

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

12. maj 2011 *

I sag C-176/09,

angående et annullationssøgsmål i henhold til artikel 230, stk. 1, EF, anlagt den 15. maj 2009,

Storhertugdømmet Luxembourg ved C. Schiltz, som befuldmægtiget, bistået af
avocat P. Kinsch,

sagsøger,

støttet af:

Den Slovakiske Republik ved B. Ricziová, som befuldmægtiget,

intervenient,

* Processprog: fransk.

mod

Europa-Parlamentet ved A. Troupiotis og A. Neergaard, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

Rådet for Den Europæiske Union ved E. Karlsson og M. Moore, som befuldmægtigede,

sagsøgte,

støttet af:

Europa-Kommissionen ved K. Simonsson og C. Vrignon, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenient,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, K. Lenaerts, og dommerne R. Silva de Lapuerta, G. Arestis, J. Malenovský og T. von Danwitz (refererende dommer),

generaladvokat: P. Mengozzi
justitssekretær: fuldmægtig R. Şereş,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 21. oktober 2010,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 16. december 2010,

afsagt følgende

Dom

- ¹ Med dette søgsmål har Storhertugdømmet Luxembourg nedlagt påstand om, at Domstolen annullerer Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/12/EF af 11. marts 2009 om lufthavnsafgifter (EUT L 70, s. 11) med den begrundelse, at direktivet udgør en tilsidesættelse af principperne om ligebehandling, proportionalitet og subsidiaritet.

Retsforskrifter

- ² Direktiv 2009/12 blev vedtaget på grundlag af artikel 80, stk. 2, EF.

- 3 Tredje punktum i første betragtning til direktivet lyder således: »Lufthavnsdriftsorganer, der leverer faciliteter og tjenesteydelser, for hvilke der opkræves lufthavnsafgifter, bør bestræbe sig på at operere på et omkostningseffektivt grundlag.«
- 4 Første punktum i anden betragtning til direktivet fastslår, at »[d]et er nødvendigt at fastlægge en fælles ramme for regulering af de centrale aspekter af lufthavnsafgifter og den måde, hvorpå afgifterne fastsættes, da der i mangel af en sådan ramme er risiko for, at grundlæggende krav i forholdet mellem lufthavnsdriftsorganerne og lufthavnsbrugerne ikke opfyldes«.
- 5 Med hensyn til anvendelsesområdet for direktiv 2009/12 har tredje og fjerde betragtning følgende ordlyd:

»(3) Dette direktiv bør gælde for lufthavne [...] over en vis minimumsstørrelse, da forvaltningen og finansieringen af små lufthavne ikke kræver, at der anvendes en fællesskabsramme.

- (4) I en medlemsstat, hvor ingen lufthavn har den krævede minimumsstørrelse, for at dette direktiv finder anvendelse, indtager den lufthavn med flest passagerbevægelser en så privilegeret stilling som indrejsested til den pågældende medlemsstat, at det er nødvendigt at lade dette direktiv finde anvendelse på denne lufthavn for at sikre overholdelsen af visse grundlæggende principper i forholdet mellem lufthavnens driftsorgan og dens brugere, navnlig hvad angår afgifters gennemsigtighed og ikke-diskrimination af lufthavnens brugere.«

6 15. betragtning til direktiv 2009/12 lyder således:

»Lufthavnsdriftsorganer bør have mulighed for at anvende lufthavnsafgifter, der svarer til den infrastruktur og/eller det serviceniveau, der tilbydes, eftersom de pågældende luftfartsselskaber har en legitim interesse i at kræve ydelser fra lufthavnsdriftsorganet, der svarer til pris/kvalitetsforholdet. Imidlertid bør alle luftfartsselskaber, der ønsker det, have adgang til infrastruktur og ydelser på ikke-diskriminerende vilkår og i differentieret udstrækning. Hvis efterspørgslen er større end udbuddet, bør der gives adgang på grundlag af objektive og ikke-diskriminerende kriterier, der opstilles af lufthavnsdriftsorganet. Enhver differentiering i lufthavnsafgifterne bør være gennemskuelig, objektiv og baseret på utvetydige kriterier.«

7 19. betragtning til direktivet har følgende ordlyd:

»Målet for dette direktiv, nemlig at fastlægge fælles principper for opkrævning af lufthavnsafgifter i Fællesskabets lufthavne, kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne, da der ikke kan opnås en ensartet løsning i hele Fællesskabet, hvis lufthavnsafgiftssystemerne fastlægges på nationalt plan, og kan derfor på grund af handlingens omfang og virkninger bedre nås på fællesskabsplan; Fællesskabet kan derfor træffe foranstaltninger i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet, jf. traktatens artikel 5. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, jf. nævnte artikel, går dette direktiv ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål.«

8 I henhold til artikel 1, stk. 1 og 2, fastlægger direktivet »fælles principper for opkrævning af lufthavnsafgifter i Fællesskabets lufthavne« og »gælder for alle lufthavne, som er beliggende på et område, der er omfattet af [EF-] traktaten, og som er åbne for

erhvervsmæssig trafik, hvor den årlige trafik overstiger 5 mio. passagerbevægelser, og for den lufthavn i hver medlemsstat, der har flest passagerbevægelser«.

- 9 Ifølge artikel 2, nr. 4), i direktiv 2009/12 anses for en lufthavnsafgift »en afgift, som lufthavnsbrugerne betaler til lufthavnsdriftsorganet for brug af de faciliteter og tjenesteydelser, der udelukkende stilles til rådighed af lufthavnsdriftsorganet, og som er knyttet til landing, start, afmærkning af flyvepladsen, parkering af fly samt passager- og fragtekspedition«.
- 10 I direktivets artikel 3, tredje punktum, bestemmes, at »[m]edlemsstaterne sikrer, at lufthavnsafgifterne ikke medfører forskelsbehandling af lufthavnsbrugere«.
- 11 I denne henseende bestemmer direktiv 2009/12, at der indføres en obligatorisk procedure for samråd mellem det pågældende lufthavnsdriftsorgan og lufthavnsbrugerne eller disses repræsentanter eller sammenslutninger, og en klageadgang. Vedrørende disse fremgangsmåder bestemmer direktivets artikel 6:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at der indføres en obligatorisk procedure for regelmæssigt samråd mellem lufthavnsdriftsorganet og lufthavnsbrugerne eller disses repræsentanter eller sammenslutninger om, hvordan lufthavnsafgiftssystemet skal fungere, om lufthavnsafgifternes størrelse og eventuelt om kvaliteten af de tjenesteydelser, der stilles til rådighed. Et sådant samråd skal finde sted mindst én gang om året, medmindre andet er aftalt under det seneste samråd. Når der er indgået en flerårig aftale mellem lufthavnsdriftsorganet og lufthavnsbrugerne, skal samråd finde sted i henhold til denne aftale. Medlemsstaterne bevarer retten til at anmode om hyppigere samråd.

2. Medlemsstaterne sikrer, at ændringer i en lufthavns afgiftssystem eller i afgiftsniveauet så vidt muligt sker efter aftale mellem lufthavnsdriftsorganet og lufthavnsbrugerne. Til dette formål forelægger lufthavnsdriftsorganet, senest fire måneder før ændringen skal træde i kraft, ethvert forslag om ændring af lufthavnens afgiftssystem eller afgiftsniveauet for lufthavnsbrugerne sammen med en begrundelse for de påtænkte ændringer, medmindre der foreligger særlige omstændigheder, der skal begrundes over for lufthavnsbrugerne. Lufthavnsdriftsorganet holder samråd om de påtænkte ændringer med lufthavnsbrugerne og tager hensyn til disses synspunkter, før der træffes afgørelse om ændringerne. Lufthavnsdriftsorganet skal normalt offentliggøre sin afgørelse eller anbefaling senest to måneder før, den træder i kraft. Lufthavnsdriftsorganet skal begrunde sin afgørelse, set i forhold til lufthavnsbrugerne synspunkter, hvis lufthavnsdriftsorganet og lufthavnsbrugerne ikke er nået til enighed om de foreslåede ændringer.

3. Medlemsstaterne sikrer, at begge parter i tilfælde af uenighed om en afgørelse om lufthavnsafgifter, der er truffet af lufthavnsdriftsorganet, kan klage til den uafhængige tilsynsmyndighed, jf. artikel 11, som derpå undersøger begrundelsen for ændringen af lufthavnsafgiftssystemet eller afgiftsniveauet.

4. Beslutter lufthavnsdriftsorganet at ændre lufthavnsafgiftssystemet eller -niveauet, og indbringes denne afgørelse for den uafhængige tilsynsmyndighed, træder ændringen ikke i kraft, før denne myndighed har undersøgt sagen. Den uafhængige tilsynsmyndighed træffer senest fire uger efter, at en sag er indbragt for den, en foreløbig afgørelse om ikrafttrædelsen af lufthavnsafgiftsændringen, medmindre den endelige afgørelse kan træffes inden for samme frist.

5. En medlemsstat kan beslutte ikke at anvende stk. 3 og 4 i forbindelse med ændringer af lufthavnsafgifternes niveau eller struktur i de lufthavne, for hvilke:

- a) national lovgivning foreskriver en obligatorisk procedure, ifølge hvilken lufthavnsafgifter eller det maksimale niveau for lufthavnsafgifter fastsættes eller godkendes af den uafhængige tilsynsmyndighed, eller
- b) national lovgivning foreskriver en obligatorisk procedure, ifølge hvilken den uafhængige tilsynsmyndighed regelmæssigt eller efter anmodning fra interesserede parter undersøger spørgsmålet om effektiv konkurrence i de berørte lufthavne. Hvis en sådan undersøgelse giver grundlag herfor, bestemmer medlemsstaten, at lufthavnsafgifterne eller det maksimale niveau for lufthavnsafgifter fastlægges eller godkendes af den uafhængige tilsynsmyndighed. En sådan bestemmelse gælder på grundlag af den uafhængige tilsynsmyndigheds undersøgelse, så længe det er nødvendigt.

[...]«

- 12 Hver gang samråd skal holdes, skal lufthavnsdriftsorganet i medfør af artikel 7, stk. 1, i direktiv 2009/12, forelægge hver enkelt lufthavnsbruger eller lufthavnsbrugernes repræsentanter eller sammenslutninger oplysninger om, hvilke elementer der tjener som grundlag for fastsættelsen af systemet eller niveauet for samtlige lufthavnsafgifter, der opkræves i hver lufthavn af lufthavnsdriftsorganet.
- 13 Med hensyn til indførelsen og den uafhængige tilsynsmyndigheds drift bestemmer artikel 11, stk. 1-3 og 5, i direktiv 2009/12:

»1. Medlemsstaterne udpeger eller opretter en uafhængig myndighed som national uafhængig tilsynsmyndighed, der skal sikre, at de foranstaltninger, der træffes for at efterkomme dette direktiv, anvendes korrekt, samt mindst varetage de opgaver, det pålægges i henhold til artikel 6. Denne myndighed kan være den samme som den, medlemsstaten pålægger at varetage gennemførelsen af de yderligere reguleringsforanstaltninger, der henvises til i artikel 1, stk. 5, herunder godkendelse af

afgiftssystemet og/eller lufthavnsafgiftsniveauet, forudsat at myndigheden opfylder kravene i nærværende artikels stk. 3.

2. Dette direktiv må ikke være til hinder for, at den uafhængige tilsynsmyndighed under eget tilsyn og fulde ansvar og under overholdelse af national lovgivning uddelegerer gennemførelsen af dette direktiv til andre uafhængige tilsynsmyndigheder, forudsat at gennemførelsen finder sted i overensstemmelse med de samme standarder.

3. Medlemsstaterne garanterer, at den uafhængige tilsynsmyndighed er uafhængig, ved at sikre, at den er retligt adskilt fra og funktionelt uafhængig af lufthavnsdriftsorganerne og luftfartsselskaberne. Medlemsstater, som bevarer ejerskab til lufthavne, lufthavnsdriftsorganer eller luftfartsselskaber eller kontrol over lufthavnsdriftsorganer eller luftfartsselskaber, sikrer også, at de funktioner, der er knyttet til ejerskabet eller kontrollen, ikke overdrages til den uafhængige tilsynsmyndighed. Medlemsstaterne sikrer, at de uafhængige tilsynsmyndigheder udøver deres beføjelser på en upartisk og gennemskelig måde.

[...]

5. Medlemsstaterne kan indføre en finansieringsmekanisme for den uafhængige tilsynsmyndighed, som kan omfatte opkrævning af en afgift på lufthavnsbrugere og lufthavnsdriftsorganer.«

¹⁴ I henhold til artikel 12, stk. 1, i direktiv 2009/12 forelægger Europa-Kommissionen senest den 15. marts 2013 Europa-Parlamentet og Rådet en rapport om anvendelsen af dette direktiv, med en vurdering af fremskridt med hensyn til at opfylde dets mål.

- 15 I overensstemmelse med direktivets artikel 13, stk. 1, første afsnit, sætter medlemsstaterne de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet senest den 15. marts 2011.

Parternes påstande og retsforhandlingerne for Domstolen

- 16 Storhertugdømmet Luxembourg har nedlagt følgende påstande:
- Principalt, annullation af artikel 1, stk. 2, i direktiv 2009/12, for så vidt som den bestemmer, at den finder anvendelse på den lufthavn i hver medlemsstat, der har flest passagerbevægelser.
 - Subsidiært, annullation af direktiv 2009/12 i sin helhed.
 - Parlamentet og Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 17 Parlamentet og Rådet har nedlagt følgende påstande:
- Principalt, frifindelse.
 - Storhertugdømmet Luxembourg tilpligtes at betale sagens omkostninger.
 - Subsidiært, hvis Domstolen annullerer direktiv 2009/12, opretholdes dets retsvirkninger indtil vedtagelsen af en ny retsakt.

- 18 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 14. oktober 2009 har Den Slovakiske Republik og Kommissionen fået tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for henholdsvis Storhertugdømmet Luxembourgs og Parlamentets og Rådets påstande.

Om søgsmålet

Det første anbringende om en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet

Parternes argumenter

- 19 Det første anbringende om en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet omfatter to adskilte led. Med dette anbringendes første led har Storhertugdømmet Luxembourg, støttet af Den Slovakiske Republik, gjort gældende, at det behandles anderledes end de medlemsstater, hvori de store regionale lufthavne med en årlig trafik på 1-5 mio. passagerbevægelser ikke er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2009/12, selv om de er i samme situation som den eneste luxembourgske kommercielle lufthavn, nemlig Luxembourg-Findel, hvis passagerbevægelser om året er 1,7 mio. Det drejer sig om lufthavnene Hahn (Tyskland) og Charleroi (Belgien), hvis bevægelser er på henholdsvis 4 mio. og 2,9 mio., hvilke lufthavne betjener den samme kundezone som den luxembourgske lufthavn, dvs. inden for en vejstrækning på mindre end 200 km, og som er direkte konkurrenter til sidstnævnte. Det drejer sig endvidere om store regionale lufthavne beliggende i nærheden af en storby af en vis størrelse, eller præget

af en vis grad af økonomisk aktivitet, som f.eks. lufthavnene i Torino (Italien) eller Bordeaux (Frankrig) med henholdsvis 3,5 og 3,4 mio. passagerer.

- 20 Med det første anbringendes andet led har Storhertugdømmet Luxembourg gjort gældende, at den behandles på samme måde som medlemsstater, der har lufthavne på deres territorium med et årligt antal passagerbevægelser på over 5 mio., som f.eks. Forbundsrepublikken Tyskland og Kongeriget Belgien.
- 21 Ifølge Storhertugdømmet Luxembourg skal man i denne forbindelse henholde sig til den kategorisering, der følger af Kommissionens meddelelse af 9. december 2005 om EF-retningslinjer for finansiering af lufthavne og statslig startstøtte til luftfartsselskaber, som opererer fra regionale lufthavne (EUT C 312, s. 1), og begrænse anvendelsesområdet for direktiv 2009/12 til kategorier af lufthavne, hvis passagerbevægelser årligt overstiger 5 mio.
- 22 Hverken forskelsbehandlingen i forhold til de store regionale lufthavne, der ikke er omfattet af direktiv 2009/12's anvendelsesområde, eller den ensartede behandling af Luxembourg-Findel lufthavn og lufthavne, hvis passagerbevægelser årligt overstiger 5 mio., er begrundet. Forvaltningen og finansieringen af mindre og mellemstore lufthavne, med mindre end 5 mio. passagerbevægelser om året, kræver ikke, som det med rette fremgår af 13. betragtning til direktivet, at der anvendes en »fællesskabsramme«. Derimod er den påstand, der fremgår af direktivets fjerde betragtning, hvorefter den lufthavn »med flest passagerbevægelser [indtager] en så privilegeret stilling som indrejsested til den pågældende medlemsstat, at det er nødvendigt at lade [...] direktiv [2009/12] finde anvendelse på denne lufthavn«, reelt ikke relevant i forhold til direktivets formål, nemlig forebyggelse af misbrug af en dominerende stilling i visse lufthavne. Der kan kun være tale om en »privilegeret stilling«, hvis den i forhold til de erhvervsdrivende reelt skaber en fordel af samme størrelsesorden som den, der består i at modtage mere end 5 mio. passagerer årligt. Dette er ikke automatisk tilfældet for den største lufthavn i hver medlemsstat.

- 23 Navnlig hvad angår Luxembourg-Findel lufthavn indtager denne ikke en sådan stilling som indrejsested til Luxembourg, og der er ingen risiko for misbrug af en dominerende stilling i forhold til de erhvervsdrivende, henset til den konkurrencesituation, som denne lufthavn befinder sig i, i forhold til flere lufthavne, der modtager lavprisselskaber, placeret i nærheden heraf, og til lufthavne, der udgør vendesteder (»hubs«), som dem i Frankfurt (Tyskland) eller Bruxelles (Belgien). Desuden kan den luxembourgske lufthavn i økonomisk henseende ikke indplaceres i en kategori, der kan sammenlignes med kategorien lufthavne med mere end 5 mio. passagerer årligt, heller ikke selv om den sælger en større andel business class-billetter end disse lufthavne. Følgelig kan styrkepositionen for lufthavnens driftsmyndighed ikke anses for at svare til styrkepositionen for driftsmyndigheden for en lufthavn, der modtager mere end 5 mio. passagerer.
- 24 Derimod er risikoen for misbrug af en dominerende stilling reelt større for andre vigtigere regionale lufthavne, der er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2009/12 og placeret i nærheden af en storby af en vis størrelsesorden eller præget af en vis grad af økonomisk aktivitet, som f.eks. lufthavnene i Torino og Bordeaux.
- 25 Det er ganske vist rigtigt, at på områder, hvor EU-lovgiver skal foretage komplicerede økonomiske vurderinger, kan kun et åbenbart urigtigt skøn fra sidstnævnte påvirke vurderingen af, om den har handlet lovligt. Dette princip forudsætter imidlertid, at lovgiver i den foreliggende tvist faktisk har foretaget en kompliceret vurdering, hvilket ikke er tilfældet her. Selv om det måtte antages, at lovgiver om visse forhold har foretaget en vurdering af en kompliceret situation, er vurderingen vedrørende Luxembourg-Findel lufthavn, hvis kundekreds er særligt begrænset, ikke kompleks. Det er derfor åbenlyst, at lovgiver har anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved at medtage denne lufthavn, hvis passagerbevægelser om året næppe udgør en tredjedel af dem, ved hvis overskridelse det normalt skønnes nødvendigt at anvende fællesskabsrammen.

- ²⁶ Den Slovakiske Republik tilføjer, at oplysninger om situationen i Bratislava lufthavn (Slovakiet), der deler samme geografiske område med Wien lufthavn (Østrig), afkræfter påstanden om, at den største lufthavn i en medlemsstat er det »indrejsested«, som altid benyttes af en stor del af de rejsende. Det forhold, at en lufthavn er den største i en medlemsstat, kan derfor ikke være afgørende ved bedømmelsen af konkurrencesituationen for denne lufthavn på et bestemt marked.
- ²⁷ Ifølge Rådet fandt EU-lovgiver, henset til målet for direktiv 2009/12, det faktisk åbenbart, at hovedlufthavnene, dvs. dem, der som Luxembourg-Findel har det største antal passagerbevægelser om året i en medlemsstat, indtager en privilegeret stilling i den medlemsstat, på hvis område de er etableret, således at de kan sidestilles med de lufthavne, der overskrider tærsklen på 5 mio. passagerbevægelser om året.
- ²⁸ De store regionale lufthavne, som Charleroi og Hahn, har dog ikke den privilegerede stilling, som hovedlufthavnene i de respektive medlemsstater har. Disse lufthavne udgør ikke det største indrejsested i de respektive stater på samme måde som den lufthavn, der har det største antal passagerbevægelser om året i sin medlemsstat, såsom Luxembourg-Findel.
- ²⁹ Ifølge Parlamentet er målene for direktiv 2009/12, som det fremgår af første og anden betragtning til direktivet, at sikre, at lufthavnsdriftsorganerne bør bestræbe sig på at operere på et omkostningseffektivt grundlag og at fastlægge en fælles ramme for regulering af de centrale aspekter af lufthavnsafgifter. Direktivet skal således sikre, at brugerne kan få adgang til lufthavnsydelser mod betaling af afgifter, der

opfylder betingelserne i dette direktiv, for dermed at sikre ikke-forskelsbehandling og gennemsigtighed.

- 30 Med henvisning til Europa-Parlamentets og Rådets forslag til direktiv af 24. januar 2007 om lufthavnsafgifter (KOM(2006) 820 endelig, herefter »direktivforslaget«), har Kommissionen gjort gældende, at formålet med nævnte fællesskabsramme er at lette drøftelserne mellem lufthavne og luftfartsselskaber vedrørende lufthavnsafgifter. Direktiv 2009/12 søger at undgå, at et lufthavnsdriftsorgan befinder sig i en dominerende stilling i forhold til luftfartsselskaberne med hensyn til fastlæggelse af lufthavnsafgifter, henset til en lufthavns privilegerede stilling. To kategorier af lufthavne kan befinde sig i en sådan stilling, nemlig hovedlufthavnene i hver medlemsstat, der generelt er beliggende i nærheden af hovedstæder og er »indrejsestedet« i disse, og de lufthavne, der på grund af deres størrelse befinder sig i en situation, der kan sammenlignes med situationen for lufthavne i den første kategori. Lufthavnene i denne første kategori har naturligvis, på grund af deres beliggenhed umiddelbart tæt på rigt, tætbefolkede bycentre, kvaliteten af disses infrastrukturer og forekomsten af forretningsrejsende, som er mindre følsomme over for ændringer i priserne på flybilletter, men derimod tilbageholdende med at miste tid på at tage til lufthavne, der er placeret mere end ca. 100 km fra disse bycentre.

Domstolens bemærkninger

- 31 Ifølge det generelle ligebehandlingsprincip, der er et generelt princip i EU-retten, må ensartede situationer ikke behandles forskelligt og forskellige situationer ikke behandles ens, medmindre forskelsbehandlingen er objektivt begrundet (jf. bl.a. dom af 13.12.1984, sag 106/83, Sermide, Sml. s. 4209, præmis 28, af 5.10.1994, forenede

sager C-133/93, C-300/93 og C-362/93, Crispoltoni m.fl., Sml. I, s. 4863, præmis 50 og 51, af 11.7.2006, sag C-313/04, Franz Egenberger, Sml. I, s. 6331, præmis 33, og af 16.12.2008, sag C-127/07, Arcelor Atlantique og Lorraine m.fl., Sml. I, s. 9895, præmis 23).

- 32 Spørgsmålet om den ensartede karakter af forskellige situationer skal vurderes under hensyn til alle de forhold, som kendetegner dem. Disse omstændigheder skal navnlig fastlægges og vurderes på grundlag af indholdet af og formålet med den EU-retsakt, der indfører en forskellig behandling. Endvidere skal der tages hensyn til de principper, der gælder inden for det område, som den pågældende retsakt henhører under, og de formål, der forfølges på det pågældende område (jf. i denne retning dommen i sagen Arcelor Atlantique og Lorraine m.fl., præmis 25 og 26 og den deri nævnte retspraksis).
- 33 Det bemærkes, at direktiv 2009/12 blev vedtaget på grundlag af artikel 80, stk. 2, EF, hvorefter Rådet kan træffe beslutning om, hvorvidt, i hvilket omfang og på hvilken måde passende bestemmelser vil kunne fastsættes for sø- og luftfart.
- 34 Ved således at give Rådet hjemmel til at beslutte både tidspunktet for og indholdet og omfanget af sin indgriben for sø- og luftfart, tildeler traktaten det en vidtgående lovgivningsbeføjelse med henblik på vedtagelsen af de nødvendige fælles regler (jf. i denne retning dom af 23.10.2007, sag C-440/05, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 9097, præmis 58; jf. også hvad angår Rådets lovgivningskompetence på området for den fælles transportpolitik dom af 28.11.1978, sag 97/78, Schumalla, Sml. s. 2311, præmis 4, og af 17.7.1997, forenede sager C-248/95 og C-249/95, SAM Schifffahrt og Stapf, Sml. I, s. 4475, præmis 23).
- 35 Hvad angår domstolskontrollen med udøvelsen af en sådan kompetence kan Unionens retsinstanser ikke sætte deres eget skøn i stedet for EU-lovgivers, men må begrænse

sig til at undersøge, om EU-lovgivers skøn er behæftet med en åbenbar vildfarelse eller med magtfordrejning, eller om EU-lovgiver klart har overskredet grænserne for sit skøn (jf. i denne retning bl.a. dom af 29.2.1996, sag C-122/94, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 881, præmis 18, af 12.11.1996, sag C-84/94, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. I, s. 5755, præmis 58, SAM Schiffahrt og Stapf-dommen, præmis 24, og dom af 12.3.2002, forenede sager C-27/00 og C-122/00, Omega Air m.fl., Sml. I, s. 2569, præmis 64).

- ³⁶ Det er på baggrund af de kriterier, der er nævnt i denne doms præmis 31-35, at det første anbringende, der er påberåbt af Storhertugdømmet Luxembourg, som med dette anbringendes første led gør gældende, at en forskellig behandling er blevet anvendt i ensartede situationer, og med anbringendets andet led, at forskellige situationer behandles ens, skal undersøges.

Det første anbringendes første led om en forskellig behandling af ensartede situationer

- ³⁷ For så vidt angår en forskellig behandling af ensartede situationer har Storhertugdømmet Luxembourg i det væsentlige gjort gældende, at Luxembourg-Findel lufthavn er genstand for en forskellig behandling i forhold til lufthavne, der ikke er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2009/12, og hvis årlige trafik overstiger 1 mio., men ikke overstiger 5 mio. passagerbevægelser årligt, og ligesom den luxembourgske lufthavn klassificeres under kategorien store regionale lufthavne ifølge retningslinjerne fastlagt i meddelelse fra Kommissionen af 9. december 2005. Det drejer sig om en forskellig behandling i forhold til lufthavnene i Charleroi og Hahn og i forhold til dem,

der er placeret i nærheden af en storby af en vis størrelsesorden, eller som er præget af en vis grad af økonomisk aktivitet, som f.eks. lufthavnene i Torino eller Bordeaux.

- ³⁸ Det fremgår i den forbindelse af tredje og fjerde betragtning til direktiv 2009/12, at EU-lovgiver, da den vedtog direktivet, ikke fandt det nødvendigt for samtlige lufthavne i EU at være omfattet af anvendelsesområdet for direktivet, men at alene to kategorier af lufthavne skulle være omfattet af direktivet, nemlig dem, som overskrider en vis minimumsstørrelse, og dem, som har flest passagerbevægelser om året i de medlemsstater, hvor ingen lufthavn har denne minimumsstørrelse, såsom Luxembourg-Findel.
- ³⁹ Direktivet fastlægger ifølge sin artikel 1, stk. 1, »fælles principper for opkrævning af lufthavnsafgifter« i lufthavne. Direktivet har således til formål at regulere forholdet mellem lufthavnsdriftsorganerne og brugerne af disse med hensyn til fastlæggelse af lufthavnsafgifter.
- ⁴⁰ EU-lovgiver har med vedtagelsen af en fællesramme søgt at forbedre forholdet mellem lufthavnsdriftsorganerne og brugerne af disse og undgå, at grundlæggende krav i dette forhold ikke opfyldes, såsom afgifters gennemsigtighed, samråd for lufthavnsbrugerne og ikke-diskrimination lufthavnsbrugerne imellem, som det fremgår af anden, fjerde og femtende betragtning til direktiv 2009/12.
- ⁴¹ Sammenligneligheden af de i denne doms præmis 37 nævnte lufthavne skal således navnlig vurderes i henhold til deres situation i forhold til brugerne af disse lufthavne, dvs. luftfartsselskaberne.

- 42 Som det følger af fjerde betragtning til direktiv 2009/12, har lovgiver antaget, at lufthavne i de medlemsstater, hvor ingen lufthavn har den minimumsstørrelse, der er fastsat i dette direktiv, og som har flest passagerbevægelser om året, såsom Luxembourg-Findel, indtager en privilegeret stilling i forhold til lufthavnsbrugerne, i deres egenskab af privilegeret indrejsested til disse medlemsstater. Lovgiver fandt således, som navnlig Rådet og Kommissionen har anført, at hvad angår disse lufthavne foreligger der en risiko for, at deres lufthavnsdriftsorganer befinder sig i en dominerende stilling i forhold til brugerne, og derfor en risiko for misbrug af denne stilling med hensyn til fastlæggelse af lufthavnsafgifter.
- 43 De nævnte lufthavne kan betragtes som de største lufthavne i de medlemsstater, hvor de respektivt er etableret. Disse lufthavne er som hovedregel, som anført af Kommissionen, placeret i nærheden af større politiske og/eller økonomiske centre i medlemsstaterne og tiltrækker i vid udstrækning forretningsrejsende, for hvem priserne på flybilletter kun er et af flere kriterier, og som kan være særligt følsomme over for lufthavnens beliggenhed, forbindelsesmulighederne med andre transportmidler og de leverede tjenesters kvalitet.
- 44 Som generaladvokaten har anført i punkt 64 i forslaget til afgørelse, navnlig for så vidt angår forretningsrejsende og mellempris- eller højprismarkedssegmentet, har medlemsstaternes ligesom tredjestaters luftfartsselskaber større strategisk interesse i at tilbyde flyruter fra og til en hovedlufthavn såsom Luxembourg-Findel, uden at lufthavnsafgifterne eller det konkrete omfang af passagerbevægelser om året kan anses for at være afgørende kriterier for disse luftfartsselskaber.
- 45 Hvis et luftfartsselskab endvidere har en strategisk interesse i at tilbyde flyruter fra og til en bestemt medlemsstat, er hovedlufthavnen den eneste, der besørger forbindelse for luftfartsselskabet i de medlemsstater, hvor der kun er en enkelt lufthavn, således

som det f.eks. er tilfældet for Storhertugdømmet Luxembourg. I medlemsstater, hvor der er flere lufthavne, er det i øvrigt rimeligt at antage, at et luftfartsselskab, som kun har interesse i at betjene en enkelt rute i en medlemsstat, foretrækker den lufthavn, som har flest passagerbevægelser om året.

⁴⁶ Selv om det konkrete antal passagerbevægelser om året og lufthavnsafgifterne ganske vist kan være vigtige kriterier for de luftfartsselskaber, der tilbyder flyruter fra og til en bestemt lufthavn i en medlemsstat, foreligger der som hovedregel en strategisk interesse for disse luftfartsselskaber i at tilbyde sådanne flyruter, således at disse kriterier ikke kan anses for at være afgørende for disse luftfartsselskaber, når de vælger de lufthavne, hvorfra de udfører flyvninger.

⁴⁷ Under disse omstændigheder og i betragtning af den vidtgående lovgivningsbeføjelse, som EU-lovgiver har på området for luftfartspolitik, kan dennes vurdering, hvorefter lufthavnen med flest passagerbevægelser om året i de medlemsstater, hvor ingen lufthavn har den minimumsstørrelse, der er fastsat i direktiv 2009/12, skal anses for at være indrejsested til den pågældende medlemsstat, hvilket giver den en privilegeret stilling i forhold til lufthavnsbrugerne, ikke drages i tvivl.

⁴⁸ Derimod kan de lufthavne, der ikke er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2009/12, ikke uafhængigt af det konkrete antal passagerbevægelser om året anses for at være hovedlufthavne i de medlemsstater, hvor de er etableret. Som generaladvokaten ligeledes har anført i punkt 65, 74 og 77 i forslaget til afgørelse, kan sådanne lufthavne betragtes som medlemsstaternes sekundære lufthavne, som i princippet

har en forskellig strategisk betydning for luftfartsselskaberne i forhold til hovedlufthavnene, hvilket placerer dem i forskellige situationer i forhold til lufthavnsbrugerne på området for fastsættelse af lufthavnsafgifter.

- 49 Navnlig kan en sekundær lufthavn i princippet ikke, på baggrund af det i denne doms præmis 45 anførte, anses for at være indrejsested i nævnte direktivs forstand, i den medlemsstat, hvori den er beliggende, selv om der er tale om en stor regional lufthavn, der er placeret i nærheden af en storby, såsom lufthavnene i Bordeaux eller Torino. Endvidere kan disse sekundære lufthavne, navnlig dem, som ikke er placeret i nærheden af en storby, vise sig at være mere attraktive for de såkaldte »lavpris«-selskaber. Disse luftfartsselskaber henvender sig således til en kundekreds med principielt andre behov end de forretningsrejsendes, og som er mere prisfølsomt og indstillet på en længere transport mellem den by, der beflyves, og lufthavnen. Sådanne selskaber, for hvem størrelsen af lufthavnsafgifterne er afgørende, kan anses for at have en vis forhandlingsstyrke, der giver dem mulighed for at opnå indflydelse på fastsættelsen af afgifternes størrelse.

- 50 Under disse omstændigheder er EU-lovgivers udøvelse af sin kompetence ikke behæftet med en åbenbar vildfarelse eller med magtfordrejning, og sidstnævnte har ikke klart overskredet grænserne for det skøn, som den har på området, ved at finde, at medlemsstaternes sekundære lufthavne i forhold til lufthavnsbrugerne ikke er i den samme situation som de store lufthavne. Denne lovgiver kan under alle omstændigheder foretage en gruppeopdeling efter objektive kriterier og på grundlag af globale skøn for at indføre en generel og abstrakt bestemmelse (jf. i denne retning dom af 15.4.2010, sag C-485/08 P, Gualtieri mod Kommissionen, Sml. I, s. 3009, præmis 81). Dette gælder så meget desto mere, som EU-lovgiver ved sin gennemførelse af en fælles politik nødvendigvis må foretage en vurdering af en meget kompliceret, økonomisk situation, som det i almindelighed er tilfældet på området for luftfartspolitik (jf. i denne retning SAM Schiffahrt og Stapf-dommen, præmis 25 og den deri nævne retspraksis, og dommen i sagen Omega Air m.fl., præmis 65).

- 51 Under disse omstændigheder skal det første anbringendes første led om en forskellig behandling af ensartede situationer forkastes.

Det første anbringendes andet led om en ensartet behandling af forskellige situationer

- 52 Med hensyn til det første anbringendes andet led om en ensartet behandling af forskellige situationer har Storhertugdømmet Luxembourg i det væsentlige gjort gældende, at de lufthavne, som har flest passagerbevægelser om året i de medlemsstater, hvor ingen lufthavn har tærsklen på 5 mio. passagerbevægelser om året, behandles på samme måde som lufthavne med mere end 5 mio. passagerer årligt, selv om de førstnævnte hverken har en dominerende stilling i forhold til brugerne eller den samme økonomiske vægt som de sidstnævnte.

- 53 I denne forbindelse er det ubestridt mellem tvistens parter, at lufthavne med mere end 5 mio. passagerbevægelser om året på grund af dette antal bevægelser indtager en privilegeret stilling i forhold til brugerne, og at en medtagelse af denne kategori af lufthavne i direktiv 2009/12's anvendelsesområde var berettiget under hensyn til direktivets genstand og formål.

- 54 Den omstændighed, at disse lufthavne ikke befinder sig i samme situation som dem med flest passagerbevægelser om året i de medlemsstater, hvor ingen lufthavn når tærsklen på 5 mio. sådanne bevægelser, betyder ikke, som generaladvokaten har anført i punkt 82 i forslaget til afgørelse, at en medtagelse af disse lufthavne i direktiv 2009/12's anvendelsesområde er i strid med ligebehandlingsprincippet. Disse to kategorier af lufthavne anses således med rette for at indtage en privilegeret stilling i forhold til brugerne af disse lufthavne, som det er fastslået i denne doms præmis 47

og 53, og således at befinde sig i ensartede situationer. Den omstændighed, at årsagen til denne stilling i et tilfælde har sin baggrund i de pågældende lufthavnes strategiske placering, og i det andet størrelsen af den årlige trafik, kan ikke, henset til direktivets genstand og formål, udgøre en mangel ved den vurdering, som EU-lovgiver har foretaget.

- 55 Under disse omstændigheder må det første anbringendes andet led om en ensartet behandling af forskellige situationer afvises, og følgelig må dette anbringende forkastes i sin helhed.

Det andet anbringende om en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

Parternes argumenter

- 56 Ifølge Storhertugdømmet Luxembourg udgør artikel 1, stk. 2, i direktiv 2009/12 en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, eftersom det kriterium, som indeholder en definition af anvendelsesområdet for dette direktiv, ikke er relevant, når der henses til dets mål. Desuden følger, at selv om anvendelsen af principperne om, at afgifterne bør være omkostningsrelaterede, ikke-diskriminerende og åbne, på Luxembourg-Findel lufthavn, ikke skaber problemer, er de procedurer, administrative forpligtelser og formelle mekanismer, som følger af dette direktiv, derimod urimelige og uforholdsmæssige i forhold til denne lufthavns størrelse. Mekanismerne for høring og tilsyn medfører omkostninger for Luxembourg-Findel lufthavn og den luxembourgske stat. Omkostningerne i forbindelse med direktivets anvendelse på lufthavnsafgifter blev således anslået til 839 500 EUR, hvilket efter overvæltning på passagerer indebærer

en forhøjelse på 16 % af den nuværende afgift for tjenesteydelserne i forbindelse med passagerer.

- 57 Parlamentet og Rådet har efter den Slovakiske Republiks opfattelse ikke efter objektive og forholdsmæssige kriterier i forhold til det med direktiv 2009/12 forfulgte formål begrundet medtagelsen i direktivets anvendelsesområde af de lufthavne i de medlemsstater, hvor ingen lufthavn når tærsklen på 5 mio. passagerbevægelser om året, og som har flest sådanne bevægelser i den pågældende medlemsstat. At medtage en sådan lufthavn i anvendelsesområdet for dette direktiv alene med henvisning til, at det drejer sig om den største lufthavn i den pågældende medlemsstat, bidrager ikke til at nå direktivets primære formål, nemlig at forbedre konkurrencen lufthavnene imellem og begrænse misbrug af en dominerende stilling. Garantien for, at nævnte direktiv i hver medlemsstat finder anvendelse på mindst en lufthavn, uafhængigt af spørgsmålet om, hvorvidt denne lufthavn har en dominerende stilling på markedet, eller om stillingen er helt ubetydelig, bidrager heller ikke til at nå dette formål.
- 58 Rådet henviser til retspraksis, hvorefter lovligheden af en foranstaltning kan påvirkes af, at den er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som vedkommende institution forfølger. Ifølge Rådet har stævningen ikke godtgjort, at direktiv 2009/12 er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til dets formål.
- 59 Efter Parlamentets opfattelse bør der tages hensyn til den omstændighed, at EU-lovgiver begrænsede sig til at vedtage minimumsregler, og at den har givet medlemsstaterne redskaberne til en fleksibel anvendelse af disse regler. Hertil kommer, at den omstændighed, at direktiv 2009/12 ikke finder anvendelse på alle lufthavne, ikke beviser, at den i dette direktiv fastsatte ordning ikke er nødvendig.
- 60 Kommissionen har præciseret, at flere muligheder blev overvejet under udarbejdelsen af direktiv 2009/12. Det følger af såvel forslaget til direktivet som af

konsekvensanalysen (SEK(2006) 1688), at den strengeste af de overvejede muligheder blev afvist, ikke mindst fordi den ville have medført en betydelig stigning i de administrative omkostninger. Idet den mulighed, der i sidste ende blev valgt, begrænser sig til at fastlægge fælles principper, blev denne på trods af dens mindre effektivitet foretrukket på grund af dens mere gunstige finansielle virkninger.

Domstolens bemærkninger

- ⁶¹ Det følger af fast retspraksis, at proportionalitetsprincippet hører til EU-rettens almindelige grundsætninger og indeholder et krav om, at de foranstaltninger, som iværksættes med en EU-bestemmelse, skal være egnede til at nå det tilsigtede mål og ikke må gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det (dom af 8.6.2010, sag C-58/08, Vodafone m.fl., Sml. I, s. 4999, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).
- ⁶² Hvad angår domstolskontrollen med overholdelsen af disse betingelser på områder, hvor EU-lovgiver har en vidtgående lovgivningsbeføjelse, som på området for luftfartspolitik (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 58), bemærkes, at kun såfremt en foranstaltning på dette område er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som vedkommende institutioner forfølger, vil den kunne kendes ulovlig (jf. i denne retning dommen i sagen Omega Air m.fl., præmis 64).
- ⁶³ Selv om der tilkommer EU-lovgiver en sådan beføjelse, er denne dog forpligtet til at basere sin beslutning på kriterier, som er objektive. Inden for rammerne af undersøgelsen af de med de forskellige mulige foranstaltninger forbundne begrænsninger skal EU-lovgiver desuden undersøge, om de formål, der forfølges med den valgte foranstaltning, kan begrunde, at foranstaltningerne har væsentlige negative økonomiske

følger for visse erhvervsdrivende (dommen i sagen Arcelor Atlantique og Lorraine m.fl., præmis 58, og i sagen Vodafone m.fl., præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).

- ⁶⁴ Herefter må Domstolen på grundlag af de kriterier, som er nævnt i de foregående tre præmisser, efterprøve, om, som Storhertugdømmet Luxembourg bl.a. har gjort gældende, direktiv 2009/12 har tilsidesat proportionalitetsprincippet ved i direktivets anvendelsesområde at medtage lufthavne i de medlemsstater, hvor ingen lufthavn har den minimumsstørrelse, der er fastsat i dette direktiv, og som har flest passagerbevægelser om året, uafhængigt af det konkrete antal passagerbevægelser.
- ⁶⁵ Det skal i denne forbindelse bemærkes, at Kommissionen forud for udarbejdelsen af direktivforslaget gennemførte en konsekvensanalyse, og de heri overvejede muligheder er også resumeret i dette forslag. Det fremgår heraf, at den undersøgte forskellige muligheder på området, herunder bl.a. luftfartøjsoperatørers udarbejdelse og vedtagelse af frivillige selvreguleringstiltag, vedtagelsen af en retlig ramme, der pålægger overholdelse af fælles principper for fastsættelsen af lufthavnsafgifter på nationalt plan samt indførelsen af en retlig ramme, der pålægger opkrævning og fastsættelse af lufthavnsafgifter på grundlag af en ensartet beregningsmetode.
- ⁶⁶ For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt vedtagelsen af en ramme, der pålægger overholdelse af fælles principper for fastsættelsen af lufthavnsafgifter på nationalt plan — den løsning, der i sidste ende blev fastsat i direktiv 2009/12 — er egnet til at nå formålet med direktivet, er det ubestridt mellem sagens parter, at når der er en risiko for, at lufthavnsdriftsorganer befinder sig i en dominerende stilling i forhold til lufthavnsbrugerne, og derfor en risiko for misbrug af denne stilling med hensyn til fastlæggelse af lufthavnsafgifter, er en sådan ramme i princippet egnet til at forhindre, at en sådan risiko indtræder. Denne konklusion gælder også for lufthavne i

medlemsstater, hvor ingen lufthavn når tærsklen på 5 mio. passagerbevægelser om året, og som har flest sådanne bevægelser.

- 67 Hvad angår en sådan rammes nødvendighed må det fastslås, at Storhertugdømmet Luxembourg ikke har henvist til mindre indgribende foranstaltninger, der kan nå dette formål lige så effektivt som en ramme, der fastsætter fælles principper på området for lufthavnsafgifter.
- 68 For så vidt angår spørgsmålet om direktiv 2009/12's forholdsmæssighed bestrides denne med den begrundelse, at dette direktiv pålægger procedurer og administrative forpligtelser, der er overdrevne og uforholdsmæssige i forhold til størrelsen af lufthavnene i de medlemsstater, hvor ingen lufthavn når tærsklen på 5 mio. passagerbevægelser om året, og som har flest sådanne bevægelser, såsom Luxembourg-Findel lufthavn.
- 69 I denne forbindelse er der ingen holdepunkter for at fastslå, at de forpligtelser, der følger af den ordning, der er indført ved direktiv 2009/12, for de berørte lufthavne eller medlemsstaterne er åbenbart uforholdsmæssige i forhold til de heraf følgende fordele.
- 70 Hvad for det første angår virkningerne af direktiv 2009/12 for de berørte lufthavnes funktion skal det antages, at direktivets artikel 6 begrænser sig til at fastsætte, at medlemsstaterne skal sikre, at der af lufthavnsdriftsorganerne indføres en procedure for regelmæssigt samråd for brugerne af disse, som i princippet kun finder sted en gang årligt, uden at de konkrete regler for denne samrådsprocedure er nærmere angivet i denne artikel. Disse lufthavne kan således i princippet frit tilrettelægge denne procedure i forhold til deres størrelse og de finansielle midler samt de ansatte, som de råder over. Det bestemmes i artikel 6, stk. 5, at medlemsstaterne under visse betingelser kan beslutte ikke at fastsætte, at der kan klages til den nationale uafhængige tilsynsmyndighed, udpeget i henhold til nævnte direktivs artikel 11.

- 71 Hvad for det andet angår denne myndighed forpligter den nævnte artikel 11 blot medlemsstaterne til at udpege eller oprette en sådan myndighed og pålægger dem ikke at foreskrive specifikke tilrettelæggelsesforanstaltninger, der indebærer, at de ne bør have en vis størrelse. Hertil kommer, at uddelegeringen af gennemførelsen af dette direktiv til andre uafhængige tilsynsmyndigheder er mulig i henhold til artikel 11, stk. 2. Endelig, således som generaladvokaten har anført i punkt 103 i forslaget til afgørelse, fremgår det ikke, at de omkostninger, som gennemførelsen af direktiv 2009/12 medfører, kan give anledning til, at luftfartsselskaberne forlader en lufthavn såsom Luxembourg-Findel.
- 72 Det følger af det ovenfor anførte, at Storhertugdømmet Luxembourgs andet anbringende til støtte for søgsmålet om en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet skal forkastes som ugrundet.

Det tredje anbringende om en tilsidesættelse af subsidiaritetsprincippet

Parternes argumenter

- 73 Med det tredje anbringende gør Storhertugdømmet Luxembourg gældende, at den omstændighed, at en situation, som kan reguleres på nationalt plan, bliver reguleret på EU-plan, for så vidt som tærsklen på 5 mio. passagerbevægelser om året ikke er nået, er uforenelig med subsidiaritetsprincippet. Denne uforenelighed godtgøres af det forhold, at lufthavne, der på trods af, at de er større end Luxembourg-Findel, er undtaget fra overholdelsen af de forpligtelser, der følger af direktiv 2009/12.

74 Rådet har i denne forbindelse gjort gældende, at det i stævningen ikke er forklaret, hvori den påståede tilsidesættelse af subsidiaritetsprincippet bestod. Det skal ifølge Rådet undersøges, om det med artikel 1, stk. 2, i direktiv 2009/12 forfulgte formål bedre kunne gennemføres på EU-plan. Dette direktivs grundlæggende principper, navnlig gennemsigtighed, ikke-forskelsbehandling og samråd for lufthavnsbrugerne, letter således direkte fortsættelsen af luftfartsselskabernes aktiviteter. Det samme gør sig gældende i forhold til de lufthavne, som befinder sig i en styrket stilling i forhold til de største luftfartsselskaber, da sidstnævnte ikke længere ville kunne kræve præferencetilskud til deres fordel. På baggrund af disse forhold og den internationale karakter, som luftfartsmarkedet i sagens natur har, er Rådet af den opfattelse, at direktivets formål kun kan gennemføres på EU-plan.

75 Parlamentet er af den opfattelse, at stævningen ikke forekommer at kritisere selve eksistensen af et indgreb fra EU-lovgivers side. Det er derfor vanskeligt at forstå, på hvilket grundlag en tilsidesættelse af subsidiaritetsprincippet kan finde støtte. Hvis Storhertugdømmet Luxembourg med subsidiaritetsprincippet derimod mente det spillerum, der bliver tilbage for medlemsstaterne, skal det fastslås, at dette spillerum i vidt omfang er opretholdt, da direktiv 2009/12 ikke foreskriver afgifternes beregningsmetode og heller ikke pålægger de indtægter, der skal tages hensyn til. I øvrigt er kravene med hensyn til organiseringen af tilsynsmyndigheden relativt begrænsede.

Domstolens bemærkninger

76 I denne forbindelse bemærkes, at subsidiaritetsprincippet er fastsat i artikel 5, stk. 2, EF og konkretiseret ved protokollen om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, der er knyttet som bilag til traktaten, hvorefter Fællesskabet på de områder, som ikke hører ind under dets enekompetence, kun handler hvis og i det omfang målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne og derfor på grund af den påtænkte handlingens omfang eller virkninger bedre kan gennemføres på fællesskabsplan. Med protokollen indføres også i

stk. 5 retningslinjer for afgørelsen af, om disse betingelser er opfyldt (dommen i sagen Vodafone m.fl., præmis 72).

- 77 Med hensyn til retsakter præciseres det i protokollens stk. 6 og 7, at Fællesskabet kun lovgiver i det omfang, det er nødvendigt, og at fællesskabsforanstaltninger bør give så meget spillerum til nationale beslutninger som muligt, dog samtidig med at foranstaltningens mål sikres, og traktatens krav opfyldes (dommen i sagen Vodafone m.fl., præmis 73).
- 78 Det præciseres endvidere i stk. 3, at nærhedsprincippet ikke anfægter de beføjelser, der er tillagt Fællesskabet i traktaten, som fortolket af Domstolen.
- 79 Subsidiaritetsprincippet finder anvendelse, når EU-lovgiver anvender artikel 80 EF som hjemmel, i det omfang denne bestemmelse ikke giver lovgiver en enekompetence til at vedtage regler på området for luftfartspolitik.
- 80 I det foreliggende tilfælde har Storhertugdømmet Luxembourg ikke på udførlig vis fremført sit tredje anbringende på en måde, der gør det muligt at sikre domstolskontrol af spørgsmålet om, i hvilket omfang en national lovgivning i tilstrækkelig grad kan opfylde det af direktiv 2009/12 forfulgte formål i en medlemsstat, hvor hovedlufthavnen ikke har den minimumsstørrelse, der er fastsat i dette direktivs artikel 1, stk. 2.
- 81 Desuden kan det af denne medlemsstat fremførte anbringende til støtte for det tredje anbringende, hvorefter det ikke er nødvendigt med en fælles ramme i forhold til lufthavnene med mindre end 5 mio. passagerbevægelser om året, ikke tages til følge, navnlig på baggrund af det i denne doms præmis 47, 48 og 53-55 anførte. Det fremgår

af disse præmisser, at ikke kun lufthavne med mere end 5 mio. passagerbevægelser om året, men også dem, der udgør hovedlufthavnen i deres medlemsstat, uafhængigt af det konkrete antal passagerbevægelser om året, anses for at indtage en privilegeret stilling.

- 82 Den omstændighed, at en del af disse lufthavne med en årlig trafik på under 5 mio. passagerbevægelser ikke er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2009/12, kan ikke med føje påberåbes for at bevise en tilsidesættelse af subsidiaritetsprincippet, idet en sådan omstændighed kun kan påvise, at EU-lovgiver på baggrund af det i denne doms præmis 38 og 48 anførte med rette har fundet, at det ikke var nødvendigt at medtage sådanne lufthavne i anvendelsesområdet, såfremt de ikke udgør hovedlufthavnen i deres medlemsstat.
- 83 Under disse omstændigheder bør Storhertugdømmet Luxembourgs tredje anbringende til støtte for søgsmålet om en tilsidesættelse af subsidiaritetsprincippet forkastes som ugrundet.
- 84 Da ingen af de af Storhertugdømmet Luxembourg fremsatte anbringender til støtte for søgsmålet kan tages til følge, bør Parlamentet og Rådet frifindes.

Sagens omkostninger

- 85 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Parlamentet og Rådet har nedlagt påstand om, at Storhertugdømmet Luxembourg tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Storhertugdømmet Luxembourg har tabt sagen, bør det

pålægges det at betale sagens omkostninger. I henhold til artikel 69, stk. 4, første afsnit, bærer intervenienterne i denne sag deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Tredje Afdeling):

- 1) Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union frifindes.**
- 2) Storhertugdømmet Luxembourg betaler sagens omkostninger.**
- 3) Den Slovakiske Republik og Europa-Kommissionen bærer hver deres egne omkostninger.**

Underskrifter