JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
SIEGBERT ALBER
6 päivänä maaliskuuta 2001 [1]

I Johdanto

1. Esillä oleva jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely koskee Portugalin lainsäädäntöä, jonka mukaan yhteisön sisäisillä lennoilla on maksettava suurempia matkustajapalveluja ja turvallisuusmaksuja kuin kotimaanlennoilla.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Yhteisön säännökset ja määräykset*

2. Palvelujen tarjoamisen vapauteen liikenteen alalla sovelletaan EY:n perustamissopimuksen 61 artiklan 1 kohdan (josta on muutettuna tullut EY 51 artiklan 1 kohta) mukaan liikennettä koskevan osaston määräyksiä. EY:n perustamissopimuksen 84 artiklan 2 kohdan (josta on tullut EY 80 artiklan 2 kohta) mukaan neuvosto voi päättää, annetaanko lentoliikennettä koskevia aiheellisia säännöksiä sekä missä laajuudessa ja mitä menettelyä noudattaen niitä annetaan.

3. Yhteisön lentoliikenteen harjoittajien pääsystä yhteisön sisäisen lentoliikenteen reiteille 23 päivänä heinäkuuta 1992 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 2408/92 pohjautuu edellä mainitulle oikeusperustalle. [2] Kyseisen asetuksen 3 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jollei tässä asetuksessa toisin säädetä, jäsenvaltioiden on sallittava yhteisössä toimivien lentoliikenteen harjoittajien käyttää liikenneoikeuksia yhteisön sisäisillä reiteillä."

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

2 — EYVL L 240, s. 8.

B *Portugalin lainsäädäntö*

1) Matkustajapalvelumaksua koskevat säännökset

a) Maaliskuun 21. päivänä 1990 annettu Decreto-Lei-asetus nro 102/90

4. Decreto-Lei nro 102/90 muodostaa oikeusperustan sille, että Portugalin ilmailuviranomaisen Empresa Pública Aeroportos e Navegação Aérean (jäljempänä ANA, E.P.) hallinnoimilla lentoasemilla peritään erisuuruisia maksuja. Decreto-Lein 18 §:n mukaan maksujen suuruus vahvistetaan liikenneministeriön päätöksillä. Decreto-Lein 30 §:ssä säädetään, että eri maksulajit voidaan vahvistaa Decreto Regulamentar -asetuksella.

b) Heinäkuun 29. päivänä 1991 annettu Decreto Regulamentar -asetus nro 38/91 (sellaisena kuin se on muutettuna 12.9.1995 annetulla Decreto Regulamentarilla nro 24/95)

5. Kaikilta matkustajilta perittävästä matkustajapalvelumaksusta säädetään Decreto Regulamentarin nro 38/91 10 §:n 1 momentissa. Maksu on erisuuruinen kansainvälisillä ja kotimaanlennoilla.

c) Soveltamispäätökset

6. Kesäkuun 8. päivänä 1995 annetussa Portariassa (ministeriön päätös) nro 555/95 vahvistetaan erisuuruinen matkustajapalvelumaksu mannermaalla ja Azoreilla sijaitseville lentoasemille seuraavasti:

Kotimaanlennot
580,00 PTE (Lissabon, Porto, Faro)
510,00 PTE (Azorit)

Kansainväliset lennot
1 550,00 PTE (Lissabon, Porto, Faro)
1 385,00 PTE (Azorit)

Maksuja nostettiin 12.5.1997 tehdyllä päätöksellä nro 310/97 seuraavasti:

Kotimaanlennot
591,00 PTE (Lissabon, Porto, Faro)
580,00 PTE (Azorit)

Kansainväliset lennot
1 619,00 PTE (Lissabon, Porto, Faro)
1 601,00 PTE (Azorit)

2) Turvallisuusmaksua koskevat säännökset

a) Maaliskuun 8. päivänä 1991 annettu Decreto-Lei-asetus nro 102/91

7. Decreto-Lein nro 102/91 2 §:n 1 momentissa säädetään jokaiselta lentomatkustajalta perittävästä turvallisuusmaksusta. Asetuksen 2 §:n 2 momentissa todetaan, että maksun suuruus määräytyy kyseisen lennon luonteen perusteella.

b) Soveltamispäätökset

8. Liikenneministeriö määräsi 22.12.1992 tekemällään päätöksellä nro 1172/92 maksun suuruudeksi 200 PTE kotimaanlennoilla ja 400 PTE kansainvälisillä lennoilla. Huhtikuun 16. päivänä 1998 tehdyllä päätöksellä nro 240/98 otettiin käyttöön kolmeen eri suuruusluokkaan porrastettu maksu:

Paikalliset lennot	250 PTE
Yhteisön sisäiset lennot	550 PTE
Kansainväliset lennot	750 PTE

Paikallisia lentoja ovat Portugalin mannermaalla sijaitsevien ja Azoreiden ja Madeiran autonomisilla alueilla sijaitsevien lentoasemien väliset tai näillä alueilla sijaitsevien lentoasemien väliset lennot tai näillä alueilla sijaitsevien ja muiden lentoasemien väliset lennot siltä osin kuin ne on toimivaltaisen ministeriön ohjeella luokiteltu paikallisiksi lennoiksi.

Yhteisön sisäisiä lentoja ovat Portugalin alueen ja yhteisön muiden jäsenvaltioiden alueiden väliset lennot sekä Portugalin alueella sijaitsevien lentoasemien väliset lennot siltä osin kuin niitä ei ole luokiteltu paikallisiksi lennoiksi.

Kansainvälisiä lentoja ovat Portugalin alueen ja muiden sellaisten valtioiden alueiden väliset lennot, jotka eivät ole yhteisön jäseniä.

III Asian käsittely

9. Komissio totesi 11.12.1996 päivätyssä kirjeessään, että Portugalin lentoasemilta yhteisön jäsenmaihin suuntautuvilla lennoilla peritään suurempia matkustajapalvelu- ja turvallisuusmaksuja kuin kotimaanlennoilla. Komissio katsoi, että erisuuruisten maksujen periminen on ristiriidassa EY:n perustamissopimuksen 59 artiklassa (josta on muutettuna tullut EY 49 artikla) ja EY:n perustamissopimuksen 62 artiklassa (kumottu Amsterdamin sopimuksella) vahvistetun

palvelujen tarjoamisen vapauden, asetuksen N:o 2408/92 sekä EY:n perustamissopimuksen 8 a artiklassa (josta on muutettuna tullut EY 18 artikla) vahvistetun oikeuden kanssa, jonka mukaan jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella.

10. Portugalin tasavalta perusteli 17.3.1997 antamassaan vastauksessa erisuuruisia maksuja kansainvälisillä lennoilla vaadittavista palveluista aiheutuvilla suuremmilla kustannuksilla sekä Azoreiden ja Madeiran autonomisten alueiden saaristoluonteesta johtuvilla erityispiirteillä.

11. Komissio antoi 30.6.1998 päivätyssä kirjeessään Portugalin tasavallalle perustellun lausunnon, jossa se toistamiseen totesi Portugalin lainsäädännön olevan ristiriidassa asetuksen N:o 2408/92 3 artiklan 1 kohdan kanssa, jolla toteutettiin palvelujen tarjoamisen vapautta koskeva periaate lentoliikenteen alalla.

12. Portugalin hallitus ei vastannut tähän perusteltuun lausuntoon. Riidanalaisia säännöksiä ei myöskään muutettu komission vaatimusten mukaisesti.

IV Asianosaisten vaatimukset

13. Komissio nosti 26.2.1999 nyt käsiteltävänä olevan kanteen. Komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

1) toteaa, että Portugalin tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 59 artiklan ja asetuksen N:o 2408/92 3 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on

— pysyttänyt voimassa 29.7.1991 annetun Decreto Regulamentarin (asetus) nro 38/91 10 §:ään sisältyvän säännöksen, jonka mukaan Portugalista muihin jäsenvaltioihin suuntautuvilla lennoilla on maksettava suurempia maksuja kuin kotimaanlennoilla, ja

— pysyttänyt voimassa 8.3.1991 annettuun Decreto-Lei-asetukseen nro 102/91 sisältyvän säännöksen, joka on pantu täytäntöön myöhemmin tehdyillä soveltamispäätöksillä ja jonka mukaan Portugalista muihin jäsenvaltioihin suuntautuvilla lennoilla on maksettava suurempia maksuja kuin tietyillä kotimaanlennoilla,

2) velvoittaa Portugalin tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

14. Portugalin tasavalta vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

1) hylkää kanteen perusteettomana ja

2) velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

V Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

15. Komission näkemyksen mukaan Portugalin lainsäädäntö on asetuksen N:o 2408/92 3 artiklan 1 kohdan vastainen, koska Decreto Regulamentarin nro 38/91 10 §:ään sisältyvän säännöksen ja Decreto-Lei-asetukseen nro 102/91 sisältyvän säännöksen sekä siihen liittyvien soveltamispäätösten mukaan yhteisön sisäisillä lennoilla peritään suurempia maksuja kuin kotimaanlennoilla. Komissio katsoo, että asetuksen N:o 2408/92 3 artiklan 1 kohtaa on tulkittava EY:n perustamissopimuksen 59 artiklassa (josta on muutettuna tullut EY 49 artikla) vahvistetun palvelujen tarjoamisen vapautta koskevan periaatteen mukaisesti.

16. Komission mukaan palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien säännösten ja määräysten soveltamisala ulotettiin myös lentoliikenteeseen vuonna 1992 annetulla niin sanotulla kolmannella vapautuspaketilla, johon sisältyy lentoliikennettä koskevia säännöksiä ja johon myös asetus N:o 2408/92 kuuluu. Niiden mukainen palvelujen tarjoamisen vapauden periaate on sisällöltään laajempialainen kuin pelkkä kansalaisuuteen tai kansallisuuteen perustuvan syrjinnän kielto. Kaikenlaisia kyseiseen vapauteen kohdistuvia rajoituksia on lisäksi pidettävä kiellettyinä, mikäli niitä ei voida perustella yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä ja mikäli ne eivät ole suhteellisuusperiaatteen mukaisia.

17. Yhteisön oikeussääntöjä tulkitessaan komissio on tukeutunut yhteisöjen tuomioistuimen aiemmin antamiin tuomioihin, jotka koskevat palvelujen tarjoamisen vapauden soveltamista meriliikenteeseen. Varsinkin asiassa C-381/93 antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin on korostanut sitä, että jotta yhtenäismarkkinat ja niiden tavoitteet voidaan toteuttaa, on palvelujen tarjoamisen vapauden vastaista soveltaa sellaista kansallista lainsäädäntöä, jonka vaikutuksesta palvelujen tarjoaminen jäsenvaltioiden välillä on vaikeampaa kuin pelkästään jäsenvaltioiden sisällä. [3]

3 — Asia C-381/93, komissio v. Ranska, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-5145, 17 kohta; Kok. Ep. XVI, s. 225).

18. Komission näkemyksen mukaan Portugalin hallitus ei ole esittänyt mitään sellaisia oikeuskäytännössä mainittuja yleistä etua koskevia pakottavia syitä, joilla se voisi perustella erisuuruisten maksujen perimistä yhteisön sisäisillä lennoilla ja kotimaanlennoilla. Portugalin hallitus on perustellut hintojen välisiä eroja kansainvälisistä lennoista aiheutuvilla korkeammilla kustannuksilla. Turvallisuusmaksujen osalta Portugalin hallitus ei ole kuitenkaan esittänyt syitä siihen, miksi yhteisön sisäisillä lennoilla tarvittaisiin kalliimpia tarkastuksia. Portugalin hallitus ei ole myöskään esittänyt selvitystä siitä, millä perusteella 100 prosentin eroa turvallisuusmaksuissa ja 300 prosentin eroa matkustajapalvelumaksuissa voitaisiin pitää suhteellisuusperiaatteen mukaisena.

19. Portugalin väitettä siitä, että kyseisen sääntelyn tavoitteena olisi Azoreiden ja Madeiran saaristoalueiden kehityksen edistäminen, ei voida pitää perusteluna erisuuruisille maksujärjestelmille. Kyseinen tavoite voitaisiin saavuttaa myös asetuksen N:o 2408/92 4 artiklan 1 kohdan f ja h alakohdan mukaisesti vastaavia reittejä liikennöiville lentoliikenteen harjoittajille maksettavilla korvauksilla. Tätä mahdollisuutta Portugali käyttääkin jo hyväkseen. Riidanalaisilla säännöksillä ylitettäisiin lisäksi se, mikä on tarpeen tavoitteen saavuttamiseksi, koska niillä suositaan kaikkia kotimaan lentoja, eikä ainoastaan mannermaan ja saaristoalueiden välisiä yhteyksiä.

20. Portugalin hallitus huomauttaa aluksi, että komissio käytti Portugalin lentoasemilla perittävien laskeutumismaksujen osalta EY:n perustamissopimuksen 90 artiklan 3 kohdan (josta on tullut EY 86 artiklan 3 kohta) mukaista menettelyä ja teki Portugalin tasavallalle osoitetun päätöksen.[4] Ei olisi ymmärrettävää, että komissio olisi nyt tarkasteltavana olevassa samankaltaisessa tapauksessa käyttänyt toista menettelytapaa ja saattanut asian suoraan yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi, vaikka oikeudenkäyntimenettelyn tulisi olla viimeinen keino. Komissio ei ole myöskään esittänyt selvitystä siitä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt muita vastaavanlaista maksujärjestelmää soveltavia jäsenvaltioita vastaan.

21. Portugalin hallituksen näkemyksen mukaan asetuksen N:o 2408/92 3 artiklan 1 kohdassa säädetään ainoastaan yhteisön sisämarkkinoille pääsyn vapautta koskevasta periaatteesta lentoliikenteen osalta. Portugalin maksusäännökset eivät kuitenkaan rajoita kyseistä markkinoille pääsyä, vaan ne ovat pikemminkin tämän vapauden käyttämistä koskevia ehtoja. Asetusta N:o 2408/92 ei sovelleta tällaisiin säännöksiin.

22. Yhteisö voi esittää kyseisen oikeuden käyttämisen ehtoihin liittyviä vaatimuksia vain antamalla lainsäädännön yhdenmukaistamista koskevan direktiivin. Komis-

4 — EY:n perustamissopimuksen 90 artiklan soveltamismenettelystä 10 päivänä helmikuuta 1999 tehty komission päätös (IV/35.70, K(1999) 243, EYVL L 69, s. 31). Portugalin kyseistä päätöstä vastaan nostama kanne on vireillä numerolla C-163/99. Julkisasiamies Mischo on antanut asiassa ratkaisuehdotuksensa 19.10.2000.

sion ehdotus 23.4.1997 neuvoston direktiiviksi lentoasemamaksuista [5] ei ole kuitenkaan tähän mennessä edennyt luonnosvaihetta pitemmälle. Se, että ainoastaan Portugalin säännökset kyseenalaistetaan, johtaa kilpailun vääristymiseen.

23. Sekä turvatarkastuksista perittävien maksujen että matkustajapalvelumaksujen suuruus määräytyy yksinomaan lennon määräpaikan mukaan. Mitään lentoliikenteen harjoittajien kansallisuuteen tai siihen, kuka palveluja tarjoaa, perustuvaa erottelua ei tehdä. Näin ollen kyse ei ole toimijoiden kansalaisuuteen tai kansallisuuteen perustuvasta syrjinnästä.

24. Vaikka riidanalainen maksujärjestelmä rajoittaisikin palvelujen tarjoamisen vapautta, kyseistä rajoitusta voitaisiin kuitenkin Portugalin hallituksen mukaan pitää perusteltuna, koska kansainvälisillä lennoilla tarvitaan erikoislaitteita rajanylitys- ja läpikulkuliikennettä varten.

25. Alhaisemmat maksut perustuvat Portugalin hallituksen mukaan lisäksi siihen, että kyseiset lennot ovat yleensä lyhyempiä ja niiden hinnat vastaavasti edullisempia.

5 — Komission ehdotus 23.4.1997 neuvoston direktiiviksi lentoasemamaksuista (KOM/97/0154 lopullinen, EYVL C 257, s. 2, sellaisena kuin se on muutettuna ehdotuksella 14.9.1998, KOM/98/0509 lopullinen, EYVL C 319, s. 4).

VI Lausunto

1) *Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn valinta*

26. Ensinnäkin on hylättävä Portugalin hallituksen väite, jonka mukaan komission olisi jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn aloittamisen sijaan pitänyt tehdä EY:n perustamissopimuksen 90 artiklan 3 kohdan mukainen päätös. Komissiolla on harkintavaltaa arvioidessaan sitä, onko syytä aloittaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely ja valita ajankohta, jolloin se ryhtyy kyseisiin toimenpiteisiin. [6] Tähän valintaan johtaneita syitä ei voida valvoa tuomioistuimessa. [7] Se, että komissio ryhtyy Portugalin lainsäädäntöä vastaan matkustajapalvelu- ja turvallisuusmaksujen osalta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn, mutta tekee laskeutumismaksujen suhteen EY:n perustamissopimuksen 90 artiklan 3 kohdan (josta on tullut EY 86 artiklan 3 kohta) mukaisen päätöksen, on komission omassa harkinnassa. Komissio ei ole velvollinen erittelemään tarkemmin kyseisen valinnan perusteita. Yhteisöjen tuomioistuin tutkii ainoastaan, voidaanko valittua menettelyä käyttää väitettyä rikkomista vastaan. Tältä osin on todettava, että komission valitsema jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely on kaikissa olosuhteissa laillinen menettelytapa sen arvioimiseksi, ovatko Portugalin säännökset, jotka koskevat matkustajapalvelu- ja turvallisuusmaksuja, yhteisön oikeuden mukaisia.

6 — Asia C-35/96, komissio v. Italia, tuomio 18.6.1998 (Kok. 1998, s. I-3851, 27 kohta) ja asia 247/87, Star Fruit v. komissio, tuomio 14.2.1989 (Kok. 1989, s. 291, 11 kohta).

7 — Ks. julkisasiamies Mischon 19.10.2001 antama ratkaisuehdotus asiassa C-163/99, Portugali v. komissio (Kok. 2001, s. I-2613, s. I-2618, ratkaisuehdotuksen 33 kohta).

2) *Palvelujen tarjoamisen vapauden soveltaminen lentoliikenteeseen*

27. Tässä yhteydessä on aiheellista tarkastella komission nostaman kanteen perusteluita. Komissio väittää, että Portugali on rikkonut asetuksen N:o 2408/92 3 artiklaa ja siihen liittyen loukannut palvelujen tarjoamisen vapautta koskevaa periaatetta. EY:n perustamissopimuksen 61 artiklan 1 kohdan (josta on muutettuna tullut EY 51 artiklan 1 kohta) mukaan palvelujen tarjoamisen vapauteen liikenteen alalla sovelletaan liikennettä koskevan osaston määräyksiä. Tästä rajoituksesta seuraa, että EY:n perustamissopimuksen 59 artiklassa (josta on muutettuna tullut EY 49 artikla) vahvistettu tavoite palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitusten poistamisesta siirtymäkauden aikana on saavutettava liikenteen alalla EY:n perustamissopimuksen 74 artiklassa (josta on tullut EY 70 artikla) ja EY:n perustamissopimuksen 75 artiklassa (josta on muutettuna tullut EY 71 artikla) määritellyllä yhteisellä liikennepolitiikalla. [8] Siirtymäkauden päättymisenkään jälkeen EY:n perustamissopimuksen 59 ja 60 artiklan (joista on muutettuina tullut EY 49 ja 50 artikla) määräykset eivät yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan ole välittömästi sovellettavia liikenteen alalla. [9]

28. Lentoliikenteen osalta on lisäksi otettava huomioon EY:n perustamissopimuksen 84 artiklan 2 kohta (josta on muutettuna tullut EY 80 artiklan 2 kohta), jonka mukaan neuvosto päättää, annetaanko lentoliikennettä koskevia aiheellisia säännöksiä sekä missä laajuudessa ja mitä menettelyä noudattaen niitä annetaan. Näin ollen liikennepolitiikkaa koskevat säännökset ovat sovellettavissa lentoliikenteeseen ainoastaan neuvoston määrittelemissä puitteissa.

29. Neuvosto antoi tämän säännöksen nojalla 23 päivänä heinäkuuta 1992 asetuksen N:o 2408/92 yhteisön lentoliikenteen harjoittajien pääsystä yhteisön sisäisen lentoliikenteen reiteille. [10] Edellä 3 kohdassa mainitussa kyseisen asetuksen 3 artiklassa annetaan yhteisössä toimiville lentoliikenteen harjoittajille oikeus käyttää liikenneoikeuksia yhteisön sisäisillä reiteillä.

30. Komission näkemyksen mukaan edellä mainitulla säännöksellä toteutetaan palvelujen tarjoamisen vapaus koko lentoliikenteen osalta. Arvioinnissaan komissio tukeutuu pääasiallisesti yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa Air Inter vastaan komissio antamaan tuomioon. [11] Portugalin hallitus katsoo sitä vastoin, että asetuksessa N:o 2408/92 säädetään ainoastaan liikenneoikeuksien saamisesta, eikä niiden käyttämisestä. Matkustajapalvelu- ja turvallisuusmaksuja käsittelevät säännökset koskevat kuitenkin liikenneoikeuksien käyttämistä, eivätkä ne siten kuulu asetuksen N:o 2408/92 soveltamisalaan. Näin ollen on tutkittava, missä määrin palvelujen tarjoamisen vapautta koskevia oikeussääntöjä on asetuksen N:o 2408/92 mukaan sovellettava lentoliikenteen alalla.

31. Yhteisöjen tuomioistuin on ilmaissut kantansa tähän kysymykseen ensimmäisen kerran 18.1.2001 antamassaan tuomiossa. Asetuksen N:o 2408/92 ensimmäiseen, toiseen ja yhdeksänteentoista perustelukappaleeseen viitaten yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että asetuksen tar-

8 — Asia C-18/93, Corsica Ferries, tuomio 17.5.1994 (Kok. 1994, s. I-1783, 24 kohta).

9 — Asia 13/83, parlamentti v. neuvosto, tuomio 22.5.1985 (Kok. 1985, s. 1513, 63 kohta).

10 — Mainittu edellä alaviitteessä 2.

11 — Asia T-260/94, Air Inter v. komissio, tuomio 19.6.1997 (Kok. 1997, s. II-997).

koituksena on määritellä erityisesti palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen soveltamista koskevat säännöt lentoliikenteen alalla, jotta kaikkia markkinoille pääsyyn liittyviä kysymyksiä käsiteltäisiin samassa asetuksessa. [12] Näin ollen komissio noudatti julkisasiamies Cosmasin kyseisessä asiassa antamaa ratkaisuehdotusta. [13]

32. Mielestäni tällaista näkökantaa on pidettävä oikeana. Tosin ainakaan asetuksen N:o 2408/92 säädösosassa ei nimenomaisesti viitata EY:n perustamissopimuksen 59 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen (joista on muutettuna tullut EY 49 artikla ja sitä seuraavat artiklat) sisältämiin määräyksiin. Tältä osin komission vertailukohtana esille tuoma meriliikennettä koskeva lainsäädäntö on yksiselitteisempi kuin lentoliikennettä koskevat säännökset. Palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen soveltamisesta jäsenvaltioiden väliseen meriliikenteeseen sekä jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden väliseen meriliikenteeseen annetun neuvoston asetuksen N:o 4055/86 tässä suhteessa merkityksellisen 1 artiklan 1 kohdassa [14] säädetään seuraavaa:

"Vapaus tarjota jäsenvaltioiden välisiä merikuljetuspalveluja sekä jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välisiä meriliikenteen alan palveluja koskee niitä jäsenvaltioiden kansalaisia, jotka ovat muusta jäsenvaltiosta kuin se, jolle palvelut on tarkoitettu."

33. Asetuksessa säädetään näin ollen yksiselitteisesti, että palvelujen tarjoamisen vapaudesta annetut määräykset koskevat yhteisön sisäistä meriliikennettä. Lisäksi asetuksen N:o 4055/86 8 artiklassa ulotetaan EY:n perustamissopimuksen 60 artiklan kolmannen kohdan (josta on tullut EY 50 artiklan kolmas kohta) määräykset koskemaan meriliikennettä. Lopuksi asetuksen N:o 4055/86 1 artiklan 3 kohdassa säädetään, että EY:n perustamissopimuksen 55—58 ja 62 artiklaa (joista on osittain muutettuina tullut EY 45—48 artikla; EY:n perustamissopimuksen 62 artikla on kumottu). Edellä mainittujen asetuksen N:o 4055/86 sisältämien säännösten perusteella yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että asetuksen N:o 4055/86 nojalla palvelujen tarjoamisen vapauden periaatetta sovelletaan meriliikenteeseen. [15]

34. Asetuksessa N:o 2408/92 palvelujen käsite mainitaan sitä vastoin ainoastaan toisessa perustelukappaleessa. Kyseisessä perustelukappaleessa toistetaan EY:n perustamissopimuksen 7 a artiklan (josta on muutettuna tullut EY 14 artikla) määritelmä sisämarkkinoiden käsitteestä. Asetuksen N:o 2408/92 toista perustelukappaletta on kuitenkin tarkasteltava yhdessä ensimmäisen perustelukappaleen kanssa, jonka mukaan "on tärkeää luoda lentoliikennepolitiikka 31 päivään joulukuuta 1992 mennessä sisämarkkinoiden toteuttamiseksi — —." Tästä seuraa, että asetuksen N:o 2408/92 tavoitteena on sisämarkkinoiden luominen lentoliikenteen alalle. Sisämarkkinoihin sisältyy myös vaatimus palvelujen vapaan liikkuvuuden takaamisesta, kuten EY:n perustamissopimuksen 7 a artiklasta (josta on

12 — Asia C-361/98, Italia v. komissio, tuomio 18.1.2001 (Kok. 2001, s. I-385, 32 kohta).

13 — Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 16.5.2000 asiassa C-361/98, Italia v. komissio (Kok. 2001, s. I-385, s. I-387, 47 ja 48 kohta).

14 — EYVL L 378, s. 1.

15 — Edellä alaviitteessä 3 mainittu asia C-381/93, komissio v. Ranska, tuomion 11 ja 12 kohta.

muutettuna tullut EY 14 artikla) käy ilmi. Asetuksen N:o 2408/92 kaksi ensimmäistä perustelukappaletta vahvistavat, että lainsäätäjä pyrki kyseisellä asetuksella toteuttamaan palvelujen tarjoamisen vapauden lentoliikenteen alalla.

35. Lisäksi kyseisen asetuksen 19. perustelukappaleessa todetaan seuraavaa: "on aiheellista käsitellä kaikkia markkinoille pääsyyn liittyviä kysymyksiä samassa asetuksessa".

36. Kyseinen perustelukappale liittyy asetuksen 3 artiklan sisältämiin säännöksiin. Kuten tämän ratkaisuehdotuksen 3 kohdassa on jo mainittu, kyseisessä artiklassa todetaan seuraavaa: "Jollei tässä asetuksessa toisin säädetä, jäsenvaltioiden on sallittava yhteisössä toimivien lentoliikenteen harjoittajien käyttää liikenneoikeuksia yhteisön sisäisillä reiteillä."

37. Tämän säännöksen sanamuodon ja edellä 32 kohdassa mainitun asetuksen N:o 4055/86 1 artiklan 1 kohdan sanamuodon vertaaminen osoittaa, että meriliikennettä koskevat säännökset ovat yksiselitteisempiä kuin lentoliikennettä koskevat. Asetuksen N:o 2408/92 19. perustelukappaleen ja 3 artiklan 1 kohdan perusteella voidaan kuitenkin tehdä sellainen johtopäätös, että lainsäätäjän tarkoituksena on joka tapauksessa ollut palvelujen vapaan liikkuvuuden periaatteen toteuttaminen lentoliikenteen alalla siten, että toimijoille taataan pääsy lentopalvelumarkkinoille.

38. Tällaista tulkintaa tukee myös viittaus asetuksen N:o 2408/92 kolmanteen perustelukappaleeseen. Kyseisessä perustelukappaleessa mainitaan, että 14.12.1987 annettu neuvoston päätös N:o 87/602/ETY [16] sekä 24.7.1990 annettu neuvoston asetus N:o 2343/90 [17] ovat "ensimmäinen askel sisämarkkinoiden toteuttamisessa mitä tulee yhteisön sisäisen lentoliikenteen harjoittajien pääsyyn yhteisön sisäisille säännöllisen lentoliikenteen reiteille". Tästä seuraa, että asetusta N:o 2408/92 on pidettävä lisäaskeleena markkinoille pääsyn vapauttamisessa ja siten sisämarkkinoiden luomisessa.

39. Tähän asti Portugalin hallitus on samaa mieltä asetuksen N:o 2408/92 tulkinnasta. Portugalin hallitus katsoo kuitenkin, että asetuksessa säädetään ainoastaan markkinoille pääsystä, eikä palvelujen tarjoamisen vapauden käyttämisestä eli niistä ehdoista, jotka koskevat liikenneoikeuksien harjoittamista ja käyttämistä. Näin ollen palvelujen tarjoamisen vapautta ei ole toteutettu asetuksella N:o 2408/92 lentoliikenteen alalla kokonaan, vaan ainoastaan osittain. Lentokenttämaksuja koskeva kansallinen

16 — Matkustajakapasiteetin jakamisesta jäsenvaltioiden välisessä säännöllisessä lentoliikenteessä ja lentoliikenteen harjoittajien pääsystä jäsenvaltioiden välisille säännöllisen lentoliikenteen reiteille 14 päivänä joulukuuta 1987 annettu neuvoston päätös N:o 87/602/ETY (EYVL L 374, s. 19).

17 — Lentoliikenteen harjoittajien pääsystä yhteisön sisäisille säännöllisen lentoliikenteen reiteille ja jäsenvaltioiden välisen säännöllisen lentoliikenteen matkustajakapasiteetin jakamisesta lentoliikenteen harjoittajien kesken 24 päivänä heinäkuuta 1990 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 2343/90 (EYVL L 217, s. 8).

lainsäädäntö, jota sovelletaan ilman syrjintää kotimaisiin ja muiden jäsenvaltioiden yrityksiin, ei kuitenkaan rajoita liikenneoikeuksien saamista eikä liikenneoikeuksien käyttämistä. Näin ollen yhteisön oikeutta ei ole rikottu.

40. Portugalin hallituksen esittämä erottelu liikenneoikeuksien saamista koskevien ja kyseisten oikeuksien käyttämistä koskevien säännösten välillä ei kuitenkaan vaikuta asetuksen sisällön mukaiselta. Tosin asetuksen nimeen, kolmanteen, kahdeksanteentoista ja yhdeksänteentoista perustelukappaleeseen sekä 1 artiklan 1 kohtaan, 3 artiklan 4 kohtaan ja 4 artiklan 1 kohdan d alakohtaan sisältyy maininta liikenneoikeuksien saamisesta. Liikenneoikeuksien käyttämisestä säädetään kuitenkin asetuksen 3 artiklan 1 kohdassa, 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa, 8 artiklan 2 kohdassa ja 9 artiklan 1 kohdassa. Täten asetus koskee sekä liikenneoikeuksien saamista että niiden käyttämistä.

41. Mikäli asetuksen sitä vastoin katsotaan sisältävän sekä liikenneoikeuksien saamista että niiden käyttämistä koskevia säännöksiä, sen on katsottava kattavan tyhjentävästi palvelujen tarjoamisen vapautta lentoliikenteen alalla. Tällainen tulkinta vastaa asetuksen kahdessa ensimmäisessä perustelukappaleessa esitettyä päämäärää sisämarkkinoiden luomisesta lentoliikenteen alalle. Tästä seuraa, että palvelujen tarjoamisen vapauden periaate on toteutettu asetuksella N:o 2408/92 koko lentoliikenteen alalla.

3) *Palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitukset*

42. Koska edellä on todettu, että palvelujen tarjoamisen vapauden periaatetta sovelletaan lentoliikenteen alalla, on seuraavaksi tutkittava, missä määrin komission arvostelema Portugalin lainsäädäntö rajoittaa kyseistä vapautta.

43. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on asiassa Mediawet antamassaan tuomiossa korostanut, EY:n perustamissopimuksen 59 artiklassa (josta on muutettuna tullut EY 49 artikla) kielletään soveltamasta sellaista kansallista lainsäädäntöä, jossa ilman objektiivista oikeuttamisperustetta rajoitetaan palvelujen tarjoajan mahdollisuutta toteuttaa palvelujen tarjoamisen vapautta.[18] Yhteisöjen tuomioistuin on näin ollen selventänyt, että EY:n perustamissopimuksen 59 artiklassa (josta on muutettuna tullut EY 49 artikla) vahvistetut takeet ovat vaikutuksiltaan laaja-alaisempia kuin pelkkä kansalaisuuteen tai kansallisuuteen perustuvan syrjinnän kielto. Portugalin hallituksen väite siitä, että riitautetut säännökset eivät liity palvelujen tarjoajan kansalaisuuteen tai kansallisuuteen, vaan lennon määräpaikkaan, on näin ollen hylättävä merkityksettömänä.

44. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan palvelujen tarjoamisen

18 — Asia C-288/89, Collectieve Antennevoorziening Gouda (Mediawet), tuomio 25.7.1991 (Kok. 1991, s. I-4007, 12 kohta ja sitä seuraava kohta; Kok. Ep. XI, s. 343). Ks. myös edellä alaviitteessä 15 mainittu asia C-381/93, tuomion 17 kohta; asia C-3/95, Reisebüro Broede, tuomio 12.12.1996 (Kok. 1996, s. I-6511, 25 kohta) ja asia C-58/98, Corsten, tuomio 3.10.2000 (Kok. 2000, s. I-7919, 33 kohta).

vapautta rajoitetaan, mikäli jäsenvaltioiden rajat ylittävä palvelusuoritus muodostuu kyseisen toimenpiteen takia kalliimmaksi kuin vastaava kotimainen palvelusuoritus.[19] Esillä olevassa tapauksessa on kyse lentopalvelusuorituksista ja matkustajaselvityksen yhteydessä matkustajille tarjottavista palveluista aiheutuvista maksuista. Riidanalaisten Portugalin säännösten mukaan yhteisön sisäisillä lennoilla peritään korkeampia matkustajapalvelu- ja turvallisuusmaksuja kuin kotimaanlennoilla. Näin ollen kyseiset säännökset nostavat rajat ylittävien palvelusuoritusten hintoja — esimerkiksi lento Lissabonista Madridiin — suhteessa vastaaviin kotimaisiin palvelusuorituksiin — esimerkiksi lento Lissabonista Portoon — ja rajoittavat siten palvelujen tarjoamisen vapautta.

45. Tässä vaiheessa voidaan siis todeta, että matkustajapalvelu- ja turvallisuusmaksuja koskeva riidanalainen kansallinen lainsäädäntö rajoittaa palvelujen tarjoamisen vapautta.

4) *Palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien rajoitusten perustelut*

46. Näin ollen seuraavaksi on tutkittava Portugalin hallituksen esittämiä syitä, joilla se perustelee yhteisön sisäisten lentojen ja kotimaanlentojen erilaista kohtelua.

a) *Kustannusten jakaminen sen mukaan, mistä ne aiheutuvat*

47. Ensimmäisenä perustelunaan Portugalin hallitus esittää, että maksut ovat korvaus tiettyjen laitteiden ja henkilökunnan käyttämisestä. Niiden suuruus määräytyy aiheutuneiden kustannusten mukaan. Matkustajapalvelumaksujen osalta Portugalin hallitus toteaa, että kansallisten lentojen matkustajille tarvitaan vähemmän tilaa kuin kansainvälisillä lennoilla matkustaville, koska kansallisiin lentoihin ei liity rajamuodollisuuksia (tulli- ja passintarkastus, järjestys- ja tullimiesten tarvitsemat tilat, erilliset matkustajien palvelutilat) eikä yhdyslentomatkustajaliikennettä. Turvallisuusmaksujen osalta Portugalin hallitus esittää, että ne ovat vastike turvallisuushenkilökunnan tarjoamista palvelusuorituksista ja niihin liittyvien laitteiden käyttämisestä (läpivalaisulaitteet, metallinpaljastimet).

48. Asiassa Mediawet antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin esitti useita yleistä etua koskevia syitä, joilla voidaan perustella palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittamista.[20] Myöhemmässä oikeus-

19 — Asia 205/84, komissio v. Saksa, tuomio 4.12.1986 (Kok. 1986, s. 3755, 28 kohta; Kok. Ep. VIII, s. 769).

20 — Edellä alaviitteessä 18 mainittu asia C-288/89, tuomion 14 kohta.

käytännössä [21] yhteisöjen tuomioistuin on lisäksi tehnyt seuraavan yhteenvedon kyseisen oikeuden rajoittamiseen liittyvistä edellytyksistä:

— rajoitusta on sovellettava ilman syrjintää

— sitä on voitava perustella yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä

— sen on oltava sovelias sillä tavoiteltavan päämäärän toteuttamiseen ja

— sillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen kyseisen päämäärän saavuttamiseksi.

49. Mikään ei viittaa siihen, että Portugalin säännösten soveltaminen johtaisi palvelujen tarjoajien syrjintään kansalaisuuden tai kansallisuuden perusteella. Tältä osin ensimmäinen yllä esitetyistä edellytyksistä täyttyy.

50. Kyseenalaista on kuitenkin se, missä määrin todettu syrjintä on perusteltua yleistä etua koskevista syistä. Portugalin hallitus väittää, että maksujärjestelmässä kustannukset jaetaan oikeudenmukaisesti sen perusteella, mistä ne ovat aiheutuneet. Periaatteessa tällaista menettelyä vastaan ei ole mitään huomautettavaa, koska kustannukset näin ollen jakautuvat objektiivisen arviointiperusteen mukaan. Tässä yhteydessä on kuitenkin otettava huomioon edellä mainittu yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö, jonka mukaan palvelujen tarjoamisen vapauden periaate edellyttää, että maksujärjestelmät eivät saa kuormittaa rajat ylittäviä palvelusuorituksia enempää kuin vastaavia kotimaisia palvelusuorituksia. [22]

51. Tässä yhteydessä on korostettava, että Portugalin hallitus ei ole antanut selvitystä siitä, miltä osin käsiteltävänä olevista palvelusuorituksista aiheutuvat kustannukset tosiasiallisesti ovat korkeammat yhteisön sisäisillä lennoilla kuin kotimaanlennoilla. Se ei ole myöskään esittänyt konkreettisia lukuja siitä, mihin kustannuksiin erilaisille lennoille määritellyt maksut perustuvat ja missä määrin perityt maksut kattavat kyseiset kustannukset. Näin ollen Portugalin väitteensä tueksi esittämiin seikkoihin on suhtauduttava huomattavalla varauksella.

52. Portugalin hallituksen esittämät perustelut korkeammille matkustajapalvelumaksuille eivät tunnu vakuuttavilta. Ottaen huomioon yhteisön sisällä sovellettavat

21 — Asia C-55/94, Gebhard, tuomio 30.11.1995 (Kok. 1995, s. I-4165, 37 kohta) ja edellä alaviitteessä 18 mainittu asia C-3/95, tuomion 28 kohta.

22 — Ks. edellä alaviitteessä 19 mainittu asia 205/84, tuomion 28 kohta.

tavaroiden ja henkilöiden vapaata liikkumista koskevat säännökset sekä Schengenin sopimukseen, johon myös Portugali on liittynyt,[23] sisältyvät henkilöiden tarkastuksia koskevat määräykset, yhteisön sisäisiin lentoihin liittyvistä palveluista ei pitäisi aiheutua suurempia kustannuksia kuin kotimaanlennoista. Portugalin hallitus ei tuonut esille syitä siihen, miksi yhteisön sisäisillä lennoilla on tarpeen periä kolme kertaa suurempia matkustajapalvelumaksuja kustannusten kattamiseksi. Mikäli matkustajapalvelumaksujen suuruus olisi todella suhteutettu kulloinkin syntyviin kustannuksiin, yhteisön sisäisillä lennoilla perittävien maksujen pitäisi joka tapauksessa olla alhaisempia kuin kansainvälisten lentojen maksut, joilla täytyy suorittaa täysimittaiset passi- ja tullitarkastukset. Toisin kuin turvallisuusmaksujen osalta, matkustajapalvelumaksujen tilanne ei ole tällainen. Matkustajapalvelumaksun suhteen yhteisön sisäisiä ja kansainvälisiä lentoja kohdellaan samalla tavalla.

53. Epäselvää on myös se, miksi turvatarkastuksista aiheutuvat kustannukset vaihtelisivat lennon määräpaikan mukaan. Turvallisuusriskit ja toimenpiteet niiden välttämiseksi ovat kotimaanlennolla yhtä suuret kuin yhteisön sisäisellä lennolla. Vastaavasti henkilö- ja matkatavaratarkastuksia on tehtävä periaatteessa samassa laajuudessa. Näin ollen myös tämä perustelu on hylättävä.

b) *Alueellisen kehityksen edistäminen*

54. Portugalin hallitus väittää lisäksi, että alueellisilla lennoilla perittävillä alhaisemmilla maksuilla pyritään edistämään Azoreiden ja Madeiran saaristoalueiden kehitystä. Alueellista kehitystä koskevan väitteen osalta on ensinnäkin todettava, että asetuksen N:o 2408/92 1 artiklan 4 kohdassa säädetään poikkeuksesta, jonka mukaan Azoreiden autonominen alue ei tiettynä ajanjaksona kuulu kyseisen asetuksen soveltamisalaan. Poikkeus oli voimassa 30.6.1998 asti. Kun kävi ilmi, ettei ennen 1.7.1998 toteutettaviksi määrättyjä muutoksia Portugalin lainsäädäntöön ollut valmisteltu, komissio antoi 30.6.1998 perustellun lausunnon. Asetuksen N:o 2408/92 yhdeksännessä perustelukappaleessa poikkeusta perustellaan sillä, että lentoliikennejärjestelmän kehitys on Azoreilla riittämätön. Näin ollen jo tätä säännöstä voidaan pitää alueellisen kehityksen edistämiseen tähtäävänä toimenpiteenä.

55. Heinäkuun 1 päivästä 1998 alkaen asetusta N:o 2408/92 sovelletaan rajoituksetta koko Portugalin alueella. Tutkittavaksi jääkin, missä määrin Portugalin esittämiä alueellisen kehityksen edistämistä

23 — Sopimus Portugalin tasavallan liittymisestä 19 päivänä kesäkuuta 1990 Schengenissä allekirjoitettuun yleissopimukseen, joka koskee Benelux-talousliiton valtioiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitusten välillä tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla 14 päivänä kesäkuuta 1985 tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamista, johon Italian tasavalta on liittynyt 27 päivänä marraskuuta 1990 Pariisissa allekirjoitetulla sopimuksella (EYVL L 239, s. 76).

koskevia huomautuksia voidaan yllä mainitun laillisen poikkeuksen ohella pitää perusteluna erilaisille maksujärjestelmille.

56. Asetuksen N:o 2408/92 4 artiklan 1 kohdassa säädetään myös mahdollisuudesta edistää tiettyjen alueiden kehitystä. Kyseisen kohdan a alakohdan mukaan " — — jäsenvaltio voi (alueellaan) asettaa julkisen palvelun velvoitteen syrjäistä tai kehitysaluetta palvelevalle lentoasemalle suuntautuvalle säännölliselle lentoliikenteelle tai alueelliselle lentoasemalle suuntautuvalle vähäliikenteiselle reitille — —". Näistä velvoitteista voidaan 4 artiklan 1 kohdan f ja h alakohdan mukaan maksaa korvausta. Portugali onkin käyttänyt hyväkseen tässä säännöksessä tarjottavaa mahdollisuutta sekä Azoreille [24] että Madeiralle [25] suuntautuvan lentoliikenteen osalta.

57. Asetukseen N:o 2408/92 ei sisälly muunlaisia alueellisen kehityksen edistämismuotoja koskevia säännöksiä. Kun otetaan huomioon, että kyseisessä asetuksessa sinällään säädetään alueellisen kehityksen edistämistoimenpiteistä, lähtökohtana ei voida pitää sitä, että alueellisen kehityksen edistäminen olisi hyväksyttävä perusteluna palvelujen tarjoamisen vapauteen kohdistuville rajoituksille. Asetuksessa mainittuja yhteisön oikeuden mukaan sallittuja mahdollisuuksia alueellisen kehityksen edistämiseksi on siinä mielessä pidettävä tyhjentävänä säännöksenä, että siinä kielletään muut poikkeukset palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteesta.

58. Portugalin hallituksen väite maksujärjestelmän perusteltavuudesta alueellisen kehityksen tukemiseen liittyvillä syillä on hylättävä myös seuraavasta syystä. Matkustajapalvelu- ja turvallisuusmaksujen osalta kotimaanlentoja ei suosita ainoastaan Azoreilta ja Madeiralta lähtevillä ja niille suuntautuvilla lennoilla, vaan kaikilla kotimaanlennoilla. Porton, Lissabonin ja Faron lentoasemien välisten lentojen asettaminen edullisempaan asemaan ei kuitenkaan edistä Azoreiden ja Madeiran alueellista kehitystä.

59. Näin ollen myös tämä erisuuruisia maksuja koskeva perustelu on hylättävä.

c) *Maksun oikeasuhtaisuus kokonaiskustannuksiin nähden*

60. Lopuksi Portugalin hallitus väittää, että kotimaanlentojen alhaisemmat maksut

24 — Ks. EYVL C 267, 26.8.1998, s. 4.

25 — Ks. komission tiedonanto 95/C/200/03 ja 200/04 (EYVL C 200, 4.8.1995, s. 3).

johtuvat lyhyemmistä reiteistä ja näiden yhteyksien alhaisemmista hinnoista.

61. Tätä perustelua ei voida myöskään hyväksyä. Tosin halvemmilla lennoilla lentokenttämaksujen osuus lentolipun kokonaishinnasta on suurempi kuin kalliimmilla lennoilla. Tältä osin taloudellisten seikkojen voitaisiin katsoa puoltavan lennon hinnan mukaan porrastettua maksujärjestelmää. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan taloudelliset tavoitteet eivät kuitenkaan voi periaatteessa olla EY:n perustamissopimuksen 56 artiklassa (josta on muutettuna tullut EY 46 artikla) tarkoitettuja yleiseen järjestykseen liittyviä perusteita, joilla voitaisiin perustella kotimaan ja jäsenvaltioiden rajat ylittävien palvelusuoritusten erilaista kohtelua. [26]

62. Lisäksi on korostettava, että palvelusuoritukset, joista maksut maksetaan, eivät määräydy lentoreitin pituuden eikä lennon hinnan mukaan. Myös tästä seuraa, että lentoreitin pituus ja hinta eivät ole sellaisia yleistä etua koskevia pakottavia syitä, joilla voitaisiin perustella matkustajapalvelu- ja turvallisuusmaksujen välistä eroavuutta.

63. Epäselvää on lisäksi se, missä määrin Portugalin hallituksen esittämää väitettä lentoreitin pituuden ja lennon hinnan välisestä yhteydestä voidaan pitää todenmukaisena. Ensinnäkin Portugalin kotimaanlentojen lentoreitti ei ole aina yhteisön sisäisiä lentoja lyhyempi. Lissabonista Madridiin suuntautuvan lennon voidaan olettaa olevan lyhyempi kuin lennon Madridista Azoreille tai Madeiralle. Tästä huolimatta lyhyemmällä lennolla peritään korkeampia matkustajapalvelu- ja turvallisuusmaksuja kuin pitemmällä lennolla. Tätä voidaan pitää osoituksena siitä, etteivät maksut ole missään yhteydessä lentoreitin pituuteen. Lisäksi on muistettava, että vaikka Portugalin sisäiset lennot olisivatkin pääsääntöisesti lyhyempiä kuin toisiin jäsenvaltioihin suuntautuvat lennot, kotimaanlentojen hinnat eivät välttämättä ole yhteisön sisäisiä lentoja alhaisemmat. Hintojen muodostumiseen voivat lentoreitin pituuden lisäksi vaikuttaa lennon ajankohta ja tarjottuun lentopalveluun kohdistuva kysyntä.

64. Tavoite siitä, etteivät hinnat suhteettomasti nouse, voidaan saavuttaa myös palvelujen tarjoamisen vapautta rajoittamatta. Yhteisön sisäisessä liikenteessä voitaisiin näin soveltaa samoja alhaisempia maksuja kuin kotimaanlennoilla. Näin ollen jäsenvaltioiden rajat ylittäviä palvelusuorituksia ei kuormitettaisi suuremmassa määrin kuin kotimaisia palvelusuorituksia. Samanaikaisesti kotimaanlentojen maksut jäisivät entiselle tasolle.

65. Kotimaanlentojen ja yhteisön sisäisten lentojen erisuuruisia maksuja ei täten voida

26 — Edellä alaviitteessä 18 mainittu asia C-288/89, tuomion 11 kohta.

perustella maksujen suhteellisella osuudella kokonaiskustannuksista.

66. Yhteenvetona on näin ollen todettava, että Portugalin hallituksen esittämiä syitä ei voida pitää perusteluna sille, että palvelujen tarjoamisen vapautta rajoitetaan matkustajapalvelu- ja turvallisuusmaksuja koskevalla järjestelmällä. Kysymys siitä, onko kyseinen rajoitus suhteellisuusperiaatteen mukainen, ei näin ollen ole merkityksellinen. Matkustajapalvelu- ja turvallisuusmaksuja koskevat säännökset ovat siten EY:n perustamissopimuksen 59 artiklassa (josta on muutettuna tullut EY 49 artikla) ja asetuksen N:o 2408/92 3 artiklassa tarkoitetun palvelujen tarjoamisen vapauden vastaisia.

VII Oikeudenkäyntikulut

67. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut oikeudenkäyntikulujen korvaamista ja Portugalin tasavalta on hävinnyt asian, Portugalin tasavalta on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

VIII Ratkaisuehdotus

68. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että ennakkoratkaisupyyntöön vastataan seuraavasti:

1) Portugalin tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 59 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 49 artikla) ja asetuksen

N:o 2408/92 3 artiklan 1 kohdan mukaisia jäsenyysvelvoitteitaan, koska se on

— pysyttänyt voimassa 29.7.1991 annetun Decreto Regulamentarin (asetus) nro 38/91 10 §:ään sisältyvän säännöksen, jonka mukaan Portugalista muihin jäsenvaltioihin suuntautuvilla lennoilla on maksettava suurempia lentokenttämaksuja kuin kotimaanlennoilla, ja

— pysyttänyt voimansa 8.3.1991 annettuun Decreto-Lei-asetukseen nro 102/91 sisältyvän säännöksen, joka on pantu täytäntöön myöhemmin annetuilla soveltamispäätöksillä ja jonka mukaan Portugalista muihin jäsenvaltioihin suuntautuvilla lennoilla on maksettava suurempia lentokenttämaksuja kuin tietyillä kotimaanlennoilla.

2) Portugalin tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.