DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

26. juni 2001 *

I sag C-70/99,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved F. Benyon og F. de Sousa Fialho, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Den Portugisiske Republik ved L. Fernandes og M.L. Duarte og F. Viegas, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Den Portugisiske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til EF-traktatens artikel 59 (efter ændring nu artikel 49 EF), sammenholdt med artikel 3, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 2408/92 af 23. juli 1992 om EF-luftfartsselskabers adgang

* Processprog: portugisisk.

til luftruter inden for Fællesskabet (EFT L 240, s. 8), idet den har opretholdt bestemmelsen i artikel 10 i Decreto Regulamentar (bekendtgørelse) nr. 38/91 af 29. juli 1991 (*Diário da República* I, serie B, nr. 172, af 29.7.1991), der bestemmer, at flyvninger fra Portugal til andre medlemsstater er omfattet af en højere skat på ydelser til passagerer end den, der anvendes ved indenrigsflyvninger, samt bestemmelsen i Decreto-Lei (lovdekret) nr. 102/91 af 8. marts 1991 (*Diário da República* I, serie A, nr. 56, af 8.3.1991), som gennemført ved efterfølgende bekendtgørelser, der bestemmer, at flyvninger fra Portugal til andre medlemsstater er omfattet af en højere skat på security end den, der anvendes ved visse indenrigsflyvninger,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C. Gulmann, og dommerne V. Skouris, J.-P. Puissochet (refererende dommer), R. Schintgen og N. Colneric,

generaladvokat: s. Alber
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 11. januar 2001,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 6. marts 2001,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 26. februar 1999 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af EF-traktatens artikel 169 (nu artikel 226 EF) anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Den Portugisiske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til EF-traktatens artikel 59 (efter ændring nu artikel 49 EF), sammenholdt med artikel 3, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 2408/92 af 23. juli 1992 om EF-luftfartsselskabers adgang til luftruter inden for Fællesskabet (EFT L 240, s. 8), idet den har opretholdt bestemmelsen i artikel 10 i Decreto Regulamentar (bekendtgørelse) nr. 38/91 af 29. juli 1991 (*Diário da República* I, serie B, nr. 172, af 29.7.1991), der bestemmer, at flyvninger fra Portugal til andre medlemsstater er omfattet af en højere skat på ydelser til passagerer end den, der anvendes ved indenrigsflyvninger, samt bestemmelsen i Decreto-Lei (lovdekret) nr. 102/91 af 8. marts 1991 (*Diário da República* I, serie A, nr. 56, af 8.3.1991), som gennemført ved efterfølgende bekendtgørelser, der bestemmer, at flyvninger fra Portugal til andre medlemsstater er omfattet af en højere skat på security end den, der anvendes ved visse indenrigsflyvninger (herefter »de omtvistede bestemmelser«).

Fællesskabsbestemmelserne

2 Traktatens artikel 59 omhandler fri udveksling af tjenesteydelser i Fællesskabets medlemsstater.

3 Forordning nr. 2408/92, der er udstedt med hjemmel i EF-traktatens artikel 84, stk. 2 (efter ændring nu artikel 80, stk. 2, EF), udgør en del af den af Rådet vedtagne tredje »pakke«, der indeholder foranstaltninger med henblik på gradvist at fastlægge en luftfartspolitik for det indre marked i løbet af perioden indtil den 31. december 1992. Denne forordning indfører navnlig fri adgang for EF-luftfartsselskaber til luftruter inden for Fællesskabet.

4 Forordningens artikel 3, stk. 1, bestemmer, at »[m]edmindre andet følger af denne forordning, tillader den (de) berørte medlemsstat(er) EF-luftfartsselskaber at udøve trafikrettigheder på ruter inden for Fællesskabet«. Samme forordning indeholder undtagelsesbestemmelser, der navnlig vedrører den mulighed, der er tillagt medlemsstaterne til at indføre en forpligtelse til offentlig tjeneste for luftfartsselskaberne.

Nationale bestemmelser

5 Ved artikel 10 i bekendtgørelse nr. 38/91 af 29. juli 1991 blev der indført en skat på ydelser til passagerer, hvis sats afhænger af, om den trafikflyvning, skatten finder anvendelse på, har en national eller en international destination. Bekendtgørelser udstedt af den for transportsektoren ansvarlige minister fastsætter beløbet for disse lufthavnsskatter, dels for flyvninger fra Lissabon, fra Faro og fra Porto, dels for flyvninger fra Azorerne. I de to tilfælde fastsætter bekendtgørelserne en pris, der er forskellig for indenrigsflyvninger og internationale flyvninger.

6 Ved lovdekret nr. 102/91 blev der indført en skat på security, der skulle opkræves på hver billet udstedt med afgang fra en indenrigslufthavn. I begyndelsen fastsatte de bestemmelser, der blev vedtaget til lovdekretets gennemførelse, en pris, der var forskellig alt efter, om flyvningen var bestemt til en indenrigs- eller en

international lufthavn. Efter transportministerens Portaria (ministeriel bekendtgørelse) nr. 240/98 af 16. april 1998 (*Diário da República* I, serie B, nr. 89, af 16.4.1998) varierer dette skattebeløb alt efter, om flyvningen er regional, EF-intern eller international. Den ved ministeriel bekendtgørelse fastsatte liste over regionale flyvninger omfatter de flyvninger, der forbinder lufthavnene på Azorerne og Madeira med en anden indenrigslufthavn.

Den administrative procedure

7 Kommissionen, der fandt, at de omtvistede bestemmelser, idet de ved flyvning fra indenrigslufthavne pålægger flyvninger inden for Fællesskabet et højere skattebeløb end indenrigsflyvninger, for så vidt angår skat på ydelser til passagerer, eller end visse indenrigsflyvninger — kvalificeret som regionale flyvninger — for så vidt angår skatten på security, var uforenelige med det i EF-traktatens artikel 59 og 62 (ophævet ved Amsterdam-traktaten) indeholdte princip om fri udveksling af tjenesteydelser, i lyset af hvilket artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2408/92 om EF-luftfartsselskabers adgang til luftruter inden for Fællesskabet ifølge Kommissionen skal fortolkes, fremsendte den 11. december 1996 i henhold til traktatens artikel 169 en åbningsskrivelse til den portugisiske regering og anmodede regeringen om at fremkomme med sine bemærkninger hertil.

8 I sit svar af 17. marts 1997, hvori den portugisiske regering ikke foretog nogen sondring mellem skatten på ydelser til passagerer og skatten på security, gjorde regeringen for det første gældende, at de ydelser, som de internationale flyvninger kræver, er mere omfattende end de ydelser, der ydes til indenrigsflyvninger; den gjorde for det andet gældende, at den særlige behandling, som passagerne til eller fra de selvstyrende regioner Azorerne og Madeira nyder godt af, er berettiget som følge af den forpligtelse til offentlig tjeneste, som betjeningen af disse regioner med trafikmidler udgør, og af socialpolitiske grunde, når der henses til, at det er nødvendigt, at befolkningen i disse regioner kan rejse på det nationale område på acceptable økonomiske vilkår.

9 Ved skrivelse af 30. juni 1998 fremsendte Kommissionen den i traktatens artikel 169 hjemlede begrundede udtalelse til Den Portugisiske Republik, hvori det blev konkluderet, at denne medlemsstat havde tilsidesat sine forpligtelser, og hvori den blev anmodet om at træffe foranstaltninger til efterkommelse heraf inden for en frist på to måneder at regne fra meddelelsen af denne udtalelse. Kommissionen anførte på ny i udtalelsen, at den frie adgang for EF-luftfartsselskaber til luftruter inden for Fællesskabet, som er sikret ved forordning nr. 2408/92, skal fortolkes i overensstemmelse med det princip om fri udveksling af tjenesteydelser, der er omhandlet i traktatens artikel 59.

10 Da de portugisiske myndigheder ikke besvarede den begrundede udtalelse og ikke oplyste Kommissionen om vedtagelsen af foranstaltninger med henblik på at efterkomme udtalelsen, anlagde den nærværende sag.

Det påståede traktatbrud og Domstolens vurdering

11 Kommissionen har gjort gældende, at Den Portugisiske Republiks anvendelse af højere lufthavnsskatter for flyvninger inden for Fællesskabet end for indenrigs- eller regionale flyvninger er uforenelig med den frie udveksling af lufttransportydelser, der er defineret i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2408/92, hvilken artikel ifølge Kommissionen skal fortolkes i overensstemmelse med det almindelige princip, der følger af traktatens artikel 59. Den frie udveksling af lufttransport inden for Fællesskabet blev opnået ved Rådets vedtagelse den 23. juli 1992 af den tredje »pakke« af foranstaltninger med henblik på at garantere de i traktatens artikel 59 opstillede principper, hvoraf forordning nr. 2408/92 udgør et grundlæggende element.

12 Ved at overføre Domstolens praksis vedrørende betaling for havnetjenesteydelser, navnlig dommene af 17. maj 1994 i Corsica Ferries-sagen (sag C-18/93, Sml. I,

s. 1783) og af 5. oktober 1994 i sagen Kommissionen mod Frankrig (sag C-381/93, Sml. I, s. 5145), har Kommissionen vurderet, at en national regulering, der indfører en sondring mellem indenrigsflyvninger og flyvninger til andre medlemsstater ved at sikre en særlig fordel for den interne transport, udgør en begrænsning af den fri udveksling af lufttransportydelser. I dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig understregede Domstolen, at i lyset af og med henblik på at nå formålene med det indre marked er den fri udveksling af tjenesteydelser til hinder for anvendelse af alle nationale bestemmelser, som bevirker, at levering af tjenesteydelser mellem medlemsstater bliver vanskeligere end levering af tjenesteydelser internt i en medlemsstat.

13 Når de nationale bestemmelser derfor ifølge Kommissionen ikke er begrundet i et alment hensyn, skal de omtvistede bestemmelser betragtes som Den Portugisiske Republiks tilsidesættelse af de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2408/92.

Procedurens lovlighed

14 Den portugisiske regering har gjort gældende, at Kommissionen ved at anlægge det i traktatens artikel 169 fastsatte traktatbrudssøgsmål har fulgt en ulovlig procedure. Kommissionen skulle ifølge denne regering, når der ikke på området for lufthavnsskatter findes nogen fællesskabsharmonisering, og sondringen mellem indenrigs- og udenrigstrafik findes i flertallet af de nationale bestemmelser i medlemsstaterne, have fulgt den i traktatens artikel 90 (nu artikel 86 EF) fastsatte procedure og vedtaget et harmoniseringsdirektiv.

15 Det er således kun vedtagelsen af et sådant direktiv, der udgør den nødvendige, adækvate og proportionale foranstaltning. Derimod er der risiko for, at en tilpasning af lovgivningen i en enkelt medlemsstat via en traktatbrudsprocedure vil fordreje konkurrencen mellem EF-luftfartsselskaberne. Den portugisiske

regering har i den forbindelse påtalt over for Kommissionen, at den ikke har informeret regeringen om de eventuelle sager, der med den samme begrundelse er indledt mod andre medlemsstater.

16 Hertil kommer, at eftersom Kommissionen allerede har anvendt den i traktatens artikel 90 fastsatte procedure i en sag vedrørende landingsafgifter (jf. dom af 29.3.2001, sag C-163/99, Portugal mod Kommissionen, Sml. I, s. 2613), skulle den ud fra et ønske om sammenhæng i dens førelse af retssager og for at fremme sin regeludstedende funktion benytte den samme procedure, når det drejer sig om de andre lufthavnsskatter.

17 Det bemærkes, at Kommissionen, uanset de øvrige beføjelser, den har i henhold til traktaten til at sikre medlemsstaternes overholdelse af fællesskabsretten, frit vurderer, om der skal anlægges traktatbrudssag eller ej, uden at den skal begrunde sit valg, og de overvejelser, der er afgørende for dette valg, har ingen betydning for formalitetsspørgsmålet (jf. bl.a. i denne retning dom af 14.2.1989, sag 247/87, Star Fruit mod Kommissionen, Sml. s. 291, præmis 11 og 12, og af 18.6.1998, sag C-35/96, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 3851, præmis 27). Domstolen er alene forpligtet til at efterprøve, om den valgte procedure i princippet kan benyttes over for den påståede overtrædelse.

18 I denne sag er det imidlertid ubestridt, at den over for Den Portugisiske Republik påtalte overtrædelse, hvis det viser sig, at den foreligger, kan betragtes som et traktatbrud. Derfor er nærværende traktatbrudsprocedure lovlig. Herefter forekommer den portugisiske regerings argumenter om, at Kommissionen skulle have vedtaget et harmoniseringsdirektiv eller skulle have iværksat de samme retsskridt som i denne sag mod andre medlemsstater, at være uden relevans.

Anvendelsesområdet for forordning nr. 2408/92

19 Den portugisiske regering har gjort gældende, at de omtvistede bestemmelsers genstand ikke omfattes af anvendelsesområdet for forordning nr. 2408/92. Den er således af den opfattelse, at selv om denne forordning forbyder medlemsstaterne at vedtage enhver lovgivning eller praksis, der begrænser adgangen til luftruter inden for Fællesskabet, regulerer den ikke betingelserne for udøvelse af virksomhed i form af ruteflyvning med passagerer. Skatten på ydelser til passagerer og skatten på security henhører imidlertid under betingelserne for udøvelse af virksomhed i form af ruteflyvning med passagerer.

20 En sådan sondring kan ikke anlægges. Lufthavnsskatter berører rejsens pris direkte og mekanisk, hvorfor en forskel i de skatter, passagerne skal bære, overvæltes automatisk på transportomkostningen, hvilket i sagen begunstiger adgangen til indenrigs- eller regionale flyvninger på bekostning af flyvninger inden for Fællesskabet. Domstolen har i øvrigt haft lejlighed til at fastslå, at anvendelse af en forskellig sats for havneafgifter, der afhænger af, om strækningen er national eller EF-intern, udgør en tilsidesættelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser, dvs. en restriktion af adgangen til færgetrafik (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 10 og 14).

21 Forordning nr. 2408/92 har netop, som det fremgår af dens to første betragtninger, til formål — for så vidt angår lufttransport — at fjerne hindringerne for den frie udveksling af tjenesteydelser inden for rammerne af den fælles transportpolitik, som defineret i EF-traktatens artikel 74 (nu artikel 70 EF) og EF-traktatens artikel 75 (efter ændring nu artikel 71 EF) og i medfør af traktatens artikel 84, stk. 2, der giver Rådet kompetence til at fastsætte passende bestemmelser for luftfart.

22 De portugisiske bestemmelser på området for lufthavnsskatter skal således respektere bestemmelserne i forordning nr. 2408/92, som fortolket i lyset af

princippet om fri udveksling af tjenesteydelser, der er omhandlet i traktatens artikel 59. Denne forordning har således også til formål, at der inden for luftfartssektoren fastlægges betingelser for anvendelse af dette princip, således at alle spørgsmål vedrørende markedsadgang behandles i samme forordning (dom af 18.1.2001, sag C-361/98, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 385, præmis 32).

Begrænsningerne i den frie udveksling af tjenesteydelser

23 Den portugisiske regering har, selv om den benægter muligheden for at anvende forordning nr. 2408/92 i denne sag, erkendt, at de nationale bestemmelser skal respektere det ved traktatens artikel 59 indførte princip om fri udveksling af tjenesteydelser.

24 Regeringen har i denne forbindelse for det første gjort gældende, at de omtvistede bestemmelser overholder dette princip, eftersom de ikke indfører nogen forskelsbehandling på grundlag af de erhvervsdrivendes nationalitet. Regeringen har for det andet gjort gældende, at selv om det lægges til grund, at de omtvistede bestemmelser udgør en begrænsning i den frie udveksling af tjenesteydelser, er de foranstaltninger, bestemmelserne indeholder, begrundet i tvingende almene hensyn, der er nødvendige og proportionale. Den har understreget, at princippet, hvorefter nationale bestemmelser kan begrundes objektivt, udtrykkeligt blev anerkendt af Domstolen i en analog situation i præmis 16 i dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, uden at argumentationen dog blev taget til følge i denne sag.

25 Der er vedrørende den manglende forskelsbehandling på grundlag af de erhvervsdrivendes nationalitet grund til at fastslå, at Kommissionen ikke har

påstået, at der foreligger en sådan tilsidesættelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser, hvorfor den portugisiske regerings argumentation om, at de omtvistede bestemmelser behandler alle luftfartsselskaber, der er etableret i Fællesskabet, på samme måde, er irrelevant.

26 Kommissionen har således påtalt over for Den Portugisiske Republik, at den med artikel 10 i bekendtgørelse nr. 38/91 og ved lovdekret nr. 102/91 har gjort udveksling af lufttransportydelser mellem medlemsstaterne mere vanskelig end udveksling af lufttransportydelser inden for en medlemsstat, hvilken kritik ikke har sammenhæng med en forskelsbehandling, der er baseret på luftfartsselskabernes eller passagerernes nationalitet.

27 Det er i forhold til denne kritik ikke bestridt, at de omtvistede bestemmelser, selv om de anvendes uden forskelsbehandling over for alle luftfartsselskaber, indfører en sondring mellem indenrigs- eller regionale flyvninger og flyvninger til andre medlemsstater. Efter ordlyden af disse bestemmelser repræsenterer skatten på ydelser til passagerer og skatten på security for flyvninger inden for Fællesskabet for det første det tredobbelte af det, den udgør for indenrigsflyvninger, og for det andet det dobbelte af det, den udgør for regionale flyvninger. Traktatens artikel 59 er imidlertid til hinder for anvendelse af nationale bestemmelser, som uden at være begrundet i objektive hensyn begrænser en tjenesteyders muligheder for effektivt at udøve retten til fri udveksling af tjenesteydelser og — i lyset af et indre marked — anvendelse af nationale bestemmelser, som bevirker, at levering af tjenesteydelser mellem medlemsstater bliver vanskeligere end levering af tjenesteydelser internt i en medlemsstat (dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 16 og 17).

28 Hertil kommer, at Domstolen har haft lejlighed til at fastslå, at det udgør en begrænsning i den frie udveksling af tjenesteydelser, når den omtvistede foranstaltning gør udveksling af grænseoverskrivende ydelser mere byrdefuld end udveksling af tilsvarende nationale ydelser (jf. dom af 4.12.1986, sag 205/84,

Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 3755, præmis 28). I den foreliggende sag gør de omtvistede bestemmelser en grænseoverskridende tjenesteydelse — eksempelvis flyvningen fra Lissabon til Madrid — mere byrdefuld end ydelsen af en tilsvarende intern ydelse — eksempelvis flyvningen fra Lissabon til Porto — og udgør altså en tilsidesættelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser, medmindre de forekommer at være begrundet i et tvingende alment hensyn og på betingelse af, at de foranstaltninger, de pålægger, er nødvendige og proportionale.

29 Vedrørende for det første skatten på ydelser til passagerne har den portugisiske regering begrundet den forskellige behandling af indenrigsflyvninger og flyvninger inden for Fællesskabet med, at de tjenesteydelser, der tilbydes til passagerer på flyvninger inden for Fællesskabet og på andre internationale flyvninger, er mere omfattende og har en anden karakter. Regeringen har i denne forbindelse præciseret, at Domstolens praksis vedrørende færgetrafik ikke kan overføres henset til de særlige forhold, der gør sig gældende for lufttransport.

30 Den portugisiske regering, der har begrænset sig til at opregne ydelserne til passagerne i lufthavnene, har imidlertid ikke påvist, at ydelserne er fundamentalt forskellige fra dem, der tilbydes i havnene. Regeringen har heller ikke godtgjort, hvordan forskellen mellem de ydelser, der ydes til passagerer på flyvninger inden for Fællesskabet, og de ydelser, der ydes til rejsende, der rejser mellem to lufthavne i Portugal, udgør et tvingende alment hensyn, der begrunder den tredobbelte skat på ydelser til passagerer på flyvninger inden for Fællesskabet set i forhold til indenrigsflyvninger, eller hvorfor en sådan forskellig beskatning er nødvendig og proportional.

31 Vedrørende for det andet skatten på security er den reducerede sats, der finder anvendelse på regionale flyvninger, ifølge den portugisiske regering begrundet i nødvendigheden af at fremme et regionalt udviklingsformål og yde en særlig støtte til regioner i den yderste periferi, for hvilke der ikke findes andre muligheder end lufttransport. De portugisiske myndigheder henviser i det væsentlige til de selvstyrende regioner Azorerne og Madeira.

32 I denne forbindelse skal det først understreges, at den selvstyrende region Azorerne i overensstemmelse med artikel 1, stk. 4, i forordning nr. 2408/92 har været undtaget de fra anvendelsen af denne forordning indtil den 30. juni 1998. Det var først, da det viste sig, at de ændringer i den portugisiske lovgivning, der blev krævet efter den 1. juli 1998, ikke var blevet gennemført, at Kommissionen fremsatte en begrundet udtalelse. Efter ordlyden af niende betragtning til forordning nr. 2408/92 var undtagelsen begrundet i, at lufttrafiksystemet på Azorerne på tidspunktet for vedtagelsen af den nævnte forordning ikke var tilstrækkeligt udviklet. Denne forordning fastsatte således udtrykkeligt en foreløbig regionsfremmende undtagelsesforanstaltning, der skulle muliggøre en gradvis tilpasning i de regioner, hvori særlige hensyn forbød en umiddelbar og ufleksibel anvendelse af fællesskabsbestemmelserne.

33 Endvidere fastsætter artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 2408/92 en mulighed for at fremme udviklingen af visse regioner. Efter ordlyden af denne bestemmelses litra a), kan en medlemsstat »indføre forpligtelse til offentlig tjeneste for så vidt angår ruteflyvning til en lufthavn i et yderområde eller et udviklingsområde på dens område«. Efter ordlyden af den nævnte bestemmelses litra h), kan en sådan forpligtelse medføre, at der ydes en godtgørelse.

34 Men selv om det efter forordning nr. 2408/92 på visse betingelser er muligt at pålægge luftfartsselskaber sådanne forpligtelser til offentlig tjeneste, som kan godtgøres økonomisk, er det desuden nødvendigt, at disse forpligtelser er defineret på forhånd, og at de økonomiske modydelser kan individualiseres som en specifik godtgørelse for disse forpligtelser.

35 For det første er det ubestridt, at forskellen i skattebeløbet for security mellem regionale flyvninger og flyvninger inden for Fællesskabet ikke kan falde inden for rammerne af de forpligtelser til offentlig tjeneste, som selvstyrende regioner kan drage fordel af. Selv om den portugisiske regering således har gjort gældende, at det er nødvendigt at tilføre en økonomisk og social støtte til de selvstyrende regioner Azorerne og Madeira, har den hverken påvist eller hævdet, at den har pålagt de luftfartsselskaber, der beflyver disse regioner, nogen som helst forplig-

telse til offentlig tjeneste, og regeringen har navnlig ikke bestridt, at den ydede fordel ikke er begrænset til flyvninger til de selvstyrende regioner, hvis situation måske begrunder fordelen, men omfatter eller kan omfatte andre regionale flyvninger i henhold til en liste, der fastsættes ved en ministeriel bekendtgørelse, og hvis indhold kan udvikle sig under hensyntagen til ikke fastlagte kriterier.

36 For det andet har den portugisiske regering ikke med sin argumentation påvist, at et tvingende alment hensyn begrunder den begrænsning af den frie udveksling af tjenesteydelser, som en sats for skatten på security, der er cirka to gange lavere for regionale flyvninger end for flyvninger inden for Fællesskabet, udgør.

37 Endelig er den af den portugisiske regering påberåbte omstændighed, hvorefter anvendelsen af den skattesats på regionale flyvninger, som flyvninger inden for Fællesskabet er omfattet af, udgør en urimelig stor andel af den samlede pris for de førstnævnte flyvninger, uden nogen betydning for, om traktatbrudssøgsmålet er begrundet, navnlig eftersom en harmonisering af lufthavnsskatter ikke obligatorisk indebærer, at den laveste sats skal forhøjes.

38 Derfor skal det fastslås, at Den Portugisiske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til traktatens artikel 59 og artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2408/92, idet den dels ved artikel 10 i bekendtgørelse nr. 38/91 har indført en skat på ydelser til passagerer, der er højere for flyvninger inden for Fællesskabet end for indenrigsflyvninger, dels ved lovdekret nr. 102/91 og de til dets gennemførelse vedtagne bekendtgørelser har indført en skat på security, der er højere for flyvninger inden for Fællesskabet end for visse indenrigsflyvninger.

Sagens omkostninger

39 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Portugisiske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Den Portugisiske Republik har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

1) Den Portugisiske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til EF-traktatens artikel 59 (efter ændring nu artikel 49 EF) og artikel 3, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 2408/92 af 23. juli 1992 om EF-luftfartsselskabers adgang til luftruter inden for Fællesskabet, idet den dels ved artikel 10 i Decreto Regulamentar (bekendtgørelse) nr. 38/91 af

29. juli 1991 har indført en skat på ydelser til passagerer, der er højere for flyvninger inden for Fællesskabet end for indenrigsflyvninger, dels ved Decreto-Lei (lovdekret) nr. 102/91 af 8. marts 1991 og de til dets gennemførelse vedtagne bekendtgørelser har indført en skat på security, der er højere for flyvninger inden for Fællesskabet end for visse indenrigsflyvninger.

2) Den Portugisiske Republik betaler sagens omkostninger.

Gulmann Skouris Puissochet

Schintgen Colneric

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 26. juni 2001.

R. Grass C. Gulmann

Justitssekretær Formand for Sjette Afdeling