

DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS (EU) 2022/1415 DER KOMMISSION**vom 18. August 2022**

über die teilweise Genehmigung der geänderten 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

(*Bekannt gegeben unter Aktenzeichen C(2022) 5783*)

(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 über gemeinsame Vorschriften für die Durchführung von Luftverkehrsdiensten in der Gemeinschaft (¹), insbesondere auf Artikel 19 Absatz 3,

nach Anhörung des mit Artikel 25 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 eingesetzten Ausschusses,

in Erwägung nachstehender Gründe:

1. VERFAHREN

- (1) Auf der Grundlage von Artikel 19 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 notifizierte Italien mit Schreiben vom 22. Februar 2022 der Kommission einen neuen Entwurf des Dekrets über die Änderung der Verkehrsaufteilungsregeln für die Flughäfen Mailand-Malpensa, Mailand-Linate und Orio al Serio (Bergamo) (im Folgenden der „Giovannini-Dekretentwurf“).

2. HINTERGRUND UND BESCHREIBUNG DER MAßNAHMEN**2.1. Der Giovannini-Dekretentwurf**

- (2) Mit Artikel 1 des Giovannini-Dekretentwurfs wird Artikel 4 des Dekrets vom 3. März 2000 über die Verkehrsaufteilungsregeln für die Flughäfen Mailand-Malpensa, Mailand-Linate und Orio al Serio (Bergamo) (in ihrer geänderten Fassung) wie folgt geändert:

„Absatz 1:

Luftfahrtunternehmen dürfen zwischen dem Flughafen Mailand-Linate und anderen Flughäfen in der Europäischen Union oder in einem Umkreis — berechnet nach der Großkreismethode — von 1 500 km liegenden Flughäfen eines Staates, der mit der Europäischen Union ein vertikales Abkommen über Flugdienste geschlossen hat, im Rahmen der durch die Betriebskapazität des Flughafens Mailand-Linate vorgegebenen Grenzen Punkt-zu-Punkt-Linienvorbindungen mit Schmalrumpfflugzeugen bedienen. Nur die folgenden Luftfahrtunternehmen dürfen solche Strecken bedienen:

- a) Luftfahrtunternehmen, die nach Artikel 2 Nummern 10 und 11 der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. September 2008 als Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft gelten und die von den zuständigen Luftfahrtbehörden gemäß jener Verordnung festgelegten Anforderungen erfüllen;
- b) Luftfahrtunternehmen, die auf der Grundlage eines zwischen einem Staat und der Europäischen Union geschlossenen vertikalen Abkommens von jenem Staat für die Erbringung von Flugdiensten benannt wurden, sofern der mit der Strecke bediente Flughafen — berechnet nach der Großkreismethode — in einem Umkreis von 1 500 km vom Flughafen Mailand-Linate liegt.“

(¹) ABl. L 293 vom 31.10.2008, S. 3.

- (3) Mit Artikel 1 des Giovannini-Dekretentwurfs wird auch Artikel 4 des Dekrets vom 3. März 2000 über die Verkehrsaufteilungsregeln für die Flughäfen Mailand-Malpensa, Mailand-Linate und Orio al Serio (Bergamo) (in ihrer geänderten Fassung) wie folgt geändert:

„Absatz 2:

Zur Gewährleistung der Einhaltung der Bestimmungen des Absatzes 1 sind Vertrieb und Verkauf von Flugscheinen für sowie die Beförderung von Fluggästen auf Punkt-zu-Punkt-Verbindungen von oder nach Mailand-Linate nur über Flughäfen gestattet, die innerhalb der in Absatz 1 festgelegten geografischen Grenzen liegen.“

- (4) In den Erwägungsgründen des Giovannini-Dekretentwurfs wird ausgeführt, dass die Änderung der bestehenden Regeln für die Verkehrsaufteilung zwischen den Mailänder Flughäfen erforderlich ist, um sicherzustellen, dass der Flughafen Mailand-Linate ein „Stadtflughafen“ bleibt, der Kurzstreckenziele bedient, und um das Entwicklungspotenzial des Flughafens Mailand-Malpensa als Drehkreuz voll auszuschöpfen. Zudem soll der Flughafen Mailand-Linate auch Verbindungen zu Flughäfen außerhalb der Union anbieten, sofern sie sich in einem Umkreis von 1 500 km befinden und die Union mit dem Drittland, in dem sich der betreffende Flughafen befindet, ein horizontales oder umfassendes Luftverkehrsabkommen geschlossen hat.
- (5) In den der Notifizierung beigefügten Erläuterungen gaben die italienischen Behörden an, dass die Anwendung von Artikel 1 des Giovannini-Dekretentwurfs, auf den in Erwägungsgrund 2 Bezug genommen wird, die Aufrechterhaltung des Flugbetriebs auf Strecken zwischen Mailand-Linate und Ländern wie dem Vereinigten Königreich, den Mitgliedstaaten des Gemeinsamen europäischen Luftverkehrsraums oder Marokko innerhalb der festgelegten Kapazitätsgrenzen des Flughafens, d. h. 18 Flugbewegungen pro Stunde, ermöglichen würde.
- (6) Nach Artikel 1 des Giovannini-Dekretentwurfs, auf den in Erwägungsgrund 2 Bezug genommen wird, ist der Radius von 1 500 km um den Flughafen Mailand-Linate nach der Großkreismethode zu messen. Die italienischen Behörden verwiesen in ihrer Notifizierung darauf, dass diese Entfernung in den Rechtsvorschriften der Union als Schwellenwert für die Kategorisierung von Flügen nach Entfernung (z. B. Verordnung (EG) Nr. 261/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates⁽²⁾) verwendet wird.
- (7) Zu Artikel 1 des Giovannini-Dekretentwurfs, auf den in Erwägungsgrund 3 Bezug genommen wird, erklärten die italienischen Behörden, dass diese Bestimmung die Durchsetzung von Artikel 4 Absatz 1 gewährleisten solle und dem Ansatz der geltenden Verkehrsaufteilungsregeln entspreche. Nach den geltenden Vorschriften obliegen die Überwachung des Luftverkehrs auf den Flughäfen Mailand-Linate und Mailand-Malpensa sowie die Berichterstattung an das Ministerium für Infrastruktur und Verkehr der nationalen Zivilluftfahrtbehörde, die beurteilt, ob die Vorschriften eingehalten werden und ob zusätzliche Maßnahmen erforderlich sind.

2.2. Von den italienischen Behörden durchgeführte Konsultation

- (8) Am 6. September 2021 lud die italienische Zivilluftfahrtbehörde (ENAC) nach Artikel 19 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 interessierte Parteien zu einer Konsultation ein, die am 8. September 2021 am Flughafen Mailand-Linate stattfand.
- (9) Nach den von den italienischen Behörden übermittelten Informationen nahmen an der Konsultation die Nutzerausschüsse der Flughäfen Linate und Malpensa teil, die sich aus Vertretern der Luftfahrtunternehmen, der Bodenabfertigungsunternehmen, der Flughafenleitungsorgane und der Zeitmischenkoordinatoren zusammensetzten.
- (10) Dem Konsultationsbericht zufolge sprach sich die Mehrheit der Parteien für die vorgeschlagene Änderung aus.

⁽²⁾ Verordnung (EG) Nr. 261/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Februar 2004 über eine gemeinsame Regelung für Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen für Fluggäste im Fall der Nichtbeförderung und bei Annulierung oder großer Verspätung von Flügen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 295/91 (ABl. L 46 vom 17.2.2004, S. 1).

3. VON DER KOMMISSION DURCHGEFÜHRTE KONSULTATION

- (11) Am 25. März 2022 veröffentlichte die Kommission im *Amtsblatt der Europäischen Union*⁽³⁾ eine Zusammenfassung der von den italienischen Behörden notifizierten Änderungsvorschläge für die Verkehrsaufteilungsregeln und räumte interessierten Parteien eine Frist von 20 Tagen zur Stellungnahme ein.
- (12) Bei der Kommission gingen Stellungnahmen von fünf interessierten Parteien ein, die zumeist darum ersuchten, dass ihre Identität nicht bekannt gegeben wird.
- (13) Alle interessierten Parteien unterstützten Artikel 1 des Giovannini-Dekretentwurfs, auf den in Erwägungsgrund 2 Bezug genommen wird, wenngleich eine Partei beantragte, zur Einbeziehung weiterer Destinationen den Radius über die 1 500 km hinaus auszudehnen.
- (14) Drei interessierte Parteien unterstützten ausdrücklich Artikel 1 des Giovannini-Dekretentwurfs, auf den in Erwägungsgrund 3 Bezug genommen wird, mit der Begründung, dass damit die Einhaltung von Artikel 4 Absatz 1 des Entwurfs verbessert und der Flughafen Linate als echter Punkt-zu-Punkt-Flughafen beibehalten werde. Eine interessierte Partei äußerte Bedenken gegen Artikel 1 des Giovannini-Dekretentwurfs, auf den in Erwägungsgrund 3 Bezug genommen wird, mit der Begründung, dass das Verbot des Verkaufs von Flugscheinen für Destinationen außerhalb des Anwendungsbereichs von Artikel 4 Absatz 1 des Entwurfs unverhältnismäßig sei. Diese Partei hatte auch ernsthafte Bedenken hinsichtlich der Art und Weise, wie die Bestimmung umgesetzt werden soll, und bezweifelte, dass die Bestimmung geeignet sei, die Kapazitätsprobleme zu lösen.

4. WÜRDIGUNG

- (15) Zunächst stellt die Kommission fest, dass die drei Flughäfen, auf die die notifizierten Verkehrsaufteilungsregeln Anwendung finden — Mailand-Linate, Mailand-Malpensa und Orio al Serio (Bergamo) —, den Anforderungen von Artikel 19 Absatz 2 Unterabsatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 genügen. Die Flughäfen bedienen das Ballungszentrum Mailand, womit die erste Bedingung erfüllt ist. Die Infrastruktur und der öffentliche Nahverkehr, die die Flughäfen untereinander und die Flughäfen mit der Stadt Mailand verbinden, erfüllen die zweite und dritte Bedingung. Zudem bieten die Flughäfen den Luftfahrtunternehmen die erforderlichen Dienstleistungen und erfüllen damit die vierte Bedingung.
- (16) Darüber hinaus stellt die Kommission fest, dass frühere Entscheidungen und Beschlüsse der Kommission, mit denen der Erlass der Verkehrsaufteilungsregeln genehmigt wurde, darauf abzielen, den Flughafen Mailand-Malpensa als internationales Drehkreuz und Mailand-Linate als Punkt-zu-Punkt-Flughafen zu etablieren, um den Verkehrsfluss an letzterem Flughafen einzuschränken.
- (17) Im Einzelnen wurden mit den Dekreten Bersani und Bersani 2 vom 5. Januar 2001, die mit der Entscheidung 2001/163/EG der Kommission⁽⁴⁾ genehmigt wurden, dem Flughafen Mailand-Linate auf dem Fluggastaufkommen beruhende Beschränkungen hinsichtlich der Anzahl der täglichen Hin- und Rückflüge zu Flughäfen der Union auferlegt. Darauf hinaus beschränkten das Bersani-Dekret und das Bersani-2-Dekret den Flughafen Mailand-Linate auf mit Schmalrumpfflugzeugen zu bedienende Punkt-zu-Punkt-Linienverbindungen innerhalb der Union. Dies hatte zur Folge, dass sich der verbleibende Verkehr zum Flughafen Malpensa verlagerte.
- (18) Mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2016/2019 der Kommission⁽⁵⁾ genehmigten Del-Rio-Dekret vom 18. November 2016 wurde das Ziel verfolgt, die Nutzung des Flughafens Mailand-Linate zu optimieren und seine Anbindung an alle anderen europäischen Städte zu verbessern, während gleichzeitig das Entwicklungspotenzial des Flughafens Malpensa in seiner besonderen Rolle als Interkontinentaldrehkreuz voll ausgeschöpft werden sollte. Daher wurden mit dem Del-Rio-Dekret die auf der Grundlage des Fluggastaufkommens festgelegten Beschränkungen der Frequenzen für den Flugbetrieb nach und von Linate aufgehoben, wenngleich die Beschränkung auf Destinationen in der Union, die nur mit Schmalrumpfflugzeugen bedient werden können, beibehalten wurde.

⁽³⁾ Notifizierung Italiens bezüglich der Anwendung von Artikel 19 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 in Bezug auf die Regeln für die Verkehrsaufteilung zwischen den Mailänder Flughäfen Mailand-Malpensa und Mailand-Linate (Abl. C 134 vom 25.3.2022, S. 28).

⁽⁴⁾ Entscheidung 2001/163/EG der Kommission vom 21. Dezember 2000 in einem Verfahren nach der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 des Rates (Sache TREN/AMA/12/00 — Italienische Verkehrsaufteilungsregeln für das Mailänder Flughafensystem) (Abl. L 58 vom 28.2.2001, S. 29).

⁽⁵⁾ Durchführungsbeschluss (EU) 2016/2019 der Kommission vom 16. November 2016 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 (Abl. L 312 vom 18.11.2016, S. 73).

- (19) Vor dem Hintergrund der vorstehenden Ausführungen stellt die Kommission die Politik Italiens in Bezug auf die Flughäfen Mailand-Malpensa und Linate nicht infrage.
- (20) In Bezug auf Artikel 1 des Giovannini-Dekretentwurfs, auf den in Erwägungsgrund 2 Bezug genommen wird, stellt die Kommission fest, dass darin bestimmte Beschränkungen für Flugdienste am Flughafen Linate aufgehoben werden. Neue Drittlandsziele, die in einem Umkreis von 1 500 km um den Flughafen Linate liegen und sich in einem Land befinden, mit dem die Union ein horizontales oder umfassendes Luftverkehrsabkommen geschlossen hat, können von und nach dem Flughafen Linate bedient werden.
- (21) Ausgehend von dem im Durchführungsbeschluss (EU) 2016/2019 verfolgten Ansatz stellt sich die Frage der Verhältnismäßigkeit nicht, da mit Artikel 1 des Giovannini-Dekretentwurfs, auf den in Erwägungsgrund 2 Bezug genommen wird, Beschränkungen für den Flugbetrieb zum und vom Flughafen Linate aufgehoben werden, damit Luftfahrtunternehmen mehr Wahlmöglichkeiten haben, ihre Flugpläne effizienter nach Fluggastnachfrage festzulegen.
- (22) In jedem Fall würde die Anwendung von Artikel 1 des Giovannini-Dekretentwurfs, auf den in Erwägungsgrund 2 Bezug genommen wird, dazu führen, dass der Flughafen Linate in transparenter Weise und auf der Grundlage objektiver Kriterien neue Destinationen aufnehmen kann, die nicht zu einer Diskriminierung zwischen Luftfahrtunternehmen der Union oder Zielen der Union führen.
- (23) Zu Artikel 1 des Giovannini-Dekretentwurfs, auf den in Erwägungsgrund 3 Bezug genommen wird, stellt die Kommission hingegen fest, dass entgegen den Anforderungen von Artikel 19 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 Probleme in Bezug auf Verhältnismäßigkeit und Transparenz auftreten.
- (24) Die Bestimmung verbietet den Vertrieb und Verkauf von Flugscheinen für Flüge zwischen dem Flughafen Mailand-Linate und allen Destinationen, die nicht in den Anwendungsbereich des Giovannini-Dekretentwurfs, auf den in Erwägungsgrund 2 Bezug genommen wird, fallen, sowie für Anschlussflüge (in Abgrenzung von direkten Punkt-zu-Punkt-Verbindungen). Wie die italienischen Behörden auf den Sitzungen mit den Kommissionsdienststellen am 4. April 2022 und am 30. Juni 2022 im Nachgang zu den schriftlichen Fragen der Kommissionsdienststellen vom 1. April 2022 klargestellt haben, hindert dies die Luftfahrtunternehmen nicht nur daran, Reiserouten mit dem Flughafen Mailand-Linate als Umsteigepunkt, sondern auch Reiserouten zum oder vom Flughafen Linate mit anschließendem Transfer an anderen Flughäfen außerhalb Mailands anzubieten. Damit wird der Verkehrsfluss von Fluggästen auf Flughäfen außerhalb Mailands geregelt.
- (25) Die Kommission ist der Auffassung, dass die Beschränkung der Anschlussflüge und des Transfers von Fluggästen am Flughafen Linate im Hinblick auf das Ziel, den Flughafen als Punkt-zu-Punkt-Flughafen beizubehalten und den Ausbau des Flughafens Malpensa zu einem internationalen Drehkreuz zu fördern, verhältnismäßig ist. Die Regulierung des Transfer-Fluggastaufkommens auf Flughäfen außerhalb Mailands überschreitet jedoch den zulässigen Anwendungsbereich der Verkehrsaufteilungsregeln für Flughäfen, die eine bestimmte Stadt oder einen bestimmten Ballungsraum bedienen, in diesem Fall Mailand.
- (26) Darüber hinaus geht die vorgeschlagene Änderung über das hinaus, was erforderlich ist, um die flughafenpolitischen Ziele Italiens zu erreichen, und beeinträchtigt in unzulässiger Weise die unternehmerische Freiheit und die Dienstleistungsfreiheit der Luftfahrtunternehmen auf Flughäfen außerhalb Mailands.
- (27) Zudem wirft Artikel 1 des Giovannini-Dekretentwurfs, auf den in Erwägungsgrund 3 Bezug genommen wird, Transparenzfragen auf, da nicht klar ist, wie die Vorschriften von den italienischen Behörden durchgesetzt werden. Aus der fraglichen Bestimmung geht nicht hervor, ob nur die Flugpläne der Luftfahrtunternehmen überwacht werden oder ob Reisebüros und Flugscheinhandlungen auch für die Anzeige von Strecken mit Anbindung außerhalb des Flughafens Linate haftbar gemacht werden. Es ist auch nicht klar, ob diese Bestimmung darauf abzielt, von den Fluggästen selbst gewählte Anschlussflüge zu erfassen, deren Reiserouten weder von den Luftfahrtunternehmen noch von Reisebüros oder anderen Flugscheinhandlern kontrolliert werden.

5. FAZIT

- (28) Zusammenfassend ist die Kommission der Auffassung, dass Artikel 1 des Giovannini-Dekretentwurfs, auf den in Erwägungsgrund 2 Bezug genommen wird, zur Änderung der bestehenden Verkehrsaufteilungsregeln für die Flughäfen Mailand-Malpensa, Mailand-Linate und Orio al Serio (Bergamo) mit Artikel 19 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 vereinbar ist.
- (29) Zu Artikel 1 des Giovannini-Dekretentwurfs, auf den in Erwägungsgrund 3 Bezug genommen wird, stellt die Kommission fest, dass er nicht mit Artikel 19 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 vereinbar ist —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die Maßnahmen, die in Artikel 1 des der Kommission am 22. Februar 2022 vorgelegten Giovannini-Dekretentwurfs, auf den in Erwähnungsgrund 2 Bezug genommen wird, vorgesehen sind und der die Änderung der Verkehrsaufteilungsregeln für die Flughäfen Mailand-Malpensa, Mailand-Linate und Orio al Serio (Bergamo) beinhaltet, werden genehmigt.

Die Genehmigung der in Artikel 1 des Dekretentwurfs vorgesehenen Maßnahmen, auf die in Erwähnungsgrund 3 Bezug genommen wird, wird verweigert.

Artikel 2

Dieser Beschluss ist an die Italienische Republik gerichtet.

Brüssel, den 18. August 2022

*Für die Kommission
Adina VĂLEAN
Mitglied der Kommission*
