

II

(Nicht veröffentlichungsbedürftige Rechtsakte, die in Anwendung des EG-Vertrags/Euratom-Vertrags erlassen wurden)

ENTSCHEIDUNGEN UND BESCHLÜSSE

KOMMISSION

ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION

vom 23. April 2007

über die Auferlegung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen auf bestimmten Flugstrecken von und nach Sardinien gemäß Artikel 4 der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 über den Zugang von Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft zu Strecken des innergemeinschaftlichen Flugverkehrs

(Bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2007) 1712)

(Nur der italienische Text ist verbindlich)

(2007/332/EG)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft,

gestützt auf die Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 des Rates vom 23. Juli 1992 über den Zugang von Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft zu Strecken des innergemeinschaftlichen Flugverkehrs ⁽¹⁾, insbesondere auf Artikel 4 Absatz 3,

in Erwägung nachstehender Gründe:

I. SACHVERHALT

- (1) Am 27. Januar bzw. 28. Februar 2006 übermittelte die Italienische Republik der Kommission die Erlasse Nr. 35 und 36 des Ministeriums für Infrastruktur und Verkehr vom 29. Dezember 2005 (in der *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* veröffentlicht am 11. Januar 2006, nachstehend „die Erlasse Nr. 35 und 36“) zur Auferlegung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen für insgesamt 16 Strecken zwischen den drei Flughäfen Sardiniens und den wichtigsten nationalen Flughäfen und ersuchte die Kommission um Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 über den Zugang von Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft zu Strecken des innergemeinschaftlichen Flugverkehrs (nachstehend „die Verordnung“).

- (2) In dem Schreiben vom 28. Februar 2006 wies die Italienische Republik darauf hin,

— dass der Erlass Nr. 36 per Erlass vom 8. Februar 2006 bezüglich der Frequenzen, Flugpläne und Kapazitäten auf der Strecke Cagliari–Turin geändert worden war;

— dass sie um die Veröffentlichung einer weiteren Mitteilung im *Amtsblatt der Europäischen Union*, Reihe C, ersuchen würde, nach der Italien, sofern innerhalb von 30 Tagen nach Veröffentlichung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen kein Luftfahrtunternehmen den Linienflugverkehr auf den in dem Erlass Nr. 36 genannten Strecken entsprechend den auferlegten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen und ohne die Beantragung einer Ausgleichsleistung aufgenommen hat oder im Begriff ist aufzunehmen, im Rahmen des Verfahrens nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe d der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 den Zugang zu diesen Strecken einem einzigen Luftfahrtunternehmen vorbehalten und das Recht zur Durchführung dieser Flugdienste im Zuge einer Ausschreibung vergeben kann.

- (3) Am 24. März 2006 veröffentlichte die Kommission im *Amtsblatt der Europäischen Union* eine Mitteilung über die in dem Erlass Nr. 35 vorgesehenen gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen ⁽²⁾ auf folgenden sechs Strecken:

— Alghero–Rom und Rom–Alghero,
— Alghero–Mailand und Mailand–Alghero,
— Cagliari–Rom und Rom–Cagliari,

⁽¹⁾ ABl. L 240 vom 24.8.1992, S. 8. Verordnung zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1791/2006 (ABl. L 363 vom 20.12.2006, S. 1).

⁽²⁾ ABl. C 72 vom 24.3.2006, S. 4.

- Cagliari–Mailand und Mailand–Cagliari,
 - Olbia–Rom und Rom–Olbia
 - Olbia–Mailand und Mailand–Olbia.
- (4) Am 21. April 2006 veröffentlichte die Kommission im *Amtsblatt der Europäischen Union* eine Mitteilung über die in dem Erlass Nr. 36 vorgesehenen gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen ⁽¹⁾ auf folgenden zehn Strecken:
- Alghero–Bologna und Bologna–Alghero,
 - Alghero–Turin und Turin–Alghero,
 - Cagliari–Bologna und Bologna–Cagliari,
 - Cagliari–Florenz und Florenz–Cagliari,
 - Cagliari–Turin und Turin–Cagliari,
 - Cagliari–Verona und Verona–Cagliari,
 - Cagliari–Neapel und Neapel–Cagliari,
 - Cagliari–Palermo und Palermo–Cagliari,
 - Olbia–Bologna und Bologna–Olbia,
 - Olbia–Verona und Verona–Olbia.
- (5) Am 22. April 2006 veröffentlichte die Kommission im *Amtsblatt der Europäischen Union* eine Information über die von Italien durchgeführte Ausschreibung im Rahmen der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen gemäß dem Erlass Nr. 36 ⁽²⁾. Darin wird angekündigt, dass die Italienische Republik für jede der in dem Erlass genannten zehn Strecken von dem Verfahren des Artikels 4 Absatz 1 Buchstabe d der Verordnung Gebrauch machen würde, sofern kein Luftfahrtunternehmen den Linienflugverkehr entsprechend den für diese Strecken bestehenden gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen aufgenommen hat oder im Begriff ist aufzunehmen.
- (6) Die am 24. März 2006 und 21. April 2006 veröffentlichten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen weisen folgende Hauptmerkmale auf:
- Die beiden Streckenpaare Alghero–Rom und Alghero–Mailand (zusammen) sowie Olbia–Rom und Olbia–Mailand (zusammen) stellen jeweils ein untrennbares Ganzes dar und sind als solches von den betreffenden Luftfahrtunternehmen ohne Ausgleichsleistung zu akzeptieren. Die Strecken Cagliari–Rom und Cagliari–Mailand werden dagegen getrennt behandelt und sind von den betreffenden Luftfahrtunternehmen einzeln ohne Ausgleichsleistung zu akzeptieren.
 - Jede der zehn Strecken in der Veröffentlichung vom 21. April 2006 und die dafür auferlegten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen müssen von dem betreffenden Luftfahrtunternehmen einzeln akzeptiert werden.
 - Die Luftfahrtunternehmen, die diese gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen akzeptieren, müssen den Verkehrsdienst 36 Monate ununterbrochen aufrechterhalten. Eine vorzeitige Kündigung ist dem italienischen Amt für Zivilluftfahrt ENAC (Ente Nazionale dell'Aviazione Civile) und der Autonomen Region Sardinien mindestens sechs Monate vorher mitzuteilen.
 - Jedes Luftfahrtunternehmen (oder auftraggebende Luftfahrtunternehmen), das die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen akzeptiert, hat eine Leistungsgarantie zur Gewährleistung der ordnungsgemäßen Ausführung und Kontinuität des Flugbetriebs zu übernehmen. Die Garantie beträgt mindestens 5 % des Gesamtumsatzes auf den betreffenden Strecken, der vom ENAC veranschlagt wird. Die Garantie wird zugunsten des ENAC geleistet, das damit im Fall einer ungerechtfertigten Einstellung des Flugbetriebs dessen Kontinuität gewährleistet. Sie besteht zu jeweils 50 % aus einer auf erste Anforderung zahlbaren Bankgarantie und einer Versicherungsgarantie.
 - Um bei der Bedienung einer Strecke durch mehrere Luftfahrtunternehmen Überkapazitäten aufgrund infrastrukturbedingter Engpässe auf den betreffenden Flughäfen zu vermeiden, ist das ENAC beauftragt, im öffentlichen Interesse auf Veranlassung der Autonomen Region Sardinien die vorgesehenen Flüge der einwilligenden Luftfahrtunternehmen an die mit den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen verfolgten Mobilitätsziele anzupassen. Dabei sind die Strecken und Frequenzen unter den einwilligenden Luftfahrtunternehmen gerecht aufzuteilen, und zwar auf Grundlage ihres jeweiligen Fluggastaufkommens auf den betreffenden Strecken (oder Streckenbündeln) in den beiden Vorjahren.
 - Die Mindestanzahl der Frequenzen, die Flugpläne und die angebotene Kapazität für jede Strecke sind unter „2. Beschreibung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen“ der Mitteilungen vom 24. März und 21. April 2006 genannt.
 - Die Mindestkapazitäten der eingesetzten Luftfahrzeuge sind unter „3. Fluggerät“ der Mitteilungen vom 24. März und 21. April 2006 genannt.
 - Die Tarifstruktur für alle betreffenden Strecken ist unter „4. Tarife“ der Mitteilungen vom 24. März und 21. April 2006 genannt. Hinsichtlich vergünstigter Tarife ist unter Ziffer 4.8 beider Veröffentlichungen präzisiert, dass die auf den betreffenden Strecken tätigen Unternehmen gesetzlich verpflichtet sind, zumindest für auf Sardinien geborene Personen, auch wenn sie dort nicht wohnhaft sind, vergünstigte Tarife (präzisiert unter „4. Tarife“) anzuwenden.

⁽¹⁾ ABl. C 93 vom 21.4.2006, S. 13.

⁽²⁾ ABl. C 95 vom 22.4.2006, S. 9–27 und S. 30.

- Gemäß dem der Kommission am 29. Dezember 2005 übermittelten Erlass Nr. 35 (veröffentlicht in der *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* am 11. Januar 2006) gelten die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen für die betreffenden Strecken vom 31. März 2006 bis 30. März 2009. Am 28. Februar 2006 unterrichteten die italienischen Behörden die Kommission jedoch über die Annahme eines Erlasses am 23. Februar 2006 (Schreiben der Ständigen Vertretung Italiens mit Protokoll Nr. 2321), durch den diese Termine auf den 2. Mai 2006 und 1. Mai 2009 verschoben werden. Dies sind die Daten, wie sie am 24. März 2006 im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht wurden.
- Gemäß dem der Kommission am 29. Dezember 2005 übermittelten und am 21. April 2006 im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlichten Erlass Nr. 36 (veröffentlicht in der *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* am 11. Januar 2006) sollte die Geltungsdauer der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen für die betreffenden Strecken zu einem späteren Zeitpunkt festgelegt werden. Im *Amtsblatt der Europäischen Union* wurden deshalb keine endgültigen Daten für Beginn und Ende der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen veröffentlicht.
- Die Luftfahrtunternehmen, die die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen erfüllen wollen, haben binnen 30 Tagen nach Veröffentlichung der Mitteilung im *Amtsblatt der Europäischen Union* der zuständigen italienischen Behörde die förmliche Annahme mitzuteilen.
- (7) Vor Auferlegung der in dieser Entscheidung genannten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen hatte die Italienische Republik durch die Erlasse vom 1. August und 21. Dezember 2000 gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen für sechs Strecken zwischen sardischen Flughäfen und den Flughäfen von Rom und Mailand auferlegt. Diese gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen wurden im *Amtsblatt der Europäischen Union* vom 7. Oktober 2000 ⁽¹⁾ veröffentlicht. Gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe d der Verordnung waren die betreffenden Strecken Gegenstand einer Ausschreibung zur Auswahl der Luftfahrtunternehmen, denen die ausschließliche Bedienung dieser Strecken mit finanziellem Ausgleich genehmigt werden sollte ⁽²⁾.
- (8) Damals erhielten folgende Luftfahrtunternehmen die Genehmigung zur Durchführung des Flugverkehrs gemäß den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen:
- Alitalia auf der Strecke Cagliari–Rom,
 - Air One auf den Strecken Cagliari–Mailand, Alghero–Mailand und Alghero–Rom,
 - Meridiana auf den Strecken Olbia–Rom und Olbia–Mailand.
- (9) Diese Vereinbarungen wurden durch die mit Erlass der Italienischen Republik vom 8. November 2004 auferlegten und im *Amtsblatt der Europäischen Union* vom 10.

Dezember 2004 veröffentlichten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen ⁽³⁾ geändert. Nach einer Entscheidung des Verwaltungsgerichts der Region Lazio vom 17. März 2005, durch die der Erlass vom 8. November 2004 teilweise aufgehoben wurde, teilten die italienischen Behörden der Kommission mit, sie hätten diese Verpflichtungen „ausgesetzt“. Dies wurde im *Amtsblatt der Europäischen Union* vom 1. Juli 2005 veröffentlicht ⁽⁴⁾. Am 6. Dezember 2005 teilten die italienischen Behörden der Kommission mit, dass der Erlass vom 8. November 2004 mit Wirkung vom 15. November 2004 aufgehoben wurde.

II. VERFAHREN

- (10) Mit Schreiben vom 9. März 2006 (registriert unter der Nummer 204756) wandte sich die Kommission an die Italienische Republik, um ihre Bedenken bezüglich der mit den Erlassen Nr. 35 und 36 auferlegten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen zu äußern. In dem Schreiben wurde Italien um genauere Angaben zu den Gründen und den Durchführungsmodalitäten der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen gebeten. Die Italienische Republik antwortete mit Schreiben vom 22. März 2006 und dem Entwurf einer Antwort sowie mit einem weiteren Schreiben am 4. April 2006.
- (11) Am 27. April 2006 wandte sich die Kommission an das ENAC mit der Bitte um Klärung und Angaben zur derzeitigen Durchführung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen, d. h. vor dem Inkrafttreten der neuen gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen.
- (12) Mit Schreiben vom 9. Mai 2006 bestätigte das ENAC, dass den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen für den Flugverkehr zwischen Sardinien und den Flughäfen von Rom und Mailand bis zum 2. Mai 2006 die Regelung aus dem Jahr 2000 zugrunde lag, die nach wie vor in Kraft war, da der entsprechende Änderungserlass von 2004 aufgehoben worden war. Ab dem 2. Mai 2006 sollte dann die neue Regelung gemäß dem Erlass Nr. 35 Anwendung finden. Ferner wurde in dem Schreiben erklärt, dass die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen sich uneingeschränkt auf das gesamte Flughafensystem Mailands erstreckten, wie es die Veröffentlichung von 2000 vorsah.
- (13) Am 4. August 2006 antwortete die Italienische Republik erneut auf das Schreiben der Kommission vom 9. März mit einigen ergänzenden Angaben, ohne jedoch wichtige neue Informationen hinzuzufügen.
- (14) Am 1. August 2006 entschied die Kommission, gemäß Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung auf eigene Initiative eine Untersuchung einzuleiten ⁽⁵⁾. Die Entscheidung wurde der Italienischen Republik am 1. August 2006 notifiziert (Dokument Nr. K(2006) 3516). In derselben Entscheidung wurden die italienischen Behörden von der Kommission aufgefordert, innerhalb eines Monats zu mehreren Fragen Stellung zu nehmen.
- (15) Die italienischen Behörden sind dieser Aufforderung mit Schreiben vom 31. August 2006 nachgekommen. In der Antwort wurde auf einen wesentlichen Teil der Fragen eingegangen.

⁽¹⁾ ABl. C 284 vom 7.10.2000, S. 16.

⁽²⁾ ABl. C 51 vom 16.2.2001, S. 12–22.

⁽³⁾ ABl. C 306 vom 10.12.2004, S. 6.

⁽⁴⁾ ABl. C 161 vom 1.7.2005, S. 10.

⁽⁵⁾ ABl. L 215 vom 5.8.2006, S. 31.

(16) Am 2. Oktober 2006 wandte sich die Kommission allerdings an die Ständige Vertretung Italiens mit der Bitte um weitere Informationen.

(17) Am 6. Oktober 2006 sandte Italien ein langes Antwortschreiben mit zahlreichen Angaben zu den zusätzlichen Fragen der Kommission.

(18) Am 17. Oktober 2006 fand in Brüssel ein Treffen zwischen der Kommission (Referat TREN.F.1) und den italienischen Behörden (Verkehrsministerium, Ständige Vertretung, Regierung Sardinien, ENAC) statt.

(19) Die Antwort bestätigte unter anderem, dass die nachstehenden Strecken bereits nach den gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung auferlegten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen bedient wurden:

- Olbia–Rom: Meridiana,
- Olbia–Mailand: Meridiana,
- Alghero–Rom: Air One,
- Alghero–Mailand: Air One,
- Cagliari–Rom: Air One und Meridiana,
- Cagliari–Mailand: Air One und Meridiana,
- Cagliari–Bologna: Meridiana,
- Cagliari–Turin: Meridiana,
- Cagliari–Verona: Meridiana,
- Olbia–Bologna: Meridiana.

Auf den übrigen sechs Strecken war dagegen kein Luftfahrtunternehmen bereit, den Flugbetrieb entsprechend den Bedingungen gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung aufzunehmen. Die Italienische Republik beabsichtigt daher, eine Ausschreibung gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe d durchzuführen. Derzeit kommen dafür folgende Luftfahrtunternehmen in Frage:

- Olbia–Verona: Meridiana,
- Alghero–Bologna: Air One,
- Alghero–Turin: Air One,
- Cagliari–Florenz: Air One und Meridiana,
- Cagliari–Neapel: Air One und Meridiana,
- Cagliari–Palermo: Air One und Meridiana⁽¹⁾.

Die Italienische Republik teilte jedoch mit, dass diese Strecken wegen der laufenden Untersuchung der Kommission noch nicht zugeteilt wurden.

III. ANALYSE

1. Rechtlicher Rahmen

(20) Die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen sind durch die Verordnung 2408/92 rechtlich geregelt, in der die Bedingungen für die Anwendung des Grundsatzes der Dienstleistungsfreiheit im Luftverkehrssektor festgelegt sind.

(21) Die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen sind definiert als Ausnahme vom Grundsatz der Verordnung, dem zufolge „vorbehaltlich dieser Verordnung [...] Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft von den betroffenen Mitgliedstaaten die Genehmigung erteilt [wird], Verkehrsrechte auf Strecken in der Gemeinschaft auszuüben“⁽²⁾.

(22) Die Bedingungen für ihre Auferlegung sind in Artikel 4 festgelegt. Sie werden streng und unter Einhaltung der Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Verhältnismäßigkeit ausgelegt. Sie müssen auf der Grundlage der in diesem Artikel genannten Kriterien angemessen gerechtfertigt sein.

(23) Danach kann ein Mitgliedstaat gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen im Linienflugverkehr zu einem Flughafen auferlegen, der ein Rand- oder Entwicklungsgebiet bedient, oder auf einer wenig frequentierten Strecke zu einem Regionalflughafen, wobei die jeweilige Strecke für die wirtschaftliche Entwicklung des Gebiets, in dem der Flughafen liegt, als unabdingbar gilt, sofern diese Verpflichtungen erforderlich sind, damit der Flugverkehr auf der betreffenden Strecke in Bezug auf Kontinuität, Regelmäßigkeit, Kapazität und Preisgestaltung festen Standards genügt, die das Luftfahrtunternehmen unter rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht einhalten würde⁽³⁾.

(24) Die Angemessenheit der Linienflugdienste wird von den Mitgliedstaaten bewertet unter Berücksichtigung des öffentlichen Interesses, der Möglichkeit, auf andere Verkehrsarten zurückzugreifen, der Kapazität dieser Verkehrsarten im Hinblick auf den Bedarf sowie des Angebots aller Luftfahrtunternehmen zusammen, die diese Strecke bedienen oder zu bedienen beabsichtigen⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Siehe Antworten der Italienischen Republik vom 6. Oktober und 15. November 2006 sowie die Pressemitteilung des ENAC vom 23. Mai 2006.

⁽²⁾ Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92.

⁽³⁾ Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92.

⁽⁴⁾ Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92.

- (25) Artikel 4 sieht zwei Phasen vor: in der ersten Phase (Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a) erlegt der betreffende Mitgliedstaat die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen für eine oder mehrere Strecken auf, deren Bedienung allen Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft offen steht, sofern sie die genannten Verpflichtungen einhalten. Ist kein Luftfahrtunternehmen bereit, die Strecke entsprechend den bestehenden gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen zu bedienen, so kann der Mitgliedstaat in eine zweite Phase eintreten (Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe d), in der der Zugang zu dieser Strecke für die Dauer von bis zu drei Jahren (kann verlängert werden) einem einzigen Luftfahrtunternehmen vorbehalten bleibt. Dieses Luftfahrtunternehmen wird im Rahmen einer Ausschreibung der Gemeinschaft ausgewählt. Das benannte Luftfahrtunternehmen kann einen finanziellen Ausgleich für die Bedienung der Strecke unter Einhaltung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen erhalten.
- (26) Gemäß Artikel 4 Absatz 3 kann die Kommission nach einer auf Antrag eines Mitgliedstaats oder auf eigene Initiative durchgeführten Untersuchung entscheiden, ob die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen weiterhin gelten sollen. Die Entscheidung der Kommission wird dem Rat und den Mitgliedstaaten mitgeteilt.

2. Merkmale der betroffenen Strecken

- (27) Die Italienische Republik hat die Auferlegung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen mit dem Entwicklungsbedarf Sardiniens begründet und der Notwendigkeit, die mit seiner Insellage verbundenen Nachteile auszugleichen.
- (28) Darüber hinaus hat sich die Autonome Regierung Sardiniens verpflichtet, die Mobilität seiner Bewohner zu fördern. Die Intensität des Flugverkehrs zwischen Sardinien und dem italienischen Festland ist jedoch je nach Jahreszeit unterschiedlich, wenngleich dem Mobilitätsgrundsatz zufolge die Bewohner Sardiniens während des ganzen Jahres über genügend Reisemöglichkeiten verfügen sollten. Ferner weist die Italienische Republik auf die großen Entfernungen und langen Reisezeiten zwischen den sardischen Flughäfen sowie auf die Infrastrukturdefizite auf der Insel hin. Damit wird auch die Notwendigkeit begründet, die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen auf die drei Flughäfen Sardiniens anzuwenden.
- (29) Nach Ansicht der Kommission kann Sardinien wegen seiner Insellage und fehlender Beförderungsalternativen als Randgebiet betrachtet werden.
- (30) Außerdem ist der Entwicklungsrückstand der Insel gegenüber anderen Regionen Italiens umfassend nachgewiesen. Die Randlage Sardiniens und seine geringe Einwohnerzahl in Verbindung mit einer massiven Abwanderung sind die Gründe für den wirtschaftlichen Rückstand, vergleichbar mit dem der südlichen Regionen des Landes („Mezzogiorno“).
- (31) Die ihr zur Verfügung stehenden Informationen erlauben es der Kommission nicht, die von der italienischen Regierung vorgebrachte Unabdingbarkeit der betroffenen Strecken anzuzweifeln.

3. Angemessenheit der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen

3.1. Allgemeine Erwägungen

- (32) Gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung können die Mitgliedstaaten gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen nur auferlegen, „insoweit diese Verpflichtungen erforderlich sind, damit der Flugverkehr auf der betreffenden Strecke in Bezug auf Kontinuität, Regelmäßigkeit, Kapazität und Preisgestaltung festen Standards genügt, die das Luftfahrtunternehmen unter rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht einhalten würde“.
- (33) Die Angemessenheit der Flugdienste wird unter Berücksichtigung der nachstehend aufgeführten Kriterien gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung bewertet:
- das öffentliche Interesse,
 - die Frage, ob — insbesondere für die Inselgebiete — auf andere Verkehrsarten zurückgegriffen werden kann und inwieweit diese Verkehrsarten den betreffenden Beförderungsbedarf decken können,
 - die den Benutzern angebotenen Flugpreise und Bedingungen,
 - das Angebot aller Luftfahrtunternehmen zusammen, die diese Strecke bedienen oder zu bedienen beabsichtigen.
- (34) Außerdem müssen die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und Nichtdiskriminierung erfüllen (siehe beispielsweise das Gerichtshofurteil vom 20. Februar 2001 in der Rechtssache C-205/99, Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Analir) und andere gegen Administración General del Estado (Slg. 2001, I-01271)).
- (35) Aufgrund der Angaben der italienischen Behörden ist die Kommission der Ansicht, dass die Auferlegung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen in Bezug auf Frequenzen, Kapazitäten und Preisgestaltung notwendig sein kann, um auf den betreffenden Strecken einen angemessenen Flugbetrieb zu gewährleisten.
- (36) Allerdings ist die Kommission auch der Auffassung, dass einige der Bedingungen in den Erlassen Nr. 35 und 36 unangemessen restriktiv oder unverhältnismäßig sind.

3.2. Annahme der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen binnen 30 Tagen

- (37) Gemäß Punkt 8 der in den Erlassen Nr. 35 und 36 vorgesehenen gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen haben „die Luftfahrtunternehmen, die die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen dieses Anhangs erfüllen wollen, [...] binnen 30 Tagen nach Veröffentlichung der entsprechenden Mitteilung der Kommission im *Amtsblatt der Europäischen Union* dem italienischen Amt für Zivilluftfahrt (ENAC) die förmliche Annahme mitzuteilen“. In der Praxis erwies sich diese Bestimmung für ein Luftfahrtunternehmen sogar als Ausschlusskriterium, da es seine Annahme mit eintägiger Verspätung eingereicht hatte. Auf diese Weise werden Luftfahrtunternehmen, die nicht sämtliche Bedingungen im Zusammenhang mit den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen fristgerecht annehmen, gegebenenfalls für deren gesamte Dauer von dem Verfahren ausgeschlossen.
- (38) Nach Ansicht der Kommission bietet Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung keine rechtliche Grundlage für diese unangemessen restriktive Bedingung. Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung berechtigt die Mitgliedstaaten nicht, die Zahl der Luftfahrtunternehmen, die Zugang zu den Strecken erhalten können, zu begrenzen, sondern lediglich allgemeine gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen für alle Luftfahrtunternehmen aufzuerlegen, die diese Strecke bedienen oder zu bedienen beabsichtigen. Eine solche Begrenzung der Zahl der Luftfahrtunternehmen ist nur aufgrund von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe d möglich.
- (39) Somit muss jedes Luftfahrtunternehmen, das die gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung auferlegten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen akzeptieren möchte, die betreffende Strecke bedienen können, unabhängig von dem Zeitpunkt, zu dem es den Flugbetrieb aufzunehmen beabsichtigt. Sofern kein Luftfahrtunternehmen den Linienflugverkehr auf einer Strecke entsprechend den nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a auferlegten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen zu einem bestimmten Termin aufgenommen hat, können die Mitgliedstaaten den Zugang zu dieser Strecke gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe d einschränken. Hat jedoch ein oder mehrere Luftfahrtunternehmen den Flugbetrieb innerhalb der gesetzten Frist aufgenommen, dürfen andere Unternehmen, die zu einem späteren Zeitpunkt ihre Absicht mitteilen, entsprechende Luftverkehrsdienste durchzuführen, von den Mitgliedstaaten nicht ausgeschlossen werden. Allerdings kann es aufgrund des Eintritts neuer Luftfahrtunternehmen notwendig werden, Anpassungen an den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen der einzelnen Unternehmen vorzunehmen (siehe Abschnitt 3.4).

3.3. Bedienung der Strecke für drei Jahre

- (40) Unter Punkt 5 der in den Erlassen Nr. 35 und 36 vorgesehenen gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen heißt es, dass „gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 [...] Luftfahrtunternehmen, die diese gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen akzeptieren, den Verkehrsdienst mindestens 36 Monate unun-

terbrochen aufrechterhalten [müssen]. Eine vorzeitige Kündigung ist dem ENAC und der Autonomen Region Sardinien mindestens sechs Monate vorher mitzuteilen“.

- (41) Die Forderung nach einer Minstdauer des Flugbetriebs steht in diesem Fall mit Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c im Einklang, wo es heißt: „Falls durch andere Verkehrsarten eine angemessene und ununterbrochene Bedienung einer Strecke nicht sichergestellt ist, können die betroffenen Mitgliedstaaten im Rahmen der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen vorsehen, dass Luftfahrtunternehmen, die die Strecke bedienen wollen, eine Garantie dafür bieten müssen, dass sie die Strecke während eines festzulegenden Zeitraums entsprechend den sonstigen Bedingungen der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung bedienen werden.“. Die Kommission ist der Ansicht, dass wegen der Insellage Sardiniens und seiner großen Entfernung zum Festland andere Verkehrsarten nicht geeignet sind, angemessene Beförderungsdienste sicherzustellen.
- (42) Allerdings hält die Kommission die in den Erlassen Nr. 35 und 36 vorgesehene Minstdauer von drei Jahren für zu lang und unverhältnismäßig.
- (43) Der Kommission leuchtet die Notwendigkeit ein, die Kontinuität der Flugdienste sicherzustellen und die Luftfahrtunternehmen zu verpflichten, eine Strecke während eines bestimmten Zeitraums zu bedienen. Wie bereits erwähnt, sind die für die Anwendung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen zuständigen Behörden jedoch nicht befugt, mögliche Bewerber von der Übernahme solcher Verpflichtungen auszuschließen. So darf die Auferlegung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen, die weder eine Exklusivgenehmigung noch Ausgleichsleistungen beinhalten, keinesfalls zu einer endgültigen oder langfristigen Abschottung eines Marktes führen.
- (44) Auf Strecken, deren Fluggastaufkommen großen saisonalen Schwankungen unterliegt, kann die Auferlegung von Verpflichtungen während bestimmter Jahreszeiten legitim sein. Auf solchen Strecken neigen die Luftfahrtunternehmen gegebenenfalls dazu, ihr Angebot einzuschränken oder auf die Wochen zu konzentrieren, die eine genügende Auslastung aufweisen, und den Flugbetrieb während der übrigen Zeit einzustellen. Die Kommission ist allerdings der Ansicht, dass nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Zeitraum, in dem ein kontinuierlicher Flugbetrieb durch gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a sichergestellt werden soll, ein Jahr nicht überschreiten darf.
- (45) Die Kommission meint ferner, dass während dieses Zeitraums die für die Anwendung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen zuständigen Behörden weiterhin verpflichtet sind, dieselben regelmäßig auf ihre Angemessenheit hin zu überprüfen. Wie nachstehend ausgeführt, sollte eine solche Überprüfung in jedem Fall dann erfolgen, wenn ein neues Luftfahrtunternehmen den Flugverkehr auf der betreffenden Strecke aufnimmt oder im Begriff ist aufzunehmen.

3.4. Aufteilung der Strecken und Frequenzen durch das ENAC

- (46) Unter Punkt 1.6 der Erlasse Nr. 35 und 36 heißt es: „Um bei der Bedienung einer Strecke durch mehrere Luftfahrtunternehmen Überkapazitäten aufgrund infrastrukturbedingter Engpässe auf den betreffenden Flughäfen zu vermeiden, ist das ENAC beauftragt, im öffentlichen Interesse auf Veranlassung der Autonomen Region Sardinien die vorgesehenen Flüge der einwilligenden Luftfahrtunternehmen an die mit den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen verfolgten Mobilitätsziele anzupassen. Dabei sind die Strecken und Frequenzen unter den einwilligenden Luftfahrtunternehmen gerecht aufzuteilen, und zwar auf Grundlage ihres jeweiligen Fluggastaufkommens auf den betreffenden Strecken (oder Streckenbündeln) in den beiden Vorjahren“.
- (47) Aufgrund dieser Befugnisse kann das ENAC Abwägungen vornehmen und auf Vereinbarungen hinwirken zwischen Luftfahrtunternehmen, die dieselbe Strecke bedienen. Im Fall Sardinien hat das ENAC ein Rundtischgespräch mit Luftfahrtunternehmen geleitet, die an der Bedienung bestimmter Strecken interessiert waren, und hat mit ihnen den Flugverkehr aufgeteilt.
- (48) Die Italienische Republik verteidigt diese Eingriffsbefugnisse, da sie nach ihrer Auffassung die Kontinuität des Flugbetriebs sicherstellen, weil die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen nicht durch den Ein- oder Austritt anderer Luftfahrtunternehmen, die eventuell weniger Interesse daran haben, gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen ohne finanziellen Ausgleich zu übernehmen, beeinflusst werden. Insbesondere beruft sich Italien auf das Urteil des Verwaltungsgerichts TAR Lazio vom 17. März 2005, wonach es „durchaus legitim [ist], dass der Erlass (von 2004) eine Situation vorsieht, in der alle Strecken, für die gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen bestehen, von mehreren Luftfahrtunternehmen bedient werden, die keine Einheit darstellen und die im Wettbewerb zueinander stehen. Allerdings ist eine solche Situation ausdrücklich vorzusehen. Zugleich ist ein objektives Mindestkriterium festzulegen, anhand dessen die Zeitnischen auf die gegebenenfalls einwilligenden Luftfahrtunternehmen (ein Unternehmen, zwei oder mehr) im Voraus aufgeteilt werden, um nachteilige Überkapazitäten zu vermeiden und insbesondere sicherzustellen, dass die Zuweisung der Zeitnischen nicht zu einer willkürlichen und faktischen Monopolstellung führt, die der Erlass ausdrücklich untersagt.“⁽¹⁾.
- (49) Die nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a auferlegten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen müssen alle Luftfahrtunternehmen berücksichtigen, die die betreffende Strecke bedienen oder zu bedienen beabsichtigen. Dies wird in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b bestätigt, wonach
- „die Angemessenheit der Linienflugdienste [...] von den Mitgliedstaaten bewertet [wird], u. a. unter Berücksichtigung des Angebots aller Luftfahrtunternehmen zusammen, die diese Strecke bedienen oder zu bedienen beabsichtigen“.
- (50) Nach Ansicht der Kommission sollte diesem Grundsatz nicht nur zum Zeitpunkt der Auferlegung, sondern während der gesamten Dauer der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen Rechnung getragen werden. So sollten die Kapazitäten und Frequenzen der jeweils geltenden gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen jedes Mal, wenn ein neues Luftfahrtunternehmen den Flugverkehr auf der betreffenden Strecke aufnimmt oder im Begriff ist aufzunehmen, angepasst werden, damit die Gesamtkapazitäten und -frequenzen nicht das Maß übersteigen, das für eine angemessene Bedienung der Strecke unbedingt erforderlich ist.
- (51) Da es sich um gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a handelt, muss nicht jedes einzelne Luftfahrtunternehmen die Frequenzen oder Kapazitäten bereitstellen; vielmehr kann der Mindestbetrieb von der Gesamtheit der beteiligten Unternehmen durchgeführt werden.
- (52) Die Kommission erkennt an, dass die für die Anwendung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen zuständige Behörde gegebenenfalls sicherstellen muss, dass diese Verpflichtungen durch Kombination der angebotenen Frequenzen und Kapazitäten erfüllt werden. Die Behörde darf jedoch in keinem Fall interessierte Luftfahrtunternehmen an der Erbringung von Flugdiensten hindern, die die im Rahmen der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen geforderten Kapazitäten oder Frequenzen, die lediglich Mindestanforderungen darstellen, übersteigen. Daher sind vom ENAC erlassene Vorschriften, die die Luftfahrtunternehmen an der Erbringung zusätzlicher Dienste hindern, unangemessen restriktiv und widersprechen der Verordnung.
- (53) Die Kommission begrüßt in diesem Zusammenhang das Schreiben Italiens vom 15. November 2006, in dem bestätigt wird, dass die italienischen Behörden die Situation jährlich neu beurteilen und eventuelle Anträge von Luftfahrtunternehmen prüfen werden, die bereit sind, auf den betreffenden Strecken im Rahmen der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen Flugdienste zu erbringen⁽²⁾. Ferner nimmt die Kommission die Bestätigung der Italienischen Republik zur Kenntnis, dass es „den Mitgliedstaaten nicht untersagt ist, die Angemessenheit und Notwendigkeit der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen (auch während ihrer Anwendung) zu überprüfen und diese gegebenenfalls zu ändern oder aufzuheben, sofern sie sich nicht nachträglich als nützlich oder zulässig erweisen“⁽³⁾.

⁽¹⁾ Urteil Nr. 2436 des TAR Lazio vom 17. März 2005.

⁽²⁾ Schreiben der Italienischen Republik vom 15. November 2006, S. 2.

⁽³⁾ Schreiben der Italienischen Republik vom 15. November 2006, S. 11.

3.5. *Die Streckenpaare Alghero–Rom und Alghero–Mailand sowie Olbia–Rom und Olbia–Mailand*

- (54) Die Italienische Republik begründet die Bündelung der Strecken Alghero–Rom und Alghero–Mailand sowie Olbia–Rom und Olbia–Mailand damit, dass diese Strecken einander ergänzen und aus betrieblicher Sicht voneinander abhängen. Die italienischen Behörden geben an, dass der Flugbetrieb auf diesen Strecken aufgrund der großen saisonalen Verkehrsschwankungen während zwei Dritteln des Jahres objektiv eingeschränkt ist. Da auf diesen Strecken keine finanzielle Ausgleichsleistung vorgesehen ist, sollten die Behörden den Luftfahrtunternehmen zumindest einen kontinuierlichen, wenngleich nicht rentablen Flugbetrieb ermöglichen. Auf diese Weise könnten die „positiven Auswirkungen der betrieblichen Abhängigkeit“ genutzt werden, die es ermöglichen, „den Flugzeugumlauf an die im Winter geringe Nachfrage anzupassen“. Darüber hinaus „erhalten Luftfahrtunternehmen durch die Streckenbündelung einen Anreiz zur Bedienung der betreffenden Strecken“. Ferner weist die Italienische Republik darauf hin, dass die im Sommer geforderten Flugdienste besser zu erbringen sind, wenn mehrere Strecken zusammen bedient werden. Nach Ansicht Italiens ist in der Verordnung selbst die Möglichkeit vorgesehen, Nachfrageschwankungen, beispielsweise innerhalb einer Woche, durch entsprechende Kombinationen auszugleichen. Solche Kombinationen würden es ermöglichen, die Kosten zu begrenzen, die Kapazitäten optimal zu nutzen und zugleich der Nachfrage genau zu entsprechen. Außerdem würde der Markt dadurch nicht beeinträchtigt, sondern würden eher mehr Luftfahrtunternehmen angesprochen.
- (55) Die Kommission hält die Streckenbündelung für unvereinbar mit Artikel 4 Absatz 1 Buchstaben a, b und c der Verordnung. In den dort genannten Kriterien für die Zulässigkeit und Angemessenheit der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen ist stets ausdrücklich von „der Strecke“, niemals jedoch von mehreren Strecken die Rede. Daraus ergibt sich der Schluss, dass jedes dieser Kriterien für jede einzelne Strecke getrennt zu prüfen ist.
- (56) Diese Auslegung deckt sich auch mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Mit der Bündelung von Strecken erhielten die Mitgliedstaaten nämlich die Möglichkeit, gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen für Strecken vorzusehen, auf denen dies für die Gewährleistung eines angemessenen Flugbetriebs nicht erforderlich ist. Auf die Möglichkeit, Strecken zu bündeln, wird lediglich in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe d Bezug genommen, wo es heißt, dass das Recht zur Durchführung solcher Dienste im Wege der öffentlichen Ausschreibung „für eine Strecke oder für mehrere solche Strecken angeboten“ wird. Dieser ausdrückliche Bezug unter Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe d bedeutet allerdings auch, dass solche Bündelungen aufgrund von Artikel 4 Absatz 1 Buchstaben a, b und c nicht möglich sind. Gerade deshalb, weil kein Luftfahrtunternehmen den Linienflugverkehr auf einer Strecke entsprechend den dafür auferlegten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen aufgenommen hat oder im Begriff

ist aufzunehmen, können die Mitgliedstaaten den Zugang zu dieser Strecke für die Dauer von bis zu drei Jahren einem einzigen Luftfahrtunternehmen vorbehalten und das Recht zur Durchführung dieser Flugdienste im Zuge einer Ausschreibung, die sich auch auf mehrere Strecken beziehen kann, vergeben. Die Bündelung mehrerer Strecken kann somit als Reaktion auf eine eindeutige Störung des Marktgeschehens betrachtet werden sowie als eine Form indirekten Ausgleichs, die, ebenso wie ein direkter Ausgleich, nur im Rahmen des Artikels 4 Absatz 1 Buchstabe d zulässig ist. Keinesfalls darf mit einer Bündelung im Rahmen gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a das Ziel verfolgt werden, zwei getrennte Strecken rentabel zu machen und so den Flugbetrieb eines oder mehrerer Luftfahrtunternehmen zu begünstigen.

- (57) Darüber hinaus werden die Erläuterungen der italienischen Behörden durch keinerlei quantitative Angaben technischer oder wirtschaftlicher Art gestützt.

Als Gegenargumente sind anzuführen:

- Die geforderten Kapazitäten und Frequenzen müssen den Erfordernissen jeder einzelnen Strecke Rechnung tragen, allerdings nicht in einer Weise, dass diesen Erfordernissen allein durch die Bündelung der Strecken besser entsprochen werden könnte.
- Die Anforderungen hinsichtlich der Frequenzen auf diesen Streckenpaaren sind derart hoch, dass zahlreiche Luftfahrtunternehmen, die die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen gegebenenfalls übernehmen und den Flugbetrieb nach Sardinien aufnehmen würden, praktisch ausgeschlossen sind, weil sie in keiner der beiden Städte über eine Betriebsbasis verfügen. Die Bündelung führt somit eher zu einer Marktabschirmung.
- Damit wird deutlich, dass es nur wenigen, bereits etablierten Luftfahrtunternehmen möglich war, die auf diese Weise gebündelten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen zu übernehmen. Mit der Auferlegung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen wurden jene Luftfahrtunternehmen ausgeschlossen, die die zwei fraglichen Flughäfen, nämlich Olbia und Alghero, von Rom und Mailand aus bedienten oder zu bedienen beabsichtigten. Angesichts der zu hohen Betriebskosten konnten diese Unternehmen daher kein Angebot einreichen, selbst wenn sie dies gewollt hätten. Die Bündelung der Strecken hatte somit zur Folge, dass andere potenzielle Luftfahrtunternehmen ausgeschlossen wurden.

Diese Beeinträchtigungen fallen umso stärker ins Gewicht, berücksichtigt man die Bedeutung der betroffenen Märkte (siehe nachstehende Gesamtzahlen der Fluggäste 2005, Quelle: Italienische Republik):

— Olbia–Rom und Olbia–Mailand: 731 349 (390 186 im Sommer und 341 163 im Winter);

— Alghero–Rom und Alghero–Mailand: 502 820 (184 273 im Sommer und 318 547 im Winter).

Unter diesen Umständen ist es unwahrscheinlich, dass der Flugbetrieb zwischen den beiden größten Städten Italiens und den sardischen Flughäfen Olbia und Alghero derart unattraktiv ist, dass er nur durch die Bündelung dieser Strecken attraktiv gestaltet werden kann.

- (58) Nach Auffassung der Kommission ist deshalb die Bündelung bestimmter Strecken mit der Verordnung unvereinbar und unangemessen restriktiv.

3.6. Vorzugstarife für auf Sardinien geborene, dort aber nicht wohnhafte Personen

- (59) Gemäß den Erlassen Nr. 35 und 36 müssen die Luftfahrtunternehmen den auf Sardinien geborenen Personen, auch wenn sie dort nicht wohnhaft sind, Vorzugstarife anbieten. Italienischen Schätzungen zufolge würden von dieser Regelung höchstens 220 000 Personen profitieren. In der Praxis betrüge diese Zahl aber nur rund 110 000, geht man davon aus, dass die Hälfte dieser Personen eine Reise pro Jahr tätigt.

- (60) In der Praxis begünstigt diese Maßnahme überwiegend europäische Bürger mit italienischer Staatsangehörigkeit gegenüber Bürgern anderer Nationalität. Sie könnte deshalb zunächst als eine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit und somit als dem EG-Vertrag widersprechend angesehen werden. Die fragliche Differenzierung im Rahmen gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen wäre nur gerechtfertigt, wenn sie auf objektiven Erwägungen beruhte, die von der Staatsangehörigkeit der Betroffenen unabhängig sind, und gemessen an dem durch innerstaatliche Gesetze rechtmäßig verfolgten Zweck verhältnismäßig wäre.

- (61) Die Italienische Republik hält die Maßnahme allerdings für notwendig, um in erster Linie den sardischen Emigranten die Möglichkeit zu geben, der Kulturgemeinschaft

ihrer Heimat verbunden zu bleiben⁽¹⁾. Doch auch wenn dies unter Berücksichtigung des öffentlichen Interesses gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer i der Verordnung als legitimes Ziel angesehen wird, ist die Maßnahme offenkundig unverhältnismäßig. Erstens gilt die Bestimmung für alle in Sardinien geborenen Personen, auch wenn sie dort nicht wohnhaft sind, wobei keinerlei Nachweis über die eventuell noch bestehenden Bindungen zu der jeweiligen Herkunftsregion, beispielsweise Familienangehörige, erbracht werden muss. Zweitens gilt die Bestimmung unabhängig von den finanziellen Mitteln der Emigranten. Drittens reisen die Emigranten nur gelegentlich nach Sardinien (nach Angaben der italienischen Behörden höchstens 50 % der Berechtigten einmal pro Jahr), im Gegensatz zu den Inselbewohnern, die relativ häufig auf das Festland reisen, um bestimmte Grunddienstleistungen (Bildung, Gesundheit) in Anspruch zu nehmen oder um wirtschaftlichen Tätigkeiten nachzugehen, die für die Entwicklung Sardiniens notwendig sind. Die Gesamtkosten dieser gelegentlichen Reisen sind daher im Verhältnis geringer als die den Bewohnern Sardiniens entstehenden Kosten und könnten in vielen Fällen problemlos von den Emigranten getragen werden, so dass auf die in den Erlassen Nr. 35 und 36 vorgesehene Vergünstigung verzichtet werden könnte. Eine angemessenere und weniger restriktive Maßnahme bestünde darin, den Emigranten, die sich den jährlichen Flug nach Sardinien nicht leisten können, eine Unterstützung zu gewähren.

- (62) Die Kommission ist unter den gegebenen Umständen der Ansicht, dass die Bestimmung unverhältnismäßig und mit der Verordnung nicht vereinbar ist.

3.7. Anwendung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen auf das gesamte Flughafensystem

- (63) Gemäß den Erlassen Nr. 35 und 36 gelten die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen für den Flugverkehr nach Rom und Mailand für das gesamte Flughafensystem dieser Städte gemäß Anhang II der Verordnung, nämlich:

- die Flughäfen Rom-Fiumicino und Rom-Ciampino
- die Flughäfen Mailand-Linate, Mailand-Malpensa und Bergamo.

- (64) Es wird daran erinnert, dass die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen von 2000 sich auf die Flughäfen „Rom-Fiumicino und Mailand“ erstreckten. Im Zuge der Errichtung des Mailänder Flughafensystems gemäß Artikel 8 und Anhang II der Verordnung hat Italien den Geltungsbereich der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen auf das gesamte Flughafensystem ausgedehnt.

⁽¹⁾ Schreiben der Italienischen Republik vom 6. Oktober 2006, S. 72–74.

- (65) Die Italienische Republik gab hierfür ausschließlich technische Gründe an, die sie dazu bewogen, jeweils das gesamte Flughafensystem in die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen aufzunehmen. Sie bestätigte allerdings auch, dass die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen in erster Linie die Flughäfen Rom-Fiumicino und Mailand-Linate betrafen, da die Nutznießer dieser gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen diese Flughäfen wegen ihrer Nähe zum jeweiligen Stadtzentrum bevorzugen. So wurde auch begründet, dass gemäß den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen „je nach Verfügbarkeit der Zeitnischen mindestens 50 % der Flüge zwischen Sardinien, Rom und Mailand von und nach Fiumicino und Linate durchgeführt werden müssen“ ⁽¹⁾.
- (66) Die Italienische Republik gab ferner an, dass „Fiumicino für Rom und Linate für Mailand erwiesenermaßen die bequemsten, am besten angebundenen und für die Fluggäste attraktivsten Zielflughäfen sind, da sie dem jeweiligen Stadtzentrum am nächsten sind und über die besten Verbindungen dorthin verfügen.“ Ferner wird erläutert, dass „es im Interesse besserer Dienste, die den überwiegenden Teil der Kundenbedürfnisse befriedigen, für sinnvoll erachtet wurde, den einwilligenden Luftfahrtunternehmen nicht die Möglichkeit zu geben, diese Flughäfen vollständig aufzugeben und andere (unbequemere und für die Fluggäste weniger attraktive) Flughäfen desselben Flughafensystems zu wählen“ ⁽²⁾.
- (67) Außerdem zeigt sich, dass während der Winterflugplanperiode nur die Flughäfen Fiumicino und Linate angeflogen werden.
- (68) Die Kommission zweifelt an der Notwendigkeit einer solchen Maßnahme, die nach ihrer Auffassung in keinem Verhältnis zu den angestrebten Zielen steht, nämlich Bereitstellung von Verkehrsdiensten zum Festland und Sicherstellung des territorialen Zusammenhalts. Vielmehr hat die Maßnahme unmittelbar zur Folge, dass die Erbringer gelegentlicher Flugdienste ausgeschlossen werden, ohne die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen im Grundsatz zu ändern. Außerdem werden neue Unternehmen auf den Strecken, die vor allem im Sommer ein großes Fluggastaufkommen aufweisen, dauerhaft vom Markt ferngehalten.
- (69) Die Italienische Republik hat allerdings auch eingeräumt, dass das Drehkreuz Malpensa für die internationalen Verbindungen eine wichtige Rolle spielt, während die Flughäfen Ciampino und Bergamo als nationale Drehkreuze für Billigfluggesellschaften die Möglichkeit bieten, dem Gemeinschaftsziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts zu dienen und für eine Insel wie Sardinien das Ziel territorialen Zusammenhalts mit sämtlichen Regionen Europas zu verwirklichen. Italien hat deshalb zugesagt, den Erlass Nr. 35 zu ändern und die Flughäfen Malpensa, Bergamo und Ciampino von den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen auszunehmen ⁽³⁾.
- (70) Die Kommission ist der Auffassung, dass mit dieser Zusage die Vorbehalte ausgeräumt werden und durch eine Änderung des Erlasses die Auswirkungen der ungerechtfertigten Beschränkungen, die sich aus den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen ergeben, wesentlich abgeschwächt werden könnten. So würde dem Verkehrsbedarf Sardinien Rechnung getragen, ohne die betroffenen Märkte unverhältnismäßig zu beeinträchtigen.
- (71) Angesichts dieser Zusage der Italienischen Republik beabsichtigt die Kommission, die Unverhältnismäßigkeit der Anwendung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen auf die Flughafensysteme von Rom und Mailand nicht weiter zu untersuchen, behält sich allerdings vor, diesen Aspekt im Rahmen der aktuellen und künftigen gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen gegebenenfalls erneut zu prüfen.

IV. FAZIT

- (72) Aufgrund der Angaben der Italienischen Republik stellt die Kommission die Anwendung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen auf den Strecken zwischen Sardinien und dem italienischen Festland nicht in Frage. Die Auferlegung solcher Verpflichtungen in Bezug auf Frequenzen, Kapazitäten und Preisgestaltung kann sich als notwendig erweisen, um auf den betreffenden Strecken einen angemessenen Flugbetrieb zu gewährleisten.
- (73) Die Kommission ist jedoch der Ansicht, dass einige Bedingungen in den Erlassen Nr. 35 und 36 der Italienischen Republik unangemessen restriktiv oder unverhältnismäßig sind.
- (74) Nach Auffassung der Kommission muss im Rahmen der gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung auferlegten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen jedes Luftfahrtunternehmen, das dieselben akzeptieren möchte, die betreffende Strecke bedienen können, unabhängig von dem Zeitpunkt, zu dem es den Flugbetrieb aufnehmen beabsichtigt. Die Festsetzung einer Bewerbungsfrist mit dem Zweck, die Luftfahrtunternehmen, die ihr Angebot nach Ablauf dieser Frist einreichen, von vornherein auszuschließen, ist daher unangemessen restriktiv und mit der Verordnung unvereinbar.
- (75) Die Festlegung einer Mindestdauer des Flugbetriebs erscheint zwar legitim, doch ist die Kommission der Meinung, dass dieser Zeitraum nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht über die Grenze des Vertretbaren hinausgehen und im Rahmen gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a ein Jahr nicht überschreiten darf.
- (76) Die Kommission ist der Auffassung, dass die dem ENAC übertragenen Befugnisse zur Koordinierung des Flugbetriebs der Luftfahrtunternehmen mit dem Ziel der Vermeidung von Überkapazitäten sich unangemessen restriktiv auswirken und mit der Verordnung unvereinbar sind.

⁽¹⁾ Punkt 1.2 der Mitteilung vom 24. März 2006.

⁽²⁾ Schreiben der Italienischen Republik vom 6. Oktober 2006, S. 78.

⁽³⁾ Schreiben der Italienischen Republik vom 15. November 2006, S. 3.

- (77) Die Kommission hält die Bündelung der Streckenpaare Olbia–Rom und Olbia–Mailand sowie Alghero–Rom und Alghero–Mailand für unangemessen restriktiv und mit der Verordnung unvereinbar.
- (78) Die Anwendung vergünstigter Tarife zugunsten auf Sardinien geborener Personen, auch wenn sie dort nicht wohnhaft sind, ist nach Meinung der Kommission unverhältnismäßig und mit der Verordnung unvereinbar.
- (79) Die Kommission zweifelt an der Notwendigkeit, die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen auf die Flughafensysteme von Rom und Mailand insgesamt anzuwenden. Dies steht nach ihrer Auffassung in keinem Verhältnis zu den angestrebten Zielen, nämlich die Bereitstellung von Verkehrsdiensten zum Festland und die Sicherstellung des territorialen Zusammenhalts. Angesichts der Zusage der Italienischen Republik jedoch, den Erlass Nr. 35 zu ändern und die Flughäfen Bergamo, Malpensa und Ciampino von den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen auszunehmen, wird die Kommission ihre Untersuchung einstellen, behält sich aber vor, diesen Aspekt im Rahmen der aktuellen und künftigen gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen erneut zu prüfen —
- in den Erlassen gesetzten Frist von 30 Tagen geschieht oder nicht.
- b) Die den Luftfahrtunternehmen vorgeschriebene Mindestdauer des Flugbetriebs im Rahmen der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen darf nicht mehr als ein Jahr betragen.
- c) Sobald ein neues Luftfahrtunternehmen den Flugverkehr auf einer Strecke aufnimmt oder seine Absicht dazu bekundet, in jedem Fall jedoch einmal jährlich, prüfen die italienischen Behörden, ob die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen auf dieser Strecke weiterhin notwendig sind, sowie den Umfang der den einzelnen Luftfahrtunternehmen auferlegten Verpflichtungen.
- d) Die italienischen Behörden hindern die Luftfahrtunternehmen nicht daran, auf den betreffenden Strecken Dienste zu erbringen, die hinsichtlich der Frequenzen und Kapazitäten über die Mindestanforderungen der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen hinausgehen.
- e) Die Luftfahrtunternehmen können nicht verpflichtet werden, Vorzugstarife für Personen anzubieten, die auf Sardinien geboren wurden, dort aber nicht wohnhaft sind.

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

(1) Die Italienische Republik darf die mit den Erlassen Nr. 35 und 36 des Ministeriums für Infrastruktur und Verkehr vom 29. Dezember 2005 (in der *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* veröffentlicht am 11. Januar 2006) auferlegten und gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 über den Zugang von Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft zu Strecken des innergemeinschaftlichen Flugverkehrs am 24. März 2006 (Erlass Nr. 35) und 21. April 2006 (Erlass Nr. 36) im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlichten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen für insgesamt 16 Strecken zwischen den drei Flughäfen Sardinien und den wichtigsten nationalen Flughäfen unter folgenden Bedingungen aufrechterhalten:

- a) Jedes Luftfahrtunternehmen, das die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen akzeptieren möchte, muss die betreffende Strecke bedienen können, unabhängig von dem Zeitpunkt, zu dem es seine Absicht zur Aufnahme des Flugbetriebs bekundet, sowie unabhängig davon, ob dies innerhalb der

- f) Die italienischen Behörden können das Recht zur Durchführung von Flugdiensten auf einer Strecke zwischen zwei Städten nicht mit der Auflage verknüpfen, auch eine andere Strecke zwischen zwei Städten zu bedienen.
- (2) Die Italienische Republik notifiziert der Kommission die zur Umsetzung dieser Entscheidung ergriffenen Maßnahmen spätestens zum 1. August 2007.

Artikel 2

Diese Entscheidung ist an die Italienische Republik gerichtet.

Brüssel, den 23. April 2007

Für die Kommission
Jacques BARROT
Vizepräsident