DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS (EU) 2015/2415 DER KOMMISSION

vom 17. Dezember 2015

über die Genehmigung geänderter Verkehrsaufteilungsregeln für die Flughäfen Mailand-Malpensa, Mailand-Linate und Orio al Serio (Bergamo) nach Artikel 19 der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates

(Bekanntgegeben unter Aktenzeichen C(2015) 9177)

(Nur der italienische Text ist verbindlich)

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union,

gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. September 2008 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt ([1]), insbesondere Artikel 19 Absatz 3,

in Erwägung nachstehender Gründe:

1. VERFAHREN

(1) Mit Schreiben vom 21. April 2015 (bei der Kommission eingegangen am 21. April 2015) wurde die Kommission gemäß Artikel 19 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 über das Ministerialdekret Nr. 395 vom 1. Oktober 2014 zur Änderung des Dekrets Nr. 15 vom 3. März 2000 über die Aufteilung des Luftverkehrs im Mailänder Flughafensystem in der geänderten Fassung ([2]) (im Folgenden „Lupi-Dekret") unterrichtet. Mit Schreiben vom 5. November 2014 und vom 18. März 2015 legten die italienischen Behörden weitere Informationen zum Lupi-Dekret vor. Mit Schreiben vom 5. September 2015 ersuchte die Kommission um ergänzende Informationen, die die italienischen Behörden am 25. September 2015 schriftlich übermittelten.

(2) Das Mailänder Flughafensystem umfasst die Flughäfen Malpensa, Linate und Orio al Serio (Bergamo).

2. HINTERGRUND UND BESCHREIBUNG DER MASSNAHMEN

2.1. Das Bersani-Dekret und das Bersani-2-Dekret

(3) Mit der Entscheidung der Kommission vom 21. Dezember 2000 ([3]) erklärte die Kommission die Verkehrsaufteilungsregeln für das Mailänder Flughafensystem, die im Dekret des Ministers für Infrastruktur und Verkehr vom 3. März 2000 ([4]) (im Folgenden „Bersani-Dekret") enthalten sind, als vereinbar mit der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 des Rates ([5]). Diese Verordnung wurde aufgehoben und durch die Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 ersetzt. Die Entscheidung der Kommission erfolgte vorbehaltlich der Änderungen dieser Regeln gemäß dem Schreiben der italienischen Behörden vom 4. Dezember 2000. Diese Änderung erfolgte mit dem Dekret des Ministers für Infrastruktur und Verkehr vom 5. Januar 2001 ([6]) (im Folgenden „Bersani-2-Dekret").

(4) Mit dem Bersani-Dekret und dem Bersani-2-Dekret sollte die Umsetzung des vollen Entwicklungspotenzials des Flughafens Mailand-Malpensa als internationales Drehkreuz bei gleichzeitiger Beschreibung des Flughafens Mailand-Linate als Einrichtung für Punkt-zu-Punkt-Dienste sichergestellt werden. Zu diesem Zweck enthielten das Bersani-Dekret und das Bersani-2-Dekret mehrere Bestimmungen; insbesondere führten sie im Flughafen Mailand-Linate folgende Beschränkungen der Zahl der täglichen Hin-und Rückflüge zu EU-Flughäfen auf der Grundlage des Personenverkehrsaufkommens ein:

— ein täglicher Hin- und Rückflug pro Luftfahrtunternehmen für Strecken mit einem Aufkommen von 350 000 bis 700 000 Fluggästen;

— zwei tägliche Hin- und Rückflüge pro Luftfahrtunternehmen für Strecken mit einem Aufkommen von 700 000 bis 1 400 000 Fluggästen;

([1]) ABl. L 293 vom 31.10.2008, S. 3.
([2]) Amtsblatt der Italienischen Republik Nr. 237 vom 11. Oktober 2014.
([3]) ABl. L 58 vom 28.2.2001, S. 29.
([4]) Amtsblatt der Italienischen Republik Nr. 60 vom 13. März 2000.
([5]) Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 des Rates vom 23. Juli 1992 über den Zugang von Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft zu Strecken des innergemeinschaftlichen Flugverkehrs (ABl. L 240 vom 24.8.1992, S. 8). Zu dieser Aufhebung siehe Artikel 27 der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008.
([6]) Amtsblatt der Italienischen Republik Nr. 14 vom 18. Januar 2001.

— drei tägliche Hin- und Rückflüge pro Luftfahrtunternehmen für Strecken mit einem Aufkommen von 1 400 000 bis 2 800 000 Fluggästen;

— keine Beschränkung für Strecken mit einem Aufkommen von mehr als 2 800 000 Fluggästen.

(5) Von Linate aus können Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft im Rahmen der oben genannten Regelungen unter Nutzung von zwei Zeitfenstern einen täglichen Hin- und Rückflug zu Flughafensystemen oder Flughäfen anbieten, die in Ziel-1-Regionen liegen und im Laufe des Kalenderjahres 1999 ein Personenverkehrsaufkommen von weniger als 350 000 Fluggästen im Flughafensystem Mailands aufwiesen.

(6) Im Bersani-2-Dekret ist festgelegt, dass alle europäischen Hauptstädte mindestens eine tägliche Hin- und Rückflugverbindung mit Linate haben sollen und dass Flughäfen der Gemeinschaft mit einem Aufkommen von mehr als 40 Mio. Passagieren im Jahr 1999 über mindestens zwei tägliche Hin-und Rückflugverbindungen mit Linate verfügen sollen.

(7) Darüber hinaus beschränkten das Bersani-Dekret und das Bersani-2-Dekret den Flughafen Mailand-Linate dahingehend, dass Schmalrumpfflugzeuge lediglich für Punkt-zu-Punkt-Linienverbindungen innerhalb der EU eingesetzt werden durften.

2.2. **Das Lupi-Dekret**

(8) Das Lupi-Dekret ändert das Bersani-Dekret und das Bersani-2-Dekret durch Abschaffung aller Beschränkungen der Zahl der täglichen Hin-und Rückflüge zu EU-Flughäfen auf der Grundlage des Personenverkehrsaufkommens auf dem Flughafen Mailand-Linate. Die übrigen Beschränkungen für den Flughafen Mailand-Linate (Schmalrumpfflugzeuge, Punkt-zu-Punkt-Linienverbindungen innerhalb der EU) bleiben bestehen.

(9) Die italienischen Behörden erklärten, dass diese Änderungen vorgenommen wurden, weil Beschränkungen, die auf inzwischen überholten und nicht mehr angemessenen Kriterien basieren, abgeschafft werden mussten und Betreibern, die über Zeitfenster auf dem Flughafen Mailand-Linate verfügen, die Möglichkeit gegeben werden musste, diese möglichst effizient zu nutzen. Dies dürfte dazu beitragen, dass die italienischen und europäischen Flughafensysteme sowohl für Unternehmen als auch für Fluggäste effizienter werden.

(10) Das Lupi-Dekret (Ministerialdekret Nr. 395) wurde am 1. Oktober unterzeichnet und am 11. Oktober 2014, kurz vor Beginn der IATA-Flugperiode Winter 2014/2015 am 26. Oktober 2014, veröffentlicht. Das Lupi-Dekret gilt seit Beginn der Winterreisezeit 2014/2015.

(11) Italien hat vor Verabschiedung des Dekrets keine betroffenen Parteien konsultiert.

3. **BEOBACHTUNGEN, DIE DER KOMMISSION VON BETROFFENEN PARTEIEN ÜBERMITTELT WURDEN**

(12) Die Kommission veröffentlichte eine Zusammenfassung der von den italienischen Behörden notifizierten geänderten Verkehrsaufteilungsregeln im *Amtsblatt der Europäischen Union* [1] und forderte betroffene Parteien auf, dazu Stellung zu nehmen.

(13) Bei der Kommission gingen Stellungnahmen von zwei betroffenen Parteien ein, die darum ersuchten, dass ihre Identität nicht bekannt gegeben wird. Die Kommission übermittelte den italienischen Behörden eine Zusammenfassung dieser Stellungnahmen, um den italienischen Behörden ihrerseits eine Stellungnahme zu ermöglichen.

3.1. **Die erste betroffene Partei**

(14) Die erste interessierte Partei teilte mit, dass die italienischen Behörden nicht alle betroffenen Luftverkehrsunternehmen oder Flughäfen zu den geänderten Verkehrsaufteilungsregeln vor deren Annahme konsultiert hatten. Somit waren dieser betroffenen Partei zufolge lediglich Luftverkehrsunternehmen, die auf die bevorstehenden Änderungen hingewiesen worden waren, in der Lage, die mit dem neuen Dekret eingeführte Flexibilität zu nutzen und mit ausreichend Zeit für den Beginn der Flugperiode Winter 2014/2015 entsprechend zu planen.

(15) Die erste betroffene Partei wies außerdem darauf hin, dass die italienischen Behörden gegen ihre Verpflichtung gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008, Änderungen an Verkehrsaufteilungsregeln nicht vor Genehmigung der Kommission anzuwenden, verstoßen haben.

[1] ABl. C 183 vom 4.6.2015, S. 4.

(16) Darüber hinaus brachte die erste betroffene Partei auch die Frage der Zuteilung von Zeitfenstern für den Flughafen Mailand-Linate zur Sprache.

3.2. **Die zweite betroffene Partei**

(17) Die zweite betroffene Partei machte geltend, dass es der Zeitplan der Annahme des Lupi-Dekrets einigen Luftverkehrsunternehmen ermöglicht habe, mit sofortiger Wirkung neue Strecken ab Linate einzuführen, ohne dass eine ordnungsgemäße Anhörung der anderen Luftverkehrsunternehmen, die den Flughafen Linate bedienen, stattgefunden hätte oder ihnen gar vorher Informationen zur Verfügung gestellt worden wären.

(18) Die zweite betroffene Partei wies ferner darauf hin, dass die Notifizierung der Kommission über das Lupi-Dekret mehr als sieben Monate nach seiner Veröffentlichung erfolgte.

(19) Darüber hinaus war die zweite betroffene Partei der Auffassung, dass durch das Lupi-Dekret Etihad, Alitalia und den europäischen Mitgliedern ihrer Luftfahrtallianz besondere Vorteile gewährt worden seien, da Alitalia über die weitaus meisten Zeitfenster verfüge und das Lupi-Dekret das Potenzial aufweise, den Wettbewerb zugunsten Alitalias stark zu verzerren. Die zweite betroffene Partei forderte die Kommission auf, das Lupi-Dekret unverzüglich aufzuheben.

4. **ARTIKEL 19 DER VERORDNUNG (EG) Nr. 1008/2008**

(20) Nach Artikel 19 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 kann ein Mitgliedstaat nach Anhörung der interessierten Parteien ohne Diskriminierung zwischen Zielen innerhalb der Gemeinschaft oder aus Gründen der Staatszugehörigkeit oder der Identität des Luftfahrtunternehmens die Aufteilung des Flugverkehrs auf Flughäfen regeln. Derselbe Absatz enthält besondere Bedingungen für die Aufteilung des Luftverkehrs.

(21) Gemäß Artikel 19 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 unterrichtet der betroffene Mitgliedstaat die Kommission über seine Absicht, die Aufteilung des Flugverkehrs zu regeln oder bestehende Verkehrsaufteilungsregeln zu ändern. Darüber hinaus prüft die Kommission die Anwendung von Artikel 19 Absatz 2 und entscheidet innerhalb von sechs Monaten ab Eingang der Informationen aus dem Mitgliedstaat gemäß dem Verfahren von Artikel 25 der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008, ob der Mitgliedstaat die Maßnahmen anwenden darf. Die Kommission veröffentlicht ihre Entscheidung im *Amtsblatt der Europäischen Union*; die Maßnahmen dürfen nicht vor Veröffentlichung der Zustimmung durch die Kommission angewendet werden.

5. **BEWERTUNG**

(22) Mit dem Lupi-Dekret werden die Regeln über die Aufteilung des Flugverkehrs für das Mailänder Flughafensystem durch Abschaffung der Beschränkungen der Zahl der täglichen Hin- und Rückflüge zu EU-Flughäfen auf der Grundlage des Personenverkehrsaufkommens auf dem Flughafen Mailand-Linate geändert. Es handelt sich somit um eine Änderung einer geltenden Verkehrsaufteilungsregel im Sinne des Artikels 19 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008.

(23) Die italienischen Behörden sind der Auffassung, dass das Lupi-Dekret keine Änderung einer geltenden Verkehrsaufteilungsregel darstellt, da das Lupi-Dekret nicht als eine Maßnahme gesehen wurde, die auf die Änderung des Luftverkehrs im Mailänder Flughafensystem ausgerichtet war. Mit dem Lupi-Dekret wird lediglich eine Beschränkung der Erbringung von Dienstleistungen aufgehoben.

(24) Diesem Argument kann sich die Kommission nicht anschließen. Die Beschränkungen der Zahl der täglichen Hin- und Rückflüge zu EU-Flughäfen auf der Grundlage des Personenverkehrsaufkommens sind Teil einer Verkehrsaufteilungsregel, die dazu dienen soll, Luftverkehrsdienste, die die Beschränkungen überschreiten, an einen anderen Flughafen im Mailänder Flughafensystem weiterzuleiten. Die Kommission genehmigte diese Verkehrsaufteilung im Jahr 2000. Die Aufhebung eines Elements dieser Aufteilungsregel stellt daher eine Änderung der Regel dar.

(25) Die italienischen Behörden haben vor der Annahme des Lupi-Dekrets keine interessierten Parteien konsultiert. Sie haben somit gegen die entsprechende Verpflichtung nach Artikel 19 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 verstoßen.

(26) Die italienischen Behörden sind der Auffassung, dass sie interessierte Dritte nicht konsultieren mussten, da nach Artikel 19 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 interessierte Parteien nur dann anzuhören sind, wenn der Mitgliedstaat beabsichtigt, den Flugverkehr zu „regeln", d. h. vor Schaffung einer Verkehrsaufteilungsregel, nicht jedoch im Falle ihrer Änderung. Die Kommission kann dieser Argumentation nicht folgen. Die Änderung

einer Verkehrsaufteilungsregel bedeutet, dass die Regel nach der Änderung anders ist als die zuvor geltende Regel. Was den Zweck von Artikel 19 angeht, so unterscheidet sich eine solche (beabsichtigte) Änderung der Rechtslage nicht grundlegend von den Änderungen, die sich durch die Einführung einer neuen Regel ergeben. Gerade diese Änderung einer Rechtslage begründet die Pflicht der nationalen Behörden, die interessierten Parteien anzuhören, genauso wie sie auch die Pflicht der Behörden untermauert, die Kommission über den Fall zu unterrichten. Daher ist der Begriff „regeln" in Artikel 19 Absatz 2 so zu verstehen, dass er auch die Änderung von Verkehrsverteilungsregeln umfasst.

(27) Die italienischen Behörden machen geltend, dass eine Anhörung aus inhaltlichen Gründen nicht erforderlich war, weil alle Luftverkehrsunternehmen, die über Zeitfenster am Flughafen Linate verfügten, gleichermaßen vom Lupi-Dekret profitierten. Die Kommission stellt fest, dass dieses Argument den Schlussfolgerungen vorgreift, die möglicherweise im Lichte der Bemerkungen getroffen werden könnten, zu denen interessierte Parteien berechtigt sind. Per definitionem kann dies nicht die Verpflichtung Italiens aufheben, zuerst die interessierten Parteien anzuhören und dann Schlussfolgerungen zu ziehen.

(28) Die italienischen Behörden teilten mit, dass sie bereit sind, jetzt eine solche Anhörung durchzuführen. Aus Gründen der Klarheit muss jedoch betont werden, dass auf eine solche Anhörung ein neuer Rechtsakt unter Berücksichtigung der eingegangenen Bemerkungen folgen müsste. Ein solcher neuer Rechtsakt wäre unverzichtbar, selbst wenn die italienischen Behörden im Anschluss an die Anhörung weiter der Meinung wären, dass die durch das Lupi-Dekret geänderte Regel angemessen ist.

6. **SCHLUSSFOLGERUNG**

(29) Entgegen Artikel 19 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 haben die italienischen Behörden versäumt, die interessierten Parteien anzuhören, bevor sie die Verkehrsaufteilungsregeln für das Mailänder Flughafensystem geändert haben.

(30) Die Maßnahmen, die in dem Ministerialdekret Nr. 395 vom 1. Oktober 2014 zur Änderung des Dekrets Nr. 15 vom 3. März 2000 über die Aufteilung des Luftverkehrs im Mailänder Flughafensystem in der geänderten Fassung, die der Kommission am 21. April 2015 notifiziert wurden, vorgesehen sind, können daher nicht genehmigt werden.

(31) Dieser Beschluss steht im Einklang mit der Stellungnahme des Ausschusses nach Artikel 25 der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die Genehmigung der Maßnahmen, die in dem Ministerialdekret Nr. 395 vom 1. Oktober 2014 zur Änderung des Dekrets Nr. 15 vom 3. März 2000 über die Aufteilung des Luftverkehrs im Mailänder Flughafensystem in der geänderten Fassung, die der Kommission am 21. April 2015 notifiziert wurden, vorgesehen sind, wird hiermit verweigert.

Artikel 2

Dieser Beschluss ist an die Italienische Republik gerichtet.

Brüssel, den 17. Dezember 2015

Für die Kommission
Violeta BULC
Mitglied der Kommission