UITVOERINGSBESLUIT (EU) 2015/2415 VAN DE COMMISSIE

van 17 december 2015

betreffende de goedkeuring van de gewijzigde regels voor de verdeling van het luchtverkeer tussen de luchthavens Milaan Malpensa, Milaan Linate en Orio al Serio (Bergamo) overeenkomstig artikel 19 van Verordening (EG) nr. 1008/2008 van het Europees Parlement en de Raad

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2015) 9177)

(Slechts de tekst in de Italiaanse taal is authentiek)

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,

Gezien Verordening (EG) nr. 1008/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 inzake gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de Gemeenschap ([1]), en met name artikel 19, lid 3,

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

(1) Bij brief van 21 april 2015, door de Commissie ontvangen op 21 april 2015, hebben de Italiaanse autoriteiten de Commissie overeenkomstig artikel 19, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1008/2008 in kennis gesteld van ministerieel besluit nr. 395 van 1 oktober 2014 tot wijziging van besluit nr. 15 van 3 maart 2000 betreffende de verdeling van het luchtverkeer in het luchthavensysteem van Milaan, als gewijzigd ([2]) (hierna het „Besluit Lupi" genoemd). Bij brieven van 5 november 2014 en 18 maart 2015 hebben de Italiaanse autoriteiten nadere toelichting verschaft bij het Besluit Lupi. Bij schrijven van 5 september 2015 heeft de Commissie aanvullende informatie gevraagd, die de Italiaanse autoriteiten bij schrijven van 25 september 2015 hebben meegedeeld.

(2) Het luchthavensysteem van Milaan omvat de luchthavens Malpensa, Linate en Orio al Serio (Bergamo).

2. ACHTERGROND EN BESCHRIJVING VAN DE MAATREGEL

2.1. De besluiten Bersani en Bersani 2

(3) Bij Besluit van 21 december 2000 ([3]) heeft de Commissie de bij het besluit van de minister van Infrastructuur en Vervoer van 3 maart 2000 ([4]) (hierna het „Besluit Bersani" genoemd) vastgestelde verkeersverdelingsregels voor het Milanese luchthavensysteem verenigbaar verklaard met Verordening (EG) nr. 2408/92 van de Raad ([5]). Die verordening is inmiddels ingetrokken en vervangen door Verordening (EG) nr. 1008/2008. Het besluit van de Commissie was gekoppeld aan de voorwaarde dat Italië de regels zou aanpassen overeenkomstig de brief van de Italiaanse autoriteiten van 4 december 2000. Die wijziging is gebeurd bij Besluit van de minister van Infrastructuur en Milieu van 5 januari 2001 ([6]) (hierna het „Besluit Bersani 2" genoemd).

(4) De besluiten Bersani en Bersani 2 hadden tot doel ervoor te zorgen dat de luchthaven Milaan Malpensa zich volledig kon ontwikkelen als internationale hub, terwijl Milaan Linate een rol kreeg toebedeeld als faciliteit voor diensten van punt naar punt. Daartoe zijn in de besluiten Bersani en Bersani 2 verschillende bepalingen opgenomen, waarbij het dagelijkse aantal retourvluchten tussen de luchthaven Linate en andere EU-luchthavens werd beperkt op basis van de volgende passagiersvolumes:

— één retourvlucht per dag per maatschappij voor routes met een volume tussen 350 000 en 700 000 passagiers;

— twee retourvluchten per dag per maatschappij voor routes met een volume tussen 700 000 en 1 400 000 passagiers;

([1]) PB L 293 van 31.10.2008, blz. 3.
([2]) Italiaans Staatsblad nr. 237 van 11 oktober 2014.
([3]) PB L 58 van 28.2.2001, blz. 29.
([4]) Italiaans Staatsblad nr. 60 van 13 maart 2000.
([5]) Verordening (EG) nr. 2408/92 van de Raad van 23 juli 1992 betreffende de toegang van communautaire luchtvaartmaatschappijen tot intracommunautaire luchtroutes (PB L 240 van 24.8.1992, blz. 8). Met betrekking tot de intrekking, zie artikel 27 van Verordening (EG) nr. 1008/2008.
([6]) Italiaans Staatsblad nr. 14 van 18 januari 2001.

— drie retourvluchten per dag per maatschappij voor routes met een volume tussen 1 400 000 en 2 800 000 passagiers;

— geen beperkingen op het aantal vluchten voor volumes van meer dan 2 800 000 passagiers.

(5) Op de luchthaven Linate kunnen maatschappijen uit de Gemeenschap, overeenkomstig de hierboven uitgelegde regels, twee slots gebruiken voor de exploitatie van een dagelijks retourvlucht naar luchtvaartsystemen of individuele luchthavens in „doelstelling 1"-regio's waarvan het passagiersvolume in het Milanese luchthavensysteem in het kalenderjaar 1999 minder dan 350 000 bedroeg.

(6) In het Besluit Bersani 2 is bepaald dat er minstens één retourvlucht per dag moet zijn tussen Linate en alle Europese hoofdsteden en minstens twee retourvluchten per dag tussen Linate en de communautaire luchthavens waarvan het jaarlijkse passagiersvolume in 1999 meer dan 40 miljoen bedroeg.

(7) Op grond van de besluiten Bersani en Bersani 2 mogen voor geregelde intracommunautaire punt-naar-puntvluchten naar de luchthaven Linate geen toestellen met meer dan één middengang worden ingezet.

2.2. **Het Besluit Lupi**

(8) Bij het Besluit Lupi zijn de besluiten Bersani en Bersani 2 gewijzigd en werden de op Linate geldende beperkingen van het aantal dagelijkse retourvluchten naar EU-luchthavens op basis van passagiersvolumes opgeheven. De beperkingen met betrekking tot het gebruik van vliegtuigen met smalle romp (met één middengang) en de exploitatie van geregelde verbindingen van punt naar punt binnen de EU) van en naar de luchthaven van Linate blijven bestaan.

(9) De Italiaanse autoriteiten hebben toegelicht dat deze wijziging er is gekomen omdat de beperkingen op basis van criteria die achterhaald en niet langer opportuun zijn, moesten worden opgeheven en om exploitanten met slots op Linate de kans te bieden hun slots zo efficiënt mogelijk te benutten. Deze wijziging moet de efficiency van de Italiaanse en Europese luchthavensystemen voor zowel passagiers als ondernemingen ten goede komen.

(10) Het Besluit Lupi (ministerieel besluit nr. 395) is ondertekend op 1 oktober 2014 en gepubliceerd op 11 oktober 2014, vlak voor de aanvang van de winterdienstregeling 2014-2015 van de IATA op 26 oktober 2014. Het Besluit Lupi is van toepassing sinds de aanvang van het winterseizoen 2014-2015.

(11) Italië heeft de belanghebbenden niet geraadpleegd voor het Besluit Lupi werd vastgesteld.

3. **DOOR BELANGHEBBENDE DERDE PARTIJEN BIJ DE COMMISSIE INGEDIENDE OPMERKINGEN**

(12) De Commissie heeft een samenvatting van de door de Italiaanse autoriteiten meegedeelde verkeersverdelingsregels gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Unie* ([1]) en de belanghebbenden uitgenodigd eventuele opmerkingen in te dienen.

(13) De Commissie heeft opmerkingen ontvangen van twee belanghebbenden, die anoniem wensten te blijven. Zij heeft een samenvatting van die opmerkingen naar de Italiaanse autoriteiten gestuurd en hen de gelegenheid geboden hierop te reageren.

3.1. **De eerste belanghebbende partij**

(14) De eerste belanghebbende partij heeft opgemerkt dat de Italiaanse autoriteiten niet alle betrokken luchtvaartmaatschappijen of luchthavens heeft geraadpleegd alvorens de gewijzigde verkeersverdelingsregels vast te stellen. Bijgevolg stelt dezelfde belanghebbende dat alleen de luchtvaartmaatschappijen die van de geplande wijzigingen op de hoogte waren gebruik hebben kunnen maken van de flexibiliteit die dankzij het nieuwe besluit wordt geboden en tijdig plannen konden maken voor de aanvang van de winterdienstregeling 2014-2015.

(15) De eerste belanghebbende partij heeft er tevens op gewezen dat de Italiaanse autoriteiten inbreuk hebben gepleegd op hun verplichting op grond van Verordening (EG) nr. 1008/2008 om de gewijzigde verkeersverdelingsregels niet toe te passen alvorens deze door de Commissie zijn goedgekeurd.

([1]) PB C 183 van 4.6.2015, blz. 4.

(16) Bovendien heeft de eerste belanghebbende melding gemaakt van problemen met de toewijzing van slots op Milaan Linate.

3.2. **De tweede belanghebbende partij**

(17) De tweede belanghebbende heeft erop gewezen dat bepaalde maatschappijen dankzij het tijdstip waarop het Besluit Lupi is uitgevaardigd de gelegenheid hadden om onmiddellijk nieuwe routes vanaf Linate in te voeren zonder correcte voorafgaande raadpleging van de andere maatschappijen die op Linate actief zijn of zonder deze daarover zelfs te informeren.

(18) De tweede belanghebbende wees erop dat zij de kennisgeving van het Besluit Lupi aan de Commissie pas meer dan zeven maanden na publicatie heeft ontvangen.

(19) De tweede belanghebbende partij was bovendien van oordeel dat het Besluit Lupi de maatschappijen Etihad, Alitalia en haar Europese partners bevoordeelt aangezien Alitalia de grote meerderheid van de slots bezit en het Besluit Lupi de concurrentie ernstig kan verstoren ten gunste van Alitalia. De tweede belanghebbende partij heeft de Commissie gevraagd het Besluit Lupi met onmiddellijke ingang te verwerpen.

4. **ARTIKEL 19 VAN VERORDENING (EG) NR. 1008/2008**

(20) In artikel 19, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1008/2008 is bepaald dat een lidstaat, na overleg met de belanghebbende partijen, de verdeling van het luchtverkeer tussen luchthavens die dezelfde stad of agglomeratie bedienen, mag regelen zonder discriminatie tussen bestemmingen in de Gemeenschap of discriminatie op grond van nationaliteit of identiteit van de luchtvaartmaatschappij. In datzelfde lid zijn specifieke voorwaarden vastgesteld voor de verdeling van het luchtverkeer.

(21) Op grond van artikel 19, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1008/2008 dient een lidstaat de Commissie in kennis te stellen van zijn voornemen om de verdeling van het luchtverkeer te regelen of om een bestaande verkeersverdelingsregel te wijzigen. Voorts is bepaald dat de Commissie de toepassing van artikel 19, lid 2, dient te onderzoeken en, binnen zes maanden na ontvangst van de kennisgeving en na advies te hebben gevraagd aan het bij artikel 25 van Verordening (EG) nr. 1008/2008 opgerichte comité, dient te beslissen of de lidstaat de maatregelen mag toepassen. Ten slotte is bepaald dat de Commissie haar besluit in het *Publicatieblad van de Europese Unie* dient te publiceren en dat de maatregelen niet mogen worden toegepast alvorens de goedkeuring van de Commissie is gepubliceerd.

5. **BEOORDELING**

(22) Het Besluit Lupi behelst een wijziging van de regels voor de verdeling van het luchtverkeer voor het Milanese luchthavensysteem, namelijk door de beperking van het aantal retourvluchten tussen Linate en EU-luchthavens op basis van het passagiersvolume op te heffen. Derhalve vormt het besluit een wijziging van de bestaande verkeersverdelingsregels in de zin van artikel 19, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1008/2008.

(23) De Italiaanse autoriteiten zijn van oordeel dat het Besluit Lupi geen wijziging van de bestaande verkeersverdelingsregels vormt aangezien dit besluit niet tot doel had het luchtverkeer in het Milanese luchthavensysteem te wijzigen. Het Besluit Lupi voorziet alleen in de opheffing van een beperking op het aantal vluchten.

(24) De Commissie deelt deze zienswijze niet. De beperking van het aantal dagelijkse retourvluchten van en naar EU-luchthavens op basis van het passagiersvolume is een onderdeel van een verkeersverdelingsregel, die ervoor moet zorgen dat vluchten die buiten het toegestane contingent vallen, worden afgeleid naar andere luchthavens in het Milanese luchthavensysteem. De Commissie heeft deze verkeersverdelingsregel in 2000 goedgekeurd. Het schrappen van één onderdeel van die regel vormt bijgevolg een wijziging van die regel.

(25) De Italiaanse autoriteiten hebben de belanghebbende partijen voorafgaand aan de vaststelling van het Besluit Lupi niet geraadpleegd. Derhalve zijn zij hun verplichtingen op grond van artikel 19, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1008/2008 niet nagekomen.

(26) De Italiaanse autoriteiten zijn van oordeel dat zij niet verplicht waren de betrokken belanghebbende partijen te raadplegen aangezien dat op grond van artikel 19, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1008/2008 alleen vereist is wanneer een lidstaat voornemens is het verkeer te „regelen", d.w.z. alvorens een verkeersverdelingsregel wordt vastgesteld, maar niet bij de wijziging daarvan. De Commissie betwist deze zienswijze. De wijziging van een

verkeersverdelingsregel betekent dat de regel na de wijziging verschilt van de voorheen toepasselijke regel. Gezien de geest van artikel 19 is er geen fundamenteel verschil tussen een dergelijke (geplande) wijziging van de juridische context en een wijziging door de invoering van een nieuwe regel. Precies de wijziging van de juridische context ligt aan de basis van de verplichting voor de nationale autoriteiten om de belanghebbende partijen te raadplegen, alsmede van de verplichting om de Commissie daarvan in kennis te stellen. Derhalve is het begrip „regelen" in artikel 19, lid 2, ook van toepassing op wijzigingen van de verkeersverdelingsregels.

(27) De Italiaanse autoriteiten argumenteren voorts dat een raadpleging vanuit inhoudelijk oogpunt niet nodig was omdat alle maatschappijen die op de luchthaven Linate slots bezitten evenveel baat hebben bij het Besluit Lupi. De Commissie wijst erop dat dit argument vooruitloopt op de conclusies die zouden kunnen worden getrokken op basis van de opmerkingen die belanghebbende partijen mogen maken. Derhalve ontslaat het Italië niet van zijn verplichting om de belanghebbende partijen te raadplegen alvorens conclusies te formuleren.

(28) De Italiaanse autoriteiten hebben meegedeeld dat zij alsnog bereid zijn een raadpleging te houden. Ter wille van de duidelijkheid moet evenwel worden benadrukt dat na een raadpleging een nieuw besluit moet worden vastgesteld in het licht van de ingediende opmerkingen. Een nieuw besluit is noodzakelijk, zelfs wanneer de Italiaanse autoriteiten na de raadpleging zouden besluiten dat de regel, als gewijzigd bij het Besluit Lupi, adequaat is.

6. **CONCLUSIE**

(29) In tegelstelling tot artikel 19, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1008/2008 hebben de Italiaanse autoriteiten de belanghebbende partijen niet geraadpleegd alvorens de verkeersverdelingsregels voor het Milanese luchthavensysteem te wijzigen.

(30) De maatregelen die zijn vastgesteld bij ministerieel besluit nr. 395 van 1 oktober 2014 tot wijziging van besluit nr. 15 van 3 maart 2000 betreffende de verdeling van het luchtverkeer in het Milanese luchthavensysteem, als gewijzigd, en die bij de Commissie zijn aangemeld op 21 april 2015, kunnen derhalve niet worden goedgekeurd.

(31) Dit besluit is in overeenstemming met het advies van het comité als bedoeld in artikel 25 van Verordening (EG) nr. 1008/2008,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De maatregelen die zijn vastgesteld bij ministerieel besluit nr. 395 van 1 oktober 2014 tot wijziging van besluit nr. 15 van 3 maart 2000 betreffende de verdeling van het luchtverkeer in het Milanese luchthavensysteem en die op 21 april 2015 bij de Commissie zijn aangemeld, worden niet goedgekeurd.

Artikel 2

Dit besluit is gericht tot de Italiaanse Republiek.

Gedaan te Brussel, 17 december 2015.

Voor de Commissie
Violeta BULC
Lid van de Commissie