

URTEIL DES GERICHTSHOFES (Sechste Kammer)

29. März 2001 *

In der Rechtssache C-163/99

Portugiesische Republik, vertreten durch L. Fernandes sowie durch M. L. Duarte und F. Viegas als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, zunächst vertreten durch K. Leivo und M. Afonso, dann durch M. Afonso und M. Erhart als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte,

* Verfahrenssprache: Portugiesisch.

wegen Nichtigerklärung der Entscheidung 1999/199/EG der Kommission vom 10. Februar 1999 in einem Verfahren nach Artikel 90 EG-Vertrag (Sache Nr. IV/35.703 — Portugiesische Flughäfen) (ABl. L 69, S. 31)

erlässt

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten C. Gulmann, der Richter V. Skouris, J.-P. Puissechet (Berichterstatter) und R. Schintgen sowie der Richterin F. Macken,

Generalanwalt: J. Mischo
Kanzler: H. von Holstein, Hilfskanzler

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Parteien in der Sitzung vom 21. September 2000,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 19. Oktober 2000,

folgendes

Urteil

- 1 Die Portugiesische Republik hat mit Klageschrift, die am 4. Mai 1999 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 230 Absatz 1 EG Klage erhoben auf Nichtigerklärung der Entscheidung 1999/199/EG der Kommission vom 10. Februar 1999 in einem Verfahren nach Artikel 90 EG-Vertrag (Sache Nr. IV/35.703 — Portugiesische Flughäfen) (ABl. L 69, S. 31, im Folgenden: angefochtene Entscheidung).

Portugiesisches Recht

- 2 Nach Artikel 18 des Decreto-lei (gesetzesvertretende Verordnung) Nr. 102/90 vom 21. März 1990 (*Diário da República* I, Serie A, Nr. 67, vom 21. März 1990) werden die Flughafengebühren auf den von Aeroportos e Navegação Aérea/ Empresa Pública (Öffentliches Unternehmen für Flughäfen und Flugsicherung, im Folgenden: ANA-EP) verwalteten Flughäfen durch Ministerialerlass festgesetzt. Nach Artikel 18 Absatz 3 können diese Gebühren der Kategorie, der Funktion und der Auslastung der einzelnen Flughäfen angepasst werden.
- 3 Nähere Bestimmungen zu Start- und Landegebühren finden sich im Decreto-lei Nr. 38/91 vom 29. Juli 1991 (*Diário da República* I, Serie A, Nr. 172, vom 29. Juli 1991). Gemäß Artikel 4 Absatz 1 dieses Decreto-lei werden Landegebühren für jede Landung erhoben und nach dem in der Betriebserlaubnis angegebenen höchstzulässigen Startgewicht berechnet. Nach Artikel 4 Absatz 5 verringern sich diese Gebühren für Inlandsflüge um 50 %.

- 4 Zur Aktualisierung dieser Gebühren erlässt die Regierung jährlich einen Ministerialerlass. Aufgrund eines Rabattsystems, das durch den gemäß Artikel 3 des Decreto-lei Nr. 102/90 erlassenen Ministerialerlass Nr. 352/98 vom 23. Juni 1998 (*Diário da República* I, Serie B, Nr. 142, vom 23. Juni 1998) festgelegt wurde, gilt ab der 51. Landung innerhalb eines Monats für den Flughafen Lissabon ein Rabatt von 7,2 % (18,4 % für die anderen Flughäfen). Ab der 101. und der 151. Landung gilt ein Rabatt von 14,6 % und 22,5 % für den Flughafen Lissabon (24,4 % und 31,4 % für die anderen Flughäfen). Ab der 201. Landung gilt ein Rabatt von 32,7 % (40,6 % für die anderen Flughäfen).
- 5 Die ANA-EP ist ein öffentliches Unternehmen, das mit der Verwaltung der drei Festlandflughäfen (Lissabon, Faro und Porto), der vier Flughäfen auf den Azoren, der übrigen Flugplätze und mit der Flugsicherung betraut ist. Die Flughäfen des Archipels von Madeira werden von einem anderen öffentlichen Unternehmen verwaltet.
- 6 Nach Artikel 3 Absatz 1 des Decreto-lei Nr. 246/79 vom 25. Juli 1979 (*Diário da República* I, Serie A, Nr. 170, vom 25. Juli 1979), mit dem die ANA-EP gegründet wurde, erbringt diese die für die Zivilluftfahrt erforderlichen Dienste, wozu die Flugsicherung, Start- und Landedienstleistungen und die Abfertigung von Fluggästen, Frachtgut und Postsendungen zählen.

Sachverhalt und angefochtene Entscheidung

- 7 Mit Schreiben vom 2. Dezember 1996 teilte die Kommission der Portugiesischen Republik mit, dass sie eine Untersuchung der Rabattsysteme für Start- und

Landegebühren auf den Flughäfen der Mitgliedstaaten eingeleitet habe. Sie forderte die portugiesischen Stellen auf, ihr sämtliche Informationen zu den portugiesischen Rechtsvorschriften über Start- und Landegebühren zu übermitteln, damit sie die Vereinbarkeit der eingeräumten Rabatte mit den Wettbewerbsregeln der Gemeinschaft prüfen könne.

- 8 Nach Erhalt der von den portugiesischen Stellen übermittelten Auskünfte teilte die Kommission diesen mit Schreiben vom 28. April 1997 mit, dass sie das Rabattsystem für Landegebühren, das auf den von der ANA-EP verwalteten portugiesischen Flughäfen gelte, für diskriminierend halte. Die Kommission bat die portugiesische Regierung um Mitteilung der Maßnahmen, die sie insoweit ergreifen wolle, und um Stellungnahme. Der Inhalt dieses Schreibens wurde der ANA-EP sowie den portugiesischen Fluggesellschaften TAP und Portugalia mitgeteilt, um auch ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

- 9 Die Portugiesische Republik machte in ihrer Antwort vom 3. Oktober 1997 erstens geltend, dass die Gebührendifferenzen zwischen Inlands- und innergemeinschaftlichen Flügen dadurch gerechtfertigt seien, dass ein Teil der Inlandsflüge die Bedienung der Inseln bezwecke, für die es keine Alternative zum Flugverkehr gebe, und dass die anderen Inlandsflüge nur aus Kurzstrecken bestünden und daher preisgünstig angeboten würden. Zweitens diene das Landegebührensysteem dem vorrangigen Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts. Drittens stünden die portugiesischen Flughäfen bei internationalen Flügen im Wettbewerb mit den Flughäfen Madrid und Barcelona (Spanien), die ebenfalls Rabatte gewährten. Im Übrigen solle das geltende System durch eine stärkere Auslastung der portugiesischen Flughäfen Größenvorteile erzielen und den Tourismus in Portugal fördern.

- 10 Die ANA-EP wies in ihrer Antwort an die Kommission darauf hin, dass das betreffende Gebührensysteem durch das Erfordernis, die Gebührenpolitik derje-

nigen der Flughäfen Madrid und Barcelona anzupassen, sowie durch den Willen gerechtfertigt sei, die Betriebskosten für die Verkehrsgesellschaften zu senken, die die von ihr verwalteten Flughäfen am häufigsten und regelmäßigsten anflögen.

- 11 Nach einem erneuten Austausch von Schreiben zwischen der Portugiesischen Republik und der Kommission erließ diese die angefochtene Entscheidung. Darin traf die Kommission im Wesentlichen folgende Feststellungen:

- Die ANA-EP sei ein öffentliches Unternehmen im Sinne des Artikels 90 Absatz 1 EG-Vertrag (jetzt Artikel 86 Absatz 1 EG), das Inhaber des ausschließlichen Rechts zur Verwaltung der Flughäfen Lissabon, Porto und Faro sowie der vier Flughäfen auf den Azoren sei.

- Die Gebührenpolitik der ANA-EP beruhe auf Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die eine staatliche Maßnahme im Sinne von Artikel 90 Absatz 1 des Vertrages darstellten.

- Die relevanten Märkte seien die Märkte der Dienstleistungen im Zusammenhang mit dem Zugang zur Flughafeninfrastruktur der sieben von der ANA-EP verwalteten Flughäfen.

- Da der weitaus größte Teil des Verkehrs der drei Festlandflughäfen (Lissabon, Porto und Faro) auf Verbindungen zwischen Portugal und den anderen Mitgliedstaaten entfalle, wirke sich das betreffende Gebührensystem auf den

Handel zwischen den Mitgliedstaaten aus; dies gelte hingegen nicht für die vier Azoren-Flughäfen, bei denen sich der Verkehr auf Inlandsflüge und Flüge aus Drittländern beschränke.

- Die drei Festlandflughäfen verzeichneten ein erhebliches Verkehrsaufkommen und bedienten das gesamte portugiesische Festland, so dass die genannten Flughäfen mit ihren innergemeinschaftlichen Verbindungen zusammengenommen einen wesentlichen Teil des Gemeinsamen Marktes darstellten.

- Da die ANA-EP Inhaberin des ausschliesslichen Rechts für alle von ihr verwalteten Flughäfen sei, verfüge sie über eine beherrschende Stellung auf dem Markt für Start- und Landedienstleistungen, für die die hier behandelten Gebühren erhoben würden.

- Das betreffende Gebührensystem erlege den Luftverkehrsgesellschaften bei gleichwertigen Dienstleistungen ungleiche Bedingungen auf und benachteilige so bestimmte Gesellschaften im Wettbewerb.

- Zum einen liefen die flugbewegungsabhängigen Rabatte darauf hinaus, den portugiesischen Gesellschaften TAP und Portugalia einen durchschnittlichen Rabatt von 30 % bzw. 22 % für alle ihre Flüge zu gewähren, während dieser Satz für die Gesellschaften anderer Mitgliedstaaten zwischen 1 % und 8 % schwanke. Diese Ungleichbehandlung sei jedoch nicht objektiv begründet, da die Landung oder der Start eines Flugzeugs unabhängig vom Flugzeugeigner und von der Anzahl der einer Gesellschaft gehörenden Flugzeuge die gleichen Dienstleistungen erfordere. Im Übrigen könnten weder der Umstand, dass die konkurrierenden Flughäfen Madrid und Barcelona ein entsprechendes System eingeführt hätten, noch das Ziel, die stärkere Auslastung der Flug-

hafeninfrastruktur und den Tourismus in Portugal zu fördern, diskriminierende Rabatte rechtfertigten.

- Zum anderen führe die Gebührenermäßigung für Inlandsflüge um 50 % zu einer Benachteiligung der Unternehmen, die innergemeinschaftliche Strecken bedienten, die weder durch das Ziel, die Anbindung der Azoren an das Festland zu fördern, noch durch die Kürze der Strecken bei Inlandsflügen gerechtfertigt werden könne. Flüge mit Ausgangs- oder Bestimmungsort auf den Azoren würden jedenfalls von der vorliegenden Entscheidung nicht erfasst. Außerdem werde diese Gebühr nicht nach Entfernung, sondern nach Flugzeuggewicht berechnet, ohne zu berücksichtigen, dass für die internationalen Kurzstreckenflüge die betreffende Ermäßigung nicht gewährt werde.

- Wende ein Unternehmen mit beherrschender Stellung wie die ANA-EP gegenüber seinen Handelspartnern die genannten Bedingungen an, erfülle dies den Tatbestand des Missbrauchs einer beherrschenden Stellung im Sinne von Artikel 86 Absatz 2 Buchstabe c EG-Vertrag (jetzt Artikel 82 Absatz 2 Buchstabe c EG).

- Die Ausnahmebestimmung des Artikels 90 Absatz 2 des Vertrages, auf die sich die portugiesischen Behörden im Übrigen nicht berufen hätten, sei nicht anwendbar.

- Da das betreffende Gebührensystem der ANA-EP durch eine staatliche Maßnahme auferlegt worden sei, stelle es einen Verstoß gegen Artikel 90 Absatz 1 des Vertrages in Verbindung mit Artikel 86 des Vertrages dar, soweit es auf den Flughäfen des portugiesischen Festlandes angewandt werde.

- 12 Dementsprechend ging die Kommission davon aus, dass Rabatte bei Start- und Landegebühen sowie Gebührendifferenzen zwischen Inlands- und innergemeinschaftlichen Flügen, wie sie das Decreto-Lei Nr. 102/90, das Decreto Regulamentar (Durchführungsverordnung) Nr. 38/91 und der Ministerialerlass Nr. 352/98 für die Flughäfen Lissabon, Porto und Faro vorsähen, nicht mit Artikel 90 Absatz 1 EG-Vertrag in Verbindung mit Artikel 86 EG-Vertrag vereinbar seien (Artikel 1 der angefochtenen Entscheidung). Sie verpflichtete daher die Portugiesische Republik, diese Zuwiderhandlung abzustellen und die Kommission innerhalb von zwei Monaten nach Bekanntgabe der angefochtenen Entscheidung über die zu diesem Zweck getroffenen Maßnahmen zu unterrichten (Artikel 2 der angefochtenen Entscheidung).
- 13 Am 26. Februar 1999 hat die Kommission wegen zweier weiterer Flughafenabgaben, der Abfertigungs- und der Sicherheitsgebühren, die für internationale Flüge höher sind als für Inlandsflüge, beim Gerichtshof Klage gegen die Portugiesische Republik erhoben. Nach Auffassung der Kommission verstößt dieser Unterschied gegen die Bestimmungen der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 des Rates vom 23. Juli 1992 über den Zugang von Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft zu Strecken des innergemeinschaftlichen Flugverkehrs (ABl. L 240, S. 8) sowie gegen Artikel 59 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 49 EG). Diese Rechtssache ist unter der Nummer C-70/99 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Klagegründe der Portugiesischen Republik

- 14 Die Portugiesische Republik stützt ihre Nichtigkeitsklage auf vier Klagegründe. Erstens weise die angefochtene Entscheidung einen Begründungsmangel auf, da die Kommission darin nicht angebe, warum sie von den ihr durch Artikel 90 Absatz 3 des Vertrages verliehenen Befugnissen Gebrauch gemacht habe, anstatt ein Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten. Zweitens verstoße die angefochtene Entscheidung gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, da die Kommission, die über mehrere Handlungsmöglichkeiten verfügt habe, den am wenigsten geeigneten und strengsten Weg gewählt habe. Drittens habe die Kommission einen Verfahrensmissbrauch begangen, indem sie auf der Grundlage von Artikel 90 Absatz 3 des Vertrages und nicht auf der Grundlage des Artikels über Vertragsverletzungsverfahren gegen die Portugiesische Republik vorgegangen sei. Viertens

sei der Tatbestand eines Verstoßes gegen Artikel 90 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 86 des Vertrages nicht erfüllt. Das portugiesische System der Start- und Landengebühren bewirke nämlich keine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit. Außerdem sei es nicht Ausdruck des Missbrauchs einer beherrschenden Stellung.

- 15 Zunächst sind die Klagegründe eines Verstoßes gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sowie eines Verfahrensmissbrauchs zu prüfen, bevor gegebenenfalls der Vorwurf eines Begründungsmangels der angefochtenen Entscheidung sowie der letzte von der Portugiesischen Republik geltend gemachte Klagegrund geprüft wird.

Zum Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

- 16 Nach Ansicht der Portugiesischen Republik hat die Kommission dadurch gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gemäß Artikel 3b Absatz 3 EG-Vertrag (jetzt Artikel 5 Absatz 3 EG) verstoßen, dass sie unter den sich ihr bietenden Handlungsmöglichkeiten die am wenigsten geeignete und strengste gewählt habe. Da nämlich in den meisten Mitgliedstaaten bei der Berechnung der Flughafenengebühren zwischen Inlands- und internationalen Flügen unterschieden werde, hätte sich die Kommission um den Erlass ihres auf Artikel 84 Absatz 2 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 80 Absatz 2 EG) gestützten Vorschlags Nr. 97/C257/02 vom 20. Juni 1997 für eine Richtlinie über Flughafenengebühren (ABl. C 257, S. 2) durch den Rat kümmern müssen. Denn nur eine solche Richtlinie hätte die erforderliche und gleichzeitige Angleichung der betreffenden nationalen Rechtsvorschriften sichergestellt.
- 17 Für den Fall, dass der Gerichtshof der Auffassung sei, die Kommission habe zu Recht von Artikel 90 Absatz 3 des Vertrages Gebrauch gemacht, macht die Portugiesische Republik hilfsweise geltend, die Kommission hätte sich aus den gleichen Gründen für das Instrument der Richtlinie entscheiden müssen.

- 18 Die Kommission weist darauf hin, dass ihr der Gerichtshof auf der Grundlage von Artikel 90 Absatz 3 des Vertrages die Befugnis zuerkannt habe, festzustellen, dass eine bestimmte staatliche Maßnahme mit den Vorschriften des Vertrages unvereinbar sei, und anzugeben, welche Maßnahmen der Mitgliedstaat, an den die Entscheidung gerichtet sei, zu treffen habe, um seinen gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen (Urteil vom 12. Februar 1992 in den Rechts-sachen C- 48/90 und C-66/90, Niederlande u. a./Kommission, Slg. 1992, I-565). Ob und wie sie von dieser Befugnis Gebrauch mache, stehe allein in ihrem Er-messen.
- 19 Artikel 90 Absatz 3 des Vertrages überträgt der Kommission die Aufgabe, dar-über zu wachen, dass die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen gegenüber den in Artikel 90 Absatz 1 genannten Unternehmen nachkommen, und verleiht ihr ausdrücklich die Zuständigkeit, zu diesem Zweck Richtlinien und Ent-scheidungen zu erlassen. Die Kommission ist somit befugt, festzustellen, dass eine bestimmte staatliche Maßnahme mit den Vorschriften des Vertrages unvereinbar ist, und anzugeben, welche Maßnahmen der Mitgliedstaat, an den die Entsch-eidung gerichtet ist, zu treffen hat, um seinen gemeinschaftsrechtlichen Verpflich-tungen nachzukommen (Urteile Niederlande u. a./Kommission, Randnrn. 25 und 28, und vom 20. Februar 1997 in der Rechtssache C-107/95 P, Bundesverband der Bilanzbuchhalter/Kommission, Slg. 1997, I-947, Randnr. 23).
- 20 Im Übrigen ergibt sich aus Artikel 90 Absatz 3 und aus dem Sinn und Zweck des gesamten Artikels 90, daß die Kommission in dem in den Absätzen 1 und 3 bezeichneten Bereich sowohl hinsichtlich des Tätigwerdens, das sie für er-forderlich hält, als auch hinsichtlich der dazu geeigneten Mittel ein weites Er-messen besitzt (Urteile Niederlande u. a./Kommission, Randnr. 27, und Bundesverband der Bilanzbuchhalter/Kommission, Randnr. 27).
- 21 Diese Befugnis der Kommission kann auch nicht dadurch beeinträchtigt werden, dass der Rat hier auf der Grundlage des Artikels 84 Absatz 2 des Vertrages eine Richtlinie über Flughafengebühren hätte erlassen können.

- 22 Zum einen kann dem Argument der Portugiesischen Republik nicht gefolgt werden, nur eine solche Richtlinie hätte die gleichzeitige Angleichung der dem portugiesischen System entsprechenden nationalen Flughafengebührensyste-
me sichergestellt. Dieses Vorbringen läuft nämlich darauf hinaus, die Verpflichtung dieses Mitgliedstaats zu bestreiten, sein System der Start- und Landege-
bühren zu ändern, um es mit dem Vertrag in Einklang zu bringen, während gleichartige Systeme in anderen Mitgliedstaaten weiterhin gültig sind. Bekanntlich kann ein Mitgliedstaat aber die Nichterfüllung seiner Verpflichtungen aus dem Vertrag nicht mit dem Hinweis rechtfertigen, andere Mitgliedstaaten kämen ihren Ver-
pflichtungen ebenfalls nicht nach. Denn in der durch den Vertrag geschaffenen Gemeinschaftsrechtsordnung kann die Durchführung des Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten nicht von einer Gegenseitigkeitsvoraussetzung ab-
hängig gemacht werden. Die Artikel 226 EG und 227 EG sehen die geeigneten Rechtsbehelfe vor, um Vertragsverletzungen zu begegnen (Urteil vom 11. Januar 1990 in der Rechtssache C-38/89, Blanguernon, Slg. 1990, I-83, Randnr. 7).
- 23 Außerdem steht der etwaige Erlass einer Regelung durch den Rat aufgrund einer allgemeinen Zuständigkeit nach anderen Vorschriften des Vertrages, in der Bestimmungen enthalten wären, die den besonderen Bereich von Artikel 90 be-
rühren, der Ausübung der der Kommission in diesem Artikel verliehenen Zuständigkeit nicht entgegen (Urteile vom 6. Juli 1982 in den Rechtssachen 188/80 bis 190/80, Frankreich u. a./Kommission, Slg. 1982, 2545, Randnr. 14, und vom 19. März 1991 in der Rechtssache C-202/88, Frankreich/Kommission, Slg. 1991, I-1223, Randnr. 26).
- 24 Das Hilfsvorbringen der Portugiesischen Republik, die Kommission hätte auf der Grundlage von Artikel 90 Absatz 3 des Vertrages statt einer Entscheidung eine Richtlinie erlassen können, ist aus den gleichen wie den in Randnummer 22 des vorliegenden Urteils dargelegten Gründen ohne Weiteres zurückzuweisen.
- 25 Ferner ist zu beachten, dass der Gerichtshof im genannten Urteil Niederlande u. a./Kommission zwischen den einzelnen Befugnissen unterschieden hat, die die Kommission nach Artikel 90 Absatz 3 des Vertrages durch den Erlass von Richtlinien oder Entscheidungen ausüben kann.

- 26 Zu den Richtlinien hat der Gerichtshof auf das erwähnte Urteil Frankreich/Kommission hingewiesen, wonach die Kommission befugt ist, allgemeine Regeln zu erlassen, durch die die sich aus dem Vertrag ergebenden Verpflichtungen präzisiert werden und die für die Mitgliedstaaten hinsichtlich der in Absatz 1 dieses Artikels genannten Unternehmen gelten (Urteil Niederlande u. a./Kommission, Randnr. 26).
- 27 Die Befugnisse, die die Kommission nach Artikel 90 Absatz 3 durch den Erlass von Entscheidungen ausüben kann, sind — so der Gerichtshof weiter — andere als die, die sie durch den Erlass von Richtlinien ausüben kann. Die Entscheidung wird nämlich im Hinblick auf einen bestimmten Sachverhalt in einem oder mehreren Mitgliedstaaten erlassen, umfasst notwendig eine Beurteilung dieses Sachverhalts im Licht des Gemeinschaftsrechts und bestimmt, welche Konsequenzen sich daraus für den Mitgliedstaat unter Berücksichtigung der Erfordernisse ergeben, die mit der Erfüllung der einem Unternehmen übertragenen besonderen Aufgabe verbunden sind, sofern das Unternehmen mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut ist (Urteil Niederlande u. a./Kommission, Randnr. 27).
- 28 Demnach wird die von Artikel 90 Absatz 3 des Vertrages gebotene Wahl zwischen dem Instrument der Richtlinie und dem der Entscheidung entgegen dem Vorbringen der Portugiesischen Republik nicht durch die Zahl der möglicherweise betroffenen Mitgliedstaaten bestimmt. Diese Entscheidung hängt nämlich von dem Ziel ab, das die Kommission verfolgt, also davon, ob sie allgemeine Regeln erlassen will, durch die die sich aus dem Vertrag ergebenden Verpflichtungen präzisiert werden, oder ob sie einen bestimmten Sachverhalt in einem oder mehreren Mitgliedstaaten nach dem Gemeinschaftsrecht beurteilen und die sich daraus für den oder die betreffenden Mitgliedstaaten ergebenden Konsequenzen bestimmen will.
- 29 Im vorliegenden Fall steht jedoch fest, dass die Kommission mit der angefochtenen Entscheidung die Vereinbarkeit der auf bestimmten portugiesischen Flughäfen geltenden besonderen Rabatte bei Start- und Landengebühren und die für Inlands- und für innergemeinschaftliche Flüge unterschiedlichen Gebührensätze mit dem Vertrag in Frage stellen und die Portugiesische Republik verpflichten wollte, diese Zuwiderhandlung abzustellen. Dass sich die Kommission des Instruments der Entscheidung bedient hat, kann ihr daher nicht zum Vorwurf gemacht werden.

- 30 Der von der Portugiesischen Republik geltend gemachte Klagegrund eines Verstoßes gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist daher zurückzuweisen.

Zum Verfahrensmisbrauch

- 31 Die Portugiesische Republik trägt vor, die Kommission habe einen Verfahrensmisbrauch begangen, indem sie auf der Grundlage von Artikel 90 Absatz 3 des Vertrages gegen sie vorgegangen sei, anstatt ein Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten. Zwar habe der Gerichtshof der Kommission auf der Grundlage von Artikel 90 Absatz 3 die Befugnis zuerkannt, festzustellen, dass eine bestimmte staatliche Maßnahme mit den Vorschriften des Vertrages unvereinbar sei, und anzugeben, welche Maßnahmen der Mitgliedstaat, an den die Entscheidung gerichtet sei, zu treffen habe, um seinen gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen. Die Kommission müsse sich jedoch des Vertragsverletzungsverfahrens bedienen, wenn die gleiche Zuwiderhandlung mehreren Mitgliedstaaten vorgeworfen werde.
- 32 Die Kommission ist demgegenüber der Ansicht, dass dieser Umstand ihr nicht die ihr vom Gerichtshof zuerkannte Freiheit nehmen könne, durch eine auf der Grundlage von Artikel 90 Absatz 3 des Vertrages erlassene Entscheidung die Vereinbarkeit von Maßnahmen mit dem Vertrag zu beurteilen, die die Mitgliedstaaten in Bezug auf die in Artikel 90 Absatz 1 dieses Vertrages genannten Unternehmen treffen oder beibehalten.
- 33 Wie in Randnummer 19 des vorliegenden Urteils dargelegt, hat die Kommission gemäß Artikel 90 Absatz 3 des Vertrages die Befugnis, festzustellen, dass eine bestimmte staatliche Maßnahme mit dessen Vorschriften unvereinbar ist, und anzugeben, welche Maßnahmen der Mitgliedstaat, an den die Entscheidung gerichtet ist, zu treffen hat, um seinen gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen.

- 34 Folglich begeht die Kommission keinen Verfahrensmissbrauch, wenn sie im Wege des Erlasses einer Entscheidung beurteilt, ob Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten in Bezug auf die in Artikel 90 Absatz 1 des Vertrages genannten Unternehmen treffen oder beibehalten, mit dem Vertrag im Einklang stehen (Urteil Niederlande u. a./Kommission, Randnrn. 34 bis 37).
- 35 Der von der Portugiesischen Republik geltend gemachte Klagegrund eines Verfahrensmissbrauchs ist daher zurückzuweisen.

Zum Begründungsmangel

- 36 Nach Ansicht der Portugiesischen Republik weist die angefochtene Entscheidung einen Begründungsmangel auf. Zunächst hätte die Kommission nämlich angeben müssen, warum sie im vorliegenden Fall auf der Grundlage von Artikel 90 Absatz 3 des Vertrages vorgegangen sei, während sie wegen der Abfertigungs- und der Sicherheitsgebühren, bei denen es sich ebenso wie bei den Start- und Landegebühren um Flughafengebühren handele, im Vertragsverletzungsverfahren vorgegangen sei. Ferner hätte die Kommission erläutern müssen, weshalb sie in der angefochtenen Entscheidung auf die Wettbewerbsregeln abgestellt habe und nicht — wie beim Vertragsverletzungsverfahren — auf die Dienstleistungsfreiheit. Die Kommission hätte auch nicht über die Gegebenheiten auf den Flughäfen anderer Mitgliedstaaten hinweggehen dürfen. Da Artikel 90 Absatz 3 des Vertrages bestimme, dass die Kommission erforderlichenfalls geeignete Richtlinien oder Entscheidungen an die Mitgliedstaaten richte, hätte sie schließlich die Erforderlichkeit eines Tätigwerdens ihrerseits und die Wahl des Instruments für diesen Zweck begründen müssen.
- 37 Die Kommission erwidert, dass sie beim Vorgehen nach Artikel 90 Absatz 3 des Vertrages lediglich die Gründe für ihre Auffassung angeben müsse, dass die Tatbestandsvoraussetzungen nach Absatz 1 dieses Artikels erfüllt seien. Dem-

gegenüber habe sie weder die Erforderlichkeit des Rückgriffs auf diese Bestimmung noch die Wahl des angewandten Instruments zu begründen; beides stehe allein in ihrem Ermessen.

- 38 Nach ständiger Rechtsprechung muss die nach Artikel 190 EG-Vertrag (jetzt Artikel 253 EG) vorgeschriebene Begründung der Natur des betreffenden Rechtsakts angepasst sein und die Überlegungen des Gemeinschaftsorgans, das den Rechtsakt erlassen hat, so klar und eindeutig zum Ausdruck bringen, dass die Betroffenen ihr die Gründe für die erlassene Maßnahme entnehmen können und der Gerichtshof seine Kontrollaufgabe wahrnehmen kann. Das Begründungserfordernis ist nach den Umständen des Einzelfalls, insbesondere nach dem Inhalt des Rechtsakts, der Art der angeführten Gründe und dem Interesse zu beurteilen, das die Adressaten oder andere durch den Rechtsakt unmittelbar und individuell betroffene Personen an Erläuterungen haben können. In der Begründung brauchen nicht alle tatsächlich oder rechtlich einschlägigen Gesichtspunkte genannt zu werden, da die Frage, ob die Begründung eines Rechtsakts den Erfordernissen des Artikels 190 des Vertrages genügt, nicht nur anhand ihres Wortlauts zu beurteilen ist, sondern auch anhand ihres Kontexts sowie sämtlicher Rechtsvorschriften auf dem betreffenden Gebiet (vgl. u. a. Urteile vom 2. April 1998 in der Rechtssache C-367/95 P, Kommission/Sytraval und Brink's France, Slg. 1998, I-1719, Randnr. 63, und vom 19. Oktober 2000 in den Rechtssachen C-15/98 und C-105/99, Italien und Sardegna Lines/Kommission, Slg. 2000, I-8855, Randnr. 65).
- 39 Erlässt die Kommission eine auf Artikel 90 Absatz 3 des Vertrages gestützte Entscheidung, muss sie demnach hinreichend klar die Gründe für ihre Auffassung zum Ausdruck bringen, dass die betreffende staatliche Maßnahme gegen die Bestimmungen des Absatzes 1 dieses Artikels verstoße und dass für sie gegebenenfalls nicht die nach Absatz 2 zulässigen Ausnahmen in Anspruch genommen werden könnten.
- 40 Die Kommission ist hingegen nicht verpflichtet, den Grund dafür anzugeben, dass sie den Erlass einer derartigen Entscheidung für erforderlich gehalten hat, während sie in Bezug auf eine andere Regelung desselben Mitgliedstaats ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet und sich somit auf ein anderes rechtliches Gebiet begeben hat. Ebenso wenig kann von der Kommission verlangt werden, dass sie in ihrer Entscheidung die Gegebenheiten in den anderen Mitgliedstaaten und ihr eventuelles Vorgehen gegen diese beschreibt. Außerdem braucht die Wahl

des Instruments der Entscheidung nicht besonders begründet zu werden, da sie, wie der Gerichtshof in Randnummer 28 des vorliegenden Urteils ausgeführt hat, durch das von der Kommission verfolgte Ziel bestimmt ist.

- 41 Im vorliegenden Fall ist festzustellen, dass die Begründung der angefochtenen Entscheidung die Gründe hinreichend klar zum Ausdruck bringt, die die Kommission zu der Auffassung veranlasst haben, die Rabatte bei Start- und Landegebühren und die Gebührendifferenzen für Inlands- und für innergemeinschaftliche Flüge auf bestimmten portugiesischen Flughäfen stellen eine mit Artikel 90 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 86 des Vertrages unvereinbare Maßnahme dar. Die Portugiesische Republik bestreitet im Übrigen das Vorliegen einer solchen Begründung nicht.
- 42 Der von der Portugiesischen Republik geltend gemachte Klagegrund eines Begründungsmangels ist daher zurückzuweisen.

Zum Fehlen der für die Feststellung eines Verstoßes gegen die Artikel 90 Absatz 1 und 86 des Vertrages erforderlichen Voraussetzungen

Zum Fehlen einer Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit

- 43 Die Portugiesische Republik macht geltend, Artikel 90 Absatz 1 des Vertrages beziehe sich besonders auf Artikel 6 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 12 EG) über das Verbot jeder Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit sowie auf die im Dritten Teil Titel V Kapitel 1 des Vertrages aufgeführten Wettbewerbsregeln. Sie bestreitet, dass die betreffenden Rabatte gegen das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verstießen. Die in den portugiesischen Rechtsvorschriften für die Berechnung der Start- und Landegebühren getroffene Unterscheidung zwischen Inlands- und internationalen Flügen hänge nicht davon ab, zu welchem Staat das Flugzeug gehöre oder wo es her-

komme. Denn nach Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2408/92 hätten die Luftfahrtunternehmen der anderen Mitgliedstaaten das Recht zum Betrieb auf den portugiesischen Inlandsstrecken und demzufolge Anspruch auf die Vorzugsregelung für Inlandsflüge. Auch die flugbewegungsabhängigen Rabatte stellten keine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit dar.

- 44 Die Kommission erwidert, sie habe niemals behauptet, dass die streitigen Rabatte eine unmittelbare Diskriminierung aus Gründen der Zugehörigkeit der Flugzeuge zu einem bestimmten Staat darstellten. Die Anwendung von Artikel 90 Absatz 1 des Vertrages sei jedoch nicht auf die Fälle beschränkt, in denen die staatliche Maßnahme gegen Artikel 6 des Vertrages verstoße. Artikel 90 Absatz 1 verweise auch ausdrücklich auf Artikel 86 des Vertrages. Die letztgenannte Bestimmung setze aber keineswegs eine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit voraus, da die in Artikel 86 Absatz 2 Buchstabe c genannten Tatbestandsvoraussetzungen einer Diskriminierung jede Anwendung unterschiedlicher Bedingungen ohne sachlichen Grund durch ein Unternehmen mit beherrschender Stellung umfassten. Allerdings begünstigten die ansteigenden Rabatte und die Ermäßigung für Inlandsflüge in der Praxis die portugiesischen Luftfahrtunternehmen TAP und Portugalia.
- 45 Die Portugiesische Republik bestreitet nicht die Ausführungen der Kommission in den Randnummern 11 bis 23 der angefochtenen Entscheidung, wonach die ANA-EP Inhaberin eines ausschließlichen Rechts der in Artikel 90 Absatz 1 des Vertrages genannten Art für alle von ihr verwalteten Flughäfen sei und dadurch über eine beherrschende Stellung auf dem Markt für Start- und Landedienstleistungen verfüge.
- 46 Artikel 86 Absatz 2 Buchstabe c des Vertrages verbietet indes jede Diskriminierung, die ein Unternehmen mit beherrschender Stellung dadurch vornimmt, dass es gegenüber Handelspartnern bei gleichwertigen Leistungen unterschiedliche Bedingungen anwendet und sie dadurch im Wettbewerb benachteiligt, unabhängig von einer Anknüpfung dieser Diskriminierung an die Staatsangehörigkeit.

- 47 Da die in Rede stehenden Maßnahmen unter Artikel 90 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 86 des Vertrages fallen können, lässt es folglich das Vorbringen der Portugiesischen Republik, die betreffenden Rabatte stellten keine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit dar — mit einer solchen Diskriminierung hatte im Übrigen die Kommission die angefochtene Entscheidung nicht begründet —, selbst wenn es zuträfe, nicht zu, schon in diesem Stadium der Prüfung über die Gültigkeit dieser Entscheidung zu befinden. Es ist vielmehr zu prüfen, ob die einzelnen in Rede stehenden Rabatte dazu führen, dass gegenüber Handelspartnern bei gleichwertigen Leistungen unterschiedliche Bedingungen im Sinne von Artikel 86 Absatz 2 Buchstabe c des Vertrages angewandt werden.

Zum Fehlen des Missbrauchs einer beherrschenden Stellung bei den flugbewegungsabhängigen Rabatten

- 48 Die Portugiesische Republik ist der Ansicht, dass bei ihrem System der flugbewegungsabhängigen Rabatte kein Missbrauch einer beherrschenden Stellung vorliege. Zunächst stellten Mengenrabatte eine Handelspraxis dar, deren sich Unternehmen mit beherrschender Stellung völlig zu Recht bedienen dürften. Ferner hätten die Flughäfen zur Amortisierung ihrer aufwändigen Investitionen ein Interesse daran, die Luftfahrtunternehmen zur möglichst intensiven Nutzung ihrer Infrastrukturen, insbesondere für technische Zwischenlandungen, anzuregen. Schließlich könnten die streitigen Rabatte von allen Beförderungsunternehmen der Gemeinschaft genutzt werden, und im Übrigen habe sich noch keine Gesellschaft aus einem anderen Mitgliedstaat bei der Kommission über diesen Punkt beschwert.
- 49 Die Kommission räumt ein, dass ein Unternehmen mit beherrschender Stellung Mengenrabatte einräumen dürfe. Darüber hinaus müssten diese Rabatte allerdings durch objektive Gründe gerechtfertigt sein, d. h., sie müssten dem betroffenen Unternehmen ermöglichen, Größenvorteile zu erzielen. Die portugiesischen Behörden hätten im vorliegenden Fall aber keinen einzigen Größenvorteil angeführt. Im Übrigen stehe fest, dass Start- und Landedienstleistungen unabhängig von der Zahl der Flugzeuge einer Gesellschaft stets gleich seien.

- 50 Ein marktbeherrschendes Unternehmen darf seinen Kunden Mengenabatte gewähren, die ausschließlich an den Umfang der bei ihm getätigten Käufe anknüpfen (vgl. u. a. Urteil vom 9. November 1983 in der Rechtssache 322/81, Michelin/Kommission, Slg. 1983, 3461, Randnr. 71). Die Berechnung dieser Rabatte darf jedoch nicht durch die Anwendung unterschiedlicher Bedingungen bei gleichwertigen Leistungen gegenüber Handelspartnern zu einem Verstoß gegen Artikel 86 Absatz 2 Buchstabe c des Vertrages führen.
- 51 Es ist das Wesen von Mengenrabatten, dass den bedeutendsten Käufern oder Nutzern eines Erzeugnisses oder einer Dienstleistung die niedrigsten Stückpreise zugute kommen oder dass sie, was auf das Gleiche hinausläuft, höhere Ermäßigungen erhalten, als sie weniger bedeutenden Käufern oder Nutzern dieses Erzeugnisses oder dieser Dienstleistung gewährt werden. Außerdem steigt der durchschnittliche Ermäßigungssatz (oder sinkt der durchschnittliche Preis) selbst bei einem linear ansteigenden Mengenrabatt mit einem Höchstbetrag rechnerisch zunächst stärker und später geringer als die Zunahme der Käufe, bevor er sich tendenziell in Annäherung an den Rabatthöchstsatz stabilisiert. Der bloße Umstand, dass Mengenrabatte im Ergebnis dazu führen, dass bestimmten Kunden bei bestimmten Mengen ein im Verhältnis zum unterschiedlichen Umfang der jeweiligen Käufe höherer Ermäßigungssatz zugute kommt als anderen, ist Teil eines solchen Systems und lässt für sich allein nicht den Schluss zu, dass das System diskriminierend ist.
- 52 Gleichwohl bringen Mengenrabatte die Anwendung unterschiedlicher Bedingungen bei gleichwertigen Leistungen mit sich, sofern die Schwellen für die Auslösung der unterschiedlichen, an die festgelegten Sätze geknüpften Rabattstufen dazu führen, die Inanspruchnahme der Rabatte oder von Zusatzrabatten bestimmten Handelspartnern vorzubehalten und ihnen einen durch den Umfang der von ihnen erbrachten Tätigkeit und durch die möglichen Größenvorteile, die der Lieferant gegenüber ihren Mitbewerbern erzielen kann, nicht gerechtfertigten wirtschaftlichen Vorteil zu verschaffen.
- 53 Eine hohe Schwelle zur Auslösung des Rabattes, die nur einige besonders bedeutende Partner des Unternehmens mit beherrschender Stellung erreichen kön-

nen, oder das Fehlen eines gleichmäßigen Anstiegs der Rabatte mit den Mengen können, sollten keine objektiven Gründe vorliegen, Anzeichen einer diskriminierenden Behandlung sein.

- 54 Im vorliegenden Fall hat die Kommission festgestellt, dass die höchsten Rabatte (32,7 % für den Flughafen Lissabon und 40,6 % für die anderen Flughäfen) nur den Fluggesellschaften TAP und Portugalia zugute kämen. Die von der Kommission in der angefochtenen Entscheidung angegebenen Zahlen zeigen auch, dass der Anstieg der Rabatte auf der letzten Stufe erheblich höher ist als auf den Stufen davor (mit Ausnahme der ersten Stufe für die anderen Flughäfen als dem in Lissabon), was mangels spezieller objektiver Rechtfertigung zu dem Schluss veranlasst, dass für diese letzte Stufe gemessen an den für die darunter liegenden Stufen gewährten Rabatten ein übermäßig hoher Rabatt gewährt wird.
- 55 Die Portugiesische Republik hat sich zur Rechtfertigung des betreffenden Systems nur allgemein auf das Interesse berufen, auf einem Flughafen Mengenrabatte bei den Start- und Landegebühren anzuwenden, und sich auf den Hinweis beschränkt, dass diese Rabatte von allen Luftfahrtunternehmen genutzt werden könnten.
- 56 In einer Situation, in der, wie die Kommission bemerkt hat, das Rabattsystem bestimmte, im vorliegenden Fall faktisch die portugiesischen, Luftfahrtunternehmen begünstigt und in der die betreffenden Flughäfen für einen sehr großen Teil ihrer Tätigkeit über eine natürliche Monopolstellung verfügen können, reichen solche allgemeinen Argumente für eine konkrete wirtschaftliche Rechtfertigung der für die einzelnen Stufen festgelegten Rabatte nicht aus.
- 57 Demnach ist festzustellen, dass das betreffende System seinem Wesen nach diskriminierend zu Gunsten der Gesellschaften TAP und Portugalia ist.

- 58 Die Portugiesische Republik ist allerdings der Ansicht, die angefochtene Entscheidung verkenne den in Artikel 222 EG-Vertrag (jetzt Artikel 295 EG) genannten Grundsatz der Neutralität gegenüber der Eigentumsordnung der Mitgliedstaaten. Die angefochtene Entscheidung hindere Unternehmen, die Inhaber von Betriebsgenehmigungen oder ausschließlicher Rechte seien oder auch die mit öffentlichen Dienstleistungen betraut seien, sich der von den anderen Unternehmen gewöhnlich verwendeten Handelspraktiken zu bedienen.
- 59 Die Kommission entgegnet jedoch zu Recht, dass Artikel 86 EG-Vertrag für alle Unternehmen mit beherrschender Stellung unabhängig davon, ob sie zu öffentlichen oder privaten Einrichtungen gehörten, verbindlich sei und dass sie im vorliegenden Fall durch die Anwendung dieser Bestimmung auf die ANA-EP keineswegs den Grundsatz der Neutralität gegenüber der Eigentumsordnung der Mitgliedstaaten verkannt habe.
- 60 Demnach ist der Klagegrund, ein Missbrauch einer beherrschenden Stellung bei den flugbewegungsabhängigen Rabatten liege nicht vor, zurückzuweisen.

Zur Ermäßigung für Inlandsflüge um 50 % gegenüber internationalen Flügen

- 61 Die Portugiesische Republik stellt die angefochtene Entscheidung insoweit nur im Rahmen ihrer Ausführungen in Frage, mit denen sie das Vorliegen einer Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verneint. Hierzu trägt sie vor, die Ermäßigung für die Inlandsflüge sei unabhängig von der Staatszugehörigkeit oder Herkunft der Flugzeuge, und die Luftfahrtunternehmen der anderen Mitgliedstaaten hätten gemäß Artikel 3 der Verordnung Nr. 2408/92 das Recht zum Betrieb auf den portugiesischen Inlandsstrecken und demzufolge Anspruch auf die Vorzugsregelung für Inlandsflüge.

- 62 Wie in Randnummer 46 des vorliegenden Urteils ausgeführt, fällt eine Maßnahme insbesondere schon dann unter das Verbot des Missbrauchs einer beherrschenden Stellung gemäß Artikel 86 des Vertrages, wenn sie eine Diskriminierung zwischen Handelspartnern mit sich bringt; einer Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit bedarf es insoweit nicht.
- 63 Im vorliegenden Fall hat die Kommission in der angefochtenen Entscheidung auf das Urteil vom 17. Mai 1994 in der Rechtssache C-18/93 (Corsica Ferries, Slg. 1994, I-1783, im Folgenden: Corsica Ferries II) verwiesen, in dem der Gerichtshof entschieden habe, dass es die Artikel 90 Absatz 1 und 86 des Vertrages einer nationalen Behörde verböten, sofern der Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigt werde, ein Unternehmen, das das ausschließliche Recht habe, vorgeschriebene Lotsendienste auf einem wesentlichen Teil des Gemeinsamen Marktes anzubieten, durch Genehmigung der von ihm festgesetzten Tarife dazu zu veranlassen, unterschiedliche Tarife auf Seeschifffahrtsunternehmen anzuwenden, je nachdem ob diese Unternehmen Beförderungen zwischen Mitgliedstaaten oder aber zwischen inländischen Häfen vornähmen. Die Kommission hat diese Entscheidung auf die Flughäfen übertragen und ist zu dem Ergebnis gelangt, dass das betreffende System der Ermäßigungen für Inlandsflüge, durch das die Kosten der Unternehmen je nach bedienter Strecke (national oder international) künstlich verändert würden, unmittelbar zu einer Benachteiligung der Unternehmen führe, die innergemeinschaftliche Strecken bedienten.
- 64 Die Kommission hat ferner auf die Schlussanträge des Generalanwalts Van Gerven in der Rechtssache Corsica Ferries II verwiesen, der die Auffassung vertreten habe, da die Lotsendienste für Schiffe aus einem anderen Mitgliedstaat genau die gleichen seien wie für die aus einem Inlandshafen, stelle die Festsetzung unterschiedlicher Tarife für die gleichen Dienste die Anwendung unterschiedlicher Bedingungen bei gleichwertigen Leistungen gegenüber Handelspartnern dar, die nach Artikel 86 des Vertrages verboten sei, sofern sie die betroffenen Seeschifffahrtsunternehmen im Wettbewerb benachteilige.
- 65 Die Portugiesische Republik hat in ihrer Klageschrift der Übertragung dieser Entscheidung auf die Ermäßigung der speziellen Start- und Landegebühren für

Inlandsflüge gegenüber internationalen Flügen nicht widersprochen, sondern lediglich Argumente zum Fehlen einer Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit vorgetragen, um das Vorliegen einer Diskriminierung zu bestreiten.

- 66 Der Gerichtshof hat insoweit ausdrücklich ausgeführt, dass eine nationale Regelung, die zwar unterschiedslos für alle Schiffe gilt, gleich ob sie von inländischen Dienstleistungserbringern oder solchen aus anderen Mitgliedstaaten eingesetzt werden, die aber danach unterscheidet, ob diese Schiffe im Inlandsverkehr oder im Verkehr mit anderen Mitgliedstaaten eingesetzt werden, und die damit dem Inlandsmarkt und dem Inlandsverkehr des betreffenden Mitgliedstaats einen besonderen Vorteil sichert, als eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs in der Seeschifffahrt anzusehen sind (Urteil vom 5. Oktober 1994 in der Rechtssache C-381/93, Kommission/Frankreich, Slg. 1994, I-5145, Randnr. 21). Es lässt sich aber kaum bestreiten, dass derartige Maßnahmen auch den Beförderungsunternehmen einen Vorteil verschaffen, die anders als andere Unternehmen stärker im Inlandsverkehr als im internationalen Verkehr tätig sind, und somit eine Ungleichbehandlung bei gleichwertigen Leistungen mit sich bringt, die den Wettbewerb beeinträchtigt. Im vorliegenden Fall ergibt sich die Diskriminierung aus der Anwendung unterschiedlicher Tarife für eine gleiche Anzahl von Landungen mit Flugzeugen des gleichen Typs.
- 67 Die Portugiesische Republik hat allerdings Argumente vorgetragen, die ihrer Ansicht nach eine solche unterschiedliche Behandlung der Luftfahrtunternehmen rechtfertigen.
- 68 Das Vorbringen zur Rechtfertigung der Ermäßigung für die Verbindungen zu den Azoren-Flughäfen ist in Bezug auf die Gebühren zu prüfen, die bei Bewegungen auf den Flughäfen Lissabon, Porto und Faro bei Flügen mit Ausgangs- oder Bestimmungsort auf den Azoren gezahlt werden, da der verfügende Teil der angefochtenen Entscheidung zwar die auf den Azoren-Flughäfen erhobenen Gebühren nicht erfasst, aber unterschiedslos alle Rabatte bei Start- und Landegebühen

sowie Gebührendifferenzen zwischen Inlands- und innergemeinschaftlichen Flügen betrifft, die in Lissabon, Porto und Faro angewandt werden.

- 69 Insoweit hat die portugiesische Regierung sowohl im Verwaltungsverfahren als auch in ihrer Klageschrift geltend gemacht, aus politischen, sozialen und wirtschaftlichen Gründen müssten die Kosten für die Flugverbindungen auf die Azoren vor allem deshalb gesenkt werden, weil es wegen der Insellage keine Alternative zum Flugverkehr gebe.
- 70 In den Randnummern 20 und 36 der angefochtenen Entscheidung hat die Kommission die Auffassung vertreten, auf diese Argumente brauche nicht eingegangen zu werden, da sie die Azoren-Flughäfen von ihrer Entscheidung ausgeschlossen habe, weil von den dort angewandten Gebühren ihrer Ansicht nach keine hinreichend spürbare Auswirkung auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten ausgehe.
- 71 Es zeigt sich jedoch, dass das Argument der portugiesischen Regierung sowohl für die auf den Azoren-Flughäfen erhobenen Gebühren als auch für diejenigen gilt, die auf den Flughäfen Lissabon, Porto oder Faro bei Flügen mit Ausgangs- oder Bestimmungsort auf den Azoren verlangt werden können.
- 72 Es ist daher festzustellen, dass die Kommission zu Unrecht ausgeführt hat, auf diese Argumente der portugiesischen Regierung zu den betreffenden Ermäßigungen brauche nicht eingegangen zu werden. Gleichwohl kann dieser Fehler die Rechtmäßigkeit der angefochtenen Entscheidung in diesem Punkt nicht in Frage stellen.
- 73 Wie sich nämlich u. a. aus Randnummer 66 des vorliegenden Urteils ergibt und wie die Kommission in der angefochtenen Entscheidung ausgeführt hat, stellt die

Anwendung unterschiedlicher Tarife für eine gleiche Anzahl von Landungen an sich eine in Artikel 86 Absatz 2 Buchstabe c des Vertrages genannte Form der Diskriminierung dar. Da sämtliche Tatbestandsvoraussetzungen des Artikels 86 erfüllt sind, können daher mögliche Rechtfertigungen für die Anwendung eines solchen Systems gegebenenfalls nur im Rahmen von Artikel 90 Absatz 2 des Vertrages vorgebracht werden. Nach diesen Bestimmungen gelten für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind, die Vorschriften des Vertrages, insbesondere die Wettbewerbsregeln, soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert, und darf die etwaige Abweichung von den Vorschriften des Vertrages die Entwicklung des Handelsverkehrs nicht in einem Ausmaß beeinträchtigen, das dem Interesse der Gemeinschaft zuwiderläuft.

- 74 Wie die Kommission in Randnummer 41 der angefochtenen Entscheidung festgestellt hat, hat sich jedoch die Portugiesische Republik hier nicht auf die Ausnahme nach Artikel 90 Absatz 2 des Vertrages berufen.
- 75 Unter diesen Bedingungen ist die angefochtene Entscheidung zu bestätigen, soweit sie die Ermäßigung der Start- und Landegebühren betrifft, die auf den Flughäfen Lissabon, Porto und Faro bei Flügen mit Ausgangs- oder Bestimmungsort auf den Azoren angewandt werden und daran anknüpfen, dass es sich dabei um Inlandsflüge handelt.
- 76 Zu den Inlandsverbindungen außer nach den Azoren trägt die portugiesische Regierung vor, die an das Merkmal des Inlandsfluges anknüpfenden Ermäßigungen seien durch die Kürze der Strecken sowie die Notwendigkeit gerechtfertigt, diese Flüge im Zusammenhang mit den Start- und Landegebühren nicht mit unverhältnismäßig hohen Kosten zu belasten, die unter Berücksichtigung der Entfernung zu einer übermäßigen Gesamtkostenbelastung führen würde. Die Portugiesische Republik verweist hierzu auf das in Artikel 3 Buchstabe j EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 3 Buchstabe k EG) festgelegte Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts.

- 77 Die Kommission entgegnet, dass dann, wenn der Faktor Entfernung zu berücksichtigen sei, für internationale Flüge über die gleiche Entfernung wie Inlandsflüge, wie etwa für die Flüge zwischen Portugal und Sevilla, Madrid, Malaga oder Santiago de Compostella, die Gebühren in gleicher Weise ermäßigt werden müssten, und sie weist darauf hin, dass jedenfalls die Landengebühren nicht nach Entfernung, sondern nach Flugzeuggewicht berechnet würden.
- 78 Ohne dass dieses Vorbringen geprüft zu werden braucht, ist darauf hinzuweisen, dass die angefochtene Entscheidung aus den in den Randnummern 73 und 74 des vorliegenden Urteils genannten Gründen auch insoweit zu bestätigen ist, als sie die Ermäßigung der Start- und Landengebühren betrifft, die auf den Flughäfen Lissabon, Porto und Faro für andere Flüge als solche mit Ausgangs- oder Bestimmungsort auf den Azoren erhoben werden und daran anknüpfen, dass es sich dabei um Inlandsflüge handelt.
- 79 Nach alledem ist die Klage abzuweisen.

Kosten

- 80 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission die Verurteilung der Portugiesischen Republik zur Tragung der Kosten beantragt hat und diese mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind der Portugiesischen Republik die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird abgewiesen.
2. Die Portugiesische Republik trägt die Kosten des Verfahrens.

Gulmann

Skouris

Puissochet

Schintgen

Macken

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 29. März 2001.

Der Kanzler

Der Präsident der Sechsten Kammer

R. Grass

C. Gulmann