II

*(Besluiten op grond van het EG- en het Euratom-Verdrag waarvan publicatie niet verplicht is)*

# BESLUITEN/BESCHIKKINGEN

# COMMISSIE

## BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

**van 23 april 2007**

**betreffende het opleggen van openbaredienstverplichtingen voor bepaalde routes vanuit en met bestemming Sardinië overeenkomstig artikel 4 van Verordening (EEG) nr. 2408/92 van de Raad betreffende de toegang van communautaire luchtvaartmaatschappijen tot intracommunautaire luchtroutes**

*(Kennisgeving geschied onder nummer C(2007) 1712)*

**(Slechts de tekst in de Italiaanse taal is authentiek)**

(2007/332/EG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap,

Gelet op Verordening (EEG) nr. 2408/92 van de Raad van 23 juli 1992 betreffende de toegang van communautaire luchtvaartmaatschappijen tot intracommunautaire luchtroutes [1], en met name op artikel 4, lid 3,

Overwegende hetgeen volgt:

### I. DE FEITEN

(1) Op 27 januari en 28 februari 2006 heeft de Italiaanse Republiek de Commissie in kennis gesteld van decreet nr. 35 en nr. 36 van het ministerie van Infrastructuur en Vervoer van 29 december 2005 (op 11 januari 2006 gepubliceerd in de *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*), waarbij openbaredienstverplichtingen (ODV) werden opgelegd voor 16 routes tussen de drie luchthavens van Sardinië en de voornaamste nationale luchthavens van continentaal Italië, en heeft zij de Commissie verzocht in dat verband een mededeling te publiceren in het *Publicatieblad van de Europese Unie* overeenkomstig artikel 4, lid 1, onder a), van Verordening (EEG) nr. 2408/92 betreffende de toegang van communautaire luchtvaartmaatschappijen tot intracommunautaire luchtroutes (hierna „de verordening" genoemd).

(2) In haar schrijven van 28 februari 2006 heeft de Italiaanse republiek gepreciseerd dat:

— decreet nr. 36 was gewijzigd bij het decreet van 8 februari 2006 betreffende de frequenties, dienstregeling en capaciteit voor de route Cagliari-Turijn;

— zij eveneens verzocht om publicatie in het *Publicatieblad van de Europese Unie*, reeks C, van een mededeling waarin werd aangegeven dat wanneer binnen een periode van dertig dagen volgende op de bekendmaking van de openbaredienstverplichtingen geen enkele luchtvaartmaatschappij aanvaardt om geregelde luchtdiensten in te richten op elk van de in decreet nr. 36 bedoelde routes, overeenkomstig de opgelegde openbaredienstverplichtingen en zonder om een financiële compensatie te verzoeken, Italië in het kader van de procedure van artikel 4, lid 1, onder d), van Verordening (EEG) nr. 2408/92 de toegang tot elk van deze verbindingen kan beperken tot één enkele luchtvaartmaatschappij en het recht om deze diensten met inachtneming van die verordening te exploiteren via een openbare aanbesteding kan toekennen aan één enkele luchtvaartmaatschappij.

(3) Op 24 maart 2006 heeft de Commissie een mededeling gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Unie* [2] betreffende de bij decreet nr. 35 opgelegde openbaredienstverplichtingen voor de volgende zes routes:

— Alghero-Rome en Rome-Alghero

— Alghero-Milaan en Milaan-Alghero

— Cagliari-Rome en Rome-Cagliari

[1] PB L 240 van 24.8.1992, blz. 8. Verordening laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1791/2006 (PB L 363 van 20.12.2006, blz. 1).

[2] PB C 72 van 24.3.2006, blz. 4.

— Cagliari-Milaan en Milaan-Cagliari

— Olbia-Rome en Rome-Olbia

— Olbia-Milaan en Milaan-Olbia.

(4) Op 21 april 2006 heeft de Commissie een tweede mededeling gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Unie* ([1]) betreffende de bij decreet nr. 36 opgelegde openbaredienstverplichtingen voor de volgende tien routes:

— Alghero-Bologna en Bologna-Alghero

— Alghero-Turijn en Turijn-Alghero

— Cagliari-Bologna en Bologna-Cagliari

— Cagliari-Firenze en Firenze-Cagliari

— Cagliari-Turijn en Turijn-Cagliari

— Cagliari-Verona en Verona-Cagliari

— Cagliari-Napels en Napels-Cagliari

— Cagliari-Palermo en Palermo-Cagliari

— Olbia-Bologna en Bologna-Olbia

— Olbia-Verona en Verona-Olbia.

(5) Op 22 april 2006 heeft de Commissie een mededeling gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Unie* ([2]) over de Italiaanse aanbesteding met betrekking tot de bij decreet nr. 36 opgelegde ODV. In deze mededeling werd gemeld dat de Italiaanse Republiek voor elk van de tien onder het decreet vallende routes een beroep zal doen op de procedure van artikel 4, lid 1, onder d), van Verordening (EEG) nr. 2408/92 wanneer geen enkele luchtvaartmaatschappij bereidt is de ODV op bedoelde routes zonder compensatie te aanvaarden.

(6) De voornaamste elementen van de op 24 maart 2006 van de 21 april 2006 gepubliceerde ODV zijn:

— de twee routes Alghero-Rome en Alghero-Milaan (samen) en de twee routes Olbia-Rome en Olbia-Milaan (samen) vormen elk een ondeelbaar geheel dat als zodanig integraal moet worden aanvaard door de luchtvaartmaatschappijen die belangstelling hebben voor deze routes, zonder enige compensatie van welke aard ook. De verbindingen Cagliari-Rome en Cagliari-Milaan moeten daarentegen afzonderlijk en integraal door de luchtvaartmaatschappijen worden aanvaard, zonder enige compensatie van welke aard ook;

— elk van de tien verbindingen als gepubliceerd in de mededeling van 21 april 2006 en de daarvoor opgelegde ODV moeten afzonderlijk en in hun geheel door de kandidaat-luchtvaartmaatschappij worden aanvaard;

— de luchtvaartmaatschappij die de ODV aanvaardt, moet de dienst waarborgen gedurende een periode van 36 opeenvolgende maanden en kan de dienstverlening slechts onderbreken na kennisgeving, ten minste zes maanden vooraf, aan de nationale burgerluchtvaartautoriteit (Ente Nazionale dell'Aviazione Civile — ENAC) en de autonome regio Sardinië;

— iedere luchtvaartmaatschappij (of belangrijkste luchtvaartmaatschappij) die de ODV aanvaardt, moet een exploitatieborgtocht stellen teneinde te waarborgen dat de dienst op een correcte en ononderbroken wijze zal worden uitgevoerd. Deze borgtocht bedraagt ten minste 5 % van de totale omzet als geraamd door de ENAC in verband met de geplande luchtdiensten voor elk routepakket in kwestie. Deze waarborg wordt aan de ENAC gestort, die dit bedrag zal gebruiken om de continuïteit van de dienstverlening te verzekeren in het geval van ongerechtvaardigde stopzetting van de diensten, en zal bestaan, in twee gelijke delen, uit een bankgarantie die op eerste verzoek kan worden aangesproken en een verzekeringswaarborg;

— teneinde overcapaciteit, ten gevolge van infrastructurele beperkingen van de betrokken luchthavens, bij aanvaarding van de ODV voor éénzelfde route door meer dan één luchtvaartmaatschappij te vermijden, is de ENAC ermee belast om na overleg met de autonome regio Sardinië in het openbaar belang de exploitatieprogramma's van de desbetreffende luchtvaartmaatschappijen aan te passen aan de met de ODV nagestreefde mobiliteitsdoelstellingen. Deze aanpassing moet een billijke verdeling van de verbindingen en frequenties waarborgen tussen de vervoerders die de ODV aanvaarden, naar gelang van de verkeersvolumen op de desbetreffende verbindingen (of het geheel van verbindingen) voor elke vervoerder in de loop van de twee voorafgaande jaren;

— de minimumfrequentie, de dienstregeling en de aan te bieden capaciteit voor elke verbinding zijn in de mededelingen van 24 maart en 21 april 2006 gespecificeerd onder punt 2: „INHOUD VAN DE OPENBAREDIENSTVERPLICHTINGEN";

— de minimumcapaciteit van de te gebruiken vliegtuigen is in de mededelingen gespecificeerd onder punt 3: „TE GEBRUIKEN VLIEGTUIGEN";

— de tariefstructuur voor alle routes is in de mededelingen gespecificeerd onder punt 4: „TARIEVEN". Met name wat het bestaan van verlaagde tarieven betreft, wordt in punt 4.8 van de twee mededelingen gepreciseerd dat de luchtvaartmaatschappijen die de betrokken routes exploiteren wettelijk verplicht zijn automatisch een gunsttarief te hanteren (zoals gepreciseerd onder punt 4: „TARIEVEN") voor onder meer personen die in Sardinië geboren zijn, ook al wonen ze er niet;

([1]) PB C 93 van 21.4.2006, blz. 13.
([2]) PB C 95 van 22.4.2006, blz. 9 t/m 27 en 30.

— overeenkomstig decreet nr. 35, op 29 december 2005 toegezonden aan de Commissie en op 11 januari 2006 gepubliceerd in de *Gazzetta Ufficiale della Republica Italiana*, is de start en het einde van de dienstverplichtingen op de routes in kwestie 31 maart 2006, respectievelijk 30 maart 2009. Op 28 februari 2006 hebben de Italiaanse autoriteiten de Commissie echter geïnformeerd over de vaststelling op 23 februari 2006 van een decreet waarbij deze datums worden gewijzigd tot 2 mei 2006 en 1 mei 2009 (brief van de Italiaanse permanente vertegenwoordiger met ref. nr. 2321). Deze nieuwe datums zijn op 24 maart 2006 gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Unie*;

— overeenkomstig decreet nr. 36, op 29 december 2005 toegezonden aan de Commissie, op 11 januari 2006 gepubliceerd in de *Gazzetta Ufficiale della Republica Italiana* en op 21 april 2006 gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Unie*, zal de Italiaanse Republiek de geldigheid van de ODV voor de routes in kwestie op een latere datum vaststellen. Daarom is in het *Publicatieblad van de Europese Unie* geen definitieve datum gepubliceerd;

— de luchtvaartmaatschappijen die voornemens zijn de ODV te aanvaarden, moeten binnen een termijn van 30 dagen na de bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Unie* formeel een bevestiging versturen naar de bevoegde Italiaanse autoriteiten.

(7) Voorafgaand aan de ODV waarop deze beschikking betrekking heeft, had de Italiaanse Republiek krachtens decreten van 1 augustus en 21 december 2000 reeds ODV opgelegd voor zes verbindingen tussen de luchthavens van Sardinië en Rome en Milaan. Deze verplichtingen zijn op 7 oktober 2000 bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* [1]. Overeenkomstig artikel 4, lid 1, onder d), van Verordening (EEG) nr. 2408/92 was voor de desbetreffende routes een aanbesteding uitgeschreven voor de selectie van luchtvaartmaatschappijen die het recht kregen de routes op exclusieve basis en met een financiële compensatie te exploiteren [2].

(8) De luchtvaartmaatschappijen die het recht kregen bedoelde routes met inachtneming van de ODV te exploiteren waren:

— Alitalia op de route Cagliari-Rome

— Air One op de routes Cagliari-Milaan, Alghero-Milaan en Alghero-Rome

— Meridiana op de routes Olbia-Rome en Olbia-Milaan.

(9) Deze exploitatieregeling werd vervangen door de ODV als opgelegd bij het Italiaanse decreet van 8 november 2004 en gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Unie* van 10 december 2004 [3]. Ten gevolge van een arrest van de regionale administratieve rechtbank van Lazio van 17 maart 2005, waarbij het decreet van 8 november 2004 gedeeltelijk nietig werd verklaard, hebben de Italiaanse autoriteiten de Commissie ervan in kennis gesteld dat zij deze verplichtingen hebben „opgeschort". Een kennisgeving met betrekking tot die opschorting is op 1 juli 2005 gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Unie* [4]. Op 6 december 2005 hebben de Italiaanse autoriteiten de Commissie ervan geïnformeerd dat zij hun decreet van 8 november 2004 per 15 november 2004 hebben ingetrokken.

## II. **PROCEDURE**

(10) De Commissie heeft zich bij schrijven van 9 maart 2006 (geregistreerd onder het nummer 204756) gericht tot de Italiaanse Republiek met haar vragen over de rechtmatigheid van de bij decreet nr. 35 en nr. 36 opgelegde ODV. Zij heeft nadere informatie opgevraagd over de desbetreffende motivering en de tenuitvoerleggingsvoorwaarden. De Italiaanse Republiek heeft geantwoord met een eerste schrijven, vergezeld van een ontwerp-antwoord, op 22 maart 2006 en vervolgens met een tweede schrijven op 4 april 2006.

(11) Op 27 april 2006 heeft de Commissie zich gericht tot de ENAC om nadere gegevens op te vragen over de inhoud en functionering van de ODV, alvorens de nieuwe ODV in werking zouden treden.

(12) De ENAC heeft bij brief van 9 mei 2006 geantwoord en heeft bevestigd dat tot en met 2 mei 2006 op de routes tussen Sardinië en de steden Rome en Milaan nog steeds de in het jaar 2000 ingevoerde ODV golden, aangezien bedoelde regeling, gezien de intrekking van het wijzigende decreet van 2004, nog steeds van kracht was. Vanaf 2 mei 2006 gelden de nieuwe ODV overeenkomstig decreet nr. 35. In deze brief werd ook bevestigd dat de ODV betrekking hebben op het geheel van het luchthavensysteem van Milaan, zoals bepaald in de publicatie van 2000.

(13) Op 4 augustus 2006 heeft de Italiaanse Republiek opnieuw geantwoord op het schrijven van de Commissie van 9 maart, met enkele aanvullende elementen die echter geen belangrijke nieuwe informatie behelsden.

(14) Op 1 augustus 2006 heeft de Commissie op eigen initiatief besloten een onderzoek in te stellen als bedoeld in artikel 4, lid 3, van de verordening [5]. De desbetreffende beschikking is op 1 augustus 2006 ter kennis gebracht van de Italiaanse Republiek (document C(2006) 3516). In diezelfde beschikking heeft de Commissie de Italiaanse autoriteiten verzocht om binnen een termijn van één maand opheldering te verschaffen over verschillende punten.

(15) De Italiaanse autoriteiten hebben bij schrijven van 31 augustus 2006 geantwoord. In dit antwoord werden talrijke kwesties opgehelderd.

[1] PB C 284 van 7.10.2000, blz. 16.
[2] PB C 51 van 16.2.2001, blz. 12 t/m 22.
[3] PB C 306 van 10.12.2004, blz. 6.
[4] PB C 161 van 1.7.2005, blz. 10.
[5] PB L 215 van 5.8.2006, blz. 31.

(16) Op 2 oktober 2006 heeft de Commissie zich desondanks gericht tot de permanente vertegenwoordiger van Italië om aanvullende informatie te verkrijgen.

(17) Op 6 oktober 2006 heeft de Italiaanse Republiek een uitgebreid antwoord toegezonden met verscheidene antwoorden op de aanvullende vragen van de Commissie.

(18) Op 17 oktober 2006 heeft in Brussel een vergadering plaatsgevonden tussen de Commissiediensten (eenheid TREN.F.1) met de Italiaanse autoriteiten (ministerie van Vervoer, permanente vertegenwoordiging, regering van Sardinië en ENAC).

(19) In het Italiaanse antwoord is met name bevestigd dat de volgende routes reeds worden geëxploiteerd met inachtneming van de overeenkomstig artikel 4, lid 1, onder a), van de verordening opgelegde ODV:

— Olbia-Rome: Meridiana

— Olbia-Milaan: Meridiana

— Alghero-Rome: Air One

— Alghero-Milaan: Air One

— Cagliari-Rome: Air One en Meridiana

— Cagliari-Milaan: Air One en Meridiana

— Cagliari-Bologna: Meridiana

— Cagliari-Turijn: Meridiana

— Cagliari-Verona: Meridiana

— Olbia-Bologna: Meridiana.

Voor de zes resterende routes heeft geen enkele luchtvaartmaatschappij echter de overeenkomstig artikel 4, lid 1, onder a), van de verordening opgelegde ODV aanvaard. De Italiaanse Republiek is dus voornemens een aanbesteding uit te schrijven overeenkomstig artikel 4, lid 1, onder d). Momenteel zijn de luchtvaartmaatschappijen die aan deze aanbesteding kunnen deelnemen:

— Olbia-Verona: Meridiana

— Alghero-Bologna: Air One

— Alghero-Turijn: Air One

— Cagliari-Firenze: Air One en Meridiana

— Cagliari-Napels: Air One en Meridiana

— Cagliari-Palermo: Air One en Meridiana [1].

De Italiaanse Republiek heeft echter gemeld dat zij deze routes momenteel nog niet heeft toegewezen gezien het door de Commissie opgestarte onderzoek.

## III. ANALYSE

### 1. Juridisch kader

(20) De juridische aspecten van ODV worden geregeld bij Verordening (EEG) nr. 2408/92 die tot doel heeft om in de sector van het luchtvervoer de voorwaarden voor de toepassing van de vrijheid van dienstverlening vast te leggen.

(21) De ODV zijn gedefinieerd als een uitzondering op het basisbeginsel van de verordening dat inhoudt dat het „met inachtneming van deze verordening door de betrokken lidstaat (lidstaten) aan communautaire luchtvaartmaatschappijen wordt toegestaan om vervoersrechten op routes in de Gemeenschap uit te oefenen" [2].

(22) De voorwaarden om dergelijke openbaredienstverplichtingen op te leggen, worden omschreven in artikel 4 van de verordening. Zij moeten strikt worden geïnterpreteerd, met inachtneming van de beginselen van niet-discriminatie en evenredigheid. Zij moeten op passende wijze worden verantwoord op basis van de in het artikel opgenomen criteria.

(23) Meer bepaald mogen, overeenkomstig de juridische regeling voor ODV, dergelijke verplichtingen worden opgelegd „voor geregelde luchtdiensten naar een luchthaven die de luchtverbindingen voor een perifeer of ontwikkelingsgebied op zijn grondgebied verzorgt of op een weinig geëxploiteerde route naar een regionale luchthaven op zijn grondgebied, wanneer een dergelijke route van vitaal belang wordt geacht voor de economische ontwikkeling van de regio waarin de luchthaven is gelegen en voor zover zulks noodzakelijk is om op die route een toereikend aanbod te waarborgen van luchtdiensten die voldoen aan vastgestelde normen inzake continuïteit, regelmaat, capaciteit en prijzen, aan welke normen luchtvaartmaatschappijen niet zouden voldoen indien zij alleen op hun eigen commerciële belangen zouden letten" [3].

(24) De toereikendheid van het aanbod van geregelde luchtdiensten wordt door de lidstaten beoordeeld in het licht van met name „het openbaar belang, de mogelijkheid gebruik te maken van andere takken van vervoer en het gecombineerde effect van alle luchtvaartmaatschappijen die op bedoelde route diensten onderhouden of voornemens zijn te onderhouden" [4].

[1] Zie de antwoorden van de Italiaanse Republiek van 6 oktober en 15 november 2006 en het perscommuniqué van de ENAC van 23 mei 2006.

[2] Verordening (EEG) nr. 2408/92 van 23 juli 1992, artikel 3, lid 1.

[3] Verordening (EEG) nr. 2408/92 van 23 juli 1992, artikel 4, lid 1, onder a).

[4] Verordening (EEG) nr. 2408/92 van 23 juli 1992, artikel 4, lid 1, onder b).

(25) Bij artikel 4 wordt een mechanisme in twee fasen ingesteld. In een eerste fase (artikel 4, lid 1, onder a)) legt de betrokken lidstaat ODV op voor één of meer luchtverbindingen, waarbij deze open blijven voor alle communautaire luchtvaartmaatschappijen op voorwaarde dat de verplichtingen in acht worden genomen. Wanneer echter geen enkele maatschappij zich aanbiedt om de verbinding met inachtneming van de openbaredienstverplichtingen te exploiteren, kan de lidstaat in een tweede fase (zie artikel 4, lid 1, onder d)) de toegang tot die verbinding beperken tot slechts één luchtvaartmaatschappij voor een, eventueel hernieuwbare, periode van maximaal drie jaar. Die luchtvaartmaatschappij wordt dan geselecteerd via een communautaire openbare aanbesteding. De geselecteerde maatschappij kan dan een financiële compensatie krijgen voor de exploitatie van de verbinding met inachtneming van de ODV.

(26) Krachtens artikel 4, lid 3, is de Commissie gemachtigd om na een onderzoek, op verzoek van een lidstaat dan wel op eigen initiatief, te besluiten of de ODV van toepassing blijven. Het besluit van de Commissie wordt meegedeeld aan de Raad en de lidstaten.

## 2. **Het in aanmerking komen van de verbindingen**

(27) De Italiaanse Republiek heeft het opleggen van ODV gerechtvaardigd met een verwijzing naar de ontwikkelingsbehoeften van Sardinië dat nadelen ondervindt van zijn insulaire positie.

(28) Bovendien heeft de autonome regering van Sardinië zich ertoe verbonden de mobiliteit van de inwoners van het eiland te vergroten. De verbindingen tussen Sardinië en continentaal Italië zijn immers zeer ongelijk naar gelang van de seizoenen, terwijl gezien het mobiliteitsbeginsel de inwoners van Sardinië gedurende het gehele jaar over voldoende connectiemogelijkheden zouden moeten kunnen beschikken. Voorts legt de Italiaanse Republiek de nadruk op de grote afstanden in kilometer en tijd tussen de verschillende luchthavens van Sardinië, een regio die qua infrastructuur onvoldoende ontwikkeld is. Het is trouwens dit gegeven dat Italië inroept om te rechtvaardigen dat de ODV betrekking hebben op alle drie de luchthavens van Sardinië.

(29) De Commissie is van mening dat Sardinië gezien zijn insulaire positie en de afwezigheid van reële transportalternatieven als een perifere regio kan worden beschouwd.

(30) De achterstand van Sardinië ten opzichte van de andere Italiaanse regio's is bovendien in ruime mate gedocumenteerd: het isolement van Sardinië, en de geringe bevolkingsdichtheid, die nog wordt versterkt door de sterke emigratie, verklaart de economische achterstand van het eiland, die het verwant maakt met de regio's van de Mezzogiorno.

(31) Op basis van de gegevens waarover zij beschikt, kan de Commissie het cruciale belang van de verbindingen in kwestie, als beklemtoond door de Italiaanse autoriteiten, niet in vraag stellen.

## 3. **Toereikendheid van de ODV**

### 3.1. *Algemene overwegingen*

(32) Overeenkomstig artikel 4, lid 1, onder a), van de verordening kunnen de lidstaten slechts ODV opleggen „voor zover zulks noodzakelijk is om op die route een toereikend aanbod te waarborgen van geregelde luchtdiensten die voldoen aan vastgestelde normen inzake continuïteit, regelmaat, capaciteit en prijzen, aan welke normen luchtvaartmaatschappijen niet zouden voldoen indien zij alleen op hun eigen commerciële belangen zouden letten".

(33) De toereikendheid van de dienstverlening wordt geëvalueerd op basis van de in artikel 4, lid 1, onder a), van de verordening genoemde criteria:

— het openbaar belang;

— de mogelijkheid, meer bepaald voor eilanden, om gebruik te maken van andere takken van vervoer en het vermogen van deze takken van vervoer om aan de betrokken vervoersbehoeften te voldoen;

— de luchtvaarttarieven en -voorwaarden die aan de gebruikers kunnen worden aangeboden;

— het gecombineerde effect van alle luchtvaartmaatschappijen die op bedoelde route diensten onderhouden of voornemens zijn te onderhouden.

(34) Bovendien moeten de openbaredienstverplichtingen voldoen aan de criteria van evenredigheid en niet-discriminatie (zie bijvoorbeeld het arrest van het Hof van Justitie van 20 februari 2001 in de zaak C-205/99, Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Analir) e.a. versus Administración General del Estado, Jurisprudentie 2001, blz. I-0127.

(35) Op basis van de haar door de Italiaanse autoriteiten verstrekte elementen is de Commissie van oordeel dat het opleggen van ODV, in termen van frequenties, capaciteiten en tarieven, noodzakelijk kan zijn om de toereikendheid van de dienstverlening op de betrokken verbindingen te waarborgen.

(36) De Commissie is evenwel van mening dat bepaalde bij decreet nr. 35 en nr. 36 opgelegde voorwaarden al te restrictief en niet-evenredig zijn.

3.2. *Verplichting de aanvaarding van de ODV binnen een periode van 30 dagen te melden*

(37) In punt 8 van de ODV zoals vastgesteld bij decreet nr. 35 en nr. 36 wordt gestipuleerd dat „luchtvaartmaatschappijen die de in deze bijlage vervatte ODV aanvaarden hun aanvraag officieel moeten indienen bij de ENAC binnen een periode van 30 dagen na de datum van bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Unie* van de mededeling van de Commissie betreffende het opleggen van openbaredienstverplichtingen". In de feiten is deze verplichting zelfs een uitsluitingsclausule gebleken voor een luchtvaartmaatschappij die een dergelijke mededeling betreffende de aanvaarding van de ODV één dag „te laat" had ingediend. Een vervoerder die binnen bovengenoemde termijn geen mededeling heeft gedaan van zijn aanvaarding van alle voorwaarden van de ODV kan bijgevolg voor de gehele periode worden uitgesloten.

(38) De Commissie is van mening dat deze voorwaarde geen enkele rechtsgrond heeft overeenkomstig artikel 4, lid 1, onder a), van de verordening en al te restrictief is. Artikel 4, lid 1, onder a), van de verordening geeft de lidstaten geen machtiging om het aantal luchtvaartmaatschappijen dat de verbindingen mag exploiteren, te beperken, maar uitsluitend om in algemene zin ODV op te leggen die gelden voor alle vervoerders die deze verbindingen exploiteren of voornemens zijn te exploiteren. Een dergelijke beperking van het aantal luchtvaartmaatschappijen is enkel mogelijk uit hoofde van artikel 4, lid 1, onder d).

(39) Dit houdt in dat elke luchtvaartmaatschappij die zich voorneemt om de uit hoofde van artikel 4, lid 1, onder a), van de verordening opgelegde ODV in acht te nemen, deze verbinding moet kunnen exploiteren, wat ook het tijdstip is waarop zij voornemens is met die exploitatie te beginnen. Een lidstaat kan bepalen dat, als geen enkele luchtvaartmaatschappij op een bepaalde datum op een verbinding begonnen is met de levering van geregelde luchtdiensten met inachtneming van de uit hoofde van artikel 4, lid 1, onder a), opgelegde ODV, de toegang tot deze verbinding overeenkomstig artikel 4, lid 1, onder d), tot slechts één luchtvaartmaatschappij wordt beperkt. Als echter één of meer luchtvaartmaatschappijen binnen de gestelde termijn met de exploitatie zijn gestart, kan een lidstaat geen andere luchtvaartmaatschappijen van deze verbinding uitsluiten wanneer die op enige datum na het verstrijken van deze termijn aankondigen dat ze de route willen exploiteren. De intrede van nieuwe luchtvaartmaatschappijen kan dan wel een aanpassing vergen van de aan elke vervoerder opgelegde ODV (zie verder onder punt 3.4).

3.3. *Verplichting de verbinding gedurende drie jaar te exploiteren*

(40) In punt 5 van de ODV zoals overgenomen in decreet nr. 35 en nr. 36 wordt gestipuleerd dat „overeenkomstig artikel 4, lid 1, onder c), van Verordening (EEG) nr. 2408/92 de luchtvaartmaatschappij die de openbaredienstverplichtingen aanvaardt de dienst moet waarborgen gedurende een periode van ten minste 36 opeenvolgende maanden en dat zij die dienst slechts mag onderbreken wanneer zij de ENAC of de autonome regio Sardinië daarvan ten minste zes maanden van tevoren in kennis heeft gesteld".

(41) De eis van een minimale exploitatieduur is in overeenstemming met artikel 4, lid 1, onder c), waarin is bepaald dat „wanneer andere takken van vervoer geen toereikende en ononderbroken dienst kunnen waarborgen, de betrokken lidstaten in de openbaredienstverplichting kunnen bepalen dat een luchtvaartmaatschappij die de route wil exploiteren de garantie geeft dat zij die route gedurende een nader te bepalen periode en in overeenstemming met de andere bepalingen van de openbaredienstverplichting zal exploiteren". De Commissie is inderdaad van mening dat, gezien de insulariteit van Sardinië en de afstand van het eiland tot het continent, andere takken van vervoer geen toereikende alternatieve dienst kunnen waarborgen.

(42) De Commissie is evenwel de mening toegedaan dat de krachtens decreet nr. 35 en nr. 36 opgelegde minimumexploitatieduur van drie jaar al te lang en onevenredig is.

(43) De Commissie kan begrijpen dat het noodzakelijk is de continuïteit van de dienstverlening te waarborgen en van de luchtvaartmaatschappijen de verbintenis te verlangen dat zij de dienst gedurende een bepaalde periode zullen uitvoeren. Zoals echter reeds aangegeven, is het niet aan de autoriteiten die toezien op de uitvoering van de ODV om potentiële kandidaten uit te sluiten: ODV zonder exclusieve concessie noch compensatie kunnen in geen enkel geval een definitieve of langdurige afscherming van de markt inhouden.

(44) Het kan legitiem zijn om in het geval van verbindingen met grote seizoensgebonden fluctuatie een exploitatie van die routes gedurende bepaalde perioden van het jaar op te leggen. Bij dergelijke verbindingen kunnen de vervoerders immers de natuurlijke neiging vertonen om hun aanbod te beperken tot of te concentreren op de weken waarin de frequentie voldoende groot is om de rentabiliteit van de dienst te waarborgen, en kunnen zij de dienstverlening de rest van het jaar verwaarlozen. De Commissie is echter van mening dat het beginsel van de evenredigheid in dergelijke omstandigheden inhoudt dat de periode waarin de exploitatie op een continue wijze en met inachtneming van de ODV overeenkomstig artikel 4, lid 1, onder a), moet worden gewaarborgd, niet langer mag zijn dan een jaar.

(45) Voorts is de Commissie van mening dat de lengte van die periode de autoriteiten welke toezien op de toepassing van de ODV er niet van ontslaat om op gezette tijden de toereikendheid van de ODV te evalueren. Zoals verder vermeld, moet een dergelijke herziening in ieder geval plaatsvinden wanneer een nieuwe vervoerder de desbetreffende route begint te exploiteren of op het punt staat dit te doen.

3.4. *Verdeling van de routes en frequenties door de ENAC*

(46) Overeenkomstig punt 1.6 van decreet nr. 35 en nr. 36 wordt „teneinde overcapaciteit ten gevolge van de aanvaarding van een route door verscheidene transporteurs te voorkomen, gezien beperkingen en condities van de infrastructuur van de betrokken luchthavens, de ENAC ermee belast is om in opdracht van de autonome regio Sardinië de vluchtprogramma's van de transporteurs in het belang van het publiek aan te passen aan de mobiliteitsdoelstellingen van deze openbaredienstverplichtingen. Deze aanpassing moet gericht zijn op een evenwichtige verdeling van de verbindingen en frequenties tussen de vervoerders op basis van de verkeersvolumen op de relevante routes (en routepakketten) die voor elke transporteur in de afgelopen twee jaar zijn waargenomen.".

(47) Uit hoofde van die bevoegdheid kan de ENAC optreden als bemiddelaar en promotor van een overeenkomst tussen verschillende luchtvaartmaatschappijen die eenzelfde route exploiteren. In het geval van Sardinië heeft de ENAC een rondetafelconferentie ingericht voor de luchtvaartmaatschappijen die belangstelling hebben voor bepaalde routes en heeft zij met hen de verdeling van het luchtverkeer vastgelegd.

(48) De Italiaanse Republiek verdedigt deze interventiebevoegdheid van de ENAC omdat die volgens haar de continuïteit van dienstverlening waarborgt aangezien de ODV op die manier niet de speelbal zijn van het in- of uittreden van andere vervoerders die wellicht minder bereid zijn de ODV zonder enige compensatie te aanvaarden. Zij wijst in dat verband op het arrest van de TAR (de regionale administratieve rechtbank) van Lazio van 17 maart 2005 dat zegt dat het „volmaakt legitiem is dat in het decreet (van 2004) een scenario wordt omschreven waarin, voor alle routes waarvoor ODV gelden, er verscheidene vervoerders zijn, niet-gegroepeerd en met onderlinge concurrentie. Een dergelijke mogelijkheid moet echter duidelijk worden omschreven en moet vergezeld gaan van een objectief minimumcriterium voor een voorafgaande verdeling van de tijdtoewijzing naar gelang van het aantal (één, twee of meer) luchtvaartmaatschappijen die uiteindelijk de ODV hebben aanvaard, teneinde een schadelijke overcapaciteit te voorkomen en, wat nog belangrijker is, waarbij de toewijzing van de slots niet mag resulteren in een arbitraire en feitelijke exclusiviteit van de dienstverlening, die in de normen van het decreet uitdrukkelijk wordt verworpen" ([1]).

(49) De overeenkomstig artikel 4, lid 1, onder a), opgelegde ODV moeten rekening houden met alle vervoerders die een bepaalde route exploiteren of voornemens zijn te exploiteren. Dit wordt bevestigd door artikel 4, lid 1, onder b), van de verordening waarin wordt gestipuleerd dat „de toereikendheid van het aanbod van geregelde luchtdiensten door de lidstaten wordt beoordeeld met name in het licht van het gecombineerde effect van alle luchtvaartmaatschappijen die op bedoelde route diensten onderhouden of voornemens zijn te onderhouden".

(50) De Commissie is van mening dat dit beginsel niet alleen moet gelden op het moment dat de ODV worden opgelegd, maar gedurende de hele looptijd ervan. Telkens wanneer een nieuwe vervoerder de route begint te exploiteren of op het punt staat dat te doen, moet tegelijk het niveau van de in de ODV opgelegde capaciteiten en frequenties voor elke luchtvaartmaatschappij worden aangepast op een zodanige manier dat de totale op elke route aangeboden capaciteit en frequentie niet hoger ligt dan wat strikt noodzakelijk is om een toereikende dienst te verzekeren.

(51) Wat immers de ODV betreft die overeenkomstig artikel 4, lid 1, onder a), van de verordening zijn opgelegd, worden de vervoerders niet geacht zich elk afzonderlijk ertoe te verbinden de voorgeschreven capaciteiten en frequenties in acht te nemen, maar moet het geheel van de betrokken luchtvaartmaatschappij dit minimumniveau van dienstverlening waarborgen.

(52) De Commissie erkent dat het voor de autoriteit die toeziet op de ODV noodzakelijk kan zijn zich ervan te vergewissen dat de combinatie van aangeboden frequenties en capaciteiten het mogelijk maakt de ODV in acht te nemen. Deze autoriteit mag echter geenszins de mogelijkheid voor de betrokken vervoerders beperken om, wanneer zij dat wensen, diensten aan te bieden bovenop de in de ODV voorgeschreven capaciteiten en frequenties, die uitsluitend als minimumnormen moeten worden beschouwd. Voor zover de door de ENAC vastgestelde regels een vervoerder beletten extra diensten aan te bieden, zijn die regels bijgevolg al te restrictief en druisen zij in tegen de verordening.

(53) In dat verband is de Commissie verheugd dat de Italiaanse Republiek in haar schrijven van 15 november 2006 heeft bevestigd dat haar administratie op gezette tijden een nieuwe evaluatie zal maken van de situatie, op jaarbasis, en eventuele aanvragen zal analyseren van luchtvaartmaatschappijen die de routes in kwestie met inachtneming van de ODV willen exploiteren ([2]). Zij neemt er akte van dat de Italiaanse Republiek heeft bevestigd dat „niets een lidstaat belet om de toereikendheid en de noodzaak van de ODV te verifiëren (inclusief gedurende de toepassingsperiode daarvan), wat kan resulteren in hun wijziging of intrekking, tenzij hun nut en geoorloofd karakter op een later moment wordt aangetoond" ([3]).

([1]) Arrest van de TAR van Lazio nr. 2436 van 17 maart 2005.

([2]) Brief van de Italiaanse Republiek van 15 november 2006, blz. 2.

([3]) Brief van de Italiaanse Republiek van 15 november 2006, blz. 11.

3.5. *Groepering van de routes Alghero-Rome en Alghero-Milaan enerzijds, en Olbia-Rome en Olbia-Milaan anderzijds*

(54) De Italiaanse Republiek rechtvaardigt de groepering van de routes Alghero-Rome en Alghero-Milaan enerzijds, en Olbia-Rome en Olbia-Milaan anderzijds, door te wijzen op hun complementariteit en de onderlinge afhankelijkheid van de exploitatie ervan. Volgens de Italiaanse autoriteiten zijn beide routes gedurende twee derde van het jaar immers gekenmerkt door een sterk verlaagde vraag ten gevolge van de zeer sterke seizoensgebonden aard van de routes. Aangezien voor deze routes geen enkele financiële compensatie is gepland, is het aan de administratie om ervoor te zorgen dat hun exploitatie voor de desbetreffende luchtvaartmaatschappij duurzaam is, zij het weinig aantrekkelijk uit economisch oogpunt. Het komt er dus op aan om „de gunstige effecten van de operationele onderlinge afhankelijkheid" te benutten, die het mogelijk maken om „in het winterseizoen de vliegtuigen, dankzij de beperktheid van de vraag, elders te gebruiken" terwijl „het vooruitzicht van gekoppelde routes ertoe bijdraagt zich kandidaat te stellen voor de exploitatie ervan". Overeenkomstig de Italiaanse Republiek kan het aanbod dat in de zomerperiode wordt geëist bovendien beter worden ingevuld als beide routes tezamen worden geëxploiteerd. De Italiaanse Republiek stelt ten slotte dat in de verordening zelf wordt voorzien in de mogelijkheid om de fluctuatie van de vraag te combineren, bijvoorbeeld binnen eenzelfde week. Een dergelijke groepering maakt het mogelijk de kosten te drukken en de capaciteit te optimaliseren, en tegelijk nauwer op de vraag in te spelen. Een dergelijke groepering van routes zou dus geen afscherming van de markt inhouden, maar zou integendeel ertoe bijdragen meer vervoerders aan te trekken.

(55) De Commissie is van mening dat de groepering van de verbindingen onverenigbaar is met artikel 4, lid 1, onder a), b) en c), van de verordening. In de criteria om in aanmerking te komen en de toereikendheidscriteria van de ODV die in deze bepalingen zijn vervat, wordt immers telkens expliciet gesproken over „de route", zonder dat ooit wordt gedoeld op een groepering van routes. Daaruit moet dus worden geconcludeerd dat elk van deze criteria afzonderlijk moet worden geëvalueerd voor elke afzonderlijke verbinding.

(56) Deze interpretatie is bovendien in overeenstemming met de eis van evenredigheid. Een dergelijke groepering van routes zou het voor een lidstaat immers mogelijk maken om ODV op te leggen voor routes waar zij niet noodzakelijk zijn om een toereikende dienstverlening te waarborgen. In de mogelijkheid om routes te groeperen wordt niet voorzien in artikel 4, lid 1, onder d), waarin wordt aangegeven dat het recht om dergelijke diensten te exploiteren „voor één of voor een groep van dergelijke routes" bij openbare aanbesteding wordt aangeboden. Deze expliciete vermelding in artikel 4, lid 1, onder d), sluit integendeel uit dat een dergelijke groepering kan gebeuren in het kader van de toepassing van artikel 4, lid 1, onder a), b) en c). Het is precies omdat de markt het niet mogelijk heeft gemaakt dat een luchtvaartmaatschappij is begonnen op een bepaalde route geregelde luchtdiensten overeenkomstig de ODV te exploiteren, of op het punt staat dat te doen, dat de lidstaat de toegang tot deze route kan beperken tot één enkele luchtvaartmaatschappij voor een periode van maximaal drie jaar en een aanbesteding kan uitschrijven die betrekking heeft op een groep van verbindingen. Samengevat kan de groepering van verschillende verbindingen worden beschouwd als een antwoord op het falen van de markt en een vorm van indirecte compensatie die, net als directe compensaties, slechts toelaatbaar is in het kader van artikel 4, lid 1, onder d). In geen enkel geval kan in een systeem van ODV overeenkomstig artikel 4, lid 1, onder a), een groepering van routes ten doel hebben twee afzonderlijke verbindingen rendabel te maken teneinde de activiteiten van één of meerdere luchtvaartmaatschappijen te bevorderen.

(57) Voorts is de door de Italiaanse autoriteiten verstrekte toelichting niet gebaseerd op enig technisch gegeven of becijferd economisch argument dat het mogelijk maakt hun analyse te staven.

Men kan inderdaad de volgende bedenkingen opwerpen:

— de vereiste capaciteit en frequentie moet worden bepaald naar gelang van de behoeften per afzonderlijke route en niet op een dergelijke manier dat er uitsluitend op een meer doeltreffende manier aan kan worden voldaan wanneer die routes worden gecombineerd;

— de verplichtingen in termen van de frequentie ten gevolge van deze koppeling blijken zo ingrijpend te zijn dat zij een uitsluitingsvoorwaarde vormen voor een groot aantal potentiële vervoerders die aan de ODV willen voldoen en op Sardinië willen vliegen, maar die, ten gevolge van hun afwezigheid in een van beide steden, geen enkele mogelijkheid meer krijgen om deze diensten te leveren. De groepering van routes heeft dus veeleer tot gevolg dat de markt wordt afgeschermd;

— het is in dat verband duidelijk dat op dergelijke wijze gegroepeerde ODV het slechts voor een klein aantal reeds ter plaatse zijnde luchtvaartmaatschappijen mogelijk maken om in positieve zin te reageren. De invoering van de ODV heeft zo luchtvaartmaatschappijen uitgesloten die vanaf Rome of Milaan de routes wilden exploiteren, of het voornemen daartoe hadden, precies met als bestemming de twee luchthavens in kwestie, namelijk die van Olbia en Alghero. Zelfs al hadden zij daartoe de wens, konden deze vervoerders zich niet kandidaat stellen voor een exploitatie die voor hen te duur zou uitvallen. Dergelijke groeperingen zijn dus van aard andere potentiële vervoerders te weren.

Deze beperkende effecten zijn nog belangrijker gezien de omvang van de desbetreffende markten (totaal aantal passagiers in 2005 — cijfers van de Italiaanse Republiek):

— Olbia-Rome en Olbia-Milaan: 731 349 (390 186 in de zomer en 341 163 in de winter),

— Alghero-Rome en Alghero-Milaan: 502 820 passagiers (184 273 in de zomer en 318 547 in de winter).

In deze omstandigheden is het weinig waarschijnlijk dat de verbindingen tussen de twee grootste Italiaanse steden en de luchthavens van Olbia en Alghero in Sardinië zo weinig aantrekkelijk zouden zijn dat zij groepering behoeven om dat te worden.

(58) De Commissie is derhalve van mening dat de groepering van bepaalde routes onverenigbaar is met de verordening en al te restrictief is.

3.6. *Gunsttarieven voor personen die in Sardinië geboren zijn maar er niet wonen*

(59) Bij decreet nr. 35 en nr. 36 wordt geëist dat de luchtvaartmaatschappijen gunsttarieven hanteren voor personen die in Sardinië geboren zijn, ook al wonen ze er niet. Volgens de ramingen van de Italiaanse Republiek heeft deze bepaling een weerslag op maximaal 220 000 personen en in de realiteit op veeleer 110 000 personen als men ervan uitgaat dat slechts 50 % van die 220 000 personen jaarlijks een reis maakt.

(60) In de praktijk is een dergelijke maatregel voornamelijk in het voordeel van Europese burgers met Italiaanse nationaliteit ten opzichte van burgers van andere nationaliteiten. Bijgevolg kan hij beschouwd worden als op het eerste gezicht discriminerend om reden van nationaliteit en dus als indruisend tegen het Verdrag. Een dergelijke maatregel in het kader van ODV is slechts aanvaardbaar wanneer het verschil in behandeling gegrond is met objectieve overwegingen die niets te maken hebben met de nationaliteit van de betrokken personen en als de maatregel evenredig is met de legitieme doelstelling die met het nationale recht wordt nagestreefd.

(61) De Italiaanse Republiek verklaart dat de maatregel noodzakelijk is om het voor Sardische emigranten mogelijk te maken, verbonden te blijven met hun culturele gemeenschap van herkomst [1]. Zelfs wanneer een dergelijke doelstelling als een legitieme doelstelling van openbaar belang in de zin van artikel 4, lid 1, onder b), i), van de verordening zou kunnen worden beschouwd, is deze maatregel echter overduidelijk onevenredig. In de eerste plaats is de maatregel van toepassing op alle personen die in Sardinië geboren zijn, maar er niet wonen, zonder dat het noodzakelijk is de band, bijvoorbeeld de familieband, aan te tonen die er nog bestaat tussen de betrokken persoon en zijn regio van herkomst. In de tweede plaats is de maatregel van toepassing ongeacht de financiële middelen van elke emigrant. In de derde plaats reizen emigranten slechts zelden naar Sardinië (volgens de Italiaanse autoriteiten jaarlijks maximaal 50 % van de personen die potentieel in aanmerking komen voor een reis), in tegenstelling tot de inwoners van Sardinië die vrij vaak naar het continent moeten reizen om bepaalde fundamentele diensten (onderwijs, gezondheid) te krijgen of economische activiteiten uit te voeren die noodzakelijk zijn voor de ontwikkeling van het eiland. Bijgevolg zijn de totale kosten voor de incidentele verplaatsingen van de emigranten veel kleiner dan de reiskosten voor de inwoners van Sardinië en kunnen zij door de emigranten doorgaans gemakkelijk worden gedragen, zonder dat voor hen moet worden voorzien in een verlaagd tarief overeenkomstig decreet nr. 35 en nr. 36. Voor zover, ten slotte, bepaalde emigranten niet over de middelen beschikken om jaarlijks een vlucht naar Sardinië te boeken, zou een geschiktere en minder restrictieve maatregel erin bestaan een bepaalde bijstand te verlenen aan die emigranten.

(62) In deze omstandigheden is de Commissie van mening dat deze bepaling onevenredig is en onverenigbaar met de verordening.

3.7. *Toepassing op het geheel van de luchthavensystemen van Rome en Milaan*

(63) Overeenkomstig decreet nr. 35 en nr. 36 geldt de toepassing van de ODV op de routes naar Rome en Milaan voor het geheel van de desbetreffende luchthavensystemen zoals genoemd in bijlage II bij de verordening, meer bepaald:

— de luchthavens van Fiumicino en Ciampino voor Rome,

— de luchthavens van Linate, Malpensa en Bergamo voor Milaan.

(64) Ter herinnering, de ODV van 2000 hadden betrekking op de luchthavens van „Rome (Fiumicino) en Milaan". In het kader van de oprichting van het luchthavensysteem van Milaan, uit hoofde van artikel 8 en bijlage II bij de verordening, heeft Italië automatisch de toepassing van de ODV uitgebreid tot het geheel van het betrokken luchthavensysteem.

[1] Brief van de Italiaanse Republiek van 6 oktober 2006, blz. 72 t/m 74.

(65) De Italiaanse Republiek rechtvaardigt haar keuze uitsluitend met technische argumenten, wat er haar toe brengt automatisch het geheel van elk van de luchthavensystemen te kiezen. Zij heeft echter bevestigd dat het algemeen belang van de ODV betrekking had op de luchthavens van Rome-Fiumicino en Milaan-Linate, die door de begunstigden van de ODV bevoorrecht worden om reden van hun nabijheid met het centrum van de betrokken agglomeraties, wat rechtvaardigt dat in de ODV de volgende bepaling is opgenomen: „Gezien de beschikbaarheid van slots moet ten minste 50 % van de geplande verbindingen tussen de luchthavens van Sardinië, Rome en Milaan verlopen vanuit en met bestemming Fiumicino en Linate." ([1]).

(66) De Italiaanse Republiek heeft erkend dat het „objectief bewezen is dat de luchthavens van Fiumicino, voor Rome, en Linate, voor Milaan, de meest praktische, de best bediende en de meest aantrekkelijke bestemming zijn voor de gebruikers aangezien deze luchthavens het dichtst gelegen zijn bij en het best verbonden zijn met de centra van beide steden". Zij heeft daarbij verklaard dat „teneinde een betere dienstverlening te waarborgen en een antwoord te bieden op de eisen van de meeste gebruikers, het opportuun is gebleken te voorkomen dat vervoerders die de ODV aanvaarden de vrijheid hebben om bovengenoemde luchthavens totaal op te geven ten voordele van andere luchthavens die deel uitmaken van hetzelfde luchthavensysteem (maar die minder praktisch en interessant zijn voor de gebruikers)" ([2]).

(67) Uit de feiten blijkt trouwens dat de vluchten in het winterseizoen uitsluitend als bestemming de luchthavens van Fiumicino en Linate hebben.

(68) In dit specifieke geval betwijfelt de Commissie de noodzaak van een dergelijke maatregel, die zij als onevenredig ten aanzien van de beoogde doelstellingen beschouwt, namelijk de mobiliteit naar het vasteland en de territoriale cohesie waarborgen. Deze maatregel heeft immers tot gevolg dat incidentele vervoerders worden geweerd, zonder dat het beginsel van de ODV wordt aangetast, en draagt bij tot een definitieve afscherming van de markt voor nieuwe exploitanten op de meest intensief gebruikte routes, met name in de zomerperiode.

(69) De Italiaanse regering heeft echter erkend dat de luchthavenhub van Malpensa een essentiële rol speelt voor de internationale verbindingen, terwijl de luchthavens van Ciampino en Bergamo, als interne hub voor lagekostenmaatschappijen, bijdragen tot de inachtneming van het communautaire beginsel van economische en sociale cohesie en de doelstelling, voor een eiland als Sardinië, van territoriale samenhang met het geheel van de regio's van Europa. De Italiaanse Republiek heeft zich dan ook ertoe verbonden decreet nr. 35 te wijzigen om de ODV niet langer te doen gelden voor de luchthavens van Malpensa, Bergamo en Ciampino ([3]).

([1]) Punt 1.2 van de mededeling van 24 maart 2006.
([2]) Brief van de Italiaanse Republiek van 6 oktober 2006, blz. 78.
([3]) Brief van de Italiaanse Republiek van 15 november 2006, blz. 3.

(70) De Commissie is van mening dat deze verbintenis effectief tegemoetkomt aan de door haar opgeworpen twijfels en dat een dergelijke wijziging van het decreet het mogelijk maakt de impact van de door de ODV veroorzaakte onredelijke beperkingen te verminderen, door een antwoord te bieden op de mobiliteitsbehoeften van de inwoners van Sardinië zonder aan de desbetreffende markten onevenredige beperkingen op te leggen.

(71) Gezien deze verbintenis van de Italiaanse Republiek gaat de Commissie niet verder met haar analyse van het onevenredige karakter van de toepassing van de ODV op het geheel van de luchthavensystemen van Milaan en Rome, hoewel zij zich het recht voorbehoudt om op dit aspect terug te komen in het kader van de huidige en toekomstige ODV.

## IV. **CONCLUSIES**

(72) Op basis van de door de Italiaanse Republiek verstrekte elementen stelt de Commissie het beginsel van de toepassing van ODV op de verbindingen tussen Sardinië en het Italiaanse vasteland, die wat frequenties, capaciteit en tarieven betreft noodzakelijk kunnen zijn om een toereikende dienstverlening op de betrokken routes te waarborgen, niet in vraag.

(73) De Commissie is evenwel van mening dat bepaalde voorwaarden die zijn opgelegd bij decreet nr. 35 en nr. 36 van de Italiaanse Republiek al te restrictief of onevenredig zijn.

(74) De Commissie is van mening dat de ODV die overeenkomstig artikel 4, lid 1, onder a), van de verordening zijn opgelegd, inhouden dat elke vervoerder die voornemens is de ODV voor een bepaalde verbinding in acht te nemen, bedoelde verbinding moet kunnen exploiteren, ongeacht het tijdstip waarop hij van plan is met zijn dienstverlening te beginnen. Bijgevolg is het gebruik van een uiterste termijn voor het indienen van offertes, waardoor a priori elke luchtvaartmaatschappij die zich kandidaat stelt na het verstrijken van deze termijn wordt uitgesloten, al te restrictief is en onverenigbaar is met de verordening.

(75) Hoewel het legitiem kan lijken een bepaalde duur voor de continuïteit van de dienstverlening op te leggen, is de Commissie van mening dat de inachtneming van het evenredigheidsbeginsel moet resulteren in een redelijke beperking van deze duur en dat een stelsel van ODV overeenkomstig artikel 4, lid 1, onder a), van de verordening dus niet mag worden opgelegd voor een termijn van meer dan één jaar.

(76) De Commissie is van mening dat de bevoegdheden die aan de ENAC zijn verleend om de activiteiten van de luchtvaartmaatschappijen te coördineren teneinde overcapaciteit te voorkomen, al te restrictief zijn en onverenigbaar zijn met de verordening.

(77) De Commissie stelt vast dat de groepering van de verbindingen Olbia-Rome en Olbia-Milaan enerzijds, en Alghero-Rome en Alghero-Milaan anderzijds, op ongeoorloofde wijze restrictief is en onverenigbaar is met de verordening.

(78) De Commissie is van mening dat de toepassing van gunsttarieven voor personen die in Sardinië geboren zijn, maar er niet wonen, onevenredig is en onverenigbaar is met de verordening.

(79) De Commissie twijfelt aan de noodzaak de ODV te doen geleden voor het geheel van de luchthavensystemen van Rome en Milaan, wat zij beschouwt als onevenredig met de beoogde doelstellingen, namelijk het waarborgen van de territoriale cohesie en de mobiliteit naar het vasteland. Gezien de verbintenis van de Italiaanse Republiek om decreet nr. 35 te wijzigen en de ODV niet langer op te leggen voor de luchthavens van Bergamo, Malpensa en Ciampino, gaat de Commissie niet verder met haar analyse, hoewel zij zich het recht voorbehoudt om op dit aspect terug te komen in het kader van de huidige en toekomstige ODV,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

*Artikel 1*

1. De Italiaanse Republiek kan voortgaan met de toepassing van de openbaredienstverplichtingen („ODV") als opgelegd bij decreet nr. 35 en nr. 36 van het ministerie van Infrastructuur en Vervoer van 29 december 2005 (gepubliceerd in de „Gazzetta Ufficiale della Republica Italiana" van 11 januari 2006) met betrekking tot in het totaal 16 routes tussen drie luchthavens van Sardinië en diverse nationale luchthavens op het Italiaanse vasteland en gepubliceerd respectievelijk op 24 maart 2006 (decreet nr. 35) en op 21 april 2006 (decreet nr. 36) in het *Publicatieblad van de Europese Unie*, in overeenstemming met artikel 4, lid 1, onder a), van Verordening (EEG) nr. 2408/92 betreffende de toegang van communautaire luchtvaartmaatschappijen tot intracommunautaire luchtroutes, evenwel met inachtneming van de volgende voorwaarden:

a) elke luchtvaartmaatschappij die voornemens is de ODV op een route in acht te nemen, moet de desbetreffende verbinding kunnen exploiteren, ongeacht het moment dat zij haar voornemen heeft aangekondigd om met haar dienstverlening te beginnen en ongeacht of deze aankondiging gebeurt binnen of na de in de Italiaanse decreten genoemde periode van 30 dagen;

b) aan de luchtvaartmaatschappijen geen looptijd voor de continuïteit van de diensten met inachtneming van de ODV wordt opgelegd die meer bedraagt dan één jaar;

c) de Italiaanse autoriteiten een nieuwe evaluatie maken van de noodzaak de ODV te blijven opleggen voor een bepaalde verbinding en het desbetreffende niveau van de aan elke maatschappij opgelegde verplichtingen te handhaven, vanaf het moment dat een nieuwe vervoerder de verbinding in kwestie begint te exploiteren of aanmeldt dit te zullen doen, en in ieder geval één keer per jaar;

d) de Italiaanse autoriteiten de luchtvaartmaatschappijen niet verhinderen om diensten te leveren op de verbindingen in kwestie die verder gaan dan de minimumeisen van de ODV op het gebied van frequenties en capaciteiten;

e) op de luchtvaartmaatschappijen niet de verplichting berust gunsttarieven aan te bieden aan personen die in Sardinië geboren zijn, maar er niet wonen;

f) de Italiaanse autoriteiten het recht om een route te exploiteren niet onderwerpen aan de voorwaarde ook een andere route tussen twee steden te exploiteren.

2. De Italiaanse Republiek stelt de Commissie uiterlijk op 1 augustus 2007 in kennis van de maatregelen die zij heeft genomen om deze beschikking ten uitvoer te leggen.

*Artikel 2*

Deze beschikking is gericht tot de Italiaanse Republiek.

Gedaan te Brussel, 23 april 2007.

*Voor de Commissie*
Jacques BARROT
*Vicevoorzitter*