

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE**van 3 maart 2005****betreffende de instelling van een onderzoek, overeenkomstig artikel 4, lid 3, van Verordening (EEG) nr. 2408/92 van de Raad betreffende de toegang van communautaire luchtvaartmaatschappijen tot intracommunautaire luchtroutes***(Kennisgeving geschied onder nummer C(2005) 577)***(Voor de EER relevante tekst)**

(2005/247/EG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap,

Gelet op Verordening (EEG) nr. 2408/92 van de Raad⁽¹⁾, en met name op artikel 4, lid 3,

Overwegende hetgeen volgt:

- Cagliari–Pisa en Pisa–Cagliari
- Cagliari–Verona en Verona–Cagliari
- Cagliari–Napels en Napels–Cagliari
- Cagliari–Palermo en Palermo–Cagliari
- Olbia–Rome en Rome–Olbia
- Olbia–Milaan en Milaan–Olbia
- Olbia–Bologna en Bologna–Olbia
- Olbia–Turijn en Turijn–Olbia
- Olbia–Verona en Verona–Olbia

I. De feiten

(1) Op 10 december 2004 heeft de Italiaanse Republiek overeenkomstig artikel 4, lid 1), sub a), van Verordening (EEG) nr. 2408/92 de Commissie verzocht om in het *Publicatieblad van de Europese Unie* een kennisgeving te publiceren betreffende het opleggen van openbare dienstverplichtingen voor acht luchtverbindingen tussen de luchthavens van Sardinië en de voornaamste Italiaanse nationale luchthavens⁽²⁾.

(2) De voornaamste kenmerken van deze openbare dienstverplichtingen zijn:

— Zij hebben betrekking op de volgende achttien luchtverbindingen:

- Alghero–Rome en Rome–Alghero
- Alghero–Milaan en Milaan–Alghero
- Alghero–Bologna en Bologna–Alghero
- Alghero–Turijn en Turijn–Alghero
- Alghero–Pisa en Pisa–Alghero
- Cagliari–Rome en Rome–Cagliari
- Cagliari–Milaan en Milaan–Cagliari
- Cagliari–Bologna en Bologna–Cagliari
- Cagliari–Turijn en Turijn–Cagliari

— De achttien verbindingen, alsmede de daarvoor opgelegde openbare dienstverplichtingen, vormen één geheel dat volledig door de kandidaat-luchtvaartmaatschappijen moet worden aanvaard zonder dat daarbij enige compensatie van welke aard ook wordt verleend.

— Iedere afzonderlijke luchtvaartmaatschappij of belangrijke luchtvaartmaatschappij die de openbare dienstverplichtingen aanvaardt, moet een uitvoeringsborgtocht stellen teneinde te waarborgen dat de dienst op een correcte en ononderbroken wijze zal worden uitgevoerd. Die borgtocht bedraagt ten minste vijftien miljoen EUR en wordt gewaarborgd door een bankgarantie, die op eerste verzoek kan worden aangesproken ten bedrage van ten minste vijf miljoen EUR, en door een verzekeringswaarborg ten bedrage van het resterende bedrag.

— De minimumfrequentie, de vluchttijden en de aan te bieden capaciteit voor elke verbinding zijn gespecificeerd onder punt 2 „OPENBARE DIENSTVERPLICHTINGEN” van de kennisgeving zoals gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Unie* C 306 van 10 december 2004, waarnaar uitdrukkelijk wordt verwezen in deze beschikking.

⁽¹⁾ PB L 240 van 24.8.1992, blz. 8. Verordening laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1882/2003 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 284 van 31.10.2003, blz. 1).

⁽²⁾ PB C 306 van 10.12.2004, blz. 6.

- De minimumcapaciteit van de gebruikte vliegtuigen is gespecificeerd onder punt 3 „TE GEBRUIKEN VLIEGTUIGEN” van de kennisgeving zoals gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Unie* C 306 van 10 december 2004, waarnaar uitdrukkelijk wordt verwezen in deze beschikking.
 - De tariefstructuur voor alle betrokken routes is gespecificeerd onder punt 4 „TARIEVEN” van de kennisgeving zoals gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Unie* C 306 van 10 december 2004, waarnaar uitdrukkelijk wordt verwezen in deze beschikking.
 - Met name wat het bestaan van verlaagde tarieven betreft, wordt in punt 4.8 van de kennisgeving gepreciseerd dat de luchtvaartmaatschappijen die de betrokken routes exploiteren wettelijk verplicht zijn gunsttarieven toe te passen (zoals gepreciseerd onder punt 4 „Tarieven”) voor onder meer de volgende groepen van passagiers:
 - personen die op Sardinië geboren zijn, ook al wonen ze niet op Sardinië;
 - de echtgenoten en kinderen van personen die op Sardinië geboren zijn.
 - Overeenkomstig de kennisgeving gelden de openbaredienstverplichtingen voor de periode 1 januari 2005 tot en met 31 december 2007.
 - De luchtvaartmaatschappijen die voornemens zijn de openbaredienstverplichtingen te aanvaarden, moeten binnen de 15 dagen na de bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Unie* formeel een bevestiging versturen naar de bevoegde Italiaanse autoriteiten.
- (3) Het is nuttig op te merken dat voorafgaand aan de openbaredienstverplichtingen waarop deze beschikking betrekking heeft, de Italiaanse Republiek reeds openbaredienstverplichtingen had opgelegd, oorspronkelijk gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* C 284 van 7 oktober 2000⁽¹⁾, voor zes verbindingen tussen de luchthavens van Sardinië en Rome en Milaan. Krachtens artikel 4, lid 1, sub d), van Verordening (EEG) nr. 2408/92 was daarvoor een aanbesteding uitgeschreven⁽²⁾ met het oog op de selectie van de luchtvaartmaatschappijen die het recht kregen bedoelde routes op exclusieve basis en met een financiële compensatie te exploiteren.
- (4) De luchtvaartmaatschappijen die bij die gelegenheid het recht kregen bedoelde routes te exploiteren waren:
- Alitalia op de route: Cagliari–Rome.
 - Air One op de routes: Cagliari–Milaan, Alghero–Milaan, Alghero–Rome.
 - Meridiana op de routes: Olbia–Rome en Olbia–Milaan.
- (5) Deze exploitatieregeling werd vervangen door de openbaredienstverplichtingen waarop deze beschikking betrekking heeft.

II. Essentiële juridische aspecten van de openbaredienstverplichtingen

- (6) De juridische aspecten van de openbaredienstverplichtingen worden geregeld bij Verordening (EEG) nr. 2408/92 die tot doel heeft om in de sector van het luchtvervoer de voorwaarden voor de toepassing van de vrijheid van dienstverlening vast te leggen.
- (7) De openbaredienstverplichtingen vormen een uitzondering op het basisbeginsel van de verordening die inhoudt dat „met inachtneming van deze verordening door de betrokken lidstaat (lidstaten) aan communautaire luchtvaartmaatschappijen wordt toegestaan om vervoersrechten op routes in de Gemeenschap uit te oefenen”⁽³⁾.
- (8) De voorwaarden om dergelijke openbaredienstverplichtingen op te leggen, worden omschreven in artikel 4. Zij moeten strikt worden geïnterpreteerd, met inachtneming van de beginselen van niet-discriminatie en evenredigheid. Zij moeten op passende wijze worden verantwoord op basis van de in dit artikel opgenomen criteria.
- (9) Meer bepaald mogen, overeenkomstig de juridische regeling voor openbaredienstverplichtingen, dergelijke verplichtingen worden opgelegd voor geregelde luchtdiensten naar een luchthaven die de luchtverbindingen voor een perifeer of ontwikkelingsgebied op zijn grondgebied verzorgt of op een weinig geëxploiteerde route naar een regionale luchthaven op zijn grondgebied, wanneer een dergelijke route van vitaal belang wordt geacht voor de economische ontwikkeling van de regio waarin de luchthaven is gelegen en voorzover zulks noodzakelijk is om op die route een toereikend aanbod te waarborgen van luchtdiensten die voldoen aan vastgestelde normen inzake continuïteit, regelmaat, capaciteit en prijzen, aan welke normen luchtvaartmaatschappijen niet zouden voldoen indien zij alleen op hun eigen commerciële belangen zouden letten.
- (10) De toereikendheid van het aanbod van geregelde luchtdiensten wordt door de lidstaten beoordeeld in het licht van met name het openbare belang, de mogelijkheid gebruik te maken van andere takken van vervoer en het gecombineerde effect van alle luchtvaartmaatschappijen die op bedoelde route diensten onderhouden of voornemens zijn te onderhouden.

⁽¹⁾ PB C 284 van 7.10.2000, blz. 16. Wijziging: PB C 49 van 15.2.2001, blz. 2. Rectificatie: PB C 63 van 28.2.2001, blz. 12.

⁽²⁾ PB C 51 van 16.2.2001, blz. 22.

⁽³⁾ Artikel 3, lid 1, van Verordening (EEG) nr. 2408/92.

(11) Bij artikel 4 wordt een mechanisme in twee fasen ingesteld. In een eerste fase (artikel 4, lid 1, sub a)) legt de betrokken lidstaat openbaredienstverplichtingen op voor één of meer luchtverbindingen, waarbij deze open blijven voor alle communautaire luchtvaartmaatschappijen, met als enige voorwaarde dat de dienstverplichtingen in acht worden genomen. Wanneer echter geen enkele maatschappij zich aanbiedt om de verbinding met inachtneming van de openbaredienstverplichtingen te exploiteren, kan de lidstaat in een tweede fase (zie artikel 4, lid 1, sub d)) de toegang tot die verbinding beperken tot slechts één luchtvaartmaatschappij voor een, eventueel hernieuwbare, periode van ten hoogste drie jaar. Die luchtvaartmaatschappij wordt dan geselecteerd via een communautaire openbare aanbesteding. De geselecteerde maatschappij kan dan een financiële compensatie krijgen voor de exploitatie met inachtneming van de openbaredienstverplichtingen.

(12) Krachtens artikel 4, lid 3, is de Commissie gemachtigd om na een onderzoek, op verzoek van een lidstaat dan wel op eigen initiatief, te besluiten of de openbaredienstverplichtingen van toepassing blijven. Het besluit van de Commissie wordt meegedeeld aan de Raad en de lidstaten. Na beroep van een lidstaat kan de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen een andersluidend besluit nemen.

III. Elementen die ernstig doen twijfelen aan de overeenstemming van de openbaredienstverplichtingen voor de luchtdiensten tussen de luchthavens van Sardinië en de voornaamste Italiaanse nationale luchthavens met artikel 4 van Verordening (EEG) nr. 2408/92

(13) In artikel 4, lid 1, sub a), van de verordening worden een aantal criteria genoemd waaraan de openbaredienstverplichtingen moeten voldoen:

— de in aanmerking komende verbindingen: het betreft luchtdiensten naar een luchthaven die de luchtverbindingen voor een perifeer of ontwikkelingsgebied op zijn grondgebied verzorgt of op een weinig geëxploiteerde route naar een regionale luchthaven op zijn grondgebied;

— het vitale belang van de route voor de economische ontwikkeling van de regio waarin de luchthavens is gelegen, moet worden aangetoond;

— de toereikendheid van het aanbod, met name in het licht van de mogelijkheid gebruik te maken van andere takken van vervoer of de mogelijkheid gebruik te maken van alternatieve routes, moet worden beoordeeld.

(14) Bovendien moeten de openbaredienstverplichtingen voldoen aan de criteria van evenredigheid en niet-discrimi-

natie (zie bijvoorbeeld zaak C-205/99 Analir [2001], jurisprudentie blz. I-0127).

(15) De op verzoek van Italië in het Publicatieblad bekend gemaakte openbaredienstverplichtingen omvatten echter verschillende bepalingen die ernstige twijfels doen rijzen over de overeenstemming van de verplichtingen met artikel 4 van de verordening en die derhalve een onrechtmatige beperking inhouden voor de ontwikkeling van de verbindingen in kwestie, meer bepaald:

a) Er zijn geen gedetailleerde gegevens verstrekt, gebaseerd op een economische analyse van de luchtvervoersmarkt tussen Sardinië en de rest van Italië, om het opleggen van nieuwe dienstverplichtingen te rechtvaardigen en om aan te tonen dat deze verplichtingen passend en evenredig met het beoogde doel zijn.

b) Er is geen evaluatie gemaakt van het effect van de dienstverplichtingen die zijn opgelegd voor de zes oorspronkelijke verbindingen, waarvoor de nieuwe dienstverplichtingen eveneens gelden.

c) Het is niet vanzelfsprekend dat de twaalf extra verbindingen, waarvoor sinds 1 januari 2005 openbaredienstverplichtingen gelden, van vitaal belang zijn voor de ontwikkeling van de economische regio's van Sardinië waarin de betrokken luchthavens gelegen zijn, meer bepaald gezien:

— de aard van de desbetreffende verbindingen;

— de afwezigheid van een aangetoond vitaal belang van de routes voor de economische ontwikkeling van de regio's van Sardinië waarin de betrokken luchthavens gelegen zijn;

— het bestaan van alternatieve luchtverbindingen waarmee een adequate en continue dienstverlening op de relevante luchthavens kan worden verzekerd, meer bepaald via de voornaamste Italiaanse routes die een bevredigende aansluiting met Sardinië leveren;

d) De verplichting voor de luchtvaartmaatschappijen die zich kandidaat stellen om de achttien verbindingen als één enkel pakket te exploiteren, vormt een bijzonder belangrijke beperking van het beginsel van vrijheid van dienstverlening. Deze verplichting lijkt ook een inbreuk te vormen op de beginselen van evenredigheid en niet-discriminatie, met name gezien:

— de afwezigheid van een aangetoond vitaal belang van een groepering van al deze verbindingen voor de economische ontwikkeling van de regio's van Sardinië waarin de betrokken luchthavens gelegen zijn;

- het risico van niet-gerechvaardigde discriminatie tussen luchtvaartmaatschappijen ten gevolge van het feit dat alleen de sterksten daarvan over voldoende middelen beschikken om een exploitatie onder dergelijke voorwaarden te garanderen;
- het feit dat een dergelijke verplichting bovendien lijkt in te druisen tegen de verplichting voor de lidstaat die de openbardienstverplichtingen oplegt om bij zijn beoordeling rekening te houden met het gecombineerde effect van alle luchtvaartmaatschappijen die op bedoelde routes diensten onderhouden of voornemens zijn te onderhouden⁽¹⁾.

Het lijkt er in de praktijk op dat de Italiaanse autoriteiten een groepering van de exploitatie van de achttien verbindingen hebben willen opleggen om het exploitatieverlies van de verkeersarme verbindingen te doen dekken door de verwachte winst van de drukke verbindingen. Een dergelijk mechanisme van kruissubsidies druist echter in tegen de geest van artikel 4 van Verordening (EEG) nr. 2408/92.

- e) De verplichting om een bijzonder grote borgtocht te stellen is eveneens van aard een niet-gerechvaardigde discriminatie tot stand te brengen tussen de geïnteresseerde luchtvaartmaatschappijen, aangezien alleen de grootsten daarvan over de middelen beschikken om een dergelijke borgtocht te stellen.
- f) De zeer korte termijnen voor de geïnteresseerde luchtvaartmaatschappijen, namelijk binnen 15 dagen na de bekendmaking van de openbardienstverplichtingen in het *Publicatieblad van de Europese Unie*, om te bevestigen dat zij deze verplichtingen aanvaarden, en 22 dagen om met de exploitatie zelf van start te gaan (vanaf 1 januari 2005), brengen een niet-gerechvaardigde discriminatie tussen deze maatschappijen tot stand. Het lijkt immers onmogelijk voor een maatschappij die nog niet op Sardinië vliegt om binnen deze korte termijnen de nodige administratieve en juridische stappen te zetten en de nodige middelen te verzamelen om met de exploitatie van start te gaan.
- g) De in punt 4.8 van de openbardienstverplichtingen vervatte verplichting om bepaalde passagiers gunstarieven aan te bieden, met als enige reden hun geboorteplaats (meer bepaald Sardinië) of met als enige reden dat zij familiebanden hebben met dergelijke personen, kan in de praktijk worden opgevat als een onrechtmatige discriminatie op basis van nationaliteit (zie bijvoorbeeld zaak C-338/01 Commissie versus Italië [2003], jurisprudentie blz. I-00721).

IV. Procedure

- (16) Ondanks de herhaalde aanmaningen van de Commissiediensten waarbij de aandacht van de Italiaanse autoriteiten werd gevestigd op deze talrijke problematische ele-

menten en werd gewezen op de twijfel inzake de conformiteit van de openbardienstverplichtingen met Verordening (EEG) nr. 2408/92, heeft de Italiaanse Republiek besloten deze verplichtingen als zodanig bekend te maken.

- (17) Na deze publicatie hebben belangstellenden contact opgenomen met de Commissie om op informele wijze hun bezwaren tegen de discriminerende en niet-evenredige aard van deze dienstverplichtingen bekend te maken. Voorts heeft de Commissie een klacht ontvangen, van een partij die anoniem wenst te blijven, waarbij de wettelijkheid van deze dienstverplichtingen wordt betwist.
- (18) In het licht van deze elementen en uit hoofde van artikel 4, lid 3, van Verordening (EEG) nr. 2408/92 van 23 juli 1992, kan de Commissie een onderzoek openen om na te gaan of de ontwikkeling van één of meer verbindingen al dan niet op onrechtmatige wijze wordt beperkt door de opgelegde openbardienstverplichtingen en om zo te bepalen of bedoelde dienstverplichtingen al dan niet moeten blijven gelden voor de verbindingen in kwestie,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

De Commissie stelt een onderzoek in overeenkomstig artikel 4, lid 3, van Verordening (EEG) nr. 2408/92 teneinde te bepalen of de openbardienstverplichtingen tussen de luchthavens van Sardinië en de voornaamste Italiaanse nationale luchthavens, zoals bekendgemaakt op verzoek van de Italiaanse Republiek in het *Publicatieblad van de Europese Unie* C 306 van 10 december 2004, op de betrokken routes van toepassing moeten blijven.

Artikel 2

1. Binnen een termijn van een maand na de kennisgeving van deze beschikking verstrekt de Italiaanse Republiek de Commissie alle nodige informatie voor het onderzoek van de overeenstemming van de in artikel 1 bedoelde openbardienstverplichtingen met artikel 4 van Verordening (EEG) nr. 2408/92.

2. Met name verstrekt zij de Commissie de volgende informatie:

— een juridische analyse betreffende de gevolgen voor de uitoefening door het geheel van de Europese luchtvaartmaatschappijen van de verkeersrechten inzake de verbindingen overeenkomstig de openbardienstverplichtingen zoals bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* C 306 van 10 december 2004, in het geval deze verplichtingen daadwerkelijk in acht worden genomen;

— in het bijzonder een precisering of de Italiaanse autoriteiten op die manier al dan niet een exclusief exploitatierecht voor deze achttien verbindingen hebben willen verlenen ten voordele van één of meer luchtvaartmaatschappijen die deze verplichtingen formeel hebben aanvaard;

⁽¹⁾ Artikel 4, lid 1, sub b), onder iv), van Verordening (EEG) nr. 2408/92.

- een juridische analyse, wat het gemeenschapsrecht betreft, waarbij de diverse voorwaarden welke zijn vervat in de openbaredienstverplichtingen zoals gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Unie* C 306 van 10 december 2004, worden gerechtvaardigd;
- de redenen waarom een gunsttarief moet worden aangeboden uitsluitend aan „personen die op Sardinië geboren zijn, ook al wonen ze niet op Sardinië” en aan „de echtgenoten en kinderen van personen die op Sardinië geboren zijn”;
- een gedetailleerde bespreking van de resultaten van de vorige openbaredienstverplichtingen, zoals gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Unie* C 284 van 7 oktober 2000;
- een gedetailleerde analyse van de economische betrekkingen tussen de regio's van Sardinië en van de rest van Italië waarin de luchthavens gevestigd zijn waarop de openbaredienstverplichtingen zoals gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Unie* C 306 van 10 december 2004 betrekking hebben;
- een gedetailleerde analyse van het huidige aanbod van luchtdiensten tussen de luchthavens van Sardinië en de luchthavens van de rest van Italië waarop de openbaredienstverplichtingen zoals gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Unie* C 306 van 10 december 2004 betrekking hebben, met inbegrip van de indirecte vluchten;
- een gedetailleerde analyse betreffende de alternatieve transportmiddelen en de capaciteit van die transportmiddelen om aan de behoeften in kwestie te voldoen;
- een analyse van de huidige vraag naar luchtvervoer voor elk van de verbindingen waarop de openbaredienstverplichtingen betrekking hebben;
- een precisering van de reistijden en frequentievoorwaarden die van toepassing zijn wanneer de verschillende luchthavens van Sardinië waarvoor de openbaredienstverplichtingen gelden, over de weg moeten worden bereikt;
- een beschrijving van de toestand, op de dag van kennisgeving van onderhavige beschikking, met betrekking tot de exploitatie van de verbindingen in kwestie, met daarbij de identiteit van de luchtvaartmaatschappij(en) die deze verbindingen exploiteert/exploiteren;
- de exploitatieprognoses (passagiersvervoer, vracht, financiële vooruitzichten, enz.) van de luchtvaartmaatschappij(en);
- het bestaan, op de dag van kennisgeving van onderhavige beschikking, van eventuele beroepsprocedures bij het nationale gerecht en de juridische situatie inzake het opleggen van de openbaredienstverplichtingen.

Artikel 3

1. Deze beschikking is gericht tot de Italiaanse Republiek.
2. Het dispositief van deze beschikking zal worden bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Gedaan te Brussel, 3 maart 2005.

Voor de Commissie
Jacques BARROT
Vice-voorzitter