KOMMISSIONENS BESLUTNING

af 3. marts 2005

med det formål at indlede en undersøgelse i henhold til artikel 4, stk. 3, i Rådets forordning (EØF) nr. 2408/92 om EF-luftfartsselskabers adgang til luftruter inden for Fællesskabet

(meddelt under nummer K(2005) 577)

(EØS-relevant tekst)

(2005/247/EF)

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER HAR —

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab,

under henvisning til Rådets forordning (EØF) nr. 2408/92 [1], særlig artikel 4, stk. 3, og

ud fra følgende betragtninger:

I. **Baggrund**

(1) Den 10. december 2004 anmodede Den Italienske Republik i henhold til artikel 4, stk. 1, litra a), i Rådets forordning (EØF) nr. 2408/92 Kommissionen om i *Den Europæiske Unions Tidende* at offentliggøre en forpligtelse til offentlig tjeneste vedrørende atten ruter mellem lufthavnene på Sardinien og de vigtigste nationale, italienske lufthavne [2].

(2) Hovedindholdet i denne forpligtelse er følgende:

— Den vedrører ruteflyvning på de følgende atten ruter:

— Alghero–Rom og Rom–Alghero

— Alghero–Milano og Milano–Alghero

— Alghero–Bologna og Bologna–Alghero

— Alghero–Torino og Torino–Alghero

— Alghero–Pisa og Pisa–Alghero

— Cagliari–Rom og Rom–Cagliari

— Cagliari–Milano og Milano–Cagliari

— Cagliari–Bologna og Bologna–Cagliari

— Cagliari–Torino og Torino–Cagliari

— Cagliari–Pisa og Pisa–Cagliari

— Cagliari–Verona og Verona–Cagliari

— Cagliari–Napoli og Napoli–Cagliari

— Cagliari–Palermo og Palermo–Cagliari

— Olbia–Rom og Rom–Olbia

— Olbia–Milano og Milano–Olbia

— Olbia–Bologna og Bologna–Olbia

— Olbia–Torino og Torino–Olbia

— Olbia–Verona og Verona–Olbia

— De atten ruter og forpligtelsen til offentlig tjeneste, der er indført for disse, udgør et samlet hele, som interesserede luftfartsselskaber skal acceptere uden nogen form for kompensation.

— Hvert enkelt luftfartsselskab (eller det primære luftfartsselskab), som påtager sig forpligtelserne til offentlig tjeneste, deponerer en endelig kaution som garanti for en korrekt gennemførelse og flyvningens kontinuitet på mindst 15 mio. EUR, og denne skal foreligge i form af en bankgaranti, som kan aktiveres ved den første anmodning, på mindst 5 mio. EUR og en forsikringsgaranti, som dækker det resterende beløb.

— Den mindste hyppighed pr. dag, flyvetider og tilbudt kapacitet for hver rute er beskrevet under overskriften »2. FORPLIGTELSE TIL OFFENTLIG TJENESTE« i forpligtelsen, som er offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* C 306 af 10. december 2004, som der direkte henvises til med henblik på nærværende beslutning.

[1] EFT L 240 af 24.8.1992, s. 8. Senest ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1882/2003 (EUT L 284 af 31.10.2003, s. 1).

[2] EUT C 306 af 10.12.2004, s. 6.

— De anvendte luftfartøjers mindste kapacitet er beskrevet under overskriften »3. ANVENDTE LUFTFARTØJER« i forpligtelsen, som er offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* C 306 af 10. december 2004, som der direkte henvises til med henblik på nærværende beslutning.

— Prisstrukturen på alle berørte ruter er beskrevet under overskriften »4. BILLETPRISER« i forpligtelsen, som er offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* C 306 af 10. december 2004, som der direkte henvises til med henblik på nærværende beslutning.

— I forpligtelsens pkt. 4.8 præciseres det i forbindelse med rabatpriserne, at de luftfartsselskaber, som driver de berørte ruter, er lovmæssigt forpligtet til at anvende de gunstige billetpriser (som anført under overskriften »4. Billetpriser«), bl.a. i forbindelse med følgende passagergrupper:

— Personer født på Sardinien, selvom de ikke bor på Sardinien

— Ægtefæller til og børn af personer, der er født på Sardinien.

— Forpligtelsen til offentlig tjeneste forventes at være gældende mellem den 1. januar 2005 og den 31. december 2007.

— De luftfartsselskaber, som har til hensigt at acceptere forpligtelsen til offentlig tjeneste, skal fremlægge deres formelle godkendelse for den italienske kompetente myndighed senest femten dage efter offentliggørelsen af forpligtelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*.

(3) Det bør bemærkes, at Den Italienske Republik forud for indførelsen af forpligtelsen til offentlig tjeneste ved denne beslutning havde indført en forpligtelse til offentlig tjeneste, der oprindeligt er offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* C 284 af 7. oktober 2000 [1] på seks ruter mellem lufthavnene på Sardinien og i Rom og Milano. I medfør af artikel 4, stk. 1, litra d), i forordning (EØF) nr. 2408/92 blev disse givet i udbud [2] for at udvælge luftfartsselskaber med henblik på at give disse eneret på beflyvningen af ruterne samt en finansiel kompensation.

(4) Følgende luftfartsselskaber fik tilladelse til at beflyve ruterne i overensstemmelse med forpligtelsen til offentlig tjeneste:

— Alitalia på ruten: Cagliari–Rom.

— Air One på ruterne: Cagliari–Milano, Alghero–Milano og Alghero-Rom.

— Merdiana på ruterne: Olbia–Rom og Olbia–Milano.

(5) Denne ordning blev erstattet af forpligtelsen, som er indført ved denne beslutning.

II. **Vigtige aspekter af retsreglerne for forpligtelsen til offentlig tjeneste**

(6) Retsreglerne for forpligtelser til offentlig tjeneste er fastlagt i forordning (EØF) nr. 2408/92, som har til formål at definere betingelserne for anvendelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser inden for luftfartssektoren.

(7) Forpligtelsen til offentlig tjeneste defineres som en undtagelse fra princippet i forordningen, hvori det hedder, at »Medmindre andet følger af denne forordning, tillader den (de) berørte medlemsstat(er) EF-luftfartsselskaber at udøve trafikrettigheder på ruter inden for Fællesskabet [3].

(8) Betingelserne for at kunne indføre en forpligtelse er fastsat i artikel 4. Denne fortolkes strengt under overholdelse af principperne om ikke-forskelsbehandling og proportionalitet. Den skal være behørigt begrundet ud fra kriterierne i denne artikel.

(9) Nærmere bestemt fastsættes det i retsreglerne om forpligtelse til offentlig tjeneste, at en medlemsstat kan indføre en forpligtelse vedrørende ruteflyvning til en lufthavn i et yderområde eller et udviklingsområde eller på en rute med ringe trafik til en regional lufthavn, hvis ruten betragtes som vital for den økonomiske udvikling i det område, hvor lufthavnen er beliggende, i det omfang det er nødvendigt for at sikre passende ruteflyvning på ruten i overensstemmelse med fastsatte krav med hensyn til kontinuitet, regelmæssighed, kapacitet og prisfastsættelse, som luftfartsselskaberne ikke ville have påtaget sig, hvis de alene skulle tilgodese deres kommercielle interesser.

(10) Om ruteflyvningen på en rute er passende, vurderes af medlemsstaterne på grundlag af almene hensyn, muligheden for at anvende andre transportformer og disse transportformers evne til at opfylde det pågældende transportbehov, og den samlede virkning af indsatsen fra alle luftfartsselskaber, der beflyver eller agter at beflyve ruten.

[1] EFT C 284 af 7.10.2000, s. 16. Ændret ved EFT C 49 af 15.2.2001, s. 2. Berigtiget ved EFT C 63 af 28.2.2001, s. 12.

[2] EFT C 51 af 16.2.2001, s. 22.

[3] Artikel 3, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 2408/92.«

(11) Der er fastsat en mekanisme med to faser i artikel 4: I en første fase (artikel 4, stk. 1, litra a)) indfører den berørte medlemsstat en forpligtelse til offentlig tjeneste på en eller flere ruter, og ruterne er åbne for alle EF-luftfartsselskaber, når blot de overholder de nævnte forpligtelser. Såfremt intet luftfartsselskab udtrykker ønske om at beflyve ruten i overensstemmelse med den forpligtelse til offentlig tjeneste, der gælder for ruten, kan medlemsstaten i en anden fase (artikel 4, stk. 1, litra d)) begrænse adgangen til denne rute til blot ét luftfartsselskab i en periode på indtil tre år, som kan forlænges. Luftfartsselskabet udvælges på grundlag af en udbudsrunde på fællesskabsplan. Det udvalgte luftfartsselskab kan derefter få udbetalt en finansiel ydelse for at opfylde forpligtelsen til offentlig tjeneste.

(12) Ifølge artikel 4, stk. 3, har Kommissionen beføjelse til at beslutte, om en indført forpligtelse til offentlig tjeneste fortsat skal gælde — beslutningen træffes på grundlag af en undersøgelse enten på anmodning af en medlemsstat eller på eget initiativ. Kommissionens beslutning meddeles Rådet og medlemsstaterne. Indbringer en medlemsstat beslutningen for Rådet, kan dette med kvalificeret flertal træffe anden afgørelse.

III. **Forhold, som rejser alvorlig tvivl om, hvorvidt den indførte forpligtelse til offentlig tjeneste mellem lufthavnene på Sardinien og de vigtigste nationale, italienske lufthavne er i overensstemmelse med artikel 4 i forordning (EØF) nr. 2408/92**

(13) I forordningens artikel 4, stk. 1, litra a), nævnes en række kumulative kriterier, som forpligtelser til offentlig tjeneste skal opfylde:

— Følgende type rute kan komme i betragtning: ruter til en lufthavn i et yderområde eller et udviklingsområde på dens område eller ruter med ringe trafik til en regional lufthavn på dens område.

— Det skal påvises, at hver rute er vital for den økonomiske udvikling i det område, hvor lufthavnen er beliggende.

— Det er vigtigt at overholde princippet om, at ruteflyvningen på en rute skal være passende, hvilket bl.a. vurderes ud fra, om der findes andre transportformer eller mulighed for alternative ruter.

(14) Derudover er forpligtelserne til offentlig tjeneste også underlagt de grundlæggende principper om proportionalitet og ikke-forskelsbehandling (se f.eks. Domstolens dom i sag C-205/99, Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Analir) m.fl. mod Administración General del Estado, Sml. 2001 I, s. 1271.

(15) I det foreliggende tilfælde indeholder den forpligtelse til offentlig tjeneste, der er offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* på Den Italienske Republiks anmodning, flere bestemmelser, som rejser alvorlig tvivl om, hvorvidt de er i overensstemmelse med forordningens artikel 4, og dette vil sandsynligvis medføre en uretmæssig begrænsning af udviklingen af de pågældende ruter. Det gælder især følgende forhold:

a) Der er ikke forelagt en nærmere redegørelse, hvori der med en økonomisk analyse af luftfartsmarkedet mellem Sardinien og det øvrige Italien gives en begrundelse for nødvendigheden af at indføre den nye forpligtelse samt dennes egnethed og proportionalitet i forhold til det mål, som søges opfyldt.

b) Der foreligger ingen opgørelse over resultaterne for de seks ruter af de tidligere indførte forpligtelser, som er taget med i den nye forpligtelse.

c) Det forekommer ikke indlysende, at de tolv yderligere ruter, som siden den 1. januar 2005 er omfattet af forpligtelsen til offentlig tjeneste, skulle være vitale for den økonomiske udvikling i de områder af Sardinien, hvor de pågældende lufthavne befinder sig; navnlig i betragtning af:

— De berørte ruters art.

— Der er ikke belæg for, at disse ruter skulle være vitale for den økonomiske udvikling i de områder af Sardinien, hvor de pågældende lufthavne befinder sig.

— Der findes andre luftruter, hvormed der kan sikres en passende og regelmæssig beflyvning af de berørte lufthavne, idet der findes et tilfredsstillende antal ruter mellem de vigtigste italienske tilslutningslufthavne og Sardinien.

d) Princippet om fri udveksling af tjenesteydelser indskrænkes i særlig grad af kravet om, at de interesserede luftfartsselskaber skal beflyve de atten ruter omfattet af forpligtelsen som et samlet hele. Dette krav forekommer at være i modstrid med principperne om proportionalitet og ikke-forskelsbehandling af følgende årsager:

— Der er ikke belæg for, at sammenlægningen af alle disse ruter skulle være vital for den økonomiske udvikling i de områder af Sardinien, hvor de pågældende lufthavne befinder sig.

— Den uberettigede risiko for forskelsbehandling af luftfartsselskaber, hvoraf alene de største har mulighed for at operere på disse vilkår.

— Derudover gør en sådan forpligtelse det tilsyneladende vanskeligere for den medlemsstat, som indfører forpligtelsen til offentlig tjeneste, at opfylde kravet om i sin vurdering at tage hensyn til den samlede virkning af indsatsen fra alle luftfartsselskaber, der beflyver eller agter at beflyve de pågældende ruter [1].

I det konkrete tilfælde ønsker de italienske myndigheder tilsyneladende at lade de atten ruter være omfattet af en samlet forpligtelse til at finansiere driftsunderskuddet på ruter med ringe trafik med det forventede overskud fra driften af de større ruter. En sådan krydssubsidiering falder uden for målet med artikel 4 i forordning (EØF) nr. 2408/92.

e) Kravet om at tilvejebringe en ekstraordinært høj kaution kan ligeledes medføre en uberettiget forskelsbehandling mellem luftfartsselskaber, idet kun de største blandt disse har mulighed for at tilbyde sådanne garantier.

f) De meget korte frister — femten dage fra offentliggørelsen af forpligtelsen i *Den Europæiske Unions Tidende* — der gives luftfartsselskaberne til at acceptere forpligtelsen til offentlig tjeneste, og toogtyve dage for at indlede beflyvningen (den 1. januar 2005) — kunne skabe en uberettiget forskelsbehandling af luftfartsselskaberne. I praksis forekommer det umuligt for et luftfartsselskab, som ikke allerede er etableret på ruterne til Sardinien, at gennemføre de juridiske og administrative procedurer og tilvejebringe de nødvendige ressourcer til at gennemføre en sådan beflyvning inden for de krævede frister.

g) Kravet i forpligtelsens pkt. 4.8 om at tilbyde rabatpriser til passagerer alene på grund af deres fødested (i dette tilfælde på Sardinien), eller alene på grund af, at de er i familie med sådanne personer, kan i praksis opfattes som en ulovlig forskelsbehandling på grund af nationalitet (se eksempelvis sag C-338/01, Kommissionen mod Italien, Sml. 2003 I, s. 721).

IV. **Procedure**

(16) Trods det, at Kommissionen gentagne gange henledte de italienske myndigheders opmærksomhed på de mange problematiske forhold og udtrykte tvivl om, hvorvidt forpligtelsen til offentlig tjeneste opfylder artikel 4 i forordning (EØF) nr. 2408/92, besluttede Den Italienske Republik at offentliggøre den.

(17) Efter offentliggørelsen har flere interesserede parter kontaktet Kommissionen for uformelt at tilkendegive deres betænkeligheder ved den forskelsbehandling og manglende proportionalitet, der kendetegner forpligtelsen til offentlig tjeneste. Desuden har en part, som anmoder om at være anonym, indbragt en klage over for Kommissionen med henblik på at anfægte lovligheden af disse forpligtelser.

(18) I lyset af de ovennævnte forhold og i medfør af artikel 4, stk. 3, i forordning (EØF) nr. 2408/92 kan Kommissionen indlede en undersøgelse af, om udviklingen på en eller flere af de berørte ruter begrænses i urimelig grad af indførelsen af forpligtelsen til offentlig tjeneste, for at kunne beslutte, om indførelsen af den nævnte forpligtelse fortsat skal gælde for de berørte ruter —

VEDTAGET FØLGENDE BESLUTNING:

Artikel 1

Kommissionen beslutter at indlede undersøgelsen i henhold til artikel 4, stk. 3, i forordning (EØF) nr. 2408/92 for at konstatere, om indførelsen af forpligtelsen til offentlig tjeneste mellem lufthavnene på Sardinien og de vigtigste nationale, italienske lufthavne, som er offentliggjort på anmodning af Den Italienske Republik i *Den Europæiske Unions Tidende* C 306 af 10. december 2004, fortsat skal gælde for disse ruter.

Artikel 2

1. Inden en måned efter meddelelsen af denne beslutning forelægger Den Italienske Republik Kommissionen alle de oplysninger, som er nødvendige for at kunne undersøge, om den i artikel 1 nævnte forpligtelse til offentlig tjeneste er i overensstemmelse med artikel 4 i forordning (EØF) nr. 2408/92.

2. Blandt andet forelægges følgende:

— En juridisk analyse af konsekvenserne for alle EF-luftfartsselskabers udnyttelse af trafikrettigheder på ruter omfattet af forpligtelsen til offentlig tjeneste, der er offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* C 306 af 10. december 2004, såfremt disse forpligtelser opfyldes i praksis.

— Det skal bl.a. præciseres, om de italienske myndigheder havde til hensigt at give det eller de luftfartsselskaber, som formelt har accepteret forpligtelsen, eneret til at beflyve de atten ruter.

[1] Artikel 4, stk. 1, litra b), nr. iv), i forordning (EØF) nr. 2408/92.

— En juridisk analyse med baggrund i fællesskabsretten, hvor der gives en begrundelse for de forskellige betingelser i forpligtelsen til offentlig tjeneste offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* C 306 af 10. december 2004.

— En begrundelse for at indføre rabatpriser alene til fordel for »personer født på Sardinien, selvom de ikke bor på Sardinien« og »ægtefæller til og børn af personer født på Sardinien«.

— En udførlig gennemgang af gennemførelsen af den forpligtelse til offentlig tjeneste, som er offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* C 284 af 7. oktober 2000.

— En detaljeret analyse af de økonomiske forbindelser mellem regionerne på Sardinien og i resten af Italien omkring de lufthavne, som er omfattet af forpligtelsen til offentlig tjeneste, der er offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* C 306 af 10. december 2004.

— En detaljeret analyse af de ruteflyvninger, som p.t. tilbydes mellem de lufthavne på Sardinien og i resten af Italien, der er omfattet af forpligtelsen til offentlig tjeneste, som er offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* C 306 af 10. december 2004, herunder også udbuddet af indirekte flyafgange.

— En detaljeret analyse af mulighederne for at benytte andre transportformer og disse transportformers kapacitet med henblik på at opfylde transportbehovet.

— En analyse af den aktuelle efterspørgsel efter flyvninger på hver rute, som er omfattet af denne forpligtelse.

— En præcis beskrivelse af den nødvendige rejsetid og kravene til afgange for med vejtransport at forbinde de sardinske lufthavne, som er omfattet af denne forpligtelse.

— En beskrivelse af, i hvilket omfang disse forpligtelser er opfyldt på dagen for meddelelsen af denne beslutning og angivelse af det eller de luftfartsselskaber, som driver ruterne.

— Driftsprognoser (passagerer, gods, finansielle prognoser osv.) fra luftfartsselskabet eller luftfartsselskaberne.

— Eventuelle søgsmål, som måtte være indbragt for de nationale retsinstanser på dagen for meddelelsen af denne beslutning, og de juridiske forhold vedrørende indførelsen af forpligtelsen til offentlig tjeneste.

Artikel 3

1. Denne beslutning er rettet til Den Italienske Republik.

2. Denne beslutnings dispositive del offentliggøres i *Den Europæiske Unions Tidende*.

Udfærdiget i Bruxelles, den 3. marts 2005.

På Kommissionens vegne

Jacques BARROT

Næstformand