

Geschäftsverzeichnismrn. 6844, 6845, 6849,  
6850 und 6851

Entscheid Nr. 48/2019  
vom 19. März 2019

ENTSCHEIDSAUSZUG

---

*In Sachen:* Vorabentscheidungsfragen in Bezug auf Artikel 35<sup>septies</sup> § 2 des Gesetzes vom 26. März 1971 über den Schutz des Oberflächenwassers gegen Verschmutzung und Artikel 28<sup>quater</sup> § 2 Absatz 1 Nr. 2 des Dekrets der Flämischen Region vom 24. Januar 1984 über Maßnahmen bezüglich der Grundwasserwirtschaft, gestellt vom Appellationshof Gent.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten A. Alen und F. Daoût, und den Richtern T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, J. Moerman und M. Pâques, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Präsidenten A. Alen,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

\*

\* \*

### I. *Gegenstand der Vorabentscheidungsfragen und Verfahren*

In fünf Entscheidungen vom 30. Januar 2018 in Sachen der « Tapibel » AG gegen die « Vlaamse Milieumaatschappij », deren Ausfertigungen am 8. Februar 2018 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen sind, hat der Appellationshof Gent folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstoßen Artikel 35*septies* § 2 des Gesetzes vom 26. März 1971 über den Schutz des Oberflächenwassers gegen Verschmutzung und Artikel 28*quater* § 2.2 [zu lesen ist: § 2 Absatz 1 Nr. 2] des Dekrets vom 24. Januar 1984 über Maßnahmen bezüglich der Grundwasserwirtschaft gegen den in den Artikeln 10 und 11 der Verfassung verankerten Gleichheitsgrundsatz in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention, insofern diese Artikel dahin angewandt würden, dass die nach diesen Artikeln pauschal berechnete Durchflussmenge einer Grundwassergewinnung, deren Verbrauch nicht gemessen oder registriert wird und deren Genehmigung keine Durchflussmenge erwähnt oder für die eine solche Genehmigung nicht vorliegt, nicht von einem Richter mit voller Rechtsprechungsbefugnis geprüft werden dürfte, der dabei die Berechnung auf ihre offensichtliche Unverhältnismäßigkeit oder offensichtliche Unvernünftigkeit hin beurteilen darf? ».

Diese unter den Nummern 6844, 6845, 6849, 6850 und 6851 ins Geschäftsverzeichnis des Gerichtshofes eingetragenen Rechtssachen wurden verbunden.

(...)

### III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1. Die Vorabentscheidungsfrage bezieht sich auf Artikel 35*septies* § 2 des Gesetzes vom 26. März 1971 über den Schutz des Oberflächenwassers gegen Verschmutzung und Artikel 28*quater* § 2 Absatz 1 Nr. 2 des Dekrets der Flämischen Region vom 24. Januar 1984 über Maßnahmen bezüglich der Grundwasserwirtschaft in der Fassung ihrer Anwendung in der Flämischen Region in den Abgab Jahren 2009 bis 2013. Diese Bestimmungen regelten die Weise, wie der Betrag der Abgabe für Wasserverschmutzung ermittelt wurde.

B.2.1. Die Umweltabgaben für Wasserverschmutzung waren in der Flämischen Region in Kapitel III*bis* des vorerwähnten Gesetzes vom 26. März 1971 mit der Überschrift « Sonderbestimmungen für die Flämische Region in Bezug auf die Abgaben für Wasserverschmutzung » geregelt.

Artikel 35*bis* § 1 dieses Gesetzes bestimmte, dass die « Vlaamse Milieumaatschappij » für die Veranlagung, die Erhebung und die Beitreibung der Abgabe für Wasserverschmutzung und die Kontrolle hinsichtlich der Einhaltung der Abgabepflichten zuständig war. Kraft Artikel 35*bis* § 3 Absatz 1 desselben Gesetzes war jeder, der in Flandern Wasser von einer öffentlichen Wasserversorgungsgesellschaft bezog und/oder eine eigene Anlage zur Wassergewinnung besaß und/oder Abwasser einleitete, ungeachtet der Herkunft des Wassers, abgabepflichtig.

Artikel 35*ter* § 1 bestimmte, dass der Abgabebetrag wie folgt festzulegen war:  $H = N \times T$ , wobei H den Betrag der geschuldeten Abgabe für Wasserverschmutzung darstellte, N die Schmutzlast in Verschmutzungseinheiten, berechnet auf der Grundlage einer der in den Abschnitten 3, 4, 5 und 6 des Gesetzes festgelegten Berechnungsmethoden, verursacht im Jahr vor dem Abgabensjahr, und T für den im Paragraphen 2 erwähnten Betrag des Einheitstarifs der Abgabe.

Entsprechend der Situation, in der sich der Abgabepflichtige befand, sah das Gesetz unterschiedliche Formeln zur Berechnung der Anzahl Verschmutzungseinheiten vor. Für die so genannten Kleinverbraucher wurde die Schmutzlast grundsätzlich auf der Grundlage des Wasserverbrauchs berechnet (Artikel 35*quater*). Für Großverbraucher geschah dies auf der Grundlage von Mess- und Probeergebnissen des von ihnen eingeleiteten Abwassers, das heißt auf der Grundlage der tatsächlichen Schmutzlast des Wassers (Artikel 35*quinquies*). Wenn die Angaben zu dem eingeleiteten Abwasser, die zur Anwendung dieser Methode notwendig waren, nicht oder nur unvollständig vorlagen, wurde die Schmutzlast auf der Grundlage von Umrechnungskoeffizienten berechnet (Artikel 35*septies*).

B.2.2. Die pauschale Berechnungsmethode im Sinne von Artikel 35*septies* berücksichtigte bei der Berechnung der Schmutzlast den in Rechnung gestellten Wasserverbrauch sowie das auf andere Weise empfangene Wasser, einschließlich des aufgenommenen Grundwassers. Kraft Artikel 35*septies* § 2 Absatz 2 Nr. 2 entsprach die aufgenommene Grundwassermenge grundsätzlich dem Volumen, das mittels einer ständigen Durchflussmessung mit Registrierung gemessen wurde.

Wenn der Abgabepflichtige die aufgenommene Grundwassermenge nicht mittels einer solchen Durchflussmessung hinsichtlich des vollständigen Jahres vor dem Abgabensjahr

nachweisen konnte, wurde unwiderlegbar vermutet, dass diese Menge dem Grundwasservolumen entsprach, das nach Artikel 28<sup>quater</sup> § 2 des vorerwähnten Dekrets vom 24. Januar 1984 bestimmt wurde. Nach dieser Bestimmung entsprach die aufgenommene Grundwassermenge der in der Genehmigung erwähnten Menge beziehungsweise - wenn die Grundwassergewinnung für das betreffende Jahr nicht genehmigt worden war oder wenn in der Genehmigung keine zulässige Menge erwähnt war - der Summe der Höchstkapazität der Pumpen, multipliziert mit T, wobei T bei nicht zeitgebundenen Tätigkeiten und bei Tätigkeiten von unbestimmter Dauer 2.000 entsprach.

B.2.3. Die vorerwähnten Bestimmungen des Gesetzes 26. März 1971 über den Schutz des Oberflächenwassers gegen Verschmutzung und des Dekrets vom 24. Januar 1984 über Maßnahmen bezüglich der Grundwasserwirtschaft wurden mit Wirkung zum 1. Januar 2019 durch die Artikel 4 und 6 des Dekrets vom 30. November 2018 « zur Bestätigung der Koordination der wasserrechtlichen Vorschriften im Dekret vom 18. Juli 2003 über die integrale Wasserpolitik und zur Aufhebung der koordinierten Vorschriften » aufgehoben.

Diese Aufhebung hat keine Auswirkungen auf den Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage.

B.3. Aus den Verweisungsentscheiden ergibt sich, dass *vorliegend* ein Großverbraucher beteiligt ist, gegenüber dem die « Vlaamse Milieumaatschappij » für die Festlegung des Abgabebetrags für Wasserverschmutzung die pauschale Berechnungsmethode gemäß Artikel 35<sup>septies</sup> des Gesetzes vom 26. März 1971 und Artikel 28<sup>quater</sup> § 2 Absatz 1 Nr. 2 des Dekrets vom 24. Januar 1984 zugrunde gelegt hat, bei der die aufgenommene Grundwassermenge anhand der Höchstkapazität der Wasserpumpen berechnet wird, und zwar weil der Abgabepflichtige bezüglich der betreffenden Abgabengänge weder die eingeleitete Abwassermenge noch die aufgenommene Grundwassermenge mit den erforderlichen Messdaten nachgewiesen habe noch eine Genehmigung für die Grundwassergewinnung vorhanden gewesen sei.

B.4. Das vorlegende Rechtsprechungsorgan fragt den Gerichtshof, ob Artikel 35<sup>septies</sup> § 2 des Gesetzes vom 26. März 1971 und Artikel 28<sup>quater</sup> § 2 Absatz 1 Nr. 2 des Dekrets vom 24. Januar 1984 mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention vereinbar seien, « insofern diese Artikel dahin

angewandt würden, dass die nach diesen Artikeln pauschal berechnete Durchflussmenge einer Grundwassergewinnung, deren Verbrauch nicht gemessen oder registriert wird und deren Genehmigung keine Durchflussmenge erwähnt oder für die eine solche Genehmigung nicht vorliegt, nicht von einem Richter mit voller Rechtsprechungsbefugnis geprüft werden dürfte, der dabei die Berechnung auf ihre offensichtliche Unverhältnismäßigkeit oder offensichtliche Unvernünftigkeit hin beurteilen darf ».

B.5. Die Flämische Regierung ist der Ansicht, dass die in Frage stehenden Bestimmungen nicht in den Anwendungsbereich von Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention fallen. Es handle sich nämlich lediglich um eine Steuerstreitigkeit, die mit keinen Strafsanktionen im Sinne von Artikel 6 dieser Konvention verbunden sei.

B.6.1. Bei der betreffenden Abgabe, die keine Gegenleistung für eine Dienstleistung darstellt, die gegenüber einem einzelnen Abgabepflichtigen erbracht wird, handelt es sich um eine Steuer. Eine solche Steuer fällt nur insofern in den Anwendungsbereich von Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention, als sie den Charakter einer Strafsanktion im Sinne dieser Bestimmung hat.

B.6.2. Aufgrund der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte handelt es sich bei einer Maßnahme um eine strafrechtliche Sanktion im Sinne von Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention, wenn sie nach der Qualifikation des innerstaatlichen Rechts einen strafrechtlichen Charakter aufweist oder wenn aus der Art der Straftat, nämlich der allgemeinen Tragweite sowie der präventiven und repressiven Zielsetzung der Bestrafung, hervorgeht, dass es sich um eine strafrechtliche Sanktion handelt, oder auch wenn aus der Art und der Schwere der Sanktion, die dem Betroffenen auferlegt wird, hervorgeht, dass sie einen bestrafenden und somit abschreckenden Charakter aufweist (EuGHMR, Große Kammer, 23. November 2006, *Jussila gegen Finnland*).

Der Gerichtshof prüft, ob die gemäß den in Frage stehenden Bestimmungen pauschal ermittelte Abgabe für Wasserverschmutzung den vorerwähnten Kriterien entspricht und als Strafsanktion im Sinne der Europäischen Menschenrechtskonvention einzustufen ist.

B.7.1. Die Umweltabgaben auf Wasserverschmutzung bezwecken einerseits eine Begrenzung der Wasserverschmutzung und andererseits die Finanzierung und Verteilung der finanziellen Lasten infolge der Umweltverschmutzung nach dem Verursacherprinzip.

In der Begründung zum Dekretsentwurf, der zu dem Dekret vom 21. Dezember 1990 « zur Festlegung haushaltstechnischer Bestimmungen sowie von Bestimmungen zur Begleitung des Haushalts 1991 » geführt hat, durch das der in Frage stehende Artikel 35*septies* in das Gesetz vom 26. März 1971 eingefügt wurde, wurde diesbezüglich angeführt:

« Umweltabgaben sind daher nicht nur ein Mittel, um die kollektiven Maßnahmen zur Bekämpfung der Umweltverschmutzung ganz oder teilweise zu finanzieren, sondern auch und vor allem ein politisches Instrument, um die Verursacher zu veranlassen, die von ihnen verursachte Verschmutzung an der Quelle zu begrenzen » (*Parl. Dok.*, Flämischer Rat, 1990-1991, Nr. 424/1, S. 10).

Insbesondere bezüglich der pauschalen Berechnungsmethode im Sinne des in Frage stehenden Artikels 35*septies* des Gesetzes vom 26. März 1971 heißt es in den Vorarbeiten zum Dekret vom 19. Dezember 2003 zur Festlegung von Bestimmungen zur Begleitung des Haushalts 2004, das diese Bestimmung abgeändert hat:

« Afin d'obtenir un traitement égal de tous les redevables et afin de donner à l'administration chargée d'établir la taxe davantage de sécurité par rapport au débit indiqué, les grands consommateurs sont incités à prouver le débit déversé sur la base d'un enregistrement continu du débit.

Si le redevable n'applique pas ce système, il est nécessaire d'instaurer certaines présomptions. Celles-ci visent, d'une part, à avoir un effet dissuasif et à inciter les redevables de la taxe à procéder à un enregistrement continu du débit et, d'autre part, à donner à l'administration des garanties par rapport à la fiabilité des éléments à utiliser pour le calcul de la taxe.

En outre, pour obtenir une meilleure adéquation entre les taxes sur les eaux usées et les taxes sur le captage, il est prévu qu'en l'absence de compteurs, la quantité d'eau souterraine ou d'eau de surface pompée est réputée égale au volume pris en considération pour établir la taxe sur les eaux souterraines et sur le captage » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2003-2004, Nr. 1948/13, S. 7).

B.7.2. Die Maßnahme ist weder aufgrund des Ortes der in Frage stehenden Bestimmungen innerhalb der Rechtsordnung als Strafsanktion einzustufen noch wurde sie als eine solche in den Vorarbeiten eingestuft.

Wie sich aus den vorerwähnten Vorarbeiten ergibt, sollen die Umweltabgaben für Wasserverschmutzung eine Abnahme der Wasserverschmutzung (Ermutigungsfunktion) und die Finanzierung der Verteilung der finanziellen Lasten infolge der Umweltverschmutzung (Umverteilungsfunktion) im Sinne des Verursacherprinzips bewirken. Im Allgemeinen scheint er im Bereich der Umweltabgaben untrennbar mit dem vom Dekretgeber verfolgten Ziel verbunden zu sein, das Verhalten des Steuerpflichtigen so zu beeinflussen, dass Umweltverschmutzung unterlassen wird. Die pauschale Berechnungsmethode soll insbesondere die Abgabepflichtigen ermutigen, einen Durchflussmesser zu montieren, während der Verwaltung die Möglichkeit gegeben wird, die Bemessungsgrundlage pauschal festzulegen, wenn die erforderlichen Messdaten fehlen. Die in Frage stehenden Bestimmungen verfolgen mithin ein im Wesentlichen ermutigendes und kein repressives Ziel.

Die pauschale Berechnungsmethode kann zwar zur Folge haben, dass bei der Festlegung des Abgabebetrags eine größere Menge an aufgenommenem Grundwasser zugrunde gelegt wird, als tatsächlich aufgenommen wurde. Indem im Falle des Fehlens der erforderlichen Messdaten das objektive und individualisierbare Element der Höchstkazität der Wasserpumpe zugrunde gelegt wird, hat die in Frage stehende Maßnahme gleichwohl keine derart schwerwiegenden Folgen, dass sie als Strafsanktion eingestuft werden müsste.

B.7.3. Die in Frage stehende Maßnahme kann folglich nicht als Strafsanktion im Sinne von Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention angesehen werden, sodass sie nicht in den Anwendungsbereich dieser Bestimmung fällt.

B.8. Der Gerichtshof muss noch prüfen, ob die in Frage stehenden Bestimmungen gegen den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung verstoßen, wenn sie im Sinne des vorliegenden Rechtsprechungsorgans ausgelegt werden.

B.9. Eine Abgabe, die auf dem Verursacherprinzip beruht, berücksichtigt den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung nur dann, wenn sie diejenigen trifft, die verschmutzen, und wenn sie das Maß, in dem jeder Abgabepflichtige zu der Belastung beiträgt, die mit der Steuer bekämpft werden soll, berücksichtigt.

B.10.1. Wenn bei der Berechnung der Abgabe nicht das Maß, in dem der Abgabepflichtige zur Belastung beiträgt, berücksichtigt würde, wäre die Maßnahme folglich unverhältnismäßig gegenüber der mit dieser Abgabe angestrebten Zielsetzung des Schutzes einer gesunden Umwelt.

B.10.2. Im vorliegenden Fall können für die Großverbraucher verschiedene Formeln zur Berechnung der Verschmutzungseinheiten angewandt werden. Grundsätzlich geschieht diese Berechnung auf der Grundlage von Mess- und Probeergebnissen des von ihnen eingeleiteten Abwassers, das heißt auf der Grundlage der tatsächlichen Schmutzlast des Wassers (Artikel 35*quinquies*). Abgabepflichtige, die die Anwendung dieser Berechnungsmethode wünschen, müssen selbst für Mess- und Probeergebnisse sorgen, die auf Messungen beruhen, die der betreffende Abgabepflichtige auf eigene Initiative bei einem von der Regierung anerkannten Labor in Auftrag gibt.

Nur dann, wenn die benötigten Angaben zu dem eingeleiteten Abwasser nicht oder unvollständig vorliegen, wird die Schmutzlast auf der Grundlage von Umrechnungskoeffizienten berechnet (Artikel 35*septies*), wobei die pauschalen Formeln angewandt werden, bei denen der in Rechnung gestellte Wasserverbrauch und das auf andere Weise gewonnene Wasser zugrunde gelegt werden. Bei dieser subsidiären Berechnungsmethode wird grundsätzlich die tatsächlich aufgenommene Grundwassermenge zugrunde gelegt, wobei der Abgabepflichtige diese Menge anhand einer ständigen Durchflussmessung nachweisen muss. Wenn der Abgabepflichtige dies nicht nachweisen kann, wird die aufgenommene Grundwassermenge auf Jahresbasis zugrunde gelegt, die sich aus der Genehmigung ergibt. Nur als letztes Mittel wird die nominale Höchstkapazität der Pumpen zugrunde gelegt, nämlich dann, wenn keine Genehmigung vorliegt oder Angaben zu der aufgenommenen Grundwassermenge in der Genehmigung fehlen.

B.11. Daher wird bei der Berechnung der Abgabe grundsätzlich das Maß, in dem der Abgabepflichtige zur Belastung beiträgt, berücksichtigt.

Der Umstand, dass pauschale Berechnungsmethoden angewandt werden, wenn die Mess- und Probeergebnisse nicht oder nicht vollständig vorliegen, ohne dass die Verwaltung oder der Richter den so ermittelten Betrag reduzieren können, wenn der Abgabepflichtige die tatsächlich aufgenommene Grundwassermenge dennoch auf eine andere Weise

nachweisen kann, hat kein solches Gewicht, dass die in Frage stehenden Bestimmungen dadurch sachlich ungerechtfertigt sind.

B.12. Die Vorabentscheidungsfrage ist verneinend zu beantworten.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Artikel 35<sup>septies</sup> § 2 des Gesetzes vom 26. März 1971 über den Schutz des Oberflächenwassers gegen Verschmutzung und Artikel 28<sup>quater</sup> § 2 Absatz 1 Nr. 2 des Dekrets der Flämischen Region vom 24. Januar 1984 über Maßnahmen bezüglich der Grundwasserwirtschaft verstoßen nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung.

Erlassen in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 19. März 2019.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) A. Alen