KOMISSION PÄÄTÖS,

tehty 10 päivänä helmikuuta 1999,

perustamissopimuksen 90 artiklan soveltamismenettelystä
(IV/35.703 — Portugalin lentokentät)

(tiedoksiannettu numerolla K(1999) 243)

(Ainoastaan portugalinkielinen teksti on todistusvoimainen)

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

(1999/199/EY)

EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO, joka

ottaa huomioon Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 86 artiklan ja 90 artiklan 1 ja 3 kohdan,

on antanut Portugalin viranomaisille, Aeroportos e Navegaçao Aérea-Empresa Publicalle (ANA), TAP Air Portugalille ja Portugalille mahdollisuuden esittää huomautuksensa komission väitteistä,

sekä katsoo seuraavaa:

I TOSIASIAT

a) Asian kannalta merkityksellinen valtion toimenpide

(1) Tässä menettelyssä käsitellään Portugalin lentoasemilla sovellettua laskeutumismaksujen alennusjärjestelmää ja maksujen mukauttamista lennon lähtöpaikan perusteella.

Portugalissa 21 päivänä maaliskuuta 1990 annetun asetuksen 102/90 18 pykälässä säädetään, että lentokoneiden laskeutumismaksut Aeroportos e Navegaçao Aérea-Empresa Publican (ANA) pitämillä lentoasemilla vahvistetaan ministeriön päätöksellä siviili-ilmailuviranomaisten lausunnon perusteella. Tämän pykälän kolmannen momentin mukaan maksua voidaan mukauttaa kunkin lentoaseman tyypin, toiminnan ja käyttöasteen perusteella.

Laskeutumismaksuja koskevat säännöt vahvistetaan 29 päivänä heinäkuuta 1991 annetussa säädöksessä (decreto regulamentar) n:o 38/91 seuraavasti:

"4 artiklan 1 momentti: Laskeutumis- ja nousumaksua peritään jokaisesta laskeutumisesta lentokelpoisuustodistuksessa mainitun maksimilentoonlähtömassan perusteella.

4 artiklan 5 momentti: Kotimaanlennoille myönnetään 50 prosentin alennus maksuista."

Hallitus julkaisee vuosittain päätöksen, jolla laskeutumismaksut saatetaan ajan tasalle.

(2) Seuraava alennusjärjestelmä on luotu asetuksen 102/90 nojalla annetulla 23 päivänä kesäkuuta 1998 tehdyllä ministeriön päätöksellä (portaria) n:o 352/98:

Lissabonin lentoasema	Maksu (PTE/t)	Alennus verrattuna ensimmäiseen 50:n laskun sarjaan (%)
Ensimmäinen 50 laskun sarja (laskeutumisia kuukaudessa)	1 146	
toinen 50 laskun sarja	1 063	−7,2
kolmas 50 laskun sarja	979	−14,6
neljäs 50 laskun sarja	888	−22,5
seuraavat	771	−32,7
Porton, Faron ja Azoreiden lentoasemat		
Ensimmäinen 50 laskun sarja	1 146	
toinen 50 laskun sarja	938	−18,4
kolmas 50 laskun sarja	866	−24,4
neljäs 50 laskun sarja	786	−31,4
seuraavat	681	−40,6

Lähde: Portugalin viranomaisten kirje 16. heinäkuuta 1998

b) **Asian kannalta merkityksellinen yritys ja palvelut**

(3) ANA on julkinen yritys, joka vastaa kolmen mannermaalla sijaitsevan lentoaseman (Lissabon, Faro, Porto), neljän Azoreiden saarilla sijaitsevan lentoaseman (Ponta Delgada, Horta, Santa Maria, Flores), lentokenttien ja lentoliikenteen toiminnasta. Madeiran saaren lentokenttiä hoitaa ANAM Sa.

ANA:n perustamisesta annetun asetuksen 246/79 3 pykälän 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”ANA-EP: n tehtävänä on harjoittaa ja kehittää julkisia siviili-ilmailupalveluja yrityksenä, jonka tavoitteena on ohjata, johtaa ja valvoa siviililentoliikennettä, turvata ilma-alusten nousu ja lasku sekä matkustajien, rahdin ja postin siirtäminen koneeseen ja sieltä pois sekä kuljettaminen asemalla.”

(4) Niiden lentoyhtiöiden, jotka haluavat käyttää ANA:n hallinnoimaa lentoasemainfrastruktuuria, on siis hankittava siltä lupa. ANA tarjoaa näille yhtiöille koneiden laskeutumiseen ja lentoonlähtöön tarvittavia palveluja ja perii vastineeksi maksuja, joiden taso ja määrä vahvistetaan ministeriön päätöksellä ([1]).

c) **Laskeutumismaksut**

(5) Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön ICAO:n laatimassa lentoasemien taloudenhoitoa koskevassa käsikirjassa (Airport Economics Manual ([2])) suositellaan järjestön jäsenille laskeutumismaksujen laskemista maksimilentoonlähtömassan perusteella (MTOW, maximum take-off weight). Laskeutumismaksu määritellään siinä seuraavasti:

”Kiitoteiden, rullausteiden ja asematasojen käytöstä, mukaan lukien kiitotievalot sekä lähestymis- ja lähilennonjohtopalvelut, perittävät kulut ja maksut.”

(6) Maksu on käsikirjan mukaan korvausta kyseisistä alueista sekä asiaan liittyvistä ajoneuvoista ja laitteistoista johtuvista käyttö- ja ylläpitokustannuksista sekä hallintokuluista, mukaan lukien henkilöstöstä, huoltoajoneuvoista, sähköstä ja polttoaineesta aiheutuvat menot.

d) **Portugalin viranomaisten ja ANA:n esittämien perustelujen pääkohdat**

(7) Portugalin viranomaiset perustelevat maksujen mukauttamista lennon lähtöpaikan perusteella seuraavilla seikoilla:

— kotimaanlennoilla käytetään lentoasemia, jotka sijaitsevat saarilla, joille lentoliikenne on ainoa matkustusvaihtoehto,

— muut kotimaanlennot ovat lyhyitä ja lippujen hinnat alhaisia.

(8) Portugalin viranomaiset korostavat taloudelliseen ja sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen liittyviä näkökohtia, joihin järjestelmä perustuu.

(9) Ulkomaanlennoille myönnettyjä alennuksia viranomaiset perustelevat sillä, että Portugalin lentoasemat kilpailevat Madridin ja Barcelonan lentoasemien kanssa, joilla sovelletaan tällaista tariffijärjestelmää. Portugalin viranomaiset haluavat toisaalta lisätä mittakaavaetuja, jotka koituvat lentoasemien tehokkaammasta käytöstä, ja toisaalta lisätä Portugalin suosiota matkailukohteena.

(10) ANA:n mukaan laskeutumismaksujen mukauttamis- ja alennusjärjestelmän käyttöönotolla pyrittiin ratkaisemaan seuraavat kysymykset:

— sovelletaan vastaavanlaista tariffipolitiikkaa kuin samalla maantieteellisellä alueella sijaitsevilla Madridin ja Barcelonan lentoasemilla nykyisin sovelletaan

— supistetaan niiden liikennöijien toimintakustannuksia, jotka käyttävät eniten ja säännöllisimmin ANA:n ylläpitämiä lentoasemia.

II **OIKEUDELLINEN ARVIO**

a) **90 artiklan 1 kohta**

(11) Perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdassa määrätään, että ”jäsenvaltiot eivät toteuta eivätkä pidä voimassa mitään toimenpidettä, joka koskee julkisia yrityksiä taikka yrityksiä, joille jäsenvaltiot myöntävät erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia ja joka on ristiriidassa tämän sopimuksen, etenkin sen 6 ja 85—94 artiklan määräysten kanssa”.

(12) Asetuksella 246/79 ANA:lle myönnetään yksinoikeus hallinnoida Lissabonin, Porton, Faron ja Azoreiden lentoasemien infrastruktuureja.

ANA on yhtiöjärjestyksensä mukaan 90 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu julkinen yritys.

(13) Asetuksen 246/79 21 pykälässä todetaan kuitenkin, että valtio hyväksyy ANA:n ehdottamat tariffit ja maksut.

ANA-EP:n tällä hetkellä soveltama tariffipolitiikka perustuu siis laintasoisiin säädöksiin (asetuksiin, decreto-lei, 246/79 ja 102/90) ja hallinnollisiin

([1]) Ks. 1 ja 2 kappale.
([2]) Asiakirja 9562, 1991, ICAO.

säädöksiin (asetuksiin, decreto, 38/91 ja 24/95) ja hallitus on vahvistanut sen päätöksellä (portaria) n:o 352/98.

Näitä säädöksiä voidaan siis pitää 90 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuina jäsenvaltion toimenpiteinä.

b) **86 artikla**

Merkitykselliset markkinat

(14) Merkitykselliset markkinat ovat lentoasemainfrastruktuurin käyttöön liittyvät palvelut, joista peritään maksua. Toisin sanoen kyse on kiitoteiden, rullausteiden, asematasojen ja lähestymislennonjohdon käyttöön ja ylläpitoon liittyvistä palveluista.

Kuten Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa Genovan satama ([3]), satamatoimintojen järjestämistä jossakin satamassa kolmansien lukuun voidaan pitää 86 artiklassa tarkoitettuina asian kannalta merkityksellisinä markkinoina. Vastaavasti yhteisöjen tuomioistuin katsoi asiassa Corsica Ferries II asian kannalta merkityksellisiksi markkinoiksi luotsipalvelujen markkinat Genovan satamassa ([4]).

Tuomioistuin perusteli käsitystään siten, että jos liikennöijä haluaa tarjota kuljetuspalveluja tietyllä laivareitillä, se edellyttää ehdottomasti mahdollisuutta satamapalvelujen käyttöön reitin kummassakin päässä sijaitsevissa satamissa.

Tätä päättelyä voidaan helposti soveltaa lentoliikenteeseen ja lentoasemapalvelujen käyttöön. Markkinoiden määritelmä on sama kuin menettelystä EY:n perustamissopimuksen 90 artiklan 3 kohdan mukaisesti 28 päivänä kesäkuuta 1995 tehdyssä komission päätöksessä 95/364/EY ([5]), joka koskee Bruxelles National -lentoasemalla käyttöön otettua laskeutumismaksujen alennusjärjestelmää.

(15) Matkustajien ja tavaroiden kuljetukset yhteisön sisäisillä lyhyillä ja keskipitkillä lentoreiteillä muodostavat lisäksi erilliset lähimarkkinat, joiden toimintaa haittaavat lentokoneiden laskeutumiseen ja nousuun liittyvillä palvelumarkkinoilla toimivan yrityksen väärinkäytökset. ANA:n määräävän aseman väärinkäytön vaikutukset voivat näin ollen tuntua myös näillä markkinoilla.

([3]) Asiassa C-179/90, Genovan satama, 10.12.1991 annettu tuomio, Kok. 1991, s. I-5889, 5923, 15 kohta.
([4]) Asiassa 18/93, Corsica Ferries II 17.5.1994 annettu tuomio, Kok. 1994 s. I-1783.
([5]) EYVL L 216, 12.9.1995, s. 8

(16) ANA:n hallinnoimasta seitsemästä lentoasemasta ainoastaan kolmella on toistaiseksi harjoitettu merkittävää yhteisön sisäistä liikennettä (Lissabon, Porto ja Faro).

(17) Nämä lentoasemat ovat vaikeasti korvattavissa, joten niistä jokaisen voidaan katsoa muodostavan erilliset maantieteelliset markkinat.

Säännöllisiä lentopalveluja tai kotimaan ja yhteisön sisäisiä tilauslentoja Portugalista tai Portugaliin tarjoavien lentoyhtiöiden onkin pakko käyttää ANA:n hallinnoimia lentoasemia. Porton, Lissabonin, Faron ja Azoreiden lentoasemat eivät ole korvattavissa, sillä ne sijaitsevat useiden satojen kilometrien päässä toisistaan ja kullakin lentoasemalla on oma rajattu toiminta-alueensa, joka kattaa lähellä sijaitsevan matkailualueen. Lissabonin lentoasema palvelee pääkaupunkia ja maan keskiosaa, Porton lentoasema Pohjois-Portugalia, Faron lentoasema Etelä-Portugalia ja Ponta Delgadan, Hortan Santa Marian ja Floresin lentoasemat Azoreiden saaristoa. Myöskään rautatie- tai maantieliikenteen yhteydet eivät tarjoa riittäviä vaihtoehtoja Porton, Lissabonin ja Faron kaupungin väliseen liikenteeseen.

Ainoat kansainväliset lentoasemat, jotka voivat palvella samaa maantieteellistä aluetta, ovat Madridin ja Barcelonan lentoasemat. Ne sijaitsevat yli 600 kilometrin päässä ja muusta Portugalin mannermaan lentoasemista eivätkä maantie- tai rautatieliikenteen yhteydet ole riittävän hyvät muodostaakseen todellista vaihtoehtoa.

Lissabon ja Madrid voidaan kuitenkin katsoa kilpailijoiksi, koska eräs lentoyhtiö käyttää jompaa kumpaa lentoasemaa päälentoasemanaan. Tämän liikenteen osuus laskeutumisten kokonaismäärästä Lissabonin lentoasemalla on kuitenkin erittäin vähäinen.

Azoreiden lentoasemien osalta voidaan todeta, että Ponta Delgadan, Hortan Santa Marian ja Floresin lentoasemat ovat myös varsin vaikeasti korvattavissa, koska jokainen näistä lentoasemista palvelee eri saarta ja koska saarten välinen laivaliikenne on melko hidasta ja aluksia kulkee harvoin.

(18) Monet Portugaliin saapuvat tai sieltä lähtevät matkustajat eivät näin ollen voi vaihtaa ANA:n hallinnoimia lentoasemia käyttäviä kotimaan tai yhteisön sisäisiä lentoliikennepalveluita muiden yhteisön lentoasemien palveluihin.

(19) Lentoyhtiöillä, jotka tarjoavat Portugaliin saapuvia tai sieltä lähteviä yhteisön sisäisiä tai kotimaan lentoja, ei siis ole muuta mahdollisuutta kuin käyttää ANA:n hallinnoimia lentoasemia ja näillä lentoasemilla tarjottavia lentoasemainfrastruktuurien käyttöön liittyviä palveluja.

Vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan

(20) Asiassa Corsica Ferries II ([6]) antamassaan tuomiossa tuomioistuin totesi, että syrjivät menettelytavat ovat omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, sillä ne vaikuttavat kahden jäsenvaltion välisiä kuljetuksia suorittaviin yrityksiin.

Yhteisön sisäisen liikenteen osuus Portugalin lentoasemilla muodostuu seuraavasti:

Matkustajaliikenne (lukuun ottamatta transit-matkustajia)

Lentoasema	Kansainvälinen matkustajaliikenne %:a	EU:n sisäinen matkustajaliikenne %:a	Kotimaan matkustajaliikenne %:a	Yhteensä (miljoonaa)
Lissabon	24	56	20	6,6
Porto	24	62	14	2,1
Faro	4	92	4	3,7
Santa Maria A	2	0	98	0,04
Ponta Delgada A	18	1	81	0,5
Horta A	0	0	100	0,1
Flores A	0	0	100	0,04

Lähde: Portugalin viranomaisten kirje 16. heinäkuuta 1998 — luvut 1997.
A = Azoreilla sijaitseva lentoasema.

Rahtiliikenne

Lentoasema	Kansainvälinen rahtiliikenne %:a	EU:n sisäinen rahtiliikenne %:a	Kotimaan rahtiliikenne %:a	Yhteensä (tuhatta tonnia)
Lissabon	41	43	16	100
Porto	21	72	7	29
Faro	5	75	20	2
Santa Maria A	0	0	100	0,1
Ponta Delgada A	12	0	88	6,8
Horta A	0	0	100	0,9
Flores A	0	0	100	0,2

Lähde: Portugalin viranomaisten kirje 16. heinäkuuta 1998 — luvut 1997.
A = Azoreilla sijaitseva lentoasema.

Edellä esitetyt luvut osoittavat selkeästi jäsenvaltioiden väliseen kauppaan aiheutuneen vaikutuksen mannermaalla sijaitsevilla lentoasemilla. Pääosa liikenteestä on Portugalin ja jonkin toisen yhteisön jäsenvaltion välistä.

Azoreiden lentoasemilla liikenne on joko pelkkää kotimaanliikennettä tai lähtöisin yhteisön ulkopuolisista maista. Näin ollen kyseessä oleva valtion toimenpide ei ole tältä osin omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tämä ei kuitenkaan vaikuta palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien perustamissopimuksen määräysten ja johdetun oikeuden säännösten soveltamiseen.

Merkittävä osa yhteismarkkinoita

(21) Liikenne ANA:n hallinnoimilla lentoasemilla vuonna 1997:

([6]) Alaviite 4.

Lentoasema	Matkustajat (miljoonaa) (sis. transit-matkustajat)	Rahti (tuhatta tonnia)
Lissabon	6,8	99,7
Porto	2,3	29,3
Faro	3,8	2,0
Santa Maria A	0,1	0,1
Ponta Delgada A	0,5	6,9
Horta A	0,1	0,9
Flores A	0,0	0,2

Lähde: Portugalin viranomaisten kirje 16. heinäkuuta 1998.
A = Azoreilla sijaitseva lentoasema.

Lissabonin, Porton ja Faron lentoasemilla liikenteen määrä ylittää kaksi miljoonaa matkustajaa (6,8 milj. Lissabonin, 2,3 milj. Porton ja 3,8 milj. Faron lentoasemalla) ja liikenne kattaa mannermaalla sijaitsevan Portugalin alueen kokonaisuudessaan. Näin ollen voidaan katsoa, että nämä yhteisön sisäisiä lentoyhteyksiä tarjoavat lentoasemat muodostavat yhdessä merkittävän osan yhteismarkkinoista, jos tarkasteltavaan asiaan sovelletaan yhteisöjen tuomioistuimen asioissa Crespelle ([7]) ja Almelo ([8]) antamissa tuomioissa soveltamaa päättelyä. Asiassa Crespelle antamassaan tuomioissa tuomioistuin on todennut seuraavaa: ”Koska kyseisille yrityksille perustetaan tällä tavoin kyseisillä kansallisilla säännöksillä joukko rinnakkaisia monopoliasemia, jotka ovat alueellisesti rajattuja, mutta jotka yhdessä kattavat jäsenvaltion koko alueen, niille luodaan kansallisilla säännöksillä perustamissopimuksen 86 artiklassa tarkoitettu määräävä asema yhteismarkkinoiden merkittävällä osalla” ([9]).

(22) Näin ollen myös yhden yrityksen (ANA) rinnakkaiset monopoliasemat voivat muodostaa merkittävän osan yhteismarkkinoita.

Määräävä asema

(23) Asiassa Corsica Ferries III ([10]) yhteisöjen tuomioistuin huomautti, että ”yrityksen, jolla on lakiin perustuva monopoli yhteismarkkinoiden merkittävällä osalla, voidaa katsoa olevan perustamissopimuksen 86 artiklassa tarkoitetussa määräävässä markkina-asemassa” ([11]).

Julkisella yrityksellä ANA on siis asetuksella 246/79 myönnetyn yksinoikeuden perusteella jokaisella hallinnoimallaan lentoasemalla määräävä asema lentokoneiden laskuun ja nousuun liittyvien maksullisten palvelujen markkinoilla.

Määräävän aseman väärinkäyttö

(24) ANA:n käyttöön ottaman ja Portugalin hallituksen kuulemismenettelyn jälkeen hyväksymän laskeutumismaksujen ja alennusten järjestelmän perusteella lentoyhtiöiden samankaltaisiin laskuun ja nousuun liittyviin suorituksiin sovelletaan erilaisia ehtoja ja ne joutuvat tästä syystä epäedulliseen kilpailuasemaan.

a) Laskeutumisten määrään perustuva alennus

(25) Lissabonin lentoasemalla myönnetään 7,2 prosentin alennus (18,4 % muilla lentoasemilla) 50. laskeutumiskerrasta alkaen kuukaudessa. Alennukset kasvavat Lissabonin lentoasemalla siten, että 100. laskeutumiskerrasta alkaen myönnetään 14,6 prosentin ja 150. laskeutumiskerrasta alkaen 22,5 prosentin alennus (24,4 % ja 31,4 % muilla lentoasemilla). Jos lentoyhtiöt laskeutuvat tätä useammin Lissabonin asemalle alennus on 32,7 prosenttia (40,6 % muilla lentoasemilla).

Lissabonin lentoasemalla myönnettävistä alennuksista hyötyvät seuraavat yhtiöt:

Keskimääräinen alennusprosentti lasketaan soveltamalla peräkkäin eri alennusluokkia. Näin saatu prosenttiluku osoittaa, kuinka suuren alennuksen ANA on myöntänyt seuraaville lentoyhtiöille niiden kaikki lennot huomioon ottaen.

(%)

Yhtiö	TAP	Portugalia	Iberia	AF	LH	BA	Swissair	Alitalia	Sabena
Keskimääräinen alennus	30	22	8	6	5	4	1	1	1

Lähde: Laskeutumisten määrä yhtiötä kohden kuukaudessa — ANA:n 29. heinäkuuta 1997 lähettämän kirjeen liite 3.

([7]) Asia C-323/93, Crespelle, tuomio 5.10.1994, Kok. 1994, s. I-5077.
([8]) Asia C-393/92, Almelo, tuomio 27.4.1994, Kok. 1994, s. I-1477.
([9]) 17 kohta.
([10]) Asia C-266/96, Corsica Ferries III, tuomio 18.6.1998, Kok. 1998, s. I-3949, 39 kohta.
([11]) Ks. myös asia C-41/90, asia Höfner ja Elser, tuomio 23.4.1991, Kok. 1991, s. I-1979, 28 kohta; asia C-260/89, ERT, tuomio 18.6.1991, Kok. 1991, s. I-2925, 31 kohta; asia C-179/90, Genovan satama, ks. alaviite 3, tuomion 14 kohta ja asia C-163/96, Raso ym., tuomio 12.2.1998, Kok. 1998, s. I-0533, tuomion 25 kohta.

(26) Jokaiselle laskeutumiselle myönnetään 200:nnesta laskusta alkaen 32,7 prosentin alennus Lissabonissa ja 40,6 prosentin alennus muilla lentoasemilla, eikä laskeutumisten määrää ole rajoitettu millään tavalla. Tästä syystä lentoyhtiöt, kuten TAP ja Portugalia, joiden koneet laskeutuvat näille asemille huomattavasti tätä useammin, saavat muihin verrattuna suuremman keskimääräisen alennuksen. Tietyllä lentoreitillä, jolla TAP tai Portugalia kilpailevat muiden samantyyppisellä lentokoneella liikennöivien lentoyhtiöiden kanssa, TAP saa keskimäärin 30 prosentin ja Portugalia 22 prosentin alennuksen nousu- ja laskeutumismaksuista, joita ANA perii samanlaisista palvelusuorituksista. Tällöin se siis asettaa muut liikenteenharjoittajat epäedulliseen kilpailuasemaan. Muille lentoyhtiöille myönnetyt alennukset (Iberia: 8 %, Air France: 6 %, Lufthansa: 5 %, British Airways: 4 %, Swissair, Alitalia ja Sabena: 1 %) vaihtelevat 8 — 1 prosentin välillä eivätkä tästä syystä ole merkittäviä. Näin ollen tämä järjestelmä hyödyttää tosiasiassa kansallisia lentoyhtiöitä eli TAP:tä ja Portugaliaa.

(27) Tavanomaiseksi katsottu liiketoiminta voi yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen oikeuskäytännön ([12]) mukaan olla perustamissopimuksen 86 artiklassa tarkoitettua väärinkäyttöä, jos toiminnan harjoittaja on määräävässä asemassa oleva yritys.

Määräävässä asemassa olevan yrityksen, joka kohtelee eri asiakkaitaan eri lailla, on perusteltava se objektiivisilla syillä.

Palveluun (lähestymislennonjohto, asematason käyttö), joka edellyttää ANA:lta samanlaista suoritusta kyseessä olevasta lentoyhtiöstä riippumatta, liittyvässä kohtelussa esiintyviä eroja ei voida perustella objektiivisilla syillä. Lentoasemalla on luontainen monopoli suurimpaan osaan siellä tapahtuvasta liikenteestä. Se on pakollinen laskeutumispaikka liikenteenharjoittajalle, joka haluaa tarjota palveluja tiettyyn kaupunkiin.

Minkään Portugalin viranomaisten toimittaman tiedon perusteella ei voida osoittaa, että mittakaavaetuja saavutetaan tarkasteltavana olevassa tapauksessa. Laskeutuvan tai nousevan lentokoneen kohtelu on samanlaista riippumatta koneen omistajasta tai siitä, onko kyse saman liikenteenharjoittajan ensimmäisestä vai kymmenennestä lentokoneesta.

(28) Portugalin viranomaiset ovat esittäneet seuraavat kolme pääsyytä tämän alennusjärjestelmän käyttöön otolle:

— kilpailu Madridin ja Barcelonan lentoasemien kanssa, jotka soveltavat samantapaista alennusjärjestelmää,

— lentoasemainfrastruktuurin tehokkaaseen käyttöön liittyvät mittakaavaedut,

— Portugalin suosion lisääminen matkakohteena.

(29) Ensimmäisestä perustelusta komissio toteaa, että se on aloittanut menettelyn myös Espanjan lentoasemilla käyttöön otettua järjestelmää kohtaan ja lähettänyt virallisen ilmoituksen 28 päivänä huhtikuuta 1997. [Espanjan viranomaiset ovat ilmoittaneet aikomuksestaan lakkauttaa tämä järjestelmä.] Tuomioistuimen asiassa Hedley Lomas ([13]) noudattaman oikeuskäytännön mukaisesti jäsenvaltio ei voi perustella yhteisön lainsäädännön rikkomista vetoamalla siihen, että myös toinen jäsenvaltio on laiminlyönyt yhteisön lainsäädännöstä johtuvia velvollisuuksiaan.

(30) Toisesta perustelusta voidaan todeta, että Poriugalin viranomaiset eivät ole maininneet mitään tiettyjä mittakaavaetuja, vaan he ovat esittäneet, että lentoaseman on edistettävä infrastruktuuriensa tehokkaampaa käyttöä. Komissio vastasi päätöksessä 95/364/EY ([14]) tähän perusteluun seuraavasti: ”Komissio katsoo [. . .], että tällaista järjestelmää voidaan perustella ainoastaan sellaisen suurtuotannon eduilla, jotka ilmailulaitos toteuttaisi. Tässä tapauksessa näin ei tapahdu. Ilmailulaitos ei ole osoittanut komissiolle, että nousuista tai laskuista huolehtiminen mieluummin toisen yhtiön koneella toisi mukanaan suurtuotannon etuja. Itse asiassa lentokoneen noususta ja laskusta huolehtiminen vaatii samoja palveluja riippumatta siitä, kuka koneen omistaa ja kuinka monta lentokonetta yhdellä yhtiöllä on. Ilmailulaitos voisi lisäksi perustella suurtuotannon etuja laskutusjärjestelyillä, suuria matkustajamääriä kuljettavan ja vilkkaasti liikennöivän liikenteenharjoittajan yhdenmukaisena laskutuksena sen sijaan, että vähäisessä liikenteessä käytettäisiin useita erilaisia laskuja. Tällaisten suurtuotannon etujen kokonaistulos on kuitenkin olematon”. Sama päättely soveltuu myös tarkasteltavana olevaan tapaukseen, koska lentokoneiden laskeutuminen ja nousu edellyttävät samanlaisia palveluja riippumatta samalle yhtiölle kuuluvien lentokoneiden lukumäärästä.

(31) Lentoasemainfrastruktuurien käytön tehostamisen ja Portugalin matkailunedistämisen osalta on todettava, että näitä perusteluja ei voida hyväksyä, koska nämä tavoitteet voitaisiin saavuttaa alennuksilla, joihin ei liity syrjintää ja jotka ovat kaikkien sellaisten lentoyhtiöiden saatavilla, jotka käyttävät mannermaalla sijaitsevia Portugalin lentoasemia.

([12]) Asia T-65/89, BPB industries and British gipsum, tuomio 1.4.1993, Kok. 1993, s. II-389, 69 kohta.

([13]) Asia C-5/94, The Queen vastaan Ministry of Agriculture Fisheries and Food ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd, tuomio 23.5.1996, Kok. 1996, s. I-2553.

([14]) Ks. alaviite 5, 16 kohta.

(32) Tuomioistuin on katsonut, että jäsenvaltio rikkoo perustamissopimuksen 90 ja 86 artiklan määräyksiä, jos se sallii yrityksen käyttää väärin määräävää asemaansa ja soveltaa erilaisia ehtoja eri kauppakumppaneiden samanlaisiin suorituksiin perustamissopimuksen 86 artiklan toisen kohdan c alakohdassa tarkoitetulla tavalla (asia Corsica Ferries II ([15]), asia Raso ([16]), asia Corsica Ferries III ([17]).

Se seikka, että ANA:n asemassa oleva yritys soveltaa kauppakumppaneille tekemiinsä samankaltaisiin suorituksiin erilaisia ehtoja asettamalla ne epäedulliseen kilpailuasemaan, on 86 artiklan toisen kohdan c alakohdan mukaista määräävän aseman väärinkäyttöä.

b) Maksujen eriyttäminen lentojen luonteen mukaan (kotimaanlento vai kansainvälinen lento)

(33) Säädöksen (decreto regulamentar) n:o 38/91 4 pykälän 5 momentissa säädetään, että "kotimaanlennoille myönnetään 50 prosentin alennus maksuista." Tariffijärjestelmä, jossa peritty hinta vaihtelee sen mukaan, onko kyseessä kotimaanlento vai yhteisön sisäinen lento, on myös perustamissopimuksen vastainen.

(34) Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Corsica Ferries II ([18]) antama tuomio on tältä osin erittäin selkeä. Tuomioistuin totesi kyseisessä asiassa seuraavaa:

"Perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdassa ja 86 artiklassa kielletään se, että kansallinen viranomainen antaisi yritykselle, jolle on myönnetty yksinoikeus pakollisesti käytettävien luotsipalvelujen tarjoamiseen yhteismarkkinoiden merkittävällä osalla, sen vahvistamat palvelumaksut hyväksymällä aiheen soveltaa meriliikenneyritysten osalta erilaisia maksuja sen mukaan, suorittavatko yritykset jäsenvaltioiden välisiä vai kansallisella alueella sijaitsevien satamien välisiä kuljetuksia, siltä osin kuin tämä vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan".

Tätä asiaa koskevissa päätelmissään julkisasiamies Van Gerven totesi lisäksi seuraavaa ([19]):

"Olennaista asiassa on se, että kyseiset tariffierot eivät ole millään lailla sidoksissa molemmissa tapauksissa tarjottujen täsmälleen samanlaisten luotsipalvelujen luonteeseen (...). Yhteisöjen tuomioistuin katsoo omasta puolestaan, että kyse on selkeästi sellaisesta määräävän aseman väärinkäytön tapauksesta, joka on määritelty EY:n perustamissopimuksen 86 artiklan toisen kohdan c alakohdassa seuraavasti: 'erilaisten ehtojen soveltaminen eri kauppakumppaneiden samankaltaisiin suorituksiin kauppakumppaneita epäedulliseen kilpailuasemaan asettavalla tavalla'(*).

(*) Alaviite 61: Tämä kysymys voidaan rinnastaa tilanteeseen, jota tarkasteltiin asiassa United Brands v. komissio (asia 27/96, tuomio 14.2.1978, Kok s. 207) seuraavasti: yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että UBC:n harjoittama syrjivä hintapolitiikka, jonka mukaan eri jäsenvaltioissa toimivilta kypsyttäjä/jälleenmyyjiltä perittiin erilaisia hintoja samanlaisten banaanien yhtä suurten määrien toimituksista, oli määräävän aseman väärinkäyttöä, koska 'nämä jäsenvaltioittain vaihtelevat syrjivät hinnat muodostivat esteen tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle' (232 kohta) ja 'tästä on aiheutunut kansallisten markkinoiden tiukka jakaminen keinotekoisesti erilaisille hintatasoille ja tiettyjen kypsyttäjä/jälleenmyyjien asettaminen epäsuotuisaan asemaan kilpailussa, joka on siis ollut vääristynyttä verrattuna siihen, mitä sen olisi pitänyt olla' (233 kohta). Samaa päättelyä voidaan soveltaa soveltuvin osin tarkasteltavana olevaan asiaan: ammattikunnan soveltamat erilaiset tariffit estävät jäsenvaltioiden välisten merikuljetuspalvelujen vapaan tarjonnan ja asettavat tällaisista palveluista vastaavat yhtiöt epäedulliseen kilpailuasemaan."

(35) Kun tätä päättelyä sovelletaan lentoasemiin voidaan todeta, että ANA:n käyttöön ottaman erilaisten laskeutumismaksujen järjestelmän perusteella lentoyhtiöiden samankaltaisiin suorituksiin (nousu ja lasku) sovelletaan erilaisia ehtoja ja yhtiöt asetetaan näin ollen epäedulliseen kilpailuasemaan. Tästä syystä kyse on 86 artiklan toisen kohdan c alakohdassa tarkoitetusta määräävän aseman väärinkäytöstä.

On selvää, että tällainen järjestelmä asettaa yhteisön sisäistä lentoliikennettä harjoittavat yhtiöt epäedulliseen kilpailuasemaan muuttamalla keinotekoisesti yritysten kustannustekijöitä riippuen siitä, liikennöivätkö ne kotimaan vai yhteisön sisäisillä reiteillä.

(36) Portugalin viranomaiset ovat perustelleet tätä perustamissopimuksen rikkomista siten, että toimenpiteen tarkoituksena oli tukea Azoreiden ja mannermaan välisiä lentoja, koska vaihtoehtoisia liikennemuotoja ei ole, ja mannermaan kotimaanlentoja, koska etäisyydet ovat lyhyitä ja lippujen hinnat näin ollen alhaisia.

Azoreiden lentoaseman liikenteestä alle yksi prosentti on lähtöisin muista jäsenvaltioista kuin Portugalista. Tästä syystä 20 kappaleessa todettiin,

([15]) Ks. alaviite 4.
([16]) Ks. alaviite 11.
([17]) Ks. alaviite 10.
([18]) Ks. alaviite 4.
([19]) Kohta 34.

että kyseinen valtion toimenpide, joka liittyy tämän järjestelmän soveltamiseen Azoreille suuntautuvaan tai sieltä lähtevään liikenteeseen, ei vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Näin ollen ei ole tarpeen vastata Portugalin viranomaisten esittämään perusteluun, joka koskee kyseisen järjestelmän soveltamista Azoreille suuntautuvaan tai sieltä lähtevään liikenteeseen.

(37) On kuitenkin todennäköistä, että koska lentoliikenne vapautettiin Azoreiden saarilla yhteisön lentoliikenteen harjoittajien pääsystä yhteisön sisäisille lentoreiteille 23 päivänä heinäkuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2408/92, sellaisena kuin se on muutettuna Itävallan, Suomen ja Ruotsin liittymisasiakirjalla, 1 artiklan 4 kohdan nojalla ([20]) 1 päivästä heinäkuuta 1998, yhteisön sisäinen lentoliikenne ([21]) Azoreiden lentoasemien ja muiden yhteisön lentoasemien välillä lisääntyy. Näin ollen kyseistä valtion toimenpidettä voidaan tarkastella perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdan ja 86 artiklan nojalla.

(38) Muun kotimaanliikenteen osalta Portugalin viranomaiset esittävät, että kotimaanlennot ovat niin lyhyitä, että laskeutumismaksujen osuus kuljetuskustannuksista muodostuisi liian korkeaksi ilman alennuksia. Maksu kuitenkin lasketaan lentokoneen painon eikä lentoetäisyyden mukaan.

(39) Jos tätä perustelua noudatettaisiin, Portugalista lähteviin ja Madridiin, Sevillaan, Malagaan ja Santiagoon suuntautuviin lentoihin pitäisi myös soveltaa tätä alennusta, koska nämä kaupungit sijaitsevat kotimaanlentoja vastaavien etäisyyksien päässä. Etäisyys olisi siis otettava huomioon maksuja laskettaessa.

(40) Näin ollen myös se, että ANA:n asemassa oleva yritys soveltaa erilaisia ehtoja eri kauppakumppanien samankaltaisiin suorituksiin mannermaalla sijaitsevilta Portugalin lentoasemilta lähtevien tai sinne suuntautuvien lentojen osalta ja asettaa kauppakumppanit näin epäedulliseen kilpailuasemaan, on 86 artiklan toisen kohdan c alakohdan mukaista määräävän aseman väärinkäyttöä.

c) **90 artiklan 2 kohta**

(41) Portugalin viranomaiset eivät ole vedonneet perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuun poikkeukseen perustellakseen tämän laskeutumismaksujen alennusjärjestelmän käyttöön ottoa ja ylläpitämistä.

(42) Komissio katsoo, että kyseisessä tapauksessa kilpailusääntöjen soveltaminen ei estä sen ANA:lle annetun erityistehtävän hoitamista, jonka perusteella se vastaa Portugalin lentoasemien kunnossapidosta ja käytöstä. Niiden soveltaminen ei myöskään estä lentoyhtiölle kuuluvan erityisen julkisen palvelun tehtävän suorittamista. Asetuksen (ETY) N:o 2408/92 4 artiklassa on nimenomaisesti määritelty ne edellytykset ja yksityiskohtaiset säännöt, joiden perusteella jäsenvaltio voi asettaa yhteisön sisäistä säännöllistä lentoliikennettä koskevan julkisen palvelun velvoitteen.

(43) Näin ollen perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohdan poikkeusta ei sovelleta.

d) **Päätelmät**

(44) Edellä esitetystä tarkastelusta ilmenee, että ANA:n soveltama laskeutumismaksujen alennusjärjestelmä merkitsee sitä, että samanlaisista kiitoteihin, rullausteihin, asematasoon ja lähestymislennonjohtoon liittyvistä palveluista veloitetaan eri maksua kuukausittaisten laskeutumisten määrän tai lennon lähtöpaikan perusteella (kotimaanlento tai yhteisön sisäinen lento) ilman objektiivista perustetta.

(45) Edellä esitetyn perusteella komissio katsoo, että johdanto-osan 1 ja 2 kappaleessa tarkoitetulla valtion toimenpiteellä, koska sillä velvoitetaan julkinen yritys ANA soveltamaan kyseistä järjestelmää, rikotaan perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohtaa ja 86 artiklaa siltä osin kuin järjestelmää sovelletaan mannermaalla sijaitsevilla Portugalin lentoasemilla.

ON TEHNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Lissabonin, Porton ja Faron lentoasemilla käyttöön otettu laskeutumismaksujen alennusjärjestelmä ja maksujen mukauttaminen lennon lähtöpaikan perusteella, joista on säädetty 21 päivänä maaliskuuta 1990 annetulla asetuksella (decreto-lei) 102/90, 29 päivänä kesäkuuta 1991 annetulla säädöksellä (decreto regulamentar) 38/91 ja 23 päivänä kesäkuuta 1998 tehdyllä ministeriön päätöksellä (portaria) 352/98, ovat perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdan, yhdessä 86 artiklan kanssa, vastaisia.

2 artikla

Portugalin on lopetettava 1 artiklassa tarkoitettu rikkominen ja ilmoitettava komissiolle kahden kuukauden kuluessa päätöksen tiedoksi antamisesta sen noudattamiseksi toteuttamansa toimenpiteet.

([20]) EYVL L 240, 24.8.1992, s. 8

([21]) Official airline guidessa (OAG) marraskuussa 1998 julkaistujen tietojen mukaan Azoreiden lentoasemien ja yhteisön muiden jäsenvaltioiden kuin Portugalin lentoasemien välillä ei ole vielä yhtään säännöllistä suoraa lentoyhteyttä.

3 artikla

Tämä päätös on osoitettu Portugalin tasavallalle.

Tehty Brysselissä 10 päivänä helmikuuta 1999.

Komission puolesta
Karel VAN MIERT
Komission jäsen