

Geschäftsverzeichnisnr. 6432

Entscheid Nr. 96/2017
vom 19. Juli 2017

ENTSCHEIDSAUSZUG

In Sachen: Vorabentscheidungsfragen in Bezug auf die Artikel 35 und 38 des Steuerdekrets der Wallonischen Region vom 22. März 2007 zur Förderung der Vermeidung und der Verwertung von Abfällen in der Wallonischen Region und zur Abänderung des Dekrets vom 6. Mai 1999 über die Festsetzung, die Beitreibung und die Streitsachen bezüglich der regionalen direkten Abgaben, gestellt vom Gericht erster Instanz Namur, Abteilung Namur.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten J. Spreutels und E. De Groot, und den Richtern J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, P. Nihoul und R. Leysen, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Präsidenten J. Spreutels,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. *Gegenstand der Vorabentscheidungsfragen und Verfahren*

In seinem Urteil vom 12. Mai 2016 in Sachen der « Tubize Plastiques » AG gegen die Wallonische Region, dessen Ausfertigung am 27. Mai 2016 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat das Gericht erster Instanz Namur, Abteilung Namur, folgende Vorabentscheidungsfragen gestellt:

1. « Verstößt Artikel 35 § 2 Absatz 1 Nr. 1 des Dekrets vom 22. März 2007 zur Förderung der Vermeidung und der Verwertung von Abfällen in der Wallonischen Region und zur Abänderung des Dekrets vom 6. Mai 1999 über die Festsetzung, die Beitreibung und die Streitsachen bezüglich der regionalen direkten Abgaben, dahin ausgelegt, dass er es ermöglicht, die Abgabe für den Besitz von Abfällen auf den Eigentümer eines Geländes anzuwenden, auf dem Abfälle, die von einem identifizierten, aber nicht in Anwendung der Artikel 39 und 44 [zu lesen ist: 40] desselben Dekrets besteuerten Dritten zurückgelassen wurden, gelagert sind, gegen die Artikel 10, 11, 170 und 172 der Verfassung? »;

2. « Verstoßen die Artikel 35 und 38 des Dekrets vom 22. März 2007 zur Förderung der Vermeidung und der Verwertung von Abfällen in der Wallonischen Region und zur Abänderung des Dekrets vom 6. Mai 1999 über die Festsetzung, die Beitreibung und die Streitsachen bezüglich der regionalen direkten Abgaben, dahin ausgelegt, dass sie eine Sanktion strafrechtlicher Art statt einer Steuer einführen, gegen die Artikel 10, 11 und 172 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, indem der Richter den durch diese Bestimmungen eingeführten Beitrag nicht mildern kann, während dieser Beitrag eine strafrechtliche Beschaffenheit aufweisen würde und das allgemeine Strafrecht die Möglichkeit für den Richter vorsieht, die Strafe der individuellen Situation des Angeklagten anzupassen, während kraft des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes die Schwere der Strafe in keinem Missverhältnis zur Straftat stehen darf? ».

(...)

III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

In Bezug auf die fraglichen Bestimmungen

B.1.1. Die fraglichen Bestimmungen beziehen sich auf die Artikel 35 und 38 des Steuerdekrets der Wallonischen Region vom 22. März 2007 « zur Förderung der Vermeidung und der Verwertung von Abfällen in der Wallonischen Region und zur Abänderung des Dekrets vom 6. Mai 2007 über die Festsetzung, die Beitreibung und die Streitsachen

bezüglich der regionalen direkten Abgaben » (nachstehend: Steuerdekret vom 22. März 2007).

Artikel 35 des Steuerdekrets vom 22. März 2007 bestimmt:

« § 1. Eine Abgabe für den Besitz von Abfällen an irgendwelchem Ort in der Wallonischen Region, der Anlass zur Erhebung von keiner anderen durch das vorliegende Dekret eingeführten Abgabe gibt, wird eingeführt.

In Abweichung von Absatz 1 stellt das Vorhandensein von Abfällen an einem Ort, an dem eine natürliche oder juristische Person eine Tätigkeit ausgeübt hat bzw. noch ausübt, keine die Abgabe verursachende Tatsache dar, wenn die Tätigkeit aufgrund:

1° des Regentenerlasses von 4. Februar 1946 zur Genehmigung der Allgemeinen Arbeitsschutzordnung;

2° des Dekrets vom 5. Juli 1985 über die Abfälle;

3° des Dekrets vom 27. Juni 1996 über die Abfälle;

4° des Dekrets vom 9. Mai 1988 über die Gruben;

5° des Dekrets vom 27. Oktober 1988 über die Steinbrüche;

6° des Dekrets vom 11. März 1999 über die Umweltgenehmigung;

7° des Gesetzbuches über die räumliche Entwicklung;

8° des Dekrets vom 4. Juli 2002 über die Steinbrüche und zur Abänderung gewisser Bestimmungen des Dekrets vom 11. März 1999 über die Umweltgenehmigung, wenn die vorhandenen Abfälle in den Bedingungen dieser Erlaubnis bzw. Genehmigungen vorgesehen sind, ausgeübt worden ist bzw. wird.

§ 2. Die Abgabe wird nicht geschuldet, wenn eine der folgenden Bedingungen erfüllt wird:

1° das Vorhandensein von Abfällen wird einem Dritten angerechnet, der anderweitig für das Zurücklassen von Abfällen am betroffenen Ort besteuert wird;

2° es wurde ein Sanierungsprojekt eingereicht und für zulässig erklärt, es sei denn, es wird nicht gemäß den von der zuständigen Behörde verabschiedeten Vorschriften durchgeführt, insbesondere diejenigen die eine Garantie erfordern, die gebildet wird, um die Durchführungskosten des Sanierungsprojektes zu garantieren.

Das in dem vorhergehenden Paragraphen erwähnte Vorhandensein von Abfällen wird wieder ein Tatbestand, der eine Abgabe begründet, wenn das Sanierungsprojekt nicht gemäß den Bestimmungen des Dekrets über die Bodenbewirtschaftung mit Ausnahme des in dessen

Artikel 62, Absatz 1 erwähnten Falles genehmigt wird, wenn die Sanierungshandlungen und -arbeiten nicht an dem Tag begonnen haben, wo sie gemäß den Bestimmungen des Dekrets über die Bodenbewirtschaftung beginnen müssen, wenn die Sanierungshandlungen und -arbeiten nicht an dem festgelegten Datum beendet sind und wenn die ergänzenden Arbeiten nicht innerhalb der gemäß den Bestimmungen des Dekrets über die Bodenbewirtschaftung festgesetzten Frist durchgeführt sind ».

In der auf das Abgabegjahr 2011 anwendbaren Fassung bestimmte Artikel 38 desselben Dekrets:

« Der Betrag der Abgabe wird auf 50 Euro/m³ für die ungefährlichen Abfälle und auf 200 Euro/m³ für die gefährlichen Abfälle und die miteinander gemischten gefährlichen und ungefährlichen Abfälle festgesetzt. Der Betrag der Abgabe ist auf 500.000 Euro begrenzt ».

B.1.2. Die fragliche Abgabe stellt keineswegs die Gegenleistung für eine den einzeln betrachteten Abgabepflichtigen erbrachte Dienstleistung dar; es handelt sich folglich um eine Steuer.

In Bezug auf die erste Vorabentscheidungsfrage

B.2.1. Der Gerichtshof wird gebeten, die Vereinbarkeit von Artikel 35 § 2 Absatz 1 Nr. 1 des vorerwähnten Steuerdekrets vom 22. März 2007 mit den Artikeln 10, 11, 170 und 172 der Verfassung zu prüfen, ausgelegt in dem Sinne, dass es dadurch möglich sei, die Abgabe auf den Besitz von Abfällen dem Eigentümer des Geländes aufzuerlegen, auf dem sich Abfälle befänden, die von einem Dritten dort zurückgelassen worden seien, wenn dieser Dritte zwar identifiziert, aber nicht in Anwendung der Artikel 39 und 40 desselben Dekrets besteuert worden sei.

B.2.2. Artikel 39 des Steuerdekrets vom 22. März 2007 bestimmt:

« Eine Abgabe für das Zurücklassen von Abfällen wird eingeführt. Der Abgabepflichtige ist die Person, die den Abfall zurücklässt ».

In Anwendung von Artikel 40 desselben Dekrets betrug diese Abgabe für das Steuerjahr 2011 150 Euro pro m³ zurückgelassene Abfälle und 600 Euro pro m³ zurückgelassene gefährliche Abfälle.

B.3. In der Begründung zum damaligen Entwurf der fraglichen Bestimmung heißt es:

« In Kapitel IX wird das Prinzip übernommen, das in Kapitel III des Dekrets vom 25. Juli 1991 über die Veranlagung der Abfälle in der Wallonischen Region enthalten ist. In diesem Dekretentwurf wird daraus eine ‘subsidiäre’ Abgabe gemacht, insofern die Abgabe nur erhoben wird, wenn das Vorhandensein von Abfällen nicht aufgrund von anderen Kapiteln des Entwurfs besteuert wird » (*Parl. Dok.*, Wallonisches Parlament, 2006-2007, Nr. 546/1, S. 4).

« In Paragraph 2 wird außerdem eine Hierarchie zwischen der Abgabe auf das Zurücklassen von Abfällen und der Abgabe auf den Besitz von Abfällen eingeführt; wenn das gesetzwidrige Vorhandensein von Abfällen auf das Zurücklassen von Abfällen durch einen Dritten zurückzuführen ist, der auf andere Weise besteuert wird, ist die Abgabe auf den gesetzwidrigen Besitz von Abfällen nicht geschuldet » (ebenda, S. 14).

Ferner wird in Bezug auf die Abgabe auf das Zurücklassen von Abfällen präzisiert, dass es sich « eindeutig um eine ‘Sanktions’-Abgabe handelt » (ebenda, S. 4).

B.4. Artikel 170 § 2 Absatz 1 der Verfassung bestimmt:

« Eine Steuer zugunsten der Gemeinschaft oder der Region darf nur durch ein Dekret oder durch eine in Artikel 134 erwähnte Regel eingeführt werden ».

Artikel 172 der Verfassung bestimmt:

« In Steuerangelegenheiten dürfen keine Privilegien eingeführt werden.

Eine Steuerbefreiung oder Steuerermäßigung darf nur durch ein Gesetz eingeführt werden ».

B.5. In der Auslegung, die der vorlegende Richter dem Gerichtshof zur Prüfung unterbreitet hat, würde durch Artikel 35 § 2 Absatz 1 Nr. 1 des Steuerdekrets vom 22. März 2007 der Verwaltung die Befugnis erteilt, nach eigenem Ermessen darüber zu entscheiden, ob entweder der Dritte, der die Abfälle zurückgelassen hat, auf der Grundlage von Artikel 39 des Dekrets oder der Eigentümer des Geländes, auf dem die Abfälle sich befinden, aufgrund von Artikel 35 des Dekrets besteuert würde. Eine solche Auslegung der fraglichen Bestimmung bedeutet, dass es der Verwaltung erlaubt würde, nach eigenem Ermessen über die Befreiung des Dritten, der die Abfälle zurückgelassen hätte, von der durch die Artikel 39 und 40 des

Steuerdekrets vom 22. März 2007 festgelegten Abgabe auf das Zurücklassen von Abfällen, obwohl er identifiziert worden wäre, zu entscheiden.

B.6. Aus den Artikeln 170 § 2 und 172 Absatz 2 der Verfassung ist abzuleiten, dass keinerlei Steuer erhoben werden kann und dass keinerlei Steuerbefreiung gewährt werden kann ohne die Zustimmung der Steuerpflichtigen, die durch ihre Vertreter ausgedrückt wird.

B.7.1. Der Steuerverwaltung der Wallonischen Region eine Befugnis zur Befreiung nach eigenem Ermessen, so wie sie in B.5 beschrieben wurde, zu erteilen, führt dazu, dass den betroffenen Steuerpflichtigen diese wesentliche Garantie entzogen wird.

B.7.2. Ausgelegt in dem Sinn, dass die Abgabe auf den Besitz von Abfällen dem Eigentümer eines Geländes, auf dem die betreffenden Abfälle durch einen identifizierten Dritten zurückgelassen wurden, der in Anwendung der Artikel 39 und 40 des Steuerdekrets vom 22. März 2007 hätte besteuert werden müssen, aber nicht besteuert wurde, auferlegt werden kann, ist Artikel 35 § 2 Absatz 1 Nr. 1 dieses Dekrets nicht vereinbar mit den Artikeln 170 und 172 der Verfassung.

B.8. Die fragliche Bestimmung kann jedoch anders ausgelegt werden. Im Text von Artikel 39 des Steuerdekrets vom 22. März 2007 und ebenfalls in den diesbezüglichen Vorarbeiten ermöglicht nämlich nichts die Annahme, dass der Dekretgeber die Absicht gehabt hätte, der Verwaltung eine Ermessensbefugnis zu erteilen, aufgrund deren sie, insofern der Dritte, der die betreffenden Abfälle zurückgelassen hätte, identifiziert worden wäre, beschließen könne, ihm die Abgabe auf das Zurücklassen von Abfällen nicht aufzuerlegen. Aus dem in B.3 zitierten Auszug aus den Vorarbeiten geht im Übrigen hervor, dass die Absicht des Dekretgebers darin bestand, dass die Person, die die Abfälle zurückgelassen hat, vorrangig besteuert wird, während die Besteuerung des Eigentümers des Geländes, der nicht für das Zurücklassen der Abfälle verantwortlich ist, nur « subsidiär » zur Besteuerung des Verursachers des Zurücklassens gilt.

B.9. In dem Sinne ausgelegt, dass die Abgabe auf den Besitz von Abfällen nicht zu Lasten des Eigentümers des Geländes auferlegt werden kann, auf dem die betreffenden Abfälle durch einen identifizierten Dritten zurückgelassen wurden, selbst wenn er nicht durch die Verwaltung in Anwendung der Artikel 39 und 40 des Steuerdekrets vom 22. März 2007

besteuert wurde, obwohl er hätte besteuert werden müssen, ist Artikel 35 § 2 Absatz 1 Nr. 1 desselben Dekrets vereinbar mit den Artikeln 10, 11, 170 und 172 der Verfassung.

In Bezug auf die zweite Vorabentscheidungsfrage

B.10. Mit der zweiten Vorabentscheidungsfrage bittet der vorlegende Richter den Gerichtshof, die Vereinbarkeit der Artikel 35 und 38 des Steuerdekrets vom 22. März 2007 mit den Artikeln 10, 11 und 172 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention zu prüfen, falls den fraglichen Bestimmungen eine strafrechtliche Beschaffenheit zuerkannt werden müsse. Indem für den Richter nicht die Möglichkeit vorgesehen sei, den Satz der Abgabe herabzusetzen, während im allgemeinen Strafrecht die Möglichkeit des Richters vorgesehen sei, die Strafe der individuellen Situation des Angeklagten anzupassen, und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit es verbiete, dass die Strafe nicht im Verhältnis zur Schwere der Straftat stehe, werde durch die fraglichen Bestimmungen eine Diskriminierung zwischen den Steuerpflichtigen, die der Abgabe auf den Besitz von Abfällen unterlägen, und den Rechtsunterworfenen, die wegen eines dem allgemeinen Strafrecht unterliegenden Verstoßes verfolgt würden, eingeführt.

B.11. Die Beurteilung der Schwere eines Fehlverhaltens und die Schwere, mit der dieses Fehlverhalten bestraft werden kann, gehören zur Ermessensbefugnis des Gesetzgebers. Er kann besonders schwere Strafen auferlegen in Angelegenheiten, in denen die Verstöße die Grundrechte der Einzelpersonen und die Interessen der Allgemeinheit schwer schädigen können.

Daher obliegt es dem Gesetzgeber, die Grenzen und die Beträge festzulegen, innerhalb deren die Ermessensbefugnis der Verwaltung und folglich diejenige des Gerichts ausgeübt werden muss. Der Gerichtshof könnte ein solches System nur ahnden, wenn es offensichtlich unvernünftig wäre, insbesondere weil es auf unverhältnismäßige Weise den allgemeinen Grundsatz beeinträchtigen würde, wonach in Bezug auf Strafen nichts von dem, was zur Ermessensbefugnis der Verwaltung gehört, der richterlichen Kontrolle entgeht, oder das Recht auf Achtung des Eigentums, wenn im Gesetz ein unverhältnismäßiger Betrag vorgesehen ist und es keine Wahlmöglichkeit zwischen dieser Strafe als Höchststrafe und einer Mindeststrafe bietet.

Außer in solchen Fällen würde der Gerichtshof auf den Bereich übergreifen, der dem Gesetzgeber vorbehalten ist, wenn er bei der Frage nach der Rechtfertigung der Unterschiede, die zwischen zahlreichen Gesetzestexten, in denen strafrechtliche Sanktionen oder Verwaltungssanktionen vorgesehen sind, bestehen, seine Prüfung hinsichtlich des Strafmaßes und der Maßnahmen zu dessen Milderung nicht auf die Fälle beschränken würde, in denen die Entscheidung des Gesetzgebers derart inkohärent ist, dass sie zu einem offensichtlich unvernünftigen Behandlungsunterschied führt.

B.12.1. Ohne dass in diesem Fall die strafrechtliche Beschaffenheit der durch die fragliche Bestimmung eingeführten Abgabe auf den Besitz von Abfällen beurteilt werden muss, reicht die Feststellung, dass diese Abgabe nicht unverhältnismäßig ist. Deren Betrag steht nämlich im Verhältnis zum Volumen der betreffenden Abfälle und ist begrenzt.

B.12.2. Außerdem ist die Abgabe in Anwendung des fraglichen Artikels 35 § 2 Absatz 1 Nr. 2 nicht geschuldet, wenn ein Sanierungsprojekt eingereicht und durch die Verwaltung genehmigt wurde, sodass es dem Steuerpflichtigen möglich ist, der Abgabe zu entgehen, indem er das Gelände, auf dem die Abfälle sich befinden, saniert.

B.13. Da die vorgesehene Abgabe nicht unverhältnismäßig ist, war der Dekretgeber nicht verpflichtet, es dem Richter zu ermöglichen, sie entsprechend der individuellen Situation des Steuerpflichtigen oder der Schwere des begangenen Fehlers zu mäßigen.

B.14. Die zweite Vorabentscheidungsfrage ist verneinend zu beantworten.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

1. - Artikel 35 § 2 Absatz 1 Nr. 1 des Steuerdekrets der Wallonischen Region vom 22. März 2007 « zur Förderung der Vermeidung und der Verwertung von Abfällen in der Wallonischen Region und zur Abänderung des Dekrets vom 6. Mai 2007 über die Festsetzung, die Beitreibung und die Streitsachen bezüglich der regionalen direkten Abgaben », dahin ausgelegt, dass die Abgabe auf den Besitz von Abfällen dem Eigentümer eines Geländes auferlegt werden kann, auf dem die fraglichen Abfälle von einem identifizierten Dritten zurückgelassen wurden, der in Anwendung der Artikel 39 und 40 desselben Dekrets hätte besteuert werden müssen, während dies nicht geschehen ist, verstößt gegen die Artikel 170 und 172 der Verfassung.

- Dahin ausgelegt, dass die Abgabe auf den Besitz von Abfällen nicht dem Eigentümer eines Geländes auferlegt werden kann, auf dem die fraglichen Abfälle von einem identifizierten Dritten zurückgelassen wurden, auch wenn er nicht von der Verwaltung in Anwendung der Artikel 39 und 40 desselben Dekrets besteuert worden ist, während dies hätte geschehen müssen, verstößt dieselbe Bestimmung nicht gegen die Artikel 10, 11, 170 und 172 der Verfassung.

2. Die Artikel 35 und 38 desselben Dekrets verstoßen nicht gegen die Artikel 10, 11 und 172 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Erlassen in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 19. Juli 2017.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) J. Spreutels