

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Dritte Kammer)

12. Mai 2011 \*

In der Rechtssache C-176/09

betreffend eine Nichtigkeitsklage gemäß Art. 230 Abs. 1 EG, eingereicht am 15. Mai 2009,

**Großherzogtum Luxemburg**, vertreten durch C. Schiltz als Bevollmächtigter im Beistand von P. Kinsch, avocat,

Kläger,

unterstützt durch

**Slowakische Republik**, vertreten durch B. Ricziová als Bevollmächtigte,

Streithelferin,

\* Verfahrenssprache: Französisch.

gegen

**Europäisches Parlament**, vertreten durch A. Troupiotis und A. Neergaard als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

**Rat der Europäischen Union**, vertreten durch E. Karlsson und M. Moore als Bevollmächtigte,

Beklagte,

unterstützt durch

**Europäische Kommission**, vertreten durch K. Simonsson und C. Vignon als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Streithelferin,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Dritte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten K. Lenaerts, der Richterin R. Silva de Lapuerta sowie der Richter G. Arestis, J. Malenovský und T. von Danwitz (Berichterstatter),

Generalanwalt: P. Mengozzi,  
Kanzler: R. Şereş, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom  
21. Oktober 2010,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 16. De-  
zember 2010

folgendes

## Urteil

- <sup>1</sup> Mit seiner Klage beantragt das Großherzogtum Luxemburg, die Richtlinie 2009/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2009 über Flughafenentgelte (ABl. L 70, S. 11) wegen Verstoßes gegen die Grundsätze der Gleichbehandlung, der Verhältnismäßigkeit und der Subsidiarität für nichtig zu erklären.

### Rechtlicher Rahmen

- <sup>2</sup> Die Richtlinie 2009/12 wurde auf der Grundlage von Art. 80 Abs. 2 EG erlassen.

- 3 Nach dem dritten Satz des ersten Erwägungsgrundes dieser Richtlinie sollten „Flughafenleitungsorgane, die Einrichtungen und Dienste bereitstellen, für die Flughafenentgelte erhoben werden, ... darum bemüht sein, kosteneffizient zu arbeiten“.
  
- 4 Im ersten Satz des zweiten Erwägungsgrundes dieser Richtlinie heißt es: „Es ist erforderlich, einen gemeinsamen Rahmen zu schaffen, der die wesentlichen Merkmale von Flughafenentgelten und deren Festsetzung regelt, da in Ermangelung eines solchen Rahmens grundlegende Anforderungen in den Beziehungen zwischen den Flughafenleitungsorganen und den Flughafennutzern möglicherweise nicht eingehalten werden.“
  
- 5 Zum Geltungsbereich der Richtlinie 2009/12 heißt es im dritten und im vierten Erwägungsgrund:

„(3) Diese Richtlinie sollte für Flughäfen ... gelten, die oberhalb einer gewissen Mindestgröße liegen, da die Verwaltung und Finanzierung kleiner Flughäfen nicht die Anwendung eines Gemeinschaftsrahmens erfordern.

(4) Darüber hinaus genießt in einem Mitgliedstaat, in dem kein Flughafen die Mindestgröße für die Anwendung dieser Richtlinie erreicht, der Flughafen mit den meisten Fluggastbewegungen eine derart privilegierte Stellung als Einreiseort in diesen Mitgliedstaat, dass es notwendig ist, diese Richtlinie auf diesen Flughafen anzuwenden, um die Beachtung bestimmter grundlegender Prinzipien im Verhältnis zwischen dem Flughafenleitungsorgan und den Flughafennutzern, insbesondere hinsichtlich der Transparenz von Entgelten und der Nichtdiskriminierung von Flughafennutzern, zu gewährleisten.“

6 Der 15. Erwägungsgrund der Richtlinie 2009/12 lautet:

„Die Flughafenleitungsorgane sollten Flughafenentgelte erheben können, die der Infrastruktur und/oder dem gebotenen Dienstleistungsniveau angemessen sind, da die Luftfahrtunternehmen ein legitimes Interesse an Dienstleistungen eines Flughafenleitungsorgans haben, die dem jeweiligen Verhältnis von Preis und Qualität entsprechen. Der Zugang zu solchen differenzierten Infrastrukturen oder Dienstleistungen sollte allen Luftfahrtunternehmen offen stehen, die diese auf nicht diskriminierende Weise nutzen möchten. Falls die Nachfrage das Angebot übersteigt, sollte der Zugang auf der Grundlage objektiver und nicht diskriminierender Kriterien festgelegt werden, die vom Flughafenleitungsorgan aufzustellen sind. Jede Differenzierung der Flughafenentgelte sollte transparent und objektiv sein und sich auf eindeutige Kriterien stützen.“

7 Der 19. Erwägungsgrund der Richtlinie lautet:

„Da das Ziel dieser Richtlinie, nämlich gemeinsame Grundsätze für die Erhebung von Flughafenentgelten auf Flughäfen der Gemeinschaft festzulegen, auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden kann, weil Flughafenentgeltregelungen auf nationaler Ebene nicht gemeinschaftsweit einheitlich aufgestellt werden können, und daher wegen seines Umfangs und seiner Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene zu verwirklichen ist, kann die Gemeinschaft im Einklang mit dem in Artikel 5 des Vertrags niedergelegten Subsidiaritätsprinzip tätig werden. Im Einklang mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip nach jenem Artikel geht diese Richtlinie nicht über das für die Erreichung dieses Ziels erforderliche Maß hinaus.“

8 Die Richtlinie legt nach Art. 1 Abs. 1 und 2 „gemeinsame Grundsätze für die Erhebung von Flughafenentgelten auf Flughäfen der Gemeinschaft fest“ und „findet Anwendung auf Flughäfen in einem Hoheitsgebiet, auf das der [EG-]Vertrag anwendbar ist, die für den gewerblichen Verkehr geöffnet sind und jährlich mehr als 5 Millionen

Fluggastbewegungen aufweisen, sowie auf den Flughafen mit den meisten Fluggastbewegungen in jedem Mitgliedstaat“.

- 9 In Art. 2 Nr. 4 der Richtlinie 2009/12 ist Flughafenentgelt definiert als „eine zugunsten des Flughafenleitungsorgans erhobene und von den Flughafenutzern gezahlte Abgabe für die Nutzung der Einrichtungen und Dienstleistungen, die ausschließlich vom Flughafenleitungsorgan bereitgestellt werden und mit Landung, Start, Beleuchtung und Abstellen von Luftfahrzeugen sowie mit der Abfertigung von Fluggästen und Fracht in Zusammenhang stehen“.
  
- 10 Nach Art. 3 Satz 1 der Richtlinie stellen die Mitgliedstaaten „sicher, dass Flughafenentgelte im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht keine Diskriminierung zwischen Flughafenutzern beinhalten“.
  
- 11 In diesem Zusammenhang sieht die Richtlinie 2009/12 die Einrichtung eines verbindlichen Verfahrens für Konsultationen zwischen dem Flughafenleitungsorgan und Flughafenutzern oder den Vertretern oder Verbänden von Flughafenutzern sowie eines Rechtsbehelfsverfahrens vor. Hierzu bestimmt Art. 6 der Richtlinie:

„(1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass ein verbindliches Verfahren für regelmäßig durchzuführende Konsultationen zwischen dem Flughafenleitungsorgan und Flughafenutzern oder den Vertretern oder Verbänden von Flughafenutzern bezüglich der Durchführung der Flughafenentgeltregelung, der Höhe der Flughafenentgelte und gegebenenfalls der Qualität der erbrachten Dienstleistungen eingerichtet wird. Sofern in der letzten Konsultationsrunde nichts anderes vereinbart wurde, finden diese Konsultationen mindestens einmal jährlich statt. Im Falle einer mehrjährigen Vereinbarung zwischen dem Flughafenleitungsorgan und den Flughafenutzern finden die Konsultationen gemäß den Regelungen der Vereinbarung statt. Die Mitgliedstaaten sind jedoch berechtigt, häufigere Konsultationen zu verlangen.

(2) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Änderungen der Flughafenentgeltregelung oder der Flughafenentgelthöhe, wann immer möglich, im Einvernehmen zwischen dem Flughafenleitungsorgan und den Flughafennutzern vorgenommen werden. Zu diesem Zweck legt das Flughafenleitungsorgan Vorschläge zur Änderung der Flughafenentgeltregelung oder der Höhe der Flughafenentgelte den Flughafennutzern, zusammen mit einer Begründung der vorgeschlagenen Änderungen, spätestens vier Monate vor deren Inkrafttreten vor, es sei denn, es sind außergewöhnliche Umstände gegeben, die gegenüber den Flughafennutzern zu rechtfertigen sind. Das Flughafenleitungsorgan konsultiert die Flughafennutzer zu den vorgeschlagenen Änderungen und berücksichtigt deren Ansichten vor einer Beschlussfassung. Das Flughafenleitungsorgan veröffentlicht seinen Beschluss oder seine Empfehlung grundsätzlich spätestens zwei Monate vor dessen bzw. deren Inkrafttreten. Das Flughafenleitungsorgan begründet seinen Beschluss unter Bezugnahme auf die Ansichten der Flughafennutzer, falls zwischen ihm und den Flughafennutzern kein Einvernehmen über die vorgeschlagenen Änderungen erzielt wurde.

(3) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass bei Uneinigkeit über eine Entscheidung des Flughafenleitungsorgans zu Flughafenentgelten jede Partei die unabhängige Aufsichtsbehörde gemäß Artikel 11 anrufen kann, die die Begründung für die Änderung der Flughafenentgeltregelung oder der Flughafenentgelthöhe prüft.

(4) Eine vom Flughafenleitungsorgan beschlossene Änderung der Flughafenentgeltregelung oder der Flughafenentgelthöhe, mit der die unabhängige Aufsichtsbehörde befasst wurde, darf erst in Kraft treten, nachdem diese Behörde die Angelegenheit geprüft hat. Die unabhängige Aufsichtsbehörde trifft innerhalb von vier Wochen, nachdem sie damit befasst wurde, eine vorläufige Entscheidung über das Inkrafttreten der Flughafenentgeltänderung, es sei denn, die endgültige Entscheidung kann innerhalb derselben Frist getroffen werden.

(5) Ein Mitgliedstaat kann entscheiden, die Absätze 3 und 4 in Bezug auf Änderungen der Höhe oder der Struktur der Flughafenentgelte an denjenigen Flughäfen nicht anzuwenden, für welche:

- (a) die nationalen Rechtsvorschriften ein obligatorisches Verfahren vorsehen, nach dem Luftsicherheitsentgelte oder deren maximale Höhe von der unabhängigen Aufsichtsbehörde festgelegt oder gebilligt werden, oder
  
- (b) die nationalen Rechtsvorschriften ein obligatorisches Verfahren vorsehen, nach dem die unabhängige Aufsichtsbehörde regelmäßig oder auf Ersuchen der betroffenen Parteien untersucht, ob solche Flughäfen wirksamem Wettbewerb unterliegen. Wenn es auf der Grundlage einer solchen Untersuchung gerechtfertigt ist, entscheiden die Mitgliedstaaten, dass die Flughafenentgelte oder deren maximale Höhe von der unabhängigen Aufsichtsbehörde festgelegt oder gebilligt werden. Diese Entscheidung findet so lange Anwendung, wie dies auf der Grundlage der von dieser Behörde durchgeführten Untersuchung notwendig ist.

...“

- 12 Nach Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie 2009/12 muss das Flughafenleitungsorgan jedem Flughafennutzer oder den Vertretern oder Verbänden der Flughafennutzer immer dann, wenn Konsultationen durchzuführen sind, Informationen über die Komponenten bereitstellen, die der Festlegung der Flughafenentgeltregelung oder der Höhe aller Entgelte zugrunde liegen, die an jedem Flughafen vom Flughafenleitungsorgan erhoben werden.
  
- 13 Zur Schaffung und zur Arbeitsweise der unabhängigen Aufsichtsbehörde sieht Art. 11 Abs. 1 bis 3 und 5 der Richtlinie 2009/12 vor:

„(1) Die Mitgliedstaaten bestellen oder schaffen eine unabhängige Behörde als ihre unabhängige nationale Aufsichtsbehörde, um die ordnungsgemäße Anwendung der zur Umsetzung dieser Richtlinie ergriffenen Maßnahmen zu gewährleisten und mindestens die nach Artikel 6 zugewiesenen Aufgaben zu übernehmen. Diese Behörde kann dieselbe sein, die von einem Mitgliedstaat mit der Anwendung der zusätzlichen Regulierungsmaßnahmen nach Artikel 1 Absatz 5 betraut ist, einschließlich der

Genehmigung der Flughafenentgeltregelung und/oder Flughafenentgelthöhe, sofern sie die Anforderungen von Absatz 3 des vorliegenden Artikels erfüllt.

(2) Diese Richtlinie hindert die unabhängige Aufsichtsbehörde nicht daran, im Einklang mit den nationalen Rechtsvorschriften unter ihrer Aufsicht und vollen Verantwortung die Durchführung dieser Richtlinie an andere unabhängige Aufsichtsbehörden zu delegieren, wenn die Durchführung nach gleichen Standards geschieht.

(3) Die Mitgliedstaaten gewährleisten die Unabhängigkeit der unabhängigen Aufsichtsbehörde, indem sie deren rechtliche Trennung von und funktionale Unabhängigkeit gegenüber Flughafenleitungsorganen und Luftfahrtunternehmen sicherstellen. Mitgliedstaaten, die weiterhin an Flughäfen, Flughafenleitungsorganen oder Luftfahrtunternehmen beteiligt sind oder Flughafenleitungsorgane oder Luftfahrtunternehmen kontrollieren, stellen sicher, dass die Funktionen, die mit dem Eigentum oder der Kontrolle in Zusammenhang stehen, nicht der unabhängigen Aufsichtsbehörde übertragen werden. Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die unabhängige Aufsichtsbehörde ihre Befugnisse unparteiisch und transparent ausübt.

...

(5) Die Mitgliedstaaten können einen Mechanismus zur Finanzierung der unabhängigen Aufsichtsbehörde schaffen, der auch die Erhebung einer Gebühr bei Flughafenutzern und Flughafenleitungsorganen umfassen kann.“

<sup>14</sup> Nach Art. 12 Abs. 1 der Richtlinie 2009/12 legt die Europäische Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat der Europäischen Union bis zum 15. März 2013 einen Bericht über die Anwendung dieser Richtlinie vor, in dem sie die Fortschritte im Hinblick auf das Ziel dieser Richtlinie bewertet.

- 15 Nach Art. 13 Abs. 1 Unterabs. 1 der Richtlinie setzen die Mitgliedstaaten die Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie spätestens ab dem 15. März 2011 nachzukommen.

### **Anträge der Verfahrensbeteiligten und Verfahren vor dem Gerichtshof**

- 16 Das Großherzogtum Luxemburg beantragt,
- Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie 2009/12 für nichtig zu erklären, soweit dort bestimmt ist, dass die Richtlinie auf den Flughafen mit den meisten Fluggastbewegungen in jedem Mitgliedstaat Anwendung findet,
  - hilfsweise, die Richtlinie 2009/12 insgesamt für nichtig zu erklären,
  - dem Parlament und dem Rat die Kosten aufzuerlegen.
- 17 Das Parlament und der Rat beantragen,
- die Klage als unbegründet abzuweisen,
  - dem Großherzogtum Luxemburg die Kosten aufzuerlegen und,
  - hilfsweise für den Fall, dass der Gerichtshof die Richtlinie 2009/12 für nichtig erklären sollte, deren Wirkungen bis zum Erlass eines neuen Rechtsakts aufrechtzuerhalten.

- 18 Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 14. Oktober 2009 sind die Slowakische Republik und die Kommission als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge des Großherzogtums Luxemburg bzw. des Parlaments und des Rates zugelassen worden.

## Zur Klage

*Zum ersten Klagegrund: Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung*

### Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

- 19 Der erste Klagegrund, mit dem ein Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung gerügt wird, besteht aus zwei Teilen. Mit dem ersten macht das Großherzogtum Luxemburg, unterstützt von der Slowakischen Republik, geltend, dass es anders behandelt werde als Mitgliedstaaten, in denen große Regionalflughäfen mit 1 bis 5 Mio. Fluggastbewegungen nicht unter die Richtlinie 2009/12 fielen, obwohl diese sich in der gleichen Situation befänden wie der einzige Zivilflughafen Luxemburgs, Luxemburg-Findel, der jährlich 1,7 Mio. Fluggastbewegungen aufweise. Es handele sich um die Flughäfen Hahn (Deutschland) und Charleroi (Belgien) mit 4 Mio. und 2,9 Mio. Fluggastbewegungen, die sich im selben Einzugsgebiet wie der luxemburgische Flughafen befänden, nämlich in einer Entfernung von weniger als 200 Straßenkilometern, und dessen unmittelbare Wettbewerber seien. Es handele sich außerdem um große Regionalflughäfen, die in der Nähe eines städtischen Ballungsgebiets einer gewissen

Größe oder Wirtschaftskraft lägen, wie z. B. die Flughäfen Turin (Italien) oder Bordeaux (Frankreich) mit 3,5 bzw. 3,4 Mio. Passagieren.

- 20 Mit dem zweiten Teil des ersten Klagegrundes macht das Großherzogtum Luxemburg geltend, dass es behandelt werde wie Mitgliedstaaten, in denen es Flughäfen mit jährlich mehr als 5 Mio. Fluggastbewegungen gebe, wie z. B. die Bundesrepublik Deutschland und das Königreich Belgien.
- 21 In diesem Zusammenhang sei auf die Kategorien Bezug zu nehmen, die sich aus der Mitteilung der Kommission vom 9. Dezember 2005 mit Gemeinschaftlichen Leitlinien für die Finanzierung von Flughäfen und die Gewährung staatlicher Anlaufbeihilfen für Luftfahrtunternehmen auf Regionalflughäfen (ABl. C 312, S. 1) ergäben, und der Geltungsbereich der Richtlinie 2009/12 auf die Kategorien von Flughäfen zu beschränken, die jährlich mehr als 5 Mio. Fluggastbewegungen aufwiesen.
- 22 Weder die Ungleichbehandlung mit den großen, nicht unter die Richtlinie 2009/12 fallenden Regionalflughäfen noch die Gleichbehandlung des Flughafens Luxemburg-Findel und der Flughäfen mit jährlich mehr als 5 Mio. Fluggastbewegungen sei gerechtfertigt. Die Verwaltung und Finanzierung von kleineren oder mittleren Flughäfen mit jährlich weniger als 5 Mio. Fluggastbewegungen erfordere, wie zutreffend aus dem dritten Erwägungsgrund hervorgehe, nicht die Anwendung eines „Gemeinschaftsrahmens“. Dagegen sei die im vierten Erwägungsgrund der Richtlinie enthaltene Behauptung, dass der Flughafen „mit den meisten Fluggastbewegungen eine derart privilegierte Stellung als Einreiseort in diesen Mitgliedstaat [genießt], dass es notwendig ist, diese Richtlinie auf diesen Flughafen anzuwenden“, im Hinblick auf deren Ziel, nämlich den Missbrauch einer beherrschenden Stellung durch bestimmte Flughäfen zu verhindern, nicht wirklich relevant. Die „privilegierte Stellung“ könne nur dann eine Rolle spielen, wenn sie für die Betreiber wirklich einen Vorteil bedeutete, der dem Vorteil entspreche, der sich aus einem jährlichen Fluggastaufkommen von 5 Mio. ergebe. Dies sei bei dem größten Flughafen eines jeden Mitgliedstaats nicht zwangsläufig der Fall.

- 23 Der Flughafen Luxemburg-Findel verfüge als privilegierter Einreiseort für Luxemburg nicht über eine solche Stellung, und in Anbetracht der Wettbewerbssituation, in der er sich im Verhältnis zu mehreren Flughäfen in der Umgebung, die Billigfluggesellschaften aufnähmen, und zu Drehkreuzen („hubs“) wie den Flughäfen Frankfurt (Deutschland) oder Brüssel (Belgien) befinde, bestehe auch keine Gefahr einer beherrschenden Stellung gegenüber den Luftfahrtunternehmen. Außerdem könne der luxemburgische Flughafen wirtschaftlich gesehen nicht in dieselbe Kategorie fallen wie Flughäfen mit jährlich mehr als 5 Mio. Fluggastbewegungen, auch wenn er einen größeren Anteil an Businessclass-Tickets verkaufe als diese Flughäfen. Daher könne die starke Stellung seines Leitungsorgans nicht derjenigen eines Flughafens mit mehr als 5 Mio. Fluggastbewegungen gleichgesetzt werden.
- 24 Viel eher bestehe die Gefahr des Missbrauchs einer beherrschenden Stellung bei anderen größeren, nicht unter die Richtlinie 2009/12 fallenden Regionalflughäfen, die in der Nähe eines städtischen Ballungszentrums einer gewissen Größe oder Wirtschaftskraft lägen, wie z. B. bei den Flughäfen Turin und Bordeaux.
- 25 Es treffe zwar zu, dass die Rechtmäßigkeit des Handelns des Unionsgesetzgebers in den Bereichen, in denen er komplexe wirtschaftliche Bewertungen vornehmen müsse, nur durch offensichtliche Beurteilungsfehler beeinträchtigt werden könne. Dieser Grundsatz setze jedoch voraus, dass der Gesetzgeber im streitigen Fall tatsächlich eine komplexe Bewertung vorgenommen habe, was hier nicht geschehen sei. Selbst wenn er in bestimmten Punkten eine komplexe Situation bewertet haben sollte, sei die Lage des Flughafens Luxemburg-Findel, dessen Einzugsgebiet besonders klein sei, nicht komplex. Es sei daher offenkundig, dass dem Gesetzgeber mit der Einbeziehung dieses Flughafens, dessen jährliche Fluggastbewegungen kaum ein Drittel dessen ausmachten, was normalerweise für die Anwendung des Gemeinschaftsrahmens als erforderlich erachtet werde, ein offensichtlicher Beurteilungsfehler unterlaufen sei.

- 26 Die Slowakische Republik trägt ergänzend vor, die Daten zur Situation des Flughafens Bratislava (Slowakei), der im selben geografischen Gebiet wie der Flughafen Wien (Österreich) liege, stellten die Behauptung, dass der größte Flughafen eines Mitgliedstaats stets der von einem Großteil der Reisenden benutzte „Eintrittsort“ sei, in Frage. Dass ein Flughafen der größte in einem Mitgliedstaat sei, könne daher kein entscheidender Gesichtspunkt bei der Beurteilung der Wettbewerbsstellung dieses Flughafens auf einem bestimmten Markt sein.
- 27 Der Rat macht geltend, für den Unionsgesetzgeber habe es im Hinblick auf das Ziel der Richtlinie 2009/12 in der Tat auf der Hand gelegen, dass die Hauptflughäfen, d. h. die Flughäfen — wie der Flughafen Luxemburg-Findel — mit den meisten Fluggastbewegungen pro Jahr in einem Mitgliedstaat, über eine privilegierte Stellung in dem Mitgliedstaat, in dem sie gelegen seien, verfügten, so dass sie den Flughäfen mit jährlich mehr als 5 Mio. Fluggastbewegungen gleichzustellen seien.
- 28 Die großen Regionalflughäfen wie Charleroi und Hahn hätten dagegen nicht die privilegierte Stellung, wie sie die Hauptflughäfen in ihren jeweiligen Mitgliedstaaten genössen. Sie seien nicht auf die gleiche Art und Weise wie der Flughafen mit den meisten Fluggastbewegungen pro Jahr in seinem Mitgliedstaat, z. B. der Flughafen Luxemburg-Findel, der Haupteinreiseort in ihrem jeweiligen Mitgliedstaat.
- 29 Das Parlament trägt vor, mit der Richtlinie 2009/12 solle, wie aus ihrem ersten und ihrem zweiten Erwägungsgrund hervorgehe, erreicht werden, dass sich die Flughafenleitungsorgane um einen kosteneffizienten Betrieb bemühten, und ein gemeinsamer Rahmen zur Regelung der wesentlichen Merkmale von Flughafenentgelten geschaffen werden. Es solle also sichergestellt werden, dass die Nutzer gegen Entrichtung eines den in der Richtlinie aufgestellten Anforderungen entsprechenden Entgelts

Zugang zu Flughafendienstleistungen haben könnten, und dadurch Nichtdiskriminierung und Transparenz gewährleistet werden.

- 30 Die Kommission macht unter Bezugnahme auf den Vorschlag einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Januar 2007 (KOM[2006] 820 endg., im Folgenden: Richtlinienvorschlag) geltend, dass Ziel dieses gemeinsamen Rahmens sei, die Gespräche zwischen den Flughäfen und den Luftfahrtunternehmen über die Flughafenentgelte zu erleichtern. Mit der Richtlinie 2009/12 solle verhindert werden, dass sich ein Flughafenleitungsorgan wegen der „privilegierten Stellung“ eines Flughafens bezüglich der Festsetzung von Flughafenentgelten den Luftfahrtunternehmen gegenüber in einer Machtposition befinde. Zwei Kategorien von Flughäfen könnten sich in einer solchen Position befinden, nämlich die Hauptflughäfen in den Mitgliedstaaten, die in der Regel in der Nähe der jeweiligen Hauptstadt gelegen und die „Einreiseorte“ in diese Mitgliedstaaten seien, und Flughäfen, die sich wegen ihrer Größe in einer mit den Flughäfen der ersten Kategorie vergleichbaren Situation befänden. Es liege auf der Hand, dass die Flughäfen dieser ersten Kategorie insbesondere wegen ihrer Nähe zu städtischen Ballungszentren von deren guter Infrastruktur und einer Geschäftskundschaft profitierten, die weniger preisbewusst sei, dafür aber keine Zeit mit der Fahrt zu Flughäfen verlieren wolle, die über 100 km von diesen Zentren entfernt lägen.

Würdigung durch den Gerichtshof

- 31 Der allgemeine Gleichheitsgrundsatz als allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts besagt, dass vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleichbehandelt werden dürfen, es sei denn, dass eine solche Behandlung objektiv gerechtfertigt ist (vgl. insbesondere Urteile vom 13. Dezember 1984, Sermide, 106/83, Slg. 1984, 4209, Randnr. 28, vom 5. Oktober 1994, Crispoltoni

u. a., C-133/93, C-300/93 und C-362/93, Slg. 1994, I-4863, Randnrn. 50 und 51, vom 11. Juli 2006, Franz Egenberger, C-313/04, Slg. 2006, I-6331, Randnr. 33, und vom 16. Dezember 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine u. a., C-127/07, Slg. 2008, I-9895, Randnr. 23).

- 32 Die Vergleichbarkeit verschiedener Sachverhalte ist in Anbetracht aller Merkmale zu beurteilen, die sie kennzeichnen. Diese Merkmale sind u. a. im Licht des Gegenstands und des Ziels der Unionsmaßnahme, die die fragliche Unterscheidung einführt, zu bestimmen und zu beurteilen. Außerdem sind die Grundsätze und Ziele des Regelungsbereichs zu berücksichtigen, in den diese Maßnahme fällt (vgl. in diesem Sinne Urteil Arcelor Atlantique et Lorraine u. a., Randnrn. 25 und 26 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).
- 33 Die Richtlinie 2009/12 ist auf Art. 80 Abs. 2 EG gestützt, der bestimmt, dass der Rat darüber entscheiden kann, ob, inwieweit und nach welchem Verfahren geeignete Vorschriften für die Seeschifffahrt und Luftfahrt zu erlassen sind.
- 34 Mit der Ermächtigung des Rates, sowohl über den Zeitpunkt als auch über den Inhalt und den Umfang seines Tätigwerdens für die Seeschifffahrt und Luftfahrt zu entscheiden, hat der Vertrag dem Rat eine weitreichende Rechtsetzungsbefugnis zum Erlass angemessener gemeinsamer Regeln verliehen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 23. Oktober 2007, Kommission/Rat, C-440/05, Slg. 2007, I-9097, Randnr. 58; vgl. auch — zur Gesetzgebungsbefugnis des Rates im Bereich der gemeinsamen Verkehrspolitik — Urteile vom 28. November 1978, Schumalla, 97/78, Slg. 1978, 2311, Randnr. 4, und vom 17. Juli 1997, SAM Schifffahrt und Stapf, C-248/95 und C-249/95, Slg. 1997, I-4475, Randnr. 23).
- 35 Bei der gerichtlichen Kontrolle der Ausübung einer solchen Befugnis darf der Unionsrichter die Beurteilung des Unionsgesetzgebers nicht durch seine eigene ersetzen,

sondern muss sich auf die Prüfung beschränken, ob sie mit einem offensichtlichen Fehler oder einem Ermessensmissbrauch behaftet ist oder ob der Gesetzgeber die Grenzen seiner Rechtsetzungsbefugnis offensichtlich überschritten hat (vgl. in diesem Sinne u. a. Urteile vom 29. Februar 1996, Kommission/Rat, C-122/94, Slg. 1996, I-881, Randnr. 18, vom 12. November 1996, Vereinigtes Königreich/Rat, C-84/94, Slg. 1996, I-5755, Randnr. 58, SAM Schifffahrt und Stapf, Randnr. 24, und vom 12. März 2002, Omega Air u. a., C-27/00 und C-122/00, Slg. 2002, I-2569, Randnr. 64).

- <sup>36</sup> Im Licht der in den Randnrn. 31 bis 35 des vorliegenden Urteils angeführten Kriterien ist der erste Klagegrund des Großherzogtums Luxemburg zu prüfen, das mit dem ersten Teil dieses Klagegrundes geltend macht, dass vergleichbare Sachverhalte unterschiedlich behandelt worden seien, und mit dem zweiten Teil des Klagegrundes, dass unterschiedliche Sachverhalte gleichbehandelt worden seien.

Zum ersten Teil des ersten Klagegrundes: Ungleichbehandlung vergleichbarer Sachverhalte

- <sup>37</sup> Zur unterschiedlichen Behandlung vergleichbarer Sachverhalte trägt das Großherzogtum Luxemburg im Wesentlichen vor, dass der Flughafen Luxemburg-Findel anders behandelt werde als nicht unter die Richtlinie 2009/12 fallende Flughäfen, die jährlich mehr als 1 Mio., aber weniger als 5 Mio. Fluggastbewegungen verzeichneten und — wie der luxemburgische Flughafen — nach den in der Mitteilung der Kommission vom 9. Dezember 2005 festgelegten Leitlinien in die Kategorie der großen Regionalflughäfen eingeordnet würden. Es handele sich insbesondere um eine Ungleichbehandlung mit den Flughäfen Charleroi und Hahn sowie denjenigen, die in der Nähe

eines städtischen Ballungszentrums einer gewissen Größe oder Wirtschaftskraft lägen, wie die Flughäfen Turin oder Bordeaux.

- 38 Insoweit geht aus dem dritten und dem vierten Erwägungsgrund der Richtlinie 2009/12 hervor, dass der Unionsgesetzgeber bei ihrem Erlass der Auffassung war, dass es nicht erforderlich sei, sämtliche Flughäfen der Union einzubeziehen, sondern dass nur zwei Kategorien von Flughäfen unter die Richtlinie fallen sollten, nämlich diejenigen, die oberhalb einer bestimmten Mindestgröße liegen, und diejenigen mit den meisten Fluggastbewegungen pro Jahr in den Mitgliedstaaten, in denen kein Flughafen diese Mindestgröße erreicht, wie der Flughafen Luxemburg-Findel.
- 39 Die Richtlinie legt nach Art. 1 Abs. 1 „gemeinsame Grundsätze für die Erhebung von Flughafenentgelten auf Flughäfen“ fest. Sie soll die Beziehungen zwischen den Flughafenleitungsorganen und den Flughafenutzern im Hinblick auf die Festsetzung der Flughafenentgelte regeln.
- 40 Der Unionsgesetzgeber hat, wie aus den Erwägungsgründen 2, 4 und 15 der Richtlinie 2009/12 hervorgeht, versucht, mit dem Erlass eines gemeinsamen Rahmens die Beziehungen zwischen den Flughafenleitungsorganen und den Flughafenutzern zu verbessern und zu verhindern, dass grundlegende Anforderungen an diese Beziehungen, wie die Transparenz der Entgelte, die Konsultation der Flughafenutzer und das Verbot einer Ungleichbehandlung dieser Nutzer, nicht eingehalten werden.
- 41 Die Vergleichbarkeit der in Randnr. 37 des vorliegenden Urteils genannten Flughäfen ist daher insbesondere in Anbetracht ihrer Beziehung zu ihren Nutzern, d. h. den Fluggesellschaften, zu beurteilen.

- 42 Wie sich aus dem vierten Erwägungsgrund der Richtlinie 2009/12 ergibt, war der Unionsgesetzgeber der Ansicht, dass die Flughäfen, die in den Mitgliedstaaten, in denen kein Flughafen die in der Richtlinie vorgesehene Mindestgröße erreicht, gelegen seien und die meisten Fluggastbewegungen pro Jahr aufwiesen, wie der Flughafen Luxemburg-Findel, eine privilegierte Stellung gegenüber den Flughafenutzern einnahmen, da sie die Einreiseorte in diese Mitgliedstaaten seien. Er hat daher, wie insbesondere der Rat und die Kommission ausgeführt haben, die Auffassung vertreten, dass bei diesen Flughäfen die Gefahr einer Machtposition der Flughafenleitungsorgane gegenüber den Nutzern und damit der missbräuchlichen Ausnutzung dieser Position bei der Entgeltfestsetzung bestehe.
- 43 Diese Flughäfen können als die Hauptflughäfen in ihren jeweiligen Mitgliedstaaten angesehen werden. Sie liegen, wie die Kommission ausgeführt hat, in der Regel in der Nähe der großen politischen und/oder wirtschaftlichen Zentren der Mitgliedstaaten und ziehen überwiegend Geschäftskunden an, für die der Flugscheinpreis nur ein Kriterium unter anderen ist und die besonders auf die Lage des Flughafens, seine Verkehrsanbindung und die Qualität der erbrachten Dienstleistungen achten.
- 44 Wie der Generalanwalt in Randnr. 64 seiner Schlussanträge jedoch festgestellt hat, haben die Fluggesellschaften der Mitgliedstaaten insbesondere hinsichtlich des mittleren und oberen Marktsegments ein großes strategisches Interesse daran, Flüge von und nach einem Hauptflughafen wie Luxemburg-Findel anzubieten, ohne dass die Höhe der Flughafenentgelte oder die genaue Zahl der jährlichen Fluggastbewegungen dabei als entscheidende Kriterien angesehen werden könnten.
- 45 Zudem ist, wenn eine Fluggesellschaft ein strategisches Interesse daran hat, Flüge von und nach einem bestimmten Mitgliedstaat anzubieten, der Hauptflughafen der einzige Einreiseort in die Mitgliedstaaten, die nur einen Flughafen haben, wie dies u. a.

beim Großherzogtum Luxemburg der Fall ist. Bei Mitgliedstaaten, in denen es mehrere Flughäfen gibt, ist im Übrigen die Annahme gerechtfertigt, dass eine Fluggesellschaft, die nur eine einzige Flugverbindung in einen Mitgliedstaat bedienen möchte, den Flughafen mit den meisten Fluggastbewegungen pro Jahr bevorzugt.

- <sup>46</sup> Für Fluggesellschaften, die Flüge von oder nach einem bestimmten Flughafen in einem Mitgliedstaat anbieten, sind die genaue Zahl der jährlichen Fluggastbewegungen und die Höhe der Flughafenentgelte zwar wichtige Kriterien, doch haben diese Gesellschaften in der Regel ein strategisches Interesse daran, solche Flüge anzubieten, so dass diese Kriterien bei der Auswahl der Flughäfen, von denen sie Flüge betreiben, nicht entscheidend sind.
- <sup>47</sup> In Anbetracht der weiten Rechtsetzungsbefugnis des Unionsgesetzgebers im Bereich der Luftverkehrspolitik kann daher seine Beurteilung, dass in den Mitgliedstaaten, in denen kein Flughafen die in der Richtlinie 2009/12 vorgesehene Mindestgröße erreicht, der Flughafen mit den meisten Fluggastbewegungen pro Jahr als Eintrittsort in den betreffenden Mitgliedstaat anzusehen ist, was ihm eine privilegierte Stellung gegenüber den Flughafenutzern verschafft, nicht in Frage gestellt werden.
- <sup>48</sup> Dagegen können die nicht vom Geltungsbereich der Richtlinie 2009/12 erfassten Flughäfen unabhängig von der genauen Zahl der jährlichen Fluggastbewegungen nicht als Hauptflughäfen der Mitgliedstaaten, in denen sie liegen, angesehen werden. Wie auch der Generalanwalt in den Nrn. 65, 74 und 77 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, können solche Flughäfen als Nebenflughäfen der Mitgliedstaaten angesehen werden,

die grundsätzlich eine andere strategische Bedeutung für die Fluggesellschaften haben als die Hauptflughäfen, so dass es sich im Verhältnis zu den Flughafennutzern in Bezug auf die Festsetzung der Flughafenentgelte um unterschiedliche Sachverhalte handelt.

- 49 Insbesondere kann ein Nebenflughafen in Anbetracht der Ausführungen in Randnr. 45 des vorliegenden Urteils grundsätzlich nicht im Sinne der Richtlinie als Eintrittsort in den Mitgliedstaat, in dem er liegt, angesehen werden, auch wenn es sich, wie bei den Flughäfen Bordeaux oder Turin, um einen großen Regionalflughafen in der Nähe eines Ballungszentrums handelt. Außerdem können sich diese Nebenflughäfen, insbesondere solche, die nicht in der Nähe eines städtischen Ballungszentrums liegen, als für die sogenannten „Low cost“-Fluggesellschaften interessanter erweisen. Diese Fluggesellschaften wenden sich nämlich an eine Kundschaft, deren Ansprüche sich von denen der Geschäftskundschaft grundsätzlich unterscheiden und die ein höheres Flugpreisbewusstsein hat und eher bereit ist, längere Transfers zwischen der jeweiligen Stadt und dem Flughafen in Kauf zu nehmen. Bei solchen Fluggesellschaften, für die die Höhe der Flughafenentgelte entscheidend ist, ist davon auszugehen, dass sie einen gewissen Druck ausüben können, der es ihnen ermöglicht, auf die Festsetzung der Entgelthöhe Einfluss zu nehmen.
- 50 Unter diesen Umständen ist der Gebrauch, den der Unionsgesetzgeber von seiner Zuständigkeit gemacht hat, nicht mit einem offensichtlichen Beurteilungsfehler oder einem Ermessensmissbrauch behaftet, und er hat auch nicht offensichtlich die Grenzen der ihm in diesem Bereich zustehenden weiten Rechtsetzungsbefugnis überschritten, als er angenommen hat, dass sich die Nebenflughäfen der Mitgliedstaaten im Verhältnis zu den Flughafennutzern nicht in der gleichen Lage befinden wie die Hauptflughäfen. Es steht dem Unionsgesetzgeber jedenfalls frei, auf der Grundlage objektiver Kriterien und globaler Feststellungen Kategorien zu bilden, um eine allgemeine abstrakte Regelung zu erlassen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 15. April 2010, Gualtieri/Kommission, C-485/08 P, Slg. 2010, I-3009, Randnr. 81). Dies gilt umso mehr, wenn die Durchführung einer gemeinsamen Politik erfordert, dass der Unionsgesetzgeber einen komplexen wirtschaftlichen Sachverhalt beurteilen muss, wie dies im Luftverkehr die Regel ist (vgl. in diesem Sinne Urteile SAM Schifffahrt und Stapf, Randnr. 25 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie Omega Air u. a., Randnr. 65).

- 51 Der erste Teil des ersten Klagegrundes, mit dem die unterschiedliche Behandlung vergleichbarer Sachverhalte gerügt wird, ist daher zurückzuweisen.

Zum zweiten Teil des ersten Klagegrundes: Gleichbehandlung unterschiedlicher Sachverhalte

- 52 Zum zweiten Teil des ersten Klagegrundes, mit dem die Gleichbehandlung unterschiedlicher Sachverhalte gerügt wird, trägt das Großherzogtum Luxemburg vor, dass die Flughäfen mit den meisten Fluggastbewegungen pro Jahr in den Mitgliedstaaten, in denen kein Flughafen die Mindestgröße von jährlich 5 Mio. Fluggastbewegungen erreiche, und die Flughäfen, die jährlich mehr als 5 Mio. Fluggastbewegungen aufwiesen, gleichbehandelt würden, obwohl die erstgenannten Flughäfen weder die gleiche Machtposition gegenüber den Flughafenutzern noch die gleiche Wirtschaftskraft wie die letztgenannten Flughäfen hätten.
- 53 Zwischen den Verfahrensbeteiligten ist unstrittig, dass die Flughäfen mit jährlich mehr als 5 Mio. Fluggastbewegungen gerade wegen dieser Zahl eine privilegierte Stellung gegenüber den Flughafenutzern einnehmen und eine Einbeziehung dieser Kategorie von Flughäfen in den Geltungsbereich der Richtlinie 2009/12 sowohl in Anbetracht des Gegenstands als auch des Ziels der Richtlinie gerechtfertigt ist.
- 54 Die Tatsache, dass sich die Lage dieser Flughäfen von derjenigen der Flughäfen unterscheidet, die die meisten Fluggastbewegungen pro Jahr in den Mitgliedstaaten verzeichnen, in denen kein Flughafen die Zahl von 5 Mio. Fluggastbewegungen erreicht, bedeutet, wie der Generalanwalt in Nr. 82 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, nicht, dass die Einbeziehung dieser Flughäfen in den Geltungsbereich der Richtlinie 2009/12 gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz verstößt. Bei beiden Kategorien von Flughäfen ist zu Recht davon ausgegangen worden, dass sie, wie in den Randnrn.

47 und 53 des vorliegenden Urteils festgestellt, eine privilegierte Stellung gegenüber ihren Nutzern haben und sich damit in einer vergleichbaren Lage befinden. Dass diese Stellung in dem einen Fall auf der strategischen Lage des Flughafens und in dem anderen Fall auf dem hohen jährlichen Verkehrsaufkommen beruht, kann in Anbetracht des Gegenstands und des Ziels der Richtlinie nicht zur Rechtswidrigkeit der Beurteilung des Unionsgesetzgebers führen.

- 55 Unter diesen Umständen ist der zweite Teil des ersten Klagegrundes, mit dem die Gleichbehandlung unterschiedlicher Sachverhalte gerügt wird, und damit dieser Klagegrund insgesamt zurückzuweisen.

*Zum zweiten Klagegrund: Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit*

#### Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

- 56 Das Großherzogtum Luxemburg macht geltend, Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie 2009/12 verstoße gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, da das Kriterium zur Bestimmung des Geltungsbereichs dieser Richtlinie in Anbetracht ihrer Ziele irrelevant sei. Zwar bereite die Anwendung der Grundsätze des Kostenbezugs, der Nichtdiskriminierung und der Transparenz auf den Flughafen Luxemburg-Findel keine Probleme, doch seien die sich aus der Richtlinie ergebenden Verwaltungsverfahren, der Verwaltungsaufwand und die formalen Mechanismen im Verhältnis zur Größe dieses Flughafens zu belastend und unverhältnismäßig. Die Konsultations- und Aufsichtsmechanismen verursachten Kosten für den Flughafen Luxemburg-Findel und den luxemburgischen Staat. So seien die Kosten der Anwendung der Richtlinie auf die Flughafenentgelte auf 839 500 Euro geschätzt worden, was nach Umlage auf die

Fluggäste zu einer Erhöhung des gegenwärtigen Entgelts für die betreffenden Dienste von 16 % führen würde.

- 57 Die Slowakische Republik trägt vor, das Parlament und der Rat hätten die Einbeziehung der Flughäfen, die in den Mitgliedstaaten gelegen seien, in denen kein Flughafen die Schwelle von jährlich 5 Mio. Fluggastbewegungen erreiche, und die in dem betreffenden Mitgliedstaat die meisten Fluggastbewegungen verzeichneten, in den Geltungsbereich der Richtlinie 2009/12 nicht mit Erwägungen begründet, die auf objektiven und in einem angemessenen Verhältnis zu dem mit der Richtlinie verfolgten Ziel stehenden Kriterien beruhten. Die Einbeziehung eines solchen Flughafens allein deswegen, weil es sich um den größten Flughafen dieses Mitgliedstaats handele, trage nicht zur Erreichung des Hauptziels der Richtlinie bei, der Stärkung des Wettbewerbs zwischen den Flughäfen und der Begrenzung der missbräuchlichen Ausnutzung marktbeherrschender Stellungen. Auch die Garantie, dass die Richtlinie in jedem Mitgliedstaat auf mindestens einen Flughafen Anwendung finde, trage, unabhängig davon, ob dieser Flughafen eine marktbeherrschende oder aber eine ganz unbedeutende Stellung habe, nicht zur Erreichung dieses Ziels bei.
- 58 Der Rat weist auf die Rechtsprechung hin, nach der die Rechtmäßigkeit einer solchen Maßnahme nur dann beeinträchtigt sein könne, wenn diese Maßnahme zur Erreichung des Ziels, das das zuständige Organ verfolge, offensichtlich ungeeignet sei. Der Kläger habe nicht nachgewiesen, dass die Richtlinie 2009/12 zur Erreichung des mit ihr verfolgten Ziels offensichtlich ungeeignet sei.
- 59 Nach Meinung des Parlaments ist zu berücksichtigen, dass der Unionsgesetzgeber lediglich Mindestregeln erlassen und den Mitgliedstaaten die Instrumente für eine flexible Anwendung dieser Regeln an die Hand gegeben habe. Ferner beweise der Umstand, dass die Richtlinie 2009/12 nicht für alle Flughäfen gelte, nicht, dass das mit der Richtlinie eingeführte System nicht erforderlich sei.
- 60 Die Kommission stellt fest, dass bei der Erarbeitung der Richtlinie 2009/12 mehrere Optionen in Betracht gezogen worden seien. Sowohl aus dem Richtlinienvorschlag

als auch aus der Folgenabschätzung (SEC[2006] 1688) ergebe sich, dass die am meisten belastende der geprüften Optionen insbesondere deshalb abgelehnt worden sei, weil sie einen spürbaren Anstieg der Verwaltungskosten zur Folge gehabt hätte. Der letztlich gewählten Option, sich auf die Festlegung gemeinsamer Grundsätze zu beschränken, sei, obwohl weniger effizient, wegen ihrer geringeren finanziellen Auswirkungen der Vorzug gegeben worden.

### Würdigung durch den Gerichtshof

- 61 Nach ständiger Rechtsprechung gehört der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts und verlangt, dass die von einer unionsrechtlichen Bestimmung eingesetzten Mittel zur Erreichung der mit der betreffenden Regelung verfolgten Ziele geeignet sind und nicht über das dazu Erforderliche hinausgehen (Urteil vom 8. Juni 2010, Vodafone u. a., C-58/08, Slg. 2010, I-4999, Randnr. 51 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 62 Was die gerichtliche Nachprüfbarkeit der Einhaltung dieser Voraussetzungen in Bereichen wie dem Luftverkehr betrifft, in denen der Unionsgesetzgeber über eine weite Rechtsetzungsbefugnis verfügt (vgl. Urteil Kommission/Rat, Randnr. 58), kann die Rechtmäßigkeit einer in diesem Bereich erlassenen Maßnahme nur dann beeinträchtigt sein, wenn diese Maßnahme zur Erreichung des Ziels, das das zuständige Organ verfolgt, offensichtlich ungeeignet ist (vgl. in diesem Sinne Urteil Omega Air u. a., Randnr. 64).
- 63 Der Unionsgesetzgeber ist jedoch, auch wenn er über eine solche Befugnis verfügt, verpflichtet, seine Entscheidung auf objektive Kriterien zu stützen. Bei der Prüfung der mit den verschiedenen möglichen Maßnahmen verbundenen Belastungen muss er außerdem untersuchen, ob die mit der gewählten Maßnahme verfolgten Ziele nachteilige wirtschaftliche Folgen, und seien sie beträchtlich, für bestimmte Wirtschaftsteilnehmer rechtfertigen können (Urteile Arcelor Atlantique et

Lorraine u. a., Randnr. 58, sowie Vodafone u. a., Randnr. 53 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- <sup>64</sup> Der Gerichtshof hat daher auf der Grundlage der in den vorstehenden drei Randnummern genannten Kriterien zu prüfen, ob die Richtlinie 2009/12, wie insbesondere das Großherzogtum Luxemburg geltend macht, dadurch, dass sie die Flughäfen, die in den Mitgliedstaaten gelegen sind, in denen kein Flughafen die Grenze von jährlich 5 Mio. Fluggastbewegungen erreicht, und die in dem betreffenden Mitgliedstaat die meisten Fluggastbewegungen verzeichnen, unabhängig von der genauen Zahl der Fluggastbewegungen in den Geltungsbereich der Richtlinie 2009/12 einbezieht, gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstößt.
- <sup>65</sup> In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Kommission vor der Erarbeitung des Richtlinienvorschlags eine Folgenabschätzung durchgeführt und die dabei geprüften Optionen auch in diesem Vorschlag aufgeführt hat. Daraus ergibt sich, dass sie in diesem Bereich verschiedene Optionen geprüft hat, darunter insbesondere die Ausarbeitung und Annahme freiwilliger Selbstregulierungsmaßnahmen durch die Beteiligten der Luftverkehrsbranche, den Erlass eines rechtlichen Rahmens, der die Einhaltung gemeinsamer Grundsätze für die Festsetzung von Flughafenentgelten auf nationaler Ebene vorschreibt, und die Einführung eines rechtlichen Rahmens, der die Erhebung und die Festsetzung der Entgelte auf der Grundlage einer einheitlichen Berechnungsmethode vorschreibt.
- <sup>66</sup> Hinsichtlich der Frage, ob mit der in der Richtlinie 2009/12 letztlich gewählten Lösung, einen Rahmen anzunehmen, der die Einhaltung gemeinsamer Grundsätze bei der Festsetzung von Flughafenentgelten auf nationaler Ebene vorschreibt, das Ziel der Richtlinie erreicht werden kann, ist zwischen den Verfahrensbeteiligten unstrittig, dass ein solcher Rahmen grundsätzlich geeignet ist, der Gefahr entgegenzuwirken, dass die Flughafenleitungsorgane eine privilegierte Stellung gegenüber den Flughafenutzern haben und diese Stellung bei der Festsetzung der Flughafenentgelte missbräuchlich ausnutzen. Dies gilt auch für die Flughäfen mit den meisten

Fluggastbewegungen in den Mitgliedstaaten, in denen kein Flughafen die Zahl von jährlich 5 Mio. Fluggastbewegungen erreicht.

- 67 Zur Erforderlichkeit eines solchen Rahmens ist festzustellen, dass das Großherzogtum Luxemburg keine weniger belastenden Maßnahmen genannt hat, mit denen dieses Ziel auf ebenso effiziente Weise erreicht werden könnte wie mit einem Rahmen, der gemeinsame Grundsätze bezüglich der Flughafenentgelte vorsieht.
- 68 Gegen die Angemessenheit der Richtlinie 2009/12 wird angeführt, dass diese Verwaltungsverfahren vorschreibe und Verwaltungskosten verursache, die im Verhältnis zur Größe von Flughäfen wie Luxemburg-Findel, die in Mitgliedstaaten gelegen seien, in denen kein Flughafen die Schwelle von jährlich 5 Mio. Fluggastbewegungen erreiche, und die die meisten Fluggastbewegungen verzeichneten, zu belastend und unverhältnismäßig seien.
- 69 In dieser Hinsicht gibt es keinen Anhaltspunkt dafür, dass der Aufwand, der sich aus der mit der Richtlinie 2009/12 eingeführten Regelung für die betroffenen Flughäfen oder die Mitgliedstaaten ergibt, außer Verhältnis zu ihrem Nutzen stünde.
- 70 Zu den Auswirkungen der Richtlinie 2009/12 auf den Betrieb der betroffenen Flughäfen zum einen ist festzustellen, dass die Mitgliedstaaten nach Art. 6 der Richtlinie lediglich sicherstellen müssen, dass die Flughafenleitungsorgane ein Verfahren zur regelmäßigen Konsultation der Flughafenutzer einrichten, das grundsätzlich nur einmal jährlich durchzuführen ist, ohne dass der Ablauf des Konsultationsverfahrens in dieser Vorschrift im Einzelnen festgelegt wäre. Es steht den Flughäfen daher grundsätzlich frei, dieses Verfahren je nach ihrer Größe und ihrer finanziellen und personellen Mittel zu gestalten. Nach Art. 6 Abs. 5 der Richtlinie können die Mitgliedstaaten unter bestimmten Voraussetzungen entscheiden, die Beteiligung der nach Art. 11 der Richtlinie bestellten unabhängigen Aufsichtsbehörde nicht vorzusehen.

- 71 In Bezug auf diese Behörde zum anderen sieht Art. 11 lediglich vor, dass die Mitgliedstaaten eine solche Behörde bestellen oder schaffen müssen, schreibt ihnen aber keine spezifischen Organisationsmaßnahmen und damit keine bestimmte Behördengröße vor. Außerdem ist nach Abs. 2 dieser Vorschrift eine Delegation der Durchführung der Richtlinie an andere unabhängige Aufsichtsbehörden möglich. Schließlich ist, wie der Generalanwalt in Nr. 103 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, nicht zu erkennen, dass die mit der Durchführung der Richtlinie 2009/12 verbundenen Kosten dazu führen könnten, dass Fluggesellschaften einen Flughafen wie Luxemburg-Findel verlassen.
- 72 Demnach ist der zweite Klagegrund des Großherzogtums Luxemburg, mit dem ein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gerügt wird, als unbegründet zurückzuweisen.

*Zum dritten Klagegrund: Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip*

Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

- 73 Mit seinem dritten Klagegrund macht das Großherzogtum Luxemburg geltend, dass es nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar sei, einen Sachverhalt auf Unionsebene zu regeln, der auf nationaler Ebene geregelt werden könne, wenn die Schwelle von jährlich 5 Mio. Fluggastbewegungen nicht erreicht werde. Diese Unvereinbarkeit zeige sich daran, dass Flughäfen, die größer seien als Luxemburg-Findel, von den sich aus der Richtlinie 2009/12 ergebenden Verpflichtungen ausgenommen seien.

- 74 Der Rat trägt hierzu vor, dass in der Klageschrift nicht erläutert werde, worin der Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip bestehen solle. Es sei zu prüfen, ob das mit Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie 2009/12 verfolgte Ziel besser auf Unionsebene erreicht werden könne. Die wesentlichen Grundsätze dieser Richtlinie, insbesondere die Transparenz, das Diskriminierungsverbot und die Konsultation der Flughafennutzer, erleichterten nämlich unmittelbar die Fortsetzung der Tätigkeiten der Fluggesellschaften. Gleiches gelte für die Flughäfen, deren Stellung gegenüber den größeren Fluggesellschaften gestärkt werde, da diese nicht mehr die Möglichkeit hätten, Vorzugstarife durchzusetzen. In Anbetracht dieser Erwägungen und des der Sache nach internationalen Charakters des Luftverkehrsmarkts könnten die Ziele der Richtlinie nur auf Unions-ebene erreicht werden.
- 75 Das Parlament führt aus, in der Klageschrift werde nicht beanstandet, dass der Unionsgesetzgeber überhaupt tätig geworden sei. Es sei daher schwer vorstellbar, worauf ein Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip gestützt werden könnte. Verstehe das Großherzogtum Luxemburg jedoch unter Subsidiarität den den Mitgliedstaaten belassenen Handlungsspielraum, sei festzustellen, dass dieser weitgehend erhalten sei, da die Richtlinie 2009/12 weder vorschreibe, wie die Entgelte zu berechnen seien, noch, welche Einnahmen zu berücksichtigen seien. Auch die Vorgaben bezüglich der Organisation der Aufsichtsbehörde seien recht beschränkt.

### Würdigung durch den Gerichtshof

- 76 Das Subsidiaritätsprinzip ist in Art. 5 Abs. 2 EG niedergelegt und wird in dem dem Vertrag beigefügten Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit konkretisiert; danach wird die Gemeinschaft in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.

Dieses Protokoll stellt außerdem in seiner Nr. 5 Leitlinien für die Prüfung der Frage auf, ob diese Voraussetzungen erfüllt sind (Urteil Vodafone u. a., Randnr. 72).

- 77 Zu Gesetzgebungsakten bestimmen die Nrn. 6 und 7 des Protokolls, dass die Rechtsetzungstätigkeit der Gemeinschaft nicht über das erforderliche Maß hinausgehen und bei Maßnahmen der Gemeinschaft so viel Raum für nationale Entscheidungen bleiben sollte, wie dies im Einklang mit dem Ziel der Maßnahme und den Anforderungen des Vertrags möglich ist (Urteil Vodafone u. a., Randnr. 73).
- 78 Ferner heißt es in Nr. 3 des Protokolls, dass das Subsidiaritätsprinzip nicht die Befugnisse in Frage stellt, über die die Gemeinschaft aufgrund des Vertrags entsprechend der Auslegung des Gerichtshofs verfügt.
- 79 Das Subsidiaritätsprinzip findet Anwendung, wenn sich der Gemeinschaftsgesetzgeber auf die Rechtsgrundlage des Art. 80 EG stützt, da ihm diese Bestimmung keine ausschließliche Zuständigkeit für den Erlass von Regeln im Bereich des Luftverkehrs verleiht.
- 80 Im vorliegenden Fall hat das Großherzogtum Luxemburg seinen dritten Klagegrund nicht derart substantiiert dargelegt, dass sich gerichtlich überprüfen ließe, wie das mit der Richtlinie 2009/12 verfolgte Ziel in einem Mitgliedstaat, in dem der Hauptflughafen die in Art. 1 Abs. 2 dieser Richtlinie vorgesehene Mindestgröße nicht erreicht, mit einer nationalen Regelung erreicht werden könnte.
- 81 Darüber hinaus kann das Vorbringen dieses Mitgliedstaats zur Stützung seines dritten Klagegrundes, wonach ein gemeinsamer Rahmen für Flughäfen mit jährlich weniger als 5 Mio. Fluggastbewegungen nicht erforderlich sei, insbesondere in Anbetracht der Ausführungen in den Randnrn. 47, 48 und 53 bis 55 des vorliegenden Urteils

nicht durchgreifen. Aus diesen Ausführungen ergibt sich nämlich, dass nicht nur bei den Flughäfen mit jährlich mehr als 5 Mio. Fluggastbewegungen, sondern auch bei denen, die — unabhängig von der genauen Zahl der jährlichen Fluggastbewegungen — der Hauptflughafen in ihrem Mitgliedstaat sind, von einer privilegierten Stellung ausgegangen wird.

- 82 Mit dem Umstand, dass ein Teil der Flughäfen mit jährlich weniger als 5 Mio. Fluggastbewegungen nicht in den Geltungsbereich der Richtlinie 2009/12 fällt, als solchem lässt sich ein Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip nicht begründen; damit kann lediglich dargetan werden, dass es der Unionsgesetzgeber — in Anbetracht der Ausführungen in den Randnrn. 38 und 48 des vorliegenden Urteils zu Recht — nicht für erforderlich erachtet hat, diese Flughäfen in den Geltungsbereich dieser Richtlinie einzubeziehen, wenn sie nicht der Hauptflughafen ihres Mitgliedstaats sind.
- 83 Unter diesen Umständen ist der vom Großherzogtum Luxemburg angeführte dritte Klagegrund, mit dem ein Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip gerügt wird, als unbegründet zurückzuweisen.
- 84 Da keiner der vom Großherzogtum Luxemburg geltend gemachten Klagegründe durchgreift, ist die Klage abzuweisen.

## **Kosten**

- 85 Nach Art. 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da das Großherzogtum Luxemburg mit seinem Vorbringen unterlegen ist, sind ihm gemäß dem entsprechenden Antrag des Parlaments und des Rates die Kosten aufzuerlegen. Nach Art. 69 § 4 Abs. 1 der

Verfahrensordnung tragen die dem vorliegenden Rechtsstreit beigetretenen Streit-helfer ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Dritte Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

- 1. Die Klage wird abgewiesen.**
  
- 2. Das Großherzogtum Luxemburg trägt die Kosten.**
  
- 3. Die Slowakische Republik und die Europäische Kommission tragen ihre ei-genen Kosten.**

Unterschriften