



Verfassungsgerichtshof

**Entscheid Nr. 94/2025
vom 19. Juni 2025
Geschäftsverzeichnissnr. 8379**

In Sachen: Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 39 des Gesetzes vom 8. Mai 2024 « über die Barrierefreiheitsanforderungen für Verkehrsdienste und zur Schaffung der Föderalagentur für Transportregulierung », erhoben von der « Brussels Airport Company » AG.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten Luc Lavrysen und Pierre Nihoul, und den Richtern Yasmine Kherbache, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt en Magali Plovie, unter Assistenz des Kanzlers Frank Meersschaut, unter dem Vorsitz des Präsidenten Luc Lavrysen,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

I. Gegenstand der Klage und Verfahren

Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 2. Dezember 2024 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 3. Dezember 2024 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob die « Brussels Airport Company » AG, unterstützt und vertreten durch RA Olivier Vanhulst und RAin Elien Claeys, in Brüssel zugelassen, Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 39 des Gesetzes vom 8. Mai 2024 « über die Barrierefreiheitsanforderungen für Verkehrsdienste und zur Schaffung der Föderalagentur für Transportregulierung » (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 7. Juni 2024).

Der Ministerrat, unterstützt und vertreten durch RA Steve Ronse und RA Thomas Quintens, in Westflandern zugelassen, hat einen Schriftsatz eingereicht, die klagende Partei hat einen Erwidierungsschriftsatz eingereicht, und der Ministerrat hat auch einen Gegenerwidierungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnung vom 30. April 2025 hat der Gerichtshof nach Anhörung der referierenden Richter Willem Verrijdt und Magali Plovie beschlossen, dass die Rechtssache verhandlungsreif ist, dass keine Sitzung abgehalten wird, außer wenn eine Partei innerhalb von sieben Tagen nach Erhalt der Notifizierung dieser Anordnung einen Antrag auf Anhörung

eingereicht hat, und dass vorbehaltlich eines solchen Antrags die Verhandlung nach Ablauf dieser Frist geschlossen und die Rechtssache zur Beratung gestellt wird.

Da keine Sitzung beantragt wurde, wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

Die Vorschriften des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, die sich auf das Verfahren und den Sprachgebrauch beziehen, wurden zur Anwendung gebracht.

II. *Rechtliche Würdigung*

(...)

In Bezug auf die angefochtene Bestimmung und deren Kontext

B.1. Die Nichtigkeitsklage bezieht sich auf die Gebühr, die vom Inhaber der Betriebslizenz für den Flughafen Brüssel-National zur Finanzierung der Föderalagentur für Transportregulierung (nachstehend: ART) zu zahlen ist.

B.2. Die ART wurde geschaffen durch Artikel 34 des Gesetzes vom 8. Mai 2024 « über die Barrierefreiheitsanforderungen für Verkehrsdienste und zur Schaffung der Föderalagentur für Transportregulierung » (nachstehend: Gesetz vom 8. Mai 2024).

B.3. Die ART ist in Bezug auf die Eisenbahn das Aufsichtsorgan im Sinne von Artikel 61 des Eisenbahnkodex und in Bezug auf den Flughafen Brüssel-National die wirtschaftliche Regulierungsbehörde im Sinne von Artikel 52 Nr. 3 des Gesetzes vom 20. Juli 2005 « zur Festlegung verschiedener Bestimmungen » (Artikel 35 des Gesetzes vom 8. Mai 2024). Sie hat den Dienst für die Regulierung des Eisenbahnverkehrs und der Betreibung des Flughafens Brüssel-National ersetzt (siehe die Artikel 57 bis 59 des Gesetzes vom 8. Mai 2024).

B.4. Insbesondere bezüglich des Flughafens Brüssel-National umfassen die Zuständigkeiten der ART « die Analyse und die Überwachung der Flughafenentgelte, die Genehmigung und die Überwachung der Qualitätscharta für Fluggäste und Fluggesellschaften, die Genehmigung und die Überwachung der Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen Brussels Airport und den Dienstleistern für die Bodenabfertigungsdienste in Bezug auf das Niveau der

Dienstleistung, die Kontrolle bezüglich des Abschlusses einer Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen Brussels Airport und Skeyes in Bezug auf das Niveau der Dienstleistung und schließlich die Bestimmung des Inhalts der Nutzungsbedingungen von Brussels Airport » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2023-2024, DOC 55-3952/002, S. 13; siehe auch die königlichen Erlasse vom 21. Juni 2004 « über die Erteilung der Betriebslizenz für den Flughafen Brüssel-National » und vom 27. Mai 2004 « über die Umwandlung von Brussels International Airport Company (B.I.A.C.) in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft und über die Flughafeneinrichtungen »).

B.5. Die ART darf ihre Finanzen autonom verwalten. Alle Personal- und Betriebskosten werden durch die Einnahmen der ART finanziert (Artikel 38 des Gesetzes vom 8. Mai 2024).

B.6.1. Der angefochtene Artikel 39 des Gesetzes vom 8. Mai 2024 bestimmt:

« § 1. De inkomsten van het Agentschap omvatten het geheel van retributies geïnd bij de houder van de exploitatielicentie en bij de infrastructuurbeheerder.

§ 2. De Koning stelt, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, het bedrag van het geheel van retributies bedoeld in paragraaf 1 vast, alsook de nadere regels voor de toerekening en storting van de retributies.

§ 3. Het geheel van retributies wordt voor 16 % betaald door de houder van de exploitatielicentie en voor 84 % door de infrastructuurbeheerder.

[...]

§ 5. De houder van de exploitatielicentie recupereert 70 % van het bedrag bedoeld in paragraaf 3, bij de luchtvaartmaatschappijen. De houder van de exploitatielicentie rekent maandelijks aan de luchtvaartmaatschappijen 1/12e van dit bedrag aan, naar rata van het aantal uitgevoerde bewegingen in de luchthaveninstallaties gedurende de voorgaande maand ».

B.6.2. Der Inhaber der Betriebslizenz ist der Inhaber der Betriebslizenz für den Flughafen Brüssel-National im Sinne von Artikel 3 des königlichen Erlasses vom 21. Juni 2004 « über die Erteilung der Betriebslizenz für den Flughafen Brüssel-National » (Artikel 33 Nr. 6 des Gesetzes vom 8. Mai 2024). Nach diesem Artikel 3 wird « die Lizenz für den Betrieb des Flughafens Brüssel-National [...] an Brussels Airport Company erteilt », die klagende Partei.

Der Infrastrukturbetreiber ist die Instanz oder das Unternehmen im Sinne von Artikel 3 Nr. 29 des Eisenbahnkodex (Artikel 33 Nr. 5 des Gesetzes vom 8. Mai 2024).

B.7. In den Vorarbeiten zum Gesetz vom 8. Mai 2024 wird präzisiert, dass die ART zwei Finanzierungsquellen hat, « die erste aus dem Eisenbahnsektor und die zweite aus dem Flughafensektor », und dass « anders als bei manchen anderen Regulierungsinstanzen [...] der Dienst für die Regulierung (der Vorgänger der Agentur) nie Begünstigter einer öffentlichen Finanzierung in Form einer Dotation gewesen [ist] » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2023-2024, DOC 55-3952/002, S. 17). Laut den Vorarbeiten werden ferner « alle Personal- und Betriebskosten [...] durch die Einnahmen der Agentur finanziert, die wiederum vom Sektor mit dem gleichen, zurzeit geltenden Verteilerschlüssel zwischen dem Flughafen und dem Eisenbahnsektor finanziert wird » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2023-2024, DOC 55-3952/003, S. 6).

B.8. Die Bestimmungen des Gesetzes vom 8. Mai 2024 zur Schaffung der ART sind am 20. März 2025 in Kraft getreten (Artikel 61 des Gesetzes vom 8. Mai 2024).

Zur Hauptsache

B.9. Der einzige Klagegrund ist abgeleitet aus einem Verstoß durch Artikel 39 des Gesetzes vom 8. Mai 2024 gegen die Artikel 10, 11 und 170 der Verfassung.

B.10.1. Die Artikel 10 und 11 der Verfassung gewährleisten den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung.

B.10.2. Der Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung schließt nicht aus, dass ein Behandlungsunterschied zwischen Kategorien von Personen eingeführt wird, soweit dieser Unterschied auf einem objektiven Kriterium beruht und in angemessener Weise gerechtfertigt ist.

Das Vorliegen einer solchen Rechtfertigung ist im Hinblick auf Zweck und Folgen der beanstandeten Maßnahme sowie auf die Art der einschlägigen Grundsätze zu beurteilen; es wird gegen den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung verstoßen, wenn feststeht, dass die eingesetzten Mittel in keinem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen.

B.11. Artikel 170 § 1 der Verfassung bestimmt:

« Eine Steuer zugunsten des Staates darf nur durch ein Gesetz eingeführt werden ».

Diese Bestimmung ist Ausdruck des Legalitätsprinzips in Steuersachen, das es erfordert, dass die wesentlichen Elemente der Steuer grundsätzlich durch Gesetz festgelegt werden, damit keinerlei Steuer ohne die Zustimmung der Steuerpflichtigen, die durch ihre Vertreter zum Ausdruck gebracht wird, erhoben werden kann. Zu den wesentlichen Elementen der Steuer gehören die Bestimmung der Steuerpflichtigen, der Steuergegenstand, die Besteuerungsgrundlage, der Steuersatz sowie die etwaigen Steuerbefreiungen und -ermäßigungen.

B.12. Um den Erfordernissen nach Artikel 6 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof zu entsprechen, müssen die in der Klageschrift vorgebrachten Klagegründe angeben, welche Vorschriften, deren Einhaltung der Gerichtshof gewährleistet, verletzt wären und welche Bestimmungen gegen diese Vorschriften verstoßen würden, und darlegen, in welcher Hinsicht diese Vorschriften durch die fraglichen Bestimmungen verletzt würden.

B.13. Die klagende Partei führt zunächst an, dass Artikel 39 des Gesetzes vom 8. Mai 2024 die durch diese Bestimmung auferlegte Gebühr als Abgabe einstufe, während es sich dabei in Wirklichkeit um eine Steuer handle. Aus der Klageschrift kann jedoch nicht abgeleitet werden, in welcher Hinsicht dies dazu führt, dass die angefochtene Bestimmung verfassungswidrig ist. Insbesondere legt die klagende Partei nicht dar, in welcher Hinsicht der Gesetzgeber es unterlassen haben soll, selbst die wesentlichen Bestandteile der eventuellen Steuer zu bestimmen, und deshalb gegen das Legalitätsprinzip in Steuersachen verstoßen haben soll.

Ohne dass es notwendig ist, zu bestimmen, ob die Gebühr als eine Steuer oder eine Abgabe anzusehen ist, ist der Klagegrund demzufolge unzulässig, insoweit er aus einem Verstoß gegen Artikel 170 der Verfassung abgeleitet ist.

B.14. Darüber hinaus führt die klagende Partei an, dass Artikel 39 des Gesetzes vom 8. Mai 2024 einen Behandlungsunterschied zwischen einerseits dem Inhaber der Betriebslizenz für den Flughafen Brüssel-National und andererseits den Unternehmen einführe, die auf dem Markt für Telekommunikation beziehungsweise für Strom und/oder Erdgas tätig seien. Die letztgenannten Unternehmen unterlägen der Aufsicht des Belgischen Instituts für Post- und

Fernmeldewesen (nachstehend: BIPF) beziehungsweise der Elektrizitäts- und Gasregulierungskommission (nachstehend: CREG). Sie müssten nicht selbst die Betriebskosten der Regulierungsinstanz, der sie unterstünden, tragen, und zwar im Gegensatz zum Inhaber der Betriebslizenz für den Flughafen Brüssel-National, der eine Gebühr zahlen müsse, deren Höhe einem Teil der Personal- und Betriebskosten der ART entspreche.

B.15.1. Die Einnahmen des BIPF umfassen unter anderem « alle Gebühren, die auf Grundlage der Titel III und IV des Gesetzes vom 21. März 1991 eingenommen werden, sowie alle Gebühren, die auf Grundlage des Gesetzes vom 13. Juni 2005 über die elektronische Kommunikation und des Gesetzes vom 5. Mai 2017 über die audiovisuellen Mediendienste im zweisprachigen Gebiet Brüssel-Hauptstadt eingenommen werden » (Artikel 30 § 1 Nr. 4 des Gesetzes vom 17. Januar 2003 « über das Statut der Regulierungsinstanz des belgischen Post- und Telekommunikationssektors »).

Die klagende Partei verweist insbesondere auf die Gebühren, die die Telefonanbieter aufgrund des königlichen Erlasses vom 7. März 2007 « über die Anmeldung elektronischer Kommunikationsdienste und -netze » zahlen müssten.

B.15.2. Die Betriebskosten der CREG werden im Wesentlichen durch die Einnahmen aus den Sonderakzisen auf Strom und Erdgas finanziert (Artikel 21*bis* § 1 und 25 § 3 des Gesetzes vom 29. April 1999 « über die Organisation des Elektrizitätsmarktes », Artikel 15/11 § 1*bis* und 15/15 § 4 des Gesetzes vom 12. April 1965 « über den Transport gasförmiger und anderer Produkte durch Leitungen » und Artikel 419 Buchstaben *i*) und *k*) des Programmgesetzes vom 27. Dezember 2004).

B.16.1. Der Ministerrat führt an, dass die vorerwähnten Kategorien von Personen nicht vergleichbar seien.

B.16.2. Unterschied und Nichtvergleichbarkeit dürfen nicht miteinander verwechselt werden. Der Umstand, dass die ART, das BIPF und die CREG für unterschiedliche Sektoren zuständig sind, kann zwar ein Element bei der Beurteilung eines Behandlungsunterschieds darstellen, aber er ist nicht ausreichend, um auf die Nichtvergleichbarkeit zu schließen. Anderenfalls würde der Prüfung anhand des Grundsatzes der Gleichheit und Nichtdiskriminierung jeglicher Inhalt entzogen. Die im Klagegrund angesprochenen

Kategorien von Personen sind allesamt auf einem regulierten Markt tätig, sodass sie in Bezug auf die Weise vergleichbar sind, wie sie zur Finanzierung der Instanz beitragen müssen, die diesen Markt beaufsichtigt.

B.17.1. Nach Ansicht der Ministerrates liegt der Behandlungsunterschied in der Richtlinie 2009/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2009 « über Flughafenentgelte » (nachstehend: Richtlinie 2009/12/EG) begründet, die teilweise durch das Gesetz vom 8. Mai 2024 umgesetzt wurde. Aufgrund von Artikel 11 Absatz 5 dieser Richtlinie « [können] die Mitgliedstaaten [...] einen Mechanismus zur Finanzierung der unabhängigen Aufsichtsbehörde schaffen, der auch die Erhebung einer Gebühr bei Flughafennutzern und Flughafenleitungsorganen umfassen kann ».

B.17.2. Es obliegt dem Gerichtshof, innerhalb des politischen Spielraums, die eine Richtlinie den Mitgliedstaaten überlässt, deren Umsetzung anhand der Bestimmungen zu prüfen, deren Einhaltung er gewährleisten kann. Der Umstand, dass eine Richtlinie den Mitgliedstaaten einen politischen Spielraum einräumt, befreit den Gesetzgeber nämlich nicht von seiner Verpflichtung, die Verfassungsbestimmungen einzuhalten.

Dennoch muss der Gerichtshof bei dieser Prüfung die Ziele der betreffenden Richtlinie und den Grundsatz der vollen Wirksamkeit des Rechtes der Europäischen Union berücksichtigen.

B.18. Im wirtschaftlich-sozialen Bereich verfügt der Gesetzgeber über einen breiten Ermessensspielraum, der ihm eine weitreichende Freiheit bei der Wahl der erforderlichen Maßnahmen, um die Finanzierung der mit der Regulierung eines bestimmten Sektors beauftragten Instanzen sicherzustellen, einräumt. Der Gerichtshof darf die dabei getroffenen politischen Entscheidungen sowie die ihnen zugrunde liegenden Begründungen nur missbilligen, wenn sie auf einem offensichtlichen Irrtum beruhen oder wenn sie offensichtlich unvernünftig wären.

B.19. Die ART, das BIPF und die CREG sind für die Eisenbahn- und Luftbeförderung, den Post- und Telekommunikationssektor beziehungsweise den Strom- und Erdgasmarkt zuständig. Es geht um Sektoren mit unterschiedlichen Merkmalen, unter anderem in Bezug auf die angebotenen Produkte und Dienste, die Marktstruktur, die Preis- und Tariffestlegung, die einschlägigen Gebühren sowie die Zahl und die Eigenschaft der betreffenden Unternehmen.

Jeder Sektor unterliegt einem unterschiedlichen regulatorischen Rahmen, der teilweise vom Recht der Europäischen Union bestimmt wird.

B.20.1. Die Unterschiedlichkeit der Situationen kann es rechtfertigen, dass die ART, das BIPF und die CREG auf verschiedene Weise finanziert werden, und zwar in Abhängigkeit von den spezifischen Merkmalen des jeweiligen Sektors, für den sie zuständig sind, und von den unterschiedlichen Aufträgen. Der Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung verlangt nicht, dass die Einnahmen dieser Instanzen auf identische oder ähnliche Weise von den Unternehmen sichergestellt werden, die von den Instanzen beaufsichtigt werden. Es kann akzeptiert werden, dass bei einem näheren Vergleich der Systeme, denen diese Unternehmen unterliegen, Behandlungsunterschiede in einem bestimmten Sinne sichtbar werden, unter dem Vorbehalt, dass die fraglichen Regeln mit der Logik des Systems übereinstimmen müssen, zu dem diese Regeln gehören.

B.20.2. Folglich ist es nicht unangemessen, dass die Personal- und Betriebskosten der ART durch eine jährliche Gebühr finanziert werden, die einem festen Prozentsatz dieser Kosten entspricht und die dem Betreiber der Eisenbahninfrastruktur und dem Inhaber der Betriebslizenz für den Flughafen Brüssel-National auferlegt wird, während die Betriebskosten des BIPF und der CREG unter anderem durch die Sonderakzisen auf Strom und Erdgas beziehungsweise durch bestimmte Pauschalgebühren finanziert werden, die die Telefonanbieter in Abhängigkeit von den von ihnen ausgeübten Tätigkeiten der elektronischen Kommunikation zahlen müssen. Wie in B.17.1 erwähnt, erlaubt Artikel 11 Absatz 5 der Richtlinie 2009/12/EG es im Übrigen ausdrücklich, dass beim Flughafenleitungsorgan eine Gebühr zur Finanzierung der unabhängigen Aufsichtsbehörde erhoben wird.

B.21. Artikel 39 des Gesetzes vom 8. Mai 2024 ist schließlich nicht mit unverhältnismäßigen Folgen für den Inhaber der Betriebslizenz für den Flughafen Brüssel-National verbunden. Er muss nur 16 % der Personal- und Betriebskosten der ART tragen, wobei die übrigen 84 % vom Betreiber der Eisenbahninfrastruktur gezahlt werden, und kann 70 % der von ihm zu zahlenden Summe an die Fluggesellschaften weitergeben (Artikel 39 §§ 3 und 5 des Gesetzes vom 8. Mai 2024). Verschiedene Aufträge der ART tragen außerdem zu einem qualitativ hochwertigen Betrieb des Flughafens Brüssel-National in Übereinstimmung mit den einschlägigen Regelungen und der Betriebslizenz bei. Daraus ergibt sich, dass die

Finanzierungsregelung der ART keine außergewöhnliche Belastung für den Inhaber der Betriebslizenz für den Flughafen Brüssel-National darstellt.

B.22. Artikel 39 des Gesetzes vom 8. Mai 2024 verstößt nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung.

Der Klagegrund ist unbegründet.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

weist die Klage zurück.

Erlassen in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 19. Juni 2025.

Der Kanzler,

Der Präsident,

Frank Meersschaut

Luc Lavrysen