ARREST VAN HET HOF

18 januari 2001 *

In zaak C-361/98,

Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door U. Leanza als gemachtigde, bijgestaan door I. M. Braguglia en P. G. Ferri, avvocati dello Stato, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door F. Benyon en L. Pignataro als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van beschikking 98/710/EG van de Commissie van 16 september 1998 inzake een procedure aangaande de toepassing van verordening (EEG) nr. 2408/92 van de Raad (Zaak VII/AMA/11/98 — Italiaanse verkeersverdelingsregels voor het luchthavensysteem van Milaan) (PB L 337, blz. 42),

* Procestaal: Italiaans.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias, president, C. Gulmann, A. La Pergola, M. Wathelet en V. Skouris, kamerpresidenten, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, P. Jann, L. Sevón, R. Schintgen en F. Macken (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: G. Cosmas,
griffier: H. von Holstein, adjunct-griffier,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 14 maart 2000,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 16 mei 2000,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 8 oktober 1998, heeft de Italiaanse regering krachtens artikel 173, eerste alinea, EG-Verdrag (thans, na

wijziging, artikel 230, eerste alinea, EG) verzocht om nietigverklaring van beschikking 98/710/EG van de Commissie van 16 september 1998 inzake een procedure aangaande de toepassing van verordening (EEG) nr. 2408/92 van de Raad (Zaak VII/AMA/11/98 — Italiaanse verkeersverdelingsregels voor het luchthavensysteem van Milaan) (PB L 337, blz. 42; hierna: „bestreden beschikking").

2 Bij de bestreden beschikking heeft de Commissie de Italiaanse regering verboden de verkeersverdelingsregels voor het luchthavensysteem van Milaan (Italië) toe te passen, die waren vastgesteld bij nationale decreten waarin in het bijzonder werd bepaald dat een deel van het luchtverkeer van de luchthaven Linate naar de luchthaven Malpensa werd overgebracht.

Juridisch kader

3 Artikel 59, eerste alinea, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 49 EG) bepaalt:

„In het kader van de volgende bepalingen worden de beperkingen op het vrij verrichten van diensten binnen de Gemeenschap in de loop van de overgangsperiode geleidelijk opgeheven ten aanzien van de onderdanen der lidstaten die in een ander land van de Gemeenschap zijn gevestigd dan dat, waarin degene is gevestigd te wiens behoeve de dienst wordt verricht."

4 Artikel 61, lid 1, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 51, lid 1, EG) luidt:

„Het vrije verkeer van de diensten op het gebied van het vervoer wordt geregeld door de bepalingen voorkomende in de titel betreffende het vervoer."

5 Artikel 84, lid 2, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 80, lid 2, EG) luidt:

„De Raad kan met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluiten of, in hoeverre en volgens welke procedure, passende bepalingen voor de zeevaart en de luchtvaart zullen worden genomen.

De procedurebepalingen van artikel 75, leden 1 en 3, zijn van toepassing."

6 In artikel 155 EG-Verdrag (thans artikel 211 EG) wordt bepaald:

„Teneinde de werking en de ontwikkeling van de interne markt te verzekeren

[...]

— heeft de Commissie een eigen beslissingsbevoegdheid en werkt zij mede aan de totstandkoming van de handelingen van de Raad en van het Europees Parlement overeenkomstig de bepalingen van dit Verdrag,

— oefent de Commissie de bevoegdheden uit welke de Raad haar verleent ter uitvoering van de regels die hij stelt."

7 Met het oog op de geleidelijke totstandbrenging van de interne markt van het luchtvervoer nam de gemeenschapswetgever in 1987, 1990 en 1992 drie reeksen van maatregelen, „pakketten" genaamd omdat zij talrijke teksten omvatten. Het derde „pakket", dat is vastgesteld op 23 juli 1992, bestaat uit vijf verordeningen die ertoe strekken de vrijheid van dienstverrichting in het luchtvervoer alsook de toepassing van de communautaire mededingingsregels in deze sector te verzekeren.

8 Een van deze vijf verordeningen is verordening (EEG) nr. 2408/92 van de Raad van 23 juli 1992 betreffende de toegang van communautaire luchtvaartmaatschappijen tot intracommunautaire luchtroutes (PB L 240, blz. 8), die krachtens artikel 16 van deze verordening op 1 januari 1993 in werking is getreden.

9 De eerste twee overwegingen van verordening nr. 2408/92 luiden:

„overwegende dat het met het oog op de totstandbrenging van de interne markt in de loop van een periode die op 31 december 1992 eindigt, overeenkomstig artikel 8 A van het Verdrag, dienstig is een luchtvervoerbeleid te verwezenlijken;

overwegende dat de interne markt een ruimte omvat zonder binnengrenzen waarin het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal is gewaarborgd".

10 De dertiende overweging van genoemde verordening bepaalt:

„[...] dat met het oog op de planning van het luchtvervoer aan de lidstaten het recht moet worden gegeven om niet-discriminerende regels vast te stellen voor de verdeling van het luchtverkeer tussen luchthavens binnen hetzelfde luchthavensysteem".

11 De negentiende overweging luidt:

„overwegende dat het dienstig is alle met de markttoegang verband houdende vraagstukken in dezelfde verordening te behandelen".

12 Artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2408/92 stelt als beginsel, dat „met inachtneming van deze verordening [...] door de betrokken lidstaat (lidstaten) aan communautaire luchtvaartmaatschappijen [wordt] toegestaan om vervoersrechten op routes in de Gemeenschap uit te oefenen".

13 Artikel 8 van verordening nr. 2408/92 bepaalt:

„1. Deze verordening laat het recht van een lidstaat onverlet om de verdeling van het verkeer tussen de luchthavens van een luchthavensysteem zonder discriminatie op grond van nationaliteit of identiteit van de luchtvaartmaatschappij te verdelen.

2. De uitoefening van vervoersrechten is onderworpen aan de bekendgemaakte communautaire, nationale, regionale of plaatselijke voorschriften betreffende de veiligheid, de bescherming van het milieu en de toewijzing van ‚slots'.

3. Op verzoek van een lidstaat of uit eigen beweging onderzoekt de Commissie hoe de leden 1 en 2 worden toegepast en zij besluit binnen één maand na ontvangst van een verzoek en na overleg met het in artikel 11 genoemde comité of de lidstaat de maatregel mag blijven toepassen. De Commissie deelt haar besluit mede aan de Raad en aan de lidstaten.

[...]"

14 In artikel 2, sub m, van verordening nr. 2408/92 wordt een „luchthavensysteem" gedefinieerd als twee of meer luchthavens die samen de luchtverbindingen van dezelfde stad of agglomeratie verzorgen. Uit bijlage II bij deze verordening blijkt dat, wat de stad Milaan betreft, „Milano-Linate/Malpensa/Bergamo (Orio al Serio)" tot de in artikel 8, lid 1, bedoelde luchthavensystemen worden gerekend.

De bestreden beschikking

15 De bestreden beschikking is gebaseerd op artikel 8, lid 3, van verordening nr. 2408/92.

16 In de eerste plaats constateert de Commissie in de punten 5 tot en met 13 van de bestreden beschikking, dat de Italiaanse autoriteiten hebben besloten het luchthavensysteem van Milaan (de luchthavens Malpensa, Linate en Orio al Serio) te reorganiseren en van Malpensa een knooppunt (‚hub') te maken. Hiertoe wordt de luchthaven Malpensa uitgebreid en ingericht in het kader van een project genaamd „Malpensa 2000", dat als een van de veertien prioritaire projecten is opgenomen in de lijst van bijlage III bij beschikking nr. 1692/96/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 1996 betreffende communautaire richtsnoeren voor de ontwikkeling van een trans-Europees vervoersnet (PB L 228, blz. 1), en waaraan financiële bijstand wordt verleend door de Gemeenschap en door het Europees Investeringsfonds en steun wordt verleend door de Europese Investeringsbank.

17 Om het verkeer naar de luchthaven Malpensa over te brengen, hebben de Italiaanse autoriteiten in juli 1996 decreet nr. 46-T vastgesteld, waarin werd bepaald dat vanaf de datum van inbedrijfstelling van de prioritaire infrastructuren van Malpensa — welke datum in een later decreet zou worden vastgesteld — alle intracommunautaire en intercontinentale vluchten naar de luchthaven Malpensa zouden worden overgebracht, met als enige uitzondering de vluchten van luchtvaartmaatschappijen met in totaal meer dan twee miljoen passagiers per jaar, die op Linate zouden kunnen blijven. In de praktijk zou deze uitzondering alleen gelden voor de verbinding Milaan-Rome. In oktober 1997 werd in een nieuw decreet — decreet nr. 70-T — de datum van overbrenging van het verkeer naar de luchthaven Malpensa vastgesteld op 25 oktober 1998.

18 Vervolgens onderzocht de Commissie in de punten 29 tot en met 46 van de bestreden beschikking, of in de twee in het vorige punt genoemde decreten (hierna: „onderhavige decreten") het discriminatieverbod in acht is genomen.

19 In dat verband herinnert de Commissie in punt 30 van de bestreden beschikking eraan, dat zij reeds had opgemerkt, dat het in artikel 8, lid 1, van verordening nr. 2408/92 neergelegde discriminatieverbod onder andere een verbod inhoudt

van iedere maatregel die in de praktijk een discriminerende werking heeft, ook al is deze slechts indirect. Om te bepalen of de onderhavige decreten een discriminerende werking hebben, onderzoekt de Commissie wat de gevolgen van deze criteria per 25 oktober 1998 zijn geweest.

20 Bij dat onderzoek stelt de Commissie vast, dat de exploitatie van „naaf en spaak"-netten, een praktijk die op een knooppuntsysteem berust, een gemeenschappelijke trek van alle communautaire luchtvaartmaatschappijen is geworden. Hierdoor kunnen zij enerzijds diensten aanbieden tussen twee willekeurige communautaire luchthavens die vanuit het knooppunt worden bediend, en anderzijds tussen een willekeurige luchthaven die vanuit het knooppunt wordt bediend en luchthavens in derde landen. Daarnaast stelt de Commissie in punt 33 van de bestreden beschikking, dat niet-rechtstreekse diensten via knooppunten meestal verwisselbaar zijn. Bovendien is er volgens de Commissie bij de verstrekking van luchtdiensten van Milaan naar een aantal luchthavens concurrentie, namelijk tussen Alitalia, een Italiaanse luchtvaartmaatschappij, en andere communautaire luchtvaartmaatschappijen.

21 Op grond van de informatie waarover zij beschikt, vooral op grond van het in andere communautaire procedures gebleken voornemen van Alitalia om haar activiteiten tussen de twee knooppuntluchthavens te blijven verdelen, concludeert de Commissie dat Alitalia vanaf 25 oktober 1998 de enige communautaire maatschappij is die vanuit Milaan zowel via Linate als via Malpensa toegang heeft tot haar knooppunt Rome-Fiumicino.

22 Verder wijst de Commissie erop dat de luchthaven Linate, die tien kilometer ten zuidoosten van het centrum van Milaan ligt, zowel van de vervoersinfrastructuur van de stad profiteert, als van de vervoersinfrastructuur die alle belangrijke gebieden van het Noord-Italiaanse bekken met de stad Milaan verbindt. De luchthaven Malpensa ligt daarentegen 53 kilometer ten noordwesten van het centrum van Milaan en heeft geen rechtstreekse autosnelweg- of spoorverbinding. De Commissie gaat ervan uit dat de bereikbaarheid van de luchthaven Malpensa na 25 oktober 1998 ongewijzigd zal blijven en concludeert dat na die datum de

toegangsinfrastructuur voor die luchthaven niet berekend zal zijn op het te verwerken verkeer.

23 Hieruit concludeert de Commissie, dat Alitalia als enige maatschappij haar knooppunt Rome-Fiumicino vanaf de luchthaven Linate kan blijven bedienen, terwijl andere communautaire luchtvaartmaatschappijen hun knooppunten niet vanaf deze Milanese luchthaven kunnen bedienen. De Commissie is daarom van oordeel dat de toepassing van de criteria van decreet nr. 46-T vanaf 25 oktober 1998 in de praktijk een discriminerende werking zal hebben ten gunste van Alitalia, hetgeen niet verenigbaar is met artikel 8, lid 1, van verordening nr. 2408/92, waarin is bepaald dat discriminatie op grond van de identiteit van de luchtvaartmaatschappij niet is toegestaan.

24 Ten slotte toetst de Commissie in de punten 47 tot en met 52 van de bestreden beschikking de onderhavige decreten aan het evenredigheidsbeginsel. Na te hebben opgemerkt dat in artikel 8, lid 1, van verordening nr. 2408/92 uitdrukkelijk de legitimiteit wordt erkend van een actief beleid op het gebied van luchthavenplanning en dat de Italiaanse autoriteiten ernaar streven een volledig rendabel en operationeel knooppunt tot stand te brengen, analyseert de Commissie de beperkingen die de verkeersverdelingsregels met zich meebrengen.

25 De Commissie spreekt in punt 50 van de bestreden beschikking als haar oordeel uit, dat het voorschrijven van de verplaatsing op 25 oktober 1998 van alle verkeer van de luchthaven Linate naar de luchthaven Malpensa — met uitzondering van de verbinding Rome-Milaan — niet aan het evenredigheidsvereiste voldoet, aangezien de totstandbrenging van een volledig rendabel en operationeel knooppunt op zichzelf niet de verplaatsing van een verkeersvolume vereist dat niet met het niveau van de luchthavenstructuren en de toegangsinfrastructuren overeenstemt. Volgens haar zou uitstel van de verkeersverplaat-

sing dan wel een geleidelijke verplaatsing van dit volume vanaf 25 oktober 1998 beter bij de doelstelling van de Italiaanse autoriteiten passen en ook het vrij verrichten van luchtdiensten naar en van Milaan minder beperken.

26 Na te hebben geconcludeerd dat de bepalingen in de onderhavige decreten niet verenigbaar waren met artikel 8, lid 1, van verordening nr. 2408/92, beslist de Commissie krachtens lid 3 van deze bepaling, dat Italië de verkeersverdelingsregels voor het luchthavensysteem van Milaan, zoals neergelegd in deze decreten, niet mag toepassen.

Ten gronde

27 Tot staving van haar beroep tot nietigverklaring stelt de Italiaanse regering in haar eerste middel dat, aangezien artikel 8, leden 1 en 3, van verordening nr. 2408/92 slechts discriminatie op grond van de nationaliteit of de identiteit van de luchtvaartmaatschappij verbiedt, de bestreden beschikking, voorzover deze is gebaseerd op een vermeende schending van het evenredigheidsbeginsel, de grenzen van de bevoegdheid van de Commissie uit hoofde van deze verordening heeft overschreden.

28 Subsidiair betwist de Italiaanse regering de juridische uitgangspunten waarop de Commissie haar conclusie baseert dat de onderhavige decreten in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel. Meer subsidiair stelt zij, dat de Commissie het evenredigheidsbeginsel onjuist heeft toegepast en met betrekking tot de feiten op

basis waarvan zij een indirecte discriminatie ten gunste van Alitalia heeft geconstateerd, de grenzen van haar beoordelingsbevoegdheid heeft overschreden.

Het eerste middel

29 De Italiaanse regering stelt om te beginnen, dat in het kader van de verdeling van het verkeer tussen de luchthavens die een luchthavensysteem vormen, artikel 8, lid 1, van verordening nr. 2408/92 — anders dan artikel 9, leden 4 en 5, dat de Commissie de bevoegdheid verleent om te beslissen of een nationale maatregel op enigerlei wijze in strijd is met de gemeenschapswetgeving — de bevoegdheid van de lidstaat slechts op één punt beperkt: het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit of identiteit van de luchtvaartmaatschappij. Zij betoogt dat de Commissie met de vaststelling van de bestreden beschikking, die is gebaseerd op de constatering dat de in de onderhavige decreten vervatte nationale voorschriften, gelet op het evenredigheidsbeginsel, in strijd zijn met het beginsel van vrije dienstverrichting, de grenzen van de haar in artikel 8, lid 3, van deze verordening verleende bevoegdheid heeft overschreden.

30 De Italiaanse regering voegt hieraan toe dat een ruime uitlegging van artikel 8, lid 1, van verordening nr. 2408/92 in strijd is met het beginsel van strikte wetmatigheid van de beslissingsbevoegdheid van de Commissie in de zin van artikel 155, derde en vierde streepje, van het Verdrag. Overigens moet artikel 8, lid 3, van deze verordening, als afwijking van artikel 169 EG-Verdrag (thans artikel 226 EG), volgens haar eng worden uitgelegd, zodat laatstgenoemde bepaling niet kan worden opgevat als een bepaling die de Commissie toestaat haar beslissingsbevoegdheid te gebruiken voor beoordelingen die niet rechtstreeks verband houden met de toepassing van lid 1.

31 Zoals het Hof reeds heeft verklaard, moet bij de uitlegging van een gemeenschapsrechtelijke bepaling niet enkel rekening worden gehouden met de

bewoordingen ervan, maar ook met de context en de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaakt (zie met name arrest van 21 februari 1984, St. Nikolaus Brennerei, 337/82, Jurispr. blz. 1051, punt 10).

32 Uit de eerste, de tweede en de negentiende overweging van verordening nr. 2408/92 blijkt, dat deze verordening met name tot doel heeft voor de luchtvervoerssector de toepassingsvoorwaarden vast te stellen betreffende het in het bijzonder in de artikelen 59 en 61 van het Verdrag neergelegde beginsel van het vrij verrichten van diensten, zodat alle met de markttoegang verband houdende vraagstukken in dezelfde verordening worden behandeld.

33 Ook is het vaste rechtspraak dat artikel 59 van het Verdrag niet alleen de afschaffing van iedere discriminatie van de in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter op grond van diens nationaliteit voorschrijft, maar tevens de opheffing van iedere beperking — ook indien deze zonder onderscheid voor binnenlandse dienstverrichters en voor dienstverrichters uit andere lidstaten geldt — die de werkzaamheden van de dienstverrichter die in een andere lidstaat is gevestigd en aldaar rechtmatig gelijksoortige diensten verricht, verbiedt, belemmert of minder aantrekkelijk maakt (zie arresten van 25 juli 1991, Säger, C-76/90, Jurispr. blz. I-4221, punt 12, en 23 november 1999, Arblade e.a., C-369/96 en C-376/96, Jurispr. blz. I-8453, punt 33).

34 De in de onderhavige decreten vastgelegde maatregelen om de verdeling van het verkeer binnen een luchthavensysteem te regelen, als bedoeld in artikel 8, lid 1, houden beperkingen van de vrije dienstverrichting in.

35 Gelet op de bepalingen van verordening nr. 2408/92, kunnen dergelijke beperkingen alleen worden toegestaan, indien zij gerechtvaardigd zijn en, vooral, evenredig zijn aan het doel waarvoor zij zijn aangenomen.

36 Hieruit volgt dat de Commissie in het kader van de haar in artikel 8, leden 1 en 3, van verordening nr. 2408/92 toegekende bevoegdheid terecht heeft onderzocht of de in de onderhavige decreten vastgelegde nationale maatregelen beperkingen inhouden die zonder onderscheid van toepassing zijn, en of deze kunnen garanderen dat het beoogde doel wordt bereikt zonder verder te gaan dan voor dit doel noodzakelijk is.

37 Zo gezien kunnen de argumenten van de Italiaanse regering op basis van de artikelen 155 en 169 van het Verdrag niet worden aanvaard.

38 Vanuit het oogpunt van artikel 155 van het Verdrag kan, aangezien de door de Italiaanse regering voorgestelde uitlegging van artikel 8, lid 1, van verordening nr. 2408/92 niet kan worden aanvaard, tegen de criteria die de Commissie uit de rechtspraak van het Hof heeft afgeleid in het kader van haar onderzoek van de rechtmatigheid van de onderhavige decreten, niet als bezwaar worden aangevoerd dat daarmee de grenzen van haar beslissingsbevoegdheid en de grenzen van de haar door de Raad verleende bevoegdheden zijn overschreden.

39 Wat anderzijds artikel 169 van het Verdrag betreft, blijkt uit de punten 31 tot en met 36 van dit arrest, dat de Commissie op grond van de artikelen 8, leden 1 en 3, van verordening nr. 2408/92 bevoegd is om te onderzoeken of de aangenomen nationale maatregelen beperkingen inhouden die zonder onderscheid van toepassing zijn en, zo ja, of deze gerechtvaardigd zijn. De Commissie is dus niet verplicht de naleving van het beginsel van het vrij verrichten van diensten uit het oogpunt van evenredigheid uitsluitend af te dwingen via de inbreukprocedure van artikel 169 van het Verdrag.

40 Hieruit volgt dat de Italiaanse Republiek niet kan stellen dat deze bepaling van het Verdrag is geschonden.

41 Het eerste middel moet dus worden afgewezen.

Het tweede middel

42 In het tweede middel betoogt de Italiaanse regering subsidiair, dat de Commissie ten onrechte heeft geoordeeld dat de onderhavige decreten in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel.

43 Dit middel valt uiteen in twee onderdelen.

44 In de eerste plaats bestrijdt de Italiaanse regering de redenering op basis waarvan de Commissie stelt dat de nationale voorschriften voor de verdeling van het verkeer aan het evenredigheidsbeginsel moeten beantwoorden, aangezien dit beginsel nergens wordt vermeld in verordening nr. 2408/92, de enige norm op het gebied waarop de bestreden beschikking betrekking heeft.

45 In de tweede plaats stelt de Italiaanse regering, dat de Commissie in punt 49 van de bestreden beschikking blijk geeft van een onjuiste rechtsopvatting. Zij betoogt dat de Commissie daarin de onderhavige decreten aan het gemeenschapsrecht heeft getoetst aan de hand van een economisch criterium, namelijk de levensvatbaarheid van een luchthavensysteem. Zij betoogt dat uit de rechtspraak van het Hof volgt dat het evenredigheidsbeginsel geen toepassing vindt wanneer een beperking niet is gebaseerd op een dwingende reden van algemeen belang. Volgens deze rechtspraak kunnen economische eisen geen hogere redenen van algemeen belang vormen. Niettemin laat artikel 8, lid 1, van verordening nr. 2408/92 volgens haar in het onderhavige geval nationale voorschriften voor de verdeling van het luchtverkeer op basis van geldige economische vereisten toe, mits het discriminatieverbod wordt gerespecteerd, zodat sprake zou zijn van willekeur, indien deze nationale voorschriften op hun evenredigheid werden getoetst.

46 Ten aanzien van het eerste onderdeel van het tweede middel volstaat de vaststelling dat de Commissie, om de in de punten 31 tot en met 36 van dit arrest vermelde redenen, in het kader van haar bevoegdheid uit hoofde van artikel 8, leden 1 en 3, van verordening nr. 2408/92 mocht onderzoeken, of de nationale maatregelen in de onderhavige decreten aan het evenredigheidsvereiste voldeden.

47 Het argument van de Italiaanse regering kan daarom niet worden aanvaard.

48 Met betrekking tot het tweede onderdeel van het tweede middel, gebaseerd op de vermeende afwezigheid van een dwingende reden van algemeen belang, staat vast dat zuiver economische doelstellingen geen rechtvaardiging kunnen vormen voor een schending van het fundamentele beginsel van het vrij verrichten van diensten (zie in deze zin arrest van 28 april 1998, Kohll, C-158/96, Jurispr. blz. I-1931, punt 41).

49 Het loutere feit dat een lidstaat een doel nastreeft onder omstandigheden die onder meer economisch haalbaar moeten zijn, sluit echter als zodanig niet uit, dat een dergelijk doel een dwingende reden van algemeen belang kan zijn die een dergelijke belemmering kan rechtvaardigen.

50 In dit verband zij eraan herinnerd dat de luchthaven Malpensa een van de prioritaire projecten voor het trans-Europese vervoersnet is, die zijn opgenomen in de lijst van bijlage III bij beschikking nr. 1692/96, en dat er bij de actie van de Gemeenschap op het gebied van de totstandbrenging en ontwikkeling van trans-Europese netwerken als bedoeld in artikel 129 C EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 155 EG), rekening wordt gehouden met de potentiële economische levensvatbaarheid van de projecten.

51 Bovendien maakt de verdeling van het verkeer binnen een luchthavensysteem het mogelijk om de planning van het luchtvervoer te verzekeren, zoals blijkt uit de dertiende overweging van verordening nr. 2408/92.

52 Daargelaten of de oprichting van een operationeel en rendabel knooppunt een dwingende reden van algemeen belang kan worden genoemd, kan een dergelijk legitiem doel dus slechts een belemmering rechtvaardigen voorzover het in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel.

53 Derhalve is ook het tweede onderdeel van het tweede middel niet gegrond, en moet dit middel dus worden afgewezen.

Het derde middel

54 In haar derde middel bestrijdt de Italiaanse regering, meer subsidiair, de toepassing van het evenredigheidsbeginsel door de Commissie in het onderhavige geval. Volgens haar heeft de Commissie, in plaats van haar onderzoek toe te spitsen op het juridische criterium evenredigheid, de bestreden beschikking gebaseerd op een discretionaire beoordeling van de opportuniteit van de door de Italiaanse regering ten aanzien van de luchthaven Malpensa genomen maatregelen, waardoor zij de grenzen van haar bevoegdheden uit hoofde van artikel 8, lid 3, van verordening nr. 2408/92 heeft overschreden. Zij stelt dat de verklaring dat dit beginsel is geschonden, gebaseerd is op drie argumenten, die alle irrelevant of onjuist zijn.

55 De Italiaanse regering betoogt om te beginnen, dat het eerste argument van de Commissie, dat het verplaatste verkeersvolume niet verenigbaar is met het huidige niveau van de toegangsinfrastructuur, niets van doen heeft met het enige

relevante evenredigheidscriterium, namelijk de vraag of de concentratie van de vluchten naar de luchthaven Malpensa geschikt is ter verwezenlijking van het doel van de Italiaanse regering. In elk geval hadden de nationale autoriteiten haars inziens duidelijk aangetoond dat de toegangsinfrastructuur berekend was op het te verplaatsen verkeersvolume.

56 Vervolgens stelt zij, dat het tweede argument van de Commissie, betreffende de financiële regelingen voor Malpensa 2000, in het kader waarvan een verkeersverplaatsing vóór 31 december 2000 noodzakelijk zou zijn, volstrekt irrelevant is voor de beoordeling van de evenredigheid van het nationale decreet inzake de verkeersverplaatsing.

57 Tot slot is de Italiaanse regering van mening dat het derde argument van de Commissie, dat het besluit tot een verkeersverplaatsing van de luchthaven Linate naar de luchthaven Malpensa in strijd zou zijn met de uitdrukkelijk in decreet nr. 46-T uitgesproken doelstelling om de luchthaven Linate in ieder geval in bedrijf te houden, nergens op slaat. Dit vliegveld blijft namelijk hoe dan ook in bedrijf, ook al wordt het gebruik beperkt.

58 In de eerste plaats moet met betrekking tot de eerste twee argumenten van de Italiaanse regering worden opgemerkt, dat uit de punten 48 tot en met 52 van dit arrest blijkt dat de Commissie bevoegd was de totstandbrenging van een operationeel en rendabel knooppunt te toetsen aan het evenredigheidsbeginsel.

59 In het kader van de evenredigheidstoetsing van de in de onderhavige decreten vervatte maatregelen diende de Commissie dus na te gaan, of op de datum die voor de verplaatsing van het luchtverkeer naar de luchthaven Malpensa was voorzien, de capaciteit van de toegangsinfrastructuur van die luchthaven het gebruik van die luchthaven door de passagiers zou ontmoedigen. Ook moest zij

nagaan of deze verplaatsing noodzakelijk was om de financiële haalbaarheid van een operationeel knooppunt te garanderen.

60 De grieven van de Italiaanse regering — inhoudende dat de door de Commissie gehanteerde criteria, namelijk enerzijds het verband tussen het verplaatste verkeersvolume en de bestaande toegangsinfrastructuur, en anderzijds de financiële noodzaak van een verplaatsing van dit verkeer op een eerdere datum dan aanvankelijk door de Italiaanse autoriteiten in het kader van Malpensa 2000 was vastgesteld, niet relevant zijn om te beoordelen of de in de onderhavige decreten vastgelegde maatregelen evenredig zijn aan het doel — zijn dus niet gegrond.

61 In de tweede plaats moet met betrekking tot de bedenkingen van de Italiaanse regering tegen de juistheid van de bevindingen van de Commissie betreffende de toestand van de infrastructuur voor de verbinding tussen Milaan en de luchthaven Malpensa op de beoogde datum van verplaatsing van het luchtverkeer, worden vastgesteld dat deze regering niet heeft kunnen aantonen dat deze bevindingen onjuist waren.

62 Ten slotte moet met betrekking tot het derde argument van de Commissie over het in bedrijf houden van de luchthaven Linate worden opgemerkt, dat het betoog dienaangaande in de bestreden beschikking zuiver subsidiair van aard is en dat, zelfs indien de Italiaanse regering dit terecht betwist, deze kritiek niets kon afdoen aan de juistheid van het oordeel van de Commissie betreffende de evenredigheid van de maatregelen in de onderhavige decreten aan het door de Italiaanse autoriteiten nagestreefde doel.

63 Om deze redenen moet het derde middel worden afgewezen.

Het vierde middel

64 In haar vierde middel betoogt de Italiaanse regering dat de analyse die de Commissie in de punten 29 tot en met 46 van de bestreden beschikking heeft verricht om een indirecte discriminatie vast te stellen, om drie redenen onwettig is.

65 In de eerste plaats stelt de Italiaanse regering, dat er in dit geval geen sprake is van indirecte discriminatie, omdat de maatregelen in de onderhavige decreten, in tegenstelling tot hetgeen de Commissie beweert, niet een voordeel voor Alitalia opleveren en een nadeel voor de communautaire maatschappijen die vanuit andere knooppunten dan Rome-Fiumicino opereren. Zij merkt in dit verband op, dat het bij het verkeer tussen Milaan en Rome voornamelijk om zakelijk verkeer gaat, met grotendeels dagelijkse pendeldiensten. Volgens haar kan dit verkeer objectief gezien het best vanuit een stedelijke luchthaven als Linate worden verricht, ook om te zorgen dat de luchtverbinding met de spoorverbinding kan blijven concurreren.

66 Vervolgens stelt de Italiaanse regering, dat de Commissie de gevolgen van de verplaatsing van het verkeer naar de luchthaven Malpensa niet alleen op basis van de bestaande, maar ook van de toekomstige situatie had moeten beoordelen. Volgens haar kan een bepaling slechts als indirect discriminerend worden beschouwd, indien genoegzaam is bewezen dat deze iemand kan bevoordelen of benadelen. In de nieuwe situatie, waarin deze luchthaven volledig in dienst zal worden genomen voor intercontinentale vluchten, levert de verbinding vanuit de luchthaven Linate naar het knooppunt Rome-Fiumicino Alitalia in de praktijk geen enkel concurrentievoordeel op.

67 Tot slot merkt de Italiaanse regering op dat de Commissie, indien zij van mening was dat een verbinding tussen de luchthaven Linate en de luchthaven Rome-Fiumicino Alitalia een concurrentievoordeel kon opleveren, voor maatregelen tegen de Italiaanse regering had moeten opteren, die minder rigoureus waren doch toereikend om de belangen van de Gemeenschap bij de eerbiediging van het

in artikel 8, lid 1, van verordening nr. 2408/92 neergelegde non-discriminatiebeginsel te waarborgen.

68 Ten aanzien van het eerste onderdeel van het eerste middel zij opgemerkt dat door geen van de door de Italiaanse regering aangevoerde bewijzen wordt aangetoond dat de Commissie ten onrechte zou hebben vastgesteld dat Alitalia als enige maatschappij toegang had tot het knooppunt Rome-Fiumicino vanuit de luchthaven Linate, terwijl de andere communautaire maatschappijen hun knooppunten enkel vanuit de luchthaven Malpensa konden bedienen. Weliswaar heeft Alitalia het aantal intercontinentale vluchten vanuit haar knooppunt Rome-Fiumicino verlaagd ten gunste van de vluchten vanuit de luchthaven Malpensa, doch op de beoogde datum voor de verplaatsing van het luchtverkeer van de luchthaven Linate behield de luchthaven Rome-Fiumicino, zoals de Italiaanse regering zelf toegeeft, haar functie van knooppunt voor deze luchtvaartmaatschappij.

69 Hieruit volgt dat de Commissie terecht een discriminatie tussen Alitalia en de andere communautaire luchtvaartmaatschappijen heeft vastgesteld, zodat het eerste onderdeel van het vierde middel moet worden afgewezen.

70 Ten aanzien van de onjuiste beoordeling door de Commissie, hierin bestaande dat zij een indirecte discriminatie zou hebben vastgesteld zonder de toekomstige ontwikkeling van de luchthaven Malpensa in aanmerking te nemen, volstaat de opmerking dat de Commissie in dit geval niet enkel is uitgegaan van de gegevens betreffende de periode vóór de datum van de beoogde verplaatsing, omdat zij de te verwachten evolutie van de luchthavens Linate en Malpensa alsook die van de knooppunten van Alitalia heeft onderzocht, zoals blijkt uit de punten 35 en 44 van de bestreden beschikking.

71 Gezien het voorgaande, moet de tweede grief van de Italiaanse regering in het vierde middel worden verworpen.

72 Wat ten slotte het derde onderdeel van dit door de Italiaanse regering ingeroepen middel betreft, betreffende een vermeende schending van het evenredigheidsbeginsel door de bestreden beschikking, voorzover daarin de uitvoering van de in de onderhavige decreten vastgestelde maatregelen wordt verboden, zij eraan herinnerd dat de Commissie op grond van artikel 8, lid 3, van verordening nr. 2408/92 de nationale maatregel van de betrokken lidstaat enkel kan onderzoeken en, na raadpleging van het comité met raadgevende bevoegdheid bedoeld in artikel 11 van die verordening, kan besluiten of die staat deze maatregel mag blijven toepassen.

73 Aangezien de Commissie niet bevoegd was om een wijziging van de in de onderhavige decreten vastgestelde maatregelen voor te stellen, kan haar niet worden verweten dat zij het evenredigheidsbeginsel heeft geschonden door geen maatregelen te opperen die minder bezwaarlijk zijn voor de nationale autoriteiten.

74 Hieruit volgt, dat het vierde middel moet worden afgewezen.

75 Aangezien geen van de door de Italiaanse regering aangevoerde middelen gegrond is, moet het beroep in zijn geheel worden verworpen.

Kosten

76 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, indien dat is gevorderd. Daar de Italiaanse Republiek in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

1) **Verwerpt het beroep.**

2) **Verwijst de Italiaanse Republiek in de kosten.**

Rodríguez Iglesias Gulmann La Pergola

Wathelet Skouris

Edward Puissochet Jann Sevón

Schintgen Macken

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 18 januari 2001.

De griffier

R. Grass

De president

G. C. Rodríguez Iglesias