URTEIL DES GERICHTSHOFES

18. Januar 2001 *

In der Rechtssache C-361/98

Italienische Republik, vertreten durch U. Leanza als Bevollmächtigten im Beistand von I. M. Braguglia und P. G. Ferri, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch F. Benyon und L. Pignataro als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte,

wegen Nichtigerklärung der Entscheidung 98/710/EG der Kommission vom 16. September 1998 in einem Verfahren zur Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 des Rates (Sache VII/AMA/11/98 — Italienische Verkehrsaufteilungsregeln für das Mailänder Flughafensystem) (ABl. L 337, S. 42)

* Verfahrenssprache: Italienisch.

erlässt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten G. C. Rodríguez Iglesias, der Kammerpräsidenten C. Gulmann, A. La Pergola, M. Wathelet und V. Skouris, der Richter D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, P. Jann, L. Sevón und R. Schintgen sowie der Richterin F. Macken (Berichterstatterin),

Generalanwalt: G. Cosmas

Kanzler: H. von Holstein, Hilfskanzler

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Parteien in der Sitzung vom 14. März 2000,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 16. Mai 2000,

folgendes

Urteil

1 Die Italienische Republik hat mit Klageschrift, die am 8. Oktober 1998 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 173 Absatz 1 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 230 Absatz 1 EG) Klage erhoben auf Nichtigerklärung der Entscheidung 98/710/EG der Kommission vom 16. Sep-

tember 1998 in einem Verfahren zur Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 des Rates (Sache VII/AMA/11/98 — Italienische Verkehrsaufteilungsregeln für das Mailänder Flughafensystem) (ABl. L 337, S. 42; im Folgenden: angefochtene Entscheidung).

2 Mit der angefochtenen Entscheidung untersagte die Kommission der Italienischen Republik die Anwendung der Luftverkehrsaufteilungsregeln für das Mailänder Flughafensystem, die durch nationale Dekrete festgelegt worden waren; diese sahen u. a. die Verlagerung eines Teils des Luftverkehrs vom Flughafen Linate zum Flughafen Malpensa vor.

Rechtlicher Rahmen

3 Artikel 59 Absatz 1 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 49 Absatz 1 EG) bestimmt:

„Die Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs innerhalb der Gemeinschaft für Angehörige der Mitgliedstaaten, die in einem anderen Staat der Gemeinschaft als demjenigen des Leistungsempfängers ansässig sind, werden während der Übergangszeit nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen schrittweise aufgehoben."

4 Artikel 61 Absatz 1 EG-Vertrag (nach Änderung Artikel 51 Absatz 1 EG) lautet:

„Für den freien Dienstleistungsverkehr auf dem Gebiet des Verkehrs gelten die Bestimmungen des Titels über den Verkehr."

5 Artikel 84 Absatz 2 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 80 Absatz 2 EG) sieht vor:

„Der Rat kann mit qualifizierter Mehrheit darüber entscheiden, ob, inwieweit und nach welchen Verfahren geeignete Vorschriften für die Seeschifffahrt und Luftfahrt zu erlassen sind.

Die Verfahrensvorschriften des Artikels 75 Absätze 1 und 3 finden Anwendung."

6 Artikel 155 EG-Vertrag (jetzt Artikel 211 EG) bestimmt:

„Um das ordnungsgemäße Funktionieren und die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes zu gewährleisten, erfüllt die Kommission folgende Aufgaben:

...

— nach Maßgabe dieses Vertrages in eigener Zuständigkeit Entscheidungen zu treffen und am Zustandekommen der Handlungen des Rates und des Europäischen Parlaments mitzuwirken;

— die Befugnisse auszuüben, die ihr der Rat zur Durchführung der von ihm erlassenen Vorschriften überträgt."

7 Zur fortschreitenden Einführung des Binnenmarktes im Bereich des Flugverkehrs hat der Gemeinschaftsgesetzgeber 1987, 1990 und 1992 drei „Pakete" von Maßnahmen erlassen, die jeweils mehrere Rechtsvorschriften umfassen. Das dritte, am 23. Juli 1992 erlassene Paket besteht aus fünf Verordnungen, die die Dienstleistungsfreiheit und die Anwendung der Wettbewerbsregeln der Gemeinschaft im Bereich des Flugverkehrs gewährleisten sollen.

8 Eine dieser fünf Verordnungen ist die Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 des Rates vom 23. Juli 1992 über den Zugang von Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft zu Strecken des innergemeinschaftlichen Flugverkehrs (ABl. L 240, S. 8), die gemäß ihrem Artikel 16 am 1. Januar 1993 in Kraft getreten ist.

9 Die ersten beiden Begründungserwägungen der Verordnung Nr. 2408/92 lauten:

„Es ist von Bedeutung, gemäß Artikel 8a des Vertrages bis zum 31. Dezember 1992 eine Luftverkehrspolitik für den Binnenmarkt festzulegen.

Der Binnenmarkt umfasst einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet ist."

10 Die dreizehnte Begründungserwägung dieser Verordnung lautet:

„Aus Gründen der Luftverkehrsplanung ist den Mitgliedstaaten das Recht einzuräumen, nichtdiskriminierende Regeln für die Aufteilung des Luftverkehrs auf die einzelnen Flughäfen eines Flughafensystems festzulegen."

11 Die neunzehnte Begründungserwägung lautet:

„Alle Fragen des Marktzugangs sollen in ein und derselben Verordnung des Rates behandelt werden."

12 In Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2408/92 wird folgender Grundsatz aufgestellt: „Vorbehaltlich dieser Verordnung wird Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft von den betroffenen Mitgliedstaaten die Genehmigung erteilt, Verkehrsrechte auf Strecken in der Gemeinschaft auszuüben."

13 Artikel 8 der Verordnung Nr. 2408/92 bestimmt:

„(1) Diese Verordnung berührt nicht das Recht eines Mitgliedstaats, ohne Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit oder der Identität des Luftfahrtunternehmens die Aufteilung des Verkehrs auf die einzelnen Flughäfen eines Flughafensystems zu regeln.

(2) Die Ausübung von Verkehrsrechten unterliegt den veröffentlichten gemeinschaftlichen, einzelstaatlichen, regionalen oder örtlichen Vorschriften in den Bereichen Sicherheit, Umweltschutz und Zuweisung von Start- und Landezeiten.

(3) Die Kommission prüft auf Antrag eines Mitgliedstaats oder von sich aus die Anwendung der Absätze 1 und 2 und entscheidet innerhalb eines Monats ab Antragseingang nach Anhörung des in Artikel 11 genannten Ausschusses darüber, ob der Mitgliedstaat die Maßnahme weiterhin anwenden darf. Die Kommission teilt dem Rat und den Mitgliedstaaten ihre Entscheidung mit.

..."

14 Nach Artikel 2 Buchstabe m der Verordnung Nr. 2408/92 bedeutet „Flughafensystem" zwei oder mehr Flughäfen, die als Einheit dieselbe Stadt oder dasselbe Ballungsgebiet bedienen. Aus Anhang II der Richtlinie ergibt sich, dass, was Mailand anbelangt, „Mailand-Linate/Malpensa/Bergamo (Orio al Serio)" zu den in Artikel 8 Absatz 1 der Richtlinie genannten Flughafensystemen gehören.

Die angefochtene Entscheidung

15 Die angefochtene Entscheidung stützt sich auf Artikel 8 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2408/92.

16 In den Nummern 5 bis 13 der angefochtenen Entscheidung stellt die Kommission zunächst fest, dass die italienischen Behörden entschieden hätten, das Mailänder Flughafensystem (Flughäfen Malpensa, Linate und Orio al Serio) neu zu organisieren und Malpensa zum Drehkreuz zu machen. Dieses Ziel solle durch den Ausbau und die Modernisierung von Malpensa im Rahmen des Vorhabens „Malpensa 2000" erreicht werden. Malpensa 2000 sei eines der in die Liste des Anhangs III der Entscheidung Nr. 1692/96/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 1996 über gemeinschaftliche Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes (ABl. L 228, S. 1) aufgenommenen vierzehn vorrangigen Vorhaben und werde von der Gemeinschaft, dem Europäischen Investitionsfonds und der Europäischen Investitionsbank finanziell gefördert.

17 Um den Verkehr zum Flughafen Malpensa zu verlagern, hätten die italienischen Behörden im Juli 1996 das Dekret Nr. 46-T erlassen, nach dem ab dem Zeitpunkt der Inbetriebnahme vorrangiger Einrichtungen dieses Flughafens — der durch ein weiteres Dekret bestimmt werde — der gesamte innergemeinschaftliche und interkontinentale Verkehr zum Flughafen Malpensa verlagert werde, mit Ausnahme solcher Flüge von Gesellschaften, deren Jahresvolumen 2 Millionen Fluggäste überschreite; diese könnten beim Flughafen Linate verbleiben. Diese Ausnahme habe de facto nur die Strecke Mailand-Rom betroffen. Im Oktober 1997 sei mit einem neuen Dekret Nr. 70-T der 25. Oktober 1998 als Zeitpunkt für die Verlagerung des Verkehrs zum Flughafen Malpensa bestimmt worden.

18 In den Nummern 29 bis 46 der angefochtenen Entscheidung prüft die Kommission sodann, ob die beiden in der vorstehenden Randnummer erwähnten Dekrete (im Folgenden: streitige Dekrete) den Grundsatz der Nichtdiskriminierung beachten.

19 Insoweit weist sie in Nummer 30 der angefochtenen Entscheidung darauf hin, dass sie bereits ausgeführt habe, dass der Grundsatz der Nichtdiskriminierung gemäß Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2408/92 u. a. allen Maßnahmen

entgegenstehe, die diskriminierende Effekte, wenn auch indirekt, hervorriefen. Um zu ermitteln, ob sich die streitigen Dekrete diskriminierend auswirken, prüft die Kommission die durch ihre Anwendung ab dem 25. Oktober 1998 bewirkten Effekte.

20 Der Betrieb von Streckennetzen mit Drehkreuzflughäfen sei eine von den Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft allgemein geübte Praxis. Damit könnten Umsteigeverbindungen zum einen zwischen zwei beliebigen Flughäfen der Gemeinschaft über den Drehkreuzflughafen und zum anderen zwischen jedem Flughafen der Gemeinschaft, der vom Drehkreuz bedient werde, und Flughäfen in Drittländern durchgeführt werden. In Nummer 33 der angefochtenen Entscheidung führt die Kommission aus, dass die Umsteigeverbindungen über Drehkreuze in der Regel untereinander austauschbar seien. Auf den Strecken zwischen Mailand und einer Reihe von Flughäfen ständen Umsteigedienste des italienischen Luftfahrtunternehmens Alitalia im Wettbewerb zu denen anderer Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft.

21 Auf der Grundlage der ihr vorliegenden Informationen, insbesondere der in anderen Gemeinschaftsverfahren erklärten Absicht der Gesellschaft Alitalia, ihre Tätigkeiten weiterhin auf zwei Drehkreuzflughäfen verteilen zu wollen, kommt die Kommission zu dem Schluss, dass ab dem 25. Oktober 1998 Alitalia als einziges Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft in der Lage sein werde, ihr Drehkreuz Rom-Fiumicino ab Mailand entweder von Linate oder von Malpensa aus zu bedienen.

22 Der 10 km südöstlich des Mailänder Stadtzentrums gelegene Flughafen Linate profitiere vom Verkehrswegenetz der Stadt und von dem Verkehrswegenetz, das alle Hauptgebiete der oberitalienischen Tiefebene verbinde. Dagegen liege der Flughafen Malpensa 53 km nordwestlich des Mailänder Stadtzentrums und sei weder über die Autobahn noch mit dem Zug direkt erreichbar. Die Erreichbarkeit des Flughafens Malpensa werde sich nach dem 25. Oktober 1998 nicht ändern, und die verfügbaren Verkehrswege-Infrastrukturen zur Anbindung dieses Flug-

hafens würden ab diesem Zeitpunkt nicht mit dem Verkehrsaufkommen zu vereinbaren sein, das auf ihn entfallen werde.

23 Daraus folgt nach Ansicht der Kommission, dass nur Alitalia weiterhin in der Lage sein werde, ihr Drehkreuz Rom-Fiumicino von Linate aus zu bedienen, während andere Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft ihre jeweiligen Drehkreuze nicht von diesem Mailänder Flughafen aus bedienen könnten. Die Anwendung der in dem Dekret Nr. 46-T zum 25. Oktober 1998 vorgesehenen Maßnahmen werde daher in der Praxis diskriminierende Wirkungen zugunsten Alitalias haben, was nicht mit dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung aus Gründen der Identität des Luftfahrtunternehmens gemäß Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2408/92 vereinbar sei.

24 In den Nummern 47 bis 52 der angefochtenen Entscheidung misst die Kommission die streitigen Dekrete schließlich am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Sie weist darauf hin, dass Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 ausdrücklich die Zulässigkeit einer aktiven Flughafenpolitik anerkenne und es das Ziel der italienischen Behörden gewesen sei, ein funktionsfähiges Drehkreuz zu errichten; anschließend untersucht sie die durch die Verkehrsaufteilungsregeln aufgestellten Beschränkungen.

25 In Nummer 50 der angefochtenen Entscheidung vertritt die Kommission die Auffassung, dass die zum 25. Oktober 1998 vorgeschriebene Verlagerung des gesamten Verkehrs vom Flughafen Linate zum Flughafen Malpensa — mit Ausnahme der Strecke Rom-Mailand — nicht mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar sei, da die Schaffung eines voll funktionsfähigen Drehkreuzes nicht die Verlagerung eines Verkehrsaufkommens voraussetze, das mit dem Niveau der Flughafenstrukturen und der Verkehrswege-Infrastrukturen für die Verkehrsanbindung nicht vereinbar sei. Eine Verschiebung einer solchen Verkehrsverlagerung oder eine schrittweise Verlagerung dieses Aufkommens ab dem

25. Oktober 1998 wäre dem von den italienischen Behörden angestrebten Ziel eher angemessen und würde den freien Dienstleistungsverkehr im Luftverkehr von und nach Mailand weniger stark beeinträchtigen.

26 Da die Kommission zu dem Schluss kommt, dass die Bestimmungen der streitigen Dekrete nicht mit Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2408/92 vereinbar seien, entschied sie gemäß Absatz 3 dieser Verordnung, dass die Italienische Republik die durch diese Dekrete festgelegten Verkehrsaufteilungsregeln für das Mailänder Flughafensystem nicht anwenden dürfe.

Zur Begründetheit

27 Zur Stützung ihrer Klage auf Nichtigerklärung macht die italienische Regierung mit ihrem ersten Klagegrund geltend, die angefochtene Entscheidung überschreite, soweit sie auf eine Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gestützt werde, die Grenzen der der Kommission durch die Verordnung Nr. 2408/92 eingeräumten Befugnisse, da Artikel 8 Absätze 1 und 3 dieser Verordnung nur das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit und/oder der Identität des Luftfahrtunternehmens betreffe.

28 Hilfsweise beanstandet die italienische Regierung die rechtlichen Annahmen, auf die die Kommission ihre Schlussfolgerung gestützt habe, die streitigen Dekrete verletzten den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Höchst hilfsweise macht sie geltend, die Kommission habe den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit falsch

angewandt und ihren Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Tatsachen, auf die sie ihre Feststellung einer mittelbaren Diskriminierung zugunsten Alitalias gestützt habe, überschritten.

Zum ersten Klagegrund

29 Die italienische Regierung macht zunächst geltend, dass Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2408/92 — im Unterschied zu Artikel 9 Absätze 4 und 5 dieser Verordnung, der die Kommission ermächtige, zu entscheiden, ob eine nationale Maßnahme generell mit Gemeinschaftsrecht unvereinbar sei — im Rahmen der Aufteilung des Verkehrs auf Flughäfen, die ein Flughafensystem bildeten, nur eine Einschränkung der Befugnisse des Mitgliedstaats festlege, nämlich das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit und/oder der Identität des Luftfahrtunternehmens. Die Kommission habe daher mit dem Erlass der angefochtenen Entscheidung, die auf der Feststellung beruhe, dass die in den streitigen Dekreten festgelegten nationalen Maßnahmen unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit den Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs verletzten, die Grenzen ihrer Befugnisse nach Artikel 8 Absatz 3 dieser Verordnung überschritten.

30 Eine weite Auslegung des Artikels 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2408/92 verstoße gegen den Grundsatz der strengen Gesetzmäßigkeit der Entscheidungsbefugnis der Kommission nach Artikel 155 dritter und vierter Gedankenstrich EG-Vertrag. Außerdem müsse Artikel 8 Absatz 3 dieser Verordnung aufgrund seines Ausnahmecharakters im Verhältnis zu Artikel 169 EG-Vertrag (jetzt Artikel 226 EG) eng ausgelegt werden, und dürfe daher nicht als Ermächtigung der Kommission verstanden werden, ihre Entscheidungsbefugnis für Beurteilungen zu nutzen, die nicht unmittelbar mit der Anwendung des Absatzes 1 zusammenhingen.

31 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes sind bei der Auslegung einer Gemeinschaftsvorschrift nicht nur ihr Wortlaut, sondern auch ihr Zusammenhang

und die Ziele zu berücksichtigen, die mit der Regelung, zu der sie gehört, verfolgt werden (vgl. u. a. Urteil vom 21. Februar 1984 in der Rechtssache 337/82, St. Nikolaus Brennerei und Likörfabrik, Slg. 1984, 1051, Randnr. 10).

32 Aus der ersten, der zweiten und der neunzehnten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2408/92 ergibt sich, dass diese u. a. darauf gerichtet ist, auf dem Gebiet des Luftverkehrs die Bedingungen für die Anwendung des namentlich in den Artikeln 59 bis 61 EG-Vertrag niedergelegten Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs festzulegen, damit sämtliche Fragen des Marktzugangs in ein und derselben Verordnung behandelt werden.

33 Nach ständiger Rechtsprechung verlangt Artikel 59 EG-Vertrag nicht nur die Beseitigung jeder Diskriminierung eines in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Dienstleistenden aus Gründen seiner Staatsangehörigkeit, sondern auch die Aufhebung aller Beschränkungen — selbst wenn sie unterschiedslos für inländische Dienstleistende wie für solche aus anderen Mitgliedstaaten gelten —, die geeignet sind, die Tätigkeiten eines Dienstleistenden, der in einem anderen Mitgliedstaat ansässig ist und dort rechtmäßig entsprechende Dienstleistungen erbringt, zu unterbinden, zu behindern oder weniger attraktiv zu machen (Urteile vom 25. Juli 1991 in der Rechtssache C-76/90, Säger, Slg. 1991, I-4221, Randnr. 12, und vom 23. November 1999 in den Rechtssachen C-369/96 und C-376/96, Arblade u. a., Slg. 1999, I-8453, Randnr. 33).

34 Die in den streitigen Dekreten festgelegten Maßnahmen zur Regelung der Aufteilung des Verkehrs innerhalb eines Flughafensystems im Sinne des Artikels 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2408/92 stellen eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs dar.

35 Diese Beschränkungen sind nur dann nach den Vorschriften der Verordnung Nr. 2408/92 genehmigungsfähig, wenn sie gerechtfertigt sind und insbesondere im angemessenen Verhältnis zu dem Zweck stehen, zu dem sie erlassen worden sind.

36 Die Kommission hat daher zu Recht im Rahmen der ihr in Artikel 8 Absätze 1 und 3 der Verordnung Nr. 2408/92 eingeräumten Befugnisse geprüft, ob die streitigen Dekrete allgemein geltende Beschränkungen auferlegen und ob diese geeignet sind, das von ihnen verfolgte Ziel zu verwirklichen, ohne über das für seine Erreichung Erforderliche hinauszugehen.

37 Damit kann auch dem auf die Artikel 155 und 169 EG-Vertrag gestützten Vorbringen der italienischen Regierung nicht gefolgt werden.

38 Da die von der italienischen Regierung vorgeschlagene Auslegung des Artikels 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2408/92 abzulehnen ist, überschreiten die Kriterien, die die Kommission im Rahmen ihrer Prüfung der Rechtmäßigkeit der streitigen Dekrete der Rechtsprechung des Gerichtshofes entnommen hat, weder die Grenzen ihrer Entscheidungsbefugnis noch die Grenzen der ihr vom Rat übertragenen Befugnisse im Sinne des Artikels 155 EG-Vertrag.

39 Was Artikel 169 EG-Vertrag anbelangt, ergibt sich aus den Randnummern 31 bis 36 dieses Urteils, dass die Kommission nach Artikel 8 Absätze 1 und 3 der Verordnung Nr. 2408/92 befugt ist, zu prüfen, ob die erlassenen nationalen Maßnahmen allgemein geltende Beschränkungen auferlegen, und gegebenenfalls zu prüfen, ob diese gerechtfertigt sind. Die Kommission ist daher nicht verpflichtet, die Beachtung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit ausschließlich im Wege des Vertragsverletzungsverfahrens nach Artikel 169 EG-Vertrag sicherzustellen.

40 Das Vorbringen der italienischen Regierung, diese Bestimmung des EG-Vertrages sei verletzt worden, ist somit nicht begründet.

41 Der erste Klagegrund ist daher zurückzuweisen.

Zum zweiten Klagegrund

42 Mit ihrem zweiten Klagegrund macht die italienische Regierung hilfsweise geltend, die Kommission gehe zu Unrecht davon aus, dass die streitigen Dekrete den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verletzten.

43 Dieser Klagegrund ist in zwei Teile gegliedert.

44 Erstens beanstandet die italienische Regierung die Argumentation der Kommission, auf die sie ihre Ansicht stützt, die nationalen Verkehrsaufteilungsregeln müssten den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten; dieser Grundsatz sei nicht in der Verordnung Nr. 2408/92 enthalten, die die einzige Rechtsquelle in dem Bereich sei, der Gegenstand der angefochtenen Entscheidung sei.

45 Zweitens trägt die italienische Regierung vor, Nummer 49 der angefochtenen Entscheidung sei rechtsfehlerhaft. Die Kommission habe darin die Vereinbarkeit der streitigen Dekrete mit dem Gemeinschaftsrecht anhand des Kriteriums eines wirtschaftlichen Interesses geprüft, nämlich der wirtschaftlichen Lebensfähigkeit eines Flughafensystems. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes sei der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht anwendbar, wenn eine Beschränkung nicht auf einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses gestützt sei. Wirtschaftliche Erfordernisse könnten nach dieser Rechtsprechung keine zwingenden Gründe des Allgemeininteresses darstellen. Vorbehaltlich der Beachtung des Diskriminierungsverbots erlaube Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2408/92 im vorliegenden Fall jedoch nationale Regeln, die den Luftverkehr entsprechend zuverlässigen wirtschaftlichen Erfordernissen aufteilten, so dass es willkürlich wäre, diese nationalen Regeln einer Verhältnismäßigkeitskontrolle zu unterwerfen.

46 Hinsichtlich des ersten Teils des zweiten Klagegrundes ergibt sich aus den in den Randnummern 31 bis 36 dieses Urteils genannten Gründen, dass die Kommission zu Recht im Rahmen ihrer Befugnisse gemäß Artikel 8 Absätze 1 und 3 der Verordnung Nr. 2408/92 geprüft hat, ob die in den streitigen Dekreten festgelegten nationalen Maßnahmen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten.

47 Das Vorbringen der italienischen Regierung ist daher zurückzuweisen.

48 Was den zweiten Teil dieses Klagegrundes anbelangt, der auf das angebliche Fehlen eines zwingenden Grundes des Allgemeininteresses gestützt wird, so steht fest, dass rein wirtschaftliche Gründe eine Beschränkung des elementaren Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs nicht rechtfertigen können (Urteil vom 28. April 1998 in der Rechtssache C-158/96, Kohll, Slg. 1998, I-1931, Randnr. 41).

49 Dass ein Mitgliedstaat ein Ziel unter Bedingungen verfolgt, die u. a. wirtschaftlich tragbar sein müssen, schließt für sich allein jedoch nicht aus, dass dieses Ziel einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses darstellt, der eine solche Beschränkung rechtfertigen kann.

50 Der Flughafen Malpensa ist eines der in der Liste des Anhangs III der Entscheidung Nr. 1692/96/EG aufgeführten vorrangigen Vorhaben des transeuropäischen Verkehrsnetzes, und die Gemeinschaft berücksichtigt bei ihren Maßnahmen im Bereich des Auf- und Ausbaus transeuropäischer Netze gemäß Artikel 129c EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 155 EG) die potenzielle wirtschaftliche Lebensfähigkeit der Vorhaben.

51 Wie sich aus der dreizehnten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2408/92 ergibt, ermöglicht die Verkehrsaufteilung innerhalb eines Flughafensystems außerdem die Gewährleistung der Luftverkehrsplanung.

52 Es kann daher dahinstehen, ob die Schaffung eines funktionsfähigen Drehkreuzes als zwingender Grund des Allgemeininteresses angesehen werden kann. Jedenfalls kann dieses legitime Ziel eine Beschränkung des elementaren Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs nur rechtfertigen, wenn der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet wird.

53 Auch der zweite Teil dieses Klagegrundes ist daher nicht begründet und somit zurückzuweisen.

Zum dritten Klagegrund

54 Mit ihrem dritten Klagegrund beanstandet die italienische Regierung höchst hilfsweise die Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit durch die Kommission im vorliegenden Fall. Die Kommission habe, anstatt ihre Prüfung auf das rechtliche Kriterium der Verhältnismäßigkeit zu konzentrieren, die angefochtene Entscheidung auf eine Ermessensbeurteilung der Zweckmäßigkeit der von der italienischen Regierung in Bezug auf den Flughafen Malpensa beschlossenen Maßnahmen gestützt und damit ihre Befugnisse nach Artikel 8 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2408/92 überschritten. Die Feststellung, gegen diesen Grundsatz sei verstoßen worden, stütze sich auf drei Argumente, die alle entweder nicht einschlägig oder falsch seien.

55 Das erste Argument der Kommission, das verlagerte Verkehrsaufkommen sei nicht mit den derzeitigen Bedingungen der Verkehrswege-Infrastrukturen für die Verkehrsanbindung vereinbar, stehe in keinen Zusammenhang mit dem für die

Verhältnismäßigkeit allein maßgeblichen Kriterium, nämlich ob die Konzentration von Flügen am Flughafen Malpensa im Verhältnis zu den Zielen der italienischen Regierung angemessen sei. Die nationalen Behörden hätte jedenfalls umfassend dargelegt, dass die Verkehrswege-Infrastrukturen für die Verkehrsanbindung mit dem zu verlagernden Verkehrsaufkommen vereinbar seien.

56 Das zweite Argument der Kommission, die Finanzierung von Malpensa 2000 erfordere bis zum 31. Dezember 2000 keine Verkehrsverlagerung, sei im Rahmen der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der nationalen Entscheidung über die Verkehrsverlagerung offensichtlich irrelevant.

57 Das dritte Argument der Kommission schließlich, die Entscheidung über die Verlagerung des Verkehrs vom Flughafen Linate zum Flughafen Malpensa widerspreche der im Dekret Nr. 46-T ausdrücklich erklärten Absicht, den Flughafen Linate in jedem Fall weiter zu betreiben, sei schlicht falsch. Der Flughafen Linate bleibe nämlich in jedem Fall in Betrieb, selbst wenn seine Nutzung eingeschränkt sei.

58 Was die ersten beiden Argumente der italienischen Regierung betrifft, so hat die Kommission, wie sich aus den Randnummern 48 bis 52 dieses Urteils ergibt, die Schaffung eines funktionsfähigen Drehkreuzes zu Recht am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gemessen.

59 Im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit der streitigen Dekrete musste die Kommission daher untersuchen, ob die verfügbaren Verkehrswege-Infrastrukturen für die Verkehrsanbindung des Flughafens Malpensa die Fluggäste in dem für die Verlagerung des Flugverkehrs zu diesem Flughafen vorgesehenen Zeitpunkt von seiner Nutzung abhalten würden. Sie musste auch untersuchen, ob

diese Verlagerung erforderlich war, um die finanzielle Lebensfähigkeit eines funktionsfähigen Drehkreuzes zu gewährleisten.

60 Die Vorwürfe der italienischen Regierung, die von der Kommission verwendeten Kriterien — und zwar zum einen das Verhältnis des verlagerten Verkehrsaufkommens zu den bestehenden Bedingungen der Verkehrswege-Infrastrukturen für die Verkehrsanbindung und zum anderen die finanzielle Notwendigkeit einer Verlagerung dieses Verkehrs zu einem früheren als dem ursprünglich von den italienischen Behörden im Rahmen von Malpensa 2000 vorgesehenen Zeitpunkt — seien für die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der streitigen Dekrete hinsichtlich des verfolgten Zieles irrelevant, sind daher nicht begründet.

61 Soweit die italienische Regierung weiter die Richtigkeit der Feststellungen der Kommission hinsichtlich des Zustandes der Infrastruktur in Frage stellt, die zu dem für die Verlagerung des Luftverkehrs vorgesehenen Zeitpunkt die Verbindung zwischen Mailand und dem Flughafen Malpensa gewährleisten sollte, hat sie nicht nachgewiesen, dass diese Feststellungen unrichtig sind.

62 Was schließlich das dritte Argument der Kommission hinsichtlich des weiteren Betriebes des Flughafens Linate anbelangt, genügt die Feststellung, dass die in der angefochtenen Entscheidung insoweit dargelegten Erwägungen rein hilfsweiser Natur sind und dass eine solche Kritik — selbst wenn die italienische Regierung diese Erwägungen zu Recht beanstandete — die Richtigkeit der Beurteilung der Kommission hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit der in den streitigen Dekreten festgelegten Maßnahmen zu dem von den italienischen Behörden verfolgten Ziel nicht in Frage stellen kann.

63 Unter diesen Umständen ist der dritte Klagegrund zurückzuweisen.

Zum vierten Klagegrund

64 Mit ihrem vierten Klagegrund macht die italienische Regierung geltend, die Erörterung der Kommission in den Nummern 29 bis 46 der angefochtenen Entscheidung, die das Vorliegen einer indirekten Diskriminierung belegen solle, sei aus drei Gründen rechtsirrig.

65 Zunächst liege keine indirekte Diskriminierung vor, weil die streitigen Dekrete entgegen dem Vorbringen der Kommission weder Alitalia begünstigten noch die Luftverkehrsgesellschaften der Gemeinschaft, die von anderen Drehkreuzen als Rom-Fiumicino aus operierten, benachteiligten. Der Verkehr zwischen Mailand und Rom bestehe im Wesentlichen aus Geschäftsreisen, mehrheitlich mit Rückflug am selben Tag. Dieser Verkehr sei daher objektiv am Besten geeignet, um von einem stadtnahen Flughafen wie Linate aus abgewickelt zu werden, auch um die Wettbewerbsfähigkeit der Flugverbindung gegenüber der Bahnverbindung zu erhalten.

66 Weiter hätte die Kommission die Folgewirkungen der Verkehrsverlagerung zum Flughafen Malpensa hinsichtlich der künftigen, nicht nur hinsichtlich der derzeitigen Situation beurteilen müssen. Eine Vorschrift könne nur dann als indirekt diskriminierend betrachtet werden, wenn ihre Eignung, zu begünstigen oder zu benachteiligen, voll und ganz dargetan sei. Nach der vollständigen Inbetriebnahme dieses Flughafens im interkontinentalen Bereich werde die Verbindung vom Flughafen Linate zum Drehkreuz Rom-Fiumicino in der Praxis zu keinem Wettbewerbsvorteil für Alitalia führen.

67 Wenn die Kommission schließlich davon ausgehe, dass die Aufrechterhaltung einer Verbindung zwischen dem Flughafen Linate und dem Flughafen Rom-Fiumicino Alitalia einen Wettbewerbsvorteil bieten könne, hätte sie gegenüber der italienischen Regierung weniger drakonische Maßnahmen wählen müssen, die ausreichten, um das Interesse der Gemeinschaft an der in Artikel 8 Absatz 1 der

Verordnung Nr. 2408/92 vorgeschriebenen Beachtung des Diskriminierungsverbots zu wahren.

68 Was den ersten Teil des vierten Klagegrunds anbelangt, ergibt sich aus dem Vortrag der italienischen Regierung nicht, dass die Kommission zu Unrecht festgestellt hätte, dass Alitalia die einzige Luftverkehrsgesellschaft sei, die das Drehkreuz Rom-Fiumicino vom Flughafen Linate aus anfliegen könne, während die anderen Luftverkehrsgesellschaften ihre Drehkreuze nur vom Flughafen Malpensa aus betreiben könnten. Selbst wenn Alitalia die Zahl ihrer Interkontinentalflüge von ihrem Drehkreuz Rom-Fiumicino aus zugunsten des Flughafens Malpensa verringert haben sollte, behielte der Flughafen Rom-Fiumicino, wie die italienische Regierung selbst einräumt, in dem für die Verlagerung des Flugverkehrs des Flughafens Linate vorgesehenen Zeitpunkt seinen Drehkreuzcharakter für diese Luftverkehrsgesellschaft.

69 Die Kommission hat somit zu Recht eine Diskriminierung der anderen Luftverkehrsgesellschaften der Gemeinschaft gegenüber Alitalia festgestellt, so dass der erste Teil des vierten Klagegrundes zurückzuweisen ist.

70 Was den zweiten Teil des vierten Klagegrunds anbelangt, nämlich den Beurteilungsfehler, den die Kommission dadurch begangen haben soll, dass sie eine indirekte Diskriminierung feststellte, ohne die künftige Entwicklung des Flughafens Malpensa zu berücksichtigen, genügt die Feststellung, dass sich die Kommission nicht ausschließlich auf Daten gestützt hat, die den Zeitraum vor dem vorgesehenen Verlagerungszeitpunkt betrafen, da sie, wie sich aus den Nummern 35 bis 44 der angefochtenen Entscheidung ergibt, die Entwicklungsperspektiven der Flughäfen Linate und Malpensa ebenso wie die der Drehkreuze von Alitalia untersucht hat.

71 Aus dem Vorstehenden folgt, dass der zweite Teil des vierten Klagegrundes zurückzuweisen ist.

72 Was schließlich den dritten Teil des vierten Klagegrundes anbelangt, nämlich dass die angefochtene Entscheidung den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit dadurch verletze, dass sie die Durchführung der streitigen Dekrete verbiete, ist daran zu erinnern, dass die Kommission nach Artikel 8 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2408/92 die vom betroffenen Mitgliedstaat erlassene Maßnahme lediglich zu prüfen und nach Anhörung des in Artikel 11 dieser Verordnung genannten Beratenden Ausschusses zu entscheiden hat, ob der Mitgliedstaat die genannte Maßnahme weiterhin anwenden darf.

73 Da die Kommission somit nicht befugt war, eine Änderung der in den streitigen Dekreten festgelegten Maßnahmen vorzuschlagen, kann ihr nicht vorgeworfen werden, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit dadurch verletzt zu haben, dass sie keine Maßnahmen vorgeschlagen hat, die die nationalen Behörden weniger einschränken.

74 Der vierte Klagegrund ist daher zurückzuweisen.

75 Da keiner der geltend gemachten Klagegründe begründet ist, ist die Klage insgesamt abzuweisen.

Kosten

76 Gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission beantragt hat, die Italienische Republik zur Tragung der Kosten zu verurteilen, und diese mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Die Italienische Republik trägt die Kosten des Verfahrens.

Rodríguez Iglesias Gulmann La Pergola

Wathelet Skouris

Edward Puissochet Jann Sevón

Schintgen Macken

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 18. Januar 2001.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident

G. C. Rodríguez Iglesias