DÉCISION DE LA COMMISSION

du 3 mars 2005

ayant pour objet l'ouverture de l'enquête prévue à l'article 4, paragraphe 3, du règlement (CEE) nº 2408/92 du Conseil concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires

[notifiée sous le numéro C(2005) 577]

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

(2005/247/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté européenne,

vu le règlement (CEE) nº 2408/92 du Conseil [1], et notamment son article 4, paragraphe 3,

considérant ce qui suit:

I. **Les faits**

(1) Le 10 décembre 2004, en application de l'article 4, paragraphe 1, point a), du règlement (CEE) nº 2408/92, la République italienne a demandé à la Commission de publier au *Journal officiel de l'Union européenne* une imposition d'obligations de service public (OSP) concernant dix-huit liaisons entre les aéroports de Sardaigne et les principaux aéroports nationaux italiens [2].

(2) Les principales caractéristiques de cette imposition sont les suivantes.

— Elle concerne les dix-huit liaisons aériennes suivantes:

— Alghero–Rome et Rome–Alghero,

— Alghero–Milan et Milan–Alghero,

— Alghero–Bologne et Bologne–Alghero,

— Alghero–Turin et Turin–Alghero,

— Alghero–Pisa et Pisa–Alghero,

— Cagliari–Rome et Rome–Cagliari,

— Cagliari–Milan et Milan–Cagliari,

— Cagliari–Bologne et Bologne–Cagliari,

— Cagliari–Turin et Turin–Cagliari,

— Cagliari–Pisa et Pisa–Cagliari,

— Cagliari–Vérone et Vérone–Cagliari,

— Cagliari–Naples et Naples–Cagliari,

— Cagliari–Palerme et Palerme–Cagliari,

— Olbia–Rome et Rome–Olbia,

— Olbia–Milan et Milan–Olbia,

— Olbia–Bologne et Bologne–Olbia,

— Olbia–Turin et Turin–Olbia,

— Olbia–Vérone et Vérone–Olbia.

— Les dix huit liaisons indiquées ainsi que les obligations de service public qui leur sont imposées constituent un seul et même ensemble qui doit être accepté dans sa globalité par les transporteurs intéressés sans aucune compensation de quelque nature ou origine que ce soit.

— Tout transporteur individuel (ou transporteur principal) qui accepte les obligations de service public déposera une caution définitive afin de garantir l'exécution correcte et la continuité du service, qui s'élèvera à au moins quinze millions d'euros et sera garantie par une banque dès la première demande pour au moins cinq millions d'euros et par une assurance pour la somme restante.

— Les fréquences minimales, les horaires de vol et la capacité offerte pour chaque liaison sont décrits sous le titre «2. OBLIGATIONS DE SERVICE PUBLIC» de l'imposition publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* C 306 du 10 décembre 2004, auquel il est fait expressément référence pour les besoins de la présente décision.

[1] JO L 240 du 24.8.1992, p. 8. Règlement modifié en dernier lieu par le règlement (CE) nº 1882/2003 du Parlement européen et du Conseil (JO L 284 du 31.10.2003, p. 1).

[2] JO C 306 du 10.12.2004, p. 6.

— Les capacités minimales des aéronefs utilisés sont décrites sous le titre «3. AÉRONEFS UTILISÉS» de l'imposition publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* C 306 du 10 décembre 2004, auquel il est fait expressément référence pour les besoins de la présente décision.

— La structure tarifaire pour toutes les liaisons concernées est décrite sous le titre «4. TARIFS» de l'imposition publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* C 306 du 10 décembre 2004, auquel il est fait expressément référence pour les besoins de la présente décision.

— En particulier, concernant l'existence de tarifs réduits, le point 4.8 de l'imposition précise que les transporteurs exploitant les liaisons concernées ont l'obligation légale d'appliquer des tarifs réduits (tels que précisés sous le titre «4. Tarifs»), notamment aux groupes de passagers suivants:

  — les personnes nées en Sardaigne, même si elles ne résident pas en Sardaigne,

  — les conjoints et enfants de personnes nées en Sardaigne.

— La validité des obligations de service public est prévue du 1er janvier 2005 au 31 décembre 2007.

— Les transporteurs qui ont l'intention d'accepter les obligations de service public devront présenter une acceptation formelle dans les quinze jours suivant la publication de l'imposition au *Journal officiel de l'Union européenne*, auprès de l'autorité italienne compétente.

(3) Il convient de noter que précédemment à l'imposition des obligations de service public objet de la présente décision, la République italienne avait imposé des obligations de service public, publiées initialement au *Journal officiel des Communautés européennes* C 284 du 7 octobre 2000 [1] sur six liaisons entre les aéroports de Sardaigne et Rome et Milan. En application de l'article 4, paragraphe 1, point d), du règlement (CEE) nº 2408/92, celles-ci avaient fait l'objet d'un appel d'offres [2] afin de sélectionner des transporteurs autorisés à exploiter les liaisons en exclusivité avec une compensation financière.

(4) Les transporteurs autorisés à exploiter les obligations de service public étaient alors les suivants:

— Alitalia sur la liaison Cagliari–Rome,

— Air One sur les liaisons Cagliari–Milan, Alghero–Milan et Alghero–Rome,

— Merdiana sur les liaisons Olbia–Rome et Olbia–Milan.

(5) Ce régime d'exploitation a été remplacé par l'imposition objet de la présente décision.

II. **Éléments essentiels du régime juridique des obligations de service public**

(6) Le régime juridique des obligations de service public est prévu par le règlement (CEE) nº 2408/92, qui a pour objet de définir dans le secteur du transport aérien les conditions d'application du principe de libre prestation des services.

(7) Les obligations de service public se définissent comme une exception au principe du règlement selon lequel «sous réserve du présent règlement, les transporteurs aériens communautaires sont autorisés par le ou les États membres concernés à exercer des droits de trafic sur des liaisons intracommunautaires» [3].

(8) Leurs conditions d'imposition sont définies à l'article 4. Elles s'interprètent strictement et dans le respect des principes de non-discrimination et de proportionnalité. Elles doivent faire l'objet des justifications adéquates sur la base des critères énoncés à cet article.

(9) Plus précisément, le régime juridique des obligations de service public prévoit que celles-ci peuvent être imposées par un État membre sur des services aériens réguliers vers un aéroport desservant une zone périphérique, de développement ou sur une liaison à faible trafic, à destination d'un aéroport régional, à condition que ces liaisons soient considérées comme vitales pour le développement économique de la région dans laquelle est situé l'aéroport et dans la mesure nécessaire pour assurer sur cette liaison une prestation de service adéquate répondant à des normes fixes en matière de continuité, de régularité, de capacité et de prix, normes auxquelles le transporteur ne satisferait pas s'il ne devait considérer que son seul intérêt commercial.

(10) L'adéquation des services de transport aérien régulier est évaluée par les États membres compte tenu, notamment, de l'intérêt public, de la possibilité de recourir à d'autres formes de transport, de la capacité de ces formes de transport à répondre aux besoins considérés, de l'effet conjugué de l'exploitation sur la liaison en cause de tous les transporteurs aériens exploitant ou comptant exploiter cette liaison.

[1] JO C 284 du 7.10.2000, p. 16. Modification JO C 49 du 15.2.2001, p. 2. Rectificatif au JO C 63 du 28.2.2001, p. 12.
[2] JO C 51 du 16.2.2001, p. 22.
[3] Article 3, paragraphe 1, du règlement (CEE) nº 2408/92.

(11) L'article 4 prévoit un mécanisme en deux phases. Dans une première phase [article 4, paragraphe 1, point a)], l'État membre concerné impose des obligations de service public sur une ou plusieurs liaisons, celles-ci restant ouvertes à tous les transporteurs communautaires, sous la seule contrainte du respect desdites obligations. Dans le cas où aucun transporteur ne se présente pour exploiter la liaison ainsi soumise à des obligations de service public, l'État membre peut passer à une seconde phase [article 4, paragraphe 1, point d)] qui consiste à restreindre l'accès de la liaison au profit d'un seul transporteur pour une période maximale de trois ans renouvelable. Ce transporteur est choisi sur la base d'un appel d'offres communautaire. Le transporteur désigné peut alors recevoir une compensation financière pour l'exploitation des obligations de service public.

(12) En vertu de l'article 4, paragraphe 3, la Commission est compétente pour décider, après enquête, soit sur la demande d'un État membre, soit de sa propre initiative, si l'imposition d'obligations de service public publiée doit continuer à s'appliquer. La décision de la Commission est communiquée au Conseil et aux États membres. Le Conseil saisi par un État membre peut, à la majorité qualifiée, prendre une décision différente.

III. **L'existence d'éléments de nature à faire naître un doute sérieux sur la conformité des obligations de service public imposées entre les aéroports de Sardaigne et les principaux aéroports nationaux italiens avec l'article 4 du règlement (CEE) n° 2408/92**

(13) L'article 4, paragraphe 1, point a), du règlement énonce un certain nombre de critères cumulatifs auxquels les obligations de service public doivent se conformer.

— Le type de liaisons éligibles: il s'agit de liaisons vers un aéroport desservant une zone périphérique ou de développement située sur son territoire, ou des liaisons à faible trafic à destination d'un aéroport régional situé sur son territoire.

— Le caractère vital de chaque liaison pour le développement économique de la région dans laquelle est situé l'aéroport desservi doit être avéré.

— Le principe d'adéquation, apprécié, notamment, au regard de l'existence d'autres formes de transport ou des possibilités de liaisons de substitution, doit être respecté.

(14) Au surplus, les obligations de service public doivent respecter les principes fondamentaux de proportionnalité et de non discrimination [voir, par exemple, arrêt de la Cour de justice du 20 février 2001, dans l'affaire C-205/99, Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Analir) et autres contre Administración General del Estado, Rec. 2001, p. I-01271].

(15) En l'espèce, l'imposition des obligations de service public publiée au Journal officiel à la demande de la République italienne contient plusieurs dispositions de nature à faire naître un doute sérieux sur leur conformité avec l'article 4 du règlement et, de ce fait, susceptibles d'entraîner une restriction indue du développement des liaisons concernées. En particulier:

a) aucune explication détaillée reposant sur une analyse économique du marché du transport aérien entre la Sardaigne et le reste de l'Italie n'a été fournie, afin de justifier la nécessité de la nouvelle imposition, son adéquation et son caractère proportionnel avec l'objectif recherché;

b) les six liaisons déjà soumises à la précédente imposition et reprises dans la nouvelle, n'ont pas fait l'objet d'un bilan;

c) il n'est pas évident que les douze liaisons supplémentaires concernées, depuis le 1er janvier 2005, par l'imposition d'obligations de service public sont vitales pour le développement économique des régions de Sardaigne où sont situés les aéroports concernés, considérant notamment:

— la nature des liaisons concernées,

— l'absence de caractère vital démontré de ces liaisons pour le développement économique des régions de Sardaigne où sont situés les aéroports concernés,

— l'existence de liaisons aériennes de substitution permettant d'assurer un service adéquat et continu avec les aéroports concernés, à travers les principales plateformes de correspondance italiennes reliées de façon satisfaisante avec la Sardaigne;

d) l'obligation faite aux transporteurs intéressés d'exploiter comme un seul ensemble l'intégralité des dix-huit liaisons concernées par l'imposition est une restriction particulièrement importante du principe de libre prestation de services. Elle apparaît contraire aux principes de proportionnalité et de non-discrimination, considérant notamment:

— l'absence de caractère vital démontré du regroupement de toutes les liaisons pour le développement économique des régions de Sardaigne où sont situés les aéroports concernés,

— le risque de discrimination non justifiée entre transporteurs, seuls les plus importants d'entre eux possédant les moyens d'exploiter dans de telles conditions,

— au surplus, une telle obligation apparaît contraire à la nécessité pour l'État membre qui impose des obligations de service public, de prendre en compte dans son appréciation l'effet conjugué de l'exploitation sur les liaisons concernées de tous les transporteurs aériens exploitant ou comptant exploiter lesdites liaisons [1].

Dans les faits, il apparaît que les autorités italiennes ont souhaité imposer l'obligation d'exploitation groupée des dix-huit liaisons afin de financer le déficit d'exploitation des liaisons à faible trafic par le produit attendu de l'exploitation des liaisons les plus importantes. Un tel mécanisme de subventions croisées est étranger à l'objet de l'article 4 du règlement (CEE) nº 2408/92;

e) l'obligation de fournir une caution d'un montant particulièrement élevé est également de nature à créer une discrimination non justifiée entre transporteurs intéressés, seuls les plus importants d'entre eux possédant les moyens d'offrir de telles garanties;

f) les délais très courts, quinze jours à compter de la publication de l'imposition au Journal officiel donnés aux transporteurs intéressés pour s'engager à respecter les obligations de service public et vingt-deux jours pour commencer l'exploitation (au 1er janvier 2005), sont de nature à créer une discrimination non justifiée entre ceux-ci. Dans les faits, il apparaît impossible pour un transporteur n'étant pas déjà présent sur les liaisons avec la Sardaigne d'effectuer dans les délais requis les démarches juridiques et administratives et de mobiliser les ressources nécessaires à la mise en place d'une telle exploitation;

g) l'obligation, visée au point 4.8 de l'imposition, d'offrir des tarifs réduits à des passagers au seul motif de leur lieu de naissance (en l'espèce en Sardaigne), ou au seul motif de l'existence de liens familiaux de telles personnes, peut apparaître en réalité comme une discrimination illégale fondée sur la nationalité (voir, par exemple, affaire C-338/01, Commission contre Italie, Rec. 2003, p. I-00721).

IV. **Procédure**

(16) Malgré les appels répétés des services de la Commission attirant l'attention des autorités italiennes sur ces nombreux éléments problématiques et exprimant des doutes sur la conformité de l'imposition des obligations de service public avec le règlement (CEE) nº 2408/92, la République italienne a décidé de la faire publier.

(17) Dès publication, plusieurs parties intéressées se sont manifestées auprès de la Commission afin de faire connaître de façon informelle leurs préoccupations concernant le caractère disproportionné et discriminatoire des obligations de service public. Par ailleurs, la Commission a été saisie d'une plainte, le demandeur ayant requis l'anonymat, visant à contester la légalité de ces obligations.

(18) À la lumière des éléments décrits ci-dessus, et en vertu de l'article 4, paragraphe 3, du règlement (CEE) nº 2408/92, la Commission peut procéder à une enquête pour déterminer si le développement d'une ou plusieurs liaisons est indûment restreint par l'imposition d'obligations de service public et ce afin d'être en mesure de décider si l'imposition desdites obligations doit continuer à s'appliquer aux liaisons en question,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La Commission décide de procéder à l'enquête prévue à l'article 4, paragraphe 3, du règlement (CEE) nº 2408/92 afin de déterminer si l'imposition des obligations de service public entre les aéroports de Sardaigne et les principaux aéroports nationaux italiens, publiée à la demande de la République italienne au *Journal officiel de l'Union européenne* C 306 du 10 décembre 2004, doit continuer à s'appliquer à ces liaisons.

Article 2

1. La République italienne doit transmettre à la Commission, dans un délai d'un mois à partir de la notification de la présente décision, toutes les informations nécessaires pour l'examen de la conformité des obligations de service public visées à l'article 1er avec l'article 4 du règlement (CEE) nº 2408/92.

2. En particulier, seront transmis:

— l'analyse juridique relative aux conséquences sur l'exercice par l'ensemble des transporteurs aériens européens des droits de trafic concernant les liaisons soumises aux obligations de service public publiées au *Journal officiel de l'Union européenne* C 306 du 10 décembre 2004, dans le cas où ces obligations sont effectivement respectées,

— en particulier, il conviendra de préciser si les autorités italiennes ont ainsi entendu créer un droit exclusif d'exploitation des dix-huit liaisons au profit du ou des transporteurs ayant accepté formellement les obligations,

[1] Article 4, paragraphe 1, point b) iv), du règlement (CEE) nº 2408/92.

— l'analyse juridique, au regard du droit communautaire, justifiant les différentes conditions contenues dans l'imposition des obligations de service public publiées au *Journal officiel de l'Union européenne* C 306 du 10 décembre 2004,

— les raisons pour l'imposition de tarifs réduits en faveur seulement des «personnes nées en Sardaigne, même si elles ne résident pas en Sardaigne et des conjoints et enfants de personnes nées en Sardaigne»,

— un bilan détaillé de la mise en place des obligations de service public publiées au *Journal officiel des Communautés européennes* C 284 du 7 octobre 2000,

— une analyse détaillée des relations économiques entre les régions de Sardaigne et les régions du reste de l'Italie où sont situés les aéroports concernés par les obligations de service public publiées au *Journal officiel de l'Union européenne* C 306 du 10 décembre 2004,

— une analyse détaillée de l'offre actuelle de transport aérien entre les aéroports de Sardaigne et les aéroports du reste de l'Italie concernés par les obligations de service public publiées au *Journal officiel de l'Union européenne* C 306 du 10 décembre 2004, y compris les offres de vols indirects,

— une analyse détaillée sur la possibilité de recourir à d'autres formes de transport et de la capacité de ces formes de transport à répondre aux besoins considérés,

— une analyse de la demande actuelle de transport aérien pour chaque liaison concernée par ces obligations,

— une description précise du temps de parcours nécessaire et des conditions de fréquence pour relier par la route les différents aéroports de Sardaigne concernés par ces obligations,

— une description, au jour de la notification de la présente décision, de la situation relative à l'exploitation de ces obligations et l'identité du ou des transporteurs exploitant les services,

— les prévisions d'exploitation (trafic passagers, fret, prévisions financières, etc.) communiquées par le ou les transporteurs.

— l'existence, au jour de la notification de la présente décision, de recours éventuels devant les juridictions nationales et la situation juridique de l'imposition des obligations de service public.

Article 3

1. La République italienne est destinataire de la présente décision.

2. Le dispositif de la présente décision sera publié au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Fait à Bruxelles, le 3 mars 2005.

Par la Commission

Jacques BARROT

Vice-président