Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
YVES BOT
vom 22. März 2012 [1]

Rechtssache C-12/11

Denise McDonagh
gegen
Ryanair Ltd

(Vorabentscheidungsersuchen des Dublin Metropolitan District Court [Irland])

„Luftverkehr — Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen für Fluggäste im Fall der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder großer Verspätung von Flügen — Begriff der ‚außergewöhnlichen Umstände' im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 — Vulkanausbruch und nachfolgende Schließung des Luftraums"

1. Aufgrund des vorliegenden Vorabentscheidungsersuchens hat der Gerichtshof den Umfang der Pflicht zur Betreuung von Fluggästen näher zu erläutern, die gemäß der Art. 5 und 9 der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 auf den Luftfahrtunternehmen lastet [2].

2. Art. 5 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 261/2004 sieht nämlich vor, dass den betroffenen Fluggästen bei Annullierung eines Fluges vom ausführenden Luftfahrtunternehmen Unterstützungsleistungen gemäß Art. 9 dieser Verordnung angeboten werden. Das Luftfahrtunternehmen hat diese Pflicht auch dann zu erfüllen, wenn die Annullierung des Fluges auf außergewöhnliche Umstände zurückzuführen ist.

3. Die vorliegende Rechtssache steht in Zusammenhang mit dem Ausbruch des Vulkans Eyjafjallajökull, der sich in der Zeit von März bis Mai 2010 in Island ereignete und zur Schließung des Luftraums und damit zur Annullierung von mehr als 100 000 Flügen mit nahezu 10 Millionen Fluggästen geführt hat.

4. In dieser Rechtssache geht es im Kern um die Frage, ob das Luftfahrtunternehmen von seiner Pflicht zur Betreuung der Fluggäste zu befreien ist, wenn deren Flug infolge der auf einen Vulkanausbruch zurückzuführenden Schließung des Luftraums annulliert worden ist. Fällt mit anderen Worten ein Ereignis wie die Schließung des Luftraums infolge des Ausbruchs des Vulkans Eyjafjallajökull unter den Begriff der „außergewöhnlichen Umstände" im Sinne der Verordnung Nr. 261/2004, und verpflichtet es das Luftfahrtunternehmen, die Fluggäste zu betreuen, deren Flug gemäß der Art. 5 und 9 dieser Verordnung annulliert wurde, oder gehört es zu einer Kategorie, die über diese außergewöhnlichen Umstände hinausgeht und das Luftfahrtunternehmen von dieser Pflicht befreit?

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — Verordnung (EG) Nr. 261/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Februar 2004 über eine gemeinsame Regelung für Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen für Fluggäste im Fall der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder großer Verspätung von Flügen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 295/91 (ABl. L 46, S. 1).

5. Der Dublin Metropolitan District Court (Irland) fragt ferner danach, ob die in diesen Vorschriften vorgesehene Betreuungspflicht zeitlich oder finanziell begrenzt werden muss, wenn die Annullierung des Fluges auf außergewöhnliche Umstände zurückzuführen ist. Bei Verneinung der Frage möchte es wissen, ob diese Vorschriften ungültig sind, soweit sie gegen die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Nichtdiskriminierung, den Grundsatz eines „gerechten Interessenausgleichs" im Sinne des am 9. Dezember 1999 in Montreal unterzeichneten Übereinkommens zur Vereinheitlichung bestimmter Vorschriften über die Beförderung im internationalen Luftverkehr [3] und gegen die Art. 16 und 17 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verstoßen [4].

6. In diesen Schlussanträgen werde ich die Gründe für meine Auffassung darlegen, dass die Art. 5 und 9 der Verordnung Nr. 261/2004 dahin auszulegen sind, dass Umstände wie die Schließung des Luftraums infolge des Ausbruchs eines Vulkans außergewöhnliche Umstände im Sinne dieser Verordnung sind.

7. Ich werde sodann erläutern, weshalb diese Vorschriften weder eine implizite Befreiung von der Pflicht zur Betreuung der Fluggäste, deren Flug infolge außergewöhnlicher Umstände annulliert worden ist, noch eine implizite Befreiung dieser Pflicht enthalten und weshalb diese Feststellung die Gültigkeit dieser Vorschriften nicht in Frage stellen kann.

I – Rechtlicher Rahmen

A – *Internationale Regelung*

8. Das Übereinkommen von Montreal wurde im Namen der Europäischen Gemeinschaft mit dem Beschluss 2001/539/EWG [5] genehmigt und ist für die Europäische Union am 28. Juni 2004 in Kraft getreten.

9. Die Abs. 3 und 5 der Präambel des Übereinkommens von Montreal haben folgenden Wortlaut:

„in Anerkennung der Bedeutung des Schutzes der Verbraucherinteressen bei der Beförderung im internationalen Luftverkehr und eines angemessenen Schadenersatzes nach dem Grundsatz des vollen Ausgleichs;

…

in der Überzeugung, dass gemeinsames Handeln der Staaten zur weiteren Harmonisierung und Kodifizierung bestimmter Vorschriften über die Beförderung im internationalen Luftverkehr durch ein neues Übereinkommen das beste Mittel ist, um einen gerechten Interessenausgleich zu erreichen".

B – *Unionsrecht*

10. Nach dem ersten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 261/2004 sollten die Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich des Luftverkehrs u. a. darauf abzielen, ein hohes Schutzniveau für Fluggäste sicherzustellen.

3 — Im Folgenden: Übereinkommen von Montreal.

4 — Im Folgenden: Charta.

5 — Beschluss 2001/539/EG des Rates vom 5. April 2001 über den Abschluss des Übereinkommens zur Vereinheitlichung bestimmter Vorschriften über die Beförderung im internationalen Luftverkehr (Übereinkommen von Montreal) durch die Europäische Gemeinschaft (ABl. L 194, S. 38).

11. Nach dem 14. Erwägungsgrund dieser Verordnung sollten die Verpflichtungen für ausführende Luftfahrtunternehmen in den Fällen beschränkt oder ausgeschlossen sein, in denen ein Vorkommnis auf außergewöhnliche Umstände zurückgeht, die sich auch dann nicht hätten vermeiden lassen, wenn alle zumutbaren Maßnahmen ergriffen worden wären. Solche Umstände können insbesondere bei politischer Instabilität, mit der Durchführung des betreffenden Fluges nicht zu vereinbarenden Wetterbedingungen, Sicherheitsrisiken, unerwarteten Flugsicherheitsmängeln und den Betrieb eines ausführenden Luftfahrtunternehmens beeinträchtigenden Streiks eintreten.

12. In Art. 5 dieser Verordnung heißt es:

„(1) Bei Annullierung eines Fluges werden den betroffenen Fluggästen

…

b) vom ausführenden Luftfahrtunternehmen Unterstützungsleistungen gemäß Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a und Absatz 2 angeboten und im Fall einer anderweitigen Beförderung, wenn die nach vernünftigem Ermessen zu erwartende Abflugzeit des neuen Fluges erst am Tag nach der planmäßigen Abflugzeit des annullierten Fluges liegt, Unterstützungsleistungen gemäß Artikel 9 Absatz 1 Buchstaben b und c angeboten und

c) vom ausführenden Luftfahrtunternehmen ein Anspruch auf Ausgleichszahlungen gemäß Artikel 7 eingeräumt, …

(3) Ein ausführendes Luftfahrtunternehmen ist nicht verpflichtet, Ausgleichszahlungen gemäß Artikel 7 zu leisten, wenn es nachweisen kann, dass die Annullierung auf außergewöhnliche Umstände zurückgeht, die sich auch dann nicht hätten vermeiden lassen, wenn alle zumutbaren Maßnahmen ergriffen worden wären.

…“

13. Art. 9 der Verordnung Nr. 261/2004 bestimmt:

„(1) Wird auf diesen Artikel Bezug genommen, so sind Fluggästen folgende Leistungen unentgeltlich anzubieten:

a) Mahlzeiten und Erfrischungen in angemessenem Verhältnis zur Wartezeit,

b) Hotelunterbringung, falls

— ein Aufenthalt von einer Nacht oder mehreren Nächten notwendig ist oder

— ein Aufenthalt zusätzlich zu dem vom Fluggast beabsichtigten Aufenthalt notwendig ist,

c) Beförderung zwischen dem Flughafen und dem Ort der Unterbringung (Hotel oder Sonstiges).

(2) Außerdem wird den Fluggästen angeboten, unentgeltlich zwei Telefongespräche zu führen oder zwei Telexe oder Telefaxe oder E-Mails zu versenden.

(3) Bei der Anwendung dieses Artikels hat das ausführende Luftfahrtunternehmen besonders auf die Bedürfnisse von Personen mit eingeschränkter Mobilität und deren Begleitpersonen sowie auf die Bedürfnisse von Kindern ohne Begleitung zu achten.“

II – Sachverhalt des Ausgangsverfahrens

14. Am 20. März 2010 begann der Ausbruch des Vulkans Eyjafjallajökull in Island. Am 14. April 2010 setzte die explosive Phase ein, die am 15. April 2010 zur Schließung des Luftraums mehrerer Mitgliedstaaten wegen des Risikos führte, das die durch diese Explosion hervorgerufene Vulkanaschewolke bewirkte.

15. Zwischen dem 15. und 23. April 2010 schlossen die Luftfahrtbehörden den Luftraum des größten Teils von Nordeuropa, darunter den irischen und den britischen Luftraum. In der Folge und bis zum 17. Mai 2010 wurde der Luftraum mehrerer Mitgliedstaaten, nach denen und von denen aus das Luftfahrtunternehmen Ryanair Ltd[6] Flüge durchführte, sporadisch und mit Unterbrechungen geschlossen.

16. Wegen der Schließung dieser Lufträume waren die Luftfahrtunternehmen gezwungen, allein für den Zeitraum vom 15. bis 21. April 2010 etwa 100 000 Flüge zu annullieren, und konnten 10 Millionen Fluggäste während dieses Zeitraums nicht fliegen.

17. Ryanair musste wegen der Vulkanaschewolke etwa 9 500 Flüge annullieren, was bei 1,4 Millionen ihrer Fluggäste zu einer Reiseunterbrechung führte. Das vorlegende Gericht stellt klar, dass Ryanair bereit war, ihre Dienstleistungen gegenüber den Fluggästen zu erbringen, ihr dies wegen der Schließung der Lufträume aber nicht erlaubt war.

18. Die Commission for Aviation Regulation in Irland hat erklärt, dass der Ausbruch des Vulkans Eyjafjallajökull und die darauf folgende Schließung der Lufträume außergewöhnliche Umstände im Sinne der Verordnung Nr. 261/2004 seien. Demgemäß seien die Fluggäste, deren Flug annulliert worden sei, gemäß Art. 5 Abs. 3 dieser Verordnung nicht berechtigt gewesen, Ausgleichszahlungen gemäß deren Art. 7 zu verlangen.

19. Frau McDonagh gehörte zu den Fluggästen, deren Flug wegen des Vulkanausbruchs annulliert wurde. Sie hatte bei Ryanair einen Flugschein für einen Flug Faro–Dublin am 17. April 2010 erworben.

20. An diesem Tag wurde ihr Flug infolge der Schließung des Luftraums annulliert. Erst am 22. April 2010 wurden die Flüge zwischen Irland und dem europäischen Kontinent wieder aufgenommen. Frau McDonagh konnte schließlich am 24. April 2010 nach Irland zurückkehren.

21. Zwischen dem 17. und dem 24. April 2010 erbrachte Ryanair für Frau McDonagh keine Betreuungsleistungen im Sinne von Art. 9 der Verordnung Nr. 261/2004. Die Klägerin ist deshalb der Meinung, dass Ryanair ihr Ausgleichsleistungen oder Schadensersatz in Höhe von 1 129,41 Euro zahlen müsse, was ihren Kosten für Mahlzeiten, Getränke, Unterkunft und Beförderung entspreche. Sie erhob daher Klage beim vorlegenden Gericht.

6 — Im Folgenden: Ryanair.

III – Vorabentscheidungsfragen

22. Der Dublin Metropolitan District Court hegt Zweifel hinsichtlich der zutreffenden Auslegung der Art. 5 und 9 der Verordnung Nr. 261/2004 und an deren Gültigkeit. Er hat daher das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Gehen Umstände wie die Schließungen des europäischen Luftraums als Folge des Ausbruchs des Vulkans Eyjafjallajökull in Island, die eine weitreichende, längere Unterbrechung des Flugverkehrs verursacht haben, über „außergewöhnliche Umstände“ im Sinne der Verordnung Nr. 261/2004 hinaus?

2. Wenn Frage 1 zu bejahen ist: Ist die Haftung für die Erfüllung der Verpflichtung, Betreuungsleistungen zu erbringen, unter solchen Umständen nach den Art. 5 und 9 dieser Verordnung ausgeschlossen?

3. Wenn Frage 2 zu verneinen ist: Sind die Art. 5 und 9 dieser Verordnung, soweit sie die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Nichtdiskriminierung, den im Übereinkommen von Montreal enthaltenen Grundsatz des „gerechten Interessenausgleichs“ und die Art. 16 und 17 der Charta verletzen, ungültig?

4. Ist die Verpflichtung nach den Art. 5 und 9 der Verordnung Nr. 261/2004 so auszulegen, dass sie eine implizite Begrenzung, wie z. B. eine zeitliche und/oder eine finanzielle Grenze, für die Erbringung von Betreuungsleistungen in Fällen enthält, in denen die Annullierung aufgrund „außergewöhnlicher Umstände“ erfolgt?

5. Wenn Frage 4 zu verneinen ist: Sind die Art. 5 und 9 dieser Verordnung, soweit sie die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Nichtdiskriminierung, den im Übereinkommen von Montreal enthaltenen Grundsatz des „gerechten Interessenausgleichs“ und die Art. 16 und 17 der Charta verletzen, ungültig?

IV – Würdigung

23. Zunächst fragt das vorlegende Gericht mit seinen ersten beiden Fragen den Gerichtshof danach, ob die Art. 5 und 9 der Verordnung Nr. 261/2004 dahin auszulegen sind, dass Umstände wie die Schließung des europäischen Luftraums als Folge des Ausbruchs eines Vulkans über „außergewöhnliche Umstände“ hinausgehen und damit das ausführende Luftfahrtunternehmen von seiner Verpflichtung zur Betreuung von Fluggästen freistellen, deren Flug infolge dieser Schließung annulliert wurde.

24. Mit seiner dritten Frage möchte das vorlegende Gericht im Grunde wissen, ob für den Fall, dass diese Schließung sich als Umstand erweist, der über außergewöhnliche Umstände hinausgeht, das Luftfahrtunternehmen aber nicht von seiner Verpflichtung zur Betreuung von Fluggästen befreit, deren Flug annulliert wurde, die Art. 5 und 9 dieser Verordnung ungültig sind, soweit sie die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Nichtdiskriminierung, den im Übereinkommen von Montreal enthaltenen Grundsatz des „gerechten Interessenausgleichs“ und die Art. 16 und 17 der Charta verletzen.

25. Sodann ersucht das vorlegende Gericht den Gerichtshof mit seiner vierten Frage um Entscheidung, ob die in den Art. 5 und 9 dieser Verordnung verankerte Pflicht eine implizite Begrenzung, wie eine zeitliche und/oder eine finanzielle Grenze, für die Erbringung von Betreuungsleistungen für Fluggäste, deren Flug annulliert wurde, enthält, falls diese Annullierung aufgrund „außergewöhnlicher Umstände“ erfolgt.

26. Sollte dies nicht der Fall sein, möchte es mit seiner fünften Frage wissen, ob diese Vorschriften ungültig sind, soweit sie die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Nichtdiskriminierung, den im Übereinkommen von Montreal enthaltenen Grundsatz des „gerechten Interessenausgleichs“ und die Art. 16 und 17 der Charta verletzen.

A – *Zu den Fragen 1 bis 3*

27. Vorab ist daran zu erinnern, dass nach Art. 5 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 261/2004 das ausführende Luftfahrtunternehmen den Fluggast, dessen Flug annulliert wurde, zu betreuen hat. Anders als bei der Verpflichtung zu Ausgleichsleistungen gemäß Art. 5 Abs. 1 Buchst. c dieser Verordnung bleibt die Pflicht zur Betreuung dieses Fluggasts auch dann bestehen, wenn die Annullierung auf „außergewöhnliche Umstände“ zurückzuführen ist [7].

28. In der vorliegenden Rechtssache fragt sich das vorlegende Gericht, ob Umstände wie die Schließung des Luftraums infolge des Ausbruchs des Vulkans Eyjafjallajökull über diese außergewöhnlichen Umstände hinausgehen und damit das ausführende Luftfahrtunternehmen von jeder Verpflichtung zur Betreuung von Fluggästen freistellen, deren Flug infolge dieser Schließung annulliert worden ist.

29. Ich glaube das nicht. Ich bin vielmehr der Auffassung, dass der Begriff „außergewöhnliche Umstände“ auch alle außergewöhnlichen Ereignisse wie die Schließung des Luftraums infolge eines Vulkanausbruchs erfasst, die sich auch dann nicht hätten vermeiden lassen, wenn alle zumutbaren Maßnahmen ergriffen worden wären.

30. Dieser Begriff ist in der Verordnung Nr. 261/2004 nicht definiert. In ihrem 14. Erwägungsgrund werden lediglich beispielhaft [8] Umstände angegeben, die als außergewöhnlich gelten können, wie politische Instabilität, mit der Durchführung des betreffenden Fluges nicht zu vereinbarende Wetterbedingungen, Sicherheitsrisiken, unerwartete Flugsicherheitsmängel und den Betrieb eines Luftfahrtunternehmens beeinträchtigende Streiks.

31. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs sind Bedeutung und Tragweite von Begriffen, die das Unionsrecht nicht definiert, entsprechend ihrem Sinn nach dem gewöhnlichen Sprachgebrauch und unter Berücksichtigung des Zusammenhangs, in dem sie verwendet werden, und der mit der Regelung, zu der sie gehören, verfolgten Ziele zu bestimmen. Stehen diese Begriffe in einer Bestimmung, die eine Ausnahme von einem Grundsatz, oder spezifischer, von unionsrechtlichen Verbraucherschutzbestimmungen darstellt, so sind sie außerdem eng auszulegen [9].

32. Im täglichen Sprachgebrauch wird der Ausdruck „außergewöhnlich“ als etwas verstanden, was nicht der allgemeinen Ordnung entspricht, was anormal, eine Ausnahme, ungewöhnlich ist. Meines Erachtens zeigt die Wahl dieses Ausdrucks eindeutig den Willen des Unionsgesetzgebers, alle Umstände, auf die das Luftfahrtunternehmen keinen Einfluss hat, in den Begriff der „außergewöhnlichen Umstände“ einzubeziehen. Hierzu hat der Gerichtshof in seinem bereits angeführten Urteil Wallentin-Hermann entschieden, dass außergewöhnliche Umstände im Sinne der Verordnung Nr. 261/2004 ein Vorkommnis betreffen, das wie die im 14. Erwägungsgrund dieser Verordnung aufgezählten nicht Teil der normalen Ausübung der Tätigkeit des betroffenen Luftfahrtunternehmens ist und aufgrund seiner Natur oder Ursache von ihm tatsächlich nicht zu beherrschen ist [10].

7 — Vgl. Urteil vom 12. Mai 2011, Eglitis und Ratnieks (C-294/10, Slg. 2011, I-3983, Randnrn. 23 und 24).

8 — Vgl. Urteil vom 22. Dezember 2008, Wallentin-Hermann (C-549/07, Slg. 2008, I-11061, Randnr. 22).

9 — Ebd. (Randnr. 17 und die dort angeführte Rechtsprechung).

10 — Ebd. (Randnr. 23).

33. Im Übrigen sei darauf hingewiesen, dass der Unionsgesetzgeber sich im Zuge der vorbereitenden Arbeiten zur Verordnung Nr. 261/2004 ursprünglich für die Verwendung des Ausdrucks „höhere Gewalt“ anstelle von „außergewöhnliche Umstände“ entschieden hatte [11], da der erstgenannte Ausdruck normalerweise Verwendung findet, um Vorkommnisse zu bezeichnen, auf die der Mensch keinen Einfluss hat, da sie unvorhersehbar und unabwendbar sind und durch eine äußere Ursache hervorgerufen werden.

34. Meines Erachtens bezeugen alle diese Gesichtspunkte die Absicht des Unionsgesetzgebers, in einem Begriff, nämlich dem der „außergewöhnlichen Umstände“, alle Umstände zusammenzufassen, die das Luftfahrtunternehmen nicht kontrollieren kann, welcher Natur und Schwere diese Umstände auch sein mögen. Ich bin daher der Auffassung, dass jenseits der außergewöhnlichen Umstände kein Raum ist für eine Kategorie, wie sie von Ryanair vorgeschlagen wird. Ein Ereignis wie der Ausbruch des Vulkans Eyjafjallajökull stellt daher meines Erachtens sehr wohl einen außergewöhnlichen Umstand im Sinne der Verordnung Nr. 261/2004 dar und führt zur Verpflichtung des Luftfahrtunternehmens, die Fluggäste zu betreuen, deren Flug infolge des Ausbruchs annulliert wurde.

35. Im Übrigen führt der klare und inhaltlich unterschiedliche Wortlaut der Art. 5 und 9 dieser Verordnung dazu, dass man – ohne den Text zu ergänzen – keine gesonderte Kategorie „besonders außergewöhnlicher“ Ereignisse schaffen könnte, die die völlige Befreiung des Luftfahrtunternehmens von seinen Verpflichtungen bewirken würde.

36. Diese Beurteilung wird meines Erachtens durch das mit der Verordnung verfolgte Ziel und den Zusammenhang, in den sich diese Artikel einfügen, bestätigt.

37. Wie der Gerichtshof nämlich im Urteil vom 19. November 2009, Sturgeon u. a. [12], festgestellt hat, ergibt sich aus den ersten vier Erwägungsgründen der Verordnung Nr. 261/2004, dass diese darauf abzielt, ein hohes Schutzniveau für Fluggäste unabhängig davon sicherzustellen, ob sie von einer Nichtbeförderung oder einer Annullierung oder Verspätung eines Fluges betroffen sind, da sie alle von vergleichbaren Ärgernissen und großen Unannehmlichkeiten in Verbindung mit dem Luftverkehr betroffen sind [13].

38. Aus diesem Grund soll die Verpflichtung des Luftfahrtunternehmens zur Betreuung der Fluggäste, deren Flug annulliert worden ist, d. h., ihnen Erfrischungen, Mahlzeiten, eine Unterbringung zu gewähren und ihnen Mittel zur Kommunikation mit Dritten zur Verfügung zu stellen, die unmittelbaren Bedürfnisse der Fluggäste an Ort und Stelle unabhängig vom Grund der Annullierung des Fluges befriedigen [14] und den Schutz der Interessen dieser Fluggäste verbessern [15].

39. Der Geltungsgrund dieser Betreuungspflicht unterscheidet sich seiner Natur und seinem angestrebten Ziel nach von dem der Ausgleichspflicht, die das Luftfahrtunternehmen trifft, wenn es die Fluggäste nicht rechtzeitig über die Annullierung des betreffenden Fluges unterrichtet hat.

11 — Vgl. den vom Rat am 18. März 2003 festgelegten Gemeinsamen Standpunkt (EG) Nr. 27/2003 (ABl. C 125 E, S. 63) und die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament vom 25. März 2003 über den vom Rat festgelegten Gemeinsamen Standpunkt im Hinblick auf den Erlass einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über eine gemeinsame Regelung für Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen für Fluggäste im Fall der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder großer Verspätung von Flügen (SEC[2003]) 361 endg., S. 4). Auf Vorschlag des Rates wurde der Begriff „außergewöhnliche Umstände“ dem der „höheren Gewalt“ aus Gründen der Rechtsklarheit vorgezogen. Vgl. auch die in erster Lesung beschlossene Stellungnahme des Europäischen Parlaments vom 24. Oktober 2002 (S. 5).

12 — C-402/07 und C-432/07 (Slg. 2009, I-10923).

13 — Randnr. 44.

14 — Urteil vom 10. Januar 2006, IATA und ELFAA (C-344/04, Slg. 2006, I-403, Randnr. 86).

15 — Ebd. (Randnr. 48).

40. Die Ausgleichszahlungen aufgrund der Art. 5 Abs. 1 Buchst. c und 7 der Verordnung Nr. 261/2004 sollen nämlich einen für alle Fluggäste mehr oder weniger gleichen Schaden infolge der Annullierung des Fluges ersetzen, der in einem Zeitverlust der betroffenen Fluggäste besteht und der angesichts seines irreversiblen Charakters nur mit einer Ausgleichszahlung ersetzt werden kann [16]. Der Wille des Unionsgesetzgebers war eindeutig, die Luftfahrtunternehmen anzuhalten, die Fluggäste des betreffenden Fluges im Vorhinein zu unterrichten, um ihnen alle Schwierigkeiten und Ärgernisse zu ersparen und ihnen ihre Planungen rechtzeitig zu ermöglichen [17]. Nur wenn die Annullierung auf außergewöhnliche Umstände zurückzuführen ist, könnte das Luftfahrtunternehmen möglicherweise von seiner Pflicht befreit werden, da der Unionsgesetzgeber davon ausgegangen ist, dass es in einem solchen Fall die Annullierung nicht zu vertreten hat [18].

41. Ganz anders sieht der Geltungsgrund der Unterstützungspflicht nach Art. 5 Abs. 1 Buchst. b und Art. 9 der Verordnung Nr. 261/2004 aus. Diese Unterstützung in Form von Mahlzeiten, Erfrischungen und gegebenenfalls einer Hotelübernachtung soll es den Fluggästen ermöglichen, ihre Reise unter zufriedenstellenden Bedingungen fortzusetzen, und verhindern, dass sie sich selbst überlassen bleiben, bis sie weiterbefördert werden oder eine Ersatzlösung gefunden wird.

42. Die Unterstützung ist daher eine Hilfeleistung für Fluggäste, die unter solchen Umständen als besonders verletzlich gelten. Diese Hilfe ist daher gerade dann unerlässlich, wenn die Fluggäste wegen des Eintritts außergewöhnlicher Umstände am Flughafen festsitzen.

43. Aus genau diesem Grund ist der Unionsgesetzgeber meines Erachtens davon ausgegangen, dass, anders als die Ausgleichspflicht, die auf dem Luftfahrtunternehmen lastet und die nicht zu erfüllen ist, wenn es beweist, dass die Annullierung des Fluges wegen außergewöhnlicher Umstände erfolgt ist, die sich nicht hätten vermeiden lassen, die Betreuungspflicht unabhängig davon, welches Ereignis die Annullierung bewirkt hat, und gleichgültig, ob das Luftfahrtunternehmen dieses Vorkommnis zu vertreten hat oder nicht, fortbestehen muss.

44. Mir scheint daher die Betreuung der Fluggäste gerade in einem Fall besonders wichtig und vorrangig zu sein, in dem deren Flug wegen eines Vulkanausbruchs annulliert wurde, der zur Schließung des Luftraums mehrerer Mitgliedstaaten für mehrere Tage geführt und bestimmte Fluggäste gezwungen hat, am Flughafen und sehr häufig weit weg von zu Hause auszuharren und abzuwarten, bis dieser Luftraum wieder geöffnet wurde.

45. Wollte man zulassen, dass unter solchen Umständen das Luftfahrtunternehmen nicht zur Betreuung seiner Fluggäste verpflichtet wäre, hätte dies zur Folge, dass die praktische Wirksamkeit von Art. 5 Abs. 1 Buchst. b und von Art. 9 der Verordnung Nr. 261/2004 und auch die Regelung, in die sie sich einfügen und die bekanntlich ein hohes Schutzniveau für Fluggäste sicherstellen soll, erheblich beeinträchtigt würden.

46. Folglich bin ich der Ansicht, dass die Art. 5 und 9 der Verordnung Nr. 261/2004 dahin auszulegen sind, dass Umstände wie die Schließung des Luftraums als Folge eines Vulkanausbruchs außergewöhnliche Umstände im Sinne dieser Verordnung darstellen.

47. Daher bedarf es meines Erachtens keiner Antwort auf die zweite und die dritte Frage.

16 — Urteil Sturgeon u. a. (oben in Fn. 12 angeführt, Randnr. 52).

17 — Vgl. Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über eine gemeinsame Regelung für Ausgleichs- und Betreuungsleistungen für Fluggäste im Falle der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder großer Verspätung von Flügen (KOM[2001] 784 endg., Nr. 22 der Begründung).

18 — Ebd. (Nr. 20 der Begründung).

B – *Zur vierten und zur fünften Frage*

48. Mit diesen Fragen möchte das vorliegende Gericht wissen, ob die Betreuungspflicht nach den Art. 5 und 9 der Verordnung Nr. 261/2004 zeitlich oder finanziell begrenzt werden muss, wenn die Annullierung des Fluges auf außergewöhnliche Umstände zurückzuführen ist. Bei Verneinung dieser Frage möchte es wissen, ob diese Vorschriften ungültig sind, soweit sie die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Nichtdiskriminierung, den im Übereinkommen von Montreal verankerten Grundsatz des „gerechten Interessenausgleichs" und die Art. 16 und 17 der Charta verletzen.

49. Ryanair macht geltend, dass die Betreuungspflicht, die das Luftfahrtunternehmen treffe, begrenzt werden müsse, wenn die Annullierung auf außergewöhnliche Umstände zurückzuführen sei. Ryanair meint z. B., dass die Unterbringung auf einen täglichen Pauschalbetrag, nämlich 80 Euro je Übernachtung, und auf höchstens drei Übernachtungen begrenzt werden müsse. Außerdem müsste es auch eine zeitliche und finanzielle Begrenzung der Übernahme von Mahlzeiten und Erfrischungen sowie der Kosten der Beförderung zwischen Flughafen und Übernachtungsort auf den Preis einer Fahrt mit öffentlichen Beförderungsmitteln geben.

50. Ich bin nicht der Meinung, dass die Art. 5 und 9 der Verordnung Nr. 261/2004 eine solche implizite Begrenzung der Betreuung von Fluggästen enthalten, deren Flug infolge außergewöhnlicher Umstände annulliert wurde.

51. Zunächst nämlich hat der Unionsgesetzgeber, wie die französische Regierung angemerkt hat [19], bewusst eine Freistellung des Luftfahrtunternehmens von seiner Verpflichtung zur Betreuung von Fluggästen, deren Flug annulliert worden ist, abgelehnt, wenn die Annullierung auf außergewöhnliche Umstände zurückzuführen ist [20].

52. Im Übrigen erweist sich, wie ich in Nr. 44 dieser Schlussanträge dargelegt habe, die Betreuung beim Eintritt außergewöhnlicher Umstände, die lange anhalten, als besonders wichtig. Gerade bei einer besonders langen Wartezeit infolge der Annullierung eines Fluges muss sichergestellt werden, dass der Fluggast, dessen Flug annulliert wurde, Zugang zu den allernotwendigsten Erzeugnissen und Dienstleistungen finden kann, und zwar während der gesamten Wartezeit. Insoweit verweise ich darauf, dass Art. 9 der Verordnung Nr. 261/2004, weit davon entfernt, die Betreuung implizit zu begrenzen, vorschreibt, dass die Fluggäste unentgeltlich „Mahlzeiten und Erfrischungen *in angemessenem Verhältnis zur Wartezeit*" [21] erhalten. In keiner Weise ist hier davon die Rede, dass die Betreuung zeitlich oder finanziell begrenzt wäre.

53. Ich wiederhole, dass eine Begrenzung, wie sie von Ryanair vorgeschlagen wird, dazu führen würde, den Art. 5 und 9 dieser Verordnung einen Teil ihrer praktischen Wirksamkeit zu nehmen, weil die betroffenen Fluggäste nach einigen Tagen ihrem Schicksal überlassen blieben.

54. Meines Erachtens kann dieses Ergebnis nicht – wie es Ryanair vertritt – die Gültigkeit dieser Vorschriften in Frage stellen.

55. Was zunächst den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit betrifft, so hat der Gerichtshof in seinem bereits angeführten Urteil IATA und ELFAA bei der Prüfung der Gültigkeit insbesondere der Art. 5 und 6 der Verordnung Nr. 261/2004, die auf deren Art. 9 verweisen, festgestellt, dass die Maßnahmen standardisierter und sofortiger Wiedergutmachung wie die anderweitige Beförderung der Fluggäste oder die Bereitstellung von Erfrischungen und Mahlzeiten, Unterbringung oder Mitteln zur

19 — Vgl. Nrn. 43 bis 49 der Erklärungen.

20 — Urteil IATA und ELFAA (oben in Fn. 14 angeführt, Randnrn. 51 bis 54).

21 — Hervorhebung nur hier.

Kommunikation mit Dritten sich je nach Schwere des Schadens richteten, der den Fluggästen entstanden sei, so dass nicht erkennbar sei, dass sie allein deshalb offensichtlich unangemessen wären, weil die Beförderungsunternehmen sich nicht auf den Befreiungsgrund außergewöhnlicher Umstände berufen könnten [22].

56. Nach Auffassung der Europäischen Kommission muss die Betreuungspflicht gemäß Art. 9 der Verordnung Nr. 261/2004 angewandt werden, ohne den betroffenen Luftfahrtunternehmen eine unverhältnismäßige und nicht gerechtfertigte Last aufzuerlegen, und die Unterstützung sollte daher innerhalb der Grenzen dessen verlaufen, was bei Berücksichtigung der besonderen Umstände des Einzelfalls und der Kosten der Betreuung und der Weiterbeförderung verhältnismäßig und angemessen sei [23]. Die Kommission nennt ebenfalls einige Kriterien, die die Luftfahrtunternehmen berücksichtigen könnten, wie etwa die Entfernung zwischen Flughafen und Wohnort, die Entfernung zwischen Unterbringungsort und Flughafen sowie die Verfügbarkeit und die Durchschnittspreise der Unterbringung in dem entsprechenden Gebiet [24].

57. Nach meinem Dafürhalten würde die Heranziehung solcher Kriterien seitens der Luftfahrtunternehmen in Wirklichkeit darauf hinauslaufen, die Betreuung implizit zu begrenzen. Es ist meiner Meinung nach Sache des nationalen Richters, in Streitfällen gegebenenfalls diese Kriterien anzuwenden und zu entscheiden, ob die vom Fluggast aufgrund der Betreuungspflicht geforderten Beträge angesichts der Umstände des Einzelfalls angemessen sind oder nicht.

58. Im Übrigen scheint es mir auch nicht unverhältnismäßig zu sein, den Luftfahrtunternehmen eine solche Betreuungspflicht aufzubürden, da es diesen ja, worauf die Regierung des Vereinigten Königreichs hingewiesen hat [25], freisteht, die durch diese Verpflichtung entstehenden Kosten auf die Preise der Flugscheine aufzuschlagen.

59. Insoweit ist der Hinweis von Interesse, dass Ryanair selbst seit dem 4. April 2011 eine Gebühr „EU 261“ je Fluggast und Flug eingeführt hat, um die von ihr zu übernehmenden Kosten in Zusammenhang insbesondere mit der Pflicht zur Betreuung der Fluggäste zu finanzieren, deren Flug wegen auf höhere Gewalt zurückzuführender Vorkommnisse annulliert wurde [26]. Ryanair nennt hier ausdrücklich die Schließung des Luftraums infolge des Ausbruchs des isländischen Vulkans. Diese Gebühr werde zudem von den Fluggästen bei Abschluss des Vertrags mit ihr bei der Reservierung akzeptiert, und die Gebühr werde im Jahr 2012 herabgesetzt, wenn die Kosten in Zusammenhang mit der Betreuungspflicht im Jahr 2011 sinken sollten. Umgekehrt werde sie 2012 erhöht werden, wenn diese Kosten 2011 gestiegen sein sollten. Soweit Ryanair die Kosten der übernommenen Ausgleichsleistungen auf die Fluggäste abwälzt, wozu sie berechtigt ist, vermag ich nicht zu erkennen, aus welchem Grund sie unter einem unangemessenen Ungleichgewicht zu leiden hätte.

60. Das Luftfahrtunternehmen muss als umsichtiger Unternehmer Kosten dieser Art im Zusammenhang mit seiner Betreuungspflicht voraussehen, um diese gegebenenfalls erfüllen zu können. Im Übrigen scheint mir, wenn man die von der Kommission vorgelegten Zahlen [27] prüft, denen zufolge bei einer Gesamtzahl von mehr als 10 Millionen Fluggästen, die von der Schließung des

22 — Vgl. Randnr. 86.

23 — Vgl. Nr. 31 der Erklärungen.

24 — Vgl. Nr. 33 dieser Erklärungen.

25 — Vgl. Nr. 23 der Erklärungen.

26 — Die entsprechende Pressemitteilung ist unter folgender Internetadresse verfügbar: http://www.ryanair.com/ie/news/briefing-note-cancellation-levy.

27 — Vgl. MEMO/11/235 vom 12. April 2011 mit der Überschrift „Vulkanaschewolke: Vorbereitung auf Krisensituationen ein Jahr nach den Störungen des Flugverkehrs“.

Luftraums infolge des Ausbruchs des isländischen Vulkans betroffen waren, „nur“ etwa 10 000 Beschwerden von Fluggästen erhoben worden sind, diese Verpflichtung für die Luftfahrtunternehmen nicht mit unüberwindbaren Schwierigkeiten verbunden gewesen zu sein, da diese ihre Verpflichtungen nach der Verordnung Nr. 261/2004 in großer Mehrheit erfüllt haben [28].

61. Demnach scheinen mir die Art. 5 und 9 dieser Verordnung den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht zu verletzen.

62. Ryanair beruft sich ferner darauf, dass die Pflicht zur Betreuung der Fluggäste bei Annullierung des Fluges infolge außergewöhnlicher Umstände auch gegen den in den Abs. 3 und 5 der Präambel des Übereinkommens von Montreal angeführten Grundsatz verstoße, dass die Entschädigung von Verbrauchern auf einem gerechten Interessenausgleich beruhen müsse.

63. Hierzu hat der Gerichtshof im Urteil IATA und ELFAA entschieden, dass, da die Unterstützungs- und Betreuungsleistungen für die Fluggäste im Sinne des Art. 6 der Verordnung Nr. 261/2004 – der auf Art. 9 dieser Verordnung verweist – im Fall der erheblichen Verspätung eines Fluges standardisierte sofortige Maßnahmen zur Wiedergutmachung darstellen, sie nicht zu den Maßnahmen gehören, deren Voraussetzungen das Übereinkommen festlegt [29]. Zwar hat der Gerichtshof im Urteil vom 6. Mai 2010, Walz [30], darauf hingewiesen, dass der gerechte Interessenausgleich in den verschiedenen Fällen, in denen das Luftfahrtunternehmen hafte, eine Beschränkung der Entschädigung erfordere, damit den Luftfahrtunternehmen keine übermäßige, schwer feststell- und berechenbare Ersatzpflicht aufgebürdet werde, die ihre wirtschaftliche Tätigkeit gefährden oder sogar zum Erliegen bringen könnte [31]. In der Rechtssache, in der dieses Urteil ergangen ist, ging es jedoch nicht um die Pflicht zur Betreuung von Fluggästen, sondern um deren Recht auf individuelle Wiedergutmachung bei Eintritt eines Schadens gemäß Kapitel III des Übereinkommens von Montreal [32]. Dieses Urteil betrifft daher einen anderen rechtlichen Zusammenhang als die vorliegende Rechtssache.

64. Ich bin daher der Meinung, dass die Art. 5 und 9 der Verordnung Nr. 261/2004 nicht in Widerspruch zu dem Grundsatz eines gerechten Interessenausgleichs im Sinne des Übereinkommens von Montreal stehen.

65. Zur Frage, ob diese Vorschriften dadurch, dass sie eine Verpflichtung zur Betreuung von Fluggästen vorschreiben, die den Betreibern anderer Beförderungsmittel nicht auferlegt wird, den allgemeinen Grundsatz der Nichtdiskriminierung verletzen, genügt es, an die Entscheidung des Gerichtshofs zu erinnern, dass die einzelnen Beförderungsformen unter Berücksichtigung u. a. ihrer Funktionsweise, ihrer Zugänglichkeit und der Aufteilung ihrer Netze, was die Bedingungen ihrer Benutzung anbelangt, nicht austauschbar sind. Die Lage der Unternehmen in den verschiedenen Beförderungssektoren ist daher nicht die gleiche [33]. Sodann befinden sich auf dem Gebiet der Luftbeförderung die Fluggäste, die Opfer einer Annullierung oder erheblichen Verspätung eines Fluges geworden sind, in einer objektiv anderen Situation als die Reisenden mit anderen Beförderungsmitteln im Fall gleichartiger Vorkommnisse [34]. Der Gerichtshof ist daher zu dem Ergebnis gelangt, dass die Art. 5 bis 7 der Verordnung Nr. 261/2004 nicht aufgrund eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung ungültig sind [35].

28 — Ebd. (S. 5 und 6).
29 — Vgl. Randnr. 46.
30 — C-63/09 (Slg. 2010, I-4239).
31 — Randnrn. 35 und 36.
32 — Vgl. insbesondere Randnr. 17.
33 — Vgl. Urteil IATA und ELFAA (Randnr. 96).
34 — Ebd. (Randnr. 97).
35 — Ebd. (Randnr. 99).

66. Schließlich ist Ryanair der Auffassung, dass die Pflicht zur Betreuung der Fluggäste, deren Flug infolge außergewöhnlicher Umstände annulliert worden ist, ihre in den Art. 16 bzw. 17 der Charta verankerten Rechte, nämlich die unternehmerische Freiheit der Luftfahrtunternehmen sowie das Recht, ihr Eigentum zu besitzen, zu nutzen und darüber zu verfügen, beeinträchtige. Daher seien die Art. 5 und 9 der Verordnung Nr. 261/2004 ungültig.

67. Sie ist im Wesentlichen der Ansicht, dass die Betreuungspflicht sie im Ergebnis um einen Teil der Früchte ihrer Arbeit und der von ihr getätigten Investitionen bringe [36].

68. Hierzu ist darauf zu verweisen, dass gemäß Art. 52 Abs. 1 der Charta jede Einschränkung der Ausübung der in dieser Charta anerkannten Rechte und Freiheiten gesetzlich vorgesehen sein und den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten muss. Unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dürfen Einschränkungen nur vorgenommen werden, wenn sie erforderlich sind und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen.

69. Hierzu sieht, wie die französische Regierung angemerkt hat, Art. 169 Abs. 1 AEUV vor, dass die Union die Interessen der Verbraucher fördert und ihnen ein hohes Schutzniveau gewährleistet [37]. Auch Art. 38 der Charta bestimmt, dass die Politik der Union ein hohes Verbraucherschutzniveau sicherstellt. Im Übrigen soll die Verordnung Nr. 261/2004, wie in Nr. 37 dieser Schlussanträge ausgeführt worden ist, den Fluggästen ein hohes Schutzniveau unabhängig davon garantieren, ob ihre Beförderung abgelehnt oder annulliert wird oder verspätet stattfindet, weil sie alle Opfer von gleichartigen ernsthaften Schwierigkeiten und Ärgernissen sind, die mit dem Flugverkehr verbunden sind.

70. Außerdem ist nach meinem Eindruck, wie ich in den Nrn. 55 bis 61 dieser Schlussanträge dargelegt habe, die Pflicht zur Betreuung der Fluggäste, die nach den Art. 5 und 9 der Verordnung Nr. 261/2004 das Luftfahrtunternehmen trifft, wenn die Annullierung des Fluges auf außergewöhnliche Umstände zurückzuführen ist, nicht geeignet, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beeinträchtigen.

71. Folglich verletzen meines Erachtens die Art. 5 und 9 dieser Verordnung die Art. 16 und 17 der Charta nicht.

72. Aufgrund all dieser Erwägungen bin ich der Auffassung, dass die Art. 5 und 9 der Verordnung Nr. 261/2004 dahin auszulegen sind, dass sie weder eine implizite Befreiung von der Pflicht zur Betreuung der Fluggäste, deren Flug infolge außergewöhnlicher Umstände annulliert worden ist, noch eine implizite Befreiung dieser Pflicht enthalten. Die Gültigkeit dieser Vorschriften kann durch diese Feststellung nicht in Frage gestellt werden.

V – Ergebnis

73. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, dem Dublin Metropolitan District Court wie folgt zu antworten:

Die Art. 5 und 9 der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Februar 2004 über eine gemeinsame Regelung für Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen für Fluggäste im Fall der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder großer Verspätung von Flügen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 295/91 sind dahin auszulegen,

36 — Vgl. Nr. 45 der Erklärungen.

37 — Vgl. Nr. 79 der Erklärungen.

— dass Umstände wie die Schließung des Luftraums als Folge eines Vulkanausbruchs außergewöhnliche Umstände im Sinne der Verordnung Nr. 261/2004 darstellen und

— dass sie weder eine implizite Befreiung von der Pflicht zur Betreuung der Fluggäste, deren Flug infolge außergewöhnlicher Umstände annulliert worden ist, noch eine implizite Befreiung dieser Pflicht enthalten. Die Gültigkeit dieser Vorschriften kann durch diese Feststellung nicht in Frage gestellt werden.