II

(Актове, приети по силата на договорите ЕО/Евратом, чието публикуване не е задължително)

РЕШЕНИЯ

КОМИСИЯ

РЕШЕНИЕ НА КОМИСИЯТА

от 23 април 2007 година

относно налагането на задължения за обществена услуга по някои маршрути от и за Сардиния по член 4 от Регламент (ЕИО) № 2408/92 на Съвета относно достъпа на въздушните превозвачи на Общността до вътрешните въздушни трасета на Общността

(нотифицирано под номер C(2007) 1712)

(само текстът на италиански език е автентичен)

(2007/332/ЕО)

КОМИСИЯТА НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ,

като взе предвид Договора за създаване на Европейската общност,

като взе предвид Регламент (ЕИО) № 2408/92 на Съвета от 23 юли 1992 г. [1], и по-специално член 4, параграф 3 от него,

като има предвид следното:

I. ФАКТИТЕ

(1) На 27 януари и 28 февруари 2006 г. Италианската република предаде на Комисията постановления № 35 и 36 на Министерството на инфраструктурата и транспорта от 29 декември 2005 г. (публикувани в *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* на 11 януари 2006 г.) („постановления № 35 и 36“), които предвиждат налагането на задължения за обществена услуга (ЗОУ) по общо 16 маршрута, свързващи трите летища на Сардиния с различни национални летища на континентална Италия, и отправят молба към Комисията за публикуване на становище в *Официален вестник на Европейския съюз* в съответствие с член 4, параграф 1, буква а) от Регламент (ЕИО) № 2408/92 на Съвета относно достъпа на въздушните превозвачи на Общността до вътрешните въздушни трасета на Общността („Регламента“).

(2) В кореспонденцията си от 28 февруари 2006 г. Италианската република уточняваше:

— че постановление № 36 е изменено с постановление от 8 февруари 2006 г. относно честотата, слотовете и капацитета на маршрута Каляри-Торино;

— че иска също публикуването на становище в *Официален вестник на Европейския съюз*, серия C, което да посочва, че в съответствие с наложените задължения за обществена услуга и без да се търси финансова компенсация, се предвижда, че ако в срок от тридесет дни след публикуването на задълженията за обществена услуга нито един въздушен превозвач не се съгласи да започне редовни въздушни полети по всяка една от предвидените в постановление № 36 линии, в рамките на процедурата, предвидена в член 4, параграф 1, буква г) от Регламент (ЕИО) № 2408/92 на Съвета, Италия може да ограничи достъпа до всяко едно от тези трасета до един-единствен превозвач и да предостави чрез тръжна процедура правото на експлоатация на тези линии при спазване на разпоредбите на същия регламент.

(3) На 24 март 2006 г. Комисията публикува в *Официален вестник на Европейския съюз* съобщение относно ЗОУ, наложени от постановление № 35 [2] по следните 6 маршрута:

— Алгеро—Рим и Рим—Алгеро,

— Алгеро—Милано и Милано—Алгеро,

— Каляри—Рим и Рим—Каляри,

[1] ОВ L 240 от 24.8.1992 г., стр. 8. Регламент, последно изменен с Регламент (ЕО) № 1791/2006 (ОВ L 363, 20.12.2006 г., стр. 1).

[2] ОВ C 72, 24.3.2006 г., стр. 4.

— Каляри—Милано и Милано—Каляри,

— Олбия—Рим и Рим—Олбия,

— Олбия—Милано и Милано—Олбия

(4) На 21 април 2006 г. Комисията публикува в *Официален вестник на Европейския съюз* съобщение относно ЗОУ, наложени от постановление № 36 ([1]) по следните 10 маршрута:

— Алгеро—Болоня и Болоня—Алгеро,

— Алгеро—Торино и Торино—Алгеро,

— Каляри—Болоня и Болоня—Каляри,

— Каляри—Флоренция и Флоренция-Каляри

— Каляри—Торино и Торино—Каляри,

— Каляри—Верона и Верона—Каляри,

— Каляри—Неапол и Неапол—Каляри,

— Каляри—Палермо и Палермо—Каляри,

— Олбия—Болоня и Болоня—Олбия

— Олбия—Верона и Верона—Олбия

(5) На 22 април 2006 г. Комисията публикува в *Официален вестник на Европейския съюз* информация за тръжната процедура, открита от Италия в рамките на ЗОУ, наложени от постановление № 36 ([2]). В информацията се съобщава, че в случай че нито един превозвач не се ангажира със ЗОУ по тези маршрути, Италианската република предвижда да пристъпи към процедурата, предвидена в член 4, параграф 1, буква г) от Регламента, за всеки един от десетте маршрута, визирани от постановлението.

(6) Основните характеристики на ЗОУ, публикувани на 24 март и 21 април 2006 г., са следните:

— Всяка една от двойките линии Алгеро—Рим и Рим—Милано, от една страна, и Олбия—Рим и Олбия—Милано, от друга страна, представлява неразделно цяло, което трябва да бъде прието глобално от заинтересованите превозвачи без никаква компенсация от какъвто и да е вид или произход. Линиите Каляри—Рим и Каляри—Милано обаче трябва да бъдат приети индивидуално и напълно от заинтересованите превозвачи без никаква компенсация от какъвто и да е вид или произход.

— Всяка една от десетте линии, които фигурират в становището от 21 април 2006 г., и наложените им ЗОУ трябва да бъдат приети индивидуално и напълно от съответните превозвачи.

— Превозвачът, който приеме тези задължения, трябва да осигури обслужването за период от 36 последователни месеца, който може да бъде прекъснат само след изпращане на шестмесечно предварително известие до Националния орган за гражданска авиация (ENAC) и автономния регион Сардиния.

— Превозвачът (или основният превозвач), който приеме тези задължения, трябва да представи гаранция за изпълнение, предназначена да гарантира доброто изпълнение и продължителността на обслужването, в размер на поне 5 % от оборота от въздушните услуги, предвидени в съответната група от трасета, изчислена от ENAC. Гаранцията се превежда на ENAC, който я използва, за да осигури продължителността на услугите в случай на неоправдан отказ, и се представя по същия начин както банкова гаранция, платима „при първо поискване“, или застрахователна гаранция.

— За да се избегне свръхкапацитетът, който обслужването на една и съща линия от няколко превозвача може да предизвика поради ограниченията и затрудненията на съответните летища на инфраструктурно ниво, ENAC бе натоварен, след консултация с Автономния регион Сардиния, да адаптира в полза на обществото оперативните програми на превозвачите, които приемат ЗОУ, към целите за мобилност, визирани от задълженията. Тази намеса следва да цели справедливо разпределение на трасетата и честотата между превозвачите, които приемат задължения за обществена услуга в зависимост от обема на трафика по въпросните трасета (или групи от трасета) през двете предходни години за всеки превозвач.

— Минималната честота, слотовете и капацитетът, които трябва да се изпълняват за всяко трасе, са описани в точка 2 „ОПИСАНИЕ НА ЗАДЪЛЖЕНИЯТА ЗА ОБЩЕСТВЕНА УСЛУГА“ на съобщенията от 24 март и 21 април 2006 г.

— Минималният капацитет на използваните въздухоплавателни средства е описан в точка 3 „ВИДОВЕ ВЪЗДУХОПЛАВАТЕЛНИ СРЕДСТВА, ИЗПОЛЗВАНИ ЗА ВСЯКО ТРАСЕ“ на съобщенията.

— Тарифната структура за всички засегнати линии е описана в точка 4 „ТАРИФИ“ на съобщенията. Що се отнася особено до съществуването на намалени тарифи, точка 4.8 на двете съобщения уточнява, че превозвачите, които експлоатират съответните въздушни трасета, имат законовото задължение да прилагат намалените тарифи (така, както са уточнени в точка 4 „ТАРИФИ“) поне за пътниците, които са родом от Сардиния, дори и ако последните не пребивават там.

([1]) ОВ C 93, 21.4.2006 г., стр. 13.
([2]) ОВ C 95, 22.4.2006 г., стр. 9—27 и стр. 30.

— Съгласно постановление № 35, предадено на Комисията на 29 декември 2005 г. и публикувано в *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* на 11 януари 2006 г., ЗОУ трябваше да се прилагат за засегнатите линии от 31 март 2006 г. до 30 март 2009 г. На 28 февруари 2006 г. обаче италианските власти информираха Комисията, че на 23 февруари 2006 г. са приели постановление, което сменя тези дати с 2 май 2006 г. и 1 май 2009 г. (писмо на Постоянното италианско представителство с реф. № 2321). Тези дати бяха публикувани в *Официален вестник на Европейския съюз* на 24 март 2006 г.

— Съгласно постановление № 36, предадено на Комисията на 29 декември 2005 г. и публикувано в *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* на 11 януари 2006 г., и в *Официален вестник на Европейския съюз* на 21 април 2006 г., Италианската република обявява, че датата на валидност на ЗОУ за съответните трасета ще бъде определена по-късно. Следователно никаква окончателна дата не бе публикувана в *Официален вестник на Европейския съюз*.

— Превозвачите, които желаят да приемат ЗОУ, трябва да предоставят официалното си съгласие пред компетентния италиански орган в срок от тридесет дни, считано от датата на публикуване на известието в *Официален вестник на Европейския съюз*.

(7) Преди да наложи ЗОУ, визирани от настоящото решение, с постановленията от 1 август и 21 декември 2000 г., Италианската република бе наложила ЗОУ за шест линии между летищата на Сардиния и Рим и Милано. Тези задължения бяха публикувани в *Официален вестник на Европейския съюз* на 7 октомври 2000 г. ([1]). В приложение на член 4, параграф 1, буква г) от регламента бе организирана тръжна процедура, за да се изберат превозвачите, които ще получат изключителното право да експлоатират съответните трасета посредством финансова компенсация ([2]).

(8) Превозвачите, които получиха право да експлоатират линиите с наложени ЗОУ, бяха следните:

— Alitalia sulla rotta: Каляри—Рим.

— Air One sulle rotte: Каляри—Милано, Алгеро—Милано и Алгеро—Рим.

— Meridiana sulle rotte: Олбия—Рим и Олбия—Милано

(9) Този режим на експлоатация бе заменен от ЗОУ, наложени от Италианската република с постановлението от 8 ноември 2004 г. и публикувани в *Официален вестник на Европейския съюз* на 10 декември 2004 г. ([3]) След решение на регионалния административен съд на Лацио от 17 март 2005 г., което отменя частично постановлението от 8 ноември 2004 г., италианските власти информираха Комисията, че са „суспендирали“ тези задължения. По този въпрос бе публикувано известие в *Официален вестник на Европейския съюз* на 1 юли 2005 г. ([4]). На 6 декември 2005 г. италианските власти уведомиха Комисията за отменянето на постановлението от 8 ноември 2004 г., влизащо в сила от 15 ноември 2004 г.

II. **ПРОЦЕДУРА**

(10) Комисията се обърна към Италианската република с писмо от 9 март 2006 г. (регистрирано под номер 204756), за да сподели загрижеността си по отношение на ЗОУ, наложени с постановления № 35 и 36. Тя поиска по-точна информация за причините и начините на тяхното прилагане. Италианската република отговори на 22 март 2006 г. с едно първо писмо, придружено с проект на отговор, а после с писмо от 4 април 2006 г.

(11) На 27 април 2006 г. Комисията се обърна към ENAC, за да поиска уточнения и да постави въпроса за настоящото функциониране на ЗОУ преди влизането в сила на новите ЗОУ.

(12) ENAC отговори с писмо от 9 май 2006 г. и потвърди, че до 2 май 2006 г. режимът на ЗОУ, приложим от Сардиния към градовете Рим и Милано, е бил същият като този от 2000 г., който все още е в сила, като се има предвид, че постановлението от 2004 г., което имаше намерение да го измени, бе отменено. От 2 май 2006 г. се прилага новият режим, предвиден в постановление № 35. В отговора се обясняваше също така, че ЗОУ покриват напълно цялата летищна система на Милано, както се предвижда в публикацията от 2000 г.

(13) На 4 август 2006 г. Италианската република отново отговори на писмото на Комисията от 9 март с някои допълнителни елементи, които не предоставяха обаче съществена нова информация.

(14) На 1 август 2006 г., по своя собствена инициатива, Комисията взе решение за започване на разследване, както се предвижда в член 4, параграф 3 от „Регламента“ ([5]). Италианската република бе известена за това решение на 1 август 2006 г. (номер на документа C(2006) 3516). В същото решение Комисията изискваше от италианските власти да ѝ предоставят отговори по известен брой точки, като им даваше едномесечен срок за да направят това.

(15) Италианските власти отговориха с писмо от 31 август 2006 г. Отговорът обхващаше значителна част от поставените въпроси.

([1]) ОВ C 284, 7.10.2000 г., стр. 16.
([2]) ОВ C 51 от 16.2.2001 г., стр. 12—22.
([3]) ОВ C 306, 10.12.2004 г., стр. 6.
([4]) ОВ C 161, 1.7.2005 г., стр. 10.
([5]) ОВ L 215, 5.8.2006 г., стр. 31.

(16) Въпреки това на 2 октомври 2006 г. Комисията се обърна към Постоянното италианско представителство с молба за допълнителна информация.

(17) На 6 октомври 2006 г. Италианската република изпрати дълъг отговор с много точки, отговарящи на допълнителните въпроси на Комисията.

(18) На 17 октомври 2006 г. в Брюксел се състоя среща на Комисията (отдел.TREN.F.1) с италианските власти (Министерство на транспорта, Постоянно представителство, правителство на Сардиния и ENAC).

(19) Този отговор потвърди, че следните маршрути вече се експлоатират в съответствие със ЗОУ, наложени по член 4, параграф 1, буква а) от Регламента:

— Олбия—Рим: Meridiana

— Олбия—Милано: Meridiana

— Алгеро—Рим: Air One

— Алгеро—Милано: Air One

— Каляри—Рим: Air One и Meridiana

— Каляри—Милано: Air One и Meridiana

— Каляри—Болоня: Meridiana

— Каляри—Торино: Meridiana

— Каляри—Верона: Meridiana

— Олбия—Болоня: Meridiana

Относно другите 6 маршрута обаче нито една компания не се съгласи да оперира според режима, предвиден в член 4, параграф 1, буква а) на Регламента. Следователно Италианската република възнамерява да предприеме тръжна процедура в съответствие с член 4, параграф 1, буква г). За момента са допуснати да се състезават следните компании:

— Олбия—Верона: Meridiana

— Алгеро—Болоня: Air One

— Алгеро—Торино: Air One

— Каляри—Флоренция: Air One и Meridiana

— Каляри—Неапол: Air One и Meridiana

— Каляри—Палермо: Air One и Меридиана ([1])

Италианската република обясни все пак, че още не е разпределила тези маршрути поради текущото разследване на Комисията.

III. **АНАЛИЗ**

1. **Правна рамка**

(20) Правилата по отношение на ЗОУ са фиксирани от Регламента, който определя условията за прилагане на принципа за свободно предоставяне на услугите в сектора на въздушния транспорт.

(21) ЗОУ са определени като изключение на принципа на Регламента, според който „при условията на настоящия регламент, на въздушните превозвачи от Общността се разрешава от засегнатата държава или държави-членки да упражняват права на трафик по вътрешнообщностни линии“ ([2]).

(22) Условията за тяхното налагане са определени в член 4. Те са обект на стриктна интерпретация при спазване на принципите на недискриминация и пропорционалност. Те трябва да бъдат оправдани по адекватен начин на базата на критериите, формулирани в споменатия член.

(23) По-точно правилата по отношение на ЗОУ предвиждат, че те могат да бъдат наложени от държава-членка „по отношение на планирани въздушни полети към летище, обслужващо периферен или район в процес на развитие, намиращи се на територията ѝ или на слаб маршрут до което и да е регионално летище на нейна територия, като всеки такъв маршрут се смята за жизнено важен за икономическото развитие на региона, в който се намира летището, до степен, необходима да осигури по този маршрут задоволително обезпечаване на планирани въздушни линии, задоволяващи фиксираните стандарти на продължителност, регулярност, капацитет и ценообразуване, които стандарти въздушните превозвачи не биха покрили, ако взимаха под внимание само своите търговски интереси“ ([3]).

(24) Задоволителността на планирана въздушна линия ще бъде оценявана от държавите-членки, като се взема предвид „най-вече обществения интерес, вероятността да се прибегне до други видове транспорт, способността на тези видове транспорт да посрещнат транспортните нужди, и комбинираният ефект от всички въздушни превозвачи, оперирващи или имащи намерение да оперират по маршрута“ ([4]).

([1]) Виж отговорите на Италианската република от 6 октомври и 15 ноември 2006 г. и съобщение за пресата на ENAC от 23 май 2006 г.

([2]) Регламент (ЕИО) № 2408/92 от 23 юли 1992 г., член 3, параграф 1.

([3]) Регламент (ЕИО) № 2408/92 от 23 юли 1992 г., член 4, параграф 1, буква а).

([4]) Регламент (ЕИО) № 2408/92 от 23 юли 1992 г., член 4, параграф 1, буква б).

(25) Член 4 предвижда механизъм в две фази: в първата — член 4, параграф 1, буква а) — държавата-членка налага ЗОУ по един или повече маршрути, които са отворени за всички превозвачи от Общността при положение, че спазват въпросните задължения. Ако нито един превозвач не изяви желание да експлоатира линията с наложени ЗОУ, държавата-членка може да премине към втора фаза — член 4, параграф 1, буква г) — която се състои в това да се сведе достъпа до този маршрут до един въздушен превозвач за период до три години, след които положението ще бъде преразглеждано. Този превозвач се избира на базата на публичен търг в рамките на Общността. Избраният превозвач може да получи финансова компенсация за експлоатацията на маршрута в съответствие със ЗОУ.

(26) Съгласно член 4, параграф 3, след разследване, извършено по молба на държава-членка или по нейна собствена инициатива, Комисията може да реши дали публикуваното ЗОУ да продължи да бъде налагано. Комисията е длъжна да съобщи решението си на Съвета и държавите-членки.

2. **Избираемост на линиите**

(27) Италианската република оправда налагането на ЗОУ с необходимостта от развитие на Сардиния, което трябва да преодолее неудобствата, свързани с нейното островно положение.

(28) От друга страна, автономното правителство на Сардиния се ангажира да насърчи мобилността на резидентите. Наистина връзките между Сардиния и континентална Италия са неравностойни според сезоните, а принципът на мобилност би трябвало да предостави на жителите на Сардиния достатъчни възможности през цялата година. Освен това Италианската република набляга на големите разстояния в километри и време на пътуване между различните летища в Сардиния — регион, който страда от големи недостатъци по отношение на инфраструктурата. Всъщност точно на това основание тя оправдава необходимостта ЗОУ да покриват три летища на острова.

(29) Комисията счита, че Сардиния може да се смята за периферна зона поради островното си положение и липсата на действителни алтернативни транспортни средства.

(30) Изоставането в развитието на Сардиния в сравнение с други италиански региони е широко документирано: изолираното положение на Сардиния, както и слабата ѝ населеност, за което допринася и силната емиграция, обясняват икономическото изоставане на острова, което наподобява положението в регионите на Mezzogiorno.

(31) На базата на предоставените компоненти анализът на Комисията не позволява да се оспори жизненоважното значение на засегнатите маршрути, подчертано от италианските власти.

3. **Адекватност на ЗОУ**

3.1. *Общи положения*

(32) Съгласно член 4, параграф 1, буква а) от Регламента държавите-членки могат да налагат ЗОУ само „до степен, необходима да осигури по този маршрут задоволително обезпечаване на планирани въздушни линии, задоволяващи фиксираните стандарти на продължителност, регулярност, капацитет и ценообразуване, които стандарти въздушните превозвачи не биха покрили, ако вземаха под внимание само своите търговски интереси“.

(33) Задоволителността на услугите се преценява, като се държи сметка за критериите, формулирани в член 4, параграф 1, буква б) от Регламента:

— обществените интереси,

— вероятността, особено при островни райони, да се прибегне до други форми на транспорт и способността на такива други форми да посрещнат транспортните нужди, за които става дума,

— тарифите и условията на превоз, които могат да бъдат цитирани пред потребителя,

— комбинираният ефект от всички въздушни превозвачи, опериращи или имащи намерение да оперират по маршрута.

(34) Освен това задълженията за обществена услуга трябва да бъдат съобразени с фундаменталните принципи на пропорционалност и недискриминация (виж например решението на Съда от 20 февруари 2001 г. по дело C-205/99, Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Analir) и други срещу Administración General del Estado, Rec. 2001, стр. I-01271).

(35) По този въпрос въз основа на компонентите, предоставени от италианските власти, Комисията е на мнение, че налагането на ЗОУ по отношение на честотата, капацитета и тарифите може да се окаже необходимо, за да се осигури адекватно извършване на услуги по засегнатите линии.

(36) Въпреки това Комисията счита, че някои от условията, наложени от постановления № 35 и 36, са неправомерно рестриктивни или непропорционални.

3.2. *Задължение да се представи съгласие в срок от 30 дни за изпълняване на ЗОУ*

(37) Точка 8 от ЗОУ, каквито са предвидени в постановления № 35 и 36, гласи, че „превозвачите, които желаят да приемат ЗОУ, съдържащи се в настоящото приложение, трябва да представят официалното си съгласие в ENAC в срок от 30 дни, считано от датата на публикуване на съобщението на Комисията относно налагането на горепоменатите задължения в *Официален вестник на Европейския съюз*“. На практика това задължение дори се превърна в условие за изключване на превозвач, който изпрати съгласието си един ден по-късно. По този начин превозвач, който не е обявил в срок съгласието си за изпълняване на всички условия на ЗОУ, рискува да бъде изключен от тях за целия период.

(38) Комисията счита, че това условие няма никакво законово основание съобразно член 4, параграф 1, буква а) от Регламента и е неправомерно рестриктивно. Член 4, параграф 1, буква а) от Регламента не позволява на държавите-членки да ограничават броя на превозвачите, имащи достъп до маршрутите, а само да налагат най-общо ЗОУ по отношение на всички оператори, които оперират или имат намерение да оперират по тези линии. Подобно ограничение на броя на превозвачите е възможно единствено по силата на член 4, параграф 1, буква г).

(39) Следователно всеки превозвач, който има намерение да спазва ЗОУ, наложени съобразно член 4, параграф 1, буква а) от Регламента, трябва да може да оперира по този маршрут, независимо кога възнамерява да започне да извършва своите услуги. Ако на определена дата нито един превозвач не е започнал да извършва редовни въздушни услуги по даден маршрут в съответствие със ЗОУ, наложени по силата на член 4, параграф 1, буква а), държавата-членка може да предвиди ограничаване на достъпа до този маршрут съобразно член 4, параграф 1, буква г). Но ако един или повече оператори са започнали да оперират в дадения срок, тази държава-членка не може да изключи от този маршрут други превозвачи, които заявят намерението си да оперират по нея в който и да е момент след крайния срок. Влизането на нови оператори може обаче да предизвика адаптации в ЗОУ, наложени на всеки превозвач (виж по-долу раздел 3.4).

3.3. *Задължение за експлоатация на линията за период от три години*

(40) Точка 5 от ЗОУ, каквито са предвидени в постановления № 35 и 36, гласи, че „съгласно член 4, параграф 1, точка в) от Регламент (ЕИО) № 2408/92 превозвачът, който приеме задълженията, трябва да осигури обслужването за период от 36 последователни месеца, който може да бъде прекъснат само след изпращане на шестмесечно предизвестие до ENAC и автономния регион Сардиния“.

(41) Изискването за минимален експлоатационен период в случая е съобразено с член 4, параграф 1, буква в), който предвижда, че „в случаите, когато другите форми на транспорт не могат да подсигурят задоволително, непрекъснато обслужване, засегнатите държави-членки могат да включат в задължение за обществена услуга, изискването всеки въздушен превозвач, който има намерение да оперира по маршрута, да даде гаранции, че ще оперира маршрута за определен период от време, който ще бъде определен в съответствие с другите условия на задължението за обществена услуга“. Комисията счита наистина, че поради островното положение на Сардиния и разстоянието ѝ от континента другите видове транспорт не могат да осигурят адекватно алтернативно обслужване.

(42) Комисията е на мнение обаче, че минималният период от три години, наложен от постановления № 35 и 36, е прекомерен и непропорционален.

(43) Комисията разбира необходимостта да се осигури продължителност на обслужването и да се получи ангажимент от страна на превозвачите, че ще оперират за известен период от време. Въпреки това, както бе посочено по-горе, властите, отговарящи за налагането на ЗОУ, нямат право да отстраняват потенциалните кандидати за изпълняването им: без изключителна концесия или компенсация, ЗОУ в никакъв случай не могат да доведат до окончателно или продължително затваряне на пазара.

(44) Би било законосъобразно да се наложи експлоатация на маршрутите, характеризирани със силна сезонна непостоянност през някои периоди от годината. Наистина за такива маршрути превозвачите рискуват да се поддадат на естествената тенденция да ограничават или концентрират офертите си за седмиците, през които честотата е достатъчна, за да осигури рентабилността на услугата, като пренебрегват експлоатацията на маршрута през другите периоди на годината. Комисията е на мнение обаче, че при такива обстоятелства спазването на принципа за пропорционалност трябва да доведе дотам, че продължителността на периода, по време на който продължителността на експлоатацията трябва да бъде гарантирана посредством режима на ЗОУ, предвиден в член 4, параграф 1, буква а), не трябва да прехвърля една година.

(45) Комисията счита също така, че този срок не освобождава органа, отговарящ за налагането на ЗОУ, от задължението да прави периодична преоценка на адекватността му. Както бе напомнено по-долу, подобна ревизия трябва непременно да се състои, когато нов превозвач започва или ще започне всеки момент да извършва услуги по съответния маршрут.

3.4. *Разпределение на линиите и честотата от ENAC*

(46) Точка 1.6 от постановления № 35 и 36 предвижда, че „за да се избегне свръхкапацитетът, който обслужването на един и същ маршрут от няколко превозвачи може да предизвика поради ограниченията и затрудненията на засегнатите летища на инфраструктурно ниво, ENAC бе натоварен, след консултация с Автономния регион Сардиния, да адаптира в полза на обществото оперативните програми на превозвачите, които приемат целите за мобилност, визирани от задълженията. Тази намеса трябва да доведе до справедливо разпределение на маршрутите и честотата между превозвачите, които приемат задължения за обществена услуга, в зависимост от обема на трафика по въпросните маршрути (или групи от маршрути) през двете предходни години за всеки превозвач.“.

(47) По силата на тези правомощия ENAC може да арбитрира и насърчава споразумение между няколко компании, които оперират по един и същ маршрут. В случая със Сардиния ENAC председателства кръгла маса на операторите, заинтересувани от определени маршрути, и определи съвместно с тях разпределението на трафика.

(48) Италианската република защитава това право на намеса, което според нея гарантира продължителността на обслужването, като позволява да се избегне навлизането и напускането на случайни оператори, които биха били по-малко заинтересовани да изпълняват ЗОУ без никаква компенсация. Тя привежда най-вече решението на Регионалния административен съд на Лацио от 17 март 2005 г., който счита, че е „напълно законосъобразно постановлението (от 2004 г.) да определя сценарий, според който да съществуват няколко превозвача за всички маршрути под режим на ЗОУ, които да не са групирани и да се конкурират помежду си. Подобна възможност обаче трябва да бъде ясно предвидена и в същото време трябва да се предостави минимален обективен критерий за предварително разпределение на слотовете в зависимост от броя (един, два или повече) на превозвачите, които евентуално са приели ЗОУ, за да се избегне свръхкапацитет, който би навредил на офертите, и най-вече за да не доведе разпределението на слотовете до своеволно прилагане и фактически до ексклузивност на дейността, което нормите на постановлението изрично отхвърлят“ ([1]).

(49) ЗОУ, наложени по силата на член 4, параграф 1, буква а), трябва да вземат предвид всички превозвачи, които оперират или имат намерение да оперират по засегнатата линия. Това е потвърдено от член 4, параграф 1, буква б), който гласи, че „Задоволителността на планирана въздушна линия ще бъде оценявана от държавите-членки, като се взема предвид, комбинираният ефект от всички въздушни превозвачи, опериращи или имащи намерение да оперират по маршрута“.

(50) Комисията счита, че този принцип трябва да се спазва не само при налагането, но и през цялото времетраене на ЗОУ. Така всеки път, когато нов превозвач започне или се готви да започне да оперира по тази линия, нивото на капацитета и честотата, наложени от ЗОУ на всеки оператор, трябва да бъде адаптирано така, че общият капацитет и честота по всяка линия да не превишават стриктно необходимите за извършване на адекватно обслужване.

(51) Наистина, по отношение на ЗОУ, наложени по силата на член 4, параграф 1, буква а) от Регламента, превозвачите не са длъжни да се ангажират да осигуряват индивидуално необходимата честота и капацитет, но съвкупността от операторите може да осигури това минимално обслужване.

(52) Комисията признава, че може да се окаже необходимо органът, оттоварящ за налагането на ЗОУ, да се убеди, че съчетаването на честотата и капацитета позволява да се задоволят ЗОУ. В никакъв случай обаче тази власт не трябва да ограничава възможността за засегнатите превозвачи когато пожелаят, да извършват услуги извън капацитета и честотата, изисквани от ЗОУ, които могат да бъдат само минимални задължения. Следователно, тъй като правилата, приети от ENAC, целят да попречат на даден превозвач да извършва допълнителни услуги, те са неправомерно рестриктивни и противоречат на Регламента.

(53) В това отношение Комисията приветства полученото потвърждение от страна на Италианската република в писмото ѝ от 15 ноември 2006 г., че нейната администрация периодично ще извършва преоценка на ситуацията на годишна база и ще анализира евентуалните искания на оператори, които изразят готовност да оперират по маршрутите, влизащи в рамките на ЗОУ ([2]). Тя отбелязва потвърждението на Италианската република, че „нищо не пречи на държавата-членка да проверява (включително по време на периода на прилагане на ЗОУ) адекватността и нуждата от ЗОУ, и да предприема тяхното изменение или премахване, освен ако ползата от тях или законосъобразния им характер не бъдат признати впоследствие“ ([3]).

([1]) Решение на Регионалния административен съд на Лацио, номер 2436 от 17 март 2005 г.

([2]) Писмо на Италианската република от 15 ноември 2006 г., стр. 2.
([3]) Писмо на Италианската република от 15 ноември 2006 г., стр. 11.

3.5. *Групиране на маршрутите Алгеро—Рим и Алгеро—Милано, от една страна, и Олбия—Рим и Олбия—Милано, от друга страна*

(54) Италианската република оправдава групирането на маршрутите Алгеро-Рим и Алгеро-Милано, от една страна, и Олбия-Рим и Олбия-Милано, от друга страна, с тяхното взаимно допълване и взаимосвързаност по отношение на полетите. Според италианските власти тези маршрути се характеризират през 2/3 от годината с обективно ограничен трафик поради изключително сезонния характер на последния. Като се има предвид, че никаква финансова компенсация не е предвидена за тези маршрути, администрацията е отговорна да подсигури за превозвачите трайност на експлоатацията, при положение, че липсва атрактивност от икономическа гледна точка. Това означава да се приложат „благоприятните ефекти на оперативната взаимосвързаност“, които позволяват „ротацията на летателните апарати през зимата поради намаленото търсене“, докато „перспективата на групираните маршрути допринася за привличането на превозвачите, склонни да оперират по тези маршрути“. От друга страна, според Италианската република изискваните оферти за летния период ще бъдат по-лесно спазени, като се оперира съвместно по група от маршрути. Италианската република се аргументира накрая, че самият Регламент предвижда възможност за съчетаване на колебанията в търсенето, например в рамките на една и съща седмица. Следователно това групиране ще позволи да се удържат цените и да се оптимизира капацитетът, като в същото време се отговори по възможно най-добрия начин на търсенето. По този начин групирането няма да представлява пречка за пазара, а напротив, ще бъде в състояние да привлече повече превозвачи.

(55) Комисията счита, че групирането на линиите не е съвместимо с член 4, параграф 1, букви а), б) и в) от Регламента. Критериите за избираемост и адекватност на ЗОУ, предвидени в тези разпоредби, изрично споменават всеки път „маршрута“, без да предвиждат в нито един случай групиране на линиите. Следователно трябва да се направи заключението, че всеки от тези критерии трябва да бъде оценяван поотделно спрямо всеки маршрут, взет поотделно.

(56) Това тълкуване е съобразено също така с принципа на пропорционалността. Подобно групиране на маршрути би позволило на държавите-членки да налагат ЗОУ по маршрути, където те не са необходими за осигуряване извършването на адекватна услуга. Възможността да се групират маршрути се появява само в член 4, параграф 1, буква г), където е посочено, че правото да се експлоатират тези линии се отстъпва след извършване на публичен търг „или за един маршрут, или за група от маршрути“. Това изрично споменаване в член 4, параграф 1, буква г) изключва обаче възможността за подобно групиране в рамките на член 4, параграф 1, букви а), б) и в). Именно защото пазарът не позволява един превозвач да започне или да бъде готов да започне редовни въздушни услуги по даден маршрут, съобразно ЗОУ, наложени по тази линия, държавата-членка има право да ограничи достъпа до един превозвач за максимален период от три години и да започне тръжна процедура, която може да обхване една група от маршрути. Всъщност групирането на няколко линии може да бъде разглеждано като отговор на ясно разбиване на пазара и като един вид индиректна компенсация, която по подобие на директните компенсации може да бъде приета единствено в рамките на член 4, параграф 1, буква г). В никакъв случай, при режим на ЗОУ по член 4, параграф 1, буква а), групирането не може да цели рентабилизирането на два отделни маршрута, за да се насърчи оперирането на един или повече превозвачи.

(57) От друга страна, обясненията на италианските органи не се опират на никакви конкретни технически или икономически данни, които биха подкрепили направения от тях анализ.

На този анализ могат да бъдат противопоставени следните аргументи:

— изискваните капацитет и честота трябва да държат сметка за нуждите на всеки отделен маршрут, а не да се цели по-ефикасното им постигане единствено чрез групирането на тези маршрути,

— задълженията по отношение на честотата, свързани с подобно свързване, се оказват толкова големи, че в действителност отблъскват голям брой потенциални оператори, които имат желание да отговорят на ЗОУ и да обслужват Сардиния, но поради липса на оперативна единица в един от двата града са лишени от възможността да извършват това обслужване. Следователно групирането води по-скоро до затваряне на пазара,

— в това отношение изглежда очевидно, че така групирани ЗОУ позволяват само на ограничен брой оператори, които вече присъстват по места, да отговорят благоприятно. Така въвеждането на ЗОУ отстрани компаниите, които оперираха или имаха намерение да оперират по маршрутите от Рим и Милано и то точно към всяко от двете засегнати летища, а именно Олбия и Алгеро. По този начин, дори и да са имали желанието, превозвачите не можаха да представят кандидатурата си, поради твърде високите разходи за експлоатация. Възможно е подобни групирания да са довели до отказа и на други потенциални оператори.

Тези рестриктивни ефекти стават още по-големи като се вземе предвид обхватът на засегнатите пазари (общ брой на пътниците за 2005 г. — по данни на Италианската република)

— Олбия—Рим и Олбия—Милано: 731 349 пътници (390 186 през лятото и 341 163 през зимата)

— Алгеро—Рим и Алгеро—Милано: 502 820 пътници (184 273 през лятото и 318 547 през зимата)

При тези условия не е вероятно маршрутите между двата най-големи града на Италия и летищата на Олбия и Алгеро в Сардиния да са толкова непривлекателни, че да се наложи да бъдат групирани.

(58) Следователно Комисията счита, че групирането на някои маршрути е несъвместимо с Регламента и неправомерно рестриктивно.

3.6. *Преференциални тарифи за хората, които са родени в Сардиния, но не пребивават постоянно там*

(59) Постановления № 35 и 36 изискват превозвачите да прилагат преференциални тарифи за хората, които са родени в Сардиния, но не пребивават постоянно там. Според изчисленията на Италианската република прилагането на тези разпоредби ще засегне максимум 220 000 души, но всъщност реалната цифра е по-близка до 110 000, като се има предвид, че 50 % от тях правят едно пътуване годишно.

(60) На практика подобна мярка фаворизира най-вече европейските граждани с италианско поданство спрямо гражданите на други държави. Следователно на пръв поглед тя може да се счита като дискриминативна по отношение на гражданството и следователно противоречаща на Договора. Подобна мярка в рамките на режима на ЗОУ може да бъде приета само ако различното отношение се основава на обективни наблюдения, които са независими от гражданството на засегнатите лица и пропорционални на законната цел, преследвана от националното законодателство.

(61) Италианската република обаче обяснява, че тази мярка е необходима преди всичко, за да се позволи на емигрантите от Сардиния да запазят връзките си с първоначалната си културна общност [1]. Въпреки това, дори ако една подобна цел може да се счита за законна цел от обществена полза по смисъла на член 4, параграф 1, буква б), i) от Регламента, мярката е явно непропорционална. На първо място, тя е приложима за всяко лице, което е родено в Сардиния, но не пребивава постоянно там, без да бъде необходимо да се доказва връзката, която може още да съществува, например по отношение на семейството, между въпросното лице и родния му регион. На второ място, мярката се прилага независимо от финансовите възможности на всеки емигрант. Трето, за разлика от резидентите на Сардиния, които трябва да се придвижват до континента сравнително често, за да получат някои основни услуги (образование, здравеопазване) и да извършват икономическите дейности, необходими за развитието на Сардиния, емигрантите пътуват до Сардиния само по отделни поводи (в най-добрия случай 5 % от тях биха направили едно пътуване годишно според италианските власти). Следователно общите разходи по тези периодични пътувания са относително по-малки в сравнение с разходите на пребиваващите постоянно в Сардиния и голям брой случаи могат да бъдат лесно покрити от самите емигранти, без да е необходимо да се прилага намалението, предвидено в постановления № 35 и 36. Най-накрая, що се отнася до тези емигранти, които не разполагат с достатъчно средства, за да си платят цената на един полет годишно до Сардиния, една по-адекватна и по-малко рестриктивна мярка би била отпускането на помощи на съответните емигранти.

(62) При тези условия Комисията счита, че тази разпоредба е непропорционална и несъвместима с Регламента.

3.7. *Приложение за цялата летищна система*

(63) Постановления № 35 и 36 предвиждат прилагането на ЗОУ към Рим и Милано да обхване всички съответни летищни системи така, както са изброени в приложение II на Регламента, а именно:

— Летищата Fiumicino и Ciampino за Рим

— Летищата Linate, Malpensa и Bergame за Милано

(64) За сведение, ЗОУ от 2000 г. покриваха летищата на „Рим (Fiumicino) и Милано“. В рамките на създаването на летищната система на Милано, по линия на член 8 и приложение II от Регламента, Италия веднага разшири приложението на ЗОУ до цялата засегната летищна система.

[1] Писмо на Италианската република от 6 октомври 2006 г., стр. 72—74.

(65) Италианската република оправда решението си само с технически аргументи, които я накарали автоматично да запази интегралността на всяка една от летищните системи. Въпреки това тя потвърди, че основното значение на ЗОУ е свързано с летищата на Рим—Fiumicino и Милано—Linate, които са предпочитани от бенефициерите на ЗОУ поради близостта им до центъра на съответната агломерация, по която причина ЗОУ предвиждат, че „предвид наличните часови интервали поне 50 % от предвидените полети между летищата на Сардиния, Рим и Милано трябва да бъдат осъществявани от и към Fiumicino и Linate“ ([1]).

(66) Италианската република се съгласи, че е „обективно доказано, че летищата Fiumicino за Рим и Linate за Милано представляват най-удобната, най-добре обслужваната и най-атрактивната дестинация за потребителите, тъй като тези летища са най-близки и най-добре свързани с центровете на двата града“. Бе обяснено, че „за да се гарантира по-добро обслужване и да се отговори мажоритарно на изискванията на потребителите, е било сметнато за необходимо да се избегне ограничаването на свободата на превозвачите, които приемат ЗОУ, да изоставят напълно тези летища за сметка на други (по-неудобни и по-малко интересни за потребителите), които са част от същата летищна система.“ ([2]).

(67) От друга страна, фактите сочат, че на практика полетите, извършвани през зимния сезон, се осъществяват единствено на летищата Fiumicino и Linate.

(68) В конкретния случай Комисията се съмнява в необходимостта от подобна мярка, която счита за непропорционална в сравнение с търсените цели, които са да се осигури мобилността към континента и териториалната кохезия. Всъщност директното следствие от нея е отстраняването на случайните превозвачи, без да се засегне принципът на ЗОУ, като по този начин се допринася за окончателното затваряне на пазара към новите оператори по най-конкурентните маршрути, предимно през летния период.

(69) Италианската република призна обаче, че летището-хъб Malpensa играе основна роля за международните линии, докато летищата Ciampino и Bergame, като вътрешен хъб за нискотарифните авиокомпании, позволяват да се отговори на общностния принцип за социална и икономическа кохезия и да се реализира за остров като Сардиния целта за териториална кохезия с всички региони на Европа. Следователно Италианската република се ангажира да промени постановление № 35, за да не прилага ЗОУ за летищата Malpensa, Bergame и Ciampino ([3]).

([1]) Точка 1.2 от съобщението от 24 март 2006 г.
([2]) Писмо на Италианската република от 6 октомври 2006 г., стр. 78.
([3]) Писмо на Италианската република от 15 ноември 2006 г., стр. 3.

(70) Комисията счита, че този ангажимент отговаря ефективно на съмненията, които могат да бъдат повдигнати, и че подобно изменение на постановлението ще позволи да се намали в значителна степен влиянието на неправомерните ограничения, наложени от ЗОУ, като се отговори на нуждите от мобилност на Сардиния, без да се въвеждат непропорционални ограничения за засегнатите пазари.

(71) Имайки предвид ангажимента, поет от Италианската република, Комисията не смята за необходимо да продължи анализа си на непропорционалния характер на прилагането на ЗОУ за всички летищни системи на Милано и Рим, като си запазва възможността при необходимост да се върне към този аспект за настоящите и бъдещи ЗОУ.

IV. **ЗАКЛЮЧЕНИЯ**

(72) На базата на елементите, предоставени от Република Италия, Комисията не поставя под въпрос принципа на прилагане на ЗОУ за линиите между Сардиния и континента, който може да се окаже необходим за осигуряване на адекватно извършване на услуги по засегнатите линии по отношение на честотата, капацитета и тарифите.

(73) Въпреки това Комисията счита, че някои от условията, наложени от постановления № 35 и 36 на Италианската република, са неправомерно рестриктивни или непропорционални.

(74) Комисията счита, че ЗОУ, наложени по силата на член 4, параграф 1, буква а) от Регламента, предполагат, че всеки превозвач, който има намерение да спазва ЗОУ, трябва да може да оперира по тази линия, независимо кога възнамерява да започне да извършва своите услуги. Следователно въвеждането на срок за представяне на кандидатури, целящ да се изключи предварително всеки оператор, който представи кандидатурата си извън този срок, е неправомерно рестриктивно и несъвместимо с Регламента.

(75) Дори и да изглежда законосъобразно да се предвиди срок за продължителност на услугите, Комисията счита, че спазването на принципа на пропорционалността налага този срок да бъде сведен до разумни граници и че в режим на ЗОУ по член 4, параграф 1, буква а) той не би трябвало да превишава една година.

(76) Комисията счита, че правомощията, предоставени на ENAC за координиране на дейността на операторите, с цел да се избегне свръхкапацитет, са неправомерно рестриктивни и несъвместими с Регламента.

(77) Комисията констатира, че групирането на линиите Олбия-Рим и Олбия-Милано, от една страна, и Алгеро—Рим и Алгеро—Милано, от друга страна, е неправомерно рестриктивно и несъвместимо с Регламента.

(78) Комисията смята, че прилагането на намалени тарифи за лицата, които са родени в Сардиния, но не пребивават постоянно там, е непропорционално и несъвместимо с Регламента.

(79) Комисията се съмнява в нуждата от прилагане на ЗОУ за всички летищни системи на Рим и Милано, която тя счита за непропорционална по отношение на търсените цели, които са да се осигури мобилността към континента и териториалната кохезия. Въпреки това, имайки предвид ангажимента, поет от Италианската република да измени постановление № 35, за да не прилага ЗОУ на летищата Bergame, Malpensa и Ciampino, Комисията няма да продължи своя анализ, като си запазва правото при необходимост да се върне към този аспект за настоящите и бъдещи ЗОУ,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

1. Италианската република може да продължи да прилага Задълженията за обществена услуга („ЗОУ“), наложени от постановления № 35 и 36 на Министерството на инфраструктурата и транспорта от 29 декември 2005 г. (публикувани в *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* от 11 януари 2006 г.) за общо 16 маршрута, свързващи трите летища на Сардиния с няколко национални летища на италианската метрополия, и публикувани съответно на 24 март 2006 г. (постановление № 35) и 21 април 2006 г. (постановление № 36) в *Официален вестник на Европейския съюз*, съобразно член 4, параграф 1, буква а) от Регламент (ЕИО) № 2408/92 на Съвета относно достъпа на въздушните превозвачи на Общността до вътрешните въздушни трасета на Общността, при условие, че се спазват следните условия:

а) Всеки въздушен превозвач, който има намерение да спазва ЗОУ, трябва да получи възможност да оперира по даденото трасе, независимо кога е известил намерението си да започне да извършва своите услуги и от това дали това известие е било направено по време на или след периода от 30 дни, предвиден от постановленията.

б) На въздушните превозвачи не трябва да се налага срок на продължителност на услугите в рамките на ЗОУ, който да превишава една година.

в) Италианските власти трябва да преоценяват необходимостта от налагане на ЗОУ по дадено трасе, както и нивото на задълженията, наложени на всеки превозвач, веднага щом нов превозвач започне да оперира или изяви готовност да оперира по тази линия и, при всички положения, веднъж годишно.

г) Италианските власти не трябва да пречат на въздушните превозвачи да извършват услуги по засегнатите линии извън минималните изисквания по отношение на честота и капацитет, предвидени от ЗОУ.

д) Въздушните превозвачи не трябва да се задължават да предлагат преференциални тарифи на лицата, които са родени в Сардиния, но не пребивават постоянно там.

е) Италианските власти нямат право да свързват правото на извършване на услуги по една линия между два града със задължението да се оперира по друга линия между два града.

2. Италианската република трябва да съобщи на Комисията мерките, които е взела за прилагане на настоящото решение, най-късно до 1 август 2007 г.

Член 2

Адресат на настоящото решение е Италианската република.

Съставено в Брюксел на 23 април 2007 година.

За Комисията

Jacques BARROT

Заместник-председател