DECISÃO DA COMISSÃO

de 3 de Março de 2005

que tem por objecto a abertura do inquérito previsto no n.º 3 do artigo 4.º do Regulamento (CEE) n.º 2408/92 do Conselho, relativo ao acesso das transportadoras aéreas comunitárias às rotas aéreas intracomunitárias

[notificada com o número C(2005) 577]

(Texto relevante para efeitos do EEE)

(2005/247/CE)

A COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia,

Tendo em conta o Regulamento (CEE) n.º 2408/92 do Conselho [1], nomeadamente o n.º 3 do artigo 4.º,

Considerando o seguinte:

I. **Os factos**

(1) Em 10 de Dezembro de 2004, em aplicação do n.º 1, alínea a), do artigo 4.º do Regulamento (CEE) n.º 2408/92, a República Italiana solicitou à Comissão a publicação *no Jornal Oficial da União Europeia* de uma imposição de obrigações de serviço público (OSP) em relação a dezoito rotas de ligação entre os aeroportos da Sardenha e os principais aeroportos nacionais italianos [2].

(2) As principais características dessa imposição são as seguintes:

— As dezoito rotas aéreas afectadas são:

— Alghero–Roma e Roma–Alghero

— Alghero–Milão e Milão–Alghero

— Alghero–Bolonha e Bolonha–Alghero

— Alghero–Turim e Turim–Alghero

— Alghero–Pisa e Pisa–Alghero

— Cagliari–Roma e Roma–Cagliari

— Cagliari–Milão e Milão–Cagliari

— Cagliari–Bolonha e Bolonha–Cagliari

— Cagliari–Turim e Turim–Cagliari

— Cagliari–Pisa e Pisa–Cagliari

— Cagliari–Verona e Verona–Cagliari

— Cagliari–Nápoles e Nápoles–Cagliari

— Cagliari–Palermo e Palermo–Cagliari

— Olbia–Roma e Roma–Olbia

— Olbia–Milão e Milão–Olbia

— Olbia–Bolonha e Bolonha–Olbia

— Olbia–Turim e Turim–Olbia

— Olbia–Verona e Verona–Olbia

— As dezoito rotas acima referidas e as obrigações de serviço público que lhes são impostas constituem um pacote único que deve ser aceite na íntegra pelas transportadoras aéreas interessadas sem compensação de qualquer natureza ou origem.

— Cada transportadora aérea individual (ou transportadora aérea líder) que aceite as obrigações de serviço público deve fornecer uma caução definitiva, a fim de assegurar a correcta execução e a continuidade do serviço, que ascenderá a pelo menos quinze milhões de euros e que será objecto de uma garantia bancária à primeira solicitação, no valor de, pelo menos, cinco milhões de euros e de um seguro para o resto do montante.

— As frequências mínimas diárias, os horários dos voos e a capacidade disponível para cada rota estão descritos no título «2. OBRIGAÇÕES DE SERVIÇO PÚBLICO» da imposição publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* C 306 de 10 de Dezembro de 2004, ao qual se faz referência expressa para efeitos da presente decisão.

[1] JO L 240 de 24.8.1992, p. 8. Regulamento com a última redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 1882/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 284 de 31.10.2003, p. 1).
[2] JO C 306 de 10.12.2004, p. 6.

— A capacidade mínima das aeronaves a utilizar está descrita no título «3. AERONAVES A UTILIZAR» da imposição publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* C 306 de 10 de Dezembro de 2004, ao qual se faz referência expressa para efeitos da presente decisão.

— A estrutura tarifária aplicável a todas as rotas em causa está descrita no título «4. TARIFAS» da imposição publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* C 306 de 10 de Dezembro de 2004, ao qual se faz referência expressa para efeitos da presente decisão.

— Em especial, no que respeita à existência de tarifas reduzidas, o ponto 4.8 da imposição determina que as transportadoras aéreas que exploram as rotas afectadas são legalmente obrigadas a aplicar tarifas especiais (tal como especificadas no título «Tarifas»), pelo menos aos grupos de passageiros seguintes:

— pessoas nascidas na Sardenha, mesmo não sendo aí residentes,

— cônjuges e filhos de pessoas nascidas na Sardenha.

— As obrigações de serviço público são válidas de 1 de Janeiro de 2005 a 31 de Dezembro de 2007.

— As transportadoras aéreas que tencionem aceitar as obrigações de serviço público devem apresentar uma aceitação formal à autoridade italiana competente no prazo de quinze dias subsequentes à publicação da imposição no *Jornal Oficial da União Europeia*.

(3) Cabe aqui notar que antes da imposição das obrigações de serviço público que são objecto da presente decisão a República Italiana já tinha imposto obrigações de serviço público, inicialmente publicadas no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* C 284 de 7 de Outubro de 2000 [1], em relação a seis rotas entre os aeroportos da Sardenha e Roma e Milão. Em aplicação do n.º 1, alínea d), do artigo 4.º do Regulamento (CEE) n.º 2408/92, essas obrigações foram objecto de um concurso [2] para seleccionar as transportadoras autorizadas a explorar as rotas em regime de exclusividade mediante compensação financeira.

(4) As transportadoras autorizadas a explorar as obrigações de serviço público eram então as seguintes:

— Alitalia na rota Cagliari–Roma,

— Air One nas rotas Cagliari–Milão, Alghero–Milão e Alghero–Roma,

— Meridiana nas rotas Olbia–Roma e Olbia–Milão.

(5) Esse regime de exploração foi substituído pela imposição que é objecto da presente decisão.

II. **Elementos essenciais do regime jurídico das obrigações de serviço público**

(6) O regime jurídico das obrigações de serviço público é citado no Regulamento (CEE) n.º 2408/92, que tem por objecto a definição das condições de aplicação do princípio da livre prestação de serviços no sector dos transportes aéreos.

(7) As obrigações de serviço público são definidas como uma excepção ao princípio previsto no regulamento segundo o qual «sem prejuízo do disposto no presente regulamento, as transportadoras aéreas comunitárias serão autorizadas pelo(s) Estado(s)-Membro(s) interessado(s) a exercer direitos de tráfego nas rotas do interior da Comunidade» [3].

(8) As condições para a sua imposição são definidas no artigo 4.º Devem ser interpretadas de forma estrita e no respeito dos princípios da não discriminação e da proporcionalidade, devendo ainda ser justificadas de forma adequada com base nos critérios enunciados nesse artigo.

(9) Mais concretamente, o regime jurídico das obrigações de serviço público prevê que um Estado-Membro as pode impor em serviços aéreos regulares para um aeroporto que sirva uma região periférica, em desenvolvimento ou numa rota de fraca densidade de tráfego para qualquer aeroporto regional, desde que a rota em causa seja considerada vital para o desenvolvimento económico da região em que se encontra o aeroporto e na medida do necessário para assegurar nessa rota a prestação de serviços adequados que satisfaçam normas estabelecidas de continuidade, regularidade, capacidade e de preço, que as transportadoras aéreas não respeitariam se atendessem apenas aos seus interesses comerciais.

(10) A adequação dos serviços regulares de transporte aéreo é avaliada pelos Estados-Membros em função, nomeadamente, do interesse público, da possibilidade de recurso a outros modos de transporte, da capacidade desses modos de transporte satisfazerem as necessidades em causa e do efeito conjugado de todas as transportadoras que exploram ou tencionam explorar essa rota.

[1] JO C 284 de 7.10.2000, p. 16. Alteração: JO C 49 de 15.2.2001, p. 2. Rectificação: JO C 63 de 28.2.2001, p. 12.
[2] JO C 51 de 16.2.2001, p. 22.
[3] N.º 1 do artigo 3.º do Regulamento (CEE) n.º 2408/92.

(11) O artigo 4.º prevê um mecanismo em duas fases. Numa primeira fase (n.º 1, alínea a), do artigo 4.º) o Estado-Membro em causa impõe obrigações de serviço público numa ou em várias rotas, que permanecem abertas a todas as transportadoras comunitárias, ficando simplesmente sujeitas ao respeito das referidas obrigações. Se nenhuma transportadora aérea manifestar o seu interesse em explorar a rota assim sujeita a obrigações de serviço público, o Estado-Membro pode passar a uma segunda fase (n.º 1, alínea d), do artigo 4.º) que consiste em limitar o acesso a essa rota a uma só transportadora aérea por um período máximo de três anos que será renovável. A transportadora é seleccionada com base num concurso público a nível comunitário. A transportadora seleccionada poderá então receber uma compensação financeira pela exploração das obrigações de serviço público.

(12) Nos termos do n.º 3 do artigo 4.º, a Comissão pode, a pedido de um Estado-Membro ou por sua própria iniciativa, decidir após inquérito se a imposição de obrigações de serviço público deve ou não continuar a ser aplicável. A decisão da Comissão é comunicada ao Conselho e aos Estados-Membros. O Conselho, a pedido de um Estado-Membro, pode adoptar uma decisão diferente deliberando por maioria qualificada.

III. **Existência de elementos que podem suscitar sérias dúvidas sobre a conformidade das obrigações de serviço público impostas entre os aeroportos da Sardenha e os principais aeroportos nacionais italianos com o artigo 4.º do Regulamento (CEE) n.º 2408/92**

(13) O n.º 1, alínea a), do artigo 4.º do regulamento enuncia um certo número de critérios cumulativos que as obrigações de serviço público devem cumprir:

— Tipo de rotas elegíveis: rotas para um aeroporto que sirva uma região periférica ou em desenvolvimento do seu território ou rotas de fraca densidade de tráfego para qualquer aeroporto regional do seu território.

— O carácter vital de cada uma das rotas para o desenvolvimento económico da região em que se encontra o aeroporto em causa deve ser comprovado.

— Deve ser respeitado o princípio da adequação, nomeadamente do ponto de vista da existência de modos de transporte alternativos ou das possibilidades de rotas alternativas.

(14) As obrigações de serviço público devem, adicionalmente, respeitar os princípios fundamentais da proporcionalidade e da não discriminação (ver, por exemplo, o acórdão do Tribunal de Justiça de 20 de Fevereiro de 2001 no processo C-205/99, Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Analir) e outros contra Administración General del Estado, Col. 2001, p. I-01271).

(15) No caso vertente, a imposição de obrigações de serviço público publicada no Jornal Oficial a pedido da República Italiana inclui diversas disposições que podem suscitar sérias dúvidas sobre a sua conformidade com o artigo 4.º do regulamento e que poderão, portanto, implicar uma restrição indevida ao desenvolvimento das rotas em causa, em particular:

a) Não foi fornecida qualquer explicação pormenorizada, com base numa análise económica do mercado de transportes aéreos entre a Sardenha e o resto da Itália, que justificasse a necessidade da nova imposição, a sua adequação e o seu carácter proporcional em relação ao objectivo pretendido;

b) Não foi apresentado qualquer balanço em relação às seis rotas já sujeitas à imposição anterior e que são retomadas na nova imposição;

c) Não é evidente que as doze rotas suplementares sujeitas às obrigações de serviço público a partir de 1 de Janeiro de 2005 sejam vitais para o desenvolvimento económico das regiões da Sardenha em que estão localizados os aeroportos em causa, considerando nomeadamente

— a natureza das rotas em causa,

— a ausência de demonstração do carácter vital dessas rotas para o desenvolvimento económico das regiões da Sardenha em que estão localizados os aeroportos em causa,

— a existência de rotas aéreas alternativas que permitem garantir a adequação e continuidade dos serviços para os aeroportos em causa, através das principais plataformas de correspondência italianas e da sua ligação satisfatória com a Sardenha;

d) As transportadoras interessadas são obrigadas a explorar, como um pacote único, a totalidade das dezoito rotas envolvidas por esta imposição, o que representa uma restrição particularmente importante do princípio da livre prestação de serviços. Essa obrigação parece ser contrária aos princípios da proporcionalidade e da não discriminação, considerando nomeadamente

— a ausência de demonstração do carácter vital do agrupamento de todas as rotas para o desenvolvimento económico das regiões da Sardenha em que estão localizados os aeroportos em causa,

— o risco de discriminação não justificada entre as transportadoras, na medida em que só as transportadoras mais importantes possuem meios que lhes permitam explorar as rotas nessas condições,

— por outro lado ainda, tal obrigação parece ser contrária à necessidade de o Estado-Membro que impõe as obrigações de serviço público tomar em consideração na avaliação da situação o efeito conjugado de todas as transportadoras que exploram ou que tencionam explorar essas rotas [1].

De facto, parece certo que as autoridades italianas quiseram impor a obrigação de exploração agrupada das dezoito rotas a fim de financiar o défice de exploração das rotas com menor densidade de tráfego através das receitas que deverão resultar da exploração das rotas mais importantes. Esse tipo de mecanismo de subvenções cruzadas é alheio ao objecto do artigo 4.º do Regulamento (CEE) n.º 2408/92;

e) A obrigação de fornecer uma caução de montante particularmente elevado também é passível de gerar uma discriminação não justificada entre as transportadoras interessadas, na medida em que só as mais importantes possuem os meios necessários para poderem oferecer tais garantias;

f) Os prazos muito curtos concedidos às transportadoras interessadas, de 15 dias a contar da publicação da imposição no *Jornal Oficial da União Europeia* para que assumam o compromisso de respeitar as obrigações de serviço público e de 22 dias para que iniciem a exploração das rotas (em 1 de Janeiro de 2005), são passíveis de gerar uma discriminação não justificada entre as transportadoras. De facto, afigura-se impossível que uma transportadora que ainda não esteja presente nas rotas de ligação com a Sardenha possa, nos prazos previstos, efectuar as diligências jurídicas e administrativas e mobilizar os recursos necessários para iniciar a exploração;

g) A obrigação prevista no ponto 4.8 da imposição, que consiste em oferecer tarifas especiais a determinados passageiros com base apenas no facto de terem nascido num determinado local (no caso, a Sardenha) ou na existência de laços familiares, pode ser considerada, na realidade, uma discriminação ilegal baseada na nacionalidade (ver, por exemplo, o processo C-338/01, Comissão contra Itália, Col. 2003, p. I-00721).

IV. **Procedimento**

(16) Apesar dos repetidos contactos da parte dos serviços da Comissão, chamando a atenção das autoridades italianas para os numerosos elementos problemáticos e expressando dúvidas sobre a conformidade da imposição de obrigações de serviço público com o Regulamento (CEE) n.º 2408/92, a República Italiana decidiu publicar essa imposição.

(17) A partir do momento em que foi publicada, diversas partes interessadas manifestaram-se junto da Comissão a fim de expressar, de forma informal, as suas preocupações em relação ao carácter desproporcionado e discriminatório das obrigações de serviço público. Por outro lado, a Comissão recebeu uma queixa, cujo autor pediu que fosse mantido o anonimato, que visa contestar a legalidade dessas obrigações.

(18) Tendo em conta os elementos acima descritos, e nos termos do n.º 3 do artigo 4.º do Regulamento (CEE) n.º 2408/92, a Comissão pode proceder a um inquérito para determinar se o desenvolvimento de uma ou várias rotas não estará a ser sujeito a restrições indevidas através da imposição de obrigações de serviço público e para poder decidir se a imposição dessas obrigações se deve continuar a aplicar nas rotas em causa,

ADOPTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

A Comissão decide proceder ao inquérito previsto no n.º 3 do artigo 4.º do Regulamento (CEE) n.º 2408/92, a fim de determinar se a imposição de obrigações de serviço público entre os aeroportos da Sardenha e os principais aeroportos nacionais italianos, publicada a pedido da República Italiana no *Jornal Oficial da União Europeia* C 306 de 10 de Dezembro de 2004, deve continuar a aplicar-se nas rotas em causa.

Artigo 2.º

1. A República Italiana deve enviar à Comissão, no prazo de um mês a contar da notificação da presente decisão, toda a informação necessária para a análise da conformidade das obrigações de serviço público visadas no artigo primeiro com o artigo 4.º do Regulamento (CEE) n.º 2408/92.

2. Em especial, deverão ser enviados:

— a análise jurídica das consequências sobre o exercício, pelo conjunto das transportadoras aéreas europeias, dos direitos de tráfego relacionados com as rotas sujeitas às obrigações de serviço público publicadas no *Jornal Oficial da União Europeia* C 306 de 10 de Dezembro de 2004, caso essas obrigações sejam efectivamente respeitadas,

— em especial, será conveniente que as autoridades italianas esclareçam se pretenderam assim criar um direito exclusivo de exploração das dezoito rotas em benefício da ou das transportadoras que aceitaram formalmente as obrigações,

[1] N.º 1, subalínea iv) da alínea b), do artigo 4.º do Regulamento (CEE) n.º 2408/92.

— a análise jurídica, à luz do direito comunitário, que justifica as diferentes condições incluídas na imposição de obrigações de serviço público publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* C 306 de 10 de Dezembro de 2004,

— as razões que justificam a imposição de tarifas especiais em favor, apenas, das «pessoas nascidas na Sardenha, mesmo não sendo aí residentes, e cônjuges e filhos de pessoas nascidas na Sardenha»,

— um balanço pormenorizado da aplicação das obrigações de serviço público publicadas no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* C 284 de 7 de Outubro de 2000,

— uma análise pormenorizada das relações económicas entre as regiões da Sardenha e as outras regiões de Itália onde se situam os aeroportos a que se aplicam as obrigações de serviço público publicadas no *Jornal Oficial da União Europeia* C 306 de 10 de Dezembro de 2004,

— uma análise pormenorizada da actual oferta de transportes aéreos entre os aeroportos da Sardenha e os aeroportos do resto de Itália abrangidos pelas obrigações de serviço público publicadas no *Jornal Oficial da União Europeia* C 306 de 10 de Dezembro de 2004, incluindo a oferta de voos indirectos,

— uma análise pormenorizada das possibilidades de recurso a outros modos de transporte e da capacidade desses modos de transporte satisfazerem as necessidades em causa,

— uma análise da actual procura de transporte aéreo para cada uma das rotas abrangidas por essas obrigações,

— uma descrição precisa do tempo de viagem necessário e da frequência de ligação por estrada entre os diferentes aeroportos da Sardenha abrangidos por essas obrigações,

— uma descrição, na data de notificação da presente decisão, da situação relativa à exploração dessas obrigações e da identidade da ou das transportadoras aéreas que exploram os serviços em causa,

— as previsões de exploração (tráfego de passageiros e de mercadorias, previsões financeiras, etc.) comunicadas pela ou pelas transportadoras,

— a existência de eventuais recursos perante as instâncias jurisdicionais nacionais, na data de notificação da presente decisão, e a situação jurídica da imposição de obrigações de serviço público.

Artigo 3.º

1. A República Italiana é a destinatária da presente decisão.

2. O dispositivo da presente decisão será publicado no *Jornal Oficial da União Europeia*.

Feito em Bruxelas, em 3 de Março de 2005.

Pela Comissão

Jacques BARROT

Vice-Presidente