DOMSTOLENS DOM

den 18 januari 2001 *

I mål C-361/98,

Republiken Italien, företrädd av U. Leanza, i egenskap av ombud, biträdd av I. M. Braguglia och P.G. Ferri, avvocati, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av F. Benyon och L. Pignataro, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut 98/710/EG av den 16 september 1998 om ett förfarande avseende tillämpningen av rådets förordning (EEG) nr 2408/92 (Mål VII/AMA/11/98 — Italienska trafikfördelningsreglerna för flygplatssystemet i Milano) (EGT L 337, s. 42),

* Rättegångsspråk: italienska.

meddelar

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G.C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordförandena C. Gulmann, A. La Pergola, M. Wathelet och V. Skouris samt domarna D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet, P. Jann, L. Sevón, R. Schintgen och F. Macken (referent),

generaladvokat: G. Cosmas,
justitiesekreterare: biträdande justitiesekreteraren H. von Holstein,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att parterna har avgivit muntliga yttranden vid förhandlingen den 14 mars 2000,

och efter att den 16 maj 2000 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Republiken Italien har genom ansökan, som inkom till domstolens kansli den 8 oktober 1998, med stöd av artikel 173 första stycket i EG-fördraget (nu artikel 230 första stycket EG i ändrad lydelse) väckt talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut 98/710/EG av den 16 september 1998 om ett förfarande

avseende tillämpningen av rådets förordning (EEG) nr 2408/92 (Mål VII/AMA/11/98 — Italienska trafikfördelningsreglerna för flygplatssystemet i Milano) (EGT L 337, s. 42, nedan kallat det ifrågasatta beslutet).

2 Kommissionen har genom det ifrågasatta beslutet förbjudit Republiken Italien att tillämpa trafikfördelningsregler för Milanos (Italien) flygplatssystem, som anges i nationella dekret, i vilka bland annat föreskrivs överföring av en del av lufttrafiken från Linateflygplatsen till Malpensaflygplatsen.

Tillämpliga bestämmelser

3 I artikel 59 första stycket i EG-fördraget (nu artikel 49 första stycket EG i ändrad lydelse) föreskrivs följande:

"Inom ramen för nedanstående bestämmelser skall inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster inom gemenskapen gradvis avvecklas under övergångstiden för medborgare i medlemsstater som har etablerat sig i en annan stat inom gemenskapen än mottagaren av tjänsten."

4 Artikel 61.1 i EG-fördraget (nu artikel 51.1 EG i ändrad lydelse) har följande lydelse:

"Fri rörlighet för tjänster på transportområdet regleras av bestämmelserna i avdelningen om transporter."

5 Artikel 84.2 i EG-fördraget (nu artikel 80.2 EG i ändrad lydelse) har följande lydelse:

"Rådet får med kvalificerad majoritet besluta huruvida, i vilken omfattning och på vilket sätt lämpliga bestämmelser skall kunna meddelas för sjöfart och luftfart.

Procedurreglerna i artikel 75.1 och 75.3 skall tillämpas."

6 I artikel 155 i EG-fördraget (nu artikel 211 EG) anges följande:

"För att säkerställa den gemensamma marknadens funktion och utveckling skall kommissionen

...

— ha befogenhet att själv fatta beslut och medverka vid tillkomsten av rådets och Europaparlamentets rättsakter på de villkor som anges i fördraget,

— utöva de befogenheter som rådet ger kommissionen för att genomföra de regler som fastställts av rådet."

7 I syfte att gradvis upprätta den inre marknaden för lufttransporter antog gemenskapslagstiftaren under åren 1987, 1990 och 1992 tre uppsättningar med åtgärder, kallade "paket" på grund av att de omfattar många rättsakter. Det tredje "paketet", som beslutades den 23 juli 1992, består av fem förordningar som, å ena sidan, syftar till att säkerställa friheten att tillhandahålla lufttransporttjänster och, å andra sidan, garantera att gemenskapens konkurrensregler tillämpas inom denna sektor.

8 Bland dessa fem förordningar återfinns rådets förordning (EEG) nr 2408/92 av den 23 juli 1992 om EG-lufttrafikföretags tillträde till flyglinjer inom gemenskapen (EGT L 240, s. 8; svensk specialutgåva, område 7, volym 4, s. 123) som enligt artikel 16 i densamma trädde i kraft den 1 januari 1993.

9 I de två första övervägandena i förordning nr 2408/92 föreskrivs följande:

"Det är viktigt att upprätta en luftfartspolitik för den inre marknaden under perioden fram till den 31 december 1992 i enlighet med artikel 8a i fördraget.

Den inre marknaden innebär ett område utan inre gränser med fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital."

10 I trettonde övervägandet i ovannämnda förordning anges följande:

"Med hänsyn till planeringen av luftfarten är det nödvändigt att ge medlemsstaterna rätt att fastställa icke-diskriminerande regler för fördelningen av flygtrafiken mellan flygplatserna inom samma flygplatssystem."

11 Nittonde övervägandet har följande lydelse:

"Det är lämpligt att behandla alla frågor om tillträde till marknaden i samma förordning."

12 I artikel 3.1 i förordning nr 2408/92 stadgas följande princip: "Om inte annat följer av denna förordning skall de berörda medlemsstaterna tillåta EG-flygtrafikföretag att utöva trafikrättigheter på flyglinjer inom gemenskapen."

13 I artikel 8 i förordning nr 2408/92 föreskrivs följande:

"1. Denna förordning påverkar inte medlemsstaternas rätt att reglera fördelningen av trafiken mellan flygplatserna inom ett flygplatssystem, om detta sker utan särbehandling på grundval av lufttrafikföretagets nationalitet eller identitet.

2. Utövandet av trafikrättigheter skall regleras av offentliggjorda gemenskapsbestämmelser och nationella, regionala eller lokala bestämmelser om säkerhet och miljöskydd samt fördelning av ankomst- och avgångstider.

3. På begäran av en medlemsstat eller på eget initiativ skall kommissionen undersöka tillämpningen av punkt 1 och 2, och inom en månad efter mottagandet av begäran och efter samråd med den kommitté som avses i artikel 11 besluta om medlemsstaten får fortsätta att tillämpa åtgärden. Kommissionen skall underrätta rådet och medlemsstaterna om sitt beslut.

..."

14 Enligt artikel 2 m i förordning nr 2408/92 avses med "flygplatssystem" två eller flera flygplatser som förts samman eftersom de betjänar samma ort eller orter. Det framgår av bilaga 2 till denna förordning att de flygplatssystem som avses i artikel 8.1 i förordningen vad beträffar Milano stad omfattar "Milano-Linate/Malpensa/Bergamo (Orio al Serio)".

Det ifrågasatta beslutet

15 Det ifrågasatta beslutet grundas på artikel 8.3 i förordning nr 2408/92.

16 Kommissionen konstaterade i punkterna 5—13 i det ifrågasatta beslutet inledningsvis att de italienska myndigheterna hade beslutat att omorganisera Milanos flygplatssystem (flygplatserna Malpensa, Linate och Orio al Serio) för att skapa en knutpunkt i Malpensa. Detta mål skulle uppnås genom utvidgning och uppgradering av Malpensaflygplatsen, vilket gick under benämningen Projekt Malpensa 2000. Malpensa 2000 är ett av de 14 prioriterade projekt som är upptagna på förteckningen i bilaga III till Europaparlamentets och rådets beslut nr 1692/96/EG av den 23 juli 1996 om gemenskapens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet (EGT L 228, s. 1). Det stöds ekonomiskt av gemenskapen, Europeiska investeringsfonden och Europeiska investeringsbanken.

17 För att överföra trafiken till Malpensaflygplatsen antog de italienska myndigheterna i juli 1996 dekret 46-T. Enligt detta dekret skall från och med dagen för färdigställandet av de prioriterade byggnaderna på ovannämnda flygplats — ett datum som skall fastställas genom ytterligare ett dekret — all trafik på gemenskapsinterna och interkontinentala flygrutter överföras till Malpensaflygplatsen. Det enda undantaget gällde trafik av lufttrafikföretag vars totala årliga passagerarvolym översteg 2 miljoner, vilka kunde stanna kvar på Linateflygplatsen. I praktiken berörde detta undantag enbart förbindelsen Milano—Rom. I oktober 1997 fastställdes i ett nytt dekret, med nummer 70-T, dagen för överföring av trafiken till Malpensaflygplatsen till den 25 oktober 1998.

18 Kommissionen bedömde därefter, i punkterna 29—46 i det ifrågasatta beslutet, huruvida icke-diskrimineringsprincipen hade iakttagits i de två i föregående punkt nämnda dekreten (nedan kallade de ifrågasatta dekreten).

19 I detta avseende erinrade kommissionen, i punkt 30 i det ifrågasatta beslutet, om att den redan påpekat att den icke-diskrimineringsprincip som anges i artikel 8.1 i förordning nr 2408/92 bland annat utesluter alla åtgärder som, även indirekt,

får diskriminerande följder i praktiken. För att avgöra om de ifrågasatta dekreten fick diskriminerande följder undersökte kommissionen följderna av tillämpningen av dem från och med den 25 oktober 1998.

20 Inom ramen för denna granskning konstaterade kommissionen att driften av nät med många flyglinjer med en centralt belägen ort som utgångspunkt, vilket är ett system som grundas på knutpunkter, har blivit vanlig bland gemenskapens lufttrafikföretag. Detta system gör det möjligt för företagen att tillhandahålla tjänster dels mellan alla de flygplatser i gemenskapen som betjänas av den flygplats som utgör knutpunkten, dels mellan alla de flygplatser i gemenskapen som betjänas av den flygplats som utgör knutpunkten och flygplatser belägna i tredje land. Kommissionen anförde, i punkt 33 i det ifrågasatta beslutet, även att indirekta flygförbindelser via de flygplatser som utgör knutpunkter vanligtvis är utbytbara. Kommissionen ansåg dessutom att det avseende tillhandahållande av flygförbindelser från Milano till ett antal flygplatser rådde konkurrens mellan de flygförbindelser som tillhandahölls av det italienska lufttrafikföretaget Alitalia och av andra EG-lufttrafikföretag.

21 Mot bakgrund av de upplysningar som den hade tillgång till, i synnerhet den avsikt som lufttrafikföretaget Alitalia hade uttryckt i andra gemenskapsrättsliga förfaranden att fortsätta att fördela sin verksamhet mellan två knutpunkter, drog kommissionen slutsatsen att Alitalia från den 25 oktober 1998 var det enda EG-lufttrafikföretag som hade tillgång till dess knutpunkt i Rom-Fiumicino från Milano genom att använda antingen Linateflygplatsen eller Malpensaflygplatsen.

22 Kommissionen erinrade vidare om att Linateflygplatsen, som är belägen 10 km sydöst om stadskärnan i Milano, drar fördel av såväl infrastrukturnätet i själva staden Milano som det infrastrukturnät som sammanbinder alla viktigare områden i Norditalien. Malpensaflygplatsen är däremot belägen 53 km nordväst om stadskärnan i Milano och kan inte nås direkt vare sig med motorväg eller järnväg. Kommissionen ansåg att förhållandena vad gäller förbindelserna till Malpensaflygplatsen var oförändrade även efter den 25 oktober 1998 och drog

slutsatsen att infrastrukturkapaciteten för tillträde till denna flygplats efter denna dag inte var tillräcklig med hänsyn till den trafikvolym som den skulle klara.

23 Enligt kommissionen innebar denna bedömning att Alitalia skulle vara det enda lufttrafikföretag som hade tillträde till sin knutpunkt Rom-Fiumicino från Linateflygplatsen, medan andra EG-lufttrafikföretag inte skulle ha tillträde till sina knutpunkter från denna Milanoflygplats. Kommissionen ansåg därför att tillämpningen av de åtgärder som föreskrivs i dekret 46-T från och med den 25 oktober 1998 skulle få diskriminerande effekter som i praktiken skulle gynna Alitalia, vilket inte överensstämmer med den icke-diskrimineringsprincip på grund av lufttrafikföretagets identitet som föreskrivs i artikel 8.1 i förordning nr 2408/92.

24 Slutligen undersökte kommissionen, i punkterna 47—52 i det ifrågasatta beslutet, de ifrågasatta dekreten mot bakgrund av proportionalitetsprincipen. Efter att ha påpekat att artikel 8.1 i förordning nr 2408/92 uttryckligen erkänner legitimiteten av en aktiv politik för flygplatsplanering och att de italienska myndigheternas syfte var att skapa en fullt fungerande och ekonomiskt livskraftig knutpunkt, bedömde kommissionen de inskränkningar som införts genom bestämmelserna om trafikfördelning.

25 Kommissionen anförde, i punkt 50 i det ifrågasatta beslutet, att stadgandet om att trafiken vid Linateflygplatsen — med undantag för förbindelsen Rom—Milano — den 25 oktober 1998 i sin helhet skulle överföras till Malpensaflygplatsen inte var förenligt med proportionalitetsprincipen, med hänsyn till att inrättandet av en fullt effektiv och fungerande knutpunkt inte innebar överföring av en trafikvolym som inte var avpassad till kapaciteten hos flygplatsens anläggningar och infrastrukturen för tillgång till flygplatsen. Enligt kommissionen skulle det, när det gäller de syften som de italienska myndigheterna eftersträvar att

genomföra, vara lämpligare att uppnå denna överföring senare eller gradvis från den 25 oktober 1998 och framåt. Detta skulle även minska effekterna på friheten att tillhandahålla lufttrafiktjänster till och från Milano.

26 Efter att ha dragit slutsatsen att bestämmelserna i de ifrågasatta dekreten inte var förenliga med artikel 8.1 i förordning nr 2408/92 beslutade kommissionen, med stöd av artikel 8.3, att Republiken Italien inte fick tillämpa de regler för trafikfördelning för Milanos flygplatssystem som anges i dessa dekret.

Prövning i sak

27 Den italienska regeringen har till stöd för sin ogiltighetstalan som första grund hävdat att det ifrågasatta beslutet, till den del det grundar sig på ett påstått åsidosättande av proportionalitetsprincipen, överskrider gränserna för den befogenhet som kommissionen tilldelats genom förordning nr 2408/92, eftersom artikel 8.1 och 8.3 i den ovannämnda förordningen enbart avser icke-diskrimineringsprincipen på grund av lufttrafikföretagets nationalitet och/eller identitet.

28 Alternativt har den italienska regeringen ifrågasatt de rättsliga omständigheter på vilka kommissionen grundar sin slutsats att de ifrågasatta dekreten åsidosätter proportionalitetsprincipen. Alternativt har den italienska regeringen åberopat att kommissionen har tillämpat proportionalitetsprincipen felaktigt och att kom-

missionen oriktigt har utövat befogenheten att göra en skönsmässig bedömning av omständigheterna. På grundval av dessa omständigheter har kommissionen konstaterat att det föreligger en indirekt diskriminering till förmån för Alitalia.

Den första grunden

29 Den italienska regeringen har inledningsvis hävdat att inom ramen för fördelningen av trafiken mellan flygplatser som utgör ett flygplatssystem fastställs i artikel 8.1 i förordning nr 2408/92, till skillnad från artikel 9.4 och 9.5 i denna förordning, som är bestämmelser som ger kommissionen befogenhet att avgöra huruvida en nationell åtgärd på något sätt strider mot gemenskapsrätten, en enda gräns för medlemsstatens befogenhet, nämligen iakttagandet av icke-diskrimineringsprincipen på grund av lufttrafikföretags nationalitet och/eller identitet. Den italienska regeringen har gjort gällande att kommissionen, genom att anta det ifrågasatta beslutet, vilket grundas på ett konstaterande att de nationella åtgärder som föreskrivs genom de ifrågasatta dekreten åsidosätter principen om friheten att tillhandahålla tjänster utifrån en proportionalitetssynpunkt, således har överskridit gränserna för den befogenhet som kommissionen har enligt artikel 8.3 i denna förordning.

30 Den italienska regeringen har tillagt att en extensiv tolkning av artikel 8.1 i förordning nr 2408/92 strider mot den strikta legalitetsprincip som enligt artikel 155 tredje och fjärde strecksatserna i fördraget gäller för kommissionens befogenhet att fatta beslut. Dessutom skall artikel 8.3 i ovannämnda förordning tolkas restriktivt, eftersom den utgör ett undantag från artikel 169 i EG-fördraget (nu artikel 226 EG). Således kan artikel 8.3 i förordning nr 2408/92 inte förstås så att den ger kommissionen rätt att använda sin befogenhet att fatta beslut för att göra bedömningar som inte har direkt anknytning till tillämpningen av artikel 8.1 i denna förordning.

31 Såsom domstolen tidigare har fastslagit i detta avseende, skall vid tolkningen av en gemenskapsrättslig bestämmelse inte bara dess lydelse beaktas, utan också

sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som den ingår i (se särskilt dom av den 21 februari 1984 i mål 337/82, St. Nikolaus Brennerei, REG 1984, s. 1051, punkt 10).

32 Det framgår av första, andra och nittonde övervägandena i förordning nr 2408/92 att denna förordning, för att alla frågor om tillträde till marknaden skall täckas av samma förordning, bland annat har till syfte att inom luftfartssektorn ange tillämpningsvillkoren för principen om friheten att tillhandahålla tjänster, som stadgas bland annat i artiklarna 59 och 61 i fördraget.

33 Domstolen erinrar även om att det framgår av fast rättspraxis att artikel 59 i fördraget inte bara innebär att det är nödvändigt att avskaffa all form av diskriminering på grund av nationalitet av ett tjänsteföretag som är etablerat i en annan medlemsstat utan även att det är nödvändigt att avskaffa varje inskränkning — även om den är tillämplig på inhemska tjänsteföretag och tjänsteföretag från andra medlemsstater utan åtskillnad — som innebär att tjänster som tillhandahålls av ett tjänsteföretag som är etablerat i en annan medlemsstat, där detta företag lagligen utför liknande tjänster, förbjuds, hindras eller blir mindre attraktiva (se dom av den 25 juli 1991 i mål C-76/90, Säger, REG 1991, s. I-4221, punkt 12, och av den 23 november 1999 i de förenade målen C-369/96 och C-376/96, Arblade m.fl., REG 1999, s. I-8453, punkt 33).

34 Domstolen konstaterar dock att de åtgärder som föreskrivs i de ifrågasatta dekreten, åtgärder som har till syfte att styra fördelningen av trafiken inom ett flygplatssystem i den mening som avses i artikel 8.1 i förordning nr 2408/92, utgör inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster.

35 För att sådana inskränkningar skall kunna godkännas med hänsyn till bestämmelserna i förordning nr 2408/92, skall de vara berättigade och i synnerhet stå i proportion till det syfte i vilket de har utfärdats.

36 Av detta följer att kommissionen med rätta, inom ramen för sin befogenhet enligt artikel 8.1 och 8.3 i förordning nr 2408/92, har undersökt dels om de nationella åtgärder som föreskrivs i de ifrågasatta dekreten föreskriver inskränkningar som är tillämpliga utan åtskillnad, dels om dessa åtgärder är ägnade att säkerställa genomförandet av det avsedda syftet, utan att gå längre än vad som är nödvändigt för att detta syfte skall uppnås.

37 Under dessa förhållanden kan inte heller den italienska regeringens argument avseende artiklarna 155 och 169 i fördraget godtas.

38 Vad, för det första, beträffar artikel 155 i fördraget kan den tolkning av artikel 8.1 i förordning nr 2408/92 som har framlagts av den italienska regeringen inte godtas. Därför finns det inget skäl att ifrågasätta de kriterier som kommissionen vid sin undersökning av de ifrågasatta dekretens rättsenlighet har härlett ur domstolens rättspraxis på grund av att de överskrider gränserna för dess befogenhet att fatta beslut eller gränserna för de befogenheter som rådet ger kommissionen.

39 Vad, för det andra, beträffar artikel 169 i fördraget framgår det av punkterna 31—36 i denna dom att kommissionen, med stöd av bestämmelserna i artikel 8.1 och 8.3 i förordning nr 2408/92, har befogenhet att undersöka om de nationella åtgärder som antagits föreskriver inskränkningar som är tillämpliga utan åtskillnad och, i förekommande fall, om dessa är berättigade. Kommissionen är således inte skyldig att säkerställa iakttagandet av principen om friheten att tillhandahålla tjänster utifrån en proportionalitetssynpunkt enbart genom det överträdelseförfarande som föreskrivs i artikel 169 i fördraget.

40 Av detta följer att Republiken Italien inte har skälig grund att hävda att denna bestämmelse i fördraget har åsidosatts.

41 Talan kan således inte vinna bifall på den första grunden.

Den andra grunden

42 Som andra grund har den italienska regeringen alternativt anfört att kommissionen felaktigt har ansett att de ifrågasatta dekreten inte iakttar proportionalitetsprincipen.

43 Grunden består av två delar.

44 För det första har den italienska regeringen ifrågasatt det resonemang på grundval av vilket kommissionen hävdar att de nationella bestämmelserna om trafikfördelning skall iaktta proportionalitetsprincipen, eftersom denna princip inte förekommer i förordning nr 2408/92, som är den enda rättskällan inom det område som det ifrågasatta beslutet gäller.

45 För det andra har den italienska regeringen påstått att kommissionen, i punkt 49 i det ifrågasatta beslutet, har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning. Den italienska regeringen har anfört att kommissionen i det fallet har bedömt huruvida de ifrågasatta dekreten är förenliga med gemenskapsrätten genom att såsom kriterium välja ett ekonomiskt intresse, nämligen ett flygplatssystems livskraft. Den italienska regeringen har gjort gällande att det följer av domstolens rättspraxis att det saknas anledning att tillämpa proportionalitetsprincipen när en inskränkning inte är grundad på tvingande hänsyn till allmänintresset. Enligt ovannämnda rättspraxis kan emellertid inte ekonomiska krav vara överordnade hänsyn till allmänintresset. I det förevarande fallet är emellertid, enligt artikel 8.1 i förordning nr 2408/92, med förbehåll för att icke-diskrimineringsprincipen skall iakttas, nationella bestämmelser om fördelning av lufttrafiken tillåtna med hänsyn till ekonomiskt giltiga krav. Således är det enligt den italienska regeringen självrådigt att kontrollera om ovannämnda nationella bestämmelser är proportionerliga.

46 Vad gäller den andra grundens första del är det tillräckligt att konstatera att det, av de skäl som nämns i punkterna 31—36 i denna dom, är med rätta som kommissionen, inom ramen för sin befogenhet enligt artikel 8.1 och 8.3 i förordning nr 2408/92, har undersökt om de nationella åtgärder som föreskrivs i de ifrågasatta dekreten iakttar proportionalitetsprincipen.

47 Den italienska regeringens argument kan följaktligen inte godtas.

48 Vad beträffar den andra grundens andra del, där det påstås att det saknas tvingande hänsyn till allmänintresset, är det ostridigt att målsättningar av rent ekonomisk natur inte kan motivera en inskränkning i den grundläggande friheten att tillhandahålla tjänster (se dom av den 28 april 1998 i mål C-158/96, Kohll, REG 1998, s. I-1931, punkt 41).

49 Emellertid kan det inte enbart av den omständigheten att en medlemsstat eftersträvar ett syfte under förhållanden som bland annat skall vara ekonomiskt livskraftiga anses uteslutet att ett sådant syfte kan utgöra ett tvingande hänsyn till allmänintresset, som kan rättfärdiga ett sådant hinder.

50 Domstolen erinrar i detta avseende om att Malpensaflygplatsen är ett av de prioriterade projekten för det transeuropeiska transportnätet, vilka är upptagna på en förteckning i bilaga III till beslut nr 1692/96/EG och att gemenskapens insatser inom området för att upprätta och utveckla det transeuropeiska transportnätet, enligt artikel 129c i EG-fördraget (nu artikel 155 EG i ändrad lydelse), skall ta hänsyn till projektens potentiella ekonomiska livskraft.

51 Såsom framgår av trettonde övervägandet i förordning nr 2408/92 gör dessutom fördelningen av flygtrafiken inom samma flygplatssystem det möjligt att planera luftfarten.

52 Av detta följer att oavsett om inrättandet av en fullt fungerande och ekonomiskt livskraftig knutpunkt kvalificeras som tvingande hänsyn till allmänintresset, kan ett sådant legitimt syfte rättfärdiga ett hinder för den grundläggande principen om frihet att tillhandahålla tjänster endast om proportionalitetsprincipen iakttas.

53 Av detta följer att inte heller den andra grundens andra del är välgrundad, och följaktligen kan talan inte bifallas på denna grund.

Den tredje grunden

54 Som tredje grund har den italienska regeringen vidare alternativt anfört att proportionalitetsprincipen inte skall tillämpas på det sätt som kommissionen har gjort i det förevarande fallet. Enligt den italienska regeringen har kommissionen, i stället för att inrikta sin undersökning på det rättsliga proportionalitetskriteriet, grundat det ifrågasatta beslutet på en skönsmässig bedömning av huruvida den italienska regeringens handlande i fråga om Malpensaflygplatsen var lämpligt. Således har kommissionen överskridit sina befogenheter med avseende på artikel 8.3 i förordning nr 2408/92. Den italienska regeringen har i detta avseende gjort gällande att påståendet om ett åsidosättande av ovannämnda princip grundar sig på tre argument. Vart och ett av dessa påstås antingen sakna relevans eller vara felaktigt.

55 Den italienska regeringen har inledningsvis gjort gällande att kommissionens första argument, enligt vilket den överförda trafikvolymen inte skulle vara förenlig med de nuvarande förhållandena för infrastrukturen för trafik till

flygplatsen, saknar samband med det enda relevanta proportionalitetskriteriet, nämligen att koncentrationen av flygningar till Malpensaflygplatsen skall överensstämma med den italienska regeringens syfte. Under alla omständigheter har de nationella myndigheterna utförligt visat att infrastrukturen för trafik till flygplatsen överensstämmer med den trafikvolym som skall överföras.

56 Den italienska regeringen har vidare hävdat att kommissionens andra argument, att de finansiella ramar som ligger till grund för Malpensa 2000 inte kräver att trafiken överförs före den 31 december 2000, uppenbart saknar relevans vid bedömningen av huruvida det nationella beslutet avseende överföring av trafiken är proportionellt.

57 Slutligen anser den italienska regeringen att kommissionens tredje argument, enligt vilket beslutet om överföring av trafiken vid Linateflygplatsen till Malpensaflygplatsen skulle strida mot den vilja att i vilket fall som helst fortsätta att använda Linateflygplatsen, som uttryckligen hävdades i dekret nr 46-T, helt enkelt är vilseledande. Linateflygplatsen fortsätter nämligen i vilket fall som helst att användas, om än i begränsad omfattning.

58 Vad, för det första, beträffar den italienska regeringens två första argument skall det påpekas att kommissionen, såsom framgår av punkterna 48—52 i denna dom, hade rätt att, mot bakgrund av proportionalitetsprincipen, bedöma inrättandet av en fungerande och ekonomiskt livskraftig knutpunkt.

59 Inom ramen för undersökningen av huruvida de åtgärder som föreskrivs i de ifrågasatta dekreten var proportionerliga, var kommissionen således skyldig att kontrollera om infrastrukturkapaciteten för tillträde till Malpensaflygplatsen den dag som föreskrivs för överföringen av lufttrafiken till denna flygplats avskräckte passagerarna från att använda den. Kommissionen var även skyldig att

kontrollera om denna överföring var nödvändig för att säkerställa att en fungerande knutpunkt skulle bli finansiellt livskraftig.

60 Av detta följer att den italienska regeringens anmärkningar inte är välgrundade i den mån det hävdas att de av kommissionen använda kriterierna, avseende dels förhållandet mellan den överförda trafikvolymen och de befintliga infrastrukturförhållandena för trafik till flygplatsen, dels den finansiella nödvändigheten av att överföra den ovannämnda trafiken vid en tidigare tidpunkt än den som de italienska myndigheterna inledningsvis föreskrev inom ramen för Malpensa 2000, inte är relevanta för bedömningen av huruvida det syfte som eftersträvas står i proportion till de åtgärder som vidtagits genom de ifrågasatta dekreten.

61 Vad, för det andra, beträffar den italienska regeringens ifrågasättande av huruvida kommissionens påståenden avseende förhållandena för den infrastruktur som upprätthåller förbindelsen mellan staden Milano och Malpensaflygplatsen dagen för den planerade överföringen av lufttrafiken är välgrundade, konstaterar domstolen att den ovannämnda regeringen inte har lyckats visa att ovannämnda påståenden är felaktiga.

62 Vad slutligen beträffar kommissionens tredje argument avseende den fortsatta användningen av Linateflygplatsen, är det tillräckligt att konstatera att det resonemang som i detta avseende förs i det ifrågasatta beslutet är av ren andrahandskaraktär. Även om det antas att den italienska regeringen har skäl att bestrida detta resonemang, kan detta inte leda till ett ifrågasättande av huruvida kommissionens bedömningar av om de åtgärder som vidtagits genom de ifrågasatta dekreten står i proportion till det syfte som de italienska myndigheterna eftersträvar är välgrundade.

63 Under dessa omständigheter kan talan inte heller bifallas på den tredje grunden.

Den fjärde grunden

64 Som fjärde grund har den italienska regeringen anfört att kommissionens bedömning i punkterna 29—46 i det ifrågasatta beslutet i syfte att visa att det föreligger en indirekt diskriminering är rättsstridig av tre olika skäl.

65 För det första har den italienska regeringen gjort gällande att det inte föreligger någon indirekt diskriminering i det förevarande fallet eftersom, i motsats till vad kommissionen har påstått, de nationella åtgärder som stadgas i de ifrågasatta dekreten inte medför någon fördel för Alitalia och nackdel för de EG-lufttrafikföretag som opererar från andra knutpunkter än Rom-Fiumicino. Den italienska regeringen har i det avseendet gjort gällande att trafiken mellan städerna Milano och Rom huvudsakligen utgörs av affärsresenärer med huvudsakligen daglig pendelflyg. Den italienska regeringen har hävdat att en sådan trafik därför objektivt sett är den som är mest lämpad att bedrivas från en stadsflygplats såsom Linateflygplatsen, bland annat för att flygförbindelsen skall kunna förbli konkurrenskraftig i förhållande till järnvägsförbindelsen.

66 Den italienska regeringen har vidare hävdat att kommissionen borde ha bedömt följdverkningarna av överföringen av trafik till Malpensaflygplatsen med hänsyn till den framtida situationen och inte enbart med hänsyn till den befintliga. Den italienska regeringen anser att en bestämmelse kan anses vara indirekt diskriminerande enbart om det tydligt visas att den kan gynna eller skada en person. I den nya situationen, som karakteriseras av att Malpensaflygplatsen används fullt ut för interkontinental trafik, kommer förbindelsen mellan Linateflygplatsen och knutpunkten Rom-Fiumicino i praktiken inte att medföra någon konkurrensfördel för Alitalia.

67 Den italienska regeringen har slutligen gjort gällande att om kommissionen ansåg att upprätthållandet av en förbindelse mellan Linateflygplatsen och flygplatsen Rom-Fiumicino kunde medföra en konkurrensfördel för Alitalia, borde kommissionen ha valt att gentemot den italienska regeringen vidta åtgärder som var mindre stränga, men tillräckliga för att säkerställa gemenskapens intresse av att

den icke-diskrimineringsprincip som föreskrivs i artikel 8.1 i förordning nr 2408/92 iakttas.

68 Vad beträffar den fjärde grundens första del påpekar domstolen att ingen av de omständigheter som har åberopats av den italienska regeringen visar att kommissionen hade fel när den konstaterade att Alitalia var det enda lufttrafikföretag som hade tillträde till knutpunkten Rom-Fiumicino från Linateflygplatsen, medan övriga EG-lufttrafikföretag kunde få sina knutpunkter att fungera enbart från Malpensaflygplatsen. Även om Alitalia har inskränkt antalet interkontinentala flygningar med avresa från sin knutpunkt Rom-Fiumicino till Malpensaknutpunkten, hade flygplatsen Rom-Fiumicino — den dag då lufttrafiken skulle överföras till Linateflygplatsen — icke desto mindre karaktären av en knutpunkt för det ovannämnda lufttrafikföretaget, såsom den italienska regeringen själv har medgett.

69 Av detta följer att kommissionen med rätta har konstaterat att det föreligger diskriminering mellan Alitalia och övriga EG-lufttrafikföretag. Talan kan således inte vinna bifall på den fjärde grundens första del.

70 Vad vidare beträffar den fjärde grundens andra del, under vilken gjorts gällande att kommissionen gjort en felaktig bedömning när den konstaterade att det förelåg en indirekt diskriminering utan att ta hänsyn till Malpensaflygplatsens framtida utveckling, är det tillräckligt att konstatera att kommissionen i det förevarande fallet inte enbart har grundat sig på uppgifter avseende perioden före dagen för den planerade överföringen, eftersom den, såsom framgår av punkterna 35 och 44 i det ifrågasatta beslutet, har undersökt utvecklingsperspektiven för Linateflygplatsen och Malpensaflygplatsen, liksom för Alitalias knutpunkter.

71 Med hänsyn till det ovan anförda kan talan inte bifallas på den fjärde grundens andra del.

72 Vad slutligen beträffar den fjärde grundens tredje del, under vilken gjorts gällande att proportionalitetsprincipen har åsidosatts genom det ifrågasatta beslutet, eftersom detta innebar ett förbud mot genomförandet av de åtgärder som föreskrivs i de ifrågasatta dekreten, erinrar domstolen om att det enligt artikel 8.3 i förordning nr 2408/92 ankommer enbart på kommissionen att undersöka den nationella åtgärd som antagits av den berörda medlemsstaten och att, efter samråd med den rådgivande kommitté som avses i artikel 11 i samma förordning, besluta om denna stat får fortsätta att tillämpa nämnda åtgärd.

73 Under dessa förhållanden och eftersom kommissionen inte hade befogenhet att föreslå en ändring av de åtgärder som föreskrivs i de ifrågasatta dekreten, kan denna inte förebrås för att ha åsidosatt proportionalitetsprincipen genom att inte ha föreslagit vidtagande av åtgärder som är mindre betungande för de nationella myndigheterna.

74 Av detta följer att talan inte kan vinna bifall på den fjärde grunden.

75 Eftersom talan inte kan bifallas på någon av de grunder som den italienska regeringen har åberopat, skall talan ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

76 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att svaranden skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Italien har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande dom:

1) **Talan ogillas.**

2) **Republiken Italien skall ersätta rättegångskostnaderna.**

Rodríguez Iglesias Gulmann La Pergola

Wathelet Skouris

Edward Puissochet Jann Sevón

Schintgen Macken

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 18 januari 2001.

R. Grass G.C. Rodríguez Iglesias

Justitiesekreterare Ordförande