YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO

18 päivänä tammikuuta 2001 *

Asiassa C-361/98,

Italian tasavalta, asiamiehenään U. Leanza, avustajinaan I. M. Braguglia ja P. G. Ferri, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään F. Benyon ja L. Pignataro, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2408/92 soveltamiseen liittyvästä menettelystä (Asia VII/AMA/11/98 — Italian säännöt Milanon lentoasemajärjestelmän liikenteen jakamisesta) 16 päivänä syyskuuta 1998 tehdyn komission päätöksen 98/710/EY (EYVL L 337, s. 42),

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti G. C. Rodríguez Iglesias, jaostojen puheenjohtajat C. Gulmann, A. La Pergola, M. Wathelet ja V. Skouris sekä tuomarit D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, P. Jann, L. Sevón, R. Schintgen ja F. Macken (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: G. Cosmas,
kirjaaja: apulaiskirjaaja H. von Holstein,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten 14.3.2000 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 16.5.2000 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Italian tasavalta on yhteisöjen tuomioistuimeen 8.10.1998 jättämällään kanteella vaatinut EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan ensimmäisen kohdan (josta on muutettuna tullut EY 230 artiklan ensimmäinen kohta) nojalla yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2408/92 soveltamiseen

liittyvästä menettelystä (Asia VII/AMA/11/98 — Italian säännöt Milanon lentoasemajärjestelmän liikenteen jakamisesta) 16 päivänä syyskuuta 1998 tehdyn komission päätöksen 98/710/EY (EYVL L 337, s. 42; jäljempänä riidanalainen päätös).

2 Komissio kielsi riidanalaisessa päätöksessään Italiaa soveltamasta Milanon (Italia) lentoasemajärjestelmän liikenteen jakamisen sääntöjä, jotka oli annettu kansallisilla asetuksilla, joissa säädettiin erityisesti, että osa Linaten lentoaseman ilmaliikenteestä siirretään Malpensan lentoasemalle.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

3 EY:n perustamissopimuksen 59 artiklan ensimmäisessä kohdassa (josta on muutettuna tullut EY 49 artiklan ensimmäinen kohta) määrätään seuraavaa:

"Jäljempänä olevien määräysten mukaisesti siirtymäkauden aikana poistetaan asteittain rajoitukset, jotka koskevat muuhun yhteisön valtioon kuin palvelujen vastaanottajan valtioon sijoittautuneen jäsenvaltion kansalaisen vapautta tarjota palveluja yhteisössä."

4 EY:n perustamissopimuksen 61 artiklan 1 kohdassa (josta on muutettuna tullut EY 51 artiklan 1 kohta) määrätään seuraavaa:

"Palvelujen tarjoamisen vapauteen liikenteen alalla sovelletaan liikennettä koskevan osaston määräyksiä."

5 EY:n perustamissopimuksen 84 artiklan 2 kohdassa (josta on muutettuna tullut EY 80 artiklan 2 kohta) määrätään seuraavaa:

"Neuvosto voi määräenemmistöllä päättää, annetaanko meri- ja lentoliikennettä koskevia aiheellisia säännöksiä sekä missä laajuudessa [ja mitä] menettelyä noudattaen niitä annetaan.

Tällöin sovelletaan 75 artiklan 1 ja 3 kohdan määräyksiä menettelystä."

6 EY:n perustamissopimuksen 155 artiklassa (josta on tullut EY 211 artikla) määrätään seuraavaa:

"Turvatakseen yhteismarkkinoiden moitteettoman toiminnan ja kehityksen komissio:

— —

— käyttää itsenäistä päätösvaltaa ja osallistuu neuvoston ja Euroopan parlamentin päätöksentekoon tässä sopimuksessa määrätyllä tavalla;

— käyttää neuvoston sille siirtämää toimivaltaa neuvoston antamien sääntöjen täytäntöönpanoon."

7 Toteuttaakseen asteittain lentoliikenteen sisämarkkinat yhteisöjen lainsäätäjä on hyväksynyt vuosina 1987, 1990 ja 1992 kolme toimenpidesarjaa, joita kutsutaan "paketeiksi", koska ne sisältävät useita säädöksiä. Kolmanteen, 23.7.1992 hyväksyttyyn "pakettiin" kuuluu viisi asetusta, joilla pyritään takaamaan toisaalta lentoliikennepalvelujen tarjoamisen vapaus ja toisaalta yhteisön kilpailusääntöjen soveltaminen tällä alalla.

8 Näihin viiteen asetukseen kuuluu yhteisön lentoliikenteen harjoittajien pääsystä yhteisön sisäisen lentoliikenteen reiteille 23 päivänä heinäkuuta 1992 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 2408/92 (EYVL L 240, s. 8), joka tuli 16 artiklansa nojalla voimaan 1.1.1993.

9 Asetuksen N:o 2408/92 kahdessa ensimmäisessä perustelukappaleessa todetaan, että

"on tärkeää luoda lentoliikennepolitiikka 31 päivään joulukuuta 1992 mennessä sisämarkkinoiden toteuttamiseksi asteittain perustamissopimuksen 8 a artiklan mukaisesti,

sisämarkkinat käsittävät alueen, jolla ei ole sisäisiä rajoja ja jolla taataan tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääoman vapaa liikkuvuus".

10 Kyseisen asetuksen 13. perustelukappaleessa todetaan, että

" — — lentoliikenteen suunnitteluun liittyvien seikkojen vuoksi on tarpeen antaa jäsenvaltioille oikeus vahvistaa säännöt, joilla ei syrjitä, samaan lentoasemajärjestelmään kuuluvien lentoasemien välisen lentoliikenteen jakamiseksi".

11 Asetuksen 19. perustelukappaleessa todetaan, että

"on aiheellista käsitellä kaikkia markkinoille pääsyyn liittyviä kysymyksiä samassa asetuksessa".

12 Asetuksen N:o 2408/92 3 artiklan 1 kohdassa esitetään periaate, jonka mukaan "jollei asetuksessa toisin säädetä, jäsenvaltioiden on sallittava yhteisössä toimivien lentoliikenteen harjoittajien käyttää liikenneoikeuksia yhteisön sisäisillä reiteillä".

13 Asetuksen N:o 2408/92 8 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Tämä asetus ei vaikuta jäsenvaltioiden oikeuteen säännellä liikenteen jakamista samaan lentoasemajärjestelmään kuuluvien lentoasemien välillä syrjimättä lentoliikenteen harjoittajia näiden kansallisuuden tai identiteetin perusteella.

2. Liikenneoikeuksien käyttämisessä noudatetaan julkaistuja kansallisia, alueellisia ja paikallisia sekä yhteisön sääntöjä, jotka koskevat turvallisuutta, ympäristönsuojelua sekä ilma-alusten lähtö- ja saapumisaikojen jakamista.

3. Komissio tutkii jäsenvaltion pyynnöstä tai omasta aloitteestaan, miten 1 ja 2 kohtaa on sovellettu, ja päättää kuukauden kuluessa tutkimuspyynnön saamisesta sekä kuultuaan 11 artiklassa tarkoitettua komiteaa, voiko jäsenvaltio edelleen jatkaa toimenpiteen soveltamista. Komissio toimittaa päätöksensä tiedoksi neuvostolle ja jäsenvaltioille.

— — "

14 Asetuksen N:o 2408/92 2 artiklan m kohdan mukaan "lentoasemajärjestelmällä" tarkoitetaan kahta tai useampaa lentoasemaa, jotka on yhdistetty palvelemaan samaa kaupunkia tai taajamaa. Asetuksen liitteestä II ilmenee, että asetuksen 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin lentoasemajärjestelmiin kuuluu Milanon kaupungin osalta "Milano-Linate/Malpensa/Bergamo (Orio al Serio)".

Riidanalainen päätös

15 Riidanalainen päätös perustuu asetuksen N:o 2408/92 8 artiklan 3 kohtaan.

16 Komissio toteaa riidanalaisen päätöksen 5—13 kohdassa, että Italian viranomaiset päättivät organisoida Milanon lentoasemajärjestelmän (Malpensan, Linaten ja Orio al Serion lentoasemat) uudelleen kehittääkseen Malpensasta keskuslentoaseman. Tämä tavoite aiottiin saavuttaa Malpensan lentoaseman laajentamis- ja ajanmukaistamishankkeella, jota kutsutaan nimellä Malpensa 2000. Tämä hanke on yksi yhteisön suuntaviivoista Euroopan laajuisen liikenneverkon kehittämiseksi 23 päivänä heinäkuuta 1996 tehdyn Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen N:o 1692/96/EY (EYVL L 228, s. 1) liitteessä III tarkoitetuista neljästätoista ensisijaisesta hankkeesta, ja sen rahoitusta tukevat yhteisö, Euroopan investointirahasto ja Euroopan investointipankki.

17 Liikenteen siirtämiseksi Malpensan lentoasemalle Italian viranomaiset antoivat vuoden 1996 heinäkuussa asetuksen nro 46-T, jossa säädetään, että kaikki liikenne yhteisön sisäisillä ja mannertenvälisillä lentoreiteillä tapahtuu Malpensan lentoasemalta käsin siitä päivästä alkaen, jolloin kyseisen lentoaseman ensisijaiset rakenteet otetaan käyttöön, ja joka vahvistetaan toisella asetuksella, sillä poikkeuksella, että Linaten lentoasemaa voidaan käyttää sellaisiin lentoyhtiöiden lentoihin, joiden matkustajamäärä on yli 2 miljoonaa matkustajaa vuodessa. Käytännössä tämä poikkeus koskisi ainoastaan Milanon ja Rooman välistä reittiä. Vuoden 1997 lokakuussa annettiin asetus nro 70-T, jossa säädetään, että Malpensan lentoasemaa on käytettävä 25.10.1998 alkaen.

18 Komissio arvioi riidanalaisen päätöksen 29—46 kohdassa sitä, noudattavatko edellisessä kohdassa mainitut asetukset (jäljempänä riidanalaiset asetukset) syrjimättömyysperiaatetta.

19 Komissio huomauttaa riidanalaisen päätöksen 30 kohdassa todenneensa jo aikaisemmin, että asetuksen 2408/92 8 artiklan 1 kohdassa säädetty syrjimättömyysperiaate sulkee pois myös sellaiset toimenpiteet, jotka käytännössä aiheut-

tavat syrjintää, vaikka vain välillisestikin. Arvioidakseen, ovatko riidanalaiset asetukset vaikutuksiltaan syrjiviä, komissio tutkii niiden soveltamista 25.10.1998 jälkeen.

20 Tässä yhteydessä komissio toteaa, että keskuslentoasemien varaan rakentuvien keskus- ja sivulentoasemaverkkojen (hub and spoke -malli) käytöstä on tullut yhteisön lentoyhtiöiden omaksuma yleinen käytäntö. Tämä käytäntö antaa näille lentoyhtiöille mahdollisuuden harjoittaa liikennettä keskuslentoasemalta käsin yhtäältä minkä tahansa kahden yhteisössä sijaitsevan lentoaseman välillä ja toisaalta tällaisten lentoasemien ja yhteisön ulkopuolisissa maissa sijaitsevien lentoasemien välillä niin, että kaikki liikenne johdetaan keskuslentoaseman kautta. Komissio toteaa riidanalaisen päätöksen 33 kohdassa, että keskuslentoasemalla tapahtuvaa vaihtoa edellyttävät lennot voidaan yleensä korvata toisilla vastaavilla lennoilla. Komissio esittää myös, että italialaisen lentoyhtiön Alitalian ja muiden yhteisön lentoyhtiöiden välillä on kilpailua Milanosta tietyille lentoasemille tehtävistä lennoista.

21 Komissio toteaa käytettävissään olevien tietojen perusteella, joihin kuuluu Alitalian muiden yhteisön menettelyjen yhteydessä ilmaisema aikomus käyttää edelleen lentoihinsa kahta keskuslentoasemaa, että Alitalia on 25.10.1998 alkaen ainoa yhteisön lentoyhtiö, joka voi liikennöidä Milanosta joko Linaten tai Malpensan lentoasemalta omalle keskuslentoasemalleen Rooman Fiumicinon lentoasemalle.

22 Tämän lisäksi komissio huomauttaa, että Linaten lentoasema, joka sijaitsee 10 kilometrin päässä Milanon keskustasta kaakkoon, voi hyödyntää kaupungin liikenneverkkoa sekä liikenneverkkoa, joka yhdistää kaikki Pohjois-Italian tärkeimmät alueet. Malpensan lentoasema sen sijaan sijaitsee 53 kilometrin päässä Milanon keskustasta luoteeseen, eikä sinne pääse moottoritietä pitkin tai rautateitse. Komissio arvioi, että pääsy Malpensan lentoasemalle ei helpotu

25.10.1998 jälkeen ja että maaliikenneyhteydet eivät ole tämän päivän jälkeen riittävät sinne siirtyvän liikenteen määrään nähden.

23 Tästä syystä komissio katsoo, että Alitalia on ainoa lentoyhtiö, jolla on mahdollisuus jatkaa liikennöintiä Linaten lentoasemalta omalle keskuslentoasemalleen Rooman Fiumicinon lentoasemalle, kun taas muut yhteisön lentoyhtiöt eivät voi liikennöidä omille keskuslentoasemilleen tältä Milanon lentoasemalta. Näin ollen komissio katsoo, että asetuksessa nro 46-T säädettyjen toimenpiteiden soveltaminen 25.10.1998 alkaen on käytännössä syrjivää ja suosii Alitaliaa, mikä ei ole syrjimättömyysperiaatteen mukaista asetuksen N:o 2408/92 8 artiklan 1 kohdan perusteella, jossa kielletään lentoyhtiöiden identiteettiin perustuva syrjintä.

24 Riidanalaisen päätöksen 47—52 kohdassa komissio tarkastelee riidanalaisia asetuksia suhteellisuusperiaatteen valossa. Komissio toteaa, että asetuksen N:o 2408/92 8 artiklan 1 kohdassa säädetään nimenomaan oikeudesta aktiiviseen lentoasemia koskevaan suunnittelupolitiikkaan ja että Italian viranomaiset ovat pyrkineet kehittämään täysin elin- ja toimintakelpoisen keskuslentoaseman, ja arvioi liikenteen jakamista koskevilla säännöillä toteutettuja rajoituksia.

25 Riidanalaisen päätöksen 50 kohdassa komissio toteaa, että määräys siirtää 25.10.1998 kaikki liikenne Linaten lentoasemalta Malpensan lentoasemalle — Rooma—Milano-yhteyttä lukuun ottamatta — ei ole suhteellisuusperiaatteen mukainen, koska täysin elin- ja toimintakelpoisen keskuslentoaseman kehittäminen ei vaadi lentoaseman rakenteiden ja maaliikenneyhteyksien kannalta liian suuren liikenteen määrän siirtämistä. Komission mukaan Italian viranomaisten tavoitteen kannalta olisi sopivampaa lykätä liikenteen siirtoa tai siirtää kyseinen

määrä vähitellen 25.10.1998 alkaen, mikä vähentäisi myös niitä vaikutuksia, joita siirrolla on lentoliikenteen vapaaseen harjoittamiseen Milanosta ja Milanoon.

26 Komissio toteaa päätelmänään, että riidanalaisten asetusten säännökset eivät ole asetuksen N:o 2408/92 8 artiklan 1 kohdan mukaisia, ja päättää 8 artiklan 3 kohdan nojalla, että Italia ei saa soveltaa näillä asetuksilla annettuja sääntöjä, jotka koskevat Milanon lentoasemajärjestelmän liikenteen jakamista.

Aineellinen kysymys

27 Italian hallitus väittää ensimmäisessä kanneperusteessaan kumoamiskanteensa tueksi, että koska asetuksen N:o 2408/92 8 artiklan 1 ja 3 kohdassa tarkoitetaan ainoastaan syrjimättömyysperiaatetta, jolla kielletään lentoyhtiöiden kansallisuuteen ja/tai identiteettiin perustuva syrjintä, komissio on antaessaan riidanalaisen päätöksen ylittänyt sille kyseisellä asetuksella annetun toimivallan siltä osin kuin päätös perustuu suhteellisuusperiaatteen väitettyyn rikkomiseen.

28 Italian hallitus arvostelee toissijaisesti niitä oikeudellisia lähtökohtia, joihin komissio perustaa sen päätelmänsä, että riidanalaisilla asetuksilla loukataan suhteellisuusperiaatetta. Italian hallitus väittää vielä toissijaisesti, että komissio on soveltanut suhteellisuusperiaatetta virheellisesti ja että se on käyttänyt har-

kintavaltaansa väärin arvioidessaan seikkoja, joiden perusteella se on todennut, että Alitaliaa on suosittu välillisesti.

Ensimmäinen kanneperuste

29 Italian hallitus katsoo aluksi, että kun jäsenvaltio jakaa liikennettä lentoasemajärjestelmän muodostavien lentoasemien välillä, asetuksen N:o 2408/92 8 artiklan 1 kohdassa rajoitetaan jäsenvaltion toimivaltaa ainoastaan siten, että sen on noudatettava syrjimättömyysperiaatetta, jolla kielletään lentoyhtiöiden kansallisuuteen ja/tai identiteettiin perustuva syrjintä; tämän säännös poikkeaa näin kyseisen asetuksen 9 artiklan 4 ja 5 kohdasta, jossa komissiolle annetaan toimivalta päättää, onko kansallinen toimenpide jollakin tavalla yhteisön oikeuden vastainen. Italian hallitus väittää, että komissio on ylittänyt sille kyseisen asetuksen 8 artiklan 3 kohdassa myönnetyn toimivallan, kun se on tehnyt riidanalaisen päätöksen, joka perustuu siihen, että riidanalaisilla asetuksilla säädetyt kansalliset toimenpiteet loukkaavat palveluiden tarjoamisen vapautta suhteellisuusperiaatteen osalta.

30 Italian hallitus lisää, että asetuksen N:o 2408/92 8 artiklan 1 kohdan laajentava tulkinta on EY:n perustamissopimuksen 155 artiklan kolmannessa ja neljännessä luetelmakohdassa tarkoitetun, komission päätösvallan käyttöä koskevan lainalaisuusperiaatteen vastainen. Koska kyseisen asetuksen 8 artiklan 3 kohta on poikkeus EY:n perustamissopimuksen 169 artiklasta (josta on tullut EY 226 artikla), sitä on tulkittava suppeasti, eikä sen näin ollen voida tulkita antavan komissiolle mahdollisuutta käyttää päätösvaltaansa sellaisten arviointien tekemiseen, jotka eivät suoraan liity 1 kohdan soveltamiseen.

31 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on oikeuskäytännössään katsonut, yhteisön oikeuden säännöksen tai määräyksen tulkinnassa on otettava huomioon paitsi

sen sanamuoto myös asiayhteys ja sillä lainsäädännöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös tai määräys on (ks. erityisesti asia 337/82, St. Nikolaus Brennerei, tuomio 21.2.1984, Kok. 1984, s. 1051, 10 kohta).

32 Asetuksen N:o 2408/92 ensimmäisestä, toisesta ja yhdeksännestätoista perustelukappaleesta ilmenee, että asetuksella pyritään muun muassa antamaan erityisesti EY:n perustamissopimuksen 59 ja 61 artiklassa tarkoitetun palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen soveltamista koskevat säännöt lentoliikenteen alalla, jotta kaikkia markkinoille pääsyyn liittyviä kysymyksiä käsiteltäisiin samassa asetuksessa.

33 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perustamissopimuksen 59 artiklassa ei vaadita ainoastaan poistamaan kaikkea toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen palvelujen tarjoajan syrjintää kansalaisuuden perusteella, vaan siinä edellytetään myös kaikkien rajoitusten poistamista, vaikka niitä sovellettaisiin erotuksetta sekä kotimaisiin palvelujen tarjoajiin että muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneisiin palvelujen tarjoajiin, jos näillä rajoituksilla estetään toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen, siellä vastaavanlaisia palveluja lainmukaisesti tarjoavan henkilön toiminta, haitataan tätä toimintaa tai tehdään se vähemmän houkuttelevaksi (ks. asia C-76/90, Säger, tuomio 25.7.1991, Kok. 1991, s. I-4221, 12 kohta ja yhdistetyt asiat C-369/96 ja C-376/96, Arblade ym., tuomio 23.11.1999, Kok. 1999, s. I-8453, 33 kohta).

34 Tämän perusteella on katsottava, että riidanalaisilla asetuksilla säädetyt toimenpiteet, joilla pyritään sääntelemään lentokenttäjärjestelmän liikenteen jakamista asetuksen N:o 2408/92 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla, rajoittavat palveluiden tarjoamisen vapautta.

35 Jotta tällaiset rajoitukset voisivat olla asetuksen N:o 2408/92 säännösten mukaan sallittuja, niiden on oltava perusteltuja ja erityisesti asianmukaisessa suhteessa niillä tavoiteltuun päämäärään nähden.

36 Tästä seuraa, että komissio on sille asetuksen N:o 2408/92 8 artiklan 1 ja 3 kohdassa annetun toimivallan nojalla voinut perustellusti tutkia, aiheuttavatko riidanalaisilla asetuksilla säädetyt kansalliset toimenpiteet erotuksetta sovellettavia rajoituksia ja voidaanko niillä saavuttaa niillä tavoiteltu päämäärä ylittämättä sitä, mikä on tarpeellista tämän päämäärän saavuttamiseksi.

37 Näin ollen myöskään Italian hallituksen EY:n perustamissopimuksen 155 ja 169 artiklaan perustuvia väitteitä ei voida hyväksyä.

38 EY:n perustamissopimuksen 155 artiklan osalta on todettava, että koska Italian hallituksen esittämää asetuksen N:o 2408/92 8 artiklan 1 kohdan tulkintaa ei voida hyväksyä, kriteerien, jotka komissio on saanut yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ja joita se on käyttänyt tutkiessaan riidanalaisten asetusten laillisuutta, ei voida katsoa olevan sellaisia, että niitä soveltamalla komissio olisi ylittänyt oman päätösvaltansa tai neuvoston sille myöntämän toimivallan rajat.

39 EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan osalta tämän tuomion 31—36 kohdasta ilmenee, että komissiolla on asetuksen N:o 2408/92 8 artiklan 1 ja 3 kohdan nojalla toimivalta tutkia, aiheuttavatko kansalliset toimenpiteet erotuksetta sovellettavia rajoituksia ja jos näin on, ovatko rajoitukset perusteltuja. Komission ei ole näin ollen valvottava palveluiden tarjoamisen vapautta koskevan periaatteen noudattamista suhteellisuusperiaatteen kannalta pelkästään EY:n perustamissopimuksen 169 artiklassa tarkoitetun laiminlyöntimenettelyn avulla.

40 Edellä esitetystä seuraa, että Italian tasavallan väite, jonka mukaan kyseistä perustamissopimuksen määräystä on rikottu, ei ole perusteltu.

41 Ensimmäinen kanneperuste on siis hylättävä.

Toinen kanneperuste

42 Toisella kanneperusteellaan Italian hallitus väittää toissijaisesti, että komissio on ollut väärässä katsoessaan, että riidanalaiset asetukset eivät ole suhteellisuusperiaatteen mukaisia.

43 Tämä kanneperuste jakautuu kahteen osaan.

44 Ensinnäkin Italian hallitus kiistää perustelut, joiden perusteella komissio katsoo, että liikenteen jakamista koskevien kansallisten sääntöjen on noudatettava suhteellisuusperiaatetta, vaikka tämä periaate ei esiinny lainkaan asetuksessa N:o 2408/92, joka on riidanalaisen päätöksen kohteena olevalla alalla ainoa oikeuslähde.

45 Toiseksi Italian hallitus väittää, että komissio on tehnyt oikeudellisen virheen riidanalaisen päätöksen 49 kohdassa. Se katsoo, että kyseisessä kohdassa komissio on arvioinut sitä, ovatko riidanalaiset asetukset yhteisön oikeuden mukaisia, taloudellista etua eli lentoasemajärjestelmän elinkelpoisuutta koskevan arviointiperusteen nojalla. Italian hallitus väittää, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä seuraa, ettei suhteellisuusperiaatetta ole syytä soveltaa, jos rajoitus ei perustu yleistä etua koskeviin pakottaviin syihin. Kyseisen oikeuskäytännön mukaan taloudelliset vaatimukset eivät voi olla yleistä etua koskevia pakottavia syitä. Käsiteltävänä olevassa asiassa asetuksen N:o 2408/92 8 artiklan 1 kohdassa sallitaan kuitenkin kansalliset säännöt, jotka koskevat lentoliikenteen jakamista pätevien taloudellisten vaatimusten perusteella, edellyttäen, että ne ovat syrjimättömyysperiaatteen mukaisia, ja tämän vuoksi olisi mielivaltaista tutkia, ovatko kyseiset kansalliset säännökset suhteellisuusperiaatteen mukaisia.

46 Toisen kanneperusteen ensimmäisestä osasta on riittävää todeta, että tämän tuomion 31—36 kohdassa mainituilla perusteilla komissiolla on asetuksen N:o 2408/92 8 artiklan 1 ja 3 kohdassa sille myönnetyn toimivallan nojalla ollut oikeus tutkia, ovatko riidanalaisilla asetuksilla säädetyt kansalliset toimenpiteet suhteellisuusperiaatteen mukaisia.

47 Italian hallituksen väitettä ei näin ollen voida hyväksyä.

48 Toisen kanneperusteen toisen osan osalta, jonka mukaan kyseessä ei ole yleistä etua koskeva pakottava syy, oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että puhtaasti taloudellisia tavoitteita ei voida pitää sellaisina syinä, joiden vuoksi kyseisen perusperiaatteen eli palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittaminen voisi olla perusteltua (ks. asia C-158/96, Kohll, tuomio 28.4.1998, Kok. 1998, s. I-1931, 41 kohta).

49 Pelkästään se seikka, että jäsenvaltio pyrkii saavuttamaan tavoitteensa edellytyksin, joiden on erityisesti oltava taloudellisesti kestäviä, ei kuitenkaan sulje pois sitä mahdollisuutta, että kyseinen tavoite voisi olla yleistä etua koskeva pakottava syy, jonka nojalla rajoitus olisi perusteltu.

50 Tältä osin on todettava, että Malpensan lentoasema on yksi päätöksen N:o 1692/96/EY liitteessä III luetelluista Euroopan laajuiseen liikenneverkkoon kuuluvista ensisijaisista hankkeista ja että EY:n perustamissopimuksen 129 c artiklan (josta on muutettuna tullut EY 155 artikla) mukaisesti yhteisön toiminnassa Euroopan laajuisten verkkojen perustamisen ja kehittämisen yhteydessä otetaan huomioon hankkeiden ajateltavissa oleva taloudellinen elinkelpoisuus.

51 Lisäksi liikenteen jakamisella saman lentoasemajärjestelmän sisällä voidaan varmistaa lentoliikenteen suunnittelu, kuten asetuksen N:o 2408/92 13. perustelukappaleesta ilmenee.

52 Tästä seuraa, että riippumatta siitä, katsotaanko elin- ja toimintakelpoisen keskuslentoaseman kehittäminen yleistä etua koskevaksi pakottavaksi syyksi, tällaisella laillisella tavoitteella voidaan perustella kyseisen perusperiaatteen eli palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittamista ainoastaan, jos noudatetaan suhteellisuusperiaatetta.

53 Edellä esitetyn perusteella myöskään toisen kanneperusteen toinen osa ei ole perusteltu, minkä vuoksi tämä kanneperuste on hylättävä.

Kolmas kanneperuste

54 Kolmannella kanneperusteellaan Italian hallitus riitauttaa vielä toissijaisesti sen, että komissio on käsiteltävänä olevassa asiassa soveltanut suhteellisuusperiaatetta. Sen mukaan komissio ei ole tutkinut oikeudellista edellytystä eli suhteellisuusperiaatetta, vaan se on perustanut riidanalaisen päätöksensä Italian hallituksen toteuttamien Malpensan lentoasemaa koskevien toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuuden arviointiin, jolloin se on ylittänyt asetuksen N:o 2408/92 8 artiklan 3 kohdan mukaisen toimivaltansa. Tältä osin Italian hallitus väittää, että suhteellisuusperiaatteen rikkomista koskeva päätelmä perustuu kolmeen perusteluun, joista jokainen on merkityksetön tai virheellinen.

55 Italian hallitus väittää aluksi, että komission ensimmäinen perustelu, jonka mukaan nykyiset maaliikenneyhteydet lentoasemalle eivät ole riittävät siirretyn liikenteen määrään nähden, ei liity ainoaan suhteellisuusperiaatteen kannalta

merkitykselliseen arviointiperusteeseen eli siihen, onko lentojen keskittäminen Malpensan lentoasemalle Italian hallituksen tavoitteen saavuttamiseen soveltuva toimenpide. Joka tapauksessa kansalliset viranomaiset ovat Italian hallituksen mukaan osoittaneet, että maaliikenneyhteydet lentoasemalle ovat riittävät siirrettävän liikenteen määrään nähden.

56 Italian hallitus katsoo, että komission toinen perustelu, jonka mukaan Malpensa 2000 -hankkeen perustana olevassa rahoitussopimuksessa ei vaadittu liikenteen siirtämistä ennen 31.12.2000, on ilmeisen merkityksetön, kun arvioidaan sitä, onko liikenteen siirtoa koskeva kansallinen päätös suhteellisuusperiaatteen mukainen.

57 Italian hallitus katsoo lopuksi, että komission kolmas perustelu, jonka mukaan päätös liikenteen siirtämisestä Linaten lentoasemalta Malpensan lentoasemalle olisi sen asetuksessa nro 46-T nimenomaisesti mainitun tavoitteen vastainen, jonka mukaan Linaten lentoasema pidetään joka tapauksessa toiminnassa, on yksinkertaisesti harhaanjohtava. Linaten lentoasema pidetään nimittäin joka tapauksessa toiminnassa, vaikka sen käyttöä rajoitetaan.

58 Italian hallituksen kahden ensimmäisen väitteen osalta on todettava, että kuten tämän tuomion 48—52 kohdasta ilmenee, komissiolla oli oikeus arvioida elin- ja toimintakelpoisen keskuslentoaseman kehittämistä suhteellisuusperiaatteen kannalta.

59 Arvioidessaan sitä, olivatko riidanalaisilla asetuksilla säädetyt toimenpiteet suhteellisuusperiaatteen mukaisia, komission oli tarkasteltava, olivatko maaliikenneyhteydet Malpensan lentoasemalle sinä päivänä, jona lentoliikenteen piti siirtyä sinne, sellaiset, että niiden vuoksi tämän lentoaseman käyttäminen ei ollut matkustajien kannalta houkuttelevaa. Komission oli myös arvioitava, oliko tämä

siirto tarpeen toimintakelpoisen keskuslentoaseman taloudellisen elinkelpoisuuden varmistamiseksi.

60 Tästä seuraa, että Italian hallituksen väitteet, joiden mukaan komission käyttämät arviointiperusteet, jotka koskevat siirretyn liikenteen määrän ja olemassa olevien maaliikenneyhteyksien välistä suhdetta sekä Italian viranomaisten Malpensa 2000 -hankkeen yhteydessä arvioimaa ajankohtaa aikaisemmin tapahtuvan liikenteen siirron taloudellista välttämättömyyttä, eivät ole merkityksellisiä arvioitaessa sitä, ovatko riidanalaisilla asetuksilla säädetyt toimenpiteet oikeassa suhteessa niillä tavoiteltuun tavoitteeseen nähden, eivät ole perusteltuja.

61 Toiseksi Italian hallitus ei ole osoittanut, että sen riitauttamat komission päätelmät, jotka koskivat Milanon kaupungin ja Malpensan lentoaseman välisiä liikenneyhteyksiä silloin, kun lentoliikenteen siirron oli tarkoitus tapahtua, olisivat virheellisiä.

62 Komission Linaten lentoaseman toiminnassapitämistä koskevan kolmannen perustelun osalta on riittävää todeta, että riidanalaisessa päätöksessä tältä osin esitetyt perustelut ovat puhtaasti toissijaisia ja että vaikka Italian hallitus voisi osoittaa ne virheellisiksi, tämä ei vaikuttaisi komission niiden arvioiden pätevyyteen, jotka koskevat riidanalaisilla asetuksilla säädettyjen toimenpiteiden oikeasuhteisuutta Italian hallituksen tavoittelemaan tavoitteeseen nähden.

63 Näin ollen kolmas kanneperuste on hylättävä.

Neljäs kanneperuste

64 Neljännellä kanneperusteellaan Italian hallitus väittää, että komission riidanalaisen päätöksen 29—46 kohdassa esittämä arviointi, joka koskee välillisen syrjinnän toteamista, on lainvastainen kolmesta syystä.

65 Italian hallitus väittää, että käsiteltävänä olevassa asiassa ei ole kyse välillisestä syrjinnästä, koska toisin kuin komissio väittää, riidanalaisilla asetuksilla säädetyt kansalliset toimenpiteet eivät suosi Alitaliaa ja syrji sellaisia yhteisön lentoyhtiöitä, joiden keskuslentoasema on muu kuin Rooman Fiumicino. Italian hallitus väittää tältä osin, että Milanon ja Rooman välinen liikenne on pääasiassa liikematkailua, josta suurin osa on päivittäistä edestakaista työmatkaliikennettä. Se katsoo, että tällainen liikenne soveltuu objektiivisesti arvioiden parhaiten toteutettavaksi Linaten kaltaiselta kaupunkilentoasemalta, kun otetaan huomioon tarve säilyttää lentoyhteys kilpailukykyisenä rautatieyhteyteen verrattuna.

66 Italian hallitus väittää myös, että komission olisi pitänyt arvioida liikenteen siirtämisestä Malpensan lentoasemalle aiheutuvia seurauksia paitsi nykyisen myös tulevan tilanteen suhteen. Se katsoo, että säännöstä voidaan pitää välillisesti syrjivänä ainoastaan, jos sen tiettyä henkilöä suosiva tai syrjivä vaikutus voidaan osoittaa. Uudessa tilanteessa, jossa kyseinen lentokenttä otetaan käyttöön mannertenvälisessä liikenteessä, yhteys Linaten lentoasemalta Rooman Fiumicinon keskuslentoasemalle ei tuo käytännössä mitään kilpailuetua Alitalialle.

67 Italian hallitus väittää vielä, että jos komissio katsoi Linaten lentoaseman ja Rooman Fiumicinon lentoaseman välisen yhteyden säilyttämisen tuovan jonkinlaisen kilpailuedun Alitalialle, sen olisi pitänyt käyttää Italian hallitusta kohtaan sellaisia käytettyjä lievempiä keinoja, jotka riittävät turvaamaan ase-

tuksen N:o 2408/92 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun syrjimättömyysperiaatteen noudattamista koskevan yhteisön intressin.

68 Neljännen kanneperusteen ensimmäisestä osasta on todettava, ettei yksikään Italian hallituksen esittämistä näkökohdista osoita sitä, että komissio olisi todennut virheellisesti Alitalian olevan ainoa lentoyhtiö, joka voi liikennöidä Linaten lentoasemalta Rooman Fiumicinon keskuslentoasemalle, kun taas muut lentoyhtiöt voivat liikennöidä omille keskuslentoasemilleen ainoastaan Malpensan lentoasemalta. Vaikka Alitalia on vähentänyt Rooman Fiumicinon keskuslentoasemalta tehtävien mannertenvälisten lentojensa määrää ja siirtänyt näitä lentoja Malpensan lentoasemalle, Rooman Fiumicinon lentoasema säilytti kuitenkin silloin, kun lentoliikenteen oli määrä siirtyä Linaten lentoasemalta, asemansa kyseisen lentoyhtiön keskuslentoasemana, minkä Italian hallitus itsekin myöntää.

69 Tästä seuraa, että komissio katsoi perustellusti, että Alitaliaa ja muita lentoyhtiöitä kohdeltiin epäyhdenvertaisesti, minkä vuoksi neljännen kanneperusteen ensimmäinen osa on hylättävä.

70 Neljännen kanneperusteen toisesta osasta, joka koskee sitä arviointivirhettä, johon komission on väitetty syyllistyneen, kun se todetessaan tapahtuneen välillistä syrjintää jätti ottamatta huomioon Malpensan lentokentän tulevan kehityksen, riittää, kun todetaan, että komissio ei ole tukeutunut ainoastaan suunniteltua siirtoa edeltävää aikaa koskeviin tietoihin, koska se on tarkastellut Linaten ja Malpensan lentoasemien sekä Alitalian keskuslentoasemien kehitysnäkymiä, kuten riidanalaisen päätöksen 35—44 kohdasta ilmenee.

71 Edellä esitetyn perusteella Italian hallituksen neljännen kanneperusteen toinen osa on hylättävä.

72 Italian hallituksen esittämän kanneperusteen kolmannesta osasta, joka koskee sitä, että riidanalaisessa päätöksessä ei ole noudatettu suhteellisuusperiaatetta siltä osin kuin siinä kielletään riidanalaisilla asetuksilla säädettyjen toimenpiteiden täytäntöönpano, on todettava, että asetuksen N:o 2408/92 8 artiklan 3 kohdan mukaan komission on ainoastaan tutkittava kyseessä olevan jäsenvaltion säätämä kansallinen toimenpide ja saatuaan lausunnon asetuksen 11 artiklassa tarkoitetulta neuvoa-antavalta komitealta tehtävä päätös siitä, voiko kyseinen jäsenvaltio jatkaa kyseisen toimenpiteen soveltamista.

73 Koska siis komissiolla ei ollut toimivaltaa ehdottaa muutosta riidanalaisilla asetuksilla säädettyihin toimenpiteisiin, sen ei voida katsoa jättäneen noudattamatta suhteellisuusperiaatetta sen vuoksi, ettei se ehdottanut kansallisille viranomaisille vähemmän rajoittavien toimenpiteiden säätämistä.

74 Tästä seuraa, että neljäs kanneperuste on hylättävä.

75 Koska kaikki Italian hallituksen kanneperusteet ovat perusteettomia, kanne on hylättävä kokonaisuudessaan.

Oikeudenkäyntikulut

76 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut, että Italian tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, ja koska Italian tasavalta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Kanne hylätään.**

2) **Italian tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Rodríguez Iglesias Gulmann La Pergola

Wathelet Skouris

Edward Puissochet Jann Sevón

Schintgen Macken

Julistettiin Luxemburgissa 18 päivänä tammikuuta 2001.

R. Grass

kirjaaja

G. C. Rodríguez Iglesias

presidentti