KOMMISSIONEN

KOMMISSIONENS BESLUT

av den 1 augusti 2006

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(2006) 3516]

(2006/547/EG)

EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen,

med beaktande av rådets förordning (EEG) nr 2408/92 om EG-lufttrafikföretags tillträde till flyglinjer inom gemenskapen [1] av den 23 juli 1992, särskilt artikel 4.3 och artikel 12, och

av följande skäl:

I **Bakgrund**

(1) Den 27 januari och den 28 februari 2006 vidarebefordrade Italien till kommissionen infrastruktur- och transportministeriets dekret nr 35 och 36 av den 29 december 2005 (offentliggjorda i Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana den 11 januari 2006) som inför allmän trafikplikt på sammanlagt 16 flyglinjer mellan Sardinien och de viktigaste nationella flygplatserna och uppmanade kommissionen att offentliggöra ett meddelande i *Europeiska unionens officiella tidning* i enlighet med artikel 4.1 a i förordning (EEG) nr 2408/92.

(2) Den 24 mars 2006 offentliggjorde kommissionen ett meddelande om den allmänna trafikplikt som införts genom dekret nr 35 (”Meddelandet av den 24 mars 2006”) [2] om följande sex linjer:

— Alghero–Rom och Rom–Alghero,

— Alghero–Milano och Milano–Alghero,

— Cagliari–Rom och Rom–Cagliari,

— Cagliari–Milano och Milano–Cagliari,

— Olbia–Rom och Rom–Olbia,

— Olbia–Milano och Milano–Olbia,

(3) Den 21 april 2006 offentliggjorde kommissionen ett annat meddelande om den allmänna trafikplikt som införts genom dekret nr 36 (”Meddelandet av den 21 april 2006”) [3] om följande tio linjer:

— Alghero–Bologna och Bologna–Alghero,

— Alghero–Turin och Turin–Alghero,

— Cagliari–Bologna och Bologna–Cagliari,

— Cagliari–Turin och Turin–Cagliari,

— Cagliari–Florens och Florens–Cagliari,

— Cagliari–Verona och Verona–Cagliari,

— Cagliari–Neapel och Neapel–Cagliari,

— Cagliari–Palermo och Palermo–Cagliari,

— Olbia–Bologna och Bologna–Olbia,

— Olbia–Verona och Verona–Olbia.

[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 72, 24.3.2006, s. 4.

[3] EUT C 93, 21.4.2006, s. 13.

(4) De viktigaste kännetecknen för den allmänna trafikplikten som offentliggjordes i de två meddelandena är följande:

— Var och en av de 10 linjer som offentliggjorts i meddelandet av den 21 april 2006 och den allmänna trafikplikten på dessa linjer måste godtas var för sig, och i sin helhet, av det berörda lufttrafikföretaget.

— De två linjerna Alghero–Rom och Alghero–Milano (tillsammans) samt de två linjerna Olbia–Rom och Olbia–Milano (tillsammans) utgör ett enda paket, som i sin helhet måste godtas av de berörda trafikföretagen utan någon som helst ersättning. Linjerna Cagliari–Rom och Cagliari–Milano skall däremot godtas var för sig i sin helhet av de berörda trafikföretagen utan någon som helst ersättning.

— Varje enskilt trafikföretag (eller ledande trafikföretag) som godtar att uppfylla den allmänna trafikplikten skall ställa en säkerhet för att garantera att trafiken bedrivs korrekt och utan avbrott. Denna säkerhet skall uppgå till minst 5 % av den uppskattade totala omsättningen, enligt luftfartsmyndigheten ENAC:s (Ente Nazionale dell'Aviazione Civile) beräkningar, när det gäller den planerade trafiken i det berörda paketet med flyglinjer. Säkerheten skall utfärdas till förmån för ENAC, som skall använda den för att garantera fullgörandet av den allmänna trafikplikten i händelse av omotiverade indragningar, och den skall utgöras till 50 % av en bankgaranti som skall infrias vid anfordran och till 50 % av en försäkringsgaranti. För att undvika överkapacitet som kan uppstå till följd av att flera lufttrafikföretag godtagit trafikplikten för samma linje, och med tanke på de berörda flygplatsernas begränsade infrastruktur, har ENAC efter samråd med den autonoma regionen Sardinien fått i uppdrag att i allmänhetens intresse anpassa de berörda lufttrafikföretagens verksamhet så att den står i proportion till kravet på fri rörlighet. Denna åtgärd bör syfta till en rättvis fördelning av linjer och turtäthet mellan de företag som godtagit trafikplikten, på grundval av trafikvolymen på de berörda linjerna (eller paketen med linjer), som fastställts för varje företag under de två föregående åren.

— Minsta antal flygningar, flygtiderna och tillhandahållen kapacitet för varje linje anges i punkt "2. DEN ALLMÄNNA TRAFIKPLIKTEN INNEBÄR FÖLJANDE" i meddelandena från den 24 mars 2006 och den 21 april 2006.

— Flygplanens minsta kapacitet anges i punkt "3. TYP AV FLYGPLAN SOM SKALL ANVÄNDAS PÅ VARJE LINJE" i meddelandena av den 24 mars 2006 och den 21 april 2006.

— Prisstrukturen för samtliga berörda linjer anges i punkt "4. BILJETTPRISER" i meddelandena av den 24 mars 2006 och den 21 april 2006. Enligt punkt 4.8 i båda meddelandena är lufttrafikföretag som bedriver verksamhet på de berörda linjerna enligt lag bundna att tillämpa förmånliga priser (som anges i punkt "4. BILJETTPRISER") för åtminstone personer som är födda på Sardinien, även om de inte bor där.

— Enligt dekret nr 35 som skickades till kommissionen den 29 december 2005 och offentliggjordes i Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana den 11 januari 2006 och i *Europeiska unionens officiella tidning* den 24 mars 2006, var start- och slutdatumen för införandet av allmän trafikplikt på de berörda linjerna den 31 mars 2006 och den 30 mars 2009. Den 28 februari 2006 informerade de italienska myndigheterna kommissionen om att ett dekret antagits den 23 februari 2006 (skrivelse från ständiga representationen med protokollnummer 2321) genom vilket dessa datum ändras till den 2 maj 2006 och den 1 maj 2009. Dessa datum offentliggjordes därefter i EUT.

— Enligt dekret nr 36 som skickades till kommissionen den 29 december 2005 och offentliggjordes i Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana den 11 januari 2006 och i *Europeiska unionens officiella tidning* den 21 april 2006, skall start- och slutdatumen för införandet av allmän trafikplikt på de berörda linjerna fastställas i framtiden. Den information som offentliggjordes i EUT innehöll därför inte några definitiva start- och slutdatum för införandet.

— De trafikföretag som avser att godta den allmänna trafikplikten måste inom 30 dagar från meddelandets offentliggörande i Europeiska unionens officiella tidning lägga fram ett formellt godtagande inför den behöriga italienska myndigheten.

(5) Redan före införandet av den trafikplikt som är föremål för detta beslut hade Italien genom dekret från den 1 augusti 2000 och den 21 december 2000 infört trafikplikt på sex linjer mellan flygplatserna på Sardinien och Rom respektive Milano. Dessa trafikplikter offentliggjordes i Europeiska gemenskapernas officiella tidning av den 7 oktober 2000 [1] ("Meddelandet av den 7 oktober 2000"). I enlighet med artikel 4.1 d i förordning (EEG) nr 2408/92 genomfördes ett anbudsförfarande för de berörda linjerna. Syftet var att välja ut de trafikföretag som skulle få tillstånd att ensamma och mot ekonomisk ersättning bedriva lufttrafik på linjerna [2].

(6) Följande lufttrafikföretag fick då tillstånd att bedriva lufttrafik i enlighet med den allmänna trafikplikten:

— Alitalia: Cagliari–Rom.

— Air One: Cagliari–Milano, Alghero–Milano och Alghero–Rom.

— Meridiana: Olbia–Rom och Olbia–Milano.

(7) Dessa bestämmelser ersattas av den allmänna trafikplikt som införts genom det italienska dekretet av den 8 november 2004 och som offentliggjordes i Europeiska unionen officiella tidning av den 10 december 2004 ("Meddelandet av den 10 december 2004") [3]. Efter ett beslut i Lazios regiondomstol av den 17 mars 2005 genom vilket dekretet av den 8 november 2004 delvis upphävdes informerade de italienska myndigheterna kommissionen att de hade "hävt" denna trafikplikt. Ett meddelande om detta offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning* av den 1 juli 2005 [4]. Den 6 december 2005 informerade de italienska myndigheterna kommissionen att dekretet av den 8 november 2004 hade upphävts från och med den 15 november 2004.

(8) Den 28 februari 2006 informerade de italienska myndigheterna kommissionen att de hade antagit ett dekret den 23 februari 2006 om ändring av dekret nr 35 av den 29 december 2005 genom vilket dekreten av den 1 augusti 2000 och den 21 december 2000 upphävdes från och med den 2 maj 2006.

(9) I ett meddelande till kommissionen från den 22 mars 2005 uppgav de italienska myndigheterna att den allmänna trafikplikt som offentliggjorts i meddelandet av den 7 oktober 2000 tillämpades "på frivillig bas". Detta var första gången som de italienska myndigheterna informerade kommissionen om att denna allmänna trafikplikt fortfarande tillämpades.

II **De viktigaste grunddragen vad gäller reglerna för den allmänna trafikplikten**

(10) Reglerna för den allmänna trafikplikten fastställs i förordning (EEG) nr 2408/92 ("förordningen"), där villkoren för tillämpningen av principen om friheten att tillhandahålla tjänster definieras för luftfartssektorn.

(11) 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" [5].

(12) 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.

(13) Enligt reglerna för den allmänna trafikplikten gäller följande: En medlemsstat får inom sitt territorium 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. Detta är normer som lufttrafikföretagen inte skulle uppfylla om de enbart tog hänsyn till sina kommersiella intressen.

[1] EGT C 284, 7.10.2000, s. 16.
[2] EGT C 51, 16.2.2001, s. 22.
[3] EUT C 306, 10.12.2004, s. 6.
[4] EUT C 161, 1.7.2005. s. 10.
[5] Artikel 3.1 i förordning (EEG) nr 2408/92.

(14) 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.

(15) 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 under förutsättning att de uppfyller kraven. 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.

(16) 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**

(17) 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.

(18) Vidare måste trafikplikten uppfylla de grundläggande principerna om icke-diskriminering och proportionalitet (se exempelvis domstolens dom av 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).

(19) I föreliggande fall innehåller de meddelanden om införande av trafikplikt som på Italiens begäran har offentliggjorts i EUT flera bestämmelser som allvarligt ifrågasätter trafikpliktens överensstämmelse med artikel 4 i förordningen. Särskilt följande:

— Ingen adekvat förklaring har tillhandahållits för att motivera om trafikplikten är lämplig och står i proportion till det mål som skall uppnås.

— Det är inte klart huruvida de flyglinjer på vilka den allmänna trafikplikten har införts är väsentliga för den ekonomiska utvecklingen i de regioner på Sardinien där de berörda flygplatserna är belägna, bland annat på grund av följande:

— Antalet och typ av berörda flyglinjer.

— Existensen av alternativa flyglinjer som kan säkerställa en adekvat och regelbunden trafik till de berörda flygplatserna via Italiens viktigaste knutpunkter, som har tillfredsställande förbindelser till Sardinien.

— Förhållandet mellan den allmänna trafikplikten och trafiken mellan de olika flygplatser som påverkats av de nya flyglinjerna.

(20) Kravet på att intresserade lufttrafikföretag skall bedriva lufttrafik på sex av de linjer som den allmänna trafikplikten tillämpas för eftersom paketet med flyglinjer i hög grad kan begränsa friheten att tillhandahålla tjänster. Det verkar inte ha någon grund i artikel 4.1 i förordningen och kan vara ett brott mot principerna om proportionalitet och icke-diskriminering. bland annat på grund av följande:

— Det har inte fastställts att en sammanslagning av dessa flyglinjer är väsentligt för den ekonomiska utvecklingen i de regioner på Sardinien där de berörda flygplatserna är belägna.

— Det verkar inte finnas någon självklar rättslig bas eller operativ motivering för dessa sammanslagningar (t.ex. vad gäller den geografiska lokaliseringen av de berörda flygplatserna) med tanke på att det rör sig om allmän trafikplikt utan ersättning.

— Eftersom bara de största företagen kan bedriva trafik på dessa villkor finns det risk för en oskälig diskriminering av lufttrafikföretag.

(21) Den möjlighet som nämns i punkt 1.6 i båda meddelandena, nämligen att om flera lufttrafikföretag godtar att bedriva trafik på en flyglinjer som är föremål för allmän trafikplikt skall ENAC ”anpassa” ”fördelningen av flyglinjer och turtäthet” för att undvika ”överkapacitet” bland de berörda lufttrafikföretagen, verkar det inte finnas någon grund för i artikel 4.1 i förordningen och den kan strida mot artikel 3.1 om dessa åtgärder begränsar friheten för varje lufttrafikföretag att välja vilka flyglinjer de vill bedriva trafik på och vilken turtäthet denna trafik skall ha. Dessutom verkar det som att förekomsten av ”överkapacitet” tyder på att det inte finns något behov av regleringsåtgärder för att säkerställa att transportoperatörerna uppfyller det grundläggande behovet.

(22) Det verkar inte finnas någon välgrundad motivering för kravet i punkt 4.8 i båda meddelandena om att rabatterade priser skall tillämpas för vissa passagerare bara på grund av deras födelseort (i detta fallet Sardinien) och det kan utgöra olaglig indirekt diskriminering på grund av nationalitet (se exempelvis mål C-388/01, kommissionen mot Italien, REG 2003, s. I-00721).

(23) Ingen adekvat förklaring har getts för att motivera att

— prisstrukturerna är så olika jämfört med den allmänna trafikplikt som offentliggjorts i meddelandet av den 10 december 2004. Det anges nu att hänvisningar till Rom och Milano bör tolkas som hänvisningar till deras respektive flygplatssystem, vilket innebär att de lufttrafikföretag som inte godtar den allmänna trafikplikten inte får bedriva trafik från någon flygplats inom dessa system,

— 50 % av förbindelserna mellan flygplatser på Sardinien och i Rom och Milano måste gå från och till Fiumicino och från och till Milano-Linate.

IV **Förfarande**

(24) Trots att kommissionen har försökt att göra de italienska myndigheterna uppmärksamma på dessa problem och att den gett uttryck för tvivel om huruvida meddelandena genom vilka den allmänna trafikplikten införs överensstämmer med förordningen beslöt Italien att offentliggöra dem.

(25) Sedan offentliggörandet har flera berörda parter tagit kontakt med kommissionen för att informellt ge uttryck för sin oro och sina klagomål vad gäller trafikpliktens oproportionella och diskriminerande karaktär.

(26) Mot bakgrund av ovanstående och i enlighet med artikel 4.3 i förordningen får kommissionen genomföra en undersökning för att fastställa om utvecklingen av en eller flera flyglinjer på ett orimligt sätt begränsas av införandet av trafikplikten i syfte att besluta om trafikplikten bör fortsätta att gälla för de berörda flyglinjerna.

(27) I enlighet med artikel 12 i förordningen uppmanade kommissionen de italienska myndigheterna den 9 mars 2006 att tillhandahålla viss information avseende den berörda allmänna trafikplikten. De italienska myndigheternas svar från den 22 mars 2006 var ofullständigt.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Kommissionen beslutar härmed att genomföra den undersökning som avses i artikel 4.3 i förordning (EEG) nr 2408/92 för att avgöra om den allmänna trafikplikt mellan flygplatser på Sardinien och Italiens större nationella flygplatser som på Italiens begäran har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning* C 72 av den 24 mars 2006, 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 är förenlig med artikel 4 i förordning (EEG) nr 2408/92.

2. Bland annat skall följande överlämnas:

— En detaljerad förklaring av de socioekonomiska mål som eftersträvas genom införandet av den allmänna trafikplikt som avses i artikel 1 och en motivering till varför en sådan trafikplikt är adekvat och proportionell för att uppnå dessa mål – särskilt vad gäller de nya tio flyglinjer som inte omfattas av meddelandet av den 7 oktober 2000.

— En detaljerad förklaring av hur åtgärderna i punkt 1.6 i de två meddelanden som avses i artikel 1 i syfte att undvika ”överkapacitet” om flera lufttrafikföretag godtar en flyglinje som är föremål för allmän trafikplikt kommer att fungera i praktiken och en motivering till dessa åtgärder i enlighet med artikel 4.1 i förordning (EEG) nr 2408/92.

— En rättslig analys, avseende gemenskapslagstiftningen, som motiverar de olika villkor i den allmänna trafikplikten som avses i artikel 1, särskilt följande:

  — Motiveringen för att tillämpa förmånliga priser för personer som är födda på Sardinien, även om de inte bor på Sardinien, särskilt med tanke på de rabatter som redan finns för studenter som omfattas av denna passagerarkategori.

  — En förklaring till hur kravet på att man måste var född på Sardinien för att vara kvalificerad för ett förmånligt pris kommer att tillämpas i praktiken.

  — Motiveringen för kravet på att tillhandahålla en säkerhet avseende fullgörandet och metoden för att fastställa beloppet för denna.

  — Motiveringen för skillnaderna mellan de nya prisstrukturerna och de som infördes genom den allmänna trafikplikt som offentliggjordes den 10 december 2004.

  — En förklaring till varför den allmänna trafikplikten tillämpas med avseende på flygplatssystemen i Rom och Milano i stället för med avseende på de enskilda flygplatserna inom de systemen och skälen till att 50 % av förbindelserna mellan flygplatser på Sardinien och i Rom och Milano måste gå från och till Fiumicino och från och till Milano-Linate.

  — Den rättsliga grunden och motiveringen för sammanslagning av följande två grupper av flyglinjer till paket:

    — Alghero–Rom, Rom–Alghero, Alghero–Milano och Milano–Alghero och

    — Olbia–Rom, Rom–Olbia, Olbian–Milano och Milano–Olbia.

  — En ingående analys av de ekonomiska förbindelserna mellan de regioner på Sardinien och i övriga Italien där de flygplatser som berörs av den allmänna trafikplikt som avses i artikel 1 är belägna.

  — En ingående analys av det nuvarande utbudet av lufttrafik mellan flygplatserna på Sardinien och i övriga Italien som berörs av den allmänna trafikplikt som avses i artikel 1, inklusive utbudet av indirekta flygningar, samt en uppgift om när dekret nr 36 trädde i kraft.

  — En ingående analys av möjligheten att anlita andra transportmedel samt deras kapacitet att tillgodose de aktuella transportbehoven.

— En analys av den nuvarande efterfrågan på lufttrafik för varje flyglinje som berörs av denna trafikplikt, inbegripet verksamhetsprognoser (passagerar- och godstrafik, finansiella prognoser osv.) från lufttrafikföretaget/lufttrafikföretagen.

— En noggrann beskrivning av den restid och turtäthet som behövs för vägförbindelser mellan de olika flygplatser på Sardinien som berörs av denna trafikplikt.

— En beskrivning av den rådande situationen den dag då detta beslut meddelas när det gäller uppfyllandet av trafikplikten och identiteten på den eller de lufttrafikföretag som bedriver trafiken i enlighet med ordningen för den allmänna trafikplikten.

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

— En förklaring om huruvida den allmänna trafikplikt som offentliggjordes i meddelandet av den 7 oktober 2000 fortsatte att gälla efter det att de skyldigheter som offentliggjordes i meddelandet av den 10 december 2004 hade hävts och upphävts och i så fall, på vilken rättslig grund, samt skälen till att de italienska myndigheterna inte omgående informerade kommissionen om detta.

Artikel 3

1. Detta beslut riktar sig till Republiken Italien.

2. Detta beslut skall offentliggöras i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Utfärdat i Bryssel den 1 augusti 2006.

På kommissionens vägnar

Jacques BARROT

Vice ordförande