KOMMISSION

ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION

vom 16. September 1998

in einem Verfahren zur Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 des Rates

(Sache VII/AMA/11/98 — Italienische Verkehrsaufteilungsregeln für das Mailänder Flughafensystem)

(Bekanntgegeben unter Aktenzeichen K(1998) 2625)

(Nur der italienische Text ist verbindlich)

(Text von Bedeutung für den EWR)

(98/710/EG)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft,

gestützt auf die Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 des Rates vom 23. Juli 1992 über den Zugang von Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft zu Strecken des innergemeinschaftlichen Flugverkehrs [1], geändert durch die Akte über den Beitritt Österreichs, Finnlands und Schwedens, insbesondere Artikel 8 Absatz 3 der Verordnung,

nach Anhörung des durch Artikel 11 der genannten Verordnung eingesetzten Beratenden Ausschusses,

in Erwägung nachstehender Gründe:

SACHVERHALT

I

(1) Am 16. Februar 1998 ersuchten die Luftverkehrsgesellschaften British Airways, Iberia, Lufthansa, Olympic Airways, Sabena, Scandinavian Airlines System und TAP Air Portugal gemeinsam die Kommission, auf dem Wege der Entscheidung

i) die italienischen Verkehrsaufteilungsregeln für das Mailänder Flughafensystem („die italienischen Regeln") als mit dem Gemeinschaftsrecht, insbesondere der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92, unvereinbar zu erklären;

ii) Italien aufzufordern, diese Regeln nicht anzuwenden und andere Regeln zu erlassen, die uneingeschränkt mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind.

(2) Am 15. April 1998 teilte Air France der Kommission mit, daß es sich dem gemeinsamen Vorgehen der obengenannten Luftverkehrsgesellschaften gegen die italienischen Regeln anschließt.

(3) Am 22. April 1998 übermittelten die beschwerdeführenden Luftverkehrsgesellschaften der Kommission das ergänzende Ersuchen, vor einer Entscheidung in der Sache über die italienischen Regeln eine einstweilige Entscheidung zu erlassen, um sicherzustellen, daß diese nicht vor einer ausreichenden Verkehrsanbindung des Flughafens Malpensa in Kraft treten.

[1] ABl. L 240 vom 24. 8. 1992, S. 8.

(4) Am 27. Mai 1998 übermittelte Austrian Airlines der Kommission ein getrenntes Ersuchen, das dasselbe Ziel wie das erste und das zusätzliche Ersuchen der beschwerdeführenden Luftverkehrsgesellschaften verfolgte und auf denselben Gründen beruhte.

II

(5) Das Mailänder Flughafensystem umfaßt die Flughäfen Linate, Malpensa und Orio al Serio (Bergamo). Auf den Flughafen Linate, der 10 km vom Stadtzentrum entfernt ist, konzentriert sich ein Großteil des grenzüberschreitenden innergemeinschaftlichen und inländischen Verkehrs. In Linate bestehen ernste Kapazitätsprobleme: Der für eine optimale Kapazität von 8 Mio. Fluggästen ausgelegte Flughafen wurde 1997 von 14,2 Mio. Fluggästen genutzt. Der Flughafen Malpensa in 53 km Entfernung vom Stadtzentrum wird für alle Langstreckenflüge genutzt, da diese aus flugbetrieblichen Gründen nicht von Linate aus durchgeführt werden können. Nur sehr wenige innergemeinschaftliche Flüge werden von Malpensa aus durchgeführt, weil die Fluggäste den näher am Stadtzentrum gelegenen Flughafen Linate bevorzugen. Malpensa wurde daher 1997 nur von 3,9 Mio. Fluggästen genutzt, obwohl er für eine optimale Kapazität von schätzungsweise 6 Mio. Fluggästen ausgelegt ist. Der Flughafen Orio al Serio, der rund 50 km vom Stadtzentrum entfernt ist und in der Nähe von Bergamo liegt, wird hauptsächlich für den Luftfracht- und Charterverkehr genutzt, es wird jedoch auch eine begrenzte Zahl von Linienflügen im Passagierverkehr von diesem Flughafen aus durchgeführt.

(6) Bislang wurde die Aufteilung des Verkehrs zwischen diesen Flughäfen — unter Berücksichtigung der obengenannten flugbetrieblichen Einschränkungen — vom Markt bestimmt. Dies hat zu einer ineffizienten Nutzung der vorhandenen Flughafenkapazität geführt, da Linate übermäßig in Anspruch genommen wird, Malpensa dagegen nicht ausgelastet ist. Außerdem konnte sich keiner der Flughäfen dieses Flughafensystems zu einem maßgebenden Drehkreuz für Inlands- und Auslandsflüge, einschließlich Langstreckenflügen, entwickeln; Alitalia nutzt Rom-Fiumicino als Drehkreuz. Das Flugangebot vom Mailänder Flughafensystem entspricht daher, besonders auf den Langstrecken, nicht den Bedürfnissen der Fluggäste, die häufig auf Drehkreuzflughäfen wie Rom, London, Frankfurt oder Paris umsteigen müssen. Die vorhandene Kapazität reicht außerdem nicht für das kurzfristig zu erwartende Verkehrsaufkommen von schätzungsweise 20 Mio. Fluggästen und 300 000 Tonnen Fracht im Jahr 2000 aus. Die jetzige Struktur und Organisation des Mailänder Flughafensystems entspricht daher eindeutig nicht den Bedürfnissen des Einzugsgebiets, das die Stadt Mailand und ganz Norditalien umfaßt und hinsichtlich Bevölkerung und Wirtschaftstätigkeit an dritter Stelle in der Gemeinschaft steht.

(7) Demgemäß entschieden die italienischen Behörden, das Mailänder Flughafensystem neu zu organisieren, um Malpensa zum Drehkreuz zu machen und für die Zukunft ausreichende Flughafenkapazität bereitzustellen. Dieses Ziel soll durch den Ausbau und die Modernisierung von Malpensa im Rahmen des Vorhabens „Malpensa 2000“ erreicht werden. Dieses Vorhaben ist gemäß der Entscheidung Nr. 1692/96/EG des Europäischen Parlaments und des Rates [1] eines von vierzehn vorrangigen Vorhaben im Rahmen der transeuropäischen Verkehrsnetze. Es wird von der Gemeinschaft, dem Europäischen Investitionsfonds und der Europäischen Investititionsbank (EIB) finanziell gefördert. Mit dem Bau eines neuen Terminals wurde 1990 begonnen. Ein erster Abschnitt mit einer Kapazität von 12 Mio. Fluggästen (zusätzlich zu der vorhandenen Kapazität von 6 Mio. Fluggästen) wird 1998 in Betrieb genommen, vollständig fertiggestellt sein wird das Terminal im Jahr 2000. Die Gesamtkapazität des Flughafens (vorhandenes und neues Terminal) wird dann 24 Mio. Fluggäste betragen.

(8) Die Finanzvereinbarungen für den Flughafen Malpensa sehen die Bündelung des Verkehrs an diesem Flughafen vor. Notwendigerweise muß zu diesem Zweck Verkehr von Linate abgezogen werden. Marktkräfte allein würden jedoch nicht ausreichen, um diese Verkehrsverlagerung zu gewährleisten, da die Fluggäste Linate wegen seiner Stadtnähe im allgemeinen bevorzugen. Die italienischen Behörden haben daher beschlossen, verbindliche

[1] ABl. L 228 vom 9. 9. 1996, S. 1.

Regeln für die Verkehrsaufteilung zu erlassen, mit denen eine umfangreiche Verkehrsverlagerung von Linate nach Malpensa sichergestellt werden soll. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß die EIB ihren Finanzbeitrag davon abhängig gemacht hat, daß die italienischen Behörden Verkehrsaufteilungsregeln erlassen, die eine wesentliche Verkehrsverlagerung von Linate nach Malpensa bewirken.

(9) Die italienischen Behörden erließen am 1. Juli 1994 das Gesetzesdekret Nr. 428, das am 8. August 1994 als Gesetz Nr. 505 verabschiedet wurde. Dessen Artikel 3 Absatz 2 ermächtigt das Verkehrsministerium, die Bündelung des Luftverkehrs am Flughafen Malpensa rechtzeitig vor der zum 1. April 1997 zu vollziehenden Liberalisierung des europäischen Luftverkehrs herbeizuführen. Auf dieser Grundlage erließ der italienische Verkehrsminister zur Erreichung dieses Ziels am 5. Juli 1996 das Dekret Nr. 46-T. Mit diesem Dekret werden die unter Nummern 9.l, 9.2 und 9.3 beschriebenen Verkehrsaufteilungsregeln für das Mailänder Flughafensystem festgelegt:

9.1. Nach Artikel 1 Absatz 1 sind ab dem Zeitpunkt der Inbetriebnahme vorrangiger Einrichtungen am Flughafen Malpensa 2000 (erster Abschnitt des neues Terminals), der durch ein weiteres Dekret bestimmt wird, alle Linien- und Nichtlinienflüge auf interkontinentalen und innergemeinschaftlichen Strecken (einschließlich Inlands- und grenzüberschreitender innergemeinschaftlicher Strecken) von und zum Flughafen Malpensa durchzuführen.

9.2. Nach Artikel 1 Absatz 2 können diese Flüge auch von und zum Flughafen Orio al Serio durchgeführt werden.

9.3. Nach Artikel 1 Absätze 3 und 4 darf der Flughafen Linate nur für die allgemeine Luftfahrt und für Direktflüge auf Strecken nach/ab Mailand mit mindestens 2 Mio. Fluggästen in dem Jahr vor der obengenannten Inbetriebnahme vorrangiger Einrichtungen oder mit durchschnittlich mindestens 1,75 Mio. Fluggästen jährlich in den drei vorangegangenen Jahren genutzt werden.

(10) Am 13. Oktober 1997 erließ die italienische Regierung das Dekret Nr. 70-T, dessen Artikel 1 Absatz 1 bestimmt, daß die im Dekret Nr. 46-T genannten vorrangigen Einrichtungen am 25. Oktober 1998 in Betrieb genommen werden sollen. Dieses Datum wurde ohne vorherige Unterrichtung oder Konsultation der Kommission festgelegt.

(11) Die Dekrete Nr. 46-T und Nr. 70-T haben zur Folge, daß ab dem 25. Oktober 1998 alle Flüge von und nach Mailand entweder Malpensa oder Orio al Serio nutzen müssen, ausgenommen Flüge der allgemeinen Luftfahrt und gewerbliche Flüge auf Strecken, die die in Artikel 1 Absatz 4 des Dekrets Nr. 46-T festgelegten Aufkommensschwellen erreichen.

(12) Die einzige Strecke, auf der diese Schwellen erreicht werden, ist die Strecke Mailand-Rom. Somit wird kein anderer gewerblicher Flugdienst den Flughafen Linate nutzen können.

(13) Im Zeitraum Juli bis Oktober 1997 fanden Gespräche zwischen den beschwerdeführenden Luftverkehrsgesellschaften (ausgenommen Austrian Airlines) und den italienischen Behörden statt. Die Luftverkehrsgesellschaften wiesen darauf hin, daß sie die Kriterien und den Zeitplan der italienischen Regeln als nicht mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ansehen. Die italienischen Behörden schlossen sich der Argumentation der Luftverkehrsgesellschaften nicht an und bestätigten sowohl die Kriterien als auch den Zeitplan der Verkehrsaufteilungsregeln.

(14) Die von den obengenannten Luftverkehrsgesellschaften (im folgenden „die Luftverkehrsgesellschaften“) förmlich eingereichten Ersuchen richten sich sowohl gegen die Kriterien als auch gegen den Zeitplan, die im Dekret Nr. 46-T und im Dekret Nr. 70-T festgelegt sind.

III

(15) Zur Stützung ihrer an die Kommission gerichteten Beschwerde gegen die italienischen Regeln führen die Luftverkehrsgesellschaften die unter den Nummern 15.1 und 15.2 genannten Argumente an.

15.1. Die italienischen Regeln verstießen gegen Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92.

Die Luftverkehrsgesellschaften weisen darauf hin, daß Artikel 3 Absatz 1 dieser Verordnung den allgemeinen Grundsatz des freien Zugangs aufstelle und die Kommission in ihrer Entscheidung 95/259/EG [1] (Pariser Flughafensystem) die Auffassung vertreten habe, daß dieser Grundsatz auch das Recht einschließe, zwischen verschiedenen Flughäfen eines Flughafensystems zu wählen. Dieses Recht könne zwar nur vorbehaltlich des Rechts der italienischen Behörden wahrgenommen werden, den Verkehr zwischen den Flughäfen eines Flughafensystems auf der Grundlage von Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 aufzuteilen. Artikel 8 Absatz 1 schreibe jedoch vor, daß dieses Recht ohne Diskriminierung aus Gründen der Nationalität („Staatsangehörigkeit") oder der Identität des Luftfahrtunternehmens auszuüben ist. Die Luftverkehrsgesellschaften verweisen auf die Entscheidung 93/347/EWG der Kommission [2] (Viva Air), nach der aufgrund von Artikel 8 Absatz 1 eingeführte Einschränkungen wie jede Ausnahme vom allgemeinen Grundsatz des freien Zugangs, wie er in Artikel 3 Absatz 1 festgelegt ist, auf Kriterien beruhen müsse, die transparent, objektiv, widerspruchsfrei und frei von Diskriminierung seien. Nach Auffassung der Luftverkehrsgesellschaften liegen zwei getrennte Verstöße vor:

15.1.1. Erstens würden die italienischen Regeln praktisch auf eine Diskriminierung zugunsten von Alitalia hinauslaufen. In diesem Zusammenhang zitieren sie die Entscheidung 95/259/EG, in der die Kommission festgestellt hat, daß der Grundsatz der Nichtdiskriminierung allen Maßnahmen entgegensteht, die auch ohne ausdrücklichen oder direkten Bezug auf die Nationalität oder Identität des Luftfahrtunternehmens diskriminierende Wirkung, wenn auch nur indirekt, haben.

Die Anwendung der italienischen Regeln führe dazu, daß nur die Strecke Mailand-Rom von Linate aus bedient werde. Diese Strecke werde zur Zeit von mehreren Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft bedient, unter anderem von Alitalia. Alitalia führe ab Mailand durchschnittlich 28 Flüge täglich nach Rom als Drehkreuz seines Streckennetzes durch. Langstreckenflüge ab Malpensa biete Alitalia zur Zeit nur zu einer begrenzten Zahl von Zielen an (New York, Los Angeles, Miami, Tokio, Osaka und Beijing), da es die Mehrzahl seiner Flüge nach Zielen außerhalb des EWR ab Rom-Fiumicino durchführe. Die Eröffnung von Malpensa 2000 werde an der Bedeutung von Rom-Fiumicino als Drehkreuz für die Mittel- und Langstreckenflüge von Alitalia nichts ändern.

Der vorläufige Flugplan von Alitalia für die Winterflugplanperiode 1998/99 sehe eine erhebliche Ausweitung der Flüge zu Zielen außerhalb des EWR von Malpensa zum Nachteil Roms vor. Dennoch würden mehrere Ziele weiterhin nur von Rom aus bedient werden, und die Bedienung einer größeren Zahl von Zielen würde zwischen Rom und Mailand aufgeteilt (beispielsweise je nach Wochentag von einem der beiden Flughäfen). Somit werde sich Alitalia weiterhin auf sein Drehkreuz in Rom stützen können, das es von Linate aus bedienen kann, während nichtitalienische Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft ihre Drehkreuze nicht mehr von Linate aus bedienen könnten, weil sie Malpensa anfliegen müßten.

Malpensa liege geographisch wesentlich ungünstiger als Linate. Mit dem Auto betrage die Fahrtzeit zwischen dem Mailänder Stadtzentrum und Malpensa 50 bis 70 Minuten gegenüber einer Fahrtzeit von 15 bis 20 Minuten nach Linate. Zur Zeit sei keiner der beiden Flughäfen an das Schienennetz angebunden, und die Taxifahrt nach Malpensa (67 ECU) koste mehr als viermal so viel wie nach Linate (15 ECU).

Aufgrund dessen hätte Alitalia bei Flügen zu Mittel- und Langstreckenzielen über sein Drehkreuz einen Wettbewerbsvorteil gegenüber nichtitalienischen

[1] ABl. L 162 vom 13. 7. 1995, S. 25.
[2] ABl. L 140 vom 11. 6. 1993, S. 51.

Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft. Mit anderen Worten würden Fluggäste, die ab Mailand eine Umsteigeverbindung zu einem Langstrecken- oder Mittelstreckenziel nutzten, vorzugsweise über das Alitalia-Drehkreuz reisen statt über die Drehkreuze anderer Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft.

In diesem Zusammenhang führen die Luftverkehrsgesellschaften an, daß es nicht der Hauptzweck der Dekrete Nr. 46-T und Nr. 70-T gewesen sei, den Verkehr innerhalb des Mailänder Flughafensystems aufzuteilen, sondern Alitalia einen Wettbewerbsvorteil zu verschaffen.

Außerdem sind die Luftverkehrsgesellschaften der Auffassung, daß die Diskriminierung, die sich wie ausgeführt aus der Lage des Flughafens Malpensa ergibt, weiter dadurch verstärkt werde, daß Malpensa zum Zeitpunkt der Verlagerung des Verkehrs nicht über eine angemessene Verkehrsanbindung an das Stadtzentrum verfüge. Zum 25. Oktober 1998 werde keine der Verkehrsverbindungen zwischen dem Stadtzentrum und dem Flughafen vollständig in Betrieb sein, wohingegen jährlich mit 11 Mio. Fluggästen am Flughafen zusätzlich gerechnet werde.

Insbesondere würden die Fluggäste die Schienenverkehrsverbindung nicht vor Ende 1999 nutzen können.

An der Autobahn A8 (Mailand-oberitalienische Seen), der einzigen Straßenverkehrsader hoher Kapazität und Qualität nach Malpensa, seien noch umfangreiche Arbeiten durchzuführen. Diese Autobahn sei bereits stark überlastet. Die auszuführenden Arbeiten würden die Anlage eines Standstreifens umfassen, und bis zum Abschluß dieser Bauarbeiten im Dezember 2000 werde die Kapazität der Autobahn zusätzlich vermindert. Selbst wenn die vorgesehenen Arbeiten zu einer Steigerung der Kapazität führten, reiche diese angesichts der Zunahme des Verkehrs durch die Verlagerung von 11 Mio. Fluggästen von Linate nach Malpensa in keinem Fall aus.

Da Taxifahrer aus Mailand Fluggäste außerdem aus administrativen Gründen nur in der Stadt aufnehmen und zum Flughafen fahren, nicht aber in der Gegenrichtung befördern dürften, werde die einfache Fahrt zum Flughafen auf der Grundlage einer Hin- und Rückfahrt berechnet, was zu einem äußerst hohen Fahrpreis (rund 67 ECU) führe.

Das Fehlen einer angemessenen Verkehrsanbindung werde die Nachteile von Malpensa gegenüber Linate und somit die diskriminierende Wirkung der italienischen Regeln verstärken.

15.1.2. Zweitens weisen die Luftverkehrsgesellschaften darauf hin, daß die italienischen Regeln nicht dem von den italienischen Behörden angestrebten Ziel angemessen seien. Hierbei verweisen sie darauf, daß die Kommission in der Entscheidung 94/290/EG [1] (TAT - Paris (Orly)-London) festgestellt habe, daß von den französischen Behörden erlassene Verkehrsaufteilungsregeln gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstießen, da die von ihnen angestrebten Ergebnisse auch durch weniger einschneidende und dem innergemeinschaftlichen Handel weniger abträgliche Maßnahmen erreicht werden können.

Mit den italienischen Regeln werde das Ziel angestrebt, den Luftverkehr in Malpensa zu bündeln, um den Flughafen als norditalienisches Drehkreuz für den Langstreckenverkehr zu fördern, gleichzeitig aber Linate weiterzubetreiben. In Erwägungsgrund 11 des Dekrets Nr. 46-T hieße es, daß Linate in jedem Fall weiterbetrieben werden müsse, da es angesichts der erwarteten Verkehrszunahme der wirtschaftlichen Vernunft widerspräche, vorhandene Kapazität in einem Sektor wie dem Luftverkehr in diesem Gebiet stillzulegen.

[1] ABl. L 127 vom 19. 5. 1994, S. 22.

Die Verlagerung des Verkehrs, die nach italienischen Regeln erforderlich sei, werde einerseits zu einer ungenügenden Auslastung von Linate führen (nur 2 Mio. Fluggäste würden diesen Flughafen nutzen, der über eine Kapazität von bis zu 8 Mio. Fluggästen verfüge) und andererseits bewirken, daß sich in Malpensa mittelfristig Kapazitätsprobleme ergeben. Nach Angaben des Vorsitzenden der Società per Azioni Esercizi Aeroportuali (SEA) dürfte Malpensa in einigen wenigen Jahren den Sättigungspunkt erreicht haben, so daß ein Teil der Flüge wieder nach Linate verlegt werden müßte.

Die Luftverkehrsgesellschaften sind daher der Auffassung, daß die italienischen Regeln nicht angemessen sind, da das angestrebte Ziel ohne Diskriminierung und mit einer vernünftigeren Nutzung der Flughafenkapazität erreicht werden könne, bei der sowohl eine Unterauslastung von Linate als auch eine Überlastung von Malpensa vermieden werde. In diesem Rahmen solle es allen Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft freistehen, Flüge von Linate zu ihren jeweiligen Drehkreuzflughäfen durchzuführen.

15.2. Die italienischen Regeln würden gegen die Entscheidung 97/789/EG der Kommission [1] über italienische Beihilfen an Alitalia verstoßen. Die sich aus den italienischen Regeln ergebende Diskriminierung verstoße gegen die in Artikel 1 Nummer 4 der Entscheidung auferlegte Bedingung, mit der die Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt sichergestellt werden solle. Nach Artikel 1 Nummer 4 gelte die Beihilfe als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar, sofern Italien seine Zusage einhalte, daß Alitalia „gegenüber den anderen Luftverkehrsgesellschaften der Gemeinschaft ... in keiner Weise bevorzugt [wird]; dies betrifft insbesondere die Vergabe von Verkehrsrechten (einschließlich auf Verbindungen zum europäischen Wirtschaftsraum), die Slot-Zuweisung, die Bodenabfertigung und den Zugang zu Flughafeneinrichtungen, soweit eine derartige Maßnahme oder Vorzugsbehandlung dem Gemeinschaftsrecht widersprechen sollte".

IV

(16) Um eine umfassende Prüfung dieser Sache nach dem Verfahren von Artikel 8 Absatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 vornehmen zu können und das Recht auf Gehör zu gewährleisten, übermittelte die Kommission den italienischen Behörden am 3. März 1998 das von den Luftverkehrsgesellschaften eingereichte Ersuchen zusammen mit der Aufforderung, innerhalb eines Monats dazu Stellung zu nehmen.

(17) Als Antwort darauf übermittelten die italienischen Behörden der Kommission am 1. April 1998 einen Vermerk mit dem unter Nummern 17.1 bis 17.4 zusammengefaßten Inhalt.

17.1. Die Flughafenpolitik eines Mitgliedstaats falle in die Zuständigkeit dieses Mitgliedstaats. Aufgrund dessen und gemäß der Entscheidung 95/259/EG bleibe es dem Mitgliedstaat überlassen zu entscheiden, welchem Flughafen für die Entwicklung eines Flughafensystems Vorrang einzuräumen sei.

In diesem Zusammenhang geben die italienischen Behörden an, daß die jetzige Struktur des Mailänder Flughafensystems keine ausreichende Kapazität zur Befriedigung der Verkehrsnachfrage des Mailänder Einzugsgebiets biete. Unter Beibehaltung dieser Struktur wäre ein Ausbau des Mailänder Flughafensystems zum internationalen Umsteigeknoten nicht möglich, wie er im Rahmen der gemeinsamen europäischen Verkehrspolitik ins Auge gefaßt worden sei. Genau deshalb habe die Gemeinschaft das Vorhaben Malpensa 2000 in die Liste der vorrangigen Vorhaben im Rahmen der transeuropäischen Netze aufgenommen. Voraussetzung für den Erfolg dieses Vorhabens sei, daß der Luftverkehr in Malpensa gebündelt werde. In dieser Hinsicht habe die EIB der Finanzierung eines Teils des Vorhabens zugestimmt, sofern die Bündelung des Verkehrs in Malpensa bei Inbetriebnahme der vorrangigen Einrichtungen dieses Flughafens erfolgt sei. Aufgrund dessen hätten die italienischen Behörden die Dekrete Nr. 46-T und Nr. 70-T erlassen, die eindeutig eine solche Bündelung bezweckten. Linate werde in diesem Rahmen als ergänzender und nachgeordneter Flughafen besondere Verkehre abwickeln und stelle weiterhin eine nützliche Ressource dar, falls die Kapazität künftig nicht ausreichen sollte.

[1] ABl. L 322 vom 25. 11. 1997, S. 44.

17.2. Hinsichtlich einer diskriminierenden Wirkung der italienischen Regeln sind die italienischen Behörden der Auffassung, daß keine Diskriminierung vorliege, da der Zugang zur Strecke Mailand-Rom allen Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft gemäß den geltenden Gemeinschaftsregeln offenstehe. Die Strecke werde zur Zeit von zwei Luftverkehrsgesellschaften (Alitalia und Air One) von Linate aus und von zwei Luftverkehrsgesellschaften (Alitalia und Meridiana) von Malpensa aus bedient.

Die Bündelung des Verkehrs in Malpensa werde allen Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft Zugang zu diesem Flughafen von allen Flughäfen der Gemeinschaft aus, einschließlich italienischer Flughäfen, verschaffen. Kabotagerechte wie auch Rechte der fünften, sechsten und siebten Freiheit würden somit via Malpensa frei zugänglich sein.

Die Tatsache, daß diese Strecke die einzige sei, die die Schwellen des Dekrets Nr. 46-T erreiche, bewirke für sich genommen keinerlei Diskriminierung.

17.2.1. Die Festlegung einer sehr hohen Schwelle solle bewirken, daß die am stärksten frequentierten Strecken, die im wesentlichen von Punkt-zu-Punkt-Reisenden genutzt werden, welche eine häufige Flugmöglichkeit nachfragen, ausschließlich über den Flughafen Linate abgewickelt werden. Hierzu gehöre die Strecke Mailand-Rom, die meistbeflogene Strecke in Italien mit dem höchsten Anteil von Punkt-zu-Punkt-Geschäftsreisenden. Das Verkehrsaufkommen auf dieser Strecke ist wesentlich höher als auf allen anderen von Mailand aus bedienten Strecken, was eine Sonderbehandlung rechtfertige. Ferner sei diese Strecke keine Zubringerstrecke für das Alitalia-Drehkreuz in Rom-Fiumicino. Dies werde durch die Tatsache belegt, daß die Flüge über den ganzen Tag verteilt seien und nicht nur Anschlüsse innerhalb der wenigen Zeitknoten für Alitalia-Langstreckenflüge ab Rom-Fiumicino böten.

17.2.2. Anhand der jetzigen Lage lasse sich eine diskriminierende Wirkung der Regeln nicht beurteilen. Alitalia beabsichtige eindeutig, einen Drehkreuzverkehr in Malpensa aufzubauen. Dabei würden Alitalia und andere Luftfahrtunternehmen neue Direktverbindungen ab Mailand anbieten, die es bisher nicht gebe. Diese Flüge würden den Flughafen Malpensa bedienen. Die Fluggäste müßten daher zum Erreichen ihres Ziels nicht mehr über andere Drehkreuze in der Gemeinschaft reisen.

17.2.3. In jedem Fall liege Malpensa für die Flughafennutzer günstiger als Linate. Die Bauarbeiten an den Zufahrten seien gemäß dem von den italienischen Behörden vorgelegten Zeitplan vorangeschritten. Es sei immer davon ausgegangen worden, daß Voraussetzung für die Verlagerung die Fertigstellung der SS 336 (der Straßenverbindung zwischen dem vorhandenen und dem neuen Terminal) sei, die zum 25. Oktober 1998 fertig sein werde. Die vorhandenen Straßen seien dem nach Malpensa zu verlagernden Verkehrsaufkommen vollkommen angemessen. In diesem Zusammenhang müsse das gesamte Einzugsgebiet von Malpensa berücksichtigt werden, nicht nur die Stadt Mailand. Die Zahl der Fluggäste, für die Malpensa günstiger als Linate liege, sei mehr oder weniger gleich hoch wie der Anteil der Fluggäste, für die das nicht gelte. Hinsichtlich des Problems überhöhter Taxifahrpreise beabsichtige die Region Lombardei, akzeptable Fahrpreise festzusetzen.

17.3. Bezüglich des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit vertreten die italienischen Behörden die Auffassung, daß die Verkehrsaufteilungsregeln notwendig seien, um das Ziel der Schaffung eines Drehkreuzes in Malpensa und die Beibehaltung von Linate als zusätzlichen Flughafen zu erreichen.

Die hohen Aufkommensschwellen ermöglichten es, in Linate nur Flüge auf Strecken abzuwickeln, deren Verkehrsaufkommen eine Bedienung sowohl von Linate als auch von Malpensa rechtfertige. Linate werde für Strecken genutzt, auf denen überwiegend Punkt-zu-Punkt-Verkehr stattfinde, um dem Bedarf von Geschäftsreisenden und

Pendlern zu entsprechen. Die Unterauslastung von Linate sei gerechtfertigt, um das Ziel eines funktionsfähigen Drehkreuzes in Malpensa zu erreichen. Voraussetzung dafür sei, daß eine größtmögliche Zahl von Kurz- und Mittelstreckenflügen mit Langstreckenflügen verzahnt werde. Dies ist notwendig, damit dem Drehkreuz Malpensa effektiv Fluggäste aus verschiedenen Orten in der Gemeinschaft (z. B. London, Brüssel, Lissabon, Frankfurt, Kopenhagen, Rom, Palermo, Venedig, Pantelleria usw.) zugeführt werden könnten. Desgleichen werde es auch weiterhin möglich sein, Zubringerflüge zu anderen europäischen Drehkreuzen von Rom, Mailand und anderen regionalen Zentren Italiens aus durchzuführen.

Jede andere Überlegung würde das Drehkreuz Malpensa faktisch diskriminieren.

17.4. Bezüglich eines Verstoßes gegen die Bedingungen der Entscheidung 97/789/EG sind die italienischen Behörden der Auffassung, daß die Bezugnahme darauf irrelevant sei, da diese Entscheidung erlassen worden sei, nachdem die italienischen Regeln beschlossen worden seien, ohne daß auf sie verwiesen worden sei.

V

(18) Die Kommission führte am 10. Mai 1998 Gespräche mit den Luftverkehrsgesellschaften. Die Luftverkehrsgesellschaften betonten die Dringlichkeit der Angelegenheit, da über die Zuweisung von Zeitnischen für die Mailänder Flughäfen im Rahmen der 102. IATA-Flugplankoordinierungskonferenz im Juni 1998 in Montreal entschieden werden sollte.

(19) Anläßlich zweier Gespräche in Brüssel am 9. und 19. Juni 1998 und mit Schreiben vom 25. Juni 1998 setzte die Kommission die italienischen Behörden förmlich über ihren Standpunkt in dieser Sache auf der Grundlage der ihr bekannten Tatsachen in Kenntnis und faßte die Gründe zusammen, aus denen sie Zweifel an der Vereinbarkeit der beanstandeten italienischen Regeln mit Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 hatte. Die Kommission wies darauf hin, daß die italienischen Regeln praktisch auf eine Diskriminierung zugunsten von Alitalia hinauszulaufen schienen. Sie wies ferner darauf hin, daß die Regeln in jedem Fall nicht dem angestrebten Ziel angemessen waren. Beide Fragen standen insbesondere damit in Zusammenhang, ob der geplante Ausbaustand der Infrastruktur für die Verkehrsanbindung des Flughafens Malpensa für das dorthin zu verlagernde Verkehrsaufkommen ausreicht. Die italienischen Behörden wurden daher ersucht, die Regeln so zu ändern, daß sie uneingeschränkt mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind.

(20) Mit Schreiben vom 2. und 15. Juli 1998 teilten die italienischen Behörden der Kommission mit, daß sie keine Änderungen der Regeln in Betracht zu ziehen gewillt seien. Außerdem gaben sie die unter den Nummern 20.1 bis 20.4 wiedergegebenen Bemerkungen ab.

20.1. Die italienischen Behörden erklärten erneut, daß die Kriterien des Dekrets Nr. 46-T für die Aufteilung des Verkehrs im Mailänder Flughafensystem keine Diskriminierung zugunsten von Alitalia beinhalteten. Um der Kommission in diesem Zusammenhang Sicherheiten zu bieten, würden sie jedoch erwägen, für die Bedienung der Strecke Mailand-Rom vom Flughafen Linate aus Bedingungen festzulegen, mit denen faktisch verhindert würde, daß Alitalia diese Strecke als Zubringer für ihr Drehkreuz am Flughafen Rom-Fiumicino nutze. Zu diesem Zweck könnte die Strecke nur im Pendelverkehr mit Einschränkungen beim aufgegebenen Gepäck und ohne Durchabfertigung auf Anschlußflüge bedient werden (am Flughafen Linate würden dann keine Bordkarten für Anschlußflüge ab Rom-Fiumicino ausgestellt).

20.2. Die Kriterien des Dekrets Nr. 46-T seien der Kommission im Rahmen der verschiedenen Sitzungen der „Christophersen-Gruppe“, der das Follow-up des Vorhabens übertragen worden sei, zwischen 1994 und 1997 vorgelegt worden. Zu diesem Zeitpunkt habe die Kommission keine Probleme bezüglich der Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht geltend gemacht. Auch sei die Kommission stets über den Planungsstand der diversen Arbeiten zum Ausbau der Zugangswege informiert worden.

20.3. In den obengenannten Sitzungen seien allein zwei Zugangswege, die zur Gewährleistung der Verkehrsverlagerung nach Malpensa als „minimal aber ausreichend" angesehen worden: die SS 336 und die modernisierte Autobahn A8. Außerdem sei die Kommission stets über den Zeitplan für den Abschluß der diversen Arbeiten an den Zugangswegen zum Flughafen informiert worden.

20.4. Der von der Kommission eingenommene Standpunkt gefährde die Einrichtung eines funktionsfähigen Drehkreuzes in Malpensa. Somit gefährde er die Lebensfähigkeit eines Vorhabens von gemeinsamem Interesse, das eines der vorrangigen Vorhaben im Rahmen der transeuropäischen Netze sei.

(21) Anläßlich der letzten Sitzung in Brüssel vom 24. Juli 1998 übermittelten die italienischen Behörden der Kommission aktualisierte Informationen über den Fortschritt der Arbeiten an der Infrastruktur für die Verkehrsanbindung des Flughafens Malpensa. Die Kommission teilte den italienischen Behörden mit, daß sie die Auferlegung von im Pendelverkehr geltenden Bedingungen für die Strecke Mailand (Linate)-Rom (Fiumicino) nicht für eine geeignete Lösung hält. Solche Bedingungen, die in jedem Fall nicht Bestandteil der in dieser Entscheidung betrachteten Verkehrsaufteilungsregeln sind, heben die Möglichkeit, Zubringerverkehr zum Drehkreuz Fiumicino durchzuführen, nicht auf. Selbst wenn sie angesichts zu erwartender Widerstände von seiten der Nutzer und der Luftverkehrsgesellschaft eingeführt werden könnten, wäre eine Untersagung der Aufgabe von Gepäck und in noch größerem Maße der Durchabfertigung des Gepäcks schwierig durchzusetzen und würde Fluggäste nur mit Handgepäck nicht vom Umsteigen abhalten. Außerdem würde dadurch die Frage der nicht gegebenen Verhältnismäßigkeit der Regeln im Hinblick auf das damit verfolgte Ziel nicht beantwortet.

RECHTLICHE WÜRDIGUNG

VI

(22) Bezüglich der Aufteilung des Verkehrs auf Flughäfen innerhalb eines Flughafensystems stehen der Kommission die Befugnisse von Artikel 8 Absatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 zu, der wie folgt lautet:

„Die Kommission prüft auf Antrag eines Mitgliedstaats oder von sich aus die Anwendung der Absätze 1 und 2 und entscheidet innerhalb eines Monats ab Antragseingang nach Anhörung des in Artikel 11 genannten Ausschusses darüber, ob der Mitgliedstaat die Maßnahme weiterhin anwenden darf. . ."

(23) Angesichts der von den Luftverkehrsgesellschaften eingereichten Beschwerden hält die Kommission die Wahrnehmung dieser Befugnisse für erforderlich, um zu entscheiden, ob Italien die Verkehrsaufteilungsregeln für das Mailänder Flughafensystem gemäß den Dekreten Nr. 46-T und Nr. 70-T anwenden kann, wonach ab dem 25. Oktober 1998 alle Flüge mit Ausnahme der Flugdienste, die bestimmte Schwellenwerte erfüllen und weiterhin über Linate geführt werden dürfen, über Malpensa abzuwickeln sind [1]. Die Kommission nimmt diese Befugnisse von Amts wegen nach Artikel 8 Absatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 wahr, und ihre Überprüfung ist in keiner Weise auf die Beschwerde und Lage der beschwerdeführenden Luftverkehrsgesellschaften beschränkt.

(24) In diesem Zusammenhang kann die Tatsache, daß sich die Kommissionsdienststellen anläßlich der Sitzungen der Christophersen-Gruppe zur Frage der Vereinbarkeit der italienischen Regeln mit dem Gemeinschaftsrecht nicht geäußert haben, nicht die förmliche Stellungnahme der Kommission in dieser Sache präjudizieren. Die Kommission weist darauf hin, daß der Zweck dieser Sitzungen — an denen im übrigen ein über die Kommissionsdienststellen hinausgehender Teilnehmerkreis beteiligt war — die allgemeine Begleitung des Vorhabens Malpensa 2000 und nicht die detaillierte Prüfung der

[1] Der Zugang zum Flughafen Bergamo steht zwar weiterhin offen, wegen der Entfernung des Flughafens und der fehlenden Verkehrsanbindung und technischen Infrastruktur ist er jedoch eine noch unattraktivere Alternative als Linate.

Vereinbarkeit der italienischen Regeln mit dem Gemeinschaftsrecht war. Außerdem hatten die Kommissionsdienststellen bereits damals auf einer angemessenen Verkehrsinfrastruktur zum Zeitpunkt der Verkehrsverlagerung bestanden. Die Kommission wurde bezüglich des Zeitplans für die Anwendung der betreffenden Maßnahmen nie konsultiert. Unter diesen Umständen konnten die italienischen Behörden keine berechtigten Erwartungen hegen, daß die Kommission die italienischen Regeln als mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar erklären würde. Was in diesem Verfahren in Frage gestellt wird, ist im übrigen insbesondere die Anwendung der italienischen Regeln in einer Situation, in der die Verkehrsanbindung von Malpensa unzureichend ist.

VII

(25) Der Grundsatz der freien Ausübung von Verkehrsrechten im Luftverkehr innerhalb der Gemeinschaft nach Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 erlaubt es Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft, jeden Flughafen eines Flughafensystems gemäß eigener wirtschaftlicher Entscheidung zu bedienen. Die Freiheit des Marktzugangs schließt im allgemeinen das Recht ein, zwischen den verschiedenen Flughäfen eines Flughafensystems zu wählen. Die Kommission ist der Auffassung, daß dieses Recht ein wesentliches Element der Liberalisierung ist, da die Flughäfen eines Flughafensystems in wirtschaftlicher Hinsicht meist nicht gleich attraktiv sind, wie in den Entscheidungen 93/347/EWG und 95/259/EG [1] ausgeführt wurde.

(26) Die Mitgliedstaaten können die obengenannte Freiheit jedoch aufgrund von Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 einschränken, der wie folgt lautet:

„Diese Verordnung berührt nicht das Recht eines Mitgliedstaats, ohne Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit oder der Identität des Luftfahrtunternehmens die Aufteilung des Verkehrs auf die einzelnen Flughäfen eines Flughafensystems zu regeln."

(27) Wie die Kommission bereits in den Entscheidungen 95/259/EG und 94/290/EG [2] festgestellt hat, müssen Einschränkungen, die gemäß dieser Bestimmung getroffen werden, die beiden Kriterien unter den Nummern 27.l und 27.2 erfüllen.

27.1. Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung, der in Artikel 8 Absatz 1 ausdrücklich angesprochen wird, ist einzuhalten.

Dieser Grundsatz verbietet nicht nur jede Art der Diskriminierung aus Gründen der Nationalität („Staatsangehörigkeit") des Luftfahrtunternehmens entsprechend dem Grundsatz von Artikel 6 EG-Vertrag, sondern auch jede Art von Diskriminierung aus Gründen der Identität des Luftfahrtunternehmens. Bei Verabschiedung der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 war der Rat der Auffassung, daß das Nichtvorliegen einer Diskriminierung aus Gründen der Nationalität des Luftfahrtunternehmens angesichts der Struktur des Luftverkehrs in der Gemeinschaft nicht ausreicht, um ein ordnungsgemäßes Funktionieren des Luftverkehrsbinnenmarkts und die Einhaltung des Grundsatzes des freien Marktzugangs gemäß Artikel 3 Absatz 1 der genannten Verordnung zu gewährleisten. Daher hat der Rat den Grundsatz um die Nichtdiskriminierung aus Gründen der Identität des Luftfahrtunternehmens erweitert, worauf das Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften in seinem Urteil vom 19. Juni 1997 [3] ausdrücklich Bezug nahm.

27.2. Der allgemeine Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs, wie er sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs [4] ergibt, ist einzuhalten.

Bei der Verabschiedung der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 hat der Rat gemäß Artikel 84 Absatz 2 EG-Vertrag die detaillierten Regeln für die Anwendung der Grundsätze der Artikel 59 und 62 EG-Vertrag im Bereich des Luftverkehrs getroffen

[1] S. 54/55 bzw. S. 30.
[2] S. 30/31 bzw. S. 28/31.
[3] Rechtssache T-260/94, Air Inter/Kommission, Slg. 1997, S. II-997, Randnr. 112.
[4] Siehe insbesondere Rechtsache C-288/89, Collectieve Antenne voorziening Gouda, Slg. 1991, S. I-4007, Randnrn. 10 bis 15.

und somit alle Fragen des Marktzugangs durch Luftfahrtunternehmen, die über eine Betriebsgenehmigung in der Gemeinschaft verfügen, harmonisiert. Bei der Auslegung der Bestimmungen der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 ist daher unmittelbar auf diese Grundsätze zurückzugreifen, die darüber hinaus Gegenstand einer Mitteilung der Kommission [1] zur Auslegung der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 waren.

Die für den freien Dienstleistungsverkehr geltenden Grundsätze gehen im Fall des Luftverkehrs über das bloße Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Nationalität oder der Identität des Luftfahrtunternehmens hinaus. Selbst wenn einzelstaatliche Maßnahmen, die diese Freiheit einschränken, diskriminierungsfrei gelten, können sie nicht hingenommen werden, sofern sie nicht durch zwingende Erfordernisse des allgemeinen Interesses bedingt sind oder dasselbe Ergebnis gemäß dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit durch weniger einschneidende Regeln erreicht werden kann.

VIII

(28) In der vorliegenden Sache hat die Kommission im Rahmen der von Amts wegen erfolgenden Prüfung, ob die italienischen Regeln mit Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 vereinbar sind, zu beurteilen, ob diese Regeln mit den Grundsätzen der Nichtdiskriminierung und Verhältnismäßigkeit zu vereinbaren sind.

Grundsatz der Nichtdiskriminierung

(29) Die Kommission vertritt die Auffassung, daß das im Dekret Nr. 46-T festgelegte, auf dem Verkehrsaufkommen basierende Kriterium ein objektives Kriterium ist, das nicht nach der Nationalität oder Identität von Luftfahrtunternehmen unterscheidet, da es für alle Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft in gleicher Weise gilt. Die bloße Tatsache, daß nur die Strecke Mailand-Rom dieses Kriterium erfüllt, scheint für sich genommen keine Diskriminierung darzustellen, da diese Strecke aufgrund von Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 allen Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft ohne Einschränkung offensteht.

(30) Wie die Kommission jedoch bereits in der Entscheidung 95/259/EG [2] ausgeführt hat, steht der Grundsatz der Nichtdiskriminierung gemäß Artikel 8 Absatz 1 allen Maßnahmen entgegen, die auch ohne ausdrücklichen Bezug auf die Nationalität oder Identität des Luftfahrtunternehmens diskriminierende Effekte, wenn auch indirekt, hervorrufen.

(31) Um zu ermitteln, ob sich die durch das Dekret Nr. 46-T festgelegten Kriterien in der Praxis diskriminierend auswirken, sind die durch ihre Anwendung zum 25. Oktober 1998 bewirkten Effekte zu prüfen, da die Kriterien gemäß Dekret Nr. 70-T zu diesem Datum in Kraft treten.

(32) Der Betrieb von Streckennetzen mit Drehkreuzflughäfen ist eine von den Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft allgemein geübte Praxis. Die Netze dieser Luftfahrtunternehmen stützen sich auf Drehkreuze, die aus Gründen der früheren Unterteilung der Gemeinschaft in mehrere begrenzte Märkte und der bestehenden rechtlichen Beschränkungen für die Durchführung des Luftverkehrs zwischen der Gemeinschaft und nicht dem EWR angehörenden Ländern stets in dem Mitgliedstaat liegen, in dem das Luftfahrtunternehmen seinen Sitz hat. Zur Zeit gehören zu den größten Luftfahrtunternehmen und ihren Drehkreuzen Air France (mit Paris-Charles de Gaulle), Alitalia (Rom-Fiumicino), British Airways (London-Heathrow und London-Gatwick), Iberia (Madrid-Barajas), Lufthansa (Frankfurt), KLM (Amsterdam-Schiphol), Sabena (Brüssel) und SAS (Kopenhagen-Kastrup). Mit dem Drehkreuzsystem können die Luftfahrtunternehmen den ganzen Luftverkehrsmarkt der Gemeinschaft abdecken, indem sie Umsteigeverbindungen zwischen zwei beliebigen Flughäfen der Gemeinschaft über den Drehkreuzflughafen durchführen, ohne daß sie dabei die für eine Direktbedienung erforderlichen Investitionen zu tragen hätten. Das Drehkreuzsystem ermöglicht auch die Durchführung von Diensten zwischen jedem Flughafen der Gemeinschaft, der vom Drehkreuz aus bedient wird, und Flughäfen in Drittländern, so daß eine Alternative zu den aufgrund von Luftverkehrsabkommen zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern nicht zulässigen Direktdiensten besteht.

(33) Das Drehkreuzsystem hat zwar den Wettbewerb zwischen den obengenannten Luftfahrtunternehmen verstärkt, ermöglicht es ihnen jedoch nicht immer, auf einer bestimmten Strecke miteinander in Wettbewerb zu treten. Umsteigeverbindungen sind in der Regel

[1] ABl. C 334 vom 9. 12. 1993, S. 3.
[2] S. 32.

nicht für Direktflüge austauschbar, weil erhebliche Reisezeitunterschiede bestehen, ein anderes Serviceniveau geboten wird (das Umsteigen ist für den Fluggast unbequemer) und andere Preise gelten (Umsteigeverbindungen werden zu niedrigeren Flugpreisen angeboten als Direktflüge): Daher ist der Wettbewerb auf einer bestimmten Strecke zwischen Direktflügen und Flügen mit Umsteigen sehr beschränkt. Umgekehrt sind Umsteigeverbindungen über Drehkreuze in der Regel untereinander austauschbar, allerdings nicht alle verfügbaren Umsteigeverbindungen. Hier ist die geographische Lage des Drehkreuzflughafens zu berücksichtigen, besonders wenn der Zielort in Europa liegt.

(34) Nach den der Kommission vorliegenden Informationen stehen zur Zeit von Alitalia durchgeführte Umsteigedienste über das Drehkreuz Rom-Fiumicino auf den Strecken zwischen Mailand und einer Reihe von hauptsächlich außerhalb des EWR gelegenen Flughäfen (z. B.: Los Angeles, Dubai, Rio de Janeiro usw.) mit Diensten im Wettbewerb, die von anderen Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft über deren jeweilige Drehkreuze angeboten werden ([1]). Daher kann die Kommission das Argument der italienischen Behörden nicht akzeptieren, wonach die Strecke Mailand-Rom nicht als Zubringerstrecke für das Alitalia-Drehkreuz Rom-Fiumicino dient ([2]).

(35) Nach Auffassung der Kommission ändert sich durch die Absicht von Alitalia, ab dem 25. Oktober 1998 schrittweise Drehkreuzdienste am Flughafen Malpensa zu etablieren, nichts daran. Es stimmt zwar, daß ein erhöhtes Angebot an Direktflügen von Malpensa für Fluggäste weniger Anreize für Umsteigeverbindungen bietet ([3]). Alles weist jedoch darauf hin, daß die Alitalia-Dienste dann und in Zukunft von zwei Drehkreuzen aus durchgeführt werden: Rom-Fiumicino und Mailand-Malpensa. Dies war eines der wesentlichen Elemente des Umstrukturierungsplans von Alitalia, den die italienischen Behörden der Kommission nach den Regeln für staatliche Beihilfen vorgelegt haben. In der Entscheidung 97/789BG wurde ausgeführt, daß die italienischen Behörden die wirtschaftliche und finanzielle Lebensfähigkeit einer Strategie herausgestellt hatten, der ein Streckennetz mit zwei Drehkreuzen zugrunde lag; sie gaben an, daß Rom-Fiumicino als „mediterraner Endzielort (mediterranian terminal), jedoch mit starker interkontinentaler Ausrichtung" anzusehen ist. Außerdem gründet sich auch die Allianzvereinbarung mit KLM auf die Drehkreuzstrategie. Obschon der vorläufige Alitalia-Flugplan für die Winterflugplanperiode 1998/99 eine erhebliche Aufstockung der Flüge nach Zielen außerhalb des EWR von Malpensa aus zum Nachteil Roms vorsieht, würden mehrere Ziele weiterhin nur von Rom aus angeflogen, während eine größere Zahl von Strecken abwechselnd von Rom und Malpensa aus bedient würde (z. B. je nach Wochentag von einem der beiden Flughäfen).

([1]) 1997 reisten 846 100 Fluggäste von Mailand aus via Amsterdam, Frankfurt, Paris, London, Madrid oder Rom zu einem anderen Flughafen. 24,5 % dieser Fluggäste reisten via Rom, 21,4 % via London, 17,4 % via Frankfurt und 15,1 % via Amsterdam. Davon reisten
— 73 399 Fluggäste nach einem europäischen Flughafen (im Ausland), davon 27,3 % via Frankfurt, 24,4 % via Amsterdam, 21,3 % via London und 13,5 % via Rom;
— 169 626 Fluggäste nach einem Flughafen in Nordamerika, davon 33,4 % via London, 25,7 % via Amsterdam, 13,4 % via Rom und 11 % via Paris;
— 130 552 Fluggäste nach einem Flughafen in Südamerika, davon 41 % via Madrid, 22 % via Rom, 16 % via Amsterdam und 7,8 % via Paris;
— 255 998 nach einem Flughafen in Fernost, davon 32,2 % via London, 22,2 % via Frankfurt, 18,3 % via Rom und 15,2 % via Amsterdam;
— 71 282 nach einem Flughafen in Afrika, davon 65 % via Rom, 12 % via Paris, 10 % via Frankfurt und 6,7 % via London.

([2]) 1997 flogen 16,4 % der von Mailand nach Rom (Fiumicino) Reisenden von diesem Flughafen aus weiter. Dies entspricht einer Zahl von 207 750 Fluggästen. Nur 15 % davon flogen zu einem italienischen oder europäischen Flughafen weiter, 85 % stiegen auf einen Interkontinentalflug um. Diese Fluggäste bringen durch das Langstreckensegment verhältnismäßig höhere Erträge.

([3]) Auch wenn Alitalia ein bestimmtes Ziel mit einem Direktflug und nur von Malpensa aus anbietet, können jedoch insbesondere preissensitive Fluggäste weiterhin Umsteigeverbindungen über ein anderes Drehkreuz vorziehen. Ein bequemer Zugang zum Flughafen Linate dürfte solchen Fluggästen einen Anzreiz geben, von Linate nach Rom zu fliegen und dort einen Anschlußflug z. B. mit einer anderen Luftverkehrsgesellschaft, die niedrigere Tarife als für den Alitalia-Direktflug anbietet, weiterzureisen, statt von Malpensa aus zu einem Drehkreuz in der Gemeinschaft zu fliegen.

Selbst wenn der Alitalia-Winterflugplan 1998/99 abschließend festgelegt wäre, gibt dies keinen Aufschluß über die relative Entwicklung der ab Malpensa und Rom durchgeführten Flüge in kommenden Flugplanperioden. Angesichts der zunehmenden Aktivität in Malpensa dürfte Rom als Drehkreuz nicht ausgedient haben, sondern könnte mit zunehmenden Engpässen in Malpensa weiter an Bedeutung gewinnen.

Somit ist offenbar, daß Alitalia sich weiterhin in erheblichem Ausmaß auf Rom als Drehkreuz stützt, das es von Linate aus anfliegen kann, während andere nichtitalienische Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft ihre jeweiligen Drehkreuze nicht mehr von demselben Flughafen aus bedienen können, da sie ihre Flüge von Malpensa aus durchführen müssen.

(36) Die Tatsache, daß die Strecke Mailand-Rom aufgrund der italienischen Regeln weiterhin nur vom Flughafen Linate aus bedient wird, bedeutet, daß ab dem 25. Oktober 1998 Alitalia als einziges Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft in der Lage sein wird, sein Drehkreuz Rom-Fiumicino ab Mailand entweder von Linate oder von Malpensa aus zu bedienen. Alle anderen obengenannten Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft werden ihr jeweiliges Drehkreuz nur von Malpensa aus bedienen können.

(37) Der Flughafen Linate liegt 10 km südöstlich des Mailänder Stadtzentrums. Die meisten Flughäfen der Gemeinschaft, die gleich große oder größere Städte bedienen, liegen nicht so stadtnah. Aufgrund dieser vorteilhaften Lage profitiert der Flughafen sowohl von dem Verkehrswegenetz, das alle Hauptgebiete der oberitalienischen Tiefebene mit Mailand verbindet, als auch vom Verkehrswegenetz der Stadt selbst. Ein umfassendes Netz von Autobahnen verbindet Mailand mit Turin, Bergamo und Venedig (A4) sowie Varese (A8), Genua (A7) und Bologna (A1). Dieses Netz wird durch einen inneren und einen äußeren Ring ergänzt, wobei der äußere Ring direkten Anschluß an den Flughafen Linate bietet. Der Flughafen ist daher sowohl von der oberitalienischen Tiefebene als auch von Mailand aus gut zugänglich. Aufgrund der geringen Entfernung vom Stadtzentrum ist keine Eisenbahnanbindung erforderlich.

(38) Der Flughafen Malpensa liegt 53 km nordwestlich des Mailänder Stadtzentrums. Kein anderer Flughafen in der Gemeinschaft, der eine gleich große oder größere Stadt bedient, liegt so weit vom Stadtzentrum entfernt. Aufgrund seiner Lage profitiert der Flughafen nur zum Teil vom Verkehrswegenetz, das die oberitalienische Tiefebene mit Mailand verbindet, sowie vom Verkehrswegenetz der Stadt selbst. Der Flughafen ist nur über die Autobahn A8 Mailand-Varese erreichbar. Die A8 verfügt jedoch über keinen direkten Flughafenanschluß. Dieser wird ab der Autobahn durch die Straße SS 336 hergestellt. Vorläufig gibt es keine Anbindung an andere Autobahnen nach Mailand. Trotz der großen Entfernung gibt es zur Zeit außerdem keine direkte Eisenbahnverbindung nach Mailand.

(39) Somit ist der Flughafen Malpensa derzeit eindeutig nicht genauso gut erreichbar wie der Flughafen Linate. Die beiden Flughäfen sind daher nicht gleich attraktiv.

(40) Nach dem 25. Oktober 1998 wird sich diese Situation nicht ändern und könnte sich sogar verschlechtern, da die Verkehrswege-Infrastruktur, die im Zusammenhang mit der Verlagerung des Verkehrs für notwendig erachtet wird, noch nicht bereitsteht. In der Follow-up-Sitzung der Christophersen-Gruppe zum Vorhaben Malpensa 2000 vom 27. Oktober 1997 wurde diese Infrastruktur eindeutig angegeben, zu der die unter den Nummern 40.l, 40.2 und 40.3 aufgeführten Infrastrukturen gehören.

40.1. Eine weitergeführte SS 336.

Die SS 336, die die Autobahn A8 mit dem Flughafen verbindet, endet am vorhandenen Terminal Nord und führt nicht zum neuen Terminal weiter.

40.2. Eine ausgebaute Autobahn A8.

Diese Autobahn ist derzeit stark überlastet. Die Lage wird sich verschlimmern, sobald die Verkehrsverlagerung aufgrund der italienischen Regeln erfolgt ist. Die folgenden Modernisierungsarbeiten zielen auf eine Erhöhung der Kapazität der Autobahn ab:

— Anlage einer zusätzlichen Spur pro Richtungsfahrbahn;

— Anlage einer Standspur;

— Erhöhung der Kapazität der Mautstelle.

40.3. Eine direkte Eisenbahnverbindung von Mailand zum Flughafen.

(41) Nach den Informationen, die von den italienischen Behörden übermittelt wurden, dürfte die Weiterführung der SS 336 zum 25. Oktober 1998 abgeschlossen sein, die Modernisierung der Autobahn A8 jedoch erst im Dezember 2000 (bislang wurde nur die zusätzliche Spur angelegt), und eine direkte Eisenbahnverbindung wird wahrscheinlich nicht vor Mai 1999 in Betrieb sein. Bei dieser Eisenbahnverbindung wird es sich um einen vorläufigen Dienst handeln (zwei Züge stündlich, Fahrtzeit 39 Minuten). Der endgültige Dienst („Malpensa Express" mit vier Zügen stündlich, Fahrtzeit 30 Minuten) wird erst 2001 aufgenommen. Die italienischen Behörden haben sich zur Einhaltung dieses Zeitplans nicht förmlich verpflichtet.

(42) Die verfügbaren Verkehrswege-Infrastrukturen zur Anbindung des Flughafens Malpensa werden ab dem 25. Oktober 1998 daher nicht mit dem Verkehrsaufkommen zu vereinbaren sein, das zum einen aufgrund der Verlagerung des Verkehrs von Linate und zum anderen aufgrund des Marktwachstums auf den Flughafen entfallen wird. Nach den der Kommission vorliegenden Informationen scheint dies zumindest bis Dezember 2000 der Fall zu sein, wenn alle obengenannten Verkehrswege laut Plan fertiggestellt sein sollen.

(43) Selbst nach Fertigstellung dieser Infrastrukturen werden die Verkehrswege nicht notwendigerweise ausreichen, um die geographisch nachteilige Lage dieses Flughafens im Vergleich zu Linate auszugleichen. In dieser Hinsicht sind sowohl die Verfügbarkeit der verschiedenen Verkehrsverbindungen als auch die Qualität dieser Verbindungen zu berücksichtigen.

(44) Angesichts der Unterschiede bei der Erreichbarkeit von Linate und Malpensa vertritt die Kommission die Auffassung, daß diese Flughäfen so lange nicht gleich attraktiv sein werden, bis die Infrastrukturen für die Verkehrsanbindung von Malpensa die geographisch nachteilige Lage dieses Flughafens im Vergleich zu Linate ausgleichen.

(45) Angesichts dessen und unter Berücksichtigung des Wettbewerbs zwischen Alitalia und den anderen Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft führen die Kriterien des Dekrets Nr. 46-T, die es nur Alitalia erlauben, sein Drehkreuz Rom-Fiumicino von Linate aus zu bedienen, während andere Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft ihre jeweiligen Drehkreuze von Malpensa aus bedienen müssen, zu einem Wettbewerbsvorteil zugunsten von Alitalia. Dieser Wettbewerbsvorteil wird solange wirken, wie der Flughafen Malpensa nicht über eine Verkehrsanbindung verfügt, die zu einer größeren Akzeptanz von Malpensa durch die Flugreisenden führt.

(46) Die Kommission ist daher der Auffassung, daß die aufgrund des Dekrets Nr. 70-T zum 25. Oktober 1998 erfolgende Anwendung der Kriterien des Dekrets Nr. 46-T in der Praxis diskriminierende Wirkung zugunsten Alitalia haben wird. Daher ist die genannte Anwendung ab dem 25. Oktober 1998 nicht mit dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung aus Gründen der Identität des Luftfahrtunternehmens gemäß Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 vereinbar.

Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

(47) Das Vorhaben Malpensa 2000 zielt durch die Erweiterung und den Ausbau der am Flughafen Malpensa vorhandenen Einrichtungen darauf ab, ein funktionsfähiges Drehkreuz an diesem Flughafen zu errichten. Die italienischen Regeln tragen zur Erreichung

dieses Ziels bei, indem sie die Verlagerung eines ausreichenden Verkehrsvolumens von Linate nach Malpensa gewährleisten, so daß die Lebensfähigkeit des Drehkreuzes sichergestellt wird. Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 erkennt ausdrücklich die Zulässigkeit einer aktiven Flughafenplanungspolitik an. Diese muß jedoch den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts, insbesondere den Vorschriften des dritten Pakets zur Liberalisierung des Luftverkehrs, entsprechen (siehe die Entscheidung 95/259/EG, S. 31).

(48) Nach den italienischen Regeln ist es den Luftfahrtunternehmen fortan verwehrt, Linate zu nutzen, wenn sie Strecken bedienen wollen, die die festgelegten Schwellenwerte unterschreiten. Praktisch trifft dies auf alle Strecken außer Mailand-Rom zu. Folglich beschränken die Regeln den freien Dienstleistungsverkehr im Luftverkehr innerhalb der Gemeinschaft von und nach Mailand. Auch wenn diese Regeln nicht als diskriminierend anzusehen wären, gilt nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs (siehe insbesondere das obengenannte Urteil vom 25. Juli 1991): „. . . die Anwendung von innerstaatlichen Vorschriften auf in anderen Mitgliedstaaten ansässige Erbringer von Dienstleistungen [muß] nach ständiger Rechtsprechung geeignet sein, die Verwirklichung des mit ihnen angestrebten Ziels zu gewährleisten, und darf nicht über das zur Erreichung dieses Ziels Erforderliche hinausgehen; das gleiche Ergebnis darf mit anderen Worten nicht durch weniger einschneidende Regelungen erreichbar sein“ (Randnr. 15).

(49) Die Kommission merkt in diesem Zusammenhang an, daß nicht nachgewiesen wurde, daß die Schaffung eines lebensfähigen Drehkreuzes und der Erfolg des Projekts im Rahmen der transeuropäischen Netze solche einschränkenden Maßnahmen erforderlich macht. Das Gegenteil scheint durch die unter Nummern 49.1 und 49.2 aufgeführten Punkte belegt zu sein.

49.1. Die betriebliche Lebensfähigkeit des Vorhabens Malpensa 2000 (einschließlich der pünktlichen Durchführung aller Flüge und des dazu notwendigen normalen Zugangs der Reisenden) erfordert keine komplette Verlagerung des Verkehrs in dem Umfang, wie es durch die italienischen Regeln für den 25. Oktober 1998 vorgesehen ist. Die Anwendung der Kriterien dieser Regeln wird zu einer geschätzten Verkehrsverlagerung von 11,7 Mio. Fluggästen führen, so daß Linate nur ein Aufkommen von 2,5 Mio. Fluggäste verbleibt.

Die betriebliche Lebensfähigkeit des Drehkreuzes Malpensa erfordert die Verlagerung eines Verkehrsaufkommens, das mit dem Niveau der Flughafeneinrichtungen und der Infrastruktur für die Verkehrsanbindung vereinbar ist. Andernfalls könnte die Entwicklung und künftige Position von Malpensa als erfolgreiches Drehkreuz in der Gemeinschaft gefährdet sein. Wie bereits ausgeführt wurde, wird die erforderliche Infrastruktur für die Verkehrsanbindung des Flughafens am 25. Oktober 1998 nicht fertiggestellt sein. Zu diesem Zeitpunkt wird daher die Infrastruktur für die Verkehrsanbindung nicht dem zu verlagernden Verkehrsaufkommen angemessen sein. Dies wird anscheinend mindestens bis Dezember 2000 der Fall sein, dem geplanten Abschluß des Ausbaus der Autobahn A8 und der Inbetriebnahme eines vorläufigen Eisenbahndienstes, sofern das Verkehrsaufkommen des Flughafens zu diesem Zeitpunkt keinen weiteren Ausbau der Infrastruktur für die Verkehrsanbindung erforderlich macht.

49.2. Die Finanzvereinbarungen für das Vorhaben Malpensa 2000 schreiben nicht vor, daß die Verlagerung des Verkehrs von Linate nach Malpensa am 25. Oktober 1998 abgeschlossen ist. Gemäß dem zwischen der EIB und SEA für die Finanzierung des Vorhabens geschlossenen Vertrag braucht der Abzug des Verkehrs von Linate und die Bündelung in Malpensa spätestens erst zum 31. Dezember 2000 zu erfolgen.

(50) Angesichts dessen ist die Kommission der Auffassung, daß die Schaffung eines voll funktionsfähigen Drehkreuzes nicht die notwendige Verlagerung eines Aufkommens von 11,7 Mio. Fluggästen voraussetzt. Eine Verschiebung der Verkehrsverlagerung oder eine schrittweise Verlagerung dieses Aufkommens ab dem 25. Oktober 1998 wäre dem Ziel eher angemessen. Dies würde den freien Dienstleistungsverkehr im Luftverkehr von und nach Mailand zudem weniger stark beeinträchtigen. Die italienischen Regeln sind somit keine unabdingbare Voraussetzung zur Erreichung des Ziels, das von den italienischen Behörden angestrebt wird und das mit Regeln erreicht werden könnte, die den freien Dienstleistungsverkehr im Luftverkehr weniger stark einschränken.

(51) Die italienischen Behörden haben die Festlegung hoher Schwellenwerte für den Verkehr, dem der Verbleib in Linate gestattet werden soll, auch damit begründet, daß nur bei einem solchen Aufkommen der Flugbetrieb sowohl in Malpensa als auch in Linate gerechtfertigt wäre und daß diese Schwellenwerte Strecken beträfen, auf denen hauptsächlich Punkt-zu-Punkt-Verkehr erfolgt.

Wenn es in der Tat eines der Ziele des Dekrets Nr. 46-T war, die Bedienung von Strecken mit überwiegend Punkt-zu-Punkt-Verkehr weiterhin ab Linate erfolgen zu lassen — was tatsächlich die Absicht zu sein scheint, da der zwölfte Erwägungsgrund sich „insbesondere" auf Flüge zwischen Mailand und Rom bezieht —, dann kann das Dekret nicht als der Erreichung des Ziels, die Bedienung solcher Strecken ab Linate aufrechtzuerhalten, angemessen gelten, da die Regeln allen anderen Strecken außer Mailand-Rom unnötige Beschränkungen auferlegen und sie vollständig von Linate verbannen.

Die Auferlegung von Beschränkungen, die zu einem sofortigen und drastischen Rückgang des Aufkommens in Linate von 14,2 Mio. Fluggästen im Jahr 1997 auf 2,5 Mio. Fluggäste nach Inkrafttreten der neuen Maßnahmen führen, scheint keine angemessene Maßnahme darzustellen, um das im elften Erwägungsgrund in der Präambel des Dekrets genannte Ziel zu erreichen, daß der Flughafen Linate in jedem Fall weiterhin betrieben werden soll.

(52) Die Kommission ist daher der Auffassung, daß die durch das Dekret Nr. 46-T und das Dekret Nr. 70-T festgelegten Verkehrsaufteilungsregeln nicht mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar sind.

Schlußfolgerung

(53) Die Kommission kommt zu dem Schluß, daß die durch das Dekret Nr. 46-T und das Dekret Nr. 70-T festgelegten Verkehrsaufteilungsregeln nicht mit Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 vereinbar sind, insoweit ihre Anwendung sowohl gegen den Grundsatz der Nichtdiskriminierung als auch gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstößt. Es ist daher angezeigt, gemäß Artikel 8 Absatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 zu entscheiden, daß Italien diese Regeln nicht anwenden darf.

(54) Diese Entscheidung stellt das Recht Italiens, eine aktive Flughafenpolitik zu verfolgen, und insbesondere die angestrebte Schaffung eines voll funktionsfähigen Drehkreuzes in Malpensa in keiner Weise in Frage. Die Verkehrsaufteilungsregeln, die zur Erreichung dieses Ziels erforderlich sind, müssen jedoch den oben dargelegten Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts entsprechen.

(55) Die Entscheidung widerspricht auch nicht der Tatsache, daß das Vorhaben Malpensa 2000 ein Vorhaben von gemeinsamem Interesse ist und als vorrangiges Vorhaben im Rahmen der transeuropäischen Netze benannt wurde. Die Kommission weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß Maßnahmen der Mitgliedstaaten, die zur Förderung vorrangiger Vorhaben im Rahmen der transeuropäischen Netze oder zur Schaffung der Bedingungen für das Erreichen der von solchen Vorhaben verfolgten Ziele dienen, in jeder Hinsicht uneingeschränkt mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sein müssen —

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Italien darf die Verkehrsaufteilungsregeln für das Mailänder Flughafensystem, die im Dekret Nr. 46-T vom 5. Juli 1996 und im Dekret Nr. 70-T vom 13. Oktober 1997 festgelegt sind, nicht anwenden.

Artikel 2

Diese Entscheidung ist an die Italienische Republik gerichtet.

Brüssel, den 16. September 1998

Für die Kommission
Neil KINNOCK
Mitglied der Kommission