

**DECYZJA KOMISJI**

z dnia 3 marca 2005 r.

**dotycząca wszczęcia postępowania wyjaśniającego przewidzianego w art. 4 ust. 3 rozporządzenia Rady (EWG) nr 2408/92 w sprawie dostępu przewoźników lotniczych Wspólnoty do wewnątrzspółnotowych**

(notyfikowana jako dokument nr C(2005) 577)

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

(2005/247/WE)

KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH,

uwzględniając Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską,

uwzględniając rozporządzenie Rady (EWG) nr 2408/92<sup>(1)</sup>, w szczególności jego art. 4 ust. 3,

a także mając na uwadze, co następuje:

**I. Fakty**

(1) Dnia 10 grudnia 2004 r., zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia (EWG) nr 2408/92, Republika Włoska zwróciła się do Komisji z wnioskiem o opublikowanie w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* nałożenia zobowiązań związanych ze świadczeniem usług publicznych (OSP) dotyczącego osiemnastu tras między portami lotniczymi Sardynii i głównymi krajowymi portami lotniczymi Włoch<sup>(2)</sup>.

(2) Wyżej wymienione nałożenie charakteryzuje się następującymi cechami:

— Dotyczy osiemnastu połączeń lotniczych:

- Alghero–Rzym i Rzym–Alghero,
- Alghero–Mediolan i Mediolan–Alghero,
- Alghero–Bologna i Bologna–Alghero,
- Alghero–Turyn i Turyn–Alghero,
- Alghero–Piza i Piza–Alghero,
- Cagliari–Rzym i Rzym–Cagliari,
- Cagliari–Mediolan i Mediolan–Cagliari,
- Cagliari–Bologna i Bologna–Cagliari,
- Cagliari–Turyn i Turyn–Cagliari,
- Cagliari–Piza i Piza–Cagliari,

— Cagliari–Werona i Werona–Cagliari,

— Cagliari–Neapol i Neapol–Cagliari,

— Cagliari–Palermo i Palermo–Cagliari,

— Olbia–Rzym i Rzym–Olbia,

— Olbia–Mediolan i Mediolan–Olbia,

— Olbia–Bologna i Bologna–Olbia,

— Olbia–Turyn i Turyn–Olbia,

— Olbia–Werona i Werona–Olbia.

— Osiemnaście tras wskazanych powyżej oraz nałożone na nie zobowiązania związane ze świadczeniem usług publicznych składają się na wspólny pakiet, który musi zostać zaakceptowany w całości przez zainteresowanych przewoźników bez prawa do jakichkolwiek rekompensat, niezależnie od ich rodzaju bądź pochodzenia.

— Każdy przewoźnik indywidualny (lub przewoźnik główny), który przyjmuje zobowiązanie związane ze świadczeniem usług publicznych, przedstawia należyte zabezpieczenie w celu zagwarantowania właściwego wykonywania i ciągłości usług. Wspomniane zabezpieczenie równoważne jest kwocie co najmniej 15 mln EUR, z czego co najmniej 5 mln EUR zostanie zabezpieczone przez bank na każde żądanie, a pozostała kwota zostanie zabezpieczona przez ubezpieczyciela.

— Minimalna liczba połączeń, rozkłady lotów i liczba oferowanych miejsc w odniesieniu do każdej trasy opisane są w rozdziale „2. ZOBOWIĄZANIA ZWIĄZANE ZE ŚWIADCZENIEM USŁUG PUBLICZNYCH” nałożenia, opublikowanego w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* C 306 z dnia 10 grudnia 2004 r., do którego istnieje wyraźne odniesienie dla potrzeb niniejszej decyzji.

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 240 z 24.8.1992, str. 8. Rozporządzenie ostatnio zmienione rozporządzeniem (WE) nr 1882/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 284 z 31.10.2003, str. 1).

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 306 z 10.12.2004, str. 6.

- Zdolność przewozowa używanych samolotów jest opisana w rozdziale „3. RODZAJE UŻYWANYCH SAMOLOTÓW” nałożenia, opublikowanego w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* C 306 z dnia 10 grudnia 2004 r., do którego istnieje wyraźne odniesienie dla potrzeb niniejszej decyzji.
- Struktura cen w odniesieniu do wszystkich odnośnych tras jest opisana w tytule: „4. CENY” nałożenia, opublikowanego w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* C 306 z dnia 10 grudnia 2004 r., do którego istnieje wyraźne odniesienie dla potrzeb niniejszej decyzji.
- W szczególności, w odniesieniu do istnienia obniżonych stawek, pkt 4.8 nałożenia określa, że przewoźnicy obsługujący przedmiotowe trasy mają prawny obowiązek stosowania taryf ulgowych (jak określono w tytule: „CENY”), zwłaszcza wobec następujących grup pasażerów:
- osób urodzonych na Sardynii, nawet jeśli Sardynia nie jest obecnie ich stałym miejscem zamieszkania;
  - małżonków i dzieci osób urodzonych na Sardynii.
- Okres ważności zobowiązań związanych ze świadczeniem usług publicznych jest przewidziany od dnia 1 stycznia 2005 r. do dnia 31 grudnia 2007 r.
- Przewoźnicy, którzy mają zamiar przyjąć zobowiązania związane ze świadczeniem usług publicznych, będą musieli przedłożyć właściwej władzy Włoch formalne potwierdzenie w ciągu piętnastu dni po opublikowaniu nałożenia w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.
- (3) Należy zauważyć, że przed nałożeniem zobowiązań związanych ze świadczeniem usług publicznych, przedmiotu niniejszej decyzji, Republika Włoska nałożyła zobowiązania związane ze świadczeniem usług publicznych, opublikowane w *Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich* C 284 z dnia 7 października 2000 r.<sup>(1)</sup> na sześć tras między portami lotniczymi Sardynii, Rzymu i Mediolanu. Zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. d) rozporządzenia (EWG) nr 2408/92 powinny one być przedmiotem przetargu<sup>(2)</sup>, mającego na celu wyłonienie przewoźników upoważnionych do wyłącznej obsługi tras wraz z rekompensatą finansową.
- (4) Do obsługi tras w ramach zobowiązań związanych ze świadczeniem usług publicznych upoważnieni są następujący przewoźnicy:
- Alitalia na trasie: Cagliari–Rzym,
  - Air One na trasach: Cagliari–Mediolan, Alghero–Mediolan i Alghero–Rzym,
  - Meridiana na trasach: Olbia–Rzym i Olbia–Mediolan.
- (5) Opisany system obsługi został zastąpiony przez nałożenie stanowiące przedmiot niniejszej decyzji.
- II. Zasadnicze elementy systemu prawnego zobowiązań związanych ze świadczeniem usług publicznych**
- (6) System prawny zobowiązań związanych ze świadczeniem usług publicznych przewiduje rozporządzenie (EWG) 2408/92, którego celem jest określenie w sektorze transportu lotniczego warunków stosowania zasady swobodnego świadczenia usług.
- (7) Zobowiązania związane ze świadczeniem usług publicznych określa się jako odstępstwo od zasady rozporządzenia, według której „z zastrzeżeniem niniejszego rozporządzenia zainteresowane Państwo Członkowskie lub Państwa Członkowskie udzielają wspólnotowym przewoźnikom lotniczym upoważnienia na wykonywanie prawa przewozowego na trasach wewnątrz Wspólnoty.”<sup>(3)</sup>
- (8) Ich warunki nałożenia określone są w art. 4. Podlegają one ścisłej interpretacji i uwzględniają przestrzeganie zasad niedyskryminacji i proporcjonalności. Powinny stanowić przedmiot odpowiednich uzasadnień na podstawie kryteriów przedstawionych w tym artykule.
- (9) Ścisłe rzecz biorąc, system prawny zobowiązań związanych ze świadczeniem usług publicznych przewiduje, że Państwo Członkowskie może nałożyć zobowiązania na regularne usługi lotnicze do portu lotniczego obsługującego region peryferyjny rozwijający się lub na trasy drugorzędne do dowolnego regionalnego portu lotniczego, pod warunkiem że trasy te zostały uznane za żywotnie ważne dla gospodarczego rozwoju regionu, w którym położony jest port lotniczy, i w miarę możliwości w celu zapewnienia świadczenia na tej trasie odpowiednich usług odpowiadających ustalonym normom dotyczącym ciągłości, regularności, zdolności przewozowej i cen, których przewoźnik nie spełniłby gdyby brał pod uwagę wyłącznie swoje interesy handlowe.
- (10) Odpowiedniość regularnych usług lotniczych jest ustalana przez Państwa Członkowskie z uwzględnieniem zwłaszcza interesu publicznego, możliwości korzystania z innych form transportu i ich zdolności do pokrycia określonych potrzeb, połączonego wyniku wszystkich przewoźników lotniczych obsługujących lub mających zamiar obsługiwać dane połączenie.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 284 z 7.10.2000, str. 16. Zmiany: Dz.U. C 49 z 15.2.2001, str. 2. Sprostowanie: Dz.U. C 63 z 28.2.2001, str. 12.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 51 z 16.2.2001, str. 22.

<sup>(3)</sup> Artykuł 3 ust. 1 rozporządzenia (EWG) nr 2408/92.

(11) Artykuł 4 przewiduje mechanizm składający się z dwóch etapów. W pierwszym etapie (art. 4 ust. 1 lit. a)) dane Państwo Członkowskie nakłada zobowiązania związane ze świadczeniem usług publicznych w odniesieniu do jednej lub wielu tras, które pozostają otwarte dla wszystkich przewoźników wspólnotowych, pod jednym warunkiem przestrzegania wymienionych zobowiązań. Jeżeli żaden przewoźnik nie wyrazi zamiaru obsługi regularnej usługi lotniczej na danej trasie zgodnie ze zobowiązaniem związanym ze świadczeniem usług publicznych, wówczas Państwo Członkowskie może przystąpić do drugiego etapu (art. 4 ust. 1 lit. d)), który polega na ograniczeniu dostępu do tej trasy dla jednego przewoźnika na maksymalny okres trzech lat z możliwością przedłużenia. Przewoźnik wybierany jest na podstawie przetargu wspólnotowego. Wyznaczony przewoźnik może otrzymać rekompensatę finansową za realizację zobowiązań związanych ze świadczeniem usług publicznych.

(12) Na mocy art. 4 ust. 3 Komisja jest uprawniona do podejmowania decyzji, po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, na wniosek danego Państwa Członkowskiego bądź z własnej inicjatywy, czy nałożenie zobowiązań związanych ze świadczeniem usług publicznych powinno wciąż mieć zastosowanie. Decyzja Komisji przekazana zostaje Radzie i Państwu Członkowskim. Każde Państwo Członkowskie może odwołać się od decyzji Komisji do Rady, która, stanowiąc większością kwalifikowaną, może w wyjątkowych okolicznościach podjąć inną decyzję.

**III. Elementy mogące budzić poważne wątpliwości co do zgodności zobowiązań związanych ze świadczeniem usług publicznych, nałożonych na trasy pomiędzy portami lotniczymi na Sardynii a głównymi krajowymi portami lotniczymi Włoch, z art. 4 rozporządzenia (EWG) nr 2408/92**

(13) Artykuł 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia wymienia określoną ilość kryteriów zbiorczych, które muszą spełniać zobowiązania związane ze świadczeniem usług publicznych:

— typ kwalifikujących się połączeń: regularne usługi lotnicze do portu lotniczego obsługującego region peryferyjny lub rozwijający się na terytorium danego państwa lub drugorzędne trasy lotnicze do dowolnego regionalnego portu lotniczego na terytorium państwa,

— połączenie musi zostać uznane za żywotnie ważne dla gospodarczego rozwoju regionu, w którym położony jest ten port lotniczy,

— należy przestrzegać zasady odpowiedniości, w szczególności w odniesieniu do wykorzystania innych form transportu lub możliwości połączeń zastępczych.

(14) Ponadto zobowiązania związane ze świadczeniem usług publicznych muszą być realizowane przy zachowaniu

podstawowych zasad proporcjonalności i niedyskryminacji (patrz np.: sprawa C-205/99, Asociación Profesional de Empresas Navieras de Lineas Regulares (Analir) i inni przeciwko Administración General del Estado, Zb.Orz. 2001, str. I-01271).

(15) Nałożenie zobowiązania związanego ze świadczeniem usług publicznych, opublikowane w Dzienniku Urzędowym na wniosek Republiki Włoskiej, zawiera, w zasadzie, kilka zapisów, których charakter może prowadzić do powstania poważnych wątpliwości co do ich zgodności z art. 4 rozporządzenia, a tym samym wprowadzać nieuzasadnione ograniczenia dla rozwoju wymienionych połączeń, w szczególności:

a) nie dostarczono szczegółowych wyjaśnień opartych na analizie ekonomicznej rynku transportu lotniczego pomiędzy Sardynią i pozostałymi częściami terytorium Włoch w celu uzasadnienia potrzeby nałożenia nowego zobowiązania, potwierdzenia jego odpowiedniości oraz proporcjonalności w stosunku do celu, który ma zostać osiągnięty;

b) nie przeprowadzono bilansu sześciu połączeń, które były objęte poprzednim zobowiązaniem i są również objęte aktualnym;

c) nie jest rzeczą oczywistą, że dwanaście połączeń dodatkowych, objętych od dnia 1 stycznia 2005 r. nałożeniem zobowiązań związanych ze świadczeniem usług publicznych, posiada żywotne znaczenie dla rozwoju gospodarczego tych regionów Sardynii, w których położone są odnośne porty lotnicze, głównie ze względu na:

— charakter wspomnianych połączeń,

— brak żywotnego znaczenia wspomnianych połączeń dla rozwoju gospodarczego tych regionów Sardynii, w których położone są odnośne porty lotnicze,

— obecność zastępczych połączeń lotniczych pozwalających na zapewnienie prawidłowości i ciągłości przewozowej z odnośnymi portami lotniczymi przy zastosowaniu głównych włoskich platform tranzytowych, połączonych w zadowalającym stopniu z Sardynią;

d) zobowiązanie na rzecz przewoźników zainteresowanych obsługą całości osiemnastu tras, które mają być objęte zobowiązaniem jako jedna grupa, stanowi szczególnie znaczące ograniczenie zasady swobodnego świadczenia usług. Wydaje się ono niezgodne z zasadami proporcjonalności i niedyskryminacji, w szczególności ze względu na:

— brak dowodów na to, że zgrupowanie wszystkich wspomnianych połączeń ma żywotne znaczenie dla rozwoju gospodarczego tych regionów Sardynii, w których położone są odnośne porty lotnicze,

- zagrożenie nieuzasadnionej dyskryminacji na rzecz niektórych przewoźników, ponieważ jedynie najwięksi będą w stanie eksploatować trasy na podanych warunkach,
- ponadto zobowiązanie tego rodzaju wydaje się sprzeczne z koniecznością uwzględnienia w swojej ocenie przez Państwo Członkowskie, nakładające zobowiązanie z tytułu świadczenia usług publicznych, połączonego wyniku obsługi odnośnych połączeń przez wszystkich przewoźników lotniczych obsługujących lub zamierzających obsługiwać wspomniane trasy (<sup>1</sup>).

Zasadniczo wydaje się, że zamierzeniem władz Włoch było nałożenie zobowiązania grupowej eksploatacji osiemnastu tras w celu pokrycia deficytu związanego z obsługą tras drugorzędnych przy pomocy szacowanych wyników z obsługi najważniejszych tras. Artykuł 4 rozporządzenia (EWG) nr 2408/92 nie wspomina o przedstawionym powyżej mechanizmie wzajemnego subsydiowania się;

- e) zobowiązanie dostarczenia szczególnie wysokiego zabezpieczenia może również prowadzić do powstania nieuzasadnionej dyskryminacji względem zainteresowanych przewoźników, ponieważ jedynie najwięksi będą w stanie przedstawić tego rodzaju zabezpieczenie;
- f) krótkie terminy wyznaczone dla przewoźników – piętnaście dni od daty opublikowania informacji o nałożeniu zobowiązania w Dzienniku Urzędowym na podjęcie się przestrzegania zobowiązań z tytułu wykonywania usług publicznych oraz dwadzieścia dwa dni na rozpoczęcia obsługi (do dnia 1 stycznia 2005 r.) – mogą również prowadzić do nieuzasadnionej dyskryminacji niektórych przewoźników. Wydaje się zasadniczo niemożliwe, aby przewoźnik, który aktualnie nie obsługuje połączeń z Sycylią, mógł w wyznaczonym terminie dokonać wszystkich czynności prawnych i administracyjnych oraz zebrać środki konieczne w celu rozpoczęcia wspomnianej eksploatacji;
- g) obowiązek oferowania cen ulgowych pasażerom jedynie ze względu na ich miejsce urodzenia (Sycylia) lub ze względu na więzi pokrewieństwa takich osób, o którym mowa w pkt. 4.8 zobowiązania, może wydawać się stanowić przypadek bezprawnej dyskryminacji opartej na narodowości (patrz przykład: sprawa C-338/01, Komisja przeciwko Włochom, Zb.Orz. 2003, str. I-00721).

#### IV. Procedura

- (16) Pomimo ponawianych wezwań ze strony służb Komisji, które zwracały uwagę władz Włoch na liczne wyżej wspomniane wątpliwe kwestie i wyrażały wątpliwości co do zgodności nałożenia zobowiązania związanych

ze świadczeniem usług publicznych z rozporządzeniem (EWG) nr 2408/92, Republika Włoska zdecydowała się je opublikować.

- (17) Od chwili publikacji do Komisji zgłosiło się kilka zainteresowanych stron, które pragnęły nieformalnie podzielić się z nią swoimi wątpliwościami dotyczącymi nieproporcjonalnego i dyskryminującego charakteru wymienionego zobowiązania związanego ze świadczeniem usług publicznych. Do Komisji wpłynęła również skarga, której autor pragnął zachować anonimowość, mająca na celu zakwestionowanie legalności tych zobowiązań.
- (18) W świetle opisanych powyżej elementów i na mocy art. 4 ust. 3 rozporządzenia (EWG) nr 2408/92 Komisja może wszcząć postępowanie wyjaśniające w celu stwierdzenia, czy rozwój jednej lub kilku tras jest bezprawnie ograniczany za sprawą nałożenia zobowiązania związanego ze świadczeniem usług publicznych, aby móc następnie ustalić, czy nałożone zobowiązania, o których mowa, mają być nadal kontynuowane na omawianych trasach,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

#### Artykuł 1

Komisja podejmuje decyzję o wszczęciu postępowania wyjaśniającego przewidzianego w art. 4 ust. 3 rozporządzenia (EWG) nr 2408/92 w celu stwierdzenia, czy zobowiązania związane ze świadczeniem usług publicznych pomiędzy portami lotniczymi na Sycylii a głównymi krajowymi portami lotniczymi Włoch, opublikowane na wniosek Republiki Włoskiej w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej C 306 z dnia 10 grudnia 2004 r., powinny być nadal stosowane w odniesieniu do tych tras.

#### Artykuł 2

1. Republika Włoska przekaże Komisji, w terminie 1 miesiąca od chwili notyfikacji niniejszej decyzji, wszelkie informacje niezbędne do celów zbadania zgodności zobowiązań związanych ze świadczeniem usług publicznych, o których mowa w art. 1 niniejszej decyzji, z art. 4 rozporządzenia (EWG) nr 2408/92.

2. W szczególności przekazane zostaną:

- analiza prawna związana ze skutkami korzystania przez wszystkich europejskich przewoźników lotniczych z prawa do obsługi tras objętych zobowiązaniami związanymi ze świadczeniem usług publicznych, opublikowanymi w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej C 306 z dnia 10 grudnia 2004 r.,

- w szczególności należy stwierdzić z należytą starannością, czy władze Włoch zamierzały tym samym stworzyć wyłączne prawo do obsługi osiemnastu tras na korzyść jednego lub kilku przewoźników, którzy formalnie podjęli się zobowiązań;

(<sup>1</sup>) Artykuł 4 ust. 1 lit. b) ppkt iv) rozporządzenia (EWG) nr 2408/92.

- analiza prawna, w świetle prawa wspólnotowego, uzasadniająca różne warunki przewidziane w nałożonych zobowiązaniach związanych z wykonywaniem usług publicznych, opublikowanych w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* UE C 306 z dnia 10 grudnia 2004 r.;
- powody stosowania cen ulgowych jedynie na korzyść „osób urodzonych na Sardynii, nawet jeżeli Sardynia nie jest miejscem ich stałego zamieszkania, oraz współmałżonków i dzieci osób urodzonych na Sardynii”;
- szczegółowy bilans wprowadzania zobowiązań związanych ze świadczeniem usług publicznych, opublikowanych w *Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich* C 284 z dnia 7 października 2000 r.;
- szczegółowa analiza stosunków gospodarczych pomiędzy regionami Sardynii oraz pozostałymi regionami Włoch, w których położone są porty lotnicze objęte zobowiązaniami związanymi ze świadczeniem usług publicznych, opublikowanymi w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* C 306 z dnia 10 grudnia 2004 r.;
- szczegółowa analiza aktualnej oferty w zakresie transportu lotniczego pomiędzy portami lotniczymi na Sardynii oraz w pozostałych częściach Włoch, których dotyczą zobowiązania związane ze świadczeniem usług publicznych, opublikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* C 306 z dnia 10 grudnia 2004 r., w tym również oferty lotów z przesiadką.
- szczegółowa analiza korzystania z innych form transportu i ich zdolności do pokrycia określonych potrzeb;
- analiza aktualnego popytu w zakresie transportu lotniczego w odniesieniu do każdej z tras, której dotyczą wspomniane zobowiązania;
- dokładny opis czasu wymaganego i liczby połączeń, aby odbyć drogę pomiędzy poszczególnymi portami lotniczymi na Sardynii, których dotyczą wspomniane zobowiązania;
- opis, na dzień notyfikacji niniejszej decyzji, sytuacji dotyczącej wykonywania wyżej wymienionych zobowiązań oraz prezentacja przewoźników obsługujących trasy;
- prognozy dotyczące eksploatacji (ruch pasażerski, ruch towarowy, prognozy finansowe itp.), przekazane przez przewoźnika lub przewoźników;
- obecność, na dzień notyfikacji niniejszej decyzji, ewentualnych odwołań do sądów krajowych oraz stan prawny dotyczący nałożenia zobowiązań związanych ze świadczeniem usług publicznych.

### Artykuł 3

1. Niniejsza decyzja skierowana jest do Republiki Włoskiej.
2. Treść niniejszej decyzji zostanie opublikowana w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Sporządzono w Brukseli, dnia 3 marca 2005 r.

W imieniu Komisji  
Jacques BARROT  
Wiceprzewodniczący