



Verfassungsgerichtshof

**Entscheid Nr. 165/2023
vom 30. November 2023
Geschäftsverzeichnissrn. 7868 und 7869**

In Sachen: Klagen auf Nichtigerklärung der Artikel 28 bis 42 (Kapitel 3 - « Steuer auf das Einsteigen in ein Luftfahrzeug ») und der Artikel 30, 31 und 32 des Gesetzes vom 28. März 2022 « zur Senkung von Lasten auf Arbeit », erhoben von der Gesellschaft irischen Rechts « Ryanair D.A.C. » und von der VoG « Fédération belge d'aviation - Belgische federatie voor Luchtvaart » und anderen.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten P. Nihoul und L. Lavrysen, und den Richtern T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, D. Pieters, S. de Bethune, E. Bribosia, W. Verrijdt, K. Jadin und M. Plovie, unter Assistenz des Kanzlers N. Dupont, unter dem Vorsitz des Präsidenten P. Nihoul,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

I. Gegenstand der Klagen und Verfahren

a. Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 29. September 2022 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 30. September 2022 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob die Gesellschaft irischen Rechts « Ryanair D.A.C. », unterstützt und vertreten durch RA A. Cassart, in Charleroi zugelassen, und RA E. Vahida, in Brüssel zugelassen, Klage auf Nichtigerklärung der Artikel 28 bis 42 (Kapitel 3 - « Steuer auf das Einsteigen in ein Luftfahrzeug ») des Gesetzes vom 28. März 2022 « zur Senkung von Lasten auf Arbeit » (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 31. März 2022).

b. Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 29. September 2022 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 30. September 2022 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung der Artikel 30, 31 und 32 desselben Gesetzes: die VoG « Fédération belge d'aviation - Belgische federatie voor Luchtvaart », Michel Sinove und Paul Windey, unterstützt und vertreten durch RÄin S. Papen und RA T. Pels, in Antwerpen zugelassen.

Diese unter den Nummern 7868 und 7869 ins Geschäftsverzeichnis des Gerichtshofes eingetragenen Rechtssachen wurden verbunden.

Der Ministerrat, unterstützt und vertreten durch F. Roland und S. Dedeli, Berater beim FÖD Finanzen, hat Schriftsätze eingereicht, die klagenden Parteien haben Erwidierungsschriftsätze eingereicht, und der Ministerrat hat auch Gegenerwidierungsschriftsätze eingereicht.

Durch Anordnung vom 12. Juli 2023 hat der Gerichtshof nach Anhörung der referierenden Richterinnen E. Bribosia und J. Moerman beschlossen, dass die Rechtssachen verhandlungsreif sind, dass keine Sitzung abgehalten wird, außer wenn eine Partei innerhalb von sieben Tagen nach Erhalt der Notifizierung dieser Anordnung einen Antrag auf Anhörung eingereicht hat, und dass vorbehaltlich eines solchen Antrags die Verhandlung am 20. September 2023 geschlossen und die Rechtssachen zur Beratung gestellt werden.

Infolge des Antrags der klagenden Partei in der Rechtssache Nr. 7868 auf Anhörung hat der Gerichtshof durch Anordnung vom 20. September 2023 den Sitzungstermin auf den 18. Oktober 2021 anberaumt.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 18. Oktober 2023

- erschienen

. RA A. Cassart und RÄin A.-V. Rensonnet, in Lüttich-Huy zugelassen, für die klagende Partei in der Rechtssache Nr. 7868,

. RÄin S. Papen und RA T. Pels, für die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 7869,

. die Berater F. Roland und S. Dedeli, für den Ministerrat,

- haben die referierenden Richterinnen E. Bribosia und J. Moerman Bericht erstattet,

- wurden die vorgenannten Parteien angehört,

- wurden die Rechtssachen zur Beratung gestellt.

Die Vorschriften des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, die sich auf das Verfahren und den Sprachgebrauch beziehen, wurden zur Anwendung gebracht.

II. *Rechtliche Würdigung*

(...)

In Bezug auf die angefochtenen Bestimmungen

B.1.1. Mit den angefochtenen Bestimmungen wird die Regelung der Steuer auf das Einsteigen in ein Luftfahrzeug eingeführt.

Sie sind Bestandteil des Gesetzes vom 28. März 2022 « zur Senkung von Lasten auf Arbeit » (nachstehend: Gesetz vom 28. März 2022).

B.1.2. Dieses Gesetz bezweckt, eine Senkung bestimmter Lasten auf Arbeit zu bewirken. Für die Finanzierung dieser Maßnahme werden Abgaben geschaffen und andere erhöht (*Parl. Dok.*, Kammer, 2021-2022, DOC 55-2522/001, S. 4).

Im Hinblick darauf fügen die Artikel 28 bis 42 des Gesetzes vom 28. März 2022 in das Gesetzbuch der verschiedenen Gebühren und Steuern das Kapitel 3 (« Steuer auf das Einsteigen in ein Luftfahrzeug ») ein, das die Artikel 159 bis 166/3 enthält.

B.1.3. Neben ihrem Haushaltsziel verfolgt diese Steuer das Ziel, die negativen externen Kosten des Luftverkehrs zu internalisieren, indem diese Kosten auf den vom Benutzer bezahlten Preis übergewälzt werden, um ihm Anreize zu bieten, sein Verhalten zu ändern (*Parl. Dok.*, Kammer, 2021-2022, DOC 55-2522/001, S. 30). Die negativen externen Kosten sind die negativen Effekte der Handlung eines Wirtschaftsteilnehmers auf Dritte oder auf die Umwelt, wie im vorliegenden Fall die Luftverschmutzung oder die Lärmbelastung. Diese Effekte werden grundsätzlich vom Wirtschaftsteilnehmer nicht unaufgefordert ausgeglichen. Die Internalisierung besteht darin, diese externen Kosten in die Lasten des Wirtschaftsteilnehmers, der sie verursacht, einzubeziehen, damit er sie bei seinen Entscheidungen berücksichtigt.

Der Betrag der Steuer ist am höchsten, wenn die Länge der Flugstrecke geringer als 500 Kilometer ist, um die Reisenden dazu zu bewegen, weniger umweltschädlichen Verkehrsmitteln wie dem Zug den Vorzug zu geben (ebenda, S. 34).

Dadurch trägt die Steuer auf das Einsteigen in ein Luftfahrzeug zur Verwirklichung des Rechts auf den Schutz einer gesunden Umwelt, das in Artikel 23 Absatz 3 Nr. 4 der Verfassung vorgesehen ist, sowie zur Verwirklichung der Ziele einer nachhaltigen Entwicklung in deren

sozialen, wirtschaftlichen und umweltbezogenen Aspekten gemäß Artikel 7*bis* der Verfassung bei.

B.2.1. Die Steuer auf das Einsteigen wird auf den Abflug eines Fluggastes von einem Flughafen in Belgien erhoben (Artikel 160 § 1 des Gesetzbuches der verschiedenen Gebühren und Steuern).

B.2.2. Artikel 162 des Gesetzbuches der verschiedenen Gebühren und Steuern bestimmt:

« La taxe est de :

1° 10 euros pour un passager dont la destination n'est pas située à plus de 500 km à vol d'oiseau à partir de l'ARP de l'aéroport ayant le plus grand nombre annuel de passagers dans le pays;

2° 2 euros pour un passager dont la destination est plus éloignée que sous 1°, mais est située dans l'Espace économique européen, le Royaume-Uni ou la Suisse;

3° 4 euros pour un passager dont la destination est plus éloignée que sous 1° et est située en dehors de l'Espace économique européen, du Royaume-Uni ou de la Suisse ».

Der « ARP » ist der Flugplatzbezugspunkt, der nach Abschnitt 2.2 von Anhang 14 Band I des Abkommens von Chicago über die internationale Zivilluftfahrt, unterzeichnet am 7. Dezember 1944 (nachstehend: Chicagoer Abkommen), bestimmt wird.

B.2.3. Der Fluggast ist definiert als « eine natürliche Person, die 2 Jahre oder älter ist und die vom Luftfahrzeug nicht als Besatzungsmitglied befördert wird » (Artikel 159 Nr. 5).

B.2.4. Alle motorisierten Geräte, die infolge der Reaktionskräfte, die die Luft auf sie ausübt, in der Luft gehalten werden, werden für die Anwendung von Titel III des Gesetzbuches der verschiedenen Gebühren und Steuern als Luftfahrzeug eingestuft (Artikel 159 Nr. 3).

B.3.1. Artikel 160 § 1 Absatz 3 des Gesetzbuches der verschiedenen Gebühren und Steuern bestimmt:

« N'est pas considéré comme départ d'un passager le départ depuis un aéroport lorsque :

1° ce départ a lieu, dans le cadre d'un seul contrat de transport, après l'arrivée du passager par aéronef dans cet aéroport;

2° la correspondance est la raison principale de l'utilisation de l'aéroport; et

3° le passager n'a pas quitté, pendant plus de 24 heures entre le moment de son arrivée et celui de son départ, la zone de l'aéroport dans laquelle un passager en partance ne peut entrer qu'avec un billet de transport valide ».

Diesbezüglich heißt es in den Vorarbeiten:

« L'alinéa 3 du paragraphe 1er exclut du champ d'application de la taxe les passagers en transfert. La taxe est applicable aux passagers qui partent d'un aéroport situé en Belgique. Ici, seul le premier départ dans le cadre d'un contrat de transport est pris en compte. Lorsqu'un départ suit l'arrivée du passager par aéronef dans cet aéroport et que ce départ fait partie d'un seul contrat de transport, il n'est pas considéré comme un départ d'un passager depuis un aéroport situé en Belgique pour l'application de cette taxe. Comme pour la détermination de la destination, le contrat de transport est donc déterminant pour la détermination du point de départ.

On peut également noter que les taxes d'embarquement aux Pays-Bas, en France, en Allemagne, au Royaume-Uni et en Autriche prévoient une telle exclusion. La raison est double : le maintien de la position de concurrence de leurs aéroports en tant que hubs internationaux et l'évitement d'une double imposition » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2021-2022, DOC 55-2522/001, S. 38).

Aus den vom Gesetzgeber verfolgten Zielen lässt sich ableiten, dass sich die von dieser Bestimmung vorgesehene Befreiung bezieht auf die Situation, in der ein im Flugzeug auf einem Flughafen in Belgien angekommener Fluggast im Rahmen desselben Beförderungsvertrags einen Anschlussflug im engeren Sinne nimmt, das heißt ein anderes Flugzeug, um seinen Endbestimmungsort zu erreichen, und erst recht auf die Situation, in der ein Fluggast erneut dasselbe Flugzeug nimmt, wenn dieses auf einem Flughafen in Belgien zwischenlandet, insbesondere damit weitere Fluggäste an Bord gehen.

B.3.2. Zudem findet die Steuer keine Anwendung auf belgische oder ausländische Militärflugzeuge und auf Luftfahrzeuge, die für einen staatlichen Dienst wie die Polizei oder den Zoll bestimmt sind (Artikel 160 § 2 Nrn. 1 und 2).

B.3.3. Ebenfalls befreit sind nach Artikel 160 § 2 Nr. 3 des Gesetzbuches der verschiedenen Gebühren und Steuern « lokale Flüge » mit einem Motorschirm, die in Artikel 1 des königlichen Erlasses vom 10. Juni 2014 « zur Festlegung der besonderen Bedingungen für

die Zulassung von Motorschirmen zum Luftverkehr » (nachstehend: königlicher Erlass vom 10. Juni 2014) erwähnt sind, das heißt Flüge, die « um einen Flugplatz oder um ein Gelände für Motorschirme herum in einer Entfernung, dass die Wahrnehmung optischer Signale dieses Geländes noch möglich ist » unternommen werden (Artikel 1 des königlichen Erlasses vom 10. Juni 2014).

B.3.4. Außerdem unterliegen der Steuer keine Flüge, die von demselben Flughafen starten und dort ohne Zwischenlandung wieder landen (Artikel 160 § 2 Nr. 4 des Gesetzbuches der verschiedenen Gebühren und Steuern). Das sind zum Beispiel Flüge mit Fallschirmspringern oder Lufttaufen. Diese Flüge sind nicht für die Beförderung von Fluggästen bestimmt (*Parl. Dok.*, Kammer, 2021-2022, DOC 55-2522/001, S. 39).

B.3.5. Die Steuer findet auch keine Anwendung im Fall eines Abflugs eines Luftfahrzeugs « im Hinblick auf die Ausübung einer beruflichen Tätigkeit im Luftraum, für die die Nutzung eines Luftfahrzeugs notwendig oder am effizientesten ist » (Artikel 160 § 2 Nr. 5), wie im Rahmen von Schulungsflügen künftiger Piloten und Flügen zur Luftüberwachung von Versorgungsnetzen, beruflichen Luftaufnahmen oder Filmaufnahmen von Sportwettkämpfen (*Parl. Dok.*, Kammer, 2021-2022, DOC 55-2522/001, S. 38).

B.3.6. Schließlich sieht Artikel 164 des Gesetzbuches der verschiedenen Gebühren und Steuern auch Befreiungen zugunsten von einerseits Fluggästen, die einen Flug wieder antreten, der infolge technischer Zwischenfälle, ungünstiger Wetterbedingungen oder anderen Fällen höherer Gewalt unterbrochen wurde, und andererseits von Fluggästen eines Luftfahrzeugs, das ausschließlich zu medizinischen oder humanitären Zwecken genutzt wird, vor.

B.4.1. Die Steuer wird vom Luftfahrtunternehmen geschuldet (Artikel 161).

Der Begriff des Luftfahrtunternehmens bezieht sich sowohl auf klassische Fluggesellschaften als auch auf Privatpersonen, die Privatflugzeuge besitzen (*Parl. Dok.*, Kammer, 2021-2022, DOC 55-2522/001, SS. 36-37). Artikel 159 Nr. 4 des Gesetzbuches der verschiedenen Gebühren und Steuern definiert das Luftfahrtunternehmen als « ein Unternehmen, dessen Tätigkeit ganz oder teilweise in der Beförderung von Personen mit Luftfahrzeugen besteht, sowie jeden anderen, auf dessen Namen ein Luftfahrzeug in dem in

Artikel 2 des königlichen Erlasses vom 15. März 1954 zur Regelung der Luftfahrt erwähnten Register oder in einem ausländischen Register von Luftfahrzeugen eingetragen ist ».

B.4.2. Die Steuer wird zum Zeitpunkt des Abflugs des Fluggastes geschuldet (Artikel 163 des Gesetzbuches der verschiedenen Gebühren und Steuern).

B.4.3. Der Betreiber des Flughafens muss dem zuständigen Dienst die vom König bestimmten notwendigen Daten übermitteln, um die gerechte Erhebung der Steuer sicherzustellen (Artikel 165 Absatz 1).

B.5. Der König wird beauftragt, den Betrag der administrativen Geldbußen festzulegen, die mit den von den Luftfahrtunternehmen (Artikel 161 Absatz 7) oder den Flughafenbetreibern (Artikel 165 Absatz 2) begangenen Verstößen einhergehen. Der Betrag der Geldbußen wird nach Art und Schwere des Verstoßes in einer Tabelle, die von 250 Euro bis 250 000 Euro reicht, festgelegt.

Zur Hauptsache

Was die Rechtssache Nr. 7868 betrifft

Erster Klagegrund

B.6. Der erste Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7868 ist abgeleitet aus einem Verstoß gegen die zuständigkeitsverteilenden Regeln.

Der erste Teil des Klagegrunds ist abgeleitet aus einem Verstoß gegen Artikel 141 der Verfassung und gegen Artikel 6 § 1 II Absatz 1 Nr. 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen (nachstehend: Sondergesetz vom 8. August 1980), insofern die Artikel 28 bis 42 des Gesetzes vom 28. März 2022 von der Föderalbehörde mit dem Ziel des Schutzes der Umwelt angenommen worden seien, obgleich die Regionen für diese Angelegenheit zuständig seien.

Der zweite Teil des Klagegrunds ist abgeleitet aus einem Verstoß gegen Artikel 6 § 3 Nr. 6 des Sondergesetzes vom 8. August 1980, insofern der Föderalstaat sich nicht mit den regionalen Regierungen abgesprochen habe, bevor er die angefochtenen Bestimmungen erlassen habe.

B.7.1. Die Steuer auf das Einsteigen in ein Luftfahrzeug wird im Rahmen des Abflugs eines Fluggastes von einem Flughafen in Belgien erhoben.

Sie ist nicht die Vergütung einer von der Obrigkeit zugunsten des individuell betrachteten Abgabepflichtigen erbrachten Dienstleistung; sie ist also keine Gebühr, sondern eine Steuer.

B.7.2. Diese Steuer wird von der Föderalbehörde aufgrund ihrer eigenen Steuerbefugnis erhoben, die ihr durch Artikel 170 § 1 der Verfassung verliehen wird.

B.8. Wie in B.1.3 erwähnt, wird neben dem Ziel der Finanzierung der Senkung der Pflichtabgaben auf Arbeit mit der Steuer auf das Einsteigen in ein Luftfahrzeug ein Umweltziel verfolgt, das darin besteht, die vom Luftverkehr verursachten negativen externen Kosten zu internalisieren, indem diese auf den vom Benutzer bezahlten Preis übergewälzt werden, um ihm Anreize zu bieten, sein Verhalten zu ändern und insbesondere umweltschonenderen Verkehrsmitteln den Vorzug zu geben (*Parl. Dok.*, Kammer, 2021-2022, DOC 55-2522/001, SS. 30 und 34).

Der « Umweltschutz, insbesondere der Schutz des Bodens, des Untergrunds, des Wassers und der Luft gegen Verschmutzung und Schädigung und die Lärmbekämpfung » ist nach Artikel 6 § 1 II Absatz 1 Nr. 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 eine Zuständigkeit der Regionen.

Die angefochtenen Bestimmungen betreffen somit Zuständigkeiten, die den Regionen durch Artikel 6 § 1 II Absatz 1 Nr. 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen verliehen wurden.

B.9. Bei der Annahme einer steuerrechtlichen Maßnahme kann der Gesetzgeber ebenfalls bezwecken, Anreize für gewisse Verhaltensweisen zu bieten oder hingegen davon abzuschrecken. Der Umstand, dass er dadurch zur Verwirklichung eines Ziels beitragen würde, für das ein anderer Gesetzgeber zuständig wäre, kann nicht zur Folge haben, dass die

betreffende steuerrechtliche Maßnahme im Widerspruch zu den Regeln der Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Föderalbehörde, den Gemeinschaften und den Regionen stehen würde. Es wäre anders, wenn der föderale Gesetzgeber durch die Annahme der betreffenden steuerrechtlichen Bestimmung die Ausübung der Zuständigkeiten der anderen Gesetzgeber unmöglich machen oder übermäßig erschweren würde.

B.10. Die Entscheidung des föderalen Gesetzgebers, mithilfe von steuerlichen Maßnahmen bestimmte Verkehrsmittel zu fördern, hindert die Regionen nicht daran, ihre Politik im Bereich Umwelt mit anderen Mitteln zu verfolgen. Im Übrigen ist nicht ersichtlich, dass die politische Entscheidung des föderalen Gesetzgebers diejenigen der Regionen durchkreuzen würde. Ihre Bemühungen, die Ziele des Pariser Klimaabkommens vom 12. Dezember 2015 zu erreichen, scheinen nicht im Widerspruch zueinander zu stehen, sondern vielmehr einander im Hinblick auf die föderale politische Entscheidung zu ergänzen.

B.11. Es zeigt sich also nicht, dass die angefochtenen Maßnahmen die Ausübung der Zuständigkeiten der Regionen unmöglich machen oder übermäßig erschweren.

B.12. Der erste Teil des ersten Klagegrunds ist unbegründet.

B.13.1. Artikel 6 § 3 Nr. 6 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 bestimmt:

« Es werden Absprachen zwischen den betreffenden Regierungen und der zuständigen Föderalbehörde getroffen:

[...]

6. für den Flugverkehr auf regionalen Flughäfen und öffentlichen Flugplätzen sowie für die sich darauf beziehenden Rechte ».

B.13.2. Aus den Vorarbeiten zu dieser Bestimmung ergibt sich, dass diese Pflicht zur Absprache die Ausübung der Restzuständigkeiten der Föderalbehörde in Angelegenheiten der Luftfahrt und insbesondere die Zuständigkeit betrifft, einer Fluggesellschaft ein Monopol im Bereich der Luftverkehrsrechte in der europäischen Gemeinschaft einzuräumen oder zu entziehen. Der Sondergesetzgeber war der Auffassung, dass die Entscheidungen zum Monopol der « Société anonyme belge d'exploitation de la navigation aérienne » (Sabena) in Absprache

mit den Regionen getroffen werden müssen (*Parl. Dok.*, Kammer, 1988, Nr. 516/1, S. 16; *Parl. Dok.*, Kammer, 1988, Nr. 516/6, S. 150).

B.13.3. Artikel 6 § 3 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 bezieht sich somit nicht auf die Ausübung der Zuständigkeiten der Föderalbehörde im steuerlichen Bereich. Der bloße Umstand, dass sich die erlassenen steuerrechtlichen Vorschriften auf den Betrieb von Regionalflughäfen auswirken können, insofern ihnen administrative Belastungen im Zusammenhang mit der Erhebung der Steuer auferlegt werden, bedeutet im vorliegenden Fall nicht, dass die vorerwähnte Bestimmung des Sondergesetzes vom 8. August 1980 anwendbar wird.

B.14. Der zweite Teil des ersten Klagegrunds ist unbegründet.

Zweiter Klagegrund

B.15. Der zweite Klagegrund ist abgeleitet aus einem Verstoß gegen die Artikel 10, 11 und 172 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit Artikel 15 des Chicagoer Abkommens.

Der Klagegrund bezieht sich auf Situationen, in denen die Reise eine Zwischenstation umfasst. Im ersten Teil bittet die klagende Partei den Gerichtshof, die Situation zu prüfen, in der ein Flug, der von einem Flughafen in Belgien abfliegt, auf einem ausländischen Flughafen zwischenlandet, während sie im zweiten Teil den Gerichtshof bittet, die Situation zu prüfen, in der die Reise eine Zwischenlandung oder einen Anschlussflug auf einem Flughafen in Belgien umfasst.

B.16. Im ersten Teil führt die klagende Partei an, dass gegen die im Klagegrund erwähnten Referenznormen verstoßen würde, insofern mit den angefochtenen Bestimmungen Flüge, die von einem Flughafen in Belgien zu einem mehr als 500 Kilometer entfernten Bestimmungsort abfliegen, unabhängig davon, ob es sich um Direktflüge handele oder ob sie eine Zwischenlandung in weniger als 500 Kilometern Entfernung umfassten, gleich behandelt würden. Sie ist der Auffassung, dass es diskriminierend ist, Flüge mit einer Gesamtflugstrecke von weniger als 500 Kilometern mit einem Betrag von 10 Euro je Fluggast zu besteuern, um diese Reisenden dazu zu bewegen, den Zug zu nehmen, während Strecken von einem Flughafen

in Belgien zu einem weniger als 500 Kilometer entfernten Zwischenstopp, für die ebenfalls eine Zug-Alternative bestehe, aus dem Grund nicht besteuert würden, dass sie Teil einer längeren Strecke seien.

B.17. Obgleich sich der erste Teil des zweiten Klagegrunds formell auf sämtliche angefochtenen Bestimmungen bezieht, geht aus der Klageschrift hervor, dass er ausschließlich gegen die Artikel 159 Nr. 7, 160 und 162 des Gesetzbuches der verschiedenen Gebühren und Steuern gerichtet ist.

Der Gerichtshof beschränkt seine Prüfung auf diese Bestimmungen.

B.18.1. 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. Dieser Grundsatz steht übrigens dem entgegen, dass Kategorien von Personen, die sich angesichts der beanstandeten Maßnahme in wesentlich verschiedenen Situationen befinden, in gleicher Weise behandelt werden, ohne dass hierfür eine angemessene Rechtfertigung vorliegt.

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.18.2. Artikel 172 Absatz 1 der Verfassung stellt eine besondere Anwendung des in den Artikeln 10 und 11 der Verfassung enthaltenen Grundsatzes der Gleichheit und Nichtdiskriminierung in Steuersachen dar.

B.19. Es obliegt dem Gesetzgeber, die Schuldner der von ihm eingeführten Steuer zu bestimmen, sowie die Höhe dieser Steuer. Er verfügt diesbezüglich über einen breiten Ermessensspielraum.

Wenn der Dekretgeber die Steuerschuldner bestimmt, muss er Kategorien anwenden können, die notwendigerweise die unterschiedlichen Situationen nur mit einem gewissen Grad der Annäherung ausdrücken, da er die Besonderheiten jedes Einzelfalls nicht berücksichtigen

kann und die diesbezügliche Vielfalt annäherungsweise und vereinfachend beschreiben darf. Die Anwendung dieses Verfahrens ist nicht an sich unvernünftig. Es obliegt jedoch dem Gerichtshof zu prüfen, ob dies auch für die Weise, in der das Verfahren durchgeführt wurde, gilt.

B.20.1. In Bezug auf Artikel 162 des Gesetzbuches der verschiedenen Gebühren und Steuern heißt es in den Vorarbeiten:

« L'article 162 du [Code des droits et taxes divers] rétabli détermine le tarif de la taxe. Il fait une distinction entre les vols de maximum 500 km, les vols plus longs dans l'EEE, vers le Royaume-Uni et la Suisse et des vols plus longs vers d'autres territoires que ceux susmentionnés.

Pour la détermination du montant applicable, il est tenu compte de la destination du passager, la destination figurant sur le contrat de transport étant [la référence]. Ceci signifie que les passagers qui font une escale dans un aéroport étranger ou poursuivant leur voyage depuis un tel aéroport avec un autre aéronef, mais avec le même ticket, sont imposés en tenant compte de la destination finale selon leur contrat de transport.

Pour la détermination du montant applicable pour un passager dont la destination n'est pas située à plus de 500 km, la distance à vol d'oiseau est calculée à partir de l'ARP (Aerodrome Reference Point tel que visé au point 2.[2] de l'Annexe 14 [, volume I,] de la Convention relative à l'aviation civile internationale) de l'aéroport ayant le plus grand nombre annuel de passagers dans le pays. Cela permet de garantir que la taxe est la même quel que soit l'aéroport de départ en Belgique » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2021-2022, DOC 55-2522/001, S. 40).

B.20.2. Um zu bestimmen, ob ein Flug dem Steuersatz für Fluggäste, deren Bestimmungsort nicht mehr als 500 Kilometer entfernt liegt, unterliegt, ist somit die Luftlinie zwischen dem « ARP » des Flughafens Brüssel-National und dem « ARP » des Flughafens des Endbestimmungsorts, wie er im Beförderungsvertrag angegeben ist, zu berechnen. Die Strecke von einem Flughafen in Belgien zu einem weniger als 500 Kilometer entfernten Flughafen zum Zweck einer Zwischenlandung oder damit der Fluggast einen Anschlussflug nimmt, wird daher nicht gesondert besteuert.

B.21.1. Wie der Ministerrat feststellt, haben die Reisenden das Ziel, sich von einem Punkt A zu einem Punkt B zu begeben. Für den Reisenden sind der Anschlussflug oder die Zwischenlandung kein Selbstzweck, sondern ein Mittel, den Endbestimmungsort zu erreichen.

Durch die angefochtenen Bestimmungen wollte der Gesetzgeber den Reisenden insbesondere Anreize bieten, alternativen weniger umweltschädlichen Verkehrsmitteln als dem Flugzeug den Vorzug zu geben. Er hat dafür gesorgt, dass sich die Preise für Flugreisen, mit denen der vom Reisenden gewählte Bestimmungsort erreicht werden kann, nunmehr verteuern, unabhängig von deren Länge und unabhängig davon, ob es sich um Direktflüge oder Reisen handelt, die einen Anschlussflug oder eine Zwischenlandung umfassen, damit alle diese Flüge gegenüber alternativen Verkehrsmitteln wie dem Zug weniger wettbewerbsfähig sind. Daraus folgt, dass der eingeführte Besteuerungsmechanismus im Hinblick auf die Zielsetzung sachdienlich ist, da er die Wettbewerbsfähigkeit von alternativen Verkehrsmitteln im Vergleich sowohl zu Direktflügen als auch zu Reisen, die einen Anschlussflug oder eine Zwischenlandung umfassen, stärkt. In Anbetracht der Zielsetzung und des breiten Ermessensspielraums des Gesetzgebers im steuerlichen Bereich, ist es nicht unvernünftig, dass er nicht vorgesehen hat, dass es bei der Berechnung der Höhe der Steuer berücksichtigt werden muss, wenn Reisen einen Anschlussflug oder eine Zwischenlandung in weniger als 500 Kilometern umfassen.

B.21.2. Vor diesem Hintergrund und in Anbetracht der Befugnis, die unterschiedlichen Situationen nur mit einem gewissen Grad der Annäherung zu erfassen, konnte der Gesetzgeber vernünftigerweise entscheiden, Reisen, die einen Anschlussflug oder eine Zwischenlandung umfassen, und Direktflüge für die Berechnung der Höhe der Steuer auf das Einsteigen in ein Luftfahrzeug gleich zu behandeln.

Unter Berücksichtigung der geringen Entfernung zwischen den Flughäfen in Belgien konnte der Gesetzgeber ebenfalls vernünftigerweise entscheiden, dass zur Bestimmung der Höhe der Steuer immer der Flughafen Brüssel-National als Abflugort angesehen wird. Alle Luftfahrtunternehmen, die Flüge zu einem bestimmten Bestimmungsort organisieren, unterliegen so einer Steuer in gleicher Höhe, unabhängig vom Flughafen in Belgien, von dem der Flug startet.

B.22. Die Wettbewerbsfähigkeit der Fluggesellschaften, die wie die klagende Partei Direktflüge von Flughäfen in Belgien anbieten, wird durch den Umstand, dass ihre Wettbewerber, die Flüge mit denselben Städten als Endbestimmungsort, die aber einen Anschlussflug oder eine Zwischenlandung umfassen, anbieten, nicht dem höchsten Satz der Steuer unterliegen, nicht unverhältnismäßig beeinträchtigt.

B.23. Der erste Teil des zweiten Klagegrunds ist unbegründet.

B.24. Im zweiten Teil des zweiten Klagegrunds führt die klagende Partei an, dass Artikel 160 des Gesetzbuches der verschiedenen Gebühren und Steuern einen ungerechtfertigten Behandlungsunterschied zwischen einerseits den Flügen, die von einem Flughafen in Belgien abflögen, und andererseits den Flügen, die von einem ausländischen Flughafen starteten und über einen Flughafen in Belgien flögen, einführe. Sie vertritt auch die Ansicht, dass die angefochtene Bestimmung, indem sie den Abflug eines Fluggastes von einem Flughafen in Belgien besteuere, gegen Artikel 15 letzter Satz des Chicagoer Abkommens verstoße, der es ihrer Auffassung nach den Vertragsstaaten verbietet, den Durchflug eines Luftfahrzeugs eines anderen Vertragsstaates oder der an Bord befindlichen Personen, den Einflug eines solchen in ihr Staatsgebiet oder seinen Ausflug aus diesem zu besteuern. Hilfsweise vertritt sie die Ansicht, dass Artikel 15 des Chicagoer Abkommens Diskriminierungen zwischen den Luftfahrzeugen, die über einen Flughafen in Belgien flögen, und Luftfahrzeugen, deren Abflugort ein Flughafen in Belgien sei, verböten.

B.25. Wie in B.3.1 erwähnt, wird der Abflug von Fluggästen, die im Rahmen einer Zwischenlandung ihres Luftfahrzeugs oder um einen Anschlussflug zu nehmen, an einem Flughafen in Belgien angekommen sind, für die Anwendung von Artikel 160 § 1 Absatz 1 des Gesetzbuches der verschiedenen Gebühren und Steuern nicht als « Abflug eines Fluggastes von einem Flughafen in Belgien » angesehen, sodass dieser Abflug nicht der Steuer auf das Einsteigen in ein Luftfahrzeug unterliegt.

B.26.1. Dieser Ausschluss vom Anwendungsbereich der Steuer wird mit einem doppelten Ziel gerechtfertigt, nämlich die Wettbewerbsfähigkeit der Flughäfen in Belgien als Drehkreuze des internationalen Luftverkehrs zu erhalten und es zu vermeiden, dass diese Flüge doppelt besteuert werden (*Parl. Dok.*, Kammer, 2021-2022, DOC 55-2522/001, S. 38).

B.26.2. Das Gesetz vom 28. Mai 2022 nimmt insgesamt betrachtet eine Verlagerung der Besteuerung (« tax shift ») mittels einer Senkung der Abgaben auf Arbeit und insbesondere mittels einer Erhöhung bestimmter Abgaben auf Tätigkeiten, die die Gesundheit oder die Umwelt schädigen, vor.

Das Gesetz vom 28. März 2022 verfolgt mehrere unterschiedliche Ziele wirtschaftlicher, sozialer und umweltbezogener Art, zwischen denen der Gesetzgeber ein Gleichgewicht zustande bringen wollte.

Dadurch trägt dieses Gesetz zur Umsetzung von Artikel 7*bis* der Verfassung bei, der bestimmt, dass « der Föderalstaat, die Gemeinschaften und die Regionen [...] bei der Ausübung ihrer jeweiligen Befugnisse die Ziele einer nachhaltigen Entwicklung in deren sozialen, wirtschaftlichen und umweltbezogenen Aspekten unter Berücksichtigung der Solidarität zwischen den Generationen [verfolgen] ».

B.26.3. Zwar verfolgen die Artikel 28 bis 42 des Gesetzes vom 28. März 2022, wie in B.1.3 erwähnt, im Wesentlichen ein Haushaltsziel und ein Umweltziel, aber der Gesetzgeber konnte im vorliegenden Fall berechtigterweise den Standpunkt vertreten, dass ebenfalls die Wettbewerbsfähigkeit der Flughäfen in Belgien als Drehkreuze des internationalen Luftverkehrs zu erhalten ist, um ein gewisses Gleichgewicht zwischen dem Haushalts- und Umweltziel einerseits und den Zielen der wirtschaftlichen Entwicklung und der Erhöhung der Beschäftigungsquote, die die Annahme des Gesetzes rechtfertigen, andererseits sicherzustellen.

B.27.1. Indem Fluggäste vom Anwendungsbereich der Steuer auf das Einsteigen ausgenommen werden, die einen Anschlussflug nehmen oder deren Flugzeug auf einem Flughafen in Belgien zwischenlandet, ermöglicht es Artikel 160 § 1 Absatz 3 des Gesetzbuches der verschiedenen Gebühren und Steuern, die Wettbewerbsfähigkeit der Flughäfen in Belgien zu erhalten. Die Maßnahme ist daher im Hinblick auf dieses Ziel sachdienlich.

B.27.2. In ihrer Klageschrift versichert die klagende Partei, dass sie hauptsächlich Direktflüge anbietet, die von Flughäfen in Belgien abfliegen. Daraus ergibt sich, dass sie ein anderes Marktsegment besetzt als das, das von den Fluggesellschaften besetzt wird, die von einem ausländischen Flughafen abfliegende Flüge anbieten, die über einen Flughafen in Belgien fliegen. Wenn die klagende Partei in der Zukunft beschließen sollte, einen Flughafen in Belgien für die Anschlussflüge internationaler Flüge, die sie anbietet, zu nutzen, würde sie nach denselben Bedingungen wie die Gesellschaften, die dieses Marktsegment gegenwärtig besetzen, in den Genuss der in Artikel 160 § 1 Absatz 3 des Gesetzbuches der verschiedenen Gebühren und Steuern vorgesehenen Befreiung kommen. Entgegen den Ausführungen der klagenden Partei könnte die Maßnahme folglich allen Fluggesellschaften zugutekommen, die

beschließen, dieses Marktsegment zu besetzen, unabhängig von ihrer Staatszugehörigkeit oder ihren historischen Bindungen zu Belgien.

B.27.3. Dadurch dass die Gesellschaften, die Flughäfen in Belgien nutzen, um Anschlussflüge der von ihnen angebotenen internationalen Flüge zu gewährleisten, nicht besteuert werden, beeinträchtigt die angefochtene Bestimmung nicht in unverhältnismäßiger Weise die Wettbewerbsfähigkeit der Fluggesellschaften, die wie die klagende Partei hauptsächlich Direktflüge von Flughäfen in Belgien anbieten.

B.28. Ohne dass es notwendig ist zu prüfen, ob durch das Ziel, eine Doppelbesteuerung zu vermeiden, ebenfalls die Maßnahme gerechtfertigt werden kann, genügt die Feststellung, dass diese vernünftig durch das Ziel gerechtfertigt ist, die Wettbewerbsfähigkeit der Flughäfen in Belgien als Drehkreuze des internationalen Luftverkehrs zu erhalten.

B.29.1. Der Gerichtshof muss noch prüfen, ob die angefochtenen Bestimmungen in diskriminierender Weise gegen Artikel 15 des Chicagoer Abkommens verstoßen, der bestimmt:

«Jeder Flughafen in einem Vertragsstaat, der den inländischen Luftfahrzeugen zur öffentlichen Benutzung offensteht, hat vorbehaltlich der Bestimmungen des Artikels 68 auch den Luftfahrzeugen aller anderen Vertragsstaaten unter einheitlichen Bedingungen offen zu stehen. Die gleichen einheitlichen Bedingungen gelten auch für die Benutzung aller der Öffentlichkeit für die Sicherheit und rasche Abwicklung des Luftverkehrs zur Verfügung stehenden Luftfahrteinrichtungen, einschließlich des Funk- und Wetterdienstes, durch die Luftfahrzeuge jedes Vertragsstaates.

Die Gebühren, die von einem Vertragsstaat für die Benutzung dieser Flughäfen und Luftfahrteinrichtungen durch Luftfahrzeuge eines anderen Vertragsstaates auferlegt werden oder deren Auferlegung von einem Vertragsstaat genehmigt wird, dürfen

a) für Luftfahrzeuge, die nicht im internationalen Fluglinienverkehr eingesetzt sind, nicht höher sein, als die Gebühren, die von inländischen in gleicher Weise verwendeten Luftfahrzeugen derselben Klasse bezahlt würden, und

b) für Luftfahrzeuge, die im internationalen Fluglinienverkehr eingesetzt sind, nicht höher sein, als die Gebühren, die inländische in gleichartigem internationalem Fluglinienverkehr eingesetzte Luftfahrzeuge bezahlen würden.

Alle diese Gebühren sind zu veröffentlichen und der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation mitzuteilen, wobei jedoch die für die Benutzung von Flughäfen und anderen Einrichtungen auferlegten Gebühren auf Vorstellung eines interessierten Vertragsstaates einer Überprüfung durch den Rat unterliegen, der darüber einen Bericht und Empfehlungen zur Prüfung durch den oder die betroffenen Staaten vorlegt. Ein Vertragsstaat

darf lediglich für das Recht des Durchflugs über oder des Einflugs in sein Hoheitsgebiet oder des Ausflugs aus diesem durch Luftfahrzeuge eines Vertragsstaates oder der an Bord befindlichen Personen oder Güter keine Gebühren, Abgaben oder sonstiges Entgelt auferlegen ».

B.29.2. Aus den Vorarbeiten geht hervor, dass der Gesetzgeber die Vereinbarkeit der angefochtenen Bestimmungen mit diesem Abkommen geprüft hat:

« Lors ou après l'introduction d'une taxe d'embarquement dans nos pays voisins, la question a souvent été soulevée de savoir si elle était conforme au droit international et en particulier à la Convention de Chicago du 7 décembre 1944 relative à l'aviation civile internationale (ci-après: ' la Convention '). L'analyse qui suit permet de confirmer la compatibilité de la présente taxe avec la Convention.

Lors de l'instauration d'une taxe d'embarquement au Royaume-Uni (*Air Passenger Duty*), aux Pays-Bas (*vliegbelasting*) et en Allemagne (Luftverkehrssteuer), des actions ont été introduites pour contester la validité d'une telle taxe sur base de la Convention.

Ses opposants ont fait valoir que la dernière phrase de l'alinéa 3 de l'article 15 de la Convention contient une interdiction de son instauration. La phrase prévoit que: ' *Aucun État contractant ne doit imposer de droits, taxes ou autres redevances uniquement pour le droit de transit, d'entrée ou de sortie de son territoire de tout aéronef d'un État contractant, ou de personnes ou biens se trouvant à bord.* '.

Ces procédures judiciaires à l'étranger ont été précédées d'un litige devant la section d'administration du Conseil d'État belge concernant la validité de l'introduction par la commune de Zaventem d'un impôt sur le départ et/ou l'entrée réguliers d'avions civils dans la commune de Zaventem. Le Conseil d'État a, par son arrêt n° 144 081 du 3 mai 2005, annulé le règlement-taxe du 18 décembre 1995 du conseil communal de Zaventem en considérant que ' *ce dernier alinéa [de l'article 15 de la Convention] peut donc être lu et compris en substance, non pas en premier lieu comme une mesure destinée à assurer que les services internationaux de transport aérien puissent être établis sur base de l'égalité des chances, mais comme une mesure destinée à assurer que ces services de transport aérien – selon les termes du préambule de la convention du 7 décembre 1944 – " puissent être exploités de manière saine et économique " ' et que ' *ce faisant, l'article 15, dernier alinéa, limite la compétence fiscale matérielle de l'État et de ses subdivisions administratives, parmi lesquelles les communes* ' (traduction libre du texte de l'arrêt précité, cité ci-contre en néerlandais).*

Contrairement au Conseil d'État belge, les juridictions étrangères ont jugé que l'article 15 de la Convention est conçu comme une mesure anti-discrimination et ne contient pas d'interdiction pour les pays parties à la Convention d'instaurer une taxe d'embarquement (cf. concernant l'*Air Passenger Duty* au Royaume-Uni: *High Court of Justice*, [2007] EWHC 2062 (*Admin*), *Case No*: CO/1505/2007, 4 septembre 2007, paragraphes 56 et 57; concernant le *Luftverkehrssteuer* en Allemagne: *Hessisches Finanzgericht, Geschäftsnummer 7 K 631/2, Sitzung vom 3 juin 2015*; concernant la *vliegtaks* aux Pays-Bas: *Hoge Raad, CLI:NL:HR:2009:BI3450*, 13 juillet 2009).

Si le Conseil d'État néerlandais avait émis des réserves sur la première version de la taxe sur l'aviation néerlandaise (qui s'est appliquée du 1er juillet 2008 au 1er juillet 2009) en ce qui concerne la compatibilité de la taxe avec l'article 15, alinéa 3, 2^{me} phrase, de la Convention (*Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008*, 31 205, n° 4, pp. 4-5), il n'a plus émis de telles réserves lors de la réintroduction de la taxe en 2020. Entre-temps, il y a eu, bien évidemment, l'arrêt du *Hoge Raad* (cfr. la référence dans l'alinéa précédent).

La Convention a également créé l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI; en anglais: *International Civil Aviation Organization* (ICAO)). L'OACI est financée et gérée par 193 gouvernements nationaux, en appui de leur diplomatie et leur coopération dans le domaine du transport aérien, en tant qu'États signataires de la Convention.

Dans l'introduction de son document 'DOC 8632 *Politique de l'Oaci en matière d'imposition dans le domaine du transport aérien international*', troisième édition, 2000, l'OACI admet elle-même cette compatibilité avec la Convention: '*La Convention de Chicago relative à l'aviation civile internationale de 1944 ne tenta pas de régler en détail les questions fiscales. Elle dispose simplement [article 24, alinéa a)] que le carburant et les huiles lubrifiantes se trouvant dans un aéronef d'un État contractant à son arrivée sur le territoire d'un autre État contractant et s'y trouvant encore lors de son départ de ce territoire sont exempts des droits de douane, frais de visite ou autres droits et redevances similaires imposés par l'État ou les autorités locales. Ce même article fait également état de l'admission temporaire en franchise de douane de tout aéronef effectuant un vol à destination ou en provenance du territoire d'un autre État contractant, ou transitant par ce territoire, et de l'exonération des droits de douane, etc., pour les pièces de rechange, le matériel habituel et les provisions de bord.*' (n° 2 du document précité de l'OACI).

Non seulement, il n'y a pas de renvoi à l'article 15 de la Convention, mais la deuxième phrase amène à conclure que seul l'article 24 de la Convention traite de la matière fiscale.

On ne peut ignorer le fait que de nombreux États parties à la Convention ont introduit l'une ou l'autre forme de 'taxe sur les billets' ou 'taxe sur l'embarquement' (cfr. Commission européenne, 'Taxes in the field of aviation and their impact', Final report, CE Delft, June 2019, bijlage A, Overview of taxes, pp. 124-129). Il est impensable que tous ces États aient ignoré tout simplement l'existence de la Convention. Il est également impensable qu'aucun des autres États parties à la Convention qui ne souhaitent pas introduire un impôt sur les billets ou taxe sur l'embarquement, ni l'OACI elle-même, n'aient soulevé la question de la compatibilité de l'impôt sur les billets si un tel État ou l'OACI avait estimé qu'il y avait une violation de l'article 15 de la Convention.

Tout cela suffit à démontrer que, contrairement à ce qu'a jugé la section d'administration du Conseil d'État belge en 2005, il est désormais internationalement admis que l'instauration d'une taxe d'embarquement est bien compatible avec la Convention » (*Parl. Dok., Kammer, 2021-2022, DOC 55-2522/001, SS. 32-34*).

B.29.3. Die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates hat angemerkt:

« Le Conseil d'État, section de législation, prend tout d'abord acte des arguments présentés dans l'exposé des motifs en ce qui concerne la compatibilité de la taxe en projet avec la Convention de Chicago. Sans devoir remettre en cause le point de vue adopté dans l'arrêt

n° 144 081 du Conseil d'État, section du contentieux administratif, du 3 mai 2005, qui y est mentionné, lequel se fonde principalement sur une analyse textuelle de l'article 15, alinéa 3, de la Convention de Chicago, il peut se déduire de la référence à la jurisprudence de certaines juridictions étrangères figurant dans l'exposé des motifs que d'autres points de vue sont également possibles pour l'interprétation des dispositions conventionnelles précitées. Dans le délai qui lui est imparti pour examiner l'avant-projet, la section de législation n'a toutefois pas pu examiner en profondeur cette jurisprudence et les règlements qui la sous-tendent. On ne peut certes exclure une interprétation évolutive de la disposition conventionnelle précitée. Ainsi, l'Organisation de l'aviation civile internationale ne paraît pas exclure complètement les taxes à la vente ou à la consommation dans le cadre du transport aérien international dans la résolution ' sur l'imposition du transport aérien international ' citée par le délégué, dès lors que les parties contractantes doivent seulement les limiter ' dans toute la mesure du possible ' et les supprimer ' aussitôt que sa situation économique le permettra '.

[...]

Par conséquent, le Conseil d'État, section de législation, se doit de formuler une réserve en ce qui concerne la compatibilité du dispositif en projet avec la Convention de Chicago. D'un point de vue national, c'est en définitive à la Cour constitutionnelle qu'il reviendra de trancher, le cas échéant, cette question » (ebenda, SS. 114-115).

B.29.4. Für die Auslegung des Chicagoer Abkommens berücksichtigt der Gerichtshof die Auslegungsregeln, die in den Artikeln 31 bis 33 des Wiener Übereinkommens vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge vorgesehen sind und die vorherigen gewohnheitsrechtlichen Regeln kodifizieren.

Das Wiener Übereinkommen sieht insbesondere vor, dass ein Vertrag « nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Zieles und Zweckes auszulegen [ist] » (Artikel 31 Absatz 1).

Wenn - wie es beim Chicagoer Abkommen der Fall ist - ein Vertrag in mehreren Sprachen als authentisch festgelegt worden ist, ist « der Text in jeder Sprache in gleicher Weise maßgebend, sofern nicht der Vertrag vorsieht oder die Vertragsparteien vereinbaren, dass bei Abweichungen ein bestimmter Text vorgehen soll » (Artikel 33 Absatz 1). Es wird vermutet, dass die Ausdrücke des Vertrags in jedem authentischen Text dieselbe Bedeutung haben (Artikel 33 Absatz 3). Das Chicagoer Abkommen wurde in Englisch, Französisch, Spanisch und Russisch als authentisch festgelegt. Die Parteien haben nicht geäußert, dass eine dieser Fassungen Vorrang hätte.

B.29.5.1. Neben den belgischen und ausländischen Gerichten, die in den Vorarbeiten zum Gesetz vom 28. März 2022 zitiert wurden, hat sich der Gerichtshof der Europäischen Union im Rahmen einer Vorabentscheidungsfrage, die sich auf das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft bezog, zur Tragweite von Artikel 15 des Chicagoer Abkommens geäußert.

B.29.5.2. In seinem Urteil in der Sache *Air Transport Association of America u.a.* (Große Kammer, 21. Dezember 2011, C-366/10, ECLI:EU:C:2011:864) hat der Gerichtshof der Europäischen Union geurteilt, dass Artikel 15 des Chicagoer Abkommens im Wesentlichen vorsieht, dass « Flughafengebühren, die für im planmäßigen internationalen Fluglinienverkehr verwendete Flugzeuge erhoben werden oder erhoben werden können, nicht höher sein dürfen als diejenigen, die inländische Luftfahrzeuge, die in einem gleichartigen internationalen Fluglinienverkehr verwendet werden, bezahlen würden » (Randnr. 98; siehe auch Randnrn. 99, 148 und 154 bis 156).

B.29.5.3. Dieses Urteil ist auf gleich lautende Schlussanträge der Generalanwältin Kokott vom 6. Oktober 2011 hin ergangen (C-366/10, *Air Transport Association of America u.a.*). Die Generalanwältin war der Auffassung, dass es Artikel 15 des Chicagoer Abkommens erfordert, dass die « Umweltmaßnahmen gegenüber Luftfahrtunternehmen in nicht diskriminierender Weise angewendet werden müssen und die Chancen der Luftfahrtunternehmen im Wettbewerb zueinander nicht beeinträchtigen dürfen » (Randnr. 106). Sie merkt an, dass diese Bestimmung lediglich dem Diskriminierungsverbot Ausdruck verleiht (Randnr. 205).

Sie kommt zu folgendem Schluss:

« 211. Dazu ist anzumerken, dass der letzte Satz von Art. 15 des Chicagoer Abkommens nicht losgelöst aus dem Gesamtzusammenhang dieser Vorschrift betrachtet werden darf. Wie sich nämlich aus dem ersten Absatz von Art. 15 entnehmen lässt, zielt diese Vorschrift insgesamt darauf ab, allen Luftfahrzeugen unabhängig von ihrer Staatszugehörigkeit ‘ unter einheitlichen Bedingungen ’ Zugang zu den öffentlichen Flughäfen der Vertragsstaaten zu gewähren. Daran anknüpfend schreibt der zweite Absatz von Art. 15 vor, dass Gebühren für die Benutzung von Flughäfen und Luftfahrteinrichtungen durch Luftfahrzeuge anderer Vertragsstaaten nicht höher sein dürfen als Gebühren, die von inländischen Luftfahrzeugen erhoben werden. Letztlich ist also in Art. 15 hinsichtlich des Zugangs zu Flughäfen der Vertragsstaaten ein Verbot der Diskriminierung von Luftfahrzeugen aufgrund ihrer Staatszugehörigkeit verankert. Daran knüpft der dritte Absatz von Art. 15 mit der Formulierung ‘ Alle diese Gebühren ... ’ nahtlos an.

212. Versteht man Art. 15 in seiner Gesamtheit als bloßen Ausdruck eines Diskriminierungsverbots aufgrund der Staatszugehörigkeit, so bestehen keinerlei Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit des EU-Emissionshandelssystems mit dieser Vorschrift, da dieses System auf alle Luftfahrzeuge unabhängig von ihrer Staatszugehörigkeit in gleicher Weise Anwendung findet.

[...]

217. Im Übrigen fällt das Entgelt für Emissionszertifikate nicht ‘ lediglich für das Recht der Durchreise, Einreise oder Ausreise ’ an, wie es eine Anwendung von Art. 15, letzter Satz, des Chicagoer Abkommens erfordern würde. Zwar verpflichtet jeder Start und jede Landung eines Luftfahrzeugs auf Flugplätzen in der Europäischen Union den Betreiber des Luftfahrzeugs, innerhalb einer bestimmten Frist die dafür erforderlichen Emissionszertifikate einzulösen (Art. 12 Abs. 2a der Richtlinie 2003/87). Damit werden aber nicht die jeweiligen Starts oder Landungen als solche ‘ bezahlt ’, sondern es wird den Treibhausgasemissionen Rechnung getragen, welche durch die zugehörigen Flüge verursacht wurden, und zwar unabhängig davon, ob es sich um unionsinterne oder um die Unionsgrenzen überschreitende Flüge handelte ».

Diese Auslegung von Artikel 15 des Chicagoer Abkommens kann auf den vorliegenden Fall übertragen werden.

B.29.6. Aus einer systematischen Betrachtung von Artikel 15 des Chicagoer Abkommens im Kontext geht nämlich hervor, dass diese Bestimmung bezweckt, es den Vertragsstaaten aufzuerlegen, dass sie inländische Luftfahrzeuge und ausländische Luftfahrzeuge einheitlichen Regeln unterwerfen. Er verbietet Gebühren, Abgaben und sonstige Pflichtabgaben, die einen Unterschied zwischen inländischen Luftfahrzeugen und Luftfahrzeugen anderer Vertragsstaaten in Bezug auf die Höhe der Abgabe machen.

B.29.7. Artikel 15 letzter Satz des Chicagoer Abkommens verbietet es, ausländische Luftfahrzeuge Abgaben oder Gebühren zu unterwerfen, die lediglich aufgrund ihres Durchflugs über oder des Einflugs in das Hoheitsgebiet oder des Ausflugs aus diesem erhoben werden, mit dem Ziel, Diskriminierungen zu verbieten und die Chancen der Luftfahrtunternehmen im Wettbewerb zueinander nicht zu beeinträchtigen. Anders als Artikel 24 des Chicagoer Abkommens enthält Artikel 15 desselben Abkommens keine Regel im steuerlichen Bereich, die vom Verbot von Diskriminierungen abweichen würde. Zudem bedeutet die Verwendung des Begriffs « uniquement » in der französischen Fassung, des Begriffs « solely » in der englischen Fassung, des Ausdrucks « por el mero derecho de transito, entrada o salida » in der spanischen Fassung und des Begriffs « tol’ko » (только) in der russischen Fassung, dass sich Artikel 15 letzter Absatz des Abkommens auf Beträge bezieht, die ausschließlich für das Recht

des Einflugs, des Ausflugs oder des Durchflugs erhoben werden, sodass Abgaben, mit denen ein Umweltschutzziel verfolgt wird und die mit der von dem Luftfahrzeug zurückgelegten Entfernung zusammenhängen, nicht verboten sind, sofern sie nicht diskriminierend sind.

B.29.8. Da mit der Steuer auf das Einsteigen in ein Luftfahrzeug ein Umweltschutzziel verfolgt wird, ihre Höhe je nach der zurückgelegten Entfernung variiert und ausländische Luftfahrzeuge ihr unter den gleichen Bedingungen unterliegen wie inländische Luftfahrzeuge, wird sie nicht von Artikel 15 letzter Satz des Chicagoer Abkommens verboten.

Folglich verstoßen die angefochtenen Bestimmungen nicht in diskriminierender Weise gegen Artikel 15 des Chicagoer Abkommens.

B.30. Der zweite Teil des zweiten Klagegrunds ist unbegründet.

Der dritte Klagegrund

B.31. Der dritte Klagegrund ist abgeleitet aus einem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit der Unternehmensfreiheit, die in den Artikeln II.3 und II.4 des Wirtschaftsgesetzbuches, in Artikel 6 § 1 VI Absatz 3 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 und in den Artikeln 16 und 52 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert ist, insofern die angefochtenen Bestimmungen die Unternehmensfreiheit der Luftfahrtunternehmen unverhältnismäßig beeinträchtigen würden. Die klagende Partei ist auch der Auffassung, dass die Steuer auf das Einsteigen in ein Luftfahrzeug gegen die EntschlieÙung des Rates der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation vom 9. Dezember 1996 « über Umweltabgaben und -steuern » verstößt.

B.32. Die EntschlieÙung des Rates der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation vom 9. Dezember 1996 « über Umweltabgaben und -steuern » ist nicht verbindlich.

Insofern er aus einem Verstoß gegen diese EntschlieÙung abgeleitet ist, ist der Klagegrund unbegründet.

B.33. Die angefochtenen Bestimmungen können die Unternehmensfreiheit der Luftfahrtunternehmen einschränken, da sie die Rentabilität bestimmter Flugstrecken beeinträchtigen und die Fluggesellschaften veranlassen können, sie nicht mehr zu bedienen.

B.34.1. Das Gesetz vom 28. Februar 2013, das Artikel II.3 des Wirtschaftsgesetzbuches eingeführt hat, hat das so genannte d'Allarde-Dekret vom 2.-17. März 1791 aufgehoben. Dieses Dekret, das die Handels- und Gewerbefreiheit gewährleistete, hat der Gerichtshof mehrmals in seine Prüfung anhand der Artikel 10 und 11 der Verfassung einbezogen.

B.34.2. Die Unternehmensfreiheit im Sinne von Artikel II.3 des Wirtschaftsgesetzbuches ist «unter Achtung der in Belgien geltenden internationalen Verträge, des allgemeinen rechtlichen Rahmens der Wirtschaftsunion und der Währungseinheit, so wie er durch oder aufgrund der internationalen Verträge und des Gesetzes festgelegt ist» (Artikel II.4 desselben Gesetzbuches) auszuüben.

Die Unternehmensfreiheit ist also in Verbindung mit den anwendbaren Bestimmungen des Rechts der Europäischen Union zu betrachten, sowie mit Artikel 6 § 1 VI Absatz 3 des Sondergesetzes vom 8. August 1980, anhand dessen der Gerichtshof - als Regel der Zuständigkeitsverteilung - eine direkte Prüfung vornehmen darf.

Schließlich wird die Unternehmensfreiheit ebenfalls durch Artikel 16 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union gewährleistet.

B.34.3. Der Gerichtshof hat die angefochtenen Bestimmungen also anhand der Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit der Unternehmensfreiheit zu prüfen.

B.34.4. Ohne dass es notwendig ist zu prüfen, ob die Charta der Grundrechte der Europäischen Union im vorliegenden Fall nach ihrem Artikel 51 anwendbar ist, kann der Verfassungsgerichtshof die Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union zu Artikel 16 dieser Charta berücksichtigen, da die unternehmerische Freiheit im Unionsrecht eine ähnliche Tragweite hat wie die Unternehmensfreiheit im belgischen Recht, die durch Artikel 6 § 1 VI Absatz 3 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 gewährleistet ist.

B.34.5. Die Unternehmensfreiheit kann nicht als eine absolute Freiheit angesehen werden. Sie verhindert nicht, dass der zuständige Gesetzgeber die Wirtschaftstätigkeit von Personen und Unternehmen regelt. Der Gesetzgeber würde nur unvernünftig auftreten, wenn er die Unternehmensfreiheit einschränken würde, ohne dass dies in irgendeiner Weise notwendig wäre oder wenn diese Einschränkung dem angestrebten Ziel gegenüber unverhältnismäßig wäre.

Die unternehmerische Freiheit « ist im Zusammenhang mit ihrer gesellschaftlichen Funktion zu sehen ». Sie kann daher « einer Vielzahl von Eingriffen der öffentlichen Gewalt unterworfen werden, die im allgemeinen Interesse die Ausübung der wirtschaftlichen Tätigkeit beschränken können » (EuGH, Große Kammer, 22. Januar 2013, C-283/11, *Sky Österreich GmbH*, ECLI:EU:C:2013:28, Randnrn. 45 und 46; Große Kammer, 21. Dezember 2016, C-201/15, *AGET Iraklis*, ECLI:EU:C:2016:972, Randnrn. 85 und 86).

B.35.1. Wenn die Maßnahme, die die Unternehmensfreiheit beeinträchtigt, zum Schutz eines anderen Grundrechts beiträgt, ist zu prüfen, ob es die angefochtenen Bestimmungen ermöglichen, ein angemessenes Gleichgewicht zwischen den betreffenden Rechten sicherzustellen (siehe bei entsprechender Anwendung: EuGH, Große Kammer, 22. Januar 2013, C-283/11, *Sky Österreich GmbH*, ECLI:EU:C:2013:28, Randnrn. 59 und 60).

Der Gesetzgeber verfügt über eine breite Ermessensbefugnis, wenn er bestimmt, wie die betreffenden Grundrechte in Einklang zueinander zu bringen sind.

B.35.2. Wie in B.1.3 erwähnt, wollte der Gesetzgeber durch die angefochtene Steuer insbesondere den Reisenden Anreize bieten, weniger umweltschädliche Verkehrsmittel als Flugzeuge zu benutzen. Mit dieser Steuer wollte er so zur Verwirklichung des Rechts auf den Schutz einer gesunden Umwelt, das in Artikel 23 Absatz 3 Nr. 4 der Verfassung vorgesehen ist, sowie zur Verwirklichung der Ziele einer nachhaltigen Entwicklung in deren sozialen, wirtschaftlichen und umweltbezogenen Aspekten gemäß Artikel 7*bis* der Verfassung beitragen.

B.36. Wie in B.2.2 erwähnt, variiert die Höhe der Steuer von 2 bis 10 Euro pro Fluggast je nach Entfernung des Bestimmungsortes.

In Anbetracht dieser Beträge und der in B.3 beschriebenen Befreiungen beruhen die angefochtenen Bestimmungen auf einem angemessenen Gleichgewicht zwischen der Unternehmensfreiheit und dem Recht auf den Schutz einer gesunden Umwelt.

B.37. Der dritte Klagegrund ist unbegründet.

Was die Rechtssache Nr. 7869 betrifft

B.38. Der einzige Klagegrund ist abgeleitet aus einem Verstoß gegen die Artikel 10, 11 und 172 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit Artikel 15 des Chicagoer Abkommens.

B.39. Im einem ersten Teil führen die klagenden Parteien an, dass mit der Steuer auf das Einsteigen in ein Luftfahrzeug die Fluggesellschaften und die Luftfahrtunternehmen des Sektors der Freizeitfliegerei gleich behandelt würden, ohne dass dafür eine vernünftige Rechtfertigung existiere.

B.40.1. Laut den angefochtenen Bestimmungen wird die Steuer auf das Einsteigen in ein Luftfahrzeug nur erhoben, wenn dieses einen Fluggast befördert, das heißt eine natürliche Person, die älter ist als zwei Jahre, und die Besatzung, einschließlich des Piloten, unterliegt nicht der Steuer. Folglich unterliegen Freizeitflüge ohne Fluggäste nicht der Steuer, gleich, welche Strecke zurückgelegt wird. Außerdem geht aus Artikel 160 § 2 Nr. 4 des Gesetzbuches der verschiedenen Gebühren und Steuern hervor, dass Freizeitflüge nicht betroffen sind, wenn sie nicht dazu benutzt werden, einen anderen Flughafen als den Abflughafen zu erreichen. Ein Freizeitflug, in dessen Rahmen Fluggäste an Bord gehen und der einen Rundflug in einem geografischen Gebiet macht, um anschließend zu seinem Abflughafen zurückzukehren, führt auch nicht zur Besteuerung.

B.40.2. Zwar verfügen Luftfahrtunternehmen des Sektors der Freizeitfliegerei nicht über die gleichen finanziellen Mittel wie die Fluggesellschaften und ihre privaten Luftfahrzeuge verbrauchen in der Regel weniger Treibstoff als die Luftfahrzeuge, über die diese Gesellschaften verfügen. Jedoch ist es in Anbetracht des Ziels, den Benutzern von Luftfahrzeugen, die von einem Flughafen zu einem anderen fliegen, Anreize zu bieten, um alternativen Verkehrsmitteln für ihre Reisen den Vorzug zu geben, sachdienlich, Freizeitflüge

der Steuer zu unterwerfen, wenn ein Fluggast von einem Punkt A zu einem Punkt B befördert wird. In diesem Fall konnte der Gesetzgeber die Freizeitflüge vernünftigerweise den Flügen zur Beförderung von Fluggästen gleichstellen.

B.40.3. Insoweit die klagenden Parteien anführen, dass im Gegensatz zu gewerblichen Flügen keine Alternativen für Freizeitflüge existierten, da das Ziel solcher Flüge sei, Zeit in der Luft zu verbringen, lassen sie außer Acht, dass die Steuer nur erhoben wird, wenn Fluggäste von einem Punkt A zu einem Punkt B befördert werden.

Der Gesetzgeber konnte vernünftigerweise den Standpunkt vertreten, dass es in Bezug auf Flüge, die Fluggäste von einem Punkt A zu einem Punkt B befördern, nicht notwendig ist, zwischen Flügen, deren Hauptziel es ist, Zeit in der Luft zu verbringen, und Flügen, deren Hauptziel die Beförderung von Fluggästen ist, zu unterscheiden.

B.41. Außerdem haben die angefochtenen Bestimmungen keine unverhältnismäßigen Folgen für den Sektor der Freizeitfliegerei, da mit Freizeitflügen gewöhnlich keine Fluggäste befördert werden und angesichts der Größe der Privatflugzeuge nur eine sehr geringe Anzahl von Fluggästen von ihnen befördert werden könnte.

B.42. Der erste Teil des einzigen Klagegrunds ist unbegründet.

B.43. Im zweiten Teil des einzigen Klagegrunds führen die klagenden Parteien an, dass die angefochtenen Bestimmungen zu einem ungerechtfertigten Behandlungsunterschied zwischen einerseits den Durchflügen und den fünf in Artikel 160 § 2 des Gesetzbuches der verschiedenen Gebühren und Steuern aufgezählten Flugkategorien, die nicht der Steuer unterliegen, und andererseits den Flügen, die von Luftfahrzeugen im Freizeitrahmen durchgeführt werden und die der Steuer unterliegen, führten.

Sie führen weiterhin an, dass die angefochtenen Bestimmungen nicht vereinbar seien mit dem Chicagoer Abkommen.

B.44.1. Der Behandlungsunterschied zwischen Flügen, die von einem Flughafen in Belgien abfliegen, und den Reisen, die einen Anschlussflug in Belgien umfassen, beruht auf

einem objektiven Kriterium, nämlich der Funktion des Flughafens als Zwischenstation oder als Abflugort.

B.44.2. Wie in B.27.1 erwähnt, ist die Befreiung von Reisen, die einen Anschlussflug oder eine Zwischenlandung in Belgien umfassen, im Hinblick auf das Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit der Flughäfen in Belgien zu erhalten, sachdienlich.

B.44.3. Aus dem in B.41 Erwähnten geht hervor, dass die angefochtenen Bestimmungen, insofern sie Freizeitflüge nicht von der Steuer befreien, keine unverhältnismäßigen Folgen für den Sektor der Freizeitfliegerei haben.

B.45.1. Der Behandlungsunterschied zwischen einerseits den Flügen, für die belgische oder ausländische Militärflugzeuge verwendet werden, den Flügen, für die Luftfahrzeuge, die für einen staatlichen Dienst wie die Polizei oder den Zoll bestimmt sind, verwendet werden, den lokalen Motorschirm-Flügen, die in Artikel 1 des königlichen Erlasses vom 10. Juni 2014 erwähnt sind, den Flügen, die von demselben Flughafen starten und dort ohne Zwischenlandung wieder landen, und den Flügen im Hinblick auf die Ausübung einer beruflichen Tätigkeit im Luftraum, für die die Nutzung eines Luftfahrzeugs notwendig oder am effizientesten ist, und andererseits den anderen Flügen, einschließlich der Freizeitflüge, die von einem Privatflugzeug, das Fluggäste von einem Punkt A zu einem Punkt B befördert, unternommen werden, beruht ebenfalls auf einem objektiven Kriterium, nämlich dem Zweck und den Eigenschaften des Flugs.

B.45.2. Die militärischen Flüge und Flüge, die für einen Auftrag des öffentlichen Dienstes bestimmt sind, sind von der Steuer befreit, damit die Tätigkeiten im allgemeinen Interesse, zu deren Umsetzung sie beitragen, nicht behindert werden.

B.45.3. Die Flüge, die im Hinblick auf die Ausübung einer beruflichen Tätigkeit im Luftraum, für die die Nutzung eines Luftfahrzeugs notwendig oder am effizientesten ist, durchgeführt werden, sind zum Beispiel Schulungsflüge künftiger Piloten und Flüge zur Luftüberwachung von Versorgungsnetzen, beruflichen Luftaufnahmen oder Filmaufnahmen von Sportwettkämpfen (*Parl. Dok.*, Kammer, 2021-2022, DOC 55-2522/001, S. 38).

Durch die Befreiung dieser Tätigkeiten von der Steuer wollte der Gesetzgeber Tätigkeiten nicht besteuern, bei denen die Nutzung eines alternativen Verkehrsmittels wenig Sinn machen würde.

B.45.4. Wie in B.3.3 erwähnt, sind « lokale Flüge » im Sinne des königlichen Erlasses vom 10. Juni 2014 Flüge, die « um einen Flugplatz oder um ein Gelände für Motorschirme herum in einer Entfernung, dass die Wahrnehmung optischer Signale dieses Geländes noch möglich ist » unternommen werden (Artikel 1 des königlichen Erlasses vom 10. Juni 2014).

Ebenso wie Flüge, die von demselben Flughafen starten und dort ohne Zwischenlandung wieder landen, sind diese Flüge nicht für die Beförderung von Fluggästen von einem Flughafen zu einem anderen bestimmt, sodass keine alternativen Verkehrsmittel existieren, um dieselbe Aufgabe zu erfüllen.

B.46. Aus den in B.40.1 bis B.40.3 erwähnten Gründen konnte der Gesetzgeber vernünftigerweise den Standpunkt vertreten, dass es nicht erforderlich ist, eine weitere Befreiung für Freizeitflüge, die Fluggäste von einem Flughafen zu einem anderen befördern, vorzusehen.

B.47. Schließlich geht aus dem in B.29 Erwähnten hervor, dass die vorerwähnten Befreiungen ebenfalls vereinbar sind mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 15 des Chicagoer Abkommens.

B.48. Der zweite Teil des einzigen Klagegrunds ist unbegründet.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

weist die Klagen zurück.

Erlassen in französischer, niederländischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 30. November 2023.

Der Kanzler,

Der Präsident,

N. Dupont

P. Nihoul