II

(Retsakter hvis offentliggørelse ikke er obligatorisk)

KOMMISSIONEN

KOMMISSIONENS BESLUTNING

af 10. februar 1999

om en procedure i henhold til traktatens artikel 86

(Sag IV/35.767 — Ilmailulaitos/Luftfartsverket)

(meddelt under nummer K(1999) 239)

(Kun den finske og svenske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

(1999/198/EF)

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER HAR —

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab,

under henvisning til Rådets forordning nr. 17 af 6. februar 1962, første forordning om anvendelse af bestemmelserne i traktatens artikel 85 og 86 [1], senest ændret ved akten vedrørende Østrigs, Finlands og Sveriges tiltrædelse, særlig artikel 3,

under henvisning til Kommissionens beslutning af 5. maj 1997 om at indlede procedure i denne sag,

efter at have givet den berørte virksomhed lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger til Kommissionens klagepunkter,

efter høring af Det Rådgivende Udvalg for Kartel- og Monopolspørgsmål, og

ud fra følgende betragtninger:

I. SAGFREMSTILLING

a) Beslutningens genstand

(1) Som led i en procedure indledt på eget initiativ er Kommissionen i færd med at undersøge de forskellige rabatordninger for landingsafgifter i EF-lufthavne. Undersøgelsen ligger i forlængelse af Kommissionens beslutning 95/364/EF af 28. juni 1995 om en procedure i henhold til traktatens artikel 90, stk. 3, vedrørende rabatsystemet for landingsafgifter i Bruxelles-National lufthavnen [2].

b) Den relevante virksomhed

(2) Ilmailulaitos/Luftfartsverket (den finske stats luftfartsvæsen, i det følgende benævnt »Luftfartsverket«) har siden 1991 været en selvfinansieret offentlig virksomhed, der opererer under det finske trafikministeriums ansvar. Dets opgaver blev tidligere varetaget af luftfartsadministrationen, der var en central enhed i trafikministeriet.

(3) Den finske lov 1123/90 af 14. december 1990 om Luftfartsverkets vedtægt og oprettelse indeholder en beskrivelse af Luftfartsverkets virke og formål. I artikel 2 opregnes Luftfartsverkets forskellige opgaver:

»Luftfartsverket skal sikre, at lufthavnen er sikker og velfungerende for både den civile og den militære luftfart (...)

Luftfartsverket skal beskytte luftfartsikkerheden generelt og (...) og udstede de nødvendige tilladelser og certifikater (...)«.

(4) Luftfartsverket opkræver afgifter som betaling for de tjenester, der ydes i forbindelse med start og landing, af fly, der benytter de lufthavnsinfrastrukturer, Luftfartsverket driver.

[1] EFT 13 af 21. 2. 1962, s. 204/62.

[2] EFT L 216 af 12. 9. 1995, s. 8.

c) **Den relevante ordning — landingsafgifter**

(5) I sin håndbog om lufthavnes økonomi ([3]) anbefaler International Civil Aviation Organisation (ICAO) sine medlemmer at beregne afgifter på basis af den maksimale last ved start (»MTOW«: Maximum take-off-weight). Landingsafgifter defineres således: »Afgifter og gebyrer for brug af start- og landingsbaner, rullebaner og forpladser, herunder belysningsanlæg, samt for trafikkontrol ved indflyvning og i lufthavnsområdet.«

(6) Disse afgifter betales til dækning af »omkostningerne ved drift og vedligeholdelse samt administration af disse arealer og dertil hørende køretøjer og udstyr, herunder også omkostninger til arbejdskraft, vedligeholdelseskøretøjer, elektricitet og brændstof«.

(7) Ifølge artikel 6 i ovennævnte lov 1123/90 kan landingsafgifterne i de lufthavne, der drives af Luftfartsverket, om nødvendigt, fastsættes ved dekret. Da der endnu ikke er vedtaget et sådant dekret, er det Luftfartsverket selv, der bestemmer landingsafgifternes størrelse og eventuelle rabatter.

(8) I 1998 blev de landingsafgifter, som Luftfartsverket opkræver, beregnet således:

— indenrigsfly: 17 eller 20 FIM ([4]) (alt efter flyets vægt) pr. ton MTOW

— udenrigsfly: 50,50 FIM pr. ton MTOW.

(9) Af miljømæssige årsager multipliceres afgifterne med en koefficient på 1,3 for landinger mellem kl. 22 og kl. 06 i alle finske lufthavne med undtagelse af Helsingfors-Vanda.

(10) Luftfartsverket har også indført en rabat, der afhænger af landingshyppigheden. Den gælder kun for internationale flyvninger og følger følgende skema:

Et given luftfartsselskabs antal landinger i samtlige finske lufthavne de sidste seks måneder	Rabatter på alle det pågældende selskabs landinger i de efterfølgende seks måneder		
	(i 1996)	(i 1997)	(i 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) Den 20. maj 1997 blev der sendt en klagepunktsmeddelelse til Luftfartsverket. To foranstaltninger blev udpeget som potentielle overtrædelser af traktatens artikel 86, nemlig på den ene side ordningen med progressive mængderabatter (se betragning 10) og på den anden side de uensartede afgifter for indenrigs- og udenrigsfly (se betragtning 8).

d) **Luftfartsverkets hovedargumenter**

(12) Luftfartsverket hævder, at det ikke kender baggrunden for mængderabattens indførelse i 1977, men fremhæver samtidig, at der er den fordel forbundet med »de store kunder«, at de er sikre betalere.

(13) Luftfartsverket har således udtalt følgende:

»For lufthavnsindehaverne er de store kunder også særlig interessante, fordi der er garanti for deres betalingsevne. De store kunder har aldrig haft betalingsproblemer, og det har ikke været nødvendigt at kalkulere med tab af et tilgodehavende.«

(14) Luftfartsverket påpeger imidlertid, at de pågældende rabatter er blevet væsentligt reduceret de senere år (fra 20 % i 1989 til 4 % i 1998).

(15) I sit svar af 19. november 1997 på Kommissionens begæring om oplysninger af 28. oktober 1997 bekræftede Luftfartsverket i øvrigt, at rabatordningen ville blive afskaffet den 1. januar 1999.

(16) Ifølge Luftfartsverket er denne fremgangsmåde blevet godkendt af IATA, der på et møde med Luftfartsverket i april 1996 »(. . .) støttede en gradvis ændring af ordningen« og anmodede Luftfartsverket om ikke at ændre rabatordningen alt for brutalt, da det kunne få alvorlige finansielle konsekvenser for visse luftfartsselskaber.

(17) For så vidt angår differentieringen af afgiftens størrelse alt efter flyets afgangsland, påpeger Luftfartsverket, at de tekniske og funktionelle krav til en lufthavn (landingsbanernes længde og styrke, åbningstider og disponibilitet) er forskellige for henholdsvis indenrigs- og udenrigstrafikken. Det er disse forskelligartede krav, der er baggrunden for den pågældende differentiering.

([3]) Dokument 9562. 1991 ICAO.

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

II. **RETLIG VURDERING**

a) **Gældende bestemmelser og procedureregler**

(18) Det skal erindres, at ikke-anvendelsen af forordning nr. 17 på transportsektoren blev fastlagt ved Rådets forordning (EØF) nr. 141 ([5]), senest ændret ved forordning EØF nr. 1002/67 ([6]), for at tage hensyn til transportsektorens særlige karakter. Forordning nr. 141 og dermed også de specifikke procedureregler, der gælder for transportsektoren, dækker derfor kun konkurrencebegrænsninger på transportmarkedet.

(19) Ved Rådets forordning (EØF) nr. 3975/87 ([7]), senest ændret ved forordning (EØF) nr. 2410/92 ([8]), fastsættes de nærmere retningslinjer for anvendelsen af traktatens artikel 85 og 86 på lufttransport.

(20) Tjenester forbundet med adgang til lufthavnsfaciliteter udgør imidlertid ikke direkte en del af den lufttransporttjeneste, der leveres til passagererne. Disse aktiviteter er derfor ikke omfattet af de særlige procedureregler for transportsektoren, men falder til gengæld ind under forordning nr. 17 med henblik på anvendelse af traktatens artikel 85 og 86.

b) **Virksomhedsbegrebet**

(21) Det følger af EF-Domstolens faste retspraksis ([9]), at inden for EF's konkurrenceret omfatter begrebet virksomhed enhver enhed, som udøver økonomisk virksomhed, uanset enhedens retlige status og dens finansieringsmåde.

(22) Traktatens artikel 85 og 86 finder anvendelse på et offentligt organs adfærd, når det kan fastslås, at staten, via dette organ, udøver erhvervsmæssig virksomhed af industriel eller handelsmæssig art, der består i at udbyde varer og tjenesteydelser på markedet. Det er i den forbindelse uden betydning, om staten udøver virksomheden direkte gennem en enhed, som er en del af den offentlige administration, eller gennem en enhed, som staten har indrømmet særlige eller eksklusive rettigheder. Der må derfor foretages en nærmere undersøgelse af arten af den aktivitet, der udøves af den offentlige virksomhed eller den enhed, staten har indrømmet særlige eller eksklusive rettigheder ([10]).

(23) Der hersker i denne henseende ingen tvivl om, at Luftfartsverket, hvis hovedvirksomhed ([11]) består i at tilbyde luftfartsselskaber tjenester forbundet med adgangen til civile lufthavnsfaciliteter mod betaling af afgifter, er en virksomhed efter traktatens artikel 86 ifølge Domstolens definition.

c) **Det relevante marked**

(24) Som fastslået af Domstolen i sagen »Havnen i Genova« ([12]), kan tilrettelæggelse af havnearbejde for tredjemands regning i én enkelt havn udgøre et relevant marked efter artikel 86. I sin dom i sagen vedrørende Corsica Ferries II ([13]) definerede Domstolen på samme måde markedet for lodsservice i Genovas havn som et relevant marked.

(25) Overføres dette ræsonnement til lufthavne, er det relevante marked i denne sag således markedet for tjenesteydelser knyttet til adgangen til lufthavnsfaciliteter, for hvilke der betales en afgift. Der er tale om samme markedsdefinition som i Kommissionens beslutning 95/364/EF ([14]).

(26) Mere specifikt drejer det sig om tjenester knyttet til drift og vedligeholdelse af start- og landingsbaner, brug af rullebaner og forpladser samt indflyvningskontrol for civile fly.

(27) Markedet for lufttransport af passagerer og varer på korte og mellemlange ruter inden for EØS udgør et tilgrænsende, men særskilt marked, der påvirkes af en virksomheds adfærd, der udgør et misbrug på markedet for tjenesteydelser knyttet til start og landinger. Virkningerne af Luftfartsverkets misbrug af sin dominerende stilling kan således også mærkes på dette marked.

(28) Ud af de 25 lufthavne, som drives af Luftfartsverket, har kun fem en betydelig udenrigstrafik (Helsingfors-Vanda, Vasa, Åbo, Björneborg og Tammerfors). Med undtagelse af Helsingfors består denne udenrigstrafik i et antal afgange til Stockholm, Hamborg, København, Petrozavodsk (Rusland), Murmansk (Rusland) og Luleå (Sverige) samt et stort antal charterafgange.

(29) Lufthavne med udenrigstrafik er ikke indbyrdes substituerbare i nogen større udstrækning, så de kan hver for sig betragtes som et særskilt geografisk marked.

([5]) EFT 124 af 28. 11. 1962, s. 2751/62.
([6]) EFT 306 af 16. 12. 1967, s. 1.
([7]) EFT L 374 af 31. 12. 1987, s. 1.
([8]) EFT L 240 af 24. 8. 1992, s. 18.
([9]) Se f.eks. Domstolens dom af 23. april 1991 i sag C-41/90, Höfner & Elser, Sml. 1991, s. I-1979, 2016, præmis 21, og Domstolens dom af 17. februar 1993 i forenede sager C-159/91 og C-160/91, Poucet, Sml. 1993, s. I-673, præmis 17.
([10]) Se Domstolens dom af 16. juni 1987 i sag 118/85, Kommissionen mod Italien, Sml. 1987, s. 2599, præmis 7-8, og Domstolens dom af 18. marts 1997 i sag C-343/95, Diego Calì & Figli Srl mod Servizi ecologici Porto di Genova SpA (SEPG), Sml. 1997, s. I-1547, præmis 16, 17 og 18).
([11]) Se betragtning 2, 3 og 4.
([12]) Dom af 10. december 1991 i sag C-179/90, Merci convenzionali porto di Genova mod Siderurgica Gabrielli SpA (Port de Gênes), Sml. 1991, s. I-5889.
([13]) Dom af 17. maj 1994 i sag C-18/93, Corsica Ferries Italia Srl/Corpo dei piloti del porto di Genova (Corsica Ferries II), Sml. 1994, s. I-1783.
([14]) Se fodnote 2.

(30) Luftfartsselskaber med indenlandske og EØS-interne ruteflyvninger eller charterflyvninger til eller fra Finland er nødsaget til at benytte de lufthavne, der drives af Luftfartsverket (ud af de 29 lufthavne i Finland er kun fire private, som ikke drives af Luftfartsverket). Alle andre lufthavne ligger flere hundrede kilometer væk og er beliggende i andre medlemsstater.

(31) For mange passagerer, der rejser til eller fra Finland, er indenrigsflyvninger eller EØS-interne flyvninger, der benytter lufthavne drevet af Luftfartsverket, derfor ikke substituerbare med flyvninger til eller fra andre lufthavne i EØS.

(32) Luftfartsselskaber, der flyver indenrigs eller mellem Finland og andre EØS-lande, har derfor ikke andet valg end at benytte de lufthavne, der drives af Luftfartsverket, og de tjenester knyttet til adgang til lufthavnsfaciliteter, der tilbydes i disse lufthavne.

d) **Dominerende stilling**

(33) Ifølge Domstolens retspraksis ([15]) indtager en virksomhed, der har et lovbestemt monopol inden for en væsentlig del af fællesmarkedet, en dominerende stilling som omhandlet i traktatens artikel 86.

(34) Det er tilfældet med Luftfartsverket, der er en offentlig virksomhed, der i kraft af de enerettigheder, virksomheden i sin egenskab af lufthavnsmyndighed har fået tillagt ved lov 1123/90, indtager en dominerende stilling på markedet for tjenesteydelser leveret i tilknytning til flyvemaskiners start og landing, for hvilke den omhandlede afgift opkræves, i hver af de fem finske lufthavne, der har en international trafik.

e) **En væsentlig del af fællesmarkedet**

(35) De fem finske lufthavne der sikrer forbindelsen til andre EØS-lufthavne, betjente ca. 9 mio. passagerer i 1996 og ekspederede over 91 000 ton fragt.

(36) Man kan derfor anse disse lufthavne, der sikrer forbindelsen til andre EØS-lufthavne for tilsammen at udgøre en væsentlig del af fællesmarkedet, hvis Domstolens ræsonnement i Crespelle-dommen ([16]) og Almelo-dommene ([17]) overføres til denne sag. I Crespelle-dommen udtalte Domstolen, at »ved således til fordel for disse virksomheder at oprette en række sideordnede monopoler, der territorialt er begrænsede, men tilsammen omfatter hele medlemsstatens område, skaber disse nationale bestemmelser en dominerende stilling på en væsentlig del af fællesmarkedet, jf. traktatens artikel 86« ([18]).

(37) Så meget mere kan en række sideordnede monopoler, der kontrolleres af samme virksomhed (Luftfartsverket) udgøre en væsentlig del af fællesmarkedet.

f) **Misbrug af en dominerende stilling**

Den frekvensbaserede mængderabatordning

(38) I betragtning af Luftfartsverkets meddelelse om, at ordningen falder bort den 1. januar 1999, og den praksis, som Kommissionen allerede har fastlagt i beslutning 95/364/EF, behandles denne ordning, der udgjorde et klagepunkt i relation til traktatens artikel 86, ikke mere i denne beslutning.

Differentieringen af afgiftsbeløbet alt efter flyvningens art (indenrigs eller inden for EØS).

(39) Artikel 86 vedrører konkurrencebegrænsninger, som virksomhederne selv har taget initiativ til. Ifølge denne artikel må en virksomhed, der indtager en dominerende stilling på en væsentlig del af fællesmarkedet, ikke anvende ulige vilkår for ydelser af samme værdi over for handelspartnere, som derved stilles ringere i konkurrencen.

(40) Domstolens dom i sagen vedrørende Corsica Ferries ([19]) er meget klar på dette punkt. I denne dom fastlog Domstolen nemlig at:

1) »Artikel 1, stk. 1, i Rådets forordning nr. 4055/86 af 22. december 1986, om anvendelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser inden for søtransport mellem medlemsstaterne indbyrdes og mellem medlemsstaterne og tredjelande, er til hinder for, at en medlemsstat anvender forskellige priser for samme lodstjenesteydelse, alt efter om den virksomhed, der udfører søtransport mellem to medlemsstater, herved benytter et fartøj, der har tilladelse til cabotagesejlads, hvilken tilladelse kun gives til fartøjer, der fører den pågældende medlemsstats flag.

([15]) Dom af 23. april 1991, i sag C-41/90, Höfner og Elser, Sml. 1991, s. I-1979, præmis 28; dom af 18. juni 1991 i sag C-260/89, ERT, Sml. 1991, s. I-2925, præmis 31.
([16]) Dom af 5. oktober 1994 i sag C-323/93, Société agricole du Centre d'insémination de la Crespelle mod Coopérative d'élévage et d'Cinsémination artificielle du département de la Mayenne (Crespelle), Sml. 1994, s. I-5077.
([17]) Dom af 27. april 1994, i sag C-393/92 Almelo kommune m.fl. mod NV Energiebedrijf Ijsselmij (Almelo), Sml. 1994, s. I-1477.
([18]) Præmis 17.
([19]) Se fodnote 13.

2) EØF-traktatens artikel 90, stk. 1, og artikel 86 forbyder nationale myndigheder gennem en godkendelse af priser, der er fastsat af en virksomhed, der har fået tillagt eneret til at udføre obligatorisk lodstjeneste i en væsentlig del af fællesmarkedet, at give denne mulighed for at anvende forskellige priser over for søtransportvirksomhederne, afhængigt af, om disse udfører transport mellem medlemsstater eller mellem havne på medlemsstatens område, i det omfang virksomheden påvirker handelen mellem medlemsstaterne.«

(41) I sit forslag til afgørelse i den samme sag udtalte generaladvokat Van Gerven følgende ([20]):

»Det afgørende er, at der ikke består nogen sammenhæng mellem disse prisforskelle og den tilbudte lodstjenestes art, der er helt den samme i de to tilfælde, der er tale om (...). Efter min mening står vi her klart over for en praktisering af den form for misbrug af dominerende stilling, der omhandles i EØF-traktatens artikel 86, stk. 2 litra c), og som går ud på »anvendelse af ulige vilkår for ydelser af samme værdi over for handelspartnere, som dermed stilles ringere i konkurrencen«. (*)

(*) Fodnote 61: Her kan der bestemt drages en parallel til en situation, der var omhandlet i sagen United Brands mod Kommissionen (dom af 14. 2. 1978, sag 27/76): Domstolen fandt, at den diskriminerende prispolitik, der praktiseredes af UBC, der over for modnere/forhandlere fakturerede priser, der var forskellige fra medlemsstat til medlemsstat for levering af stort set samme mængder og typer bananer, udgjorde et misbrug af dominerende stilling, da disse priser, der diskriminerer efter medlemsstater, udgjorde lige så mange hindringer for de frie varebevægelser (præmis 232), og at der ... således [blev] indført en effektiv opdeling af de nationale markeder med kunstige forskelle i prisniveauerne, hvilket stillede visse forhandlere/modnere ringere i konkurrencen, som således blev fordrejet i forhold til den konkurrencesituation, der burde have foreligget (præmis 233). Den samme argumentation kan mutatis mutandis anvendes i nærværende sag; de forskellige priser, Corporazione har anvendt, udgør en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser på området for søtransport mellem medlemsstater og stiller de selskaber, der præsenterer sådanne ydelser, konkurrencemæssigt ringere«.

(42) Overføres denne argumentation til lufthavne, viser det sig, at Luftfartsverkets ordning med differentierede landingsafgifter (højere afgifter for flyvninger mellem EØS-medlemsstater) bevirker, at der anvendes ulige vilkår for samme start- og landingstjenester for luftfartsselskaber, som derved stilles ringere i konkurrencen, og ordningen er derfor udtryk for misbrug af en dominerende stilling som omhandlet i traktatens artikel 86, stk. 2, litra c).

(43) Det er klart, at den direkte virkning af en sådan ordning er, at den skaber en ulempe for virksomheder der udfører flytrafik inden for Fællesskabet, ved på kunstig vis at ændre selskabernes omkostninger, alt afhængigt af, om de beflyver indenrigsruter eller ruter mellem EØS-medlemsstater.

(44) Med hensyn til denne overtrædelse af traktaten har Luftfartsverket gjort gældende, at »de tekniske og funktionelle krav til en lufthavn og dermed lufthavnenes omkostninger er forskellige for henholdsvis indenrigs- og udenrigstrafikken. Det skyldes navnlig forskellige krav til følgende:

i) start- og landingsbanernes længde;

ii) start- og landingsbanernes styrke;

iii) lufthavnenes åbningstider;

iv) lufthavnenes disponibilitet«.

(45) Luftfartsverket har især fremført følgende argumenter:

i) *Start- og landingsbananers længde*

— luftruternes gennemsnitlige længde i Finland ligger på 300-400 km, mens den gennemsnitlige længde af ruterne mellem Finland og de øvrige medlemsstater ligger på 1 500-2 000 km med et maksimum på 3 000 km (Helsingfors - Madrid)

— der anvendes mindre fly til indenrigstrafikken end til trafikken mellem Finland og de øvrige EØS-lande

— indenrigsflyene er lettere end udenrigsflyene, da de tilbagelægger kortere afstande

— flyets størrelse og rutens længde er afgørende for banernes længde

— for indenrigstrafikkens vedkommende er det tilstrækkeligt med en banelængde på 2 000 meter; til trafikken mellem Finland og andre EØS-lande er der behov for en banelængde på mindst 2 400 meter. For trafikken mellem Finland og resten af Europa skal banerne således være ca. 25 % længere end til indenrigstrafikken

([20]) Punkt 34.

— lufthavne, der modtager større flyflåder, skal opfylde strengere krav til sikkerhed og katastrofeberedskab. Det fordrer store menneskelige ressourcer og er meget dyrt.

Alt i alt skulle vedligeholdelses- og kapitalomkostningerne således være højere for trafikken mellem Finland og andre EØS-lande end for indenrigstrafikken.

(46) Luftfartsverkets argumenter er af følgende årsager diskutable:

— adskillige indenrigsruter er af samme længde som EØS-interne ruter. Det gælder f.eks. ruterne Helsingfors-Vanda/Ivalo, Mariehamn/Kittilä og Åbo/Rovaniemi

— nogle af ruterne mellem Finland og andre EØS-lande er forholdsvis korte: Helsingfors/Stockholm (ca. 405 km), Helsingfors/Göteborg (ca. 810 km), Helsingfors/Oslo (ca. 810 km) og Helsingfors/København (ca. 910 km)

— rutens længde er ikke det eneste kriterium, der bestemmer selskabets valg af fly

— Luftfartsverket hævder, at en banelængde på 2 000 meter er tilstrækkelig til indenrigstrafikken. Trafikken mellem Finland og andre EØS-lande og udenrigstrafikken i øvrigt kræver ifølge Luftfartsverket yderligere 400 meter. Allerede i dag er det imidlertid ikke noget problem for de fleste finske lufthavne, da det kun er seks ud af de i alt 25 lufthavne, som drives af Luftfartsverket, der har start- og landingsbaner på under 2 400 meter ([21]).

(47) De oplysninger, som Kommissionen råder over, viser i øvrigt, at selv nogle af de lufthavne, der har en start- og landingsbane på under 2 400 meter, betjener ruter mellem Finland og de øvrige EØS-lande. Det drejer sig især om følgende lufthavne: Villmanstrand (2 000 m), Mariehamn (1 900 m), Björneborg (2 000 m) og Vasa (2 000 m) ([22]). Dette argument er således ikke relevant.

(48) Kommissionen kan ikke godtage påstanden om, at der altid benyttes mindre fly til indenrigstrafikken end til trafikken mellem Finland og de øvrige EØS-lande. Således benytter Finnair samme flytype (MD-80) til visse indenrigsruter (f.eks. Helsingfors-Uleåborg) som til ruterne mellem Helsingfors og Alicante og mellem Helsingfors og Barcelona.

(49) Luftfartsverket påpeger desuden, at det »siden 1994 har overvåget udviklingen i produktomkostningerne, især omkostningerne til tjenester knyttet til manøvreringsområderne«, samt at »det med udgangspunkt i omkostningsniveauet i 1995 viser sig, at omkostningerne pr. ton (MTOW) til disse tjenester for udenrigstrafikken har været ca. 50 % højere end de samme omkostninger for indenrigstrafikken«. Derfor mener Luftfartsverket, at »landingsafgifter baseret på MTOW alene ikke er tilstrækkelige til brug for et omkostningsbaseret prissystem, og at landingsafgifterne derfor skal være højere for udenrigstrafikken.«

(50) Luftfartsverket har dog selv medgivet, at den påståede forskel mellem landingsomkostningerne forbundet med henholdsvis en flyvning fra et andet EØS-land og en indenrigsflyvning er mindre end forskellen mellem landingsafgiften for fly, der ankommer fra et andet EØS-land, og landingsafgiften for indenrigsfly.

ii) *Start- og landingsbanernes styrke*

(51) Da der benyttes tungere fly til udenrigstrafikken, er det Luftvartsverkets opfattelse, at »start- og landingsbanernes overflade skal være omkring 10 % mere robust til udenrigstrafikken«.

(52) Hertil er der kun at sige, at der allerede er taget hensyn til denne faktor, da afgiften beregnes på grundlag af flyets vægt.

iii) *Lufthavnenes åbningstider og disponibilitet*

(53) Luftfartsverket hævder, at eftersom 90 % af udenrigstrafikken går via Helsingfors, hvor de internationale ankomst- og afgangstider især ligger om morgenen og om aftenen, er lufthavnene i det øvrige Finland nødsaget til også at holde åbent om morgenen og om aftenen for at betjene tilslutningsflyene. Derfor »skal udgifterne til levering af tjenester medregnes i den omkostningsbaserede beregning af passagerafgifterne«.

(54) Luftfartsverket gør gældende, at »udenrigstrafikken kræver mere plads i passagerterminalerne og i parkeringsområderne og et højere serviceniveau end indenrigstrafikken. Derfor må Luftfartsverket tage hensyn til omkostningerne forbundet hermed ved fastsættelsen af passagerafgifterne.«

(55) De to sidste argumenter har intet at gøre med den afgiftsordning, der behandles i denne beslutning. Ifølge Luftfartsverket selv tages omkostningerne forbundet med lufthavnenes åbningstider og disponibilitet med i beregningen af passagerafgifterne, og de kan derfor ikke indgå i beregningsgrundlaget for landingsafgifterne.

(56) På baggrund af ovenstående er det Kommissionens opfattelse, at ingen af Luftfartsverkets argumenter

([21]) Kilde: ACI Europe Airport Database.
([22]) Kilde: Statistic of Finnish Civil Aviation.

kan begrunde en afgiftsordning, der diskriminerer mellem indenrigsflyvninger og flyvninger mellem Finland og andre EØS-lande, således som det er tilfældet med den ordning, Luftfartsverket har indført.

g) **Påvirkning af samhandelen mellem medlemsstater**

(57) I Corsia Ferries II-dommen ([23]) fastslog Domstolen, at diskiminerende praksis »kan påvirke samhandelen mellem medlemsstater, idet den berører virksomheder, der udfører transport mellem to medlemsstater.«

(58) En begæring om oplysninger i henhold til artikel 11 i forordning nr. 17 rettet til Luftfartsverket afslørede, at der ikke fandtes nogen statistik, hvori der for hver lufthavn blev skelnet mellem trafikken til resten af EØS og den øvrige udenrigstrafik.

(59) Når det drejer sig om lufthavnen i Helsingfors, der i 1996 betjente 7,7 mio. passagerer, er der ingen tvivl om, at den her omhandlede ordning påvirker samhandelen mellem medlemsstater.

(60) De øvrige lufthavne i Finland, der foruden chartertrafikken til medlemsstater i Middelhavsområdet og til De Kanariske Øer også betjener fly til destinationer i andre EØS-lande (VASA, Åbo, Björneborg og Tammerfors), med seks afgange til Stockholm om dagen (med undtagelse af Björneborg med to afgange om dagen og Tammerfors med fem afgange om dagen). Disse afgange til Stockholm har tilslutninger til fly til Amsterdam, Billund, Bruxelles, København, Düsseldorf, Frankfurt, Göteborg, Hamborg, London, Machester, Milano, München, Paris og Wien, enten via alliancen Lufthansa/SAS eller via Finnair (på codesharing-basis med selskabets partnere).

Nedenstående tabel viser, hvor stor en andel udenrigstrafikken udgør af de pågældende lufthavnes samlede trafik målt i antallet af passagerer.

(%)

Lufthavn	Indenrigstrafik	Udenrigstrafik
Helsingfors/Vanda	30	70
Vasa	66	34
Åbo	51	49
Björneborg	72	28
Tammerfors	49	51

Kilde: Statistic of Finnish Aviation 1996, p. 9.

(61) Den i denne beslutning omhandlede ordning, der anvendes i de pågældende fem lufthavne, kan derfor med rette anses for at påvirke samhandelen mellem medlemsstater.

h) **Konklusion**

(62) Analysen i det foregående viser, at den metode, som Luftfartsverket benytter til beregning af landingsafgifter, indebærer, at der uden nogen objektiv begrundelse opkræves forskellige afgifter for samme tjenester i forbindelse med indflyvningskontrol og brug af rullebaner og forpladser, idet afgiftens størrelse afhænger af, om der er tale om et indenrigsfly eller et fly fra et andet EØS-land.

(63) Kommissionen finder derfor, at den pågældende ordning er diskriminerende og fordrejer konkurrencen på det relevante marked i strid med traktatens artikel 86, stk. 2, litra c) —

VEDTAGET FØLGENDE BESLUTNING:

Artikel 1

Ilmailulaitos/Luftfartsverket har overtrådt EF-traktatens artikel 86 ved at udnytte sin dominerende stilling inden for drift af finske lufthavne til at indføre landingsafgifter, der diskriminerer mellem indenrigstrafikken og den EØS-interne trafik i lufthavnene i Finland.

Artikel 2

Ilmailulaitos/Luftfartsverket skal bringe den i artikel 1 nævnte overtrædelse til ophør og senest to måneder efter meddelelsen af nærværende beslutning underrette Kommissionen om, hvilke foranstaltninger det har truffet med henblik herpå.

Artikel 3

Denne beslutning er rettet til Ilmailulaitos/Luftfartsverket, Postboks 50, FIN-01531 Vanda, Finland.

Udfærdiget i Bruxelles, den 10. februar 1999.

På Kommissionens vegne
Karel VAN MIERT
Medlem af Kommissionen

([23]) Se fodnote 13.