SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS PAOLO MENGOZZI vom 16. Dezember 2010[1]

I — Rechtlicher Rahmen

A — *Die Richtlinie 2009/12/EG*

1. Die Richtlinie 2009/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2009 über Flughafenentgelte[2] (im Folgenden: Richtlinie) bezieht in ihren Anwendungsbereich zwei Kategorien von Flughäfen ein: einerseits Flughäfen, die „jährlich mehr als 5 Millionen Fluggastbewegungen aufweisen", andererseits die Flughäfen „mit den meisten Fluggastbewegungen in jedem Mitgliedstaat".

2. Mit der vorliegenden Klage begehrt das Großherzogtum Luxemburg im Hauptantrag die Nichtigerklärung der Vorschrift, die sich auf die zweite Flughafenkategorie bezieht. Für den Fall, dass der Gerichtshof eine teilweise Nichtigerklärung der Richtlinie nicht für möglich halten sollte, beantragt Luxemburg hilfsweise deren vollständige Nichtigerklärung.

3. Die angefochtene Richtlinie ist auf der Grundlage von Art. 80 Abs. 2 EG erlassen worden und soll „gemeinsame Grundsätze für die Erhebung von Flughafenentgelten auf Flughäfen der Gemeinschaft" festlegen (Art. 1 Abs. 1).

4. Der zweite, der dritte und der vierte Erwägungsgrund der Richtlinie sehen vor:

„(2) 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

1 — Originalsprache: Italienisch.
2 — ABl. L 70, S. 11.

Beziehungen zwischen den Flughafenleitungsorganen und den Flughafennutzern möglicherweise nicht eingehalten werden. …

(3) Diese Richtlinie sollte für Flughäfen in der Gemeinschaft 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."

5. Nach dem 19. Erwägungsgrund kann „das Ziel dieser Richtlinie … auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden …, weil Flughafenentgeltregelungen auf nationaler Ebene nicht gemeinschaftsweit einheitlich aufgestellt werden können, und [ist] daher wegen seines Umfangs und seiner Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene zu verwirklichen".

6. Nach Art. 1 Abs. 2 findet die Richtlinie Anwendung „auf Flughäfen in einem Hoheitsgebiet, auf das der 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".

7. Konkret sieht die Richtlinie für die Mitgliedstaaten die Verpflichtung vor, ein Verfahren für regelmäßig, mindestens jährlich, durchzuführende Konsultationen zwischen dem Flughafenleitungsorgan und Flughafennutzern über die Durchführung der Regelung der Entgelte für die Nutzung der Infrastrukturen und die von dem Erstgenannten gegenüber den Zweitgenannten erbrachten Dienstleistungen einzurichten (Art. 6 Abs. 1). In diesem Rahmen sind zulasten beider Parteien wechselseitige Informationspflichten vorgesehen, die für die Festlegung der Flughafenentgelte erforderlich sind (Art. 7).

8. Jeder Staat hat eine unabhängige nationale Aufsichtsbehörde zu schaffen, die die Beachtung der in der Richtlinie vorgesehenen Verpflichtungen gewährleistet (Art. 11) und die die Parteien bei Uneinigkeit über eine Entscheidung zu Flughafenentgelten anrufen können (Art. 6 Abs. 3).

9. Die Kommission hat bis zum 15. März 2013 einen Bericht vorzulegen, in dem sie die Anwendung der Richtlinie, die Erreichung ihrer Ziele und die Notwendigkeit geeigneter Änderungen bewertet (Art. 12).

10. Die Richtlinie bestimmt als Frist für die Umsetzung im nationalen Recht den 15. März 2011 (Art. 13).

II — Verfahren vor dem Gerichtshof und Anträge der Beteiligten

11. Luxemburg hat die vorliegende Klage mit am 18. Mai 2009 bei der Kanzlei eingereichtem Schriftsatz erhoben.

12. Die Europäische Kommission ist dem Verfahren zur Unterstützung des Standpunkts des Parlaments und des Rates beigetreten. Die Slowakische Republik ist dagegen zur Unterstützung Luxemburgs dem Verfahren beigetreten.

13. Die Beteiligten haben in der Sitzung vom 21. Oktober 2010 mündlich verhandelt.

14. Luxemburg beantragt,

— Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie für nichtig zu erklären, soweit er sich auf Flughäfen „mit den meisten Fluggastbewegungen in jedem Mitgliedstaat“ bezieht;

— hilfsweise, die Richtlinie in vollem Umfang für nichtig zu erklären;

— den beklagten Organen auf jeden Fall die Kosten aufzuerlegen.

15. Das Parlament und der Rat beantragen,

— die Klage abzuweisen;

— Luxemburg die Kosten aufzuerlegen;

— hilfsweise, für den Fall der Nichtigerklärung der Richtlinie, deren Wirkungen bis zum Erlass eines neuen Rechtsakts aufrechtzuerhalten.

III — Vorbringen der Beteiligten

A — *Zum Verstoß gegen den Grundsatz der Nichtdiskriminierung*

16. Luxemburg beanstandet einen Verstoß gegen den Grundsatz der

Nichtdiskriminierung: Die Richtlinie bewirke sowohl eine Ungleichbehandlung gleichartiger Sachverhalte als auch eine Gleichbehandlung unterschiedlicher Sachverhalte.

17. Was die erste Form der Diskriminierung angeht, rügt Luxemburg, dass die Einbeziehung von Flughäfen wie Luxemburg-Findel (im Folgenden: Flughafen Findel) in den Anwendungsbereich der Richtlinie für diese Flughäfen administrative Belastungen und Kosten mit sich bringe, von denen dagegen andere Flughäfen, die sich in einer vergleichbaren Lage befänden, nämlich die großen Regionalflughäfen mit weniger als 5 Millionen Fluggastbewegungen pro Jahr, befreit seien, ohne dass diese unterschiedliche Behandlung objektiv gerechtfertigt sei.

18. Insbesondere wird auf die Flughäfen Charleroi in Belgien und Hahn in Deutschland verwiesen, die sich im gleichen Einzugsgebiet wie Findel befänden und in einem unmittelbaren Wettbewerbsverhältnis zu diesem stünden. Der Flughafen Findel (dessen Verkehrsaufkommen im Jahr 2007 bei 1 642 848 Fluggästen gelegen habe) falle in seiner Eigenschaft als Hauptflughafen von Luxemburg in den Anwendungsbereich der Richtlinie. Dagegen fielen die beiden oben genannten Flughäfen, obwohl sie ein höheres Fluggastaufkommen hätten (im Jahr 2008 2,9 Millionen bzw. 4 Millionen Fluggäste), nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie, weil sie nicht mehr als 5 Millionen Fluggäste pro Jahr hätten und nicht die Hauptflughäfen der jeweiligen Staaten seien.

19. Was die zweite Form der Diskriminierung angeht, rügt Luxemburg dagegen, dass es durch die Richtlinie ähnlich wie andere Staaten wie Belgien und Deutschland behandelt werde, die aber über Flughäfen mit einem erheblich über 5 Millionen Fluggästen liegenden Verkehrsaufkommen verfügten. Die Stellung der Hauptflughäfen dieser Mitgliedstaaten sei eine andere und könne daher nicht den gleichen Belastungen unterworfen werden.

20. Die „privilegierte Stellung“ der Hauptflughäfen biete den Flughäfen mit einem geringeren Fluggastaufkommen wie dem Flughafen Findel keinen Vorteil der gleichen Art wie der Vorteil, den ein hohes Fluggastaufkommen darstelle. Darüber hinaus sei der Flughafen Findel auch aus wirtschaftlicher Sicht nicht vergleichbar mit den großen internationalen Flughäfen.

21. Luxemburg bestreitet die Feststellung im vierten Erwägungsgrund der Richtlinie und verneint, dass der Hauptflughafen jedes Mitgliedstaats eine privilegierte Stellung als „Einreiseort“ in diesen Staat genieße. Mit der Aufnahme des vierten Erwägungsgrundes habe der Rat *ex post e*ine Begründung dafür geben wollen, dass zumindest ein Flughafen pro Mitgliedstaat in die Richtlinie einbezogen werde.

22. Nach Auffassung Luxemburgs ist die Gefahr einer beherrschenden Stellung realer bei wesentlich bedeutenderen Regionalflughäfen als Findel, die zwar in der Nähe großer städtischer Ballungsgebiete gelegen seien, aber

nicht den Hauptflughafen der jeweiligen Mitgliedstaaten darstellten und daher aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie herausfielen. Findel werde im Verhältnis zu diesen letztgenannten Flughäfen wegen einer auf den bloßen Unterschied in der Zugehörigkeit des Flughafens zu einem Staat gestützten unterschiedlichen Behandlung diskriminiert.

23. Schließlich gesteht Luxemburg dem Gesetzgeber keine Rechtfertigung dafür zu, dass dieser Findel Belastungen unterworfen habe, die diskriminierend seien. Die gegebenenfalls bei der Abfassung der Richtlinie vorgenommenen komplexen Beurteilungen könnten keinen so unmittelbar klaren Sachverhalt wie den von Findel betreffen.

24. Die Slowakei teilt die von Luxemburg vorgebrachten Einwände in Bezug auf die administrativen Aufwendungen und Belastungen, wobei sie insbesondere hinzufügt, dass die in der Richtlinie vorgesehenen Verwaltungs- und Kontrollverfahren (wie das Recht der Flughafennutzer auf Anrufung einer unabhängigen Behörde bei Uneinigkeit über eine Entscheidung des Flughafenleitungsorgans) zu einer Blockade des Entscheidungsprozesses führen könnten, wodurch die Flughäfen weniger wettbewerbsfähig würden.

25. Der Rat vertritt die Auffassung, um einen Rahmen der Transparenz für die Flughafenentgelte zugunsten des Luftfahrtsektors festzulegen, habe der Gesetzgeber die privilegierte Stellung des Hauptflughafens in jedem Mitgliedstaat nicht außer Acht lassen können. Diese Stellung mache ihn vergleichbar mit den Flughäfen, die mehr als 5 Millionen Fluggastbewegungen pro Jahr aufwiesen. In diesem Zusammenhang bestreitet der Rat, dass die Ausdehnung der Anwendung der Richtlinie auf die Flughäfen, die die größte Zahl von Fluggästen in jedem Mitgliedstaat verzeichneten, *ex post* hinzugefügt worden sei. Auch wenn am ursprünglich vorgeschlagenen Anwendungsbereich der Richtlinie (der Flughäfen mit mehr als einer Million Fluggäste pro Jahr oder mit mehr als 25 000 Tonnen Frachtverkehr umfasst habe) keine Änderungen vorgenommen worden wären, wäre der Flughafen Findel, der im Jahr 2008 einen jährlichen Frachtverkehr von über 700 000 Tonnen verzeichnet habe, auf jeden Fall in gleicher Weise den Vorschriften der Richtlinie unterworfen worden.

26. Der Rat macht ferner geltend, Luxemburg habe die gerügte Ungleichbehandlung nicht nachgewiesen. Es gebe weder einen Beweis dafür, dass die Flughäfen Charleroi und Hahn eine privilegierte Stellung genössen, die derjenigen der Hauptflughäfen der jeweiligen Mitgliedstaaten entspreche, noch dafür, dass die gewöhnlich auf dem Flughafen Findel tätigen Fluggesellschaften dazu gebracht würden, diesen zu verlassen, um sich in Charleroi oder Hahn niederzulassen.

27. Nach Ansicht des Parlaments erlaubt nur die Anwendung der Richtlinie auf alle Mitgliedstaaten eine größere Transparenz und Nichtdiskriminierung bei der Festsetzung der Flughafenentgelte seitens der Flughafenleitungen. Außerdem hätten die Fluggesellschaften dadurch die Möglichkeit, in jedem

Mitgliedstaat zumindest einen Flughafen zu wählen, für den die Gemeinschaftsregelung über die Flughafenentgelte gelte.

28. Zweitens macht das Parlament geltend, die sich aus der Richtlinie ergebenden Verpflichtungen brächten keine Kosten mit sich, die so hoch seien, dass sie den Flughafen Findel im Verhältnis zu den nicht dieser Regelung unterliegenden Flughäfen benachteilige.

29. Das Parlament besteht ferner — wobei es dabei die Zustimmung des Rates findet — auf der Notwendigkeit, die Richtlinie in jedem Mitgliedstaat anzuwenden: Aus dieser Sicht stelle die von Luxemburg beanstandete Klausel ein wesentliches Element in der Systematik der Regelung dar, da sie gewährleiste, dass es in jedem Mitgliedstaat zumindest einen Flughafen gebe, der den Vorschriften über die Transparenz bei den Flughafenentgelten unterliege.

30. Die Kommission unterstützt die vom Parlament und vom Rat vertretene Auslegung der Richtlinie. Insbesondere führt sie in Bezug auf die Rechtfertigung im vierten Erwägungsgrund aus, dass nur zwei Kategorien von Flughäfen sich gegenüber den Trägern des Luftverkehrs in einer Machtposition befinden könnten: die Hauptflughäfen jedes Mitgliedstaats als privilegierter „Einreiseort" für diesen Staat und die Flughäfen mit mehr als 5 Millionen Fluggastbewegungen.

31. Für die Kommission stellt das Kriterium des „Hauptflughafens" in jedem Mitgliedstaat angesichts des Ziels der Richtlinie den Eckpfeiler der Regelung der Flughafenentgelte dar. Dagegen diene das Kriterium des Fluggastaufkommens von mehr als 5 Millionen nur zur Ergänzung des erstgenannten Kriteriums.

B — *Zum Verstoß gegen die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Subsidiarität*

32. Zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vertritt Luxemburg die Auffassung, dass die sich aus der Richtlinie ergebenden administrativen Verfahren und Belastungen, bezogen auf die reale Lage eines Flughafens wie Findel, übermäßig und unverhältnismäßig seien.

33. Mit Bezug auf den Subsidiaritätsgrundsatz bestreitet der klägerische Staat, dass für die Leitung und die Finanzierung von Flughäfen mit weniger als 5 Millionen Fluggästen pro Jahr die Anwendung eines Gemeinschaftsrahmens erforderlich sei. Ein Beweis dafür sei, dass viele Flughäfen, die größer als der Flughafen Findel seien, von den sich aus der Richtlinie ergebenden Verpflichtungen befreit seien.

34. Der Rat tritt dieser Auffassung entgegen und nimmt an, dass die Regelung der Flughafenentgelte komplexe Bewertungen impliziere, die dem Gesetzgeber einen weiten Ermessensspielraum garantierten, der nur wegen eines offensichtlichen Fehlers beanstandet werden könne. Demgemäß sei die Klage abzuweisen, weil eine offensichtlich fehlende Eignung der Maßnahme in Bezug auf die vom Gemeinschaftsgesetzgeber verfolgten Ziele nicht nachgewiesen worden sei.

35. Darüber hinaus unterstreicht der Rat, dass die wesentlichen Grundsätze, auf die die Richtlinie gestützt sei, nämlich die Grundsätze der Transparenz, der Nichtdiskriminierung und der Konsultation, nicht nur die Tätigkeit der Fluggesellschaften, sondern auch diejenige der Flughäfen erleichterten. Da die Festlegung derartiger gemeinsamer Grundsätze auf der Ebene der Union besser vorgenommen werden könne, habe Luxemburg nicht dargetan, worin der angebliche Verstoß gegen den Subsidiaritätsgrundsatz bestehen solle.

36. Das Parlament teilt zu einem großen Teil die Auffassung des Rates und fügt hinzu, dass die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme sich ganz klar aus dem sehr niedrigen Niveau der in ihr vorgesehenen Verpflichtungen ergebe.

37. Die Kommission hebt hervor, dass der Umstand, dass die Grundsätze der obligatorischen Konsultation und der Nichtdiskriminierung in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten bereits angewandt würden, die Auswirkungen der Richtlinie auf das Flughafensystem dieser Staaten, was die administrativen Belastungen angehe, mindere.

IV — Beurteilung

38. Luxemburg stützt seine Anträge auf zwei Gründe: Der erste betrifft den Verstoß gegen den Grundsatz der Nichtdiskriminierung und der zweite den Verstoß gegen die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Subsidiarität.

39. Bei meiner Prüfung des Rechtsstreits werde ich vor allem die Grenzen der Rechtmäßigkeitskontrolle durch den Gerichtshof in Bezug auf die Entscheidung behandeln, die der Gesetzgeber bezüglich des Anwendungsbereichs der Richtlinie getroffen hat. Sodann werde ich innerhalb dieser Grenzen die Vergleichbarkeit der Sachverhalte sowohl anhand des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung als auch im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme untersuchen. Zuletzt werde ich mich mit dem Vorwurf eines Verstoßes gegen den Subsidiaritätsgrundsatz befassen.

40. Vorab erscheint es mir jedoch als erforderlich, zu klären, was das Ziel der Richtlinie ist, um entscheiden zu können, ob es angesichts dieses Ziels möglich ist, den Rechtsakt teilweise für nichtig zu erklären.

A — *Vorbemerkungen*

1. Zum Ziel der Richtlinie

41. Die Erklärungen der Beteiligten zeigen, dass zwischen ihnen keine Einigkeit über die Definition des Ziels der Richtlinie besteht. Nach Ansicht des Parlaments, des Rates und der Kommission soll die Richtlinie hauptsächlich die Fluggesellschaften vor möglichen missbräuchlichen Verhaltensweisen von Flughäfen schützen, die über eine Position der Stärke verfügen. Auch Luxemburg hat sich — zumindest in seinen schriftlichen Erklärungen zum Streitbeitritt der Kommission — dieser Auffassung angeschlossen. Dagegen scheint die Slowakei die Ansicht zu vertreten, das der vom Gesetzgeber verfolgte Zweck darin bestanden habe, durch die Verhinderung von Missbräuchen einer beherrschenden Stellung eine ordnungsgemäße Entfaltung des Wettbewerbs zwischen Flughäfen zu fördern.

42. Die Prüfung der Richtlinie sowie der Vorarbeiten zeigt klar, dass die erste Auffassung zutrifft und dass die Richtlinie verhindern soll, dass Flughäfen zum Nachteil der Fluggesellschaften Nutzen aus besonderen Vorteilen ziehen können, die sie dank ihrer örtlichen Lage oder ihrer Größe genießen können.

43. Hierzu merke ich an, dass im zweiten Erwägungsgrund der Richtlinie ausdrücklich auf die „Beziehungen zwischen den Flughafenleitungsorganen und den Flughafennutzern“ verwiesen wird.

44. Die alternative Auslegung findet dagegen keine Bestätigung im Wortlaut der Richtlinie und scheint sich nur auf einige vage Angaben zu stützen, die sich aus den Vorarbeiten ergeben. Abgesehen davon, dass die Vorarbeiten nicht als ausschlaggebend angesehen werden können, wenn sie keinen Niederschlag im Wortlaut des Rechtakts finden [3], zeigt jedoch auch deren Untersuchung, dass das vom Gesetzgeber verfolgte Ziel darin bestanden hat, die Beziehungen zwischen den Flughafenleitungsorganen und den Fluggesellschaften zu regeln.

45. Dies geht insbesondere bereits ganz klar aus der Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses [4] hervor, und die Kommission selbst hat als Verfasserin des Richtlinienvorschlags sowohl in der Mitteilung vom 8. Juli 2008 [5] als auch in der Stellungnahme vom 18. Februar 2009 [6] ausdrücklich bekräftigt, dass es „Ziel des von der Kommission am 24. Januar 2007 angenommenen Vorschlags

3 — Vgl. Urteile vom 8. Juni 2000, Epson Europe (C-375/98, Slg. 2000, I-4243, Randnr. 26); vom 25. Oktober 2001, Finalarte u. a. (C-49/98, C-50/98, C-52/98 bis C-54/98 und C-68/98 bis C-71/98, Slg. 2001, I-7831, Randnr. 40), und vom 24. Januar 2002, Portugaia Construções (C-164/99, Slg. 2002, I-787, Randnr. 27).

4 — EWSA 1244/2007, 26. September 2007, Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Flughafenentgelte, Nr. 2.2.

5 — KOM(2008) 455 endg., Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament gemäß Artikel 251 Absatz 2 Unterabsatz 2 EG-Vertrag zum Gemeinsamen Standpunkt des Rates im Hinblick auf den Erlass einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Flughafenentgelte, Nr. 2.

6 — KOM(2009) 86 endg., Stellungnahme der Kommission gemäß Artikel 251 Absatz 2 Unterabsatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag zu den Abänderungen des Europäischen Parlaments am Gemeinsamen Standpunkt des Rates zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zu Flughafenentgelten zur Änderung des Vorschlags der Kommission gemäß Artikel 250, Absatz 2 des EG-Vertrages, Nr. 2.

ist …, die Gespräche zwischen den Flughäfen und den Luftfahrtunternehmen bezüglich der Flughafenentgelte zu erleichtern".

46. Sowohl der Wortlaut der Richtlinie als auch die Untersuchung der Vorarbeiten, die zu ihrer Annahme geführt haben, zeigen folglich klar, dass das Ziel, das der Gesetzgeber verfolgen wollte und das bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Richtlinie zu berücksichtigen ist, darin besteht, Missbräuche der Flughafenleitungsorgane gegenüber den Fluggesellschaften zu verhindern.

2. Zur teilweisen Nichtigerklärung der Richtlinie

47. Luxemburg begehrt mit seinem Hauptantrag, wie dargelegt, die Richtlinie in dem Teil für nichtig zu erklären, in dem sie ihren Anwendungsbereich auf den Flughafen „mit den meisten Fluggastbewegungen in jedem Mitgliedstaat" erstreckt. Seines Erachtens würde die Streichung dieses Teils die Systematik der Richtlinie nicht stören.

48. Diesen Standpunkt teile ich nicht.

49. Der von Luxemburg beanstandete Mangel betrifft die Tragweite der angefochtenen Richtlinie, insbesondere die Erstreckung der darin vorgesehenen Kontrollverfahren auf mindestens einen Flughafen je Mitgliedstaat.

50. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs ist die teilweise Nichtigerklärung eines Rechtsakts nur möglich, soweit sie sich auf „abtrennbare" Teile dieses Rechtsakts erstreckt und unter der Voraussetzung, dass die teilweise Nichtigerklärung den Wesensgehalt dieses Aktes nicht verändert [7]. Im vorliegenden Fall gehört der Anwendungsbereich der Richtlinie meines Erachtens zu deren wesentlichen Bestandteilen.

51. Wie sich aus den Vorarbeiten ergibt, stand die Diskussion zwischen den Organen über die Festlegung des Anwendungsbereichs der Richtlinie während des gesamten Gesetzgebungsverfahrens im Mittelpunkt der Erörterungen [8]. Die Entscheidung dafür, die beiden aus einem zahlenmäßigen Schwellenwert (5 Millionen Fluggäste pro Jahr) und

7 — Vgl. z. B. Urteile vom 24. Mai 2005, Frankreich/Parlament und Rat (C-244/03, Slg. 2005, I-4021, Randnrn. 12 und 13), und vom 11. Dezember 2008, Kommission/Département du Loiret (C-295/07 P, Slg. 2008, I-9363, Randnrn. 105 und 106).

8 — Der Parlamentsausschuss für Verkehr und Fremdenverkehr hatte am 6. Juli 2007 vorgeschlagen, die ursprünglich in dem Vorschlag für eine Richtlinie (KOM[2006] 820 endg., 24. Januar 2007, Art. 1 Abs. 2) vorgesehenen Grenzen von jährlich mehr als 1 Million Fluggastbewegungen oder einem Luftfrachtaufkommen von mehr als 25 000 Tonnen durch ein Verkehrsaufkommen von 5 Millionen Fluggästen pro Jahr zu ersetzen und die Bezugnahme auf den Frachtverkehr zu streichen (EP392 008, Entwurf eines Berichts über den Vorschlag des Europäischen Parlaments und des Rates für eine Richtlinie über Flughafenentgelte, Abänderung 1). Am 26. September desselben Jahres hatte der Wirtschafts- und Sozialausschuss dagegen eine Anwendung der Richtlinie auf Flughäfen mit einem Aufkommen von mehr als 1 Million Fluggästen pro Jahr empfohlen (oben in Fn. 4 angeführt, Nr. 2.3). Gegenteiliger Meinung war dagegen der Ausschuss der Regionen gewesen, der in seiner eigenen Stellungnahme vom 10. Oktober 2007 eine Anwendung der Richtlinie auf die Flughäfen mit einem Anteil von mehr als 1 % an der gesamten Fluggastbeförderung in der Union empfahl (Stellungnahme des Ausschusses der Regionen „Die Zukunft der europäischen Flughäfen" im ABl. C 305 vom 15. Dezember 2007, S. 11, zweiter Absatz). In den vom Europäischen Parlament am 21. November 2007 vorgenommenen Änderungen ist die Grenze des jährlichen Verkehrsaufkommens von mehr als 5 Millionen Fluggästen angenommen und eine andere mit einem Verkehrsanteil von mehr als 15 % der Fluggastbewegungen im Mitgliedstaat verbundene eingefügt worden (COD/2007/0013). Am 23. Juni 2008 ist durch die Gemeinsame Stellungnahme des Rates eine weitere Änderung eingeführt worden, die der gegenwärtigen Fassung der Richtlinie entspricht (8332/2/08 REV 2, Art. 1 Abs. 2).

der „privilegierten“ Stellung eines Flughafens (unter Einbeziehung des Hauptflughafens jedes Mitgliedstaats) bestehenden Kriterien zu verwenden, ist das Ergebnis eines schwierigen Kompromisses, der es erlaubt hat, einen Stillstand zu vermeiden, der einige Jahre zuvor bereits zur Rücknahme eines Vorschlags der Kommission geführt hatte [9].

52. Aus diesen Gründen bin ich der Auffassung, dass die Einbeziehung des Hauptflughafens jedes Mitgliedstaats in den Anwendungsbereich der Richtlinie mit der Einbeziehung der Flughäfen mit einem Verkehrsaufkommen von mehr als 5 Millionen Fluggästen pro Jahr untrennbar verbunden ist.

53. Es liegt daher auf der Hand, dass — wollte man annehmen, dass die Bezugnahme auf den Hauptflughafen jedes Mitgliedstaats zu streichen wäre, womit der vom Gesetzgeber vorgesehene doppelte Parameter ausgehebelt würde — der verbleibende Schwellenwert von 5 Millionen Fluggästen pro Jahr sich als nicht geeignet für die Erreichung der Ziele der Richtlinie erweisen würde. Zumindest würde der vom Gesetzgeber verfolgte Gedankengang grundlegend verfälscht.

54. Folgt man dem Vorbringen Luxemburgs, könnte die Entscheidung des Gerichtshofs daher meines Erachtens nur eine vollständige Nichtigerklärung der angefochtenen Richtlinie sein.

9 — Ich verweise auf den Vorschlag von 1997 (KOM[1997] 154 endg.), der im Jahr 2001 zurückgezogen wurde (KOM[2001] 763 endg./2).

B — *Zu den Grenzen der Prüfung der Gültigkeit der Richtlinie*

55. Die Richtlinie, die Gegenstand der vorliegenden Klage ist, ist auf der Grundlage von Art. 80 Abs. 2 EG erlassen worden. Nach ständiger Rechtsprechung verfügt der Gesetzgeber im Verkehrsektor wie in all den Sektoren, in denen Wertungen politischer, wirtschaftlicher und sozialer Art im Spiel sind, über einen weiten Ermessensspielraum [10]. Bei derartigen Sachverhalten spricht der Gerichtshof von „komplexen Wertungen“ [11]: Diese Komplexität zeigt sich sowohl in den Schwierigkeiten, die sich beim Ausgleich zwischen voneinander abweichenden Interessen ergeben, als auch im Licht der politischen Verantwortlichkeiten, die mit der wirtschaftlichen und sozialen Regelungstätigkeit verbunden sind. Im Rahmen der Kontrolle der Rechtmäßigkeit der diese Sektoren betreffenden Rechtssetzungsakte ist der Gerichtshof nicht dazu berufen, ein Urteil über die Zweckmäßigkeit der vom Gesetzgeber vorgenommenen Entscheidungen abzugeben, wohl aber dazu, gesetzgeberische Entscheidungen, die wegen eines offensichtlichen Beurteilungsfehlers

10 — Für den Verkehrssektor vgl. z. B. Urteile vom 17. Juli 1997, SAM Schifffahrt und Stapf (C-248/95 und C-249/95, Slg. 1997, I-4475, Randnr. 23), vom 12. März 2002, Omega Air u. a. (C-27/00 und C-122/00, Slg. 2002, I-2569, Randnr. 63), und vom 9. September 2004, Spanien und Finnland/Parlament und Rat (C-184/02 und C-223/02, Slg. 2004, I-7789, Randnr. 56). Die Rechtsprechung zu dieser Frage ist im Sektor der Agrarpolitik besonders ergiebig: vgl. z. B. Urteile vom 12. Juli 2001, Jippes u. a. (C-189/01, Slg. 2001, I-5689, Randnr. 80 und die dort angeführte Rechtsprechung), und vom 14. Mai 2009, Azienda Agricola Disarò Antonio u. a. (C-34/08, Slg. 2009, I-4023, Randnrn. 44 und 76 und die dort angeführte Rechtsprechung). Für identische Erwägungen im Umweltsektor vgl. Urteil vom 16. Dezember 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine u. a. (C-127/07, Slg. 2008, I-9895, Randnr. 61).

11 — Vgl. z. B. in neuester Zeit Urteile vom 9. März 2010, ERG u. a (C-379/08 und C-380/08, Slg. 2010, I-2007, Randnr. 60 und die dort angeführte Rechtsprechung); und vom 8. Juli 2010, Afton Chemical (C-343/09, Slg. 2010, I-7027, Randnr. 46). Vgl. insbesondere im Luftverkehrssektor Urteil vom 10. Januar 2006, IATA und ELFAA (C-344/04, Slg. 2006, I-403, Randnr. 80).

mangelhaft sind, mit einer Sanktion zu belegen [12].

56. Dem ist hinzuzufügen, dass das dem Gemeinschaftsgesetzgeber eingeräumte Ermessen die Möglichkeit einschließt, aus globaler Sicht die Tatsachen festzustellen, die bei den Entscheidungen selbst zu berücksichtigen sind. Wie der Gerichtshof bereits klargestellt hat, bezieht sich das Ermessen, über das die Organe verfügen, wenn sie bei der Durchführung einer gemeinsamen Politik wie der gemeinsamen Verkehrspolitik einen komplexen Sachverhalt beurteilen müssen, nämlich nicht ausschließlich auf die Art und die Tragweite der zu erlassenden Bestimmungen, sondern in bestimmtem Umfang auch auf die Ermittlung von Grunddaten, die auf globale Feststellungen gestützt werden kann [13].

C — *Zum Verstoß gegen den Grundsatz der Nichtdiskriminierung*

57. Nach ständiger Rechtsprechung verlangt der Grundsatz der Nichtdiskriminierung, dass vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich behandelt werden und dass unterschiedliche Sachverhalte nicht gleichbehandelt werden, es sei denn, dies ist objektiv gerechtfertigt [14].

58. Ich werde mich nun gesondert mit den verschiedenen von Luxemburg beklagten Formen der Diskriminierung befassen, um vor allem festzustellen, ob die von diesem Mitgliedstaat als Vergleichsmaßstäbe herangezogenen Sachverhalte mit dem vorliegenden Fall vergleichbar sind und, wenn ja, ob die beanstandete Behandlung tatsächlich zu einer Diskriminierung führt.

59. Angesichts der soeben in Bezug auf das Ermessen des Gesetzgebers angestellten Erwägungen ist für den Vergleich darauf abzustellen, ob die Entscheidung, die „Hauptflughäfen" jedes Mitgliedstaats wie die Flughäfen mit einem Verkehrsaufkommen von mehr als 5 Millionen Fluggästen und anders als „Nebenflughäfen" mit einem ähnlichen Fluggastaufkommen wie die „Hauptflughäfen" zu behandeln, eine Ungleichbehandlung darstellt, die die Folge eines offensichtlichen Beurteilungsfehlers ist. Der Sachverhalt wird anhand der vom Gesetzgeber verfolgten Zielsetzung zu beurteilen sein, die, wie dargelegt, darin besteht, Missbräuche der Flughafenleitungsorgane gegenüber den Fluggesellschaften zu vermeiden.

12 — Hierzu gibt es eine feststehende Rechtsprechung: Vgl. z. B. Urteile vom 10. Dezember 2002, British American Tobacco (Investments) und Imperial Tobacco (C-491/01, Slg. 2002, I-11453, Randnr. 123), und vom 12. Juli 2005, Alliance for Natural Health u. a. (C-154/04 und C-155/04, Slg. 2005, I-6451, Randnr. 52), sowie Urteil Afton Chemical (oben in Fn. 11 angeführt, Randnrn. 28 und 42).

13 — Vgl. Urteile SAM Schifffahrt und Stapf (oben in Fn. 10 angeführt, Randnr. 25 und die dort angeführte Rechtsprechung) und Omega Air u. a. (oben in Fn. 10 angeführt, Randnr. 65).

14 — Vgl. z. B. Urteile vom 17. Juli 1963, Italien/Kommission (13/63, Slg. 1963, 359, insbesondere 384), vom 13. Dezember 1984, Sermide (106/83, Slg. 1984, 4209, Randnr. 28), und vom 25. Oktober 2001, Italien/Rat (C-120/99, Slg. 2001, I-7997, Randnr. 80).

1. Zur unterschiedlichen Behandlung gleichartiger Sachverhalte

60. Was die unterschiedliche Behandlung gleichartiger Sachverhalte angeht, beanstandet Luxemburg zwei Formen von Diskriminierung, durch die ein Flughafen wie Findel gegenüber „Nebenflughäfen", die nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie fielen, benachteiligt würde. Die erste Form der Diskriminierung betrifft Flughäfen, die nach Auffassung Luxemburgs in unmittelbarem Wettbewerb mit Findel stehen und ein ähnliches Fluggastaufkommen wie dieser verzeichnen: die Flughäfen Hahn und Charleroi. Die zweite Form bezieht sich dagegen auf Flughäfen, die Findel nicht nur der Größe nach, sondern auch aus strategischer Sicht wegen ihrer Lage in der Nähe großer städtischer Zentren ähnlich seien.

61. Die Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes durch eine unterschiedliche Behandlung ähnlicher Sachverhalte setzt voraus, dass die Sachverhalte sowohl im Hinblick auf alle Merkmale, die sie kennzeichnen, als auch im Licht des Ziels und des Zwecks der Gemeinschaftsmaßnahme, die die fragliche Unterscheidung einführt, vergleichbar sind [15]. Unter diesem Gesichtspunkt sind daher für den Vergleich der vorliegenden Sachverhalte nicht nur Merkmale wie das Fluggastaufkommen oder die Wettbewerbsbeziehung zwischen Flughäfen zu berücksichtigen [16], sondern auch alle die Umstände, die aus der Sicht der Fluggesellschaften, d. h. derjenigen, die die Richtlinie schützen soll, einen Flughafen einem anderen ähnlich machen oder ihn von diesem unterscheiden können.

Der Vergleich mit den im gleichen Einzugsbereich wie Findel gelegenen Nebenflughäfen mit einem ähnlichen Verkehrsaufkommen

62. Ich werde also damit beginnen, die Lage zu untersuchen, in der sich ein Flughafen wie Findel gegenüber einem im gleichen Einzugsbereich gelegenen Nebenflughafen mit einem ähnlichen Verkehrsaufkommen, wie z. B. dem Flughafen Hahn, befindet. Die Ausführungen gelten allgemeiner für alle Flughäfen, die ein ähnliches Fluggastaufkommen wie Findel haben, aber nicht in der Nähe eines städtischen Ballungsgebiets gelegen sind.

63. In diesem Zusammenhang kann dem Vorbringen der Kommission gefolgt werden, wonach die Hauptflughäfen jedes Mitgliedstaats über einige gemeinsame Merkmale verfügen, die anderen Flughäfen fehlen.

15 — Vgl. Urteil vom 5. Oktober 1994, Deutschland/Rat (C-280/93, Slg. 1994, I-4973, Randnr. 74), und Urteil Arcelor Atlantique et Lorraine u. a. (oben in Fn. 10 angeführt, Randnrn. 25 und 26).

16 — Für eine ähnliche Argumentation, allerdings in Bezug auf die Vergleichbarkeit zwischen Sektoren, vgl. Urteil Arcelor Atlantique et Lorraine u. a. (oben in Fn. 10 angeführt, Randnr. 36).

64. Eines dieser Merkmale ist z. B. die Ansiedlung in der unmittelbaren Nachbarschaft einer Stadt, oft der Hauptstadt, ein Faktor, der sie besonders attraktiv macht, zumindest für eine bestimmte Kategorie von Reisenden, nämlich die der Geschäftsreisenden. In Bezug auf dieses Marktsegment besteht daher für die Fluggesellschaften ein größeres Interesse daran, Flüge von und nach einem Hauptflughafen wie Findel als vielmehr von einem Nebenflughafen wie Hahn anzubieten. Ein Flughafen der letztgenannten Art ist dagegen in Anbetracht seiner benachteiligten Lage reizvoller für die sogenannten „Low cost"-Gesellschaften, die einer Nachfrage mit anderen Ansprüchen gegenüberstehen, als sie diejenigen stellen, die der Arbeit wegen reisen: einer Nachfrage mit höherem Flugpreisbewusstsein, die eher längere Transfers zwischen der Stadt und dem Flughafen in Kauf nimmt.

65. Zudem zieht offenkundig ein Hauptflughafen, sei es auch nur aus Gründen seines Rufs, sowohl eine Geschäftskundschaft als auch eine „touristische" Kundschaft an, während ein „Nebenflughafen" aus den oben genannten Erwägungen normalerweise nur für die zweite Art von Kundschaft interessant ist. Mit anderen Worten: Während die Hauptflughäfen als Gesprächspartner unschwer sowohl die nationalen Gesellschaften als auch „Low cost"-Gesellschaften haben können, ist es für die Nebenflughäfen einfacher, nur touristische Kunden als Gesprächspartner zu haben. In Anbetracht der verschiedenen Kategorien von Fluggesellschaften, die die beiden Arten von Flughäfen ansteuern, und der daraus folgenden Unterschiedlichkeit der von diesen verwirklichten kommerziellen Strategien könnte man, wie es die Kommission tut, sogar bezweifeln, dass es tatsächlich eine unmittelbare Wettbewerbsbeziehung zwischen den Hauptflughäfen und den Nebenflughäfen gibt.

66. Aufgrund dieser Umstände bin ich der Auffassung, dass ein Hauptflughafen und ein Nebenflughafen, auch wenn sie ein ähnliches Fluggastaufkommen verzeichnen, aus der Sicht der Fluggesellschaften nicht vollkommen austauschbar sind.

67. Um dies nachzuprüfen, kann man sich fragen, ob die Anwendung der Richtlinie genügen kann, um die Fluggesellschaften zu veranlassen, von einem Hauptflughafen zu einen „Nebenflughafen" mit einem vergleichbaren Verkehrsaufkommen zu wechseln. Die vorgelegten Dokumente lassen in keiner Weise erkennen, dass die Fluggesellschaften wegen der Kosten und der administrativen Belastungen, die die Anwendung der Richtlinie mit sich bringen würde, dazu veranlasst würden, Findel zugunsten von Flughäfen wie Hahn zu verlassen. Vielmehr macht die von Luxemburg durchgeführte Untersuchung der finanziellen Auswirkungen der Richtlinie eine sehr verhaltene Kostensteigerung deutlich.

68. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass nicht klar ist, wer im Fall Luxemburgs die mit der Durchführung der Richtlinie verbundenen Kosten letzten Endes zu tragen haben wird. Als solcher schreibt der Rechtsakt nämlich in dieser Frage keine Entscheidung vor. Luxemburg scheint auszuschließen, dass — bei Umsetzung der Richtlinie in

sein nationales Recht — der Staat die Kosten selbst trägt. In den schriftlichen Erklärungen hat dieser Mitgliedstaat eine Abwälzung der Kosten vom Betreiber des Flughafens auf die Fluggesellschaften und von diesen auf die Endverbraucher (die Fluggäste) als sicher vorausgesetzt. In der mündlichen Verhandlung ist nicht einmal die Möglichkeit ausgeschlossen worden, dass der Flughafenbetreiber sich dafür entscheiden könnte, diese Kosten nicht auf die Fluggesellschaften abzuwälzen.

69. Wie die Dinge auch liegen mögen, ist anzumerken, dass Luxemburg selbst, das in seinen Erklärungen annimmt, dass der größte Teil der Kosten letzten Endes den Fluggästen allein aufgebürdet werde — ohne also die Möglichkeit in Betracht zu ziehen, dass die Belastung auch auf die Fluggesellschaften verteilt wird, die Frachtverkehr betreiben [17], oder die Möglichkeit, dass die Kosten zulasten des Staates oder des Flughafenbetreibers gehen —, sich höchstens eine mögliche, auf 16 % geschätzte Steigerung der Flughafenentgelte hat vorstellen können, was etwa 50 Eurocent pro Fluggast entspricht. Eine derartige Veränderung scheint mir — wenn sie denn nachgewiesen wäre — nicht geeignet, für Findel eine Abwanderung von Kunden anzunehmen, auch weil eine von den Verkehrsunternehmen auf die Fluggäste abgewälzte Steigerung Personen trifft, die, wie wir gesehen haben, anders als Reisende, die über andere als die Hauptflughäfen reisen, weniger sensibel auf Veränderungen des Flugscheinpreises reagieren.

70. Aus diesen Gründen ist die Lage von Findel für die Zwecke des vorliegenden Rechtsstreits nicht vergleichbar mit der von Flughäfen wie Hahn und Charleroi, die, auch wenn sie von ähnlicher Größe sind, keine Hauptflughäfen eines Mitgliedstaats sind. Ich sehe daher keine Diskriminierung darin, dass nur die erstgenannte Kategorie von Flughäfen in den Anwendungsbereich der Richtlinie einbezogen wird.

Der Vergleich mit den in der Nähe von städtischen Zentren gelegenen Nebenflughäfen mit ähnlichem Verkehrsaufkommen

71. Zum Teil unterschiedlich kann die Erörterung in Bezug auf die von Luxemburg geltend gemachte Ungleichbehandlung zwischen dem Flughafen Findel und anderen Flughäfen ausfallen, die ein Fluggastaufkommen von weniger als 5 Millionen pro Jahr haben, die aber, auch wenn sie in der Nähe eines großen städtischen Ballungsgebiets gelegen sind, nicht die Hauptflughäfen der jeweiligen Heimatmitgliedstaaten sind. Als Beispiele für diese Kategorie von Flughäfen hat

17 — Es sei darauf hingewiesen, dass, auch wenn der Frachtverkehr bei der Bestimmung des Anwendungsbereichs der Richtlinie nicht berücksichtigt wird, in den Flughäfen, für die diese gilt, die Transparenzvorschriften alle Fluggesellschaften betreffen, *auch diejenigen, die Frachtverkehr betreiben*.

Luxemburg in der mündlichen Verhandlung Turin in Italien und Bordeaux in Frankreich genannt.

72. Auf der Grundlage der vorstehenden Erwägungen schließe ich aus, dass der Umstand, dass ein ähnliches Verkehrsaufkommen vorliegt, für den Vergleich ausschlaggebend sein kann, weil, wie dargelegt [18], die Fluggastbewegungen für sich allein nicht zu erklären vermögen, warum die Fluggesellschaften möglicherweise einen bestimmten Flughafen einem anderen vorziehen. Ich werde mich daher auf den Gesichtspunkt der Lage in der Nähe großer städtischer Ballungsgebiete konzentrieren. Aus dieser Sicht muss die Frage meines Erachtens gestellt werden, ob für eine Fluggesellschaft ein in der Nähe eines städtischen Ballungsgebiets gelegener „Nebenflughafen" das gleiche strategische Interesse aufweist wie ein Hauptflughafen.

73. Die für die Einbeziehung in den Anwendungsbereich der Richtlinie erhebliche Definition des strategischen Interesses wird vom Gesetzgeber im vierten Erwägungsgrund der Richtlinie gegeben. Darin wird der Begriff „privilegierte Stellung" so erläutert, dass diese Flughäfen für die Fluggesellschaften ein „Einreiseort in diesen Mitgliedstaat" sind.

74. Aus der Perspektive des Gesetzgebers ist also offenkundig, dass der „Einreiseort" als solcher nur in Bezug auf die Fluggesellschaften und nicht auf die Reisenden zu verstehen ist. Unter diesem Gesichtspunkt könnte der Hauptflughafen für eine Fluggesellschaft der einzige Einreiselandeplatz in einem bestimmten Mitgliedstaat sein, wie es u. a. bei Findel der Fall ist. Alternativ könnte die Fluggesellschaft selbst diejenige sein, die ein Interesse daran hat, in einem Mitgliedstaat einen einzigen Landeplatz zu bedienen, und in diesem Fall erscheint es vernünftig, dass sie demjenigen mit der größten Fluggastzahl den Vorzug gibt.

75. Meines Erachtens ist daher entsprechend dem Ziel der Richtlinie die Annahme konsequent, dass die Position der Stärke, über die ein Hauptflughafen gegenüber den Fluggesellschaften verfügt, der Position überlegen sein kann, über die ein Flughafen in der Nähe irgendeines städtischen Ballungsgebiets verfügt.

76. Im Übrigen merke ich an, dass der Umstand, dass den Nutzern eines Flughafens dieser zweiten Art die in der Richtlinie vorgesehenen Verfahren nicht zugutekommen können, da diese auf sie nicht anwendbar ist, äußerstenfalls eine Diskriminierung zwischen Nutzern, d. h. zwischen Fluggesellschaften, darstellen könnte, gewiss aber keine Diskriminierung zwischen Flughäfen, wie sie Luxemburg rügt. Paradoxerweise könnte diese Sachlage Flughäfen wie den Flughafen Findel eher begünstigen als benachteiligen, die gerade wegen ihrer Verpflichtung, eine transparente Politik in Bezug auf Flughafenentgelte

18 — Siehe oben, Nrn. 61 und 63 bis 65.

zu betreiben, für die Fluggesellschaften attraktiver gemacht würden.

77. Meiner Ansicht nach ist es Luxemburg nicht gelungen, nachzuweisen, dass von der privilegierten Stellung von Findel keine Gefahr des Missbrauchs einer beherrschenden Stellung ausgehen kann. Ich bin daher der Auffassung, dass dem Gesetzgeber kein offensichtlicher Beurteilungsfehler dadurch unterlaufen ist, dass er die beiden in Betracht gezogenen Flughafenkategorien wegen ihrer unterschiedlichen strategischen Bedeutung für die Fluggesellschaften unterschiedlich eingeschätzt hat. Da es sich also um eine unterschiedliche Behandlung unterschiedlicher Sachverhalte handelt, sehe ich keine willkürliche Diskriminierung darin, dass die „Hauptflughäfen" in den Anwendungsbereich der Richtlinie einbezogen werden, während die in der Nähe eines städtischen Zentrums gelegenen „Nebenflughäfen" davon ausgenommen sind.

78. Da die beiden Flughafenkategorien nicht über die gleiche Position der Stärke gegenüber den Fluggesellschaften verfügen, bin ich im Ergebnis der Ansicht, dass kein Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz vorliegt.

2. Zur Gleichbehandlung unterschiedlicher Sachverhalte

79. Der zweite Gesichtspunkt, unter dem das Vorliegen einer möglichen Diskriminierung zu beurteilen ist, ist derjenige der Gleichbehandlung unterschiedlicher Sachverhalte. Luxemburg behauptet insbesondere, der Gemeinschaftsgesetzgeber habe in nicht gerechtfertigter Weise den Hauptflughafen jedes Mitgliedstaats mit den Flughäfen gleichgestellt, deren jährliches Verkehrsaufkommen 5 Millionen Fluggäste übersteige.

80. Auch in diesem Fall ist die Frage aus der Sicht der Fluggesellschaften zu beantworten, wobei insbesondere zu fragen ist, ob sich der Hauptflughafen eines Mitgliedstaats ihnen gegenüber in der gleichen Position der Stärke befindet wie die Flughäfen mit einem hohen Fluggastaufkommen.

81. In diesem Zusammenhang merke ich an, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber auf der Grundlage einer legitimen globalen Untersuchung des Flughafensektors [19] zwei Arten von Merkmalen berücksichtigt hat, die einem Flughafen bei der Festsetzung der Flughafengebühren eine Position der Stärke verleihen können: seine strategische Stellung und seine Größe. Der Anwendungsbereich der Richtlinie ist auf der Grundlage dieses doppelten Parameters festgelegt worden, nach dem in objektiver Weise zwei Arten von Subjekten bestimmt werden: die Hauptflughäfen und die Flughäfen mit einem Verkehrsaufkommen von mehr als 5 Millionen Fluggästen pro Jahr.

19 — Siehe die oben, insbesondere in Nr. 56, angestellten Erwägungen.

82. Es ist Luxemburg nicht gelungen, nachzuweisen, dass die Argumentation des Gesetzgebers, die der Einbeziehung der Hauptflughäfen jedes Mitgliedstaats zugrunde liegt, mit dem Ziel der Richtlinie nichts zu tun hat. Zum einen entspricht nämlich die Gleichstellung von Hauptflughäfen mit Flughäfen mit einem Verkehrsaufkommen von mehr als 5 Millionen Fluggästen dem Erfordernis, nicht nur den Größenvorteilen, sondern auch den strategischen Vorteilen Rechnung zu tragen, die bestimmte Flughafenkategorien im Allgemeinen genießen. Zum anderen sollen diese beiden Parameter die Flughafenleitungen daran hindern, die Gebühren für die Nutzung der Flughafeninfrastrukturen ganz nach eigenem Gutdünken zu regeln. Dass die Stellung eines Flughafens wie Findel mit derjenigen eines Flughafens mit mehr als 5 Millionen Fluggästen pro Jahr nicht identisch ist, bedeutet nicht, dass es nicht legitim wäre, beide den in der Richtlinie vorgesehenen Verpflichtungen zur Tariftransparenz zu unterwerfen. Das Element, das die beiden Flughäfen verbindet — der Umstand, dass sie, sei es auch aus unterschiedlichen Gründen, eine Position der Stärke auf dem Markt innehaben —, rechtfertigt es, dass beide verpflichtet sind, die Richtlinie zu beachten.

83. Da sich vom *Ziel der Richtlinie her betrachtet* die Hauptflughäfen und die Flughäfen mit einem Fluggastaufkommen von mehr als 5 Millionen in einer vergleichbaren Lage befinden, komme ich folglich zu dem Ergebnis, dass keine willkürliche Diskriminierung zum Nachteil der Erstgenannten vorliegt.

84. Nur kurze Erwähnung verdient schließlich das weitere von den Organen angeführte Argument für die Vergleichbarkeit des Flughafens Findel mit den größten Flughäfen der Union, das darauf gestützt ist, dass der Flughafen Luxemburg einen äußerst bedeutenden Frachtverkehr habe. Diese Tatsache, wie mag sie auch bedeutsam sein und in gewissem Maße die Richtigkeit der Entscheidungen des Gesetzgebers bestätigen, hat für unsere Zwecke keine unmittelbare Bedeutung, da der Gesetzgeber sich dafür entschieden hat, den Frachtverkehr bei der Bestimmung der Flughäfen, für die die Richtlinie gilt, nicht zu berücksichtigen. Zum anderen kann das Nichtvorliegen einer Diskriminierung, wie gerade zu sehen war, nachgewiesen werden, ohne auf den Frachtverkehr Bezug nehmen zu müssen.

3. Zur Notwendigkeit, die Richtlinie in jedem Mitgliedstaat anzuwenden

85. Eine besondere Frage, die nun behandelt werden muss und über die sich die Beteiligten in der mündlichen Verhandlung besonders auseinandergesetzt haben, betrifft die *Notwendigkeit der Anwendung der Richtlinie in jedem Mitgliedstaat.* Luxemburg ist der Ansicht, das Erfordernis, in jedem Mitgliedstaat mindestens einen Flughafen der Richtlinie zu unterstellen, sei unlogisch und führe ein „nationales" Element in eine Regelung ein, die vielmehr einen gemeinschaftlichen und grenzüberschreitenden Charakter behalten müsse.

86. Der Standpunkt Luxemburgs kann aus drei Gründen nicht geteilt werden.

87. Erstens ist es unumgänglich, dass die Richtlinie zur Erreichung der mit ihr angestrebten Ziele in jedem Mitgliedstaat einschließlich Luxemburgs angewendet werden muss. Es gibt nämlich Faktoren, die geeignet sind, sich auf das Niveau und die Modalitäten der Festlegung der Gebühren auszuwirken, und die zwangsläufig typisch für jeden einzelnen Staat sind: Es sei nur etwa an das Lohnniveau oder allgemeiner an den nationalen Regelungsrahmen gedacht.

88. Zweitens ist der Argumentation beizupflichten, die insbesondere der Rat in der mündlichen Verhandlung entwickelt hat; dieser hat hervorgehoben, wie sachdienlich es sei, dass die Nutzer der Flughäfen, auch derjenigen, für die die Richtlinie nicht gilt, als Bezugspunkt über Angaben zu den Modalitäten der Festlegung der Gebühren *mindestens eines Flughafens in jedem Mitgliedstaat* verfügen könnten. Dies kann ein Element der Transparenz darstellen, das in einem gewissen Maße geeignet ist, sich auch auf die Gebührenpolitik der Flughäfen auszuwirken, die derzeit nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen.

89. Drittens folgt die Richtlinie im Einklang mit den Ausführungen in den beiden vorangehenden Absätzen klar dem Erfordernis, einen Gemeinschaftsstandard festzulegen, der geeignet ist, für alle Mitgliedstaaten unabhängig davon zu funktionieren, ob es in diesen mehrere Flughäfen gibt oder nicht.

90. Nach alledem ist nicht zu erkennen, dass der Gesetzgeber die Grenzen, die seinem Ermessensspielraum zu setzen sind, überschritten hätte.

4. Zur potenziell diskriminierenden Behandlung

91. Hilfsweise ist für den Fall, dass der Gerichtshof gleichwohl eine Ungleichbehandlung gleichartiger Sachverhalte oder eine Gleichbehandlung unterschiedlicher Sachverhalte sehen sollte, darauf hinzuweisen, dass die Diskriminierung, wenn sie tatsächlich eine solche sein soll, sich in einer Benachteiligung bestimmter Personen gegenüber anderen konkretisieren muss [20].

92. Im vorliegenden Fall ist also zu prüfen, ob die Einbeziehung des Hauptflughafens jedes einzelnen Mitgliedstaats in den Anwendungsbereich der Richtlinie für diese Flughafenkategorie Nachteile nicht unerheblichen Ausmaßes gegenüber den Flughäfen mit sich bringt, für die solche Verpflichtungen nicht gelten.

20 — Vgl. Urteile vom 13. Juli 1962, Klöckner-Werke und Hoesch/Hohe Behörde (17/61 und 20/61, Slg. 1962, 655, 692), vom 15. Januar 1985, Finsider/Kommission (250/83, Slg. 1985, 131, Randnr. 8), vom 22. Mai 2003, Connect Austria (C-462/99, Slg. 2003, I-5197, Randnr. 115), sowie Arcelor Atlantique et Lorraine u. a. (oben in Fn. 10 angeführt, Randnr. 39).

93. In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof festgestellt, dass für das Bestehen eines Nachteils auch die bloße Auferlegung einer rechtlichen Verpflichtung ausreichen kann [21]. Im vorliegenden Rechtsstreit ist der Nachteil, den Luxemburg gegenüber den der Richtlinie nicht unterworfenen Flughäfen sieht, im Wesentlichen wirtschaftlicher Art: Es beanstandet die durch die Richtlinie auferlegten Verpflichtungen, von denen es sogar behauptet, dass es sie grundsätzlich billige, an und für sich nicht, wohl aber die negativen wirtschaftlichen Folgen für die „Hauptflughäfen" mit einem Verkehrsaufkommen von weniger als 5 Millionen Fluggästen. Folglich kann die Frage, ob ein für Findel nachteiliger Sachverhalt vorliegt, meines Erachtens nur unter einem wirtschaftlichen Gesichtspunkt geprüft werden.

94. Die Belastungen, über die Luxemburg klagt, hängen mit dem für Findel verbindlichen Konsultationsverfahren zusammen. Nach der Richtlinie kann dieses Gespräch zwischen den Flughäfen und den Fluggesellschaften auch nur einmal im Jahr stattfinden (Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie) und umfasst im Wesentlichen für beide Parteien die Verpflichtung, sich gegenseitig die in Art. 7 der Richtlinie genannten vertraulichen und wirtschaftlich sensiblen Informationen zu übermitteln. Meiner Ansicht nach sind diese Verpflichtungen nicht einmal abstrakt geeignet, für die Flughafenleitungsorgane unter Wettbewerbsgesichtspunkten nachteilige Auswirkungen hervorzurufen, sei es, weil ihnen nur sehr begrenzte Verpflichtungen auferlegt werden, sei es, weil es sich um einen Vergleich handelt, der auf jeden Fall auch zu ihrem Vorteil angestellt wird. Zum einen verfügen die Leitungsorgane sofort über Informationen, die die Fluggesellschaften in der Regel nicht liefern könnten, deren Übermittlung die Richtlinie aber vorschreibt [22]. Zum anderen ist langfristig nicht auszuschließen, dass die Garantie einer transparenten Festlegung der Flughafenentgelte eine ständig wachsende Zahl von Fluggesellschaften zu den Flughäfen hinziehen könnte, die diese Garantie anbieten. Die Einführung transparenter Mechanismen für die Festlegung der Gebühren könnte auch zu einer Senkung der Flughafenentgelte führen, die ihrerseits den Flughafen interessanter für die Nutzer machen könnte.

95. Ohne Grundlage scheinen mir sodann die Beanstandungen der Slowakei in Bezug auf einen aus einer eventuellen Blockade des Entscheidungsprozesses für die Festlegung der Flughafenentgelte herrührenden potenziellen wirtschaftlichen Verlust zu sein. Erstens beeinträchtigt die Verpflichtung, an einem in regelmäßigen Abständen stattfindenden Konsultationsverfahren mit den Flughafennutzern teilzunehmen, nicht die Möglichkeit der Leitungsorgane, bei fehlendem Einvernehmen mit den Nutzern mit Gründen versehene Entscheidungen zu treffen (Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie). Soweit die Wirkungen der angefochtenen Entscheidung innerhalb der Beschwerdefristen ausgesetzt sind, darf die

21 — Urteil Arcelor Atlantique et Lorraine u. a. (oben in Fn. 10 angeführt, Randnr. 44).

22 — Vgl. den 13. Erwägungsgrund der Richtlinie, nach dem diese Informationen es dem Flughafenleitungsorgan ermöglichen würden, „die Anforderungen in Bezug auf seine künftigen Investitionen ordnungsgemäß zu bewerten".

Entscheidung der unabhängigen Stelle, sei es auch nur vorläufig, außerdem nicht später als vier Wochen nach Vorlage der Frage ergehen (Art. 6 Abs. 4).

96. Ich bin daher der Ansicht, dass die Ungleichbehandlung, auch wenn der Gerichtshof annehmen sollte, dass die Hauptflughäfen eine potenziell diskriminierende Behandlung im Verhältnis zu den anderen Flughäfen erfahren, den Erstgenannten keinen konkreten Schaden zum Vorteil der Letztgenannten zufügt.

B — *Zum Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit*

97. Die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit ist logisch verbunden mit der die Nichtdiskriminierung betreffenden Beurteilung [23]. Aus den zum Grundsatz der Nichtdiskriminierung angestellten Erwägungen geht hervor, dass sich der vom Gesetzgeber gewählte doppelte Parameter für die Bestimmung des Anwendungsbereichs der Richtlinie durch das Ziel erklärt, zu verhindern, dass Flughäfen ihre eigene beherrschende Stellung gegenüber Fluggesellschaften missbrauchen. Ich werde nun diesen Zusammenhang zwischen der angefochtenen Vorschrift und dem verfolgten Ziel unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit untersuchen.

98. Nach ständiger Rechtsprechung gebietet der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, dass die Entscheidungen des Gesetzgebers zur Erreichung des angestrebten Zwecks geeignet sind und nicht über das dazu Erforderliche hinausgehen [24]. Mit Rücksicht auf das dem Gemeinschaftsgesetzgeber bei der Regelung der Flughafenentgelte eingeräumte Ermessen geht es nicht darum, ob die vom Gesetzgeber erlassene Maßnahme die einzig mögliche oder die bestmögliche war [25], sondern darum, ob die Entscheidung des Gesetzgebers im Verhältnis zu dem mit der Richtlinie angestrebten Ziel offensichtlich nicht erforderlich oder ungeeignet war [26].

99. Im vorliegenden Fall sind die Hauptflughäfen in den Anwendungsbereich der Richtlinie aufgrund der These einbezogen worden, dass wegen der strategischen Vorteile, über die diese Flughafenkategorie im Allgemeinen verfügt, eine Missbrauchsgefahr auftreten könnte. Der Kläger hat nicht

23 — Zur Verbindung zwischen dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung und dem der Verhältnismäßigkeit vgl. Urteile vom 23. März 2006, Unitymark und North Sea Fishermen's Organisation, C-535/03 (Slg. 2006, I-2689, Randnr. 53), und Arcelor Atlantique et Lorraine u. a. (oben in Fn. 10 angeführt, Randnr. 47). Für einen Vergleich zwischen dem Charakter einer mit der Kontrolle der Nichtdiskriminierung verbundenen Untersuchung und derjenigen der Verhältnismäßigkeit vgl. die Schlussanträge des Generalanwalts Capotorti in der Rechtssache 114/76, Bela-Mühle Bergmann (Urteil vom 5. Juli 1977, Slg. 1977, 1211, Nr. 6).

24 — Vgl. Urteile vom 13. Mai 1997, Deutschland/Parlament und Rat (C-233/94, Slg. 1997, I-2405, Randnr. 54), sowie IATA und ELFAA (oben in Fn. 11 angeführt, Randnr. 79).

25 — Vgl. Urteil Jippes u. a. (oben in Fn. 10 angeführt, Randnr 83).

26 — Vgl. Urteil Afton Chemical (oben in Fn. 11 angeführt, Randnr 46).

darzutun vermocht, dass diese These offensichtlich falsch ist [27]. Aus dieser Sicht hat der Gesetzgeber daher auf der Grundlage einer globalen Feststellung der Verhältnisse im Flughafensektor die Einrichtung einer Aufsichtsbehörde je Mitgliedstaat als erforderlich angesehen, um zu einer transparenteren Regelung der Flughafenentgelte im Hinblick auf die Lage im Luftverkehrssektor der Union beizutragen. Eine solche Stelle vorzusehen, kann meines Erachtens nicht schon an sich als willkürlich oder als offensichtlich nicht erforderlich angesehen werden, vor allem, wenn man die potenzielle Entwicklung der Regelung der Flughafenentgelte im Verhältnis zu den Ergebnissen, die man erzielen wird, berücksichtigt [28].

100. Im Einzelnen ist dann in Bezug auf die spezifischen Auswirkungen der durch die Richtlinie auferlegten Verpflichtungen zu prüfen, ob der Gesetzgeber mit der Einführung des Parameters des „Hauptflughafens" diese Flughafenkategorie nicht Belastungen unterworfen hat, die höher sind, als es erforderlich ist, um der Missbrauchsgefahr entgegenzutreten.

101. Luxemburg und die Slowakei klagen darüber, dass die Anwendung der Richtlinie auf ihre eigenen Hauptflughäfen Belastungen mit sich bringe, die auf diese im Verhältnis zu den Flughäfen mit einem Verkehrsaufkommen von über 5 Millionen Fluggästen stärkere negative Auswirkungen hätten.

102. Es ist jedoch anzumerken, dass bei der Beurteilung der offensichtlich fehlenden Eignung der Maßnahme der bloße Umstand keine Bedeutung erlangt, dass die gesetzgeberische Lösung eine bestimmte Gruppe stärker als eine andere benachteiligt [29]. Die Bedeutung der angestrebten Ziele kann sogar beträchtliche Folgen wirtschaftlicher Art zum Nachteil bestimmter Wirtschaftsteilnehmer rechtfertigen [30], und der Gerichtshof hat nur dann einzugreifen, wenn diese Entscheidung offensichtlich fehlerhaft erscheint oder wenn die Nachteile, die sich aus ihr für bestimmte Wirtschaftsteilnehmer ergeben, zu den im Übrigen mit ihr verbundenen Vorteilen völlig außer Verhältnis stehen [31]. Konkret könnte das Kriterium des Hauptflughafens daher nur dann beanstandet werden, wenn nachgewiesen würde, dass die administrativen Belastungen, die im Allgemeinen die Flughäfen mit einem Verkehrsaufkommen von weniger als 5 Millionen Fluggästen treffen, die sich aus der Anwendung der Richtlinie ergebenden Vorteile dadurch übertreffen, dass sie dazu führen, dass sie die Betriebskosten der

27 — Siehe oben, Nrn. 77 und 82.

28 — Vgl. Art. 12 der Richtlinie.

29 — Vgl. Urteile vom 9. Juli 1985, Bozzetti (179/84, Slg. 1985, 2301, Randnr. 34), sowie Unitymark und North Sea Fishermen's Organisation (oben in Fn. 23 angeführt, Randnr. 63).

30 — Urteil Arcelor Atlantique et Lorraine u. a. (oben in Fn. 10 angeführt, Randnr. 59).

31 — Urteil Deutschland/Parlament und Rat (oben in Fn. 24 angeführt, Randnr. 56).

Betroffenen derart erhöhen, dass die Wettbewerbsfähigkeit dauerhaft gefährdet wird [32].

103. Meines Erachtens ist es Luxemburg nicht gelungen, einen solchen Nachweis zu erbringen. Wie oben bereits ausgeführt worden ist [33], würden die Kosten, die nach Auffassung Luxemburgs durch die Errichtung der Aufsichtsbehörde entstehen würden, zu einer Erhöhung der Flughafenentgelte führen, die auf jeden Fall nicht dazu geeignet ist, zu bewirken, dass die Fluggesellschaften beschließen, Luxemburg zugunsten anderer mit ihm konkurrierender Flughäfen zu verlassen. Darüber hinaus bin ich nicht der Ansicht, dass die in der Richtlinie vorgesehene minimale Harmonisierung bedeutende Auswirkung auf die realen Verhältnisse auf den Flughäfen haben kann; diese haben häufig bereits damit begonnen, sich an die in der Vergangenheit vom Rat der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation empfohlenen Garantien der Transparenz und der Nichtdiskriminierung anzupassen [34]. Meines Erachtens stehen daher die von Luxemburg dargelegten theoretischen Kosten nicht außer Verhältnis zu dem festgestellten Interesse an der Durchführung der Richtlinie in allen Mitgliedstaaten.

32 — Ebd. (Randnr. 56). Einen ähnlichen Nachweis hat der Gerichtshof z. B. in der Rechtssache SAM Schifffahrt und Stapf (oben in Fn. 10 angeführt, Randnr. 36) verlangt.

33 — Siehe oben, Nrn. 67 bis 69.

34 — Die Richtlinie übernimmt die vom Rat der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO-Rat) festgelegten Vorgaben für Flughafenentgelte von 2004 und verleiht ihnen normative Kraft: vgl. die Erwägungsgründe 9 und 10 der Richtlinie.

104. Ich bin daher der Meinung, dass die Einbeziehung des „Hauptflughafens“ jedes Mitgliedstaats in den Anwendungsbereich der Richtlinie nicht über das hinausgeht, was erforderlich ist, um der Gefahr von Missbräuchen der Flughafenleitungsorgane gegenüber den Fluggesellschaften entgegenzuwirken. Im Ergebnis bin ich der Ansicht, dass dem Gemeinschaftsgesetzgeber kein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vorgeworfen werden kann.

E — *Zum Verstoß gegen den Grundsatz der Subsidiarität*

105. Der Grundsatz der Subsidiarität sieht bekanntlich vor, dass die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig wird, soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Unionsebene erreicht werden können [35].

106. Was die in der vorliegenden Rechtssache untersuchte Richtlinie angeht, hatte ich bereits Gelegenheit, hervorzuheben [36], dass diese Richtlinie auf der Grundlage des

35 — Vgl. Urteile British American Tobacco (Investments) und Imperial Tobacco (oben in Fn. 12 angeführt, Randnr. 177) und Alliance for Natural Health u. a. (oben in Fn. 12 angeführt, Randnr. 101).

36 — Siehe oben, Nr. 46.

Art. 80 Abs. 2 EG gemeinsame Grundsätze für die Erhebung von Flughafenentgelten auf den Flughäfen der Gemeinschaft festlegt, um Missbräuche der Flughafenleitungsorgane gegenüber den Fluggesellschaften zu verhindern. Der Gemeinschaftsgesetzgeber ist der Auffassung, dass dieses Ziel „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“ [37].

107. Luxemburg bestreitet, dass für Flughäfen mit einem Verkehrsaufkommen von weniger als 5 Millionen Fluggästen ein Gemeinschaftsrahmen erforderlich ist, wobei es sich darauf stützt, dass die Richtlinie viele Flughäfen dieser Größe aus ihrem Anwendungsbereich ausschließe.

108. In Anbetracht meiner Erwägungen zu den doppelten Parametern, die der Gesetzgeber in Ausübung des ihm in diesem Sektor eingeräumten Ermessens gewählt hat, halte ich den Einwand Luxemburgs für unerheblich. Die Flughäfen mit einem Verkehrsaufkommen von weniger als 5 Millionen Fluggästen, die wie Findel unter die Richtlinie fallen, werden in diese nämlich in ihrer Eigenschaft als „Hauptflughäfen“ unabhängig von ihren Fluggastaufkommen einbezogen.

109. Den Mitgliedstaaten die Aufgabe zu überlassen, die Flughafenentgelte in ihren eigenen „Hauptflughäfen“ mit einem Verkehrsaufkommen von weniger als 5 Millionen Fluggästen pro Jahr zu regeln, würde eine divergierende Entwicklung der nationalen Regelungen auslösen. Derartige Divergenzen könnten langfristig zu Ineffizienz führen und in der unmittelbaren Gegenwart auch missbräuchliche Verhaltensweisen seitens der Flughäfen zum Nachteil der Fluggesellschaften begünstigen. Man darf schließlich auch nicht außer Acht lassen, dass der Luftverkehr seiner Natur nach eine überwiegend transnationale Tätigkeit darstellt und daher im Allgemeinen für eine Regelung auf der Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten kaum geeignet ist.

110. Daraus ergibt sich, dass das Ziel der Richtlinie durch Maßnahmen auf nationaler Ebene nicht in zufriedenstellender Weise erreicht werden konnte.

111. Im Ergebnis hat der Gemeinschaftsgesetzgeber dadurch, dass er den Anwendungsbereich der Richtlinie nach dem in Art. 1 Abs. 2 angegebenen doppelten Parameter festgelegt hat, meiner Meinung nach nicht gegen den Grundsatz der Subsidiarität verstoßen.

37 — 19. Erwägungsgrund der Richtlinie.

V — Ergebnis

112. Auf der Grundlage der angestellten Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof daher vor,

— die Klage abzuweisen;

— dem Großherzogtum Luxemburg die Kosten aufzuerlegen;

— zu entscheiden, dass die Kommission und die Slowakische Republik ihre eigenen Kosten tragen.