ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION

vom 3. März 2005

betreffend die Einleitung der Untersuchung gemäß Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 des Rates über den Zugang von Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft zu Strecken des innergemeinschaftlichen Flugverkehrs

(Bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2005) 577)

(Text von Bedeutung für den EWR)

(2005/247/EG)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft,

gestützt auf die Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 des Rates [1], insbesondere auf Artikel 4 Absatz 3,

in Erwägung nachstehender Gründe:

I. **Sachverhalt**

(1) Am 10. Dezember 2004 hat die italienische Regierung gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a) der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 die Kommission ersucht, gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen für 18 Strecken zwischen sardischen Flughäfen und den wichtigsten nationalen Flughäfen Italiens im *Amtsblatt der Europäischen Union* zu veröffentlichen [2].

(2) Die Verpflichtungen weisen folgenden Hauptmerkmale auf:

— Sie betreffen folgende 18 Flugstrecken:

— Alghero–Rom und Rom–Alghero,

— Alghero–Mailand und Mailand–Alghero,

— Alghero–Bologna und Bologna–Alghero,

— Alghero–Turin und Turin–Alghero,

— Alghero–Pisa und Pisa–Alghero,

— Cagliari–Rom und Rom–Cagliari,

— Cagliari–Mailand und Mailand–Cagliari,

— Cagliari–Bologna und Bologna–Cagliari,

— Cagliari–Turin und Turin–Cagliari,

— Cagliari–Pisa und Pisa–Cagliari,

— Cagliari–Verona und Verona–Cagliari,

— Cagliari–Neapel und Neapel–Cagliari,

— Cagliari–Palermo und Palermo–Cagliari,

— Olbia–Rom und Rom–Olbia,

— Olbia–Mailand und Mailand–Olbia,

— Olbia–Bologna und Bologna–Olbia,

— Olbia–Turin und Turin–Olbia,

— Olbia–Verona und Verona–Olbia.

— Alle 18 genannten Strecken und die für sie auferlegten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen sind ein ganzes Paket, das vollständig von den interessierten Luftfahrtunternehmen ohne Ausgleich, gleich welcher Art oder welchen Ursprungs, akzeptiert werden muss.

— Jedes einzelne Luftfahrtunternehmen (oder auftraggebende Luftfahrtunternehmen), das die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen akzeptiert, hat eine Leistungsgarantie zur Gewährleistung der ordnungsgemäßen Ausführung und Kontinuität des Flugbetriebs in Höhe von mindestens 15 Mio. EUR zu übernehmen. Sie wird in Form einer auf erste Anforderung zahlbaren Bankgarantie in Höhe von mindestens 5 Mio. EUR sowie durch eine Versicherungsgarantie für den Restbetrag geleistet.

— Die Mindestanzahl der Frequenzen, die Flugpläne und die angebotene Kapazität für jede Strecke sind unter „2. GEMEINWIRTSCHAFTLICHE VERPFLICHTUNGEN" der Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* C 306 vom 10. Dezember 2004 erläutert, auf die für die Zwecke dieser Entscheidung ausdrücklich Bezug genommen wird.

[1] ABl. L 240 vom 24.8.1992, S. 8. Verordnung zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1882/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 284 vom 31.10.2003, S. 1).

[2] ABl. C 306 vom 10.12.2004, S. 6.

— Die Mindestkapazitäten der eingesetzten Flugzeuge sind unter „3. ZU BENUTZENDE FLUGZEUGE“ der Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* C 306 vom 10. Dezember 2004 erläutert, auf die für die Zwecke dieser Entscheidung ausdrücklich Bezug genommen wird.

— Die Tarifstruktur für alle betreffenden Strecken ist unter „4. TARIFE“ der Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* C 306 vom 10. Dezember 2004 erläutert, auf die für die Zwecke dieser Entscheidung ausdrücklich Bezug genommen wird.

— Hinsichtlich vergünstigter Tarife ist unter Ziffer 4.8 präzisiert, dass die auf den betreffenden Strecken tätigen Unternehmen gesetzlich verpflichtet sind, vor allem auf folgende Gruppen von Fluggästen vergünstigte Tarife (präzisiert unter „Tarife“) anzuwenden:

  — auf Sardinien geborene Personen, auch wenn sie dort nicht wohnhaft sind,

  — Ehepartner und Kinder von auf Sardinien geborenen Personen.

— Die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen sollen vom 1. Januar 2005 bis 31. Dezember 2007 gelten.

— Die Luftfahrtunternehmen, die die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen akzeptieren möchten, haben binnen 15 Tagen nach Veröffentlichung der Auferlegung dieser Verpflichtungen im *Amtsblatt der Europäischen Union* der zuständigen italienischen Behörde die förmliche Annahme mitzuteilen.

(3) Vor der Auferlegung der in dieser Entscheidung genannten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen hatte die Republik Italien erstmals im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* C 284 vom 7. Oktober 2000 [1] veröffentlichte gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen für sechs Strecken zwischen sardischen Flughäfen und den Flughäfen von Rom und Mailand auferlegt. Gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe d der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 waren sie Gegenstand einer Ausschreibung [2] zur Auswahl der Luftfahrtunternehmen, die die Genehmigung zur ausschließlichen Bedienung dieser Strecken mit finanziellem Ausgleich erhalten sollten.

(4) Damals erhielten folgende Luftfahrtunternehmen die Genehmigung zur Durchführung des Flugverkehrs unter Beachtung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen:

— Alitalia auf der Strecke Cagliari–Rom,

— Air One auf den Strecken Cagliari–Mailand, Alghero–Mailand und Alghero–Rom,

— Merdiana auf den Strecken Olbia–Rom und Olbia–Mailand.

(5) Diese Regelung wurde ersetzt durch die Auferlegung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen, die Gegenstand dieser Entscheidung ist.

II. **Grundlegende Bestandteile des Rechts der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen**

(6) Die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen sind durch die Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 rechtlich geregelt, in der die Bedingungen für die Anwendung des Grundsatzes der Dienstleistungsfreiheit im Luftverkehrssektor festgelegt sind.

(7) Die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen sind definiert als Ausnahme vom Grundsatz der Verordnung, dem zufolge „Vorbehaltlich dieser Verordnung (…) Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft von den betroffenen Mitgliedstaaten die Genehmigung erteilt (wird), Verkehrsrechte auf Strecken in der Gemeinschaft auszuüben“ [3].

(8) Die Bedingungen für ihre Auferlegung sind in Artikel 4 festgelegt. Sie werden streng und unter Einhaltung der Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Verhältnismäßigkeit ausgelegt. Sie müssen auf der Grundlage der in diesem Artikel genannten Kriterien angemessen gerechtfertigt sein.

(9) Danach kann ein Mitgliedstaat gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen im Linienflugverkehr zu einem Flughafen, der ein Rand- oder Entwicklungsgebiet bedient, oder auf einer wenig frequentierten Strecke zu einem Regionalflughafen, wobei die jeweilige Strecke für die wirtschaftliche Entwicklung des Gebiets, in dem der Flughafen liegt, als unabdingbar gilt, auferlegen, sofern diese Verpflichtungen erforderlich sind, damit der Flugverkehr auf der betreffenden Strecke in Bezug auf Kontinuität, Regelmäßigkeit, Kapazität und Preisgestaltung festen Standards genügt, die das Luftfahrtunternehmen unter rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht einhalten würde.

(10) Die Angemessenheit der Linienflugdienste wird von den Mitgliedstaaten bewertet unter Berücksichtigung des öffentlichen Interesses, der Möglichkeit, auf andere Verkehrsarten zurückzugreifen, der Kapazität dieser Verkehrsarten im Hinblick auf den Bedarf sowie des Angebots aller Luftfahrtunternehmen zusammen, die diese Strecke bedienen oder zu bedienen beabsichtigen.

[1] ABl. C 284 vom 7.10.2000, S. 16. Änderung im ABl. C 49 vom 15.2.2001, S. 2. Berichtigung im ABl. C 63 vom 28.2.2001, S. 12.
[2] ABl. C 51 vom 16.2.2001, S. 22.
[3] Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92.

(11) Artikel 4 sieht zwei Phasen vor: In der ersten Phase (Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a)) erlegt der betreffende Mitgliedstaat die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen für eine oder mehrere Strecken auf, deren Bedienung allen Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft offen steht, sofern sie die genannten Verpflichtungen einhalten. Ist kein Luftfahrtunternehmen bereit, die Strecke entsprechend den bestehenden gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen zu bedienen, so kann der Mitgliedstaat in eine zweite Phase eintreten (Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe d), in der der Zugang zu dieser Strecke für die Dauer von bis zu drei Jahren (kann verlängert werden) einem einzigen Luftfahrtunternehmen vorbehalten bleibt. Dieses Luftfahrtunternehmen wird im Rahmen einer Ausschreibung der Gemeinschaft ausgewählt. Das benannte Luftfahrtunternehmen kann einen finanziellen Ausgleich für die Bedienung der Strecke unter Einhaltung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen erhalten.

(12) Gemäß Artikel 4 Absatz 3 kann die Kommission nach einer auf Antrag eines Mitgliedstaats oder auf eigene Initiative durchgeführten Untersuchung entscheiden, ob die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen weiterhin gelten sollen. Die Entscheidung der Kommission wird dem Rat und den Mitgliedstaaten mitgeteilt. Der Rat kann, wenn er von einem Mitgliedstaat befasst wird, mit qualifizierter Mehrheit anders entscheiden.

III. **Faktoren, die geeignet sind, ernsthaften Zweifel daran zu wecken, dass die auf Strecken zwischen sardischen Flughäfen und den wichtigsten nationalen Flughäfen Italiens auferlegten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen mit Artikel 4 der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 konform sind**

(13) In Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a werden eine Reihe von Kriterien genannt, denen die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen entsprechen müssen:

— die Art der in Betracht kommenden Strecken: Es handelt sich um Strecken zu einem Flughafen, der ein Rand- oder Entwicklungsgebiet seines Hoheitsgebiet bedient, oder Strecken auf einer wenig frequentierten Strecke zu einem Regionalflughafen seines Hoheitsgebiets;

— die Unabdingbarkeit jeder Strecke für die wirtschaftliche Entwicklung des Gebiets, in dem der Flughafen liegt, ist nachzuweisen;

— der Grundsatz der Angemessenheit, der insbesondere im Hinblick auf das Vorhandensein anderer Verkehrsarten oder möglicher Ersatzstrecken bewertet wird, muss beachtet werden.

(14) Außerdem müssen die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen die Grundprinzipien der Verhältnismäßigkeit und Nichtdiskriminierung einhalten (siehe beispielsweise die Rechtssache C-205/99, Analir, Slg. 2001, S. I-01271).

(15) Im Beispielsfall enthalten die auf Antrag der Republik Italien im Amtsblatt veröffentlichten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen mehrere Bestimmungen, die ernsthaften Zweifel daran wecken, ob diese Verpflichtungen mit Artikel 4 der Verordnung vereinbar sind und möglicherweise eine unvertretbare Einschränkung des Zugangs zu den betreffenden Strecken mit sich bringen; vor allem:

a) Es wurde keine detaillierte, auf einer wirtschaftlichen Analyse des Luftverkehrsmarktes zwischen Sardinien und dem übrigen Italien beruhende Erklärung vorgelegt, durch die die Notwendigkeit der erneuten Auferlegung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen, ihre Angemessenheit und Verhältnismäßigkeit in Bezug auf das angestrebte Ziel gerechtfertigt werden.

b) Für die sechs Strecken, für die bereits gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen auferlegt waren, die erneuert worden sind, wurde keine Bilanz gezogen.

c) Es ist nicht offenkundig, dass die zwölf seit 1. Januar 2005 zusätzlich von der Auferlegung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betroffenen Strecken unabdingbar für die wirtschaftliche Entwicklung der sardischen Gebiete sind, in denen sich die betreffenden Flughäfen befinden; dies betrifft vor allem:

— die Art der betreffenden Strecken;

— die nicht belegte Unabdingbarkeit dieser Strecken für die wirtschaftliche Entwicklung der sardischen Gebiete, in denen sich die betreffenden Flughäfen befinden;

— das Bestehen von Ersatzstrecken, die eine angemessene und ununterbrochene Bedienung der betreffenden Flughäfen über die mit Sardinien in zufrieden stellender Weise verbundenen wichtigsten italienischen Luftkreuze sicherstellen.

d) Die den interessierten Luftfahrtunternehmen auferlegte Verpflichtung, alle 18 von den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen betroffenen Strecken als Paket zu bedienen, stellt eine besonders starke Einschränkung des Grundsatzes der Dienstleistungsfreiheit dar. Sie steht im Gegensatz zu den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und der Diskriminierungsfreiheit; dies betrifft vor allem:

— die nicht belegte Unabdingbarkeit der Zusammenfassung aller Strecken für die wirtschaftliche Entwicklung der sardischen Gebiete, in denen sich die betreffenden Flughäfen befinden;

— das Risiko einer ungerechtfertigten Diskriminierung zwischen Luftfahrtunternehmen, von denen nur die zwei größten über die Mittel zur Bedienung der Strecken unter diesen Bedingungen verfügen;

— darüber hinaus steht eine solche Verpflichtung im Gegensatz dazu, dass der Mitgliedstaat, der die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen auferlegt, bei seiner Einschätzung das Angebot aller Luftfahrtunternehmen zusammen, die diese Strecken [1] bedienen oder zu bedienen beabsichtigen, berücksichtigen soll.

In der Tat hat es den Anschein, dass die italienischen Behörden die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen für alle 18 Strecken zusammen auferlegen wollten, um Verluste bei der Bedienung der wenig frequentierten Strecken durch die erwarteten Gewinne bei der Bedienung der wichtigsten Strecken zu finanzieren. Eine solche Quersubventionierung steht im Widerspruch zum Ziel des Artikels 4 der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92.

e) Auch die Verpflichtung zur Hinterlegung einer besonders hohen Garantie stellt eine ungerechtfertigte Diskriminierung unter den interessierten Luftfahrtunternehmen dar, da nur die größten in der Lage sein werden, eine solche Garantie zu leisten.

f) Die sehr kurzen Fristen von 15 Tagen nach Veröffentlichung der Auferlegung dieser Verpflichtungen im *Amtsblatt der Europäischen Union*, innerhalb deren sich die interessierten Luftfahrtunternehmen zur Einhaltung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen verpflichten müssen, und 22 Tagen bis zur Aufnahme der Flugdienste (am 1. Januar 2005) stellen eine ungerechtfertigte Diskriminierung dar. Nach Lage des Sachverhalts erscheint es unmöglich, dass ein Luftfahrtunternehmen, das noch keine Strecken nach Sardinien bedient, innerhalb dieser Fristen die erforderlichen rechtlichen und verwaltungstechnischen Formalitäten erledigen und die zur Bedienung der Strecken erforderlichen Ressourcen mobilisieren kann.

g) Die unter Ziffer 4.8 genannte Verpflichtung, Fluggästen allein wegen ihres Geburtsorts (in diesem Fall auf Sardinien) oder wegen familiärer Bindungen zu solchen Personen vergünstigte Tarife anzubieten, kann wie eine ungerechtfertigte Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit erscheinen (siehe beispielsweise die Rechtssache C-338/01, Kommission gegen Italien, Slg. 2003, S. I-00721).

IV. **Verfahren**

(16) Trotz mehrfacher Aufforderung durch die Kommissionsdienststellen, die italienischen Behörden auf zahlreiche Probleme aufmerksam gemacht und ihre Zweifel an der Vereinbarkeit der auferlegten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen mit der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 zum Ausdruck gebracht haben, hat die Republik Italien beschlossen, diese zu veröffentlichen.

(17) Seit der Veröffentlichung haben mehrere interessierte Parteien bei der Kommission informell ihre Besorgnis über den unverhältnismäßigen und diskriminierenden Charakter der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen zum Ausdruck gebracht. Außerdem wurde bei der Kommission eine Beschwerde zur Anfechtung der Rechtmäßigkeit dieser Verpflichtungen eingelegt; der Beschwerdeführer hat um Anonymität ersucht.

(18) Angesichts der vorstehenden Ausführungen und gemäß Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 vom 23. Juli 1992 kann die Kommission eine Untersuchung einleiten um festzustellen, ob der Zugang zu einer oder mehreren Strecken in unvertretbarer Weise durch diese Verpflichtungen eingeschränkt wird, und um zu entscheiden, ob die genannten Verpflichtungen für diese Strecken weiter gelten dürfen —

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Die Kommission entscheidet, die Untersuchung gemäß Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 einzuleiten, um festzustellen, ob die auf Ersuchen der Republik Italien im *Amtsblatt der Europäischen Union* C 306 vom 10. Dezember 2004 veröffentliche Auferlegung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen zwischen den sardischen Flughäfen und den wichtigsten nationalen Flughäfen Italiens weiterhin gelten soll.

Artikel 2

(1) Die Republik Italien hat der Kommission binnen einem Monats nach Bekanntgabe dieser Entscheidung alle zur Prüfung der Konformität der in Artikel 1 genannten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen mit Artikel 4 der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 erforderlichen Angaben zu übermitteln.

(2) Insbesondere sind zu übermitteln:

— die rechtliche Analyse der Auswirkungen auf die Ausübung der Verkehrsrechte auf den Strecken, für die die im *Amtsblatt der Europäischen Union* C 306 vom 10. Dezember 2004 veröffentlichten gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen gelten, durch europäische Luftfahrtunternehmen, für den Fall, dass diese Verpflichtungen tatsächlich eingehalten werden;

— vor allem ist klarzustellen, ob die italienischen Behörden beabsichtigt haben, damit ein ausschließliches Recht zur Bedienung der 18 Strecken zum Nutzen des Luftfahrtunternehmens oder der Luftfahrtunternehmen zu schaffen, das/die die Verpflichtungen förmlich akzeptiert/akzeptieren;

[1] Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer iv der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92.

— die rechtliche Analyse in Bezug auf das Gemeinschaftsrecht, durch die die verschiedenen Bedingungen der im Amtsblatt C 306 vom 10. Dezember 2004 veröffentlichten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen gerechtfertigt sind;

— die Gründe für die Auferlegung vergünstigter Tarife nur zugunsten von „auf Sardinien geborenen Personen, auch wenn sie dort nicht wohnhaft sind, sowie Ehepartnern und Kindern von auf Sardinien geborenen Personen";

— eine ausführliche Bilanz der Anwendung der im *Amtsblatt der Europäischen Union* C 284 vom 7. Oktober 2000 veröffentlichten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen;

— eine ausführliche Analyse der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den Gebieten Sardiniens und den Gebieten im übrigen Italien, in denen sich die von den im Amtsblatt C 306 vom 10. Dezember 2004 veröffentlichten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen betroffenen Flughäfen befinden;

— eine ausführliche Analyse des derzeitigen Luftverkehrsangebots zwischen den sardischen Flughäfen und den Flughäfen im übrigen Italien, die von den im Amtsblatt C 306 vom 10. Dezember 2004 veröffentlichten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen betroffen sind, einschließlich der Direktflüge;

— eine ausführliche Analyse der Möglichkeit, auf andere Verkehrsarten zurückzugreifen, sowie der Kapazität dieser Verkehrsarten angesichts des bestehenden Bedarfs;

— eine Analyse der derzeitigen Luftverkehrsnachfrage für jede Strecke, für die die Verpflichtungen gelten;

— eine genaue Beschreibung der erforderlichen Fahrzeit und der Bedingungen für die Frequenzen, um die von den Verpflichtungen betroffenen sardischen Flughäfen durch Straßen zu verbinden;

— eine Beschreibung der am Tag der Bekanntmachung dieser Entscheidung herrschenden Lage in Bezug auf die Anwendung dieser Verpflichtungen und die Identität des oder der die Flugdienste durchführenden Luftfahrtunternehmen(s);

— die von dem oder den Luftfahrtunternehmen mitgeteilten voraussichtlichen Flugdienste (Personenverkehr, Fracht, Finanzielle Vorausschau usw.);

— die am Tag der Bekanntmachung dieser Entscheidung eventuell bei den nationalen Gerichten anhängigen Klagen und die Rechtslage der Auferlegung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen.

Artikel 3

(1) Diese Entscheidung ist an die Italienische Republik gerichtet.

(2) Der verfügende Teil dieser Entscheidung wird im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht.

Brüssel, den 3. März 2005

Für die Kommission

Jacques BARROT

Vizepräsident