällen », gegen die Abfallverarbeitungshierarchie im Sinne von Artikel 3 der Abfallrahmenrichtlinie verstoße.

B.13.2. Gemäß Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b) der Abfallrahmenrichtlinie treffen die Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Förderung der Verwertung der Abfälle im Wege der Rückführung, der Wiederverwendung, des Wiedereinsatzes oder anderer Verwertungsverfahren im Hinblick auf die Gewinnung von sekundären Rohstoffen, oder der Nutzung von Abfällen zur Gewinnung von Energie. In der Rahmenrichtlinie versteht man unter « Verwertung » alle in Anlage II B der Rahmenrichtlinie aufgeführten Verfahren (Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe f) der Abfallrahmenrichtlinie).

Aufgrund des vorerwähnten Artikels 3 der Abfallrahmenrichtlinie legt Artikel 5 des Abfalldekrets die Rangordnung der anzuwendenden politischen Instrumente fest. Diese Bestimmung lautet wie folgt:

« Die Abfallpolitik bezweckt den Schutz der Gesundheit des Menschen und der Umwelt vor schädlichen Einflüssen von Abfällen und die Bekämpfung der Vergeudung von Rohstoffen und Energie, indem:

1. an erster Stelle die Produktion von Abfällen vermieden oder verhindert und die Schädlichkeit von Abfällen vermieden oder soweit wie möglich begrenzt wird;
2. an zweiter Stelle die Verwertung von Abfällen gefördert wird;
3. schließlich die Entsorgung der Abfälle organisiert wird, die nicht vermieden oder verwertet werden können ».

Gemäß Artikel 2 des Abfalldekrets ist unter « Verwertung » zu verstehen:

« die Gewinnung von Rohstoffen, Produkten oder Energie aus Abfällen, die direkte und rechtmäßige Verwendung von Abfall sowie die Vorgänge, die als solche durch die Flämische Regierung gemäß den geltenden europäischen Vorschriften bestimmt werden ».

Artikel 1.4.1 des Erlasses der Flämischen Regierung vom 5. Dezember 2003 zur Festlegung der flämischen Bestimmungen über die Vermeidung von Abfällen und die Abfallwirtschaft enthält eine Liste der Vorgänge, die als Verwertungsverfahren angesehen werden.

B.13.3. Im vorliegenden Fall ist festzustellen, dass der Dekretgeber mit der angefochtenen Bestimmung andere Formen der Verwertung fördern möchte, bei denen er der Auffassung ist, dass sie weniger umweltschädlich sind als das Mitverbrennen von Abfall. Während der Vorarbeiten zum Dekret vom 22. April 2005 wurde diesbezüglich erklärt:

«Die Abgabe kann auch ein Anreiz sein für das weitere Sortieren und Recyceln von Restströmen mit hohem Brennwert, wie beispielsweise Teppichabfall. Neue Recyclingtechniken können sich nicht entwickeln, solange die billige Option der Verbrennung in der Zementindustrie besteht » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2004-2005, Nr. 192/4, S. 12).

Diese Begründung gilt ebenfalls für die angefochtene Bestimmung, die die Abgabe auf die Mitverbrennung von Abfällen erhöht und somit deren Recycling fördert. Sie entspricht übrigens der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften, wonach « unter den verschiedenen Verwertungsverfahren [...] die stoffliche Verwertung eine wesentliche Rolle [spielt] » (EuGH, 19. Juni 2003, C-444/00, *The Queen, auf Antrag von Mayer Parry Recycling Ltd, gegen Environment Agency und Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions*, § 72).

B.13.4. Überdies ist festzuhalten, dass der Dekretgeber mit der angefochtenen Bestimmung vom Deponieren brennbarer Abfälle abraten wollte. Während der Vorarbeiten zur angefochtenen Bestimmung wurde diesbezüglich Folgendes hervorgehoben:

«Das Hauptziel des vorliegenden Änderungsdekrets besteht darin, den Kostenunterschied zwischen Verbrennung und Deponierung zu beseitigen, damit vom Deponieren abgeraten wird. Der Marktpreis für das Deponieren von Abfällen entspricht zur Zeit etwa der Hälfte des Preises, den die Betreiber von Verbrennungsöfen in Rechnung stellen. Die Abgaben sollen diesen Preisunterschied ausgleichen oder - was noch besser wäre - die Verbrennung billiger machen als die Deponierung, insbesondere für brennbare Abfälle; diese sollen dann im Rahmen der Abfallpolitik verbrannt (oder recycelt) werden » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2006-2007, Nr. 965/1, S. 23).

Diese Begründung gilt sowohl für die Verbrennung als auch für die Mitverbrennung. Es ist somit nicht offensichtlich unvernünftig, den Abgabensatz für die Verbrennung demjenigen für die Mitverbrennung von Abfällen gleichzustellen.

B.13.5. Insofern eine Erhöhung der Steuer auf eine Form der Verwertung von Abfällen mit dem Ziel, andere, umweltfreundlichere Formen der Verwertung zu fördern, gerechtfertigt wird, kann dieser Regelung nicht vorgeworfen werden, sie stehe im Widerspruch zur Abfallverarbeitungshierarchie. Der Umstand, dass die Mitverbrennung eine « Verwertung » darstellt, während die Verbrennung eine Form der « Beseitigung » ist, ändert nichts daran, dass die Mitverbrennung eine umweltbelastende Form der Abfallverarbeitung ist.

Diese Zielsetzung entspricht Artikel 4 der Abfallrahmenrichtlinie, der bestimmt, dass die Mitgliedstaaten

« die erforderlichen Maßnahmen [treffen], um sicherzustellen, dass die Abfälle verwertet oder beseitigt werden, ohne dass die menschliche Gesundheit gefährdet wird und ohne dass Verfahren oder Methoden verwendet werden, welche die Umwelt schädigen können ».

B.14.1. Die klagenden Parteien machen der angefochtenen Bestimmung weiter zum Vorwurf, dass sie den wissenschaftlichen Studien ungenügend Rechnung getragen hätte, aus denen hervorgehen würde, dass die Mitverbrennung von Abfällen bei der Zementherstellung weniger umweltbelastend wäre als die bloße Abfallverbrennung.

B.14.2. Hinsichtlich der zu führenden Politik verfügt der Dekretgeber über eine weitgehende Ermessensbefugnis. Der Hof darf eine politische Entscheidung und deren Gründe nur dann rügen, wenn sie auf einem offensichtlichen Irrtum beruhen würden oder offensichtlich unvernünftig wären.

In den Vorarbeiten zur angefochtenen Bestimmung heißt es:

«Die Vereinfachung ist ein erster Schritt in die Richtung einer allgemeinen Emissionsabgabe. Die Abgabe auf Luftemissionen wird nämlich den Ausstoß (Output) besteuern, während die Umweltabgabe auf das Verbrennen beziehungsweise Mitverbrennen den Input besteuert. Zur Zeit liegen jedoch nicht die erforderlichen Erkenntnisse vor, um eine allgemeine Emissionsabgabe einführen zu können » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2006-2007, Nr. 965/1, S. 24).

Indem der flämische Dekretgeber in Erwartung weiterreichender wissenschaftlicher Erkenntnisse die Abgabe auf die Verbrennung und Mitverbrennung von Abfällen gleichgestellt hat, hat er unter Berücksichtigung der anderen Zielsetzungen, die er damit verfolgte, keine offensichtlich unrichtige oder unvernünftige politische Entscheidung getroffen.

B.15.1. Die klagenden Parteien bitten den Hof, dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften eine Vorabentscheidungsfrage über die Auslegung der Artikel 3 und 4 der Abfallrahmenrichtlinie, an sich oder in Verbindung mit den Artikeln 2, 3, 6, 10, 174 und 175 des EG-Vertrags, zu stellen. Sie möchten vernehmen, ob diese Bestimmungen der Gleichstellung des

Abgabensatzes auf die in Zementöfen durchgeführte Mitverbrennung von Abfällen, die ihrer Ansicht nach eine « Verwertung » von Abfällen darstellen würde, einerseits und die Verbrennung dieser Abfälle, die ihrer Ansicht nach eine Form der « Beseitigung » von Abfällen darstellen würde, andererseits im Wege stünden.

B.15.2. Aufgrund von Artikel 234 des EG-Vertrags entscheidet « der Gerichtshof [...] im Wege der Vorabentscheidung [...] b) über die Gültigkeit und die Auslegung der Handlungen der Organe der Gemeinschaft und der EZB [...] ».

Im dritten Unterabsatz derselben Bestimmung wird Folgendes präzisiert:

« Wird eine derartige Frage in einem schwebenden Verfahren bei einem einzelstaatlichen Gericht gestellt, dessen Entscheidungen selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können, so ist dieses Gericht zur Anrufung des Gerichtshofes verpflichtet ».

In den Fällen, in denen nur die Auslegung einer Gemeinschaftsnorm zur Debatte steht, gilt diese Verpflichtung nicht, wenn das einzelstaatliche Gericht « festgestellt [hat], dass die gestellte Frage nicht entscheidungserheblich ist, dass die betreffende gemeinschaftsrechtliche Bestimmung bereits Gegenstand einer Auslegung durch den Gerichtshof war oder dass die richtige Anwendung des Gemeinschaftsrechts derart offenkundig ist, dass für einen vernünftigen Zweifel keinerlei Raum bleibt » (EuGH, 6. Oktober 1982, C-283/81, *CILFIT*, § 21).

B.15.3. Wie der Hof in B.13.5 festgestellt hat, war der flämische Dekretgeber berechtigt, dem Unterschied zwischen den Abgabensätzen für das Recycling, das Mitverbrennen, das Verbrennen und das Deponieren von Abfällen die unterschiedlichen Umweltauswirkungen dieser Formen der Abfallwirtschaft zugrunde zu legen, anstatt ihrer Qualifizierung in der Abfallverarbeitungshierarchie im Sinne von Artikel 3 der Abfallrahmenrichtlinie.

Insofern die von den klagenden Parteien angeregte Vorabentscheidungsfrage auf dem Unterschied zwischen der « Verwertung » und der « Beseitigung » von Abfällen im Sinne von Artikel 3 der Abfallrahmenrichtlinie beruht, ist sie nicht entscheidungserheblich.

B.16. Der zweite Klagegrund ist unbegründet.

In Bezug auf den dritten Klagegrund

B.17.1. In einem dritten Klagegrund machen die klagenden Parteien einen Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung geltend, und zwar an sich oder in Verbindung mit den Artikeln 3 und 4 der Abfallrahmenrichtlinie, mit dem allgemeinen gemeinschaftsrechtlichen Grundsatz der Gleichbehandlung, mit den Artikeln 2, 3, 6, 10, 174 und 175 des EG-Vertrags, mit Artikel 23 der Verfassung, mit den Grundsätzen der guten Verwaltung, der vorsichtigen und rationellen Nutzung der Naturressourcen, der Bekämpfung von Umweltbeeinträchtigungen vorzugsweise an der Quelle, mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und dem Vorsorgeprinzip.

B.17.2. Aus der Klageschrift und aus der Darlegung des Klagegrunds geht im Gegensatz zu dem, was die Flämische Regierung anführt, hervor, dass der Hof nicht gebeten wird, seine Prüfung unmittelbar anhand der vorerwähnten Bestimmungen und Grundsätze durchzuführen, sondern anhand der Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit diesen Bestimmungen und Grundsätzen. Da die klagenden Parteien die Verletzung des Grundsatzes der Gleichheit und Nichtdiskriminierung durch die angefochtene Bestimmung geltend machen, ist der Hof dafür zuständig zu prüfen, ob diese Bestimmung mit diesen Verfassungsbestimmungen in Verbindung mit den vorerwähnten Artikeln des EG-Vertrags sowie mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und dem Vorsorgeprinzip vereinbar ist.

B.18.1. In einem ersten Teil werfen die klagenden Parteien dem Dekretgeber vor, « das bestehende Niveau von umweltabgabenrechtlich korrigierten Marktverhältnissen zwischen einerseits Dienstleistungsanbietern auf dem Gebiet der Abfallwirtschaft mittels einer Verwertung durch Mitverbrennung und andererseits den Dienstleistungsanbietern auf dem Gebiet der Bewirtschaftung derselben Abfälle mittels ihrer Beseitigung » zu beeinträchtigen.

B.18.2. Aus den Artikeln 10 und 11 der Verfassung kann nicht abgeleitet werden, dass der Unterschied im Niveau zwischen einerseits einer Abgabe auf eine Form der Verwertung von Abfällen und andererseits einer Abgabe auf eine Form der Beseitigung von Abfällen beständiger Art sein müsste oder dass eine Erhöhung der erstgenannten Abgabe notwendigerweise mit einer gleichartigen Erhöhung der letztgenannten Abgabe einhergehen müsste.

B.18.3. Insofern die klagenden Parteien anführen, sie seien in den Genuss einer korrigierenden Ungleichheit gelangt, die durch die angefochtene Bestimmung abgeschafft werde, ist zu bemerken, dass diese Maßnahme, sofern überhaupt von einer korrigierenden Ungleichheit die Rede gewesen sein sollte, zeitweiliger Art sein muss.

B.19.1. Die klagenden Parteien bitten den Hof, dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften eine Vorabentscheidungsfrage über die Auslegung des allgemeinen gemeinschaftsrechtlichen Grundsatzes der Gleichbehandlung, der Artikel 2, 3, 6, 10, 174 und 175 des EG-Vertrags und der Artikel 3 und 4 der Abfallrahmenrichtlinie zu stellen. Sie möchten vernehmen, ob diese Bestimmungen der Gleichstellung des Abgabensatzes auf die in Zementöfen durchgeführte Mitverbrennung von Abfällen, die ihrer Ansicht nach eine « Verwertung » von Abfällen darstellen würde, einerseits und die Verbrennung dieser Abfälle, die ihrer Ansicht nach eine Form der « Beseitigung » von Abfällen darstellen würde, andererseits im Wege stünden.

B.19.2. Aus denselben wie den in B.15.3 erwähnten Gründen ist die angeregte Vorabentscheidungsfrage nicht entscheidungserheblich.

B.20.1. In einem zweiten Teil führen die klagenden Parteien an, dass die angefochtene Bestimmung im Widerspruch zu den Artikeln 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit deren Artikel 23 « das Niveau des rechtlich garantierten Umweltschutzes und eine nachhaltige Entwicklung, die durch diese umweltabgabenrechtlich korrigierten Marktverhältnisse angestrebt wurde » verringere.

B.20.2. Insofern in diesem Teil bemängelt wird, dass die angefochtene Bestimmung das durch die vorher bestehende Gesetzgebung gebotene Schutzniveau verringere, deckt er sich mit dem zweiten Klagegrund und ist er aus den gleichen Gründen abzuweisen.

B.21.1. In einem dritten Teil machen die klagenden Parteien geltend, dass die angefochtene Bestimmung im Widerspruch zu den Artikeln 10 und 11 der Verfassung die Gleichstellung der Abgabensätze für das Verbrennen und Mitverbrennen von Abfällen im Lichte des Vorhandenseins des Systems der Grünstromzertifikate rechtfertige.

B.21.2. Aus den in B.1.2 und B.12.1 erwähnten Vorarbeiten geht hervor, dass die Gleichstellung beider Abgabensätze einerseits aufgrund der Feststellung, dass auch die Mitverbrennung von Abfällen die Umwelt belastet, und andererseits aufgrund der Zielsetzung, vom Deponieren brennbarer Abfälle abzuraten und deren Recycling zu fördern, gerechtfertigt wird.

Insofern der Teil davon ausgeht, dass die Gleichstellung beider Abgabensätze im Lichte des Systems der Grünstromzertifikate gerechtfertigt wird, ist er unbegründet.

B.22. Der dritte Klagegrund ist unbegründet.

In Bezug auf den vierten Klagegrund

B.23. In einem vierten Klagegrund führen die klagenden Parteien einen Verstoß gegen die Artikel 170 und 172 der Verfassung an, indem es unterlassen worden sei, in der angefochtenen Bestimmung den Begriff « Mitverbrennung » genauer zu definieren. Somit überlasse diese Bestimmung es der ausführenden Gewalt, einen wesentlichen Bestandteil einer Steuer, nämlich den Steuergegenstand, zu bestimmen.

B.24. In einem ersten Teil machen die klagenden Parteien geltend, dass das Nichtvorhandensein einer Definition des Begriffs « Mitverbrennung » Rechtsunsicherheit zur Folge habe.

B.25. Aus den Artikeln 170 § 2 und 172 Absatz 2 der Verfassung ist abzuleiten, dass keine Steuer erhoben und keine Befreiung von einer Steuer gewährt werden darf ohne die Zustimmung der Steuerpflichtigen, die durch ihre Vertreter ausgedrückt wird. Daraus ergibt sich, dass die autonome Steuerbefugnis der Region eine Befugnis ist, die durch die Verfassung selbst einer in Artikel 134 der Verfassung erwähnten Regel vorbehalten ist, und dass jede Ermächtigung, die sich auf die Festlegung eines der wesentlichen Bestandteile der Steuer bezieht, grundsätzlich verfassungswidrig ist.

B.26.1. Die klagenden Parteien berufen sich auf Erklärungen in den Vorarbeiten zu der angefochtenen Bestimmung, wonach die Abgabe nicht für das Mitverbrennen mit dem Ziel, primäre Rohstoffe zu ersetzen, gelte. Aufgrund dieser Erklärungen würden gewisse Steuerpflichtige von der Abgabe befreit.

B.26.2. In der Begründung des Dekretentwurfs, der zu der angefochtenen Bestimmung geführt hat, wurde in der Tat Folgendes erklärt:

« Für das Mitverbrennen wird das Prinzip aufrechterhalten, wonach die Abgabe nicht für Abfälle gilt, die primäre Rohstoffe im Produktionsverfahren ersetzen » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2006-2007, Nr. 965/1, S. 23; siehe auch *Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2004-2005, Nr. 192/4, S. 5, und *Ann.*, Flämisches Parlament, 13. April 2005, Nr. 13, S. 22).

B.26.3. Eine Erklärung während der Vorarbeiten kann jedoch nicht dazu dienen, eine Steuerbefreiung zu gewähren, für die es in einem Dekret keine Rechtsgrundlage gibt.

B.26.4. Im vorliegenden Fall ist zu bemerken, dass die angefochtene Bestimmung nicht danach unterscheidet, ob Abfälle mitverbrannt werden, um primäre Brennstoffe zu ersetzen oder um Rohstoffe zu ersetzen. Diese Bestimmung unterwirft lediglich Recyclingrückstände von Papier- und Kartonabfall einem niedrigeren Abgabensatz.

B.27.1. Im Übrigen wird der Begriff « Mitverbrennung » dadurch begrenzt, dass es sich um eine Verwertung von Abfällen handelt. « Verwertung » wird in Artikel 2 Nr. 7 des Abfalldekrets wie folgt beschrieben:

« die Gewinnung von Rohstoffen, Produkten oder Energie aus Abfällen, die direkte und rechtmäßige Verwendung von Abfall sowie die Vorgänge, die als solche durch die Flämische Regierung gemäß den geltenden europäischen Vorschriften bestimmt werden ».

Die Mitverbrennung von Abfällen als Form der Verwertung ist folglich darauf ausgerichtet, Rohstoffe, Produkte oder Energie zu erzielen, oder auf irgendeine andere Verwendung von Abfällen, auf die die vorerwähnte Bestimmung zutrifft.

B.27.2. Außerdem erfolgt das Mitverbrennen in « einer dazu genehmigten Anlage ». Hiermit sind nicht spezialisierte Anlagen gemeint, in denen Abfall zusammen mit gewöhnlichen Brennstoffen verbrannt wird und für die hierzu eine Genehmigung erteilt wurde. Gemäß Artikel 3

Nummer 5 der Richtlinie 2000/76/EG über die Verbrennung von Abfällen wird eine Mitverbrennungsanlage wie folgt beschrieben:

« jede ortsfeste oder nicht ortsfeste Anlage, deren Hauptzweck in der Energieerzeugung oder der Produktion stofflicher Erzeugnisse besteht und

- in der Abfall als Regel- oder Zusatzbrennstoff verwendet wird oder
- in der Abfall im Hinblick auf die Beseitigung thermisch behandelt wird.

Falls die Mitverbrennung in solch einer Weise erfolgt, dass der Hauptzweck der Anlage nicht in der Energieerzeugung oder der Produktion stofflicher Erzeugnisse, sondern in der thermischen Behandlung von Abfällen besteht, gilt die Anlage als Verbrennungsanlage im Sinne der Nummer 4.

[...] ».

Diese Definition wurde in Artikel 1.1.2 des Erlasses der Flämischen Regierung vom 1. Juni 1995 zur Festlegung allgemeiner und sektorieller Bestimmungen über Umwelthygiene (Titel II VLAREM) übernommen.

B.27.3. Da gemäß Artikel 48 § 1 des Abfalldekrets die Abgabe von den Betreibern der genehmigten Anlagen im Sinne von Artikel 48 § 2 Nr. 15 zu entrichten ist, kann kein Zweifel darüber bestehen, wer der Steuerpflichtige sein soll.

Da in einer Mitverbrennungsanlage nur die Abfälle verbrannt werden können, die in die vorerwähnte Genehmigung aufgenommen wurden, kann auch kein Zweifel darüber bestehen, was der Steuergegenstand sein soll.

B.27.4. Somit wird dem in den Artikeln 170 § 2 und 172 Absatz 2 der Verfassung verankerten Legalitätsprinzip entsprochen.

B.28. In einem zweiten Teil machen die klagenden Parteien geltend, dass das Fehlen einer näheren Umschreibung des Begriffs « Mitverbrennung » zur Folge habe, dass die « Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij » (weiter unten: OVAM) nach freiem Ermessen bestimmte Abgabepflichtige von der Umweltabgabe auf die Mitverbrennung von Abfällen befreien könne. So entstehe eine Ungleichheit zwischen Mitverbrennern von Abfällen, bei denen die OVAM davon ausgehe, dass das Hauptziel ihrer Abfallverwertung nicht darin bestehe, primäre Rohstoffe

im Verfahren zu ersetzen, und Mitverbrennern von Abfällen, bei denen die OVAM davon ausgehe, dass das Hauptziel ihrer Abfallverwertung wohl darin bestehe, primäre Rohstoffe im Verfahren zu ersetzen.

B.29. Diese Beschwerde richtet sich nicht gegen die angefochtene Bestimmung, die nämlich - wie der Hof festgestellt hat - den Erfordernissen des Legalitätsprinzips entspricht, sondern gegen deren Anwendung durch die OVAM.

Ein Verstoß, der nicht auf eine Gesetzesnorm zurückzuführen ist, sondern auf deren möglicherweise gesetzwidrige Anwendung, fällt nicht in die Zuständigkeit des Hofes.

B.30. Der vierte Klagegrund ist unbegründet.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

weist die Klage zurück.

Verkündet in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989, in der öffentlichen Sitzung vom 1. September 2008.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt