II

(Besluiten waarvan de publicatie niet voorwaarde is voor de toepassing)

COMMISSIE

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE
van 10 februari 1999
inzake een procedure op grond van artikel 86 van het EG-Verdrag
(IV/35.767 — Ilmailulaitos/Luftfartsverket)

(kennisgeving geschied onder nummer C(1999) 239)

(Slechts de teksten in de Finse en de Zweedse taal zijn authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(1999/198/EG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap,

Gelet op Verordening nr. 17 van de Raad van 6 februari 1962, eerste verordening over de toepassing van de artikelen 85 en 86 van het Verdrag ([1]), laatstelijk gewijzigd bij de Akte van Toetreding van Oostenrijk, Finland en Zweden, inzonderheid op artikel 3,

Gelet op het besluit van de Commissie van 5 mei 1997 om in deze zaak de procedure in te leiden,

Na de betrokken onderneming in de gelegenheid te hebben gesteld haar standpunt kenbaar te maken terzake van de bezwaren van de Commissie,

Na raadpleging van het Raadgevend Comité voor mededingingsregelingen en economische machtsposities,

Overwegende hetgeen volgt:

I. DE FEITEN

a) Voorwerp van de beschikking

(1) In het kader van een ambtshalve ingeleide procedure, volgend op Beschikking 95/364/EG van de Commissie van 28 juni 1995 op grond van artikel 90, lid 3, van het EG-Verdrag ([2]), betreffende het stelsel van kortingen op de landingsvergoedingen dat op de luchthaven Brussel-Nationaal is ingevoerd, verricht de Commissie thans een onderzoek naar de kortingregelingen voor landingsvergoedingen op de luchthavens van de Gemeenschap.

b) De betrokken onderneming

(2) „Ilmailulaitos/Luftfartsverket" (de Finse dienst voor de Burgerluchtvaart), hierna „IL" genoemd, is sinds 1991 een financieel autonome overheidsonderneming onder toezicht van de minister van Verkeer en Communicatie. Voordien vormde zij een centrale dienst van het ministerie van Transport onder de naam Luchtvaartdienst.

(3) Wet nr. 1123/90 van 14 december 1990 tot oprichting van de IL en tot vaststelling van zijn statuten, bevat de werkingsmodaliteiten en de doelstellingen van de IL. Artikel 2 somt de verschillende taken van de IL op:

„De dienst voor Burgerluchtvaart levert de diensten die de veiligheid en de goede werking van de luchthaven en van de vluchten waarborgen, zowel voor de burger- als voor de militaire luchtvaart (...).

De dienst voor Burgerluchtvaart is belast met de algemene luchtveiligheid en geeft de nodige vergunningen en licenties af (...).".

(4) De IL heft dus vergoedingen als tegenprestatie voor het verrichten van diensten in verband met het landen en het opstijgen van vliegtuigen die van de door haar beheerde luchthavenvoorzieningen gebruikmaken.

([1]) PB 13 van 21. 2. 1962, blz. 204/62.
([2]) PB L 216 van 12. 9. 1995, blz. 8.

c) **Het relevante stelsel — de landingsvergoedingen**

(5) De „International Civil Aviation Organisation" (ICAO — Internationale Burgerluchtvaartorganisatie) beveelt haar leden in haar „Airport Economics Manual" (Handboek inzake de luchthaveneconomie) ([3]) aan de landingsvergoedingen te berekenen op basis van het maximaal toegelaten gewicht bij het opstijgen („Maximum take-off weight — MTOW"). De landingsvergoeding wordt daarin als volgt omschreven: „Rechten en vergoedingen, geheven voor het gebruik van start- en landingsbanen, taxibanen en parkeerplatforms, met inbegrip van de bijbehorende lichtbakens, alsmede voor de verkeersleidings- en luchthavendiensten.".

(6) De vergoeding omvat de „exploitatie-, onderhouds- en administratiekosten voor deze banen en platforms, evenals voor de voertuigen en het materieel dat aldaar wordt gebruikt, met inbegrip van de uitgaven voor personeel, onderhoudsvoertuigen, elektriciteit en brandstoffen".

(7) Volgens artikel 6 van de vermelde wet nr. 1123/90, kunnen de landingsvergoedingen op de door de IL beheerde luchthavens indien nodig bij decreet worden vastgesteld. Aangezien een dergelijk decreet ontbreekt, worden de landingsvergoedingen en de eventuele kortingen daarop door de IL zelf vastgesteld.

(8) Voor het jaar 1998 heeft de IL de landingsvergoedingen als volgt berekend:

— voor binnenlandse vluchten: 17 of 20 FIM ([4]) (afhankelijk van het gewicht van het vliegtuig) per ton MTOW;

— voor internationale vluchten: 50,50 FIM per ton MTOW.

(9) Uit milieuoverwegingen wordt voor landingen tussen 22.00 uur en 6.00 uur voor alle Finse luchthavens behalve die van Helsinki-Vantaa, een coëfficiënt van 1,3 toegepast.

(10) De volgende kortingsregeling geldt uitsluitend voor internationale vluchten:

Aantal landingen op Finse luchthavens in de laatste zes maanden voor een gegeven luchtvaartmaatschappij	Kortingen van toepassing op alle landingen van de luchtvaartmaatschappij voor de volgende zes maanden		
	(in 1996)	(in 1997)	(in 1998)
1 001-3 000	3 %	2 %	2 %
3 001-5 000	5 %	3 %	2 %
5 001-7 000	8 %	6 %	4 %
7 001-	11 %	9 %	4 %

(11) Op 20 mei 1997 werd de IL een mededeling van punten van bezwaar gezonden. Daarin werd vastgesteld dat twee maatregelen een inbreuk op artikel 86 van het Verdrag zouden kunnen opleveren; het stelsel van kortingen volgens stijgend volume (zie overweging 10) en het doen variëren van de vergoedingen naar gelang van het land van herkomst van de vlucht (zie overweging 8).

d) **De belangrijkste argumenten van de IL**

(12) Ofschoon de IL stelt dat de redenen voor de invoering in 1977 van het stelsel van kortingen op basis van het aantal vluchten niet bekend zijn, voert zij als eerste punt aan dat de „grote gebruikers" het voordeel bieden dat deze de garantie bieden dat betaling zal geschieden.

(13) De IL stelt:

„Voor de eigenaars van luchthavens bieden de grote gebruikers het voordeel dat het om klanten gaat die financiële zekerheid bieden. De grote gebruikers hebben nooit betalingsproblemen gehad, en voor hen dienen geen voorzieningen voor nog uitstaande betalingen te worden getroffen".

(14) Volgens de IL zijn de betrokken kortingen de laatste jaren echter aanzienlijk geringer geworden (van 20 % in 1989 tot 4 % in 1998).

(15) In zijn antwoord van 19 november 1997 op een verzoek om inlichtingen van de Commissie van 28 oktober 1997 heeft de IL verklaard dat die kortingsregeling met ingang van 1 januari 1999 zal worden afgeschaft.

(16) De IL stelt tenslotte dat die evolutie door de IATA is goedgekeurd: de IATA zou tijdens een vergadering met de IL in april 1996 „een geleidelijke wijziging van de regeling hebben goedgekeurd" en de IL hebben verzocht zijn regeling niet bruusk te wijzigen, hetgeen anders tot zware financiële problemen voor bepaalde luchtvaartmaatschappijen zou leiden.

(17) Wat de verschillende vergoeding naar gelang van het land van herkomst van de vlucht betreft, wijst de IL erop dat de technische en operationele eisen die aan de luchthavens worden gesteld (lengte en slijtvastheid van de start- en landingsbanen, openingstijden en de beschikbaarheid van de luchthavens) voor binnenlandse en internationale vluchten verschillend zijn. Die verschillende eisen verklaren waarom de vergoeding variabel is.

([3]) ICAO-document 9562.1991.

([4]) 1 FIM = 0,1681 EUR.

II. JURIDISCHE BEOORDELING

a) Toepasselijke wettelijke en procedurele bepalingen

(18) Er zij op gewezen dat Verordening nr. 17 bij Verordening nr. 141 van de Raad ([5]), laatstelijk gewijzigd bij Verordening nr. 1002/67/EEG ([6]), buiten toepassing is verklaard voor de vervoersector, teneinde met de specifieke kenmerken van die sector rekening te houden. Bijgevolg gelden Verordening nr. 141 en de voor de vervoersector specifieke procedureverordeningen enkel voor de concurrentiebeperkende praktijken binnen de markt voor het vervoer.

(19) Bij Verordening (EEG) nr. 3975/87 van de Raad ([7]), laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EEG) nr. 2410/92 ([8]) worden de regels voor de toepassing van de artikelen 85 en 86 van het Verdrag op het luchtvervoer vastgesteld.

(20) De diensten in verband met de toegang tot luchthavenvoorzieningen vormen echter geen rechtstreeks onderdeel van de luchtvervoerdienst die aan de reizigers wordt geleverd. Die activiteiten ontsnappen derhalve aan de werking van de specifieke procedureverordeningen voor de vervoersector, en wat de toepassing van artikel 85 en artikel 86 van het Verdrag betreft, vallen zij dus onder Verordening nr. 17.

b) Het begrip „onderneming"

(21) Het is vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen ([9]) dat het begrip „onderneming" elke eenheid omvat die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd.

(22) De artikelen 85 en 86 van het Verdrag zijn van toepassing op de gedragingen van een openbaar lichaam, indien is aangetoond dat de staat via dit lichaam economische activiteiten van industriële of commerciële aard verricht, bestaande in het op de markt aanbieden van goederen en diensten. Daarbij is het niet van belang of de staat rechtstreeks via een tot het openbaar bestuur behorend orgaan handelt dan wel via een lichaam waaraan hij bijzondere of exclusieve rechten heeft verleend. Bijgevolg dient de aard van de activiteiten van het openbare bedrijf of het lichaam waaraan de staat bijzondere of exclusieve rechten heeft verleend, te worden onderzocht ([10]).

(23) In dit verband bestaat er geen twijfel over het feit dat de IL, waarvan de voornaamste activiteit ([11]) erin bestaat tegen vergoeding aan de luchtvaartmaatschappijen diensten te leveren in verband met de toegang tot de burgerluchthavenvoorzieningen, inderdaad een onderneming is in de zin van artikel 86 van het Verdrag, volgens de door het Hof van Justitie gegeven omschrijving.

c) Relevante markt

(24) Zoals het Hof van Justitie in zijn arrest in de zaak Porto di Genova ([12]) heeft vastgesteld, kan de organisatie van havenwerkzaamheden in één haven voor rekening van derden een relevante markt vormen in de zin van artikel 86. Evenzo beschouwde het Hof in zijn arrest in de zaak Corsica Ferries II ([13]) de markt voor loodsdiensten in de haven van Genua als de relevante markt.

(25) Wanneer die redenering met betrekking tot de luchthavens wordt gehanteerd, is in de onderhavige zaak de relevante markt die van de diensten die verband houden met de toegang tot de luchthavenvoorzieningen waarvoor de vergoedingen verschuldigd zijn. Het gaat om dezelfde marktomschrijving als die welke in Beschikking 95/364/EG ([14]) wordt toegepast.

(26) Meer bepaald gaat het om de diensten in verband met de exploitatie en het onderhoud van de start- en landingsbanen, de taxibanen, de parkeerplatfoms en de naderingsbegeleidingshulpmiddelen voor vurgerluchtvaart.

(27) Overigens vormen de luchtverbindingen binnen de EER op korte en middellange afstand een aanpalende doch onderscheiden markt, die door de gevolgen van het gedrag van de onderneming op de markt voor diensten in verband met het landen en het opstijgen van vliegtuigen nadelig wordt beïnvloed. Bijgevolg is het dan ook op die markt dat de gevolgen van het misbruik van een machtspositie door de IL zich kunnen doen gevoelen.

(28) Van de 25 door de IL beheerde luchthavens zijn er slechts vijf met een belangrijk internationaal luchtverkeer (Helsinki-Vantaa, Vaasa, Turku, Pori, Tampere). Indien Helsinki buiten beschouwing wordt gelaten, bestaat het internationaal verkeer uit een aantal lijnvluchten met bestemming Stockholm, Hamburg, Kopenhagen, Petrozavodsk (Rusland), Murmansk (Rusland) en Lulea (Zweden), alsmede uit talrijke chartervluchten.

(29) Die luchthavens met internationaal verkeer zijn weinig substitueerbaar, zodat elk als een onderscheiden geografische markt kan worden beschouwd.

([5]) PB 124 van 28. 11. 1962, blz. 2751/62.
([6]) PB 306 van 16. 12. 1967, blz. 1.
([7]) PB L 374 van 31. 12. 1987, blz. 1.
([8]) PB L 240 van 24. 8. 1992, blz. 18.
([9]) Arrest van 23 april 1991 in zaak C-41/90, Höfner & Elser, Jurispr. 1991, blz. I-1979, r.o. 21, en arrest van 17 februari 1993 in gevoegde zaken C-159/91 en C-160/91, Poucet, Jurispr. 1993, blz. I-637, r.o. 17.
([10]) Zie arrest van 16 juni 1987 in zaak 118/85, Commissie/Italië, Jurispr. 1987, blz. 2599, r.o. 7 en 8; arrest van 18 maart 1997 in zaak C-343/95, Diego Cali & Figli/Servizi Ecologici Porto di Genova, Jurispr. 1997, blz. I-1547, r.o. 16-18.
([11]) Zie de overwegingen 2, 3 en 4.
([12]) Arrest van 10 december 1991 in zaak C-179/90, Merci convenzionali porto di Genova/Siderurgica Gabrielli, Jurispr. 1991, blz. I-5889.
([13]) Arrest van 17 mei 1994 in zaak C-18/93, Corsica Ferries Italia/Corpo dei piloti del porto di Genova, Jurispr. 1994, blz. I-1783.
([14]) Zie voetnoot 2.

(30) De luchtvaartmaatschappijen die regelmatige luchtdiensten of binnenlandse charterdiensten en charterdiensten binnen de EER verrichten vanuit of met bestemming Finland, zijn immers verplicht om gebruik te maken van de door de IL beheerde luchthavens (van de 29 luchthavens in Finland zijn er slechts vier particuliere, niet door de IL beheerde luchthavens). De overige luchthavens bevinden zich in andere lidstaten op enkele honderden kilometers afstand.

(31) Bijgevolg zijn de binnenlandse luchtdiensten en de luchtdiensten binnen de EER waarbij van de door de IL beheerde luchthavens gebruik wordt gemaakt, voor tal van passagiers die Finland als vertrekpunt of bestemming hebben, niet substitueerbaar door diensten die in andere luchthavens binnen de EER worden aangeboden.

(32) De luchtvaartmaatschappijen die binnenlandse diensten of diensten binnen de EER verrichten vanuit of met bestemming Finland, hebben dus geen andere keuze dan gebruik te maken van de door de IL beheerde luchthavens en de in die luchthavens geboden diensten voor toegang tot de luchthavenvoorzieningen.

d) **Machtspositie**

(33) Het Hof van Justitie heeft voor recht verklaard dat een onderneming die op een wezenlijk deel van de gemeenschappelijke markt een wettelijk monopolie bezit, kan worden geacht een machtspositie in de zin van artikel 86 van het Verdrag in te nemen ([15]).

(34) Dit is het geval voor de IL, een openbare onderneming die, gezien het uitsluitende recht dat haar bij wet nr. 1123/90 is toegekend, in haar hoedanigheid van luchthavenautoriteit op de markt voor diensten in verband met het landen en het opstijgen van vliegtuigen waarvoor de betrokken vergoeding wordt geheven, in elk van de vijf Finse luchthavens met internationaal luchtverkeer een machtspositie inneemt.

e) **Wezenlijk deel van de gemeenschappelijke markt**

(35) In 1996 hebben rond de 9 miljoen passagiers van de vijf Finse luchthavens met verbindingen binnen de EER gebruikgemaakt, en werd door de vijf luchthavens meer dan 91 000 ton vracht behandeld.

(36) Bijgevolg kunnen die luchthavens tezamen met hun verbindingen binnen de EER worden geacht een wezenlijk deel van de gemeenschappelijke markt te vormen, indien de redenering van het Hof van Justitie in zijn arresten Crespelle ([16]) en Almelo ([17]) op de onderhavige zaak wordt toegepast. In de zaak Crespelle heeft het Hof immers voor recht verklaard dat, „doordat aldus ten gunste van die ondernemingen een aantal naast elkaar liggende monopolies wordt gecreëerd die weliswaar territoriaal begrensd zijn, doch in hun totaliteit het gehele grondgebied van een lidstaat beslaan, die nationale bepalingen een machtspositie doen ontstaan op een wezenlijk deel van de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 86 van het Verdrag" ([18]).

(37) A fortiori kunnen een aantal naast elkaar liggende monopolies die onder zeggenschap van dezelfde onderneming (de IL) staan, een wezenlijk deel van de gemeenschappelijke markt vormen.

f) **Misbruik van machtspositie**

De frequentiegebonden kortingen

(38) Die regeling, waartegen bezwaar was aangevoerd op grond van artikel 86 van het Verdrag, zal in de onderhavige beschikking niet verder worden behandeld aangezien IL heeft aangekondigd dat zij met ingang van 1 januari 1999 zal worden afgeschaft en tevens gelet op de uitspraak van de Commissie in Beschikking 95/364/EG.

Het verschil in vergoedingen naar gelang van de aard van de vlucht (binnenlands of binnen de EER)

(39) Artikel 86 is van toepassing op concurrentiebeperkende gedragingen van ondernemingen die zij uit eigen beweging aannemen. Luidens dit artikel is het voor een onderneming met een machtspositie op een wezenlijk deel van de gemeenschappelijke markt verboden om ten opzichte van handelspartners bij gelijkwaardige prestaties ongelijke voorwaarden toe te passen waarmee deze laatsten nadeel wordt berokkend bij de mededinging.

(40) Het arrest van het Hof van Justitie in de zaak Corsica Ferries II ([19]) is in dit verband ondubbelzinnig. In deze zaak heeft het Hof voor recht verklaard:

„1. Artikel 1, lid 1, van Verordening (EEG) nr. 4055/86 van de Raad van 22 december 1986 houdende toepassing van het beginsel van het vrij verrichten van diensten op het zeevervoer tussen de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en derde landen, verzet zich ertegen, dat in een lidstaat voor identieke loodsdiensten verschillende tarieven worden toegepast naargelang de onderneming die zeevervoer tussen twee lidstaten verricht, al dan niet een schip exploiteert dat is gerechtigd tot cabotage, die is voorbehouden aan schepen die de vlag van die staat voeren.

([15]) Zie voetnoot 9: arrest van 23 april 1991, Höfner & Elser, r.o. 28; arrest van 18 juni 1991 in zaak C-260/89, ERT, Jurispr. 91, blz. I-2925, r.o. 31.

([16]) Arrest van 5 oktober 1994 in zaak C-323/93, Société agricole du Centre d'insémination de la Crespelle/Coopérative d'élévage et d'insémination artificielle du département de la Mayenne, Jurispr. 1994, blz. I-5077.

([17]) Arrest van 27 april 1994 in zaak C-393/92, Gemeente Almelo e.a./Energiebedrijf IJsselmij, Jurispr. 1994, blz. I-1477.

([18]) Zie r.o. 17.

([19]) Zie voetnoot 13.

2. De artikelen 90, lid 1, en 86 van het EEG-Verdrag houden voor een nationale instantie die de tarieven goedkeurt van een onderneming die het uitsluitend recht heeft op een wezenlijk deel van de gemeenschappelijke markt verplichte loodsdiensten te verrichten, een verbod in om deze onderneming in staat te stellen verschillende tarieven toe te passen, naargelang de zeevervoeronderneming vervoerdiensten verricht tussen lidstaten dan wel tussen havens op het nationale grondgebied, voorzover de handel tussen lidstaten daardoor ongunstig wordt beïnvloed".

(41) In zijn conclusie in die zaak stelde advocaat-generaal Van Gerven het volgende ([20]):

„<...> Waar het om gaat, is dat de differentiaties geen enkel verband houden met de aard van de aangeboden loodsdienst, die in beide gevallen (schepen toegelaten tot de nationale kustvaart of schepen die regelmatige trajecten tussen Italiaanse havens verzorgen enerzijds, andere schepen anderzijds) precies hetzelfde is. Mijns inziens staat men hier duidelijk voor een toepassingsgeval van de vorm van misbruik van economische machtspositie die in artikel 86, tweede alinea, onder c), van het EG-Verdrag, wordt genoemd, namelijk „het toepassen ten opzichte van handelspartners van ongelijke voorwaarden bij gelijkwaardige prestaties, hun daarmede nadeel berokkenend bij de mededinging"(*).

(*) Voetnoot 61: Op dit punt kan inderdaad een parallel worden getrokken met de situatie die voorlag in het arrest United Brands (arrest van 14 februari 1978, zaak 27/76, Jurispr. 1978, blz. 207): het Hof oordeelde daar dat de discriminerende prijspolitiek van UBC, waarbij aan rijpers respectievelijk distributeurs van lidstaat tot lidstaat verschillende prijzen werden aangerekend voor levering van in wezen gelijke hoeveelheden en soorten bananen, misbruik van een machtspositie opleverde aangezien deze van lidstaat tot lidstaat verschillende prijzen een belemmering vormden voor het vrije verkeer van goederen (r.o. 232) en aldus een strikte afscherming van de nationale markten met kunstmatig verschillende prijsniveaus werd verwezenlijkt, waardoor bepaalde rijpers/distributeurs in een ongunstige concurrentiepositie werden gebracht, omdat de mededinging, vergeleken met wat deze had moeten zijn, erdoor werd vervalst (r.o. 233). Dezelfde redenering kan mutatis mutandis in onderhavige zaak worden toegepast: de gedifferentieerde tarieven van de Corporatie vormen een hinderpaal voor het vrij verrichten van intracommunautaire zeevervoerdiensten en brengen de verrichters van dergelijke diensten in een ongunstige concurrentiepositie.".

(42) Wanneer die redenering op de luchthavens wordt toegepast, blijkt dat het door de IL ingevoerde stelsel van gedifferentieerde landingsrechten (hogere vergoedingen voor vluchten binnen de EER) tot gevolg heeft dat ten opzichte van de luchtvaartmaatschappijen ongelijke voorwaarden worden toegepast bij gelijkwaardige prestaties in verband met het landen en opstijgen van vliegtuigen, waarmede hun nadeel bij de mededinging wordt berokkend, hetgeen misbruik van machtspositie oplevert in de zin van artikel 86, tweede alinea, onder c).

(43) Het is duidelijk dat een dergelijk stelsel als rechtstreeks gevolg heeft dat de maatschappijen die intracommunautaire vluchten verzorgen, worden benadeeld doordat de kostprijselementen voor de ondernemingen op kunstmatige wijze worden gewijzigd naargelang zij binnenlandse verbindingen dan wel verbindingen binnen de EER verzorgen.

(44) Tegen deze inbreuk op het Verdrag brengt de IL in dat de invoering van een dergelijke regeling gerechtvaardigd is omdat „de technische en operationele eisen die aan de luchthavens worden gesteld, en dienovereenkomstig ook de kosten, voor binnenlandse vluchten verschillen van die voor internationale vluchten, en wel om de volgende redenen:

i) de eisen inzake de lengte van de start- en landingsbanen zijn verschillend;

ii) de eisen inzake de slijtvastheid van de start- en landingsbanen zijn verschillend;

iii) de eisen inzake de openingstijden van de luchthavens zijn verschillend;

iv) de eisen inzake de beschikbaarheid van de luchthavens zijn verschillend".

(45) De IL voert in het bijzonder de volgende argumenten aan:

i) Eisen inzake de lengte van de start- en landingsbanen

— de vluchtroutes binnen Finland zijn gemiddeld ongeveer 300 à 400 km lang, terwijl de gemiddelde vliegafstand tussen Finland en de overige lidstaten van 1 500 km tot 2 000 km varieert, met een maximum van 3 000 km (Helsinki-Madrid);

— de luchtvloot die voor binnenlandse vluchten wordt gebruikt, is kleiner dan die voor vluchten binnen de EER;

— het gewicht van de voor binnenlandse vluchten gebruikte vliegtuigen is lager aangezien de trajecten korter zijn dan bij internationale vluchten;

— de grootte van het vliegtuig en de lengte van het traject bepalen de lengte van de start- en landingsbanen;

— voor binnenlands luchtverkeer volstaan start- en landingsbanen van 2 000 m lengte; voor vluchten binnen de EER dienen de banen echter ten minste een lengte van 2 400 m te hebben. Voor het vliegverkeer tussen Finland en de rest van Europa moeten de start- en landingsbanen dus ongeveer 25 % langer zijn dan voor binnenlands vliegverkeer;

([20]) Zie punt 34 van de conclusie.

— om een grote vloot te kunnen ontvangen, dienen luchthavens te voldoen aan zwaardere voorwaarden inzake veiligheid en noodsitutatieregelingen. Daarvoor zijn grote investeringen in personeel vereist en het is kostbaar.

De gevolgtrekking luidt dat de onderhouds- en de kapitaalkosten hoger zijn voor het vliegverkeer binnen de EER dan voor het binnenlands verkeer.

(46) Deze door de IL aangevoerde argumenten zijn om de volgende redenen aanvechtbaar:

— tal van binnenlandse routes (bijvoorbeeld Helsinki-Vantaa/Ivalo, Maarianhamina/Kittilä en Turku/Rovaniemi) hebben een vergelijkbare lengte als de routes binnen de EER;

— een aantal routes binnen de EER is relatief kort: Helsinki/Stockholm (ongeveer 405 km), Helsinki/Göteborg (ongeveer 810 km), Helsinki/Oslo (ongeveer 810 km) en Helsinki/Kopenhagen (ongeveer 910 km);

— de afstand van de te vliegen route is niet het enige criterium dat de luchtvaartmaatschappijen bij de keuze van het type vliegtuig hanteren;

— volgens de IL volstaat een baanlengte van 2 000 m voor binenlandse vluchten en zou voor de vluchten binnen de EER en voor internationale vluchten een bijkomende lengte van 400 m nodig zijn. Die inspanning is door de meeste Finse luchthavens echter reeds geleverd: van de 25 door de IL beheerde luchthavens zijn er slechts zes waarvan de start- en landingsbanen korter zijn dan 2 400 m ([21]).

(47) Bovendien blijkt uit de cijfers waarover de Commissie beschikt, dat verschillende luchthavens met banen korter dan 2 400 m toch verkeer binnen de EER hebben. Het gaat met name om de volgende luchthavens: Lappeenranta (2 000 m), Maarianhamina (1 900 m), Pori (2 000 m) en Vaasa (2 000 m) ([22]). Dit argument is dus niet relevant.

(48) Wat de bewering betreft dat de voor binnenlandse vluchten gebruikte vliegtuigen kleiner zijn dan die welke voor vluchten binnen de EER worden ingezet, wijst de Commissie erop dat zulks niet altijd het geval is. De luchtvaartmaatschappij Finnair gebruikt bijvoorbeeld dezelfde vliegtuigen (MD-80) op binnenlandse routes (zoals Helsinki-Oulu) als voor de intracommunautaire vluchten Helsinki-Alicante en Helsinki-Barcelona.

(49) Volgens de IL heeft zij sinds 1994 de productkosten, en met name de kosten voor diensten in verband met de taxibanen, gevolgd; blijkens de productkosten van 1995 zouden de kosten per ton (MTOW) van taxibaandiensten voor internationaal verkeer ongeveer 50 % hoger gelegen hebben dan de dienovereenkomstige kosten voor het binnenlands verkeer. Bijgevolg, zo stelt de IL, is een berekening van de landingsvergoedingen die enkel rekening houdt met de MTOW niet in overeenstemming met het vereiste dat de prijs op de kostprijs moet zijn gebaseerd, en dienen voor het internationaal verkeer de landingsvergoedingen hoger te zijn.

(50) De IL geeft echter zelf toe dat het beweerde verschil tussen de kosten die een landing van een vlucht binnen de EER en die welke een landing van een binnenlandse vlucht meebrengt, geringer is dan het verschil tussen de landingsvergoeding voor de vluchten binnen de EER en die welke voor binnenlandse vluchten wordt aangerekend.

ii) Vereisten inzake de slijtvastheid van start- en landingsbanen

(51) Aangezien voor internationale vluchten zwaardere toestellen worden gebruikt, moet, aldus de IL, voor het internationaal verkeer de bovenbouw van de start- en landingsbanen ongeveer 10 % solider zijn.

(52) Hierop moet worden geantwoord dat met de slijtvastheid van de banen reeds rekening is gehouden doordat de vergoeding naar het gewicht van het toestel wordt berekend.

iii) Vereisten inzake de openingstijden van de luchthavens en de beschikbaardheid ervan

(53) Aangezien 90 % van het internationaal luchtverkeer door de luchthaven van Helsinki wordt afgewikkeld, en de internationale vluchten 's morgens en 's avonds aankomen en vertrekken, zijn de luchthavens elders in het land volgens de IL verplicht om met het oog op aansluitende vluchten 's morgens en 's avonds open te blijven. Bijgevolg „moeten bij de berekening van de vergoedingen voor passagiers de kosten inzake levering van diensten in aanmerking worden genomen".

(54) De IL stelt dat „voor het internationaal verkeer meer plaats voor de passagiersterminals en de parkeerruimtes, en ook meer diensten nodig zijn dan voor het binnenlandse vliegverkeer. Die productiekosten moet de IL in aanmerking nemen bij de vaststelling van de passagiersvergoedingen".

(55) Die twee laatste argumenten zijn voor het betrokken stelsel niet relevant: aangezien volgens de IL de kosten, voortvloeiend uit de vereisten inzake de openingstijden van de luchthavens en de beschikbaarheid ervan, bij de vaststelling van de passagiersvergoedingen in aanmerking worden genomen, mogen zij niet nogmaals in de berekeningsgrondslag voor de landingsvergoedingen worden opgenomen.

(56) Gelet op het voorgaande, is de Commissie van mening dat geen van de door de IL aangevoerde argumenten de invoering kan rechtvaardigen van

([21]) *Bron:* ACI Europe Airport Database.
([22]) *Bron:* Finnish Civil Aviation Statistics.

een stelsel van discriminatoire vergoedingen naar gelang van de herkomst van de vlucht (binnenlands of binnen de EER) zoals dit door de betrokken onderneming wordt toegepast.

g) **Beïnvloeding van de handel tussen lidstaten**

(57) In zijn arrest in de zaak Corsica Ferries II ([23]) heeft het Hof van Justitie erkend dat „doordat zij ondernemingen treffen die vervoer tussen twee lidstaten verrichten, discriminatoire praktijken de handel tussen lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden".

(58) Nadat uit hoofde van artikel 11 van Verordening nr. 17 tot de IL een verzoek werd gericht om inlichtingen te verstrekken, is gebleken dat er voor de verschillende luchthavens afzonderlijk geen statistieken bestaan waarbij tussen verkeer met EER-bestemming en het overige internationale verkeer een onderscheid wordt gemaakt.

(59) Wat de luchthaven van Helsinki, met 7,7 miljoen passagiers in 1996 betreft, is er geen twijfel over de invloed op het handelsverkeer tussen lidstaten die van het betrokken stelsel uitgaat.

(60) Wat de overige Finse luchthavens met verbindingen binnen de EER (Vaasa, Turku, Tampere en Pori), met uitzondering van chartervluchten naar de lidstaten in het Middellandse-Zeegebied en naar de Canarische Eilanden betreft, worden vanuit die luchthavens ten minste zes vluchten per dag naar Stockholm aangeboden (Vaasa en Turku met zes vluchten per dag, Tampere met vijf vluchten per dag en Pori met twee vluchten per dag). Die vluchten naar Stockholm sluiten aan op vluchten naar Amsterdam, Billund, Brussel, Kopenhagen, Düsseldorf, Frankfurt, Göteborg, Hamburg, Londen, Manchester, Milaan, München, Parijs en Wenen, hetzij met de alliantie Lufthansa/SAS, hetzij met Finnair (met toepassing van codesharing met diens partners).

Onderstaande tabel toont, gemeten naar aantal vervoerde passagiers, het aandeel van de internationale vluchten in het totale luchtverkeer van de betrokken luchthavens:

(in %)

Luchthaven	Binnenlands verkeer	Internationaal verkeer
Helsinki Vantaa	30	70
Vaasa	66	34
Turku	51	49
Pori	72	28
Tampere	49	51

Bron: Statistic of Finnish Civil Aviation 1996, blz. 9.

(61) Mitsdien moet worden vastgesteld dat het betrokken stelsel, zoals dat in die vijf luchthavens wordt toegepast, de handel tussen lidstaten ongunstig beïnvloedt.

h) **Conclusie**

(62) Uit het voorafgaande blijkt dat het door de IL toegepaste stelsel voor de berekening van de landingsvergoedingen betekent dat, voor eenzelfde dienst van lichtbakens en gebruik van verkeersleiding- en luchthavendiensten, naar gelang van de herkomst van de vlucht (binnenlands of binnen de EER), zonder objectieve rechtvaardigingsgrond verschillende vergoedingen worden aangerekend.

(63) Bijgevolg is de Commissie van oordeel dat het betrokken stelsel discriminerend is en de concurrentie op de betrokken markt vervalst, in strijd met artikel 86, tweede alinea, onder c), van het Verdrag,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

Ilmailulaitos/Luftfartsverket heeft inbreuk gepleegd op artikel 86 van het Verdrag door haar machtspositie als exploitant van Finse luchthavens te gebruiken om in de luchthavens in Finland, naar gelang van de herkomst van de vlucht, binnenlands of binnen de EER, discriminerende landingsvergoedingen aan te rekenen.

Artikel 2

Ilmailulaitos/Luftfartsverket dient de in artikel 1 genoemde inbreuk te beëindigen en de Commissie uiterlijk twee maanden na de kennisgeving van deze beschikking mee te delen welke maatregelen zij daartoe heeft getroffen.

Artikel 3

Deze beschikking is gericht tot Ilmailulaitos/Luftfartsverket, PL 50-PO Box 50 01531 Vantaa, Finland.

Gedaan te Brussel, 10 februari 1999.

Voor de Commissie
Karel VAN MIERT
Lid van de Commissie

([23]) Zie voetnoot 13.