KOMMISSIONENS BESLUT

av den 3 mars 2005

om inledande av en undersökning enligt artikel 4.3 i rådets förordning (EEG) nr 2408/92 om EG-lufttrafikföretags tillträde till flyglinjer inom gemenskapen

[delgivet med nr K(2005) 577]

(Text av betydelse för EES)

(2005/247/EG)

EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION HAR FATTAT DETTA BESLUT

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen,

med beaktande av rådets förordning (EEG) nr 2408/92 [1], särskilt artikel 4.3 i denna, och

av följande skäl:

I. **Bakgrund**

(1) Den 10 december 2004 uppmanade Italien i enlighet med artikel 4.1 a i förordning (EEG) nr 2408/92 kommissionen att i *Europeiska unionens officiella tidning* (EGT resp. EUT) offentliggöra införandet av allmän trafikplikt på 18 flyglinjer mellan flygplatser på Sardinien och Italiens större nationella flygplatser [2].

(2) Trafikplikten gäller främst följande:

— Följande 18 flyglinjer berörs:

— Alghero–Rom och Rom–Alghero,

— Alghero–Milano och Milano–Alghero,

— Alghero–Bologna och Bologna–Alghero,

— Alghero–Turin och Turin–Alghero,

— Alghero–Pisa och Pisa–Alghero,

— Cagliari–Rom och Rom–Cagliari,

— Cagliari–Milano och Milano–Cagliari,

— Cagliari–Bologna och Bologna–Cagliari,

— Cagliari–Turin och Turin–Cagliari,

— Cagliari–Pisa och Pisa–Cagliari,

— Cagliari–Verona och Verona–Cagliari,

— Cagliari–Neapel och Neapel–Cagliari,

— Cagliari–Palermo och Palermo–Cagliari,

— Olbia–Rom och Rom–Olbia,

— Olbia–Milano och Milano–Olbia,

— Olbia–Bologna och Bologna–Olbia,

— Olbia–Turin och Turin–Olbia,

— Olbia–Verona och Verona–Olbia.

— Samtliga 18 flyglinjer och den allmänna trafikplikt som införts för dem utgör ett enda paket, vilket i sin helhet och fullständigt måste godtas av intresserade trafikföretag, utan någon som helst ersättning och oavsett art eller ursprung.

— För att säkerställa att tjänsten utförs korrekt och kontinuerligt måste varje enskilt trafikföretag (eller ledande trafikföretag) som godtar den allmänna trafikplikten ställa en säkerhet avseende fullgörandet som skall uppgå till minst femton miljoner euro och som skall säkerställas genom bankgaranti för att aktiveras för minst fem miljoner euro vid första begäran därom och genom en försäkringsgaranti för resterande belopp.

— Minsta antal flygningar, flygtiderna och tillhandahållen kapacitet för varje flyglinje framgår av avsnitt 2 ”2. DEN ALLMÄNNA TRAFIKPLIKTEN” i det meddelande om införande av allmän trafikplikt som har offentliggjorts i EUT C 306 av den 10 december 2004 och till vilket detta beslut uttryckligen hänvisar.

[1] EGT L 240, 24.8.1992, s. 8. Förordningen senast ändrad genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1882/2003 (EUT L 284, 31.10.2003, s. 1).

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

— Flygplanens minsta kapacitet framgår av avsnitt 3 ”FLYGPLAN SOM SKALL ANVÄNDAS” i det meddelande om införande av allmän trafikplikt som har offentliggjorts i EUT C 306 av den 10 december 2004 och till vilket detta beslut uttryckligen hänvisar.

— Prisstrukturen för samtliga berörda flyglinjer framgår av avsnitt 4 ”4. PRISER” i det meddelande om införande av allmän trafikplikt som har offentliggjorts i EUT C 306 av den 10 december 2004 och till vilket detta beslut uttryckligen hänvisar.

— Enligt punkt 4.8 i meddelandet är de som bedriver verksamhet på de berörda flyglinjerna enligt lag bundna att tillämpa förmånliga priser (såsom de fastställs i avsnittet ”PRISER”) på bland annat följande passagerargrupper:

— Personer födda på Sardinien, även om de inte är bosatta på Sardinien.

— Make/maka och barn till personer födda på Sardinien.

— Trafikplikten är tänkt att gälla från den 1 januari 2005 till den 31 december 2007.

— De trafikföretag som avser att godta den allmänna trafikplikten måste inom 15 dagar från meddelandets offentliggörande i *Europeiska unionens officiella tidning* lägga fram ett formellt godtagande inför den behöriga italienska myndigheten.

(3) Redan före den trafikplikt som är föremål för detta beslut hade Italien infört trafikplikt på sex flyglinjer mellan flygplatserna på Sardinien och Rom respektive Milano, vilket offentliggjordes i EGT C 284 av den 7 oktober 2000 [1]. I enlighet med artikel 4.1 d i förordning (EEG) nr 2408/92 genomfördes ett anbudsförfarande [2] för flyglinjerna. Syftet var att välja ut de trafikföretag som skulle få tillstånd att ensamma och mot ekonomisk ersättning bedriva lufttrafik på linjerna.

(4) Följande lufttrafikföretag fick då tillstånd att bedriva lufttrafik:

— Alitalia på flyglinjen Cagliari–Rom.

— Air One på flyglinjerna Cagliari–Milano, Alghero–Milano och Alghero–Rom.

— Merdiana på flyglinjerna Olbia–Rom och Olbia–Milano.

(5) Nämnda trafikplikt har ersatts genom den trafikplikt som är föremål för detta beslut.

II. **De viktigaste grunddragen i den allmänna trafikpliktens rättsliga ram**

(6) Den allmänna trafikpliktens rättsliga ram fastställs i förordning (EEG) nr 2408/92, där villkoren för tillämpningen av principen om friheten att tillhandahålla tjänster definieras för luftfartssektorn.

(7) Den allmänna trafikplikten är definierad som ett undantag från förordningens princip som säger att ”om inte annat följer av denna förordning skall de berörda medlemsstaterna tillåta EG-flygtrafikföretag att utöva trafikrättigheter på flyglinjer inom gemenskapen” [3].

(8) Villkoren för införandet av allmän trafikplikt fastställs i artikel 4. Den allmänna trafikplikten måste ges en strikt tolkning med hänsyn till principerna om icke-diskriminering och proportionalitet. Den måste på ett tillfredsställande sätt motiveras på grundval av de kriterier som nämns i samma artikel.

(9) Enligt den allmänna trafikpliktens rättsliga ram gäller följande: En medlemsstat får införa allmän trafikplikt med avseende på regelbunden lufttrafik till ett ytterområde eller ett utvecklingsområde eller på en flyglinje med låg trafikintensitet till en regional flygplats, om flyglinjen anses väsentlig för den ekonomiska utvecklingen i den region där flygplatsen är belägen. Detta får göras i den utsträckning som är nödvändig för att på denna flyglinje säkerställa ett adekvat utbud av regelbunden lufttrafik som uppfyller fastställda normer för kontinuitet, regelbundenhet, kapacitet och prissättning, normer som lufttrafikföretagen inte skulle uppfylla om de enbart tog hänsyn till sina kommersiella intressen.

(10) Frågan om vilket utbud av regelbunden lufttrafik som är adekvat skall bedömas av medlemsstaterna med beaktande av bland annat allmänhetens intresse, möjligheten att anlita andra transportmedel och dessas ändamålsenlighet när det gäller att tillgodose de aktuella transportbehoven samt det samlade resultatet av insatserna från alla lufttrafikföretag som utövar eller avser att utöva lufttrafik på förbindelsen.

[1] EGT C 284, 7.10.2000, s. 16. Ändring i EGT C 49, 15.2.2001, s. 2. Rättelse i EGT C 63, 28.2.2001, s. 12.

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

[3] Artikel 3.1 i förordning (EEG) nr 2408/92

(11) I artikel 4 fastställs ett förfarande i två steg: Enligt artikel 4.1 a får den berörda medlemsstaten i ett första steg införa allmän trafikplikt på en eller flera flyglinjer som är öppna för alla EG-lufttrafikföretag bara de respekterar trafikplikten. Om inget lufttrafikföretag anmäler sig för att utöva regelbunden lufttrafik på den flyglinje för vilken den allmänna trafikplikten gäller, får medlemsstaten enligt artikel 4.1 d i ett andra steg begränsa tillträdet till flyglinjen till endast ett lufttrafikföretag för en förnybar period på högst tre år. Lufttrafikföretaget måste väljas ut inom ramen för ett EU-täckande anbudsförfarande. Det valda företaget kan sedan få ekonomisk ersättning för att det uppfyller den allmänna trafikplikten.

(12) På begäran av en medlemsstat, eller på eget initiativ, har kommissionen enligt artikel 4.3 behörighet att efter en undersökning bestämma om den allmänna trafikplikten skall fortsätta att gälla. Kommissionen måste underrätta rådet och medlemsstaterna om sitt beslut. På en medlemsstats begäran får rådet med kvalificerad majoritet fatta ett annat beslut.

III. **Faktorer som allvarligt ifrågasätter överensstämmelsen mellan artikel 4 i förordning (EEG) nr 2408/92 och den allmänna trafikplikt som har införts mellan flygplatser på Sardinien och Italiens större nationella flygplatser**

(13) Enligt artikel 4.1 a i förordningen skall trafikplikten bland annat uppfylla följande kumulativa kriterier:

— Tillåtna flyglinjer: Medlemsstaten får inom sitt territorium införa trafikplikt med avseende på flyglinjer till ett ytterområde eller ett utvecklingsområde eller på flyglinjer med låg trafikintensitet till en regional flygplats.

— För varje flyglinje måste det visas att den är väsentlig för den ekonomiska utvecklingen i den region där den trafikerade flygplatsen är belägen.

— Lufttrafiksutbudet måste vara adekvat. Denna princip måste beaktas med hänsyn till bland annat förekomsten av andra transportformer eller möjligheten att ersätta linjen med andra linjer.

(14) Vidare måste trafikplikten uppfylla de grundläggande principerna om icke-diskriminering och proportionalitet (se exempelvis domstolens dom den 20 februari 2001 i mål C-205/99, Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares [Analir] m.fl. mot Administración General del Estado, REG 2001, s. I-01271).

(15) I föreliggande fall innehåller det meddelande om införande av trafikplikt som på Italiens begäran har offentliggjorts i EUT flera bestämmelser som allvarligt ifrågasätter trafikpliktens överensstämmelse med artikel 4 i förordningen och som därför kan komma att begränsa utvecklingen av de berörda flyglinjerna på ett orimligt sätt, närmare bestämt följande:

a) Italien har inte lämnat någon mer ingående förklaring där man på grundval av en ekonomisk analys av marknaden för luftfart mellan Sardinien och övriga Italien motiverar varför det krävs en ny trafikplikt och huruvida trafikplikten är adekvat och står i proportion till det mål som skall uppnås.

b) Det har inte redogjorts för de sex flyglinjer som redan tidigare omfattades av trafikplikt och som nu omfattas av den nya trafikplikten.

c) Det är inte klart huruvida de tolv nya flyglinjer som den 1 januari 2005 tillkom genom införandet av allmän trafikplikt är väsentliga för den ekonomiska utvecklingen i de regioner på Sardinien där de berörda flygplatserna är belägna, bland annat på grund av följande:

— De berörda flyglinjernas art.

— Flyglinjerna är inte väsentliga för den ekonomiska utvecklingen i de regioner på Sardinien där de berörda flygplatserna är belägna.

— Det finns andra transportformer som kan säkerställa en adekvat och regelbunden trafik till de berörda flygplatserna via Italiens viktigaste knutpunkter, som har tillfredsställande förbindelser till Sardinien.

d) Ett synnerligen stort undantag från principen om friheten att tillhandahålla tjänster är att de intresserade trafikföretagen är skyldiga att som ett enda paket bedriva trafiken på samtliga 18 flyglinjer som omfattas av den allmänna trafikplikten. Detta undantag verkar strida mot proportionalitetsprincipen och principen om icke-diskriminering, bland annat på grund av följande:

— Sammanslagningen av samtliga flyglinjer är inte väsentlig för den ekonomiska utvecklingen i de regioner på Sardinien där de berörda flygplatserna är belägna.

— Det finns risk för en oskälig diskriminering av lufttrafikföretag, eftersom bara de största företagen kan bedriva trafiken på nämnda villkor.

— Den nämnda skyldigheten verkar strida mot kravet på att en medlemsstat som inför allmän trafikplikt vid sin bedömning måste ta hänsyn till det samlade resultatet av insatserna från alla lufttrafikföretag som utövar eller avser att utöva lufttrafik på förbindelsen ([1]).

De italienska myndigheternas motiv för sammanslagningen av de 18 flyglinjerna verkar i stället ha varit att man ville finansiera de trafiksvaga flyglinjernas underskott med den väntade avkastningen från de större flyglinjerna. En sådan korssubventionering strider mot syftet med artikel 4 i förordning (EEG) nr 2408/92.

e) Skyldigheten att ställa en mycket väl tilltagen säkerhet kan också leda till en oskälig diskriminering av intresserade lufttrafikföretag, eftersom bara de största företagen kan ställa sådana säkerheter.

f) De mycket korta tidsfristerna (15 dagar från meddelandets offentliggörande i *Europeiska unionens officiella tidning* för lufttrafikföretag som vill godta den allmänna trafikplikten och 22 dagar för idrifttagandet den 1 januari 2005) kan leda till en oskälig diskriminering av intresserade lufttrafikföretag. Det verkar i praktiken omöjligt att ett lufttrafikföretag som inte redan bedriver lufttrafik till Sardinien inom utsatt tid skulle hinna genomföra de nödvändiga rättsliga och administrativa förfarandena och mobilisera de resurser som krävs för trafiken.

g) Skyldigheten enligt punkt 4.8 i meddelandet (förmånliga priser för vissa passagerare bara på grund av deras födelseort [här: Sardinien] eller på grund av familjeband till sådana personer) kan i verkligheten tolkas som en olaglig diskriminering på grund av nationalitet (se exempelvis mål C-338/01, kommissionen mot Italien, REG 2003, s. I-00721).

IV. **Förfarande**

(16) Italien beslöt att offentliggöra trafikplikten trots kommissionens upprepade försök att göra de italienska myndigheterna uppmärksamma på det stora antalet frågetecken och trots upprepade hänvisningar till kommissionens tvivel om den införda trafikpliktens överensstämmelse med förordning (EEG) nr 2408/92.

(17) Sedan offentliggörandet har flera berörda parter tagit kontakt med kommissionen för att informellt ge uttryck för sin oro för trafikpliktens oproportionerliga och diskriminerande karaktär. Vidare har en part som önskar vara anonym till kommissionen lämnat ett klagomål som ifrågasätter trafikpliktens laglighet.

(18) För att fastställa om utvecklingen av en eller flera flyglinjer på ett orimligt sätt begränsas av trafikplikten får kommissionen enligt artikel 4.3 i förordning (EEG) nr 2408/92 utföra en undersökning på grundval av ovanstående och fatta ett beslut huruvida trafikplikten skall fortsätta att gälla för de berörda flyglinjerna.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Kommissionen beslutar härmed att utföra den undersökning som avses i artikel 4.3 i förordning (EEG) nr 2408/92 för att avgöra om införandet av allmän trafikplikt mellan flygplatser på Sardinien och Italiens större nationella flygplatser, vilket på Italiens begäran har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning* C 306 av den 10 december 2004, skall fortsätta att gälla för de berörda flyglinjerna.

Artikel 2

1. Inom en månad efter det att beslutet har meddelats skall Italien till kommissionen lämna alla uppgifter som krävs för en bedömning av att den allmänna trafikplikt som avses i artikel 1 stämmer överens med artikel 4 i förordning (EEG) nr 2408/92.

2. Bland annat skall följande överlämnas:

— En rättslig analys av följderna för samtliga europeiska lufttrafikföretag när det gäller utövandet av trafikrättigheter på de flyglinjer som omfattas av den allmänna trafikplikt som har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning* C 306 av den 10 december 2004, för det fall att denna trafikplikt verkligen respekteras.

— En särskild redogörelse som visar om de italienska myndigheterna hade för avsikt att på så sätt ge ensamrätt på flyglinjerna till något eller några av de lufttrafikföretag som formellt har godtagit trafikplikten.

([1]) Artikel 4.1 b iv i förordning (EEG) nr 2408/92.

— En rättslig analys mot bakgrund av gemenskapsrätten som motiverar de olika villkoren i den allmänna trafikplikt som har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning* C 306 av den 10 december 2004.

— Skälen till införandet av förmånliga priser bara för ”personer födda på Sardinien, även om de inte är bosatta på Sardinien, samt make/maka och barn till personer födda på Sardinien”.

— En ingående redovisning av genomförandet av den allmänna trafikplikt som har offentliggjorts i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* C 284 av den 7 oktober 2000,

— När det gäller den allmänna trafikplikt som har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning* C 306 av den 10 december 2004, en ingående analys av de ekonomiska kopplingarna mellan de regioner på Sardinien och i övriga Italien där de berörda flygplatserna är belägna.

— När det gäller den allmänna trafikplikt som har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning* C 306 av den 10 december 2004, en ingående analys av det nuvarande lufttrafiksutbudet mellan de berörda flygplatserna på Sardinien och i övriga Italien, inklusive utbudet av indirekta flyg.

— En ingående analys av möjligheten att anlita andra transportmedel samt dessas ändamålsenlighet när det gäller att tillgodose de aktuella transportbehoven.

— En analys av den nuvarande efterfrågan på lufttrafik på var och en av de berörda flyglinjerna.

— En noggrann beskrivning av den restid och turtäthet som skulle behövas för att per landsväg förbinda de berörda flygplatserna på Sardinien.

— När det gäller uppfyllandet av trafikplikten och identiteten på den eller de lufttrafikföretag som bedriver trafiken, en beskrivning av den rådande situationen den dag då beslutet meddelas.

— Verksamhetsprognoser (passagerar- och godstrafik, finansiella prognoser osv.) från de berörda lufttrafikföretagen.

— Förekomsten av en eventuell talan vid nationell domstol och det rättsliga läget i fråga om införandet av allmän trafikplikt den dag då beslutet meddelas.

Artikel 3

1. Detta beslut riktar sig till Republiken Italien.

2. Detta besluts artikeltext skall offentliggöras i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Utfärdat i Bryssel den 3 mars 2005.

På kommissionens vägnar

Jacques BARROT

Vice ordförande