KOMISSION PÄÄTÖS,

tehty 3 päivänä maaliskuuta 2005,

yhteisön lentoliikenteen harjoittajien pääsystä yhteisön sisäisen lentoliikenteen reiteille annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2408/92 4 artiklan 3 kohdan mukaisen selvityksen käynnistämisestä

(tiedoksiannettu numerolla K(2005) 577)

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

(2005/247/EY)

EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO, joka

ottaa huomioon Euroopan yhteisön perustamissopimuksen,

ottaa huomioon neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2408/92 [1] ja erityisesti sen 4 artiklan 3 kohdan,

sekä katsoo seuraavaa:

I **Asiaselostus**

(1) Italian tasavalta esitti asetuksen (ETY) N:o 2408/92 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti 10 päivänä joulukuuta 2004 komissiolle pyynnön julkaista *Euroopan unionin virallisessa lehdessä* ilmoitus julkisen palvelun velvoitteen asettamisesta 18 reitille Sardinian lentoasemien ja tärkeimpien kansallisten lentoasemien välillä [2].

(2) Asetettu julkisen palvelun velvoite on pääpiirteissään seuraavanlainen:

— Se koskee seuraavia 18:aa lentoreittiä:

— Alghero–Rooma ja Rooma–Alghero,

— Alghero–Milano ja Milano–Alghero,

— Alghero–Bologna ja Bologna–Alghero,

— Alghero–Torino ja Torino–Alghero,

— Alghero–Pisa ja Pisa–Alghero,

— Cagliari–Rooma ja Rooma–Cagliari,

— Cagliari–Milano ja Milano–Cagliari,

— Cagliari–Bologna ja Bologna–Cagliari,

— Cagliari–Torino ja Torino–Cagliari,

— Cagliari–Pisa ja Pisa–Cagliari,

— Cagliari–Verona ja Verona–Cagliari,

— Cagliari–Napoli ja Napoli–Cagliari,

— Cagliari–Palermo ja Palermo–Cagliari,

— Olbia–Rooma ja Rooma–Olbia,

— Olbia–Milano ja Milano–Olbia,

— Olbia–Bologna ja Bologna–Olbia,

— Olbia–Torino ja Torino–Olbia,

— Olbia–Verona ja Verona–Olbia.

— Kaikki edellä mainitut 18 reittiä ja niille kullekin asetettu julkisen palvelun velvoite muodostavat yhden kokonaisuuden, joka liikennöinnistä kiinnostuneiden lentoliikenteen harjoittajien on hyväksyttävä täydellisesti ja kokonaan ilman erityistä korvausta korvauksen luonteesta tai alkuperästä riippumatta.

— Jokaisen yksittäisen lentoliikenteen harjoittajan (tai pääasiallisen lentoliikenteen harjoittajan), joka hyväksyy julkisen palvelun velvoitteen, on annettava vakuus, jolla taataan palvelun asianmukainen suorittaminen ja jatkuminen. Kyseisen vakuuden määrän on oltava vähintään 15 miljoonaa euroa ja sillä on vaadittaessa maksettava vähintään viiden miljoonan euron pankkitakuu, ja jäljelle jäävä summa on katettava vakuutuksella.

— Lentojen vähimmäismäärät, aikataulut ja tarjottava kapasiteetti määritellään julkisen palvelun velvoitteen asettamista koskevan ilmoituksen (*Euroopan unionin virallinen lehti* C 306, 10.12.2004) kohdassa 2 ”JULKISEN PALVELUN VELVOITTEET”, johon tässä päätöksessä erityisesti viitataan.

[1] EYVL L 240, 24.8.1992, s. 8. Asetus sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1882/2003 (EUVL L 284, 31.10.2003, s. 1).

[2] EUVL C 306, 10.12.2004, s. 6.

— Käytettävien ilma-alusten vähimmäiskapasiteetti määritellään ilmoituksen (*Euroopan unionin virallinen lehti* C 306, 10.12.2004) kohdassa 3 ”KÄYTETTÄVÄ LENTOKONE”, johon tässä päätöksessä erityisesti viitataan.

— Lentolippujen hinnoittelurakenne kaikilla kyseisillä reiteillä määritellään ilmoituksen (*Euroopan unionin virallinen lehti* C 306, 10.12.2004) kohdassa 4 ”MATKALIPUT”, johon tässä päätöksessä erityisesti viitataan.

— Edullisten erikoishintojen osalta julkisen palvelun velvoitetta koskevan ilmoituksen kohdassa 4.8 täsmennetään, että kyseisillä reiteillä liikennöivillä lentoliikenteen harjoittajilla on lakisääteinen velvollisuus käyttää edullisia erikoishintoja (jotka on määritelty kohdassa 4 ”Matkaliput”) seuraaville matkustajaryhmille:

— Sardiniassa syntyneet henkilöt, vaikka he eivät asuisikaan Sardiniassa,

— Sardiniassa syntyneiden aviopuolisot ja lapset.

— Kyseisen ilmoituksen mukaan julkisen palvelun velvoite on voimassa 1 päivän tammikuuta 2005 ja 31 päivän joulukuuta 2007 välisenä aikana.

— Lentoliikenteen harjoittajien, joiden aikomuksena on hyväksyä julkisen palvelun velvoite, on esitettävä 15 päivän sisällä siitä, kun velvoitteen käyttöönottoa käsittelevä ilmoitus on julkaistu *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*, virallinen hyväksyntä Italian toimivaltaiselle viranomaiselle.

(3) On huomattava, että jo ennen tämän päätöksen kohteena olevan julkisen palvelun velvoitteen asettamista Italian tasavalta oli asettanut julkisen palvelun velvoitteen kuudelle reitille Sardinian, Rooman ja Milanon lentoasemien välillä. Tätä koskeva ilmoitus julkaistiin alun alkaen 7 päivänä lokakuuta 2000 *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* C 284 [1]. Asetuksen (ETY) N:o 2408/92 4 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaisesti reiteistä järjestettiin tarjouskilpailu [2] sellaisten liikenteenharjoittajien valitsemiseksi, jotka saisivat yksinoikeuden reiteillä ja joille maksettaisiin liikennöinnistä korvausta.

(4) Julkisen palvelun velvoitteen mukaista liikennettä valittiin hoitamaan seuraavat lentoliikenteen harjoittajat:

— Alitalia reitillä Cagliari–Rooma,

— Air One reiteillä Cagliari–Milano, Alghero–Milano ja Alghero–Rooma,

— Merdiana reiteillä Olbia–Rooma ja Olbia–Milano.

(5) Tämä liikennöintijärjestely muutettiin julkisen palvelun velvoitetta koskevalla ilmoituksella, jota tämä päätös koskee.

II **Julkisen palvelun velvoitetta koskeva oikeudellinen järjestelmä**

(6) Julkisen palvelun velvoitetta koskevasta oikeudellisesta järjestelmästä säädetään asetuksella (ETY) N:o 2408/92, jonka tavoitteena on määritellä palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen soveltamiseen liittyvät edellytykset ilmailualalla.

(7) Julkisen palvelun velvoite voidaan nähdä poikkeuksena asetuksessa lausuttuun periaatteeseen, jonka mukaan ”jollei tässä asetuksessa toisin säädetä, jäsenvaltioiden on sallittava yhteisössä toimivien lentoliikenteen harjoittajien käyttää liikenneoikeuksia yhteisön sisäisillä reiteillä” [3].

(8) Julkisen palvelun velvoitteen asettamisen edellytykset on määritelty asetuksen 4 artiklassa. Niitä tulkitaan tiukasti ja noudattaen syrjimättömyyden ja oikeasuhteisuuden periaatteita. Velvoitteelle on esitettävä riittävät perustelut edellä mainitussa artiklassa esitettyjen edellytysten mukaisesti.

(9) Julkisen palvelun velvoitetta koskevan oikeudellisen järjestelmän mukaisesti jäsenvaltio voi alueellaan asettaa tällaisen velvoitteen syrjäistä tai kehitysaluetta palvelevalle lentoasemalle suuntautuvalle säännölliselle lentoliikenteelle, tai kyseisen jäsenvaltion alueella sijaitsevalle alueelliselle lentoasemalle suuntautuvalle harvaan liikennöitävälle reitille, jos näiden reittien katsotaan olevan ehdottoman välttämättömiä sen alueen talouskehitykselle, jolla lentoasema sijaitsee, siltä osin kuin tämä on tarpeen sen varmistamiseksi, että kyseisellä reitillä voidaan tarjota asianmukainen palvelu, joka täyttää jatkuvuutta, säännöllisyyttä, kapasiteettia ja hintoja koskevat vahvistetut vaatimukset, joita liikenteenharjoittaja ei täyttäisi, mikäli se ottaisi huomioon ainoastaan kaupallisen edun.

(10) Jäsenvaltiot arvioivat lentoliikenteen riittävyyden ottamalla huomioon erityisesti yleisen edun, mahdollisuuden käyttää muita liikennemuotoja, muiden liikennemuotojen edellytykset vastata kyseessä oleviin liikennetarpeisiin sekä kyseistä reittiä liikennöivien tai sillä liikennöintiä aikovien lentoliikenteen harjoittajien toiminnan kokonaisvaikutuksen.

[1] EYVL C 284, 7.10.2000, s. 16. Muutos EYVL C 49, 15.2.2001, s. 2. Oikaisu EYVL C 63, 28.2.2001, s. 12.

[2] EYVL C 51, 16.2.2001, s. 22.

[3] Asetuksen (ETY) N:o 2408/92 3 artiklan 1 kohta.

(11) Asetuksen 4 artiklassa säädetään kaksivaiheisesta mekanismista: Ensimmäisessä vaiheessa (4 artiklan 1 kohdan a alakohta) asianomainen jäsenvaltio asettaa julkisen palvelun velvoitteen yhdelle tai useammalle reitille, joka pysyy avoimena kaikille yhteisön liikenteenharjoittajille, ja tällöin ainoan rajoitteen muodostaa edellä mainitun velvoitteen noudattaminen. Jos yksikään lentoliikenteen harjoittaja ei ilmoita halukkuuttaan aloittaa säännöllistä lentoliikennettä reitillä, jolle on asetettu julkisen palvelun velvoite, kyseinen jäsenvaltio voi edetä toiseen vaiheeseen (4 artiklan 1 kohdan d alakohta), jossa se saa rajoittaa reitille pääsyn vain yhteen lentoliikenteen harjoittajaan enintään kolmen vuoden ajaksi, minkä jälkeen sopimus on uusittavissa. Tämä liikenteenharjoittaja valitaan yhteisön laajuisen tarjouskilpailun perusteella. Valitulle liikenteenharjoittajalle voidaan siis suorittaa taloudellista korvausta julkisen palvelun velvoitteen täyttämisestä.

(12) Asetuksen 4 artiklan 3 kohdan mukaan komissiolla on valtuudet selvityksen jälkeen joko jäsenvaltion pyynnöstä tai omasta aloitteestaan päättää, voidaanko julkisen palvelun velvoitteen soveltamista edelleen jatkaa. Komission päätös annetaan tiedoksi neuvostolle ja jäsenvaltioille. Neuvosto, jonka käsiteltäväksi jäsenvaltio on asian saattanut, voi määräenemmistöllä päättää toisin.

III **Tekijät, jotka ovat johtaneet vakaviin epäilyihin siitä, ettei Sardinian lentoasemien ja Italian tärkeimpien kansallisten lentoasemien välille asetettu julkisen palvelun velvoite ole asetuksen (ETY) N:o 2408/92 4 artiklan mukainen**

(13) Asetuksen 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa esitetään tietyt kumulatiiviset perusteet, joita julkisen palvelun velvoitteessa on noudatettava:

— Kelpuutettavien reittien tyyppi: jäsenvaltion alueella sijaitsevat reitit, joilla lentoliikenne suuntautuu syrjäistä aluetta tai kehitysaluetta palvelevalle lentoasemalle, tai vähäliikenteiset, alueelliselle lentoasemalle suuntautuvat reitit.

— Kunkin reitin välttämättömyys lentoaseman sijainti alueen taloudelliselle kehitykselle on näytettävä toteen.

— Lentoliikennepalvelujen riittävyyttä arvioitaessa on otettava huomioon muut liikennemuodot ja korvaavien reittien olemassaolo.

(14) Lisäksi julkisen palvelun velvoitteen on oltava oikeasuhteisuuden ja syrjimättömyyden periaatteiden mukainen (ks. esimerkiksi asia C-205/99 Analir [2001] Kok. s. I-01271).

(15) Tässä tapauksessa *Euroopan unionin virallisessa lehdessä* Italian tasavallan pyynnöstä julkaistu ilmoitus julkisen palvelun velvoitteen asettamisesta sisältää useita sellaisia määräyksiä, jotka herättävät vakavia epäilyjä siitä, että ne eivät ole kyseisen asetuksen 4 artiklan mukaisia, koska ne rajoittavat kohtuuttomasti kyseisten reittien kehitystä. Erityisesti seuraavat seikat ovat tässä suhteessa merkittäviä:

a) Sardinian ja muun Italian välisen lentoliikenteen markkinoista ei ole esitetty minkäänlaista yksityiskohtaista, taloudellisten seikkojen analyysiin perustuvaa selitystä, jolla perusteltaisiin uuden velvoitteen asettamisen välttämättömyys, tarkoituksenmukaisuus ja oikeasuhteisuus tavoiteltuun päämäärään nähden;

b) kuudesta reitistä, joille jo edellisellä ilmoituksella asetettiin julkisen palvelun velvoite ja joille se kyseessä olevalla ilmoituksella asetetaan uudestaan, ei ole esitetty tasetta;

c) ei ole selvää, että 12 lisäreittiä, joille 1 päivästä tammikuuta 2005 on asetettu julkisen palvelun velvoite, ovat välttämättömiä niiden Sardinian alueiden taloudelliselle kehitykselle, joilla kyseiset lentoasemat sijaitsevat, kun otetaan huomioon erityisesti seuraavat seikat:

— kyseisten reittien luonne,

— se, että näiden reittien välttämättömyyttä niiden Sardinian alueiden taloudelliselle kehitykselle, joilla kyseiset lentoasemat sijaitsevat, ei ole näytetty toteen,

— se, että kyseisille lentoasemille voidaan taata riittävä ja jatkuva liikenne korvaavilla reiteillä, jotka kulkevat Italian keskuslentoasemien kautta ja liittävät ne tyydyttävällä tavalla Sardiniaan;

d) kun kiinnostuneet liikenteenharjoittajat velvoitetaan asetetussa julkisen palvelun velvoitteessa liikennöimään kyseisiä 18:aa reittiä yhtenä kokonaisuutena, rajoitetaan palvelujen tarjoamisen vapautta huomattavassa määrin. Tämä ei ole oikeasuhteisuuden ja syrjimättömyyden periaatteiden mukaista, kun otetaan huomioon seuraavat seikat:

— ei ole näytetty toteen, että kyseisten reittien niputtaminen yhdeksi kokonaisuudeksi olisi ehdottoman välttämätöntä niiden Sardinian alueiden taloudelliselle kehitykselle, joilla kyseiset lentoasemat sijaitsevat,

— on olemassa vaara, että jotkut liikenteenharjoittajat joutuvat perusteettomasti syrjityiksi, jos vain suurimmilla liikenteenharjoittajilla on riittävästi resursseja reiteillä liikennöimiseen kyseisillä edellytyksillä,

— lisäksi tällainen velvoite on ristiriidassa sen vaatimuksen kanssa, että julkisen palvelun velvoitetta asettavan jäsenvaltion on arvioinnissaan otettava huomioon kyseisiä reittejä liikennöivien tai niillä liikennöintiä aikovien lentoliikenteen harjoittajien toiminnan kokonaisvaikutus ([1]).

Näiden seikkojen perusteella vaikuttaa siltä, että Italian viranomaiset ovat halunneet asettaa velvoitteen liikennöidä kyseisten 18 reitin muodostamaa kokonaisuutta, jotta vähäliikenteisistä reiteistä aiheutuvia tappioita voitaisiin korvata tärkeämmiltä reiteiltä saatavilla tuotoilla. Tällainen ristikkäistukijärjestely ei ole asetuksen (ETY) N:o 2408/92 4 artiklan mukainen;

e) myös poikkeuksellisen suuren takuun edellyttäminen on omiaan aiheuttamaan perusteetonta syrjintää kiinnostuneiden liikenteenharjoittajien keskuudessa, sillä vain suurimmilla niistä on varaa asettaa takuut;

f) erittäin lyhyet määräajat ovat myös omiaan aiheuttamaan perusteetonta syrjintää: asiasta kiinnostuneille liikenteenharjoittajille annettiin ainoastaan 15 päivää ilmoituksen julkaisemisesta *Euroopan unionin virallisessa lehdessä* sitoutua julkisen palvelun velvoitteen noudattamiseen, ja toiminnan aloittamisen määräajaksi asetettiin 22 päivää (alkamispäivä 1. tammikuuta 2005). Käytännössä vain sellainen liikenteenharjoittaja, joka jo entuudestaan liikennöi Sardinian reiteillä, pystyy vaadituissa määräajoissa suoriutumaan tarvittavista oikeudellisista ja hallinnollisista menettelyistä ja irrottamaan käyttöönsä toiminnan edellyttämät resurssit;

g) ilmoituksen kohdassa 4.8 esitetään velvoite, jonka mukaan asiakkaille on tarjottava edullisia erikoishintoja pelkästään heidän syntymäpaikkansa perusteella (tässä tapauksessa Sardinia), tai sillä perusteella, että heillä on perhesuhde tällaisiin henkilöihin. Tämä voidaan katsoa lainvastaiseksi kansallisuuteen kohdistuvaksi syrjinnäksi (ks. esimerkiksi asia C-338/01 Komissio vs. Italia [2003] Kok. s. I-00721).

IV **Menettely**

(16) Huolimatta komission yksiköiden toistuvista vetoomuksista, joissa kiinnitettiin Italian viranomaisten huomio näihin moniin ongelmallisiin kysymyksiin ja esitettiin epäilyksiä julkisen palvelun velvoitteen sääntöjenmukaisuudesta asetuksen (ETY) N:o 2408/92 suhteen, Italian tasavalta päätti kuitenkin vaatia velvoitteen asettamista koskevan ilmoituksen julkaisemista.

(17) Ilmoituksen julkaisemisesta lähtien useat tahot, joita asia koskee, ovat ottaneet yhteyttä komissioon ja esittäneet sille epävirallisesti seikkoja, jotka liittyvät oikeasuhteisuuden ja syrjimättömyyden periaatteiden laiminlyöntiin kyseisen julkisen palvelun velvoitteen osalta. Komissio on lisäksi saanut käsiteltäväkseen yhden valituksen, jossa valituksen tekijä, joka ei halua nimeään julkaistavan, kyseenalaistaa kyseisen velvoitteen laillisuuden.

(18) Edellä esitettyjen seikkojen vuoksi ja asetuksen (ETY) N:o 2408/92 4 artiklan 3 kohdan nojalla komissiolla on valtuudet käynnistää selvitys sen määrittämiseksi, rajoittaako julkisen palvelun velvoite kohtuuttomasti yhden tai useamman kyseessä olevan reitin kehitystä ja voidaanko mainitun velvoitteen soveltamista kyseisillä reiteillä jatkaa,

ON TEHNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Komissio on päättänyt käynnistää asetuksen (ETY) N:o 2408/92 4 artiklan 3 kohdan mukaisen selvityksen sen määrittämiseksi, voidaanko Sardinian lentoasemien ja Italian tärkeimpien kansallisten lentoasemien välille asetetun julkisen palvelun velvoitteen, jota koskeva ilmoitus julkaistiin Italian tasavallan pyynnöstä 10 päivänä joulukuuta 2004 *Euroopan unionin virallisessa lehdessä* C 306, soveltamista kyseisillä reiteillä jatkaa.

2 artikla

1. Italian tasavallan on toimitettava komissiolle kuukauden kuluessa tämän päätöksen tiedoksi antamisesta kaikki tarvittavat tiedot sen selvittämiseksi, onko 1 artiklassa tarkoitettu julkisen palvelun velvoite asetuksen (ETY) N:o 2408/92 4 artiklan mukainen.

2. Komissiolle on toimitettava erityisesti seuraavat tiedot:

— oikeudellinen selvitys niistä vaikutuksista eurooppalaisten lentoliikenteen harjoittajien liikennöintioikeuksiin, joita aiheutuu julkisen palvelun velvoitteen asettamisesta reiteille, joita koskeva ilmoitus julkaistiin 10 päivänä joulukuuta 2004 *Euroopan unionin virallisessa lehdessä* C 306, sikäli kuin kyseisiä velvoitteita tosiasiallisesti noudatetaan,

— erityisesti on täsmennettävä, ovatko Italian viranomaiset näin pyrkineet antamaan yksinoikeuden liikennöidä kyseisillä 18 reitillä sille liikenteenharjoittajalle tai niille liikenteenharjoittajille, joka tai jotka ovat virallisesti hyväksyneet velvoitteen,

([1]) Asetuksen (ETY) N:o 2408/92 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan iv alakohta.

— yhteisön oikeuteen pohjautuva oikeudellinen selvitys, jossa perustellaan ne eri edellytykset, jotka sisältyvät 10 päivänä joulukuuta 2004 *Euroopan unionin virallisessa lehdessä* C 306 julkaistuun julkisen palvelun velvoitteeseen,

— perustelut sille, että edullisten erikoishintojen kohderyhmänä ovat pelkästään "Sardiniassa syntyneet henkilöt, vaikka he eivät asuisikaan Sardiniassa sekä Sardiniassa syntyneiden aviopuolisot ja lapset",

— yksityiskohtainen tase 7 päivänä lokakuuta 2000 *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* C 284 julkaistun julkisen palvelun velvoitteen täytäntöönpanosta,

— yksityiskohtainen selvitys taloudellisista suhteista Sardinian ja niiden muiden Italian alueiden välillä, joilla sijaitsevat ne lentoasemat, joita koskevasta julkisen palvelun velvoitteesta julkaistiin ilmoitus 10 päivänä joulukuuta 2004 *Euroopan unionin virallisessa lehdessä* C 306,

— yksityiskohtainen selvitys tämänhetkisestä lentoliikennetarjonnasta Sardinian lentoasemien ja niiden Italian lentoasemien välillä, joita koskevasta julkisen palvelun velvoitteesta julkaistiin ilmoitus 10 päivänä joulukuuta 2004 *Euroopan unionin virallisessa lehdessä* C 306, mukaan luettuna tarjotut koneenvaihtoa edellyttävät lennot,

— yksityiskohtainen selvitys muiden liikennemuotojen käyttömahdollisuuksista sekä siitä, miten niiden avulla voidaan vastata vallitseviin liikennetarpeisiin,

— selvitys tämänhetkisestä lentoliikenteen kysynnästä jokaisen reitin osalta, jota kyseinen julkisen palvelun velvoite koskee,

— täsmällinen kuvaus ajoajasta maanteitse sekä liikennöintitiheydestä niiden Sardinian eri lentoasemien välillä, joita kyseinen julkisen palvelun velvoite koskee,

— kuvaus kyseisen julkisen palvelun velvoitteen hoitamiseen liittyvästä tilanteesta tämän päätöksen tiedoksiantamispäivänä sekä lentoliikenteen harjoittajan nimi tai harjoittajien nimet,

— tiedot lentoliikenteen harjoittamiseen liittyvistä näkymistä (mm. henkilöliikenne, rahti, rahoitus) liikenteenharjoittajan tai liikenteenharjoittajien toimittamina,

— kansallisissa tuomioistuimissa mahdollisesti käsiteltävinä olevat riidat ja julkisen palvelun velvoitteen asettamisen oikeudellinen tilanne tämän päätöksen tiedoksiantopäivänä.

3 artikla

1. Tämä päätös on osoitettu Italian tasavallalle.

2. Tämän päätöksen artiklaosa julkaistaan *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*.

Tehty Brysselissä 3 päivänä maaliskuuta 2005.

Komission puolesta

Jacques BARROT

Varapuheenjohtaja