

II

(Akty przyjęte na mocy Traktatów WE/Euratom, których publikacja nie jest obowiązkowa)

DECYZJE

KOMISJA

DECYZJA KOMISJI

z dnia 23 kwietnia 2007 r.

w sprawie nałożenia zobowiązań z tytułu wykonywania usług publicznych na niektórych trasach z Sardynii i na Sardynię na podstawie art. 4 rozporządzenia (EWG) nr 2408/92 w sprawie dostępu przewoźników lotniczych Wspólnoty do wewnątrzwspólnotowych tras lotniczych

(notyfikowana jako dokument nr C(2007) 1712)

(Jedynie tekst w języku włoskim jest autentyczny)

(2007/332/WE)

KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH,

uwzględniając Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską,

uwzględniając rozporządzenie Rady (EWG) nr 2408/92 z dnia 23 lipca 1992 r. w sprawie dostępu przewoźników lotniczych Wspólnoty do wewnątrzwspólnotowych tras lotniczych⁽¹⁾, w szczególności jego art. 4 ust. 3,

a także mając na uwadze, co następuje:

I. OKOLICZNOŚCI FAKTYCZNE

(1) W dniach 27 stycznia i 28 lutego 2006 r. Republika Włoska przekazała Komisji dekrety nr 35 i 36 Ministerstwa Infrastruktury i Transportu z dnia 29 grudnia 2005 r. (opublikowane w *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* w dniu 11 stycznia 2006 r.) (zwane dalej „dekretami nr 35 i 36”), przewidujące zobowiązania z tytułu wykonywania usług publicznych na 16 trasach łączących trzy porty lotnicze Sardynii z kilkoma krajowymi portami lotniczymi na metropolitarnym terytorium Włoch, i zwróciła się do Komisji z wnioskiem o opublikowanie informacji w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia Rady (EWG) nr 2408/92 w sprawie dostępu przewoźników lotniczych Wspólnoty do wewnątrzwspólnotowych tras lotniczych (zwanego dalej „rozporządzeniem”).

⁽¹⁾ Dz.U. L 240 z 24.8.1992, str. 8. Rozporządzenie ostatnio zmienione rozporządzeniem (WE) nr 1791/2006 (Dz.U. L 363 z 20.12.2006, str. 1).

(2) W korespondencji z dnia 28 lutego 2006 r. Republika Włoska sprecyzowała, że:

— dekret nr 36 został zmieniony dekretem z dnia 8 lutego 2006 r. w sprawie liczby lotów, rozkładu lotów i zdolności przewozowej na trasie Cagliari–Turyn,

— zwróciła się również z wnioskiem o opublikowanie w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* serii C informacji, że zgodnie z zobowiązaniami z tytułu wykonywania usług publicznych i bez wnioskowania o rekompensatę finansową przewidziano, że w przypadku gdy w ciągu trzydziestu dni od opublikowania informacji o zobowiązaniu z tytułu wykonywania usług publicznych żaden przewoźnik lotniczy nie wyrazi zgody na obsługę regularnych połączeń lotniczych na każdej z tras przewidzianych w dekreście nr 36, Włochy mogą ograniczyć dostęp do każdej z tych tras do jednego przewoźnika w ramach procedury przewidzianej w art. 4 ust. 1 lit. d) rozporządzenia Rady (EWG) nr 2408/92 i udzielić prawa do świadczenia takich usług w drodze procedury przetargowej, zgodnie z przepisami tego rozporządzenia.

(3) W dniu 24 marca 2006 r. Komisja opublikowała w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* komunikat w sprawie zobowiązań z tytułu wykonywania usług publicznych przewidzianych w dekreście nr 35 (zwany dalej „komunikatem z dnia 24 marca 2006 r.”)⁽²⁾ na sześciu następujących trasach:

— Alghero–Rzym i Rzym–Alghero,

— Alghero–Mediolan i Mediolan–Alghero,

— Cagliari–Rzym i Rzym–Cagliari,

⁽²⁾ Dz.U. C 72 z 24.3.2006, str. 4.

- Cagliari–Mediolan i Mediolan–Cagliari,
 - Olbia–Rzym i Rzym–Olbia,
 - Olbia–Mediolan i Mediolan–Olbia.
- (4) W dniu 21 kwietnia 2006 r. Komisja opublikowała w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* komunikat w sprawie zobowiązań z tytułu wykonywania usług publicznych nałożonych dekretem nr 36 ⁽¹⁾ na dziesięć następujących trasach:
- Alghero–Bologna i Bologna–Alghero,
 - Alghero–Turyn i Turyn–Alghero,
 - Cagliari–Bologna i Bologna–Cagliari,
 - Cagliari–Florencja i Florencja–Cagliari,
 - Cagliari–Turyn i Turyn–Cagliari,
 - Cagliari–Weronia i Weronia–Cagliari,
 - Cagliari–Neapol i Neapol–Cagliari,
 - Cagliari–Palermo i Palermo–Cagliari,
 - Olbia–Bologna i Bologna–Olbia,
 - Olbia–Weronia i Weronia–Olbia.
- (5) W dniu 22 kwietnia 2006 r. Komisja opublikowała w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* zawiadomienie o przetargu ogłoszonym przez Włochy w ramach zobowiązań z tytułu wykonywania usług publicznych nałożonych dekretem nr 36 ⁽²⁾. Zgodnie z zawiadomieniem Republika Włoch przewiduje zastosowanie procedury określonej w art. 4 ust. 1 lit. d) rozporządzenia w odniesieniu do każdej z dziesięciu tras określonych w dekreście, w przypadku gdy żaden przewoźnik lotniczy nie podejmie zobowiązań z tytułu wykonywania usług publicznych na tych trasach.
- (6) W dniach 24 marca i 21 kwietnia 2006 r. opublikowane zostały następujące ogólne zasady nakładania zobowiązań z tytułu wykonywania usług publicznych:
- Pary tras: Alghero–Rzym i Alghero–Mediolan, oraz pary tras: Olbia–Rzym, Olbia–Mediolan, stanowią dwa odrębne pakiety, które muszą być przyjęte przez zainteresowanych przewoźników w całości i w niezmienionym stanie, bez żadnego dofinansowania w jakiegokolwiek formie. Natomiast pary tras Cagliari–Rzym i Cagliari–Mediolan muszą być przyjęte przez zainteresowanych przewoźników oddzielnie, w całości i w niezmienionym stanie, bez żadnego dofinansowania w jakiegokolwiek formie.
 - Każda z dziesięciu tras wymienionych w powiadomieniu z dnia 21 kwietnia 2006 r. oraz nałożone na nią zobowiązania muszą być przyjęte przez zainteresowanych przewoźników oddzielnie, w całości i w niezmienionym stanie.
 - Przewoźnik, który przyjmuje zobowiązania, musi zagwarantować obsługę przez przynajmniej 36 kolejnych miesięcy i nie może jej zawiesić bez przynajmniej sześciomiesięcznego wypowiedzenia, które powinien przekazać Ente Nazionale dell’Aviazione Civile (ENAC) i Autonomicznemu Regionowi Sardynii.
- Przewoźnik (lub główny przewoźnik), który akceptuje te zobowiązania, musi złożyć zabezpieczenie finansowe gwarantujące prawidłową realizację i ciągłość obsługi. Zabezpieczenie powinno stanowić 5 % całkowitego szacowanego obrotu, określonego przez ENAC, pochodzącego z połączeń lotniczych zaplanowanych w ramach pakietu przedmiotowych tras. Zabezpieczenie wystawione będzie na rzecz ENAC, który wykorzysta je celem zagwarantowania ciągłości zobowiązań w przypadku nieuzasadnionego odstąpienia od wykonywania usług. Zabezpieczenie będzie składać się w 50 % z poręczenia bankowego płatnego na żądanie, a w pozostałych 50 % z poręczenia ubezpieczeniowego.
 - Celem uniknięcia nadmiernej podaży, która mogłaby wystąpić w przypadku przyjęcia obsługi połączeń na trasie objętej zobowiązaniami przez większą liczbę przewoźników, mając na uwadze ograniczenia i uwarunkowania infrastrukturalne istniejące w poszczególnych portach lotniczych, ENAC, po zapoznaniu się z opinią Autonomicznego Regionu Sardynii, ma obowiązek podjęcia interwencji w ochronie interesu publicznego, polegającej na kontrolowaniu planów operacyjnych dopuszczonych przewoźników, w celu ich odpowiedniego dostosowania do właściwych wymogów przewozowych leżących u podstaw nałożonych zobowiązań. Interwencja taka powinna polegać na równomiernym rozłożeniu tras i częstotliwości pośród dopuszczonych przewoźników, również na podstawie natężenia ruchu na poszczególnych trasach (lub parach tras), zanotowanego dla każdego przewoźnika w ciągu dwóch poprzednich lat.
 - Wymagania dotyczące minimalnej liczby lotów, rozkładu lotów i zdolności przewozowych na każdej trasie zostały opisane w pkt 2 komunikatów z dnia 24 marca i 21 kwietnia 2006 r. zatytułowanym „ZOBOWIĄZANIA Z TYTUŁU WYKONYWANIA USŁUG PUBLICZNYCH”.
 - Minimalne zdolności przewozowe wykorzystywanych statków powietrznych zostały opisane w pkt 3 komunikatów zatytułowanym „TYPY STATKÓW POWIETRZNYCH WYKORZYSTYWANYCH NA POSZCZEGÓLNYCH TRASACH”.
 - Struktura taryfowa wszystkich przedmiotowych tras została opisana w pkt 4 komunikatów zatytułowanym „TARYFY”. W kwestii stosowania w szczególności taryf ze zniżką, w pkt 4.8 obydwu komunikatów sprecyzowano, że przewoźnicy obsługujący połączenia na przedmiotowych trasach są zobowiązani na mocy prawa do przyznawania taryf ze zniżką (w wysokości podanej w pkt 4. „TARYFY”) co najmniej osobom urodzonym na Sardynii, nawet jeżeli mieszkają poza Sardynią.

⁽¹⁾ Dz.U. C 93 z 21.4.2006, str. 13.

⁽²⁾ Dz.U. C 95 z 22.4.2006, str. 9–27, 30.

— Zgodnie z dekretem nr 35 przekazany Komisji w dniu 29 grudnia 2005 r. i opublikowanym w *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* w dniu 11 stycznia 2006 r. zobowiązania z tytułu wykonywania usług publicznych muszą obowiązywać na przedmiotowych trasach w okresie od dnia 31 marca 2006 r. do dnia 30 marca 2009 r. Jednakże w dniu 28 lutego 2006 r. władze włoskie poinformowały Komisję, że w dniu 23 lutego 2006 r. przyjęły dekret zmieniający ten przedział czasowy na okres od dnia 2 maja 2006 r. do dnia 1 maja 2009 r. (pismo Stałego Przedstawicielstwa Włoch, nr ref. 2321). Daty te zostały opublikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* w dniu 24 marca 2006 r.

— Zgodnie z dekretem nr 36 przekazany Komisji w dniu 29 grudnia 2005 r. i opublikowanym w *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* w dniu 11 stycznia 2006 r. oraz w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* w dniu 21 kwietnia 2006 r. Republika Włoch ogłosiła, że data wejścia w życie zobowiązań zostanie wyznaczona w późniejszym terminie. W *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* nie został zatem opublikowany żaden ostateczny termin.

— Przewoźnicy, którzy zamierzają przyjąć zobowiązania z tytułu wykonywania usług publicznych, powinni dokonać formalnego zgłoszenia skierowanego do właściwego organu włoskiego w terminie 30 dni od daty publikacji powiadomienia w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

(7) Przed nałożeniem zobowiązań z tytułu wykonywania usług publicznych, o których mowa w niniejszej decyzji, Republika Włoch nałożyła zobowiązania na sześć tras między portami lotniczymi Sardynii a Rzymem i Mediolanem na mocy dekretów z dnia 1 sierpnia i 21 grudnia 2000 r. W dniu 7 października 2000 r. powyższe zobowiązania zostały opublikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* ⁽¹⁾. Zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. d) rozporządzenia ogłoszony został przetarg w celu wyłonienia przewoźników upoważnionych do wyłącznej obsługi połączeń na przedmiotowych trasach w zamian za dofinansowanie ⁽²⁾.

(8) Do obsługi połączeń na trasach objętych zobowiązaniem z tytułu wykonywania usług publicznych upoważnieni byli 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.

(9) Powyższy system obsługi został zastąpiony zobowiązaniami z tytułu wykonywania usług publicznych nałożonymi dekretem z dnia 8 listopada 2004 r.

i opublikowanymi w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* z dnia 10 grudnia 2004 r. ⁽³⁾. W wyniku decyzji regionalnego sądu administracyjnego w Lazio z dnia 17 marca 2005 r., która częściowo unieważniła dekret z dnia 8 listopada 2004 r., władze włoskie powiadomiły Komisję, że „zawiesiły” wymienione zobowiązania. W dniu 1 lipca 2005 r. zostało opublikowane powiadomienie na ten temat w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* ⁽⁴⁾. W dniu 6 grudnia 2005 r. władze włoskie powiadomiły Komisję o uchyleniu dekretu z dnia 8 listopada 2004 r. ze skutkiem od dnia 15 listopada 2004 r.

II. PROCEDURA

(10) Pismem z dnia 9 marca 2006 r. (zarejestrowanym pod numerem 204756) Komisja powiadomiła Republikę Włoską o swoim zaniepokojeniu w związku ze zobowiązaniami z tytułu wykonywania usług publicznych nałożonymi dekretemi nr 35 i 36. Zwróciła się również z wnioskiem o szczegółowe informacje dotyczące przyczyn i trybu ich realizacji. Republika Włoch przesłała pierwsze pismo z projektem odpowiedzi w dniu 22 marca 2006 r., a następnym w dniu 4 kwietnia 2006 r.

(11) W dniu 27 kwietnia 2006 r. Komisja zwróciła się do ENAC z wnioskiem o szczegółowe informacje i z pytaniami dotyczącymi bieżącego funkcjonowania zobowiązań z tytułu wykonywania usług publicznych przed wejściem w życie nowych zobowiązań.

(12) ENAC odpowiedział pismem z dnia 9 maja 2006 r. i potwierdził, że do dnia 2 maja 2006 r. był stosowany system zobowiązań na trasach z Sardynii do Rzymu i Mediolanu z 2000 r., który nadal obowiązuje, gdyż zmieniający go dekret z 2004 r. został uchylony. Od dnia 2 maja 2006 r. stosowany jest nowy system przewidziany w dekrete nr 35. Odpowiedź zawierała również wyjaśnienie, że zobowiązania z tytułu wykonywania usług publicznych pokrywały całkowicie system portów lotniczych w Mediolanie przewidziany w publikacji z 2000 r.

(13) W dniu 4 sierpnia 2006 r. Republika Włoch ponownie odpowiedziała na pismo Komisji z dnia 9 marca w celu przedstawienia niektórych dodatkowych elementów, które nie zawierały jednak żadnych nowych istotnych informacji.

(14) W dniu 1 sierpnia 2006 r. Komisja przyjęła decyzję z własnej inicjatywy o wszczęciu dochodzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 3 rozporządzenia ⁽⁵⁾. Republika Włoch została powiadomiona o decyzji w dniu 1 sierpnia 2006 r. (numer dokumentu C(2006) 3516). W tej samej decyzji Komisja zwróciła się do władz włoskich z wnioskiem o udzielenie odpowiedzi na kilka kwestii i wyznaczyła miesięczny termin na odpowiedź.

(15) Władze włoskie odpowiedziały pismem z dnia 31 sierpnia 2006 r. Odpowiedź obejmowała znaczną liczbę zadanych pytań.

⁽¹⁾ Dz.U. C 284 z 7.10.2000, str. 16.

⁽²⁾ Dz.U. C 51 z 16.2.2001, str. 12–22.

⁽³⁾ Dz.U. C 306 z 10.12.2004, str. 6.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 161 z 1.7.2005, str. 10.

⁽⁵⁾ Dz.U. L 215 z 5.8.2006, str. 31.

(16) Jednakże w dniu 2 października 2006 r. Komisja zwróciła się do Stałego Przedstawicielstwa Włoch z wnioskiem o dodatkowe informacje.

(17) W odpowiedzi na dodatkowe pytania Komisji, w dniu 6 października 2006 r. Republika Włoska przekazała długą odpowiedź zawierającą liczne informacje.

(18) Posiedzenie Komisji (sekcja TREN.F.1) z władzami włoskimi (Ministerstwo Transportu, Stałe Przedstawicielstwo, rząd Sardynii i ENAC) odbyło się w Brukseli w dniu 17 października 2006 r.

(19) W odpowiedzi potwierdzono w szczególności, że połączenia na następujących trasach były dotychczas obsługiwane zgodnie ze zobowiązaniami z tytułu wykonywania usług publicznych na mocy art. 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia:

- Olbia–Rzym: Meridiana,
- Olbia–Mediolan: Meridiana,
- Alghero–Rzym: Air One,
- Alghero–Mediolan: Air One,
- Cagliari–Rzym: Air One i Meridiana,
- Cagliari–Mediolan: Air One i Meridiana,
- Cagliari–Bologna: Meridiana,
- Cagliari–Turyn: Meridiana,
- Cagliari–Weronę: Meridiana,
- Olbia–Bologna: Meridiana.

Natomiast żaden przewoźnik nie zgodził się na obsługę połączeń na sześciu pozostałych trasach w systemie przewidzianym w art. 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia. Republika Włoska zamierza zatem ogłosić przetarg zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. d). Dotychczas do udziału w przetargu wybrani zostali następujący przewoźnicy:

- Olbia–Weronę: Meridiana,
- Alghero–Bologna: Air One,
- Alghero–Turyn: Air One,
- Cagliari–Florenca: Air One i Meridiana,
- Cagliari–Neapol: Air One i Meridiana,
- Cagliari–Palermo: Air One i Meridiana⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Patrz: odpowiedź Republiki Włoskiej z dnia 6 października i 15 listopada 2006 r., a także komunikat prasowy ENAC z dnia 23 maja 2006 r.

Jednakże Republika Włoska wyjaśniła, że nie przydzieliła jeszcze wymienionych tras z powodu dochodzenia prowadzonego przez Komisję.

III. ANALIZA

1. Ramy prawne

(20) Przepisy dotyczące zobowiązań z tytułu wykonywania usług publicznych zostały zawarte w rozporządzeniu, które określa warunki stosowania zasady swobodnego świadczenia usług w sektorze transportu lotniczego.

(21) Zobowiązania z tytułu wykonywania usług publicznych zostały określone jako wyjątek od ogólnej zasady rozporządzenia, zgodnie z którą „z zastrzeżeniem niniejszego rozporządzenia zainteresowane państwo członkowskie (państwa członkowskie) udziela wspólnotowym przewoźnikom lotniczym upoważnienia na wykonywanie prawa przewozowego na trasach wewnątrz Wspólnoty”⁽²⁾.

(22) Warunki nakładania zobowiązań zostały określone w art. 4. Są one przedmiotem rygorystycznej wykładni zgodnie z zasadą niedyskryminacji i proporcjonalności. Zobowiązania należy uzasadniać w adekwatny sposób na podstawie kryteriów określonych w wymienionym artykule.

(23) Precyzując, zgodnie z przepisami państwo członkowskie może nakładać zobowiązania z tytułu wykonywania usług publicznych „w stosunku do regularnej usługi lotniczej do portu lotniczego, obsługującego region peryferyjny lub rozwijający się na swoim terytorium lub drugorzędnej trasy lotniczej do dowolnego regionalnego portu lotniczego na swoim terytorium, które uznało za żywotnie ważne dla gospodarczego rozwoju regionu, w którym położony jest ten port lotniczy, w zakresie niezbędnym do zapewnienia na tej trasie odpowiedniej jakości regularnych usług lotniczych, spełniającej ustalone normy ciągłości, prawidłowości, zdolności przewozowej i wyznaczania cen, których to norm przewoźnicy nie zakładaliby, gdyby brali pod uwagę wyłącznie ich interes handlowy”⁽³⁾.

(24) Do ustalenia odpowiedniości usług transportu lotniczego państwa członkowskie uwzględniają „interes publiczny, możliwość wykorzystania, w szczególności w rejonach wyspiarskich, innych form transportu i ich zdolność do pokrycia danych potrzeb transportowych i połączony wynik wszystkich przewoźników lotniczych eksploatujących lub mających zamiar eksploatować trasę”⁽⁴⁾.

⁽²⁾ Rozporządzenie (EWG) nr 2408/92 z dnia 23 lipca 1992 r., art. 3 ust. 1.

⁽³⁾ Rozporządzenie (EWG) nr 2408/92 z dnia 23 lipca 1992 r., art. 4 ust. 1 lit. a).

⁽⁴⁾ Rozporządzenie (EWG) nr 2408/92 z dnia 23 lipca 1992 r., art. 4 ust. 1 lit. b).

- (25) Artykuł 4 przewiduje dwuetapowy mechanizm: na pierwszym etapie (art. 4 ust. 1 lit. a)) państwo członkowskie nakłada zobowiązania z tytułu wykonywania usług publicznych na jedną trasę lub kilka tras, które są udostępnione wszystkim przewoźnikom wspólnotowym, pod warunkiem że ci przestrzegają wspomnianych zobowiązań. Jeżeli żaden przewoźnik nie zaakceptuje obsługi trasy objętej zobowiązaniem z tytułu wykonywania usług publicznych, państwo członkowskie może przejść do drugiego etapu (art. 4 ust. 1 lit. b)), który polega na ograniczeniu dostępu do trasy do jednego przewoźnika na odnawialny okres nieprzekraczający trzech lat. Przewoźnik jest wybierany na podstawie wspólnotowej procedury przetargowej. Wyłoniony przewoźnik może wówczas uzyskać dofinansowanie do obsługi połączeń na danej trasie zgodnie ze zobowiązaniami z tytułu wykonywania usług publicznych.
- (26) Na mocy art. 4 ust. 3, po dochodzeniu przeprowadzonym na wniosek państwa członkowskiego lub z własnej inicjatywy Komisja może zdecydować, czy opublikowane zobowiązanie z tytułu wykonywania usług publicznych może być nadal stosowane. Komisja ma obowiązek powiadomić o swojej decyzji Radę i państwa członkowskie.

2. Kwalifikowalność tras

- (27) Republika Włoska uzasadniła nałożenie zobowiązania z tytułu wykonywania usług publicznych koniecznością rozwoju Sardynii poprzez wyrównanie niedogodności związanych z jej wyspiarskim charakterem.
- (28) Ponadto autonomiczny rząd Sardynii podjął zobowiązanie ułatwiania przemieszczania się jej mieszkańców. Połączenia na trasie między Sycylią a Włochami kontynentalnymi są w istocie nieregularne w zależności od pory roku, tymczasem zasada mobilności powinna zapewniać mieszkańcom Sardynii dostateczne możliwości transportowe w sposób ciągły przez cały rok. Ponadto Republika Włoska położyła nacisk na duże odległości i związany z nimi czas podróży między różnymi portami lotniczymi Sardynii, gdzie występują niedobory infrastrukturalne. Na podstawie tego właśnie stwierdzenia uzasadniono konieczność objęcia zobowiązaniami trzech portów lotniczych Sardynii.
- (29) Komisja uważa, że Sycylia może zostać uznana za obszar peryferyjny ze względu na jej wyspiarski charakter i brak rzeczywistych alternatywnych środków transportu.
- (30) Ponadto opóźnienie rozwoju Sardynii w porównaniu z innymi regionami włoskimi zostało dokładnie udokumentowane. Izolacja Sardynii, a także niewielka liczba jej mieszkańców, pogłębiona znaczna emigracja, wyjaśnia

opóźnienie gospodarcze wyspy, które jest porównywalne do regionów Mezzogiorno.

- (31) Posiadane elementy nie pozwalają Komisji na podważenie w analizie żywotnego charakteru przedmiotowych połączeń, na który powołały się władze włoskie.

3. Odpowiedniość zobowiązań z tytułu wykonywania usług publicznych

3.1. Uwagi ogólne

- (32) Zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia państwa członkowskie mogą nakładać zobowiązania z tytułu wykonywania usług publicznych „w zakresie niezbędnym do zapewnienia na tej trasie odpowiedniej jakości regularnych usług lotniczych, spełniającej ustalone normy ciągłości, prawidłowości, zdolności przewozowej i wyznaczania cen, których to norm przewoźnicy nie zakładaliby, gdyby brali pod uwagę wyłącznie ich interes handlowy”.
- (33) W celu ustalenia odpowiedniości usług państwa członkowskie uwzględniają kryteria wymienione w art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia:

— interes publiczny,

— możliwość wykorzystania, w szczególności w rejonach wyspiarskich, innych form transportu i ich zdolność do zaspokojenia danych potrzeb transportowych,

— taryfy lotnicze i warunki, które mogą być podane użytkownikom,

— połączony wynik wszystkich przewoźników lotniczych obsługujących lub mających zamiar obsługiwać połączenia na tej trasie.

- (34) Ponadto zobowiązania z tytułu wykonywania usług publicznych muszą być zgodne z podstawowymi zasadami proporcjonalności i niedyskryminacji (patrz: na przykład wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 20 lutego 2001 r. w sprawie C-205/99 Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Analir) i in. przeciwko Administración General del Estado, Rec. 2001, str. I-01271).

- (35) W niniejszym przypadku Komisja uznała, że na podstawie elementów dostarczonych przez władze włoskie nałożenie zobowiązań w kwestii liczby lotów i zdolności przewozowych, a także taryf może okazać się konieczne do zapewnienia odpowiedniej obsługi połączeń na przedmiotowych trasach.

- (36) Komisja uważa jednak, że niektóre warunki nałożone dekretemi nr 35 i 36 są nieproporcjonalne lub nieodpowiednie ze względu na ich restrykcyjność.

3.2. Konieczność dokonania zgłoszenia przyjęcia zobowiązań w terminie 30 dni

(37) Punkt 8 zobowiązań z tytułu wykonywania usług publicznych określonych w dekretach 35 i 36 stanowi, że „przewoźnicy, którzy zamierzają przyjąć zobowiązania z tytułu wykonywania usług publicznych zawarte w niniejszym załączniku, w terminie 30 dni od daty publikacji w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* komunikatu Komisji Europejskiej w sprawie nałożenia wyżej wymienionych zobowiązań, powinni dokonać formalnego zgłoszenia skierowanego do ENAC”. W praktyce taki obowiązek stał się przyczyną wykluczenia przewoźnika, który dokonał zgłoszenia o jeden dzień „za późno”. Zatem przewoźnik, który nie zgłosi zamiaru przyjęcia wszystkich warunków określonych w zobowiązaniach z tytułu wykonywania usług publicznych w wyznaczonym terminie, może zostać wykluczony przez cały okres.

(38) Komisja uważa, że taki warunek jest pozbawiony podstawy prawnej zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia i jest zbyt restrykcyjny. Artykuł 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nie upoważnia państw członkowskich do ograniczania liczby przewoźników posiadających dostęp do tras, lecz umożliwia jedynie ogólne nałożenie stosowanych zobowiązań z tytułu wykonywania usług publicznych na wszystkich przedsiębiorców, którzy obsługują lub mają zamiar obsługiwać połączenia na danych trasach. Ograniczenie liczby przewoźników jest możliwe wyłącznie na mocy art. 4 ust. 1 lit. d).

(39) W konsekwencji każdemu przewoźnikowi, który ma zamiar przestrzegać zobowiązań nałożonych na podstawie art. 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia, należy zapewnić możliwość obsługiwanego połączenia na danej trasie bez względu na moment, w którym ma zamiar rozpocząć świadczenie usług. Jeżeli w określonym terminie żaden przewoźnik nie rozpocznie obsługi regularnych połączeń lotniczych na danej trasie zgodnie ze zobowiązaniami z tytułu wykonywania usług publicznych nałożonymi na mocy art. 4 ust. 1 lit. a), państwo członkowskie może przewidzieć ograniczenie dostępu do tej trasy zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. d). Natomiast w przypadku gdy jeden przedsiębiorca lub kilku przedsiębiorców rozpocznie obsługę połączeń na danej trasie w wyznaczonym terminie, państwo członkowskie nie może wykluczyć z obsługi połączeń na tej trasie innych przewoźników, którzy zgłoszą taki zamiar w dowolnym momencie po upływie terminu. Pojawienie się nowych przedsiębiorców może jednak wymagać dostosowania zobowiązań nałożonych na każdego przewoźnika (patrz: sekcja 3.4 poniżej).

3.3. Zobowiązanie do obsługi połączeń na danej trasie przez okres trzech lat

(40) Punkt 5 zobowiązań z tytułu wykonywania usług publicznych określonych w dekretach nr 35 i 36

stanowi, że „zgodnie z art. 4. ust. 1 lit. c) rozporządzenia (EWG) nr 2408/92 przewoźnik, który przyjmuje zobowiązania, musi zagwarantować obsługę przez przynajmniej 36 kolejnych miesięcy i nie może jej zawiesić bez przynajmniej sześciomiesięcznego wypowiedzenia, które powinien przekazać ENAC i Autonomicznemu Regionowi Sardynii”.

(41) W niniejszym przypadku wymóg minimalnego okresu obsługi jest zgodny z art. 4 ust. 1 lit. c), który przewiduje, że „w przypadkach gdy inne środki transportu nie mogą zapewnić odpowiednich i nieprzerwanych usług, zainteresowane państwa członkowskie mogą włączyć do zobowiązania z tytułu wykonywania usług publicznych wymóg, aby każdy przewoźnik lotniczy zamierzający obsługiwać połączenia na danej trasie udzielił gwarancji, że będzie eksploatował trasę przez pewien okres, zgodnie z innymi warunkami zobowiązania z tytułu wykonywania usług publicznych”. Komisja uważa w istocie, że z powodu wyspiarskiego charakteru Sardynii i jej odległości od kontynentu inne środki transportu nie zapewniają adekwatnej obsługi alternatywnej.

(42) Jednakże zdaniem Komisji minimalny okres trzech lat narzucony dekretami nr 35 i 36 jest zbyt długi i nieproporcjonalny.

(43) Komisja rozumie konieczność zapewnienia ciągłości obsługi i uzyskania od przewoźników zobowiązania do jej zapewnienia przez pewien okres. Jednakże, jak stwierdzono wcześniej, władze odpowiedzialne za wdrażanie zobowiązań z tytułu wykonywania usług publicznych nie mogą z ich stosowania wykluczać potencjalnych kandydatów: zobowiązania nieobjęte wyłączną koncesją ani dofinansowaniem nie mogą prowadzić do definitywnego lub długookresowego zamknięcia rynku.

(44) Za uprawnione można uznać narzucenie w niektórych okresach w ciągu roku obsługi połączeń charakteryzujących się zdecydowaną nieregularnością sezonową. W istocie na takich trasach przewoźnicy mogą mieć naturalną tendencję do ograniczania oferty do tygodni, w których występuje dostateczna liczba lotów, aby zapewnić rentowność obsługi, i zaniechania obsługi połączeń w innych okresach w ciągu roku. Komisja uważa jednak, że w takich okolicznościach okres, w którym należy zapewnić nieprzerwaną obsługę połączeń zgodnie z systemem zobowiązań przewidzianych w art. 4 ust. 1 lit. a), nie powinien przekraczać jednego roku, aby był zgodny z zasadą proporcjonalności.

(45) Ponadto Komisja uważa, że okres ten nie zwalnia władz odpowiedzialnych za stosowanie zobowiązań od przeprowadzania okresowych ocen ich odpowiedniości. Jak przypomniano poniżej, tego rodzaju przegląd powinien mieć miejsce każdorazowo gdy nowy przewoźnik rozpoczyna lub wkrótce rozpocznie obsługę połączeń na danej trasie.

3.4. Przydział tras i liczby lotów przez ENAC

- (46) Punkt 1.6 dekretów nr 35 i 36 przewiduje, że „celem uniknięcia nadmiernej podaży, która mogłaby wystąpić w przypadku przyjęcia obsługi połączeń na tej samej trasie przez większą liczbę przewoźników, mając na uwadze ograniczenia i uwarunkowania infrastrukturalne istniejące w poszczególnych portach lotniczych, ENAC, po zapoznaniu się z opinią Autonomicznego Regionu Sardynii, ma obowiązek podjęcia interwencji w ochronie interesu publicznego, polegającej na kontrolowaniu planów operacyjnych dopuszczonych przewoźników, w celu ich odpowiedniego dostosowania do właściwych wymogów przewozowych leżących u podstaw nałożonych zobowiązań”. Takie podejście powinno doprowadzić do sprawiedliwego podziału tras i liczby lotów między przewoźników akceptujących zobowiązania, przy czym przydział byłby zależny od natężenia ruchu na przedmiotowych trasach (lub parach tras) odnotowanego w ciągu dwóch ostatnich lat przez każdego przewoźnika.
- (47) Na mocy tych uprawnień ENAC jako arbiter może zachęcać kilku przewoźników obsługujących połączenia na tej samej trasie do zawarcia porozumienia. W przypadku Sardynii ENAC nadzorował obrady okrągłego stołu, w których uczestniczyli przewoźnicy zainteresowani niektórymi trasami i określił z nimi podział przewozów.
- (48) Republika Włoska broni prawa do interwencji, które według niej gwarantuje ciągłość obsługi i pozwala uniknąć uzależnienia zobowiązań od pojawiania i wycofywania się innych przewoźników, którzy mogliby być mniej zainteresowani wykonaniem zobowiązania bez dofinansowania. Włochy powołały się w szczególności na wyrok TAR Lazio z dnia 17 marca 2005 r., w którym uznano, że „należy uznać za zgodny z prawem fakt, że dekret (z 2004 r.) może określać scenariusz, w którym wszystkie trasy objęte zobowiązaniami z tytułu wykonywania usług publicznych są obsługiwane przez kilku konkurujących ze sobą, niepołączonych przewoźników. Taką możliwość należy jednak jasno określić, a jednocześnie przedstawić minimalne obiektywne kryterium odgórnego przydziału czasu na start i lądowanie w związku z liczbą (jeden, dwóch lub więcej niż dwóch) przewoźników, którzy ewentualnie zaakceptowali zobowiązania, aby uniknąć szkodliwości nadmiernej podaży, a przede wszystkim nie dopuścić do sytuacji, w której przydział czasu na start i lądowanie prowadzi do arbitralnego wprowadzenia obsługi, a w konsekwencji do jej wyłącznego charakteru, co zostało wyraźnie odrzucone przez zasady określone w dekrecie”⁽¹⁾.
- (49) Zobowiązania nałożone na mocy art. 4 ust. 1 lit. a) powinny uwzględniać wszystkich przewoźników, którzy obsługują lub mają zamiar obsługiwać połączenia na danej trasie. Stwierdzenie to znajduje potwierdzenie w brzmieniu art. 4 ust. 1 lit. b), który stanowi, że „odpowiedniość regularnych usług lotniczych jest ustalana przez państwa członkowskie, uwzględniając połączony wynik wszystkich przewoźników lotniczych eksploatujących lub mających zamiar eksploatować trasę”.
- (50) Komisja uważa, że zasada ta powinna być stosowana nie tylko w momencie nakładania zobowiązania, lecz również w trakcie całego okresu trwania zobowiązania. Dlatego też każdorazowo gdy nowy przewoźnik rozpoczyna lub wkrótce rozpocznie obsługę połączeń na danej trasie, poziom zdolności przewozowych i ilości lotów nałożonych przez zobowiązania na każdego przewoźnika powinien zostać dostosowany w taki sposób, aby całkowite oferowane zdolności przewozowe i ilość lotów na każdej trasie nie przekraczały poziomu niezbędnego do zapewnienia odpowiedniej obsługi.
- (51) W przypadku zobowiązań nałożonych na mocy art. 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia przewoźnicy nie muszą w istocie indywidualnie zobowiązywać się do zapewnienia określonej liczby lotów lub zdolności przewozowej, natomiast ogół przewoźników może pozwalać na zapewnienie minimalnego poziomu obsługi.
- (52) Komisja przyznaje, że może okazać się konieczne, aby organ odpowiedzialny za zobowiązania z tytułu wykonywania usług publicznych upewnił się, czy połączony wynik liczby lotów i zdolności przewozowej pozwalają na wypełnienie zobowiązań. Jednakże w żadnym wypadku organ ten nie powinien ograniczać zainteresowanym przewoźnikom możliwości świadczenia usług wykraczających poza zdolność przewozową lub liczbę lotów wymagane w zobowiązaniach, gdyż parametry te powinny stanowić zobowiązania minimalne. W konsekwencji, o ile zasady przyjęte przez ENAC uniemożliwiają przewoźnikowi świadczenie dodatkowych usług, należy je uznać za zbyt restrykcyjne i sprzeczne z rozporządzeniem.
- (53) W tym względzie Komisja wyraża zadowolenie z faktu, że Republika Włoska potwierdziła w piśmie z dnia 15 listopada 2006 r., że jej administracja będzie przeprowadzać okresową ocenę sytuacji w odstępach rocznych i rozpatrywać ewentualne wnioski przedsiębiorców, którzy byłiby skłonni obsługiwać połączenia na danych trasach w ramach zobowiązań z tytułu wykonywania usług publicznych⁽²⁾. Komisja przyjęła do wiadomości potwierdzenie Republiki Włoskiej, że „na państwie członkowskim nie spoczywa zakaz sprawdzania (również w okresie stosowania zobowiązań) odpowiedniości i konieczności zobowiązań oraz ich modyfikowania i/lub uchylania, o ile ich użyteczność lub legalność zostaną uznane w późniejszym okresie”⁽³⁾.

⁽¹⁾ Wyrok TAR Lazio nr 2436 z dnia 17 marca 2005 r.

⁽²⁾ Pismo Republiki Włoskiej z dnia 15 listopada 2006 r., str. 2.

⁽³⁾ Pismo Republiki Włoskiej z dnia 15 listopada 2006 r., str. 11.

3.5. Łączone trasy Alghero–Rzym i Alghero–Mediolan oraz Olbia–Rzym i Olbia–Mediolan

(54) Republika Włoska uzasadniła połączenie tras Alghero–Rzym i Alghero–Mediolan oraz Olbia–Rzym i Olbia–Mediolan ich komplementarnością i współzależnością w zakresie ich obsługi. Według władz włoskich na wymienionych trasach występuje w istocie względnie ograniczony ruch przez 2/3 roku ze względu na bardzo dużą sezonowość. Mając na uwadze fakt, że w odniesieniu do wymienionych tras nie przewiduje się żadnego dofinansowania, administracja odpowiada za zapewnienie przewoźnikom długookresowej obsługi pomimo tego, że są nierentowne. W ten sposób wykorzystane zostaną „korzystne efekty współzależności eksploatacyjnej”, które umożliwią „rotację maszyn w okresie zimowym w wyniku niewielkiego popytu”, natomiast „połączenie tras sprzyja przyciągnięciu przewoźników skłonnych do ich obsługi”. Ponadto w opinii Republiki Włoskiej wymagana oferta na okres letni mogłaby być lepiej realizowana, jeżeli obsługa obejmowałaby grupę połączeń. Na koniec Republika Włoska przedstawiła argument, że samo rozporządzenie przewiduje możliwość powiązania wahań podaży na przykład w obrębie jednego tygodnia. Połączenie pozwoliłoby zatem kontrolować koszty i zoptymalizować zdolność przewozową, a jednocześnie lepiej reagować na wymogi podaży. Dlatego też przedmiotowe połączenie nie stanowi ograniczenia rynku, lecz przeciwnie – pozwala przyciągnąć więcej przewoźników.

(55) Komisja uważa, że łączenie tras jest niezgodne z art. 4 ust. 1 lit. a), b) i c) rozporządzenia. W rzeczywistości w kryteriach kwalifikowalności i odpowiedniości zobowiązań z tytułu wykonywania usług publicznych przewidzianych w wymienionych przepisach każdorazowo jest wyraźnie mowa o „trasie”, nie ma w nich natomiast nigdy wzmianki o łączeniu tras. Należy zatem przyjąć wniosek, że każde z tych kryteriów musi być oceniane oddzielnie w stosunku do każdej trasy z osobna.

(56) Ponadto taka wykładnia jest zgodna z wymogami zasady proporcjonalności. Tego rodzaju łączenie tras pozwoliłoby w istocie państwu członkowskiemu na nakładanie zobowiązań z tytułu wykonywania usług publicznych na trasy, na których zobowiązania te nie są niezbędne do zapewnienia odpowiedniej obsługi. Możliwość łączenia tras pojawia się jedynie w art. 4 ust. 1 lit. d), zgodnie z którym prawo do wykonywania takich usług jest przyznawane w drodze przetargu „dla pojedynczej trasy albo dla grupy takich tras”. Takie wyraźne sformułowanie w art. 4 ust. 1 lit. d) wyklucza *a contrario* możliwość zastosowania łączenia w ramach stosowania art. 4 ust. 1 lit. a), b) i c). Państwo członkowskie może ograniczyć dostęp do trasy do jednego przewoźnika na maksymalny okres trzech lat i ogłosić przetarg obejmujący grupę połączeń, właśnie dlatego że rynek nie dopuścił, aby jeden

przewoźnik lotniczy rozpoczął lub miał wkrótce rozpocząć obsługę regularnych połączeń lotniczych na tej trasie zgodnie ze zobowiązaniami z tytułu wykonywania usług publicznych, które zostały na nią nałożone. Podsumowując, łączenie kilku tras może zostać uznane za odpowiedź na wyraźne załamanie rynku i formę rekompensaty pośredniej, która – na podobieństwo rekompensat bezpośrednich – jest dopuszczalna jedynie w ramach art. 4 ust. 1 lit. d). Zgodnie z systemem zobowiązań przewidzianym w art. 4 ust. 1 lit. d) łączenie nie może w żadnym wypadku zmierzać do zapewnienia rentowności dwóch odrębnych połączeń, aby ułatwić działania jednego lub kilku przewoźników.

(57) Ponadto wyjaśnienia przedstawione przez władze włoskie nie opierają się na żadnych liczbowych danych technicznych lub ekonomicznych, które poparłyby ich analizę.

W istocie można im przeciwstawić następujące elementy:

— wymagane zdolności przewozowe i liczba lotów nie mogą być postrzegane w takim zakresie, w jakim mogłyby zostać skuteczniej osiągnięte wyłącznie w wyniku połączenia tras, lecz muszą uwzględniać wymogi każdej trasy oddzielnie,

— zobowiązania w zakresie liczby lotów powiązane z łączonymi trasami okazują się tak duże, że w istocie wykluczają znaczną liczbę potencjalnych przewoźników, którzy chcieliby podjąć zobowiązania i obsługiwać Sycylię, lecz z powodu braku placówki operacyjnej w jednym z dwóch miast nie mają żadnej możliwości zapewnienia takiej obsługi. W konsekwencji łączenie skutkuje raczej zamykaniem rynku,

— w tym względzie oczywiste jest, że połączone zobowiązania z tytułu wykonywania usług publicznych mogą być podjęte jedynie przez niewielką liczbę przewoźników już działających na tym obszarze. W ten sposób wprowadzenie zobowiązań wykluczyło linie, które obsługiwały lub miały zamiar obsługiwać właśnie połączenia na trasach z Rzymu i Mediolanu do każdego z dwóch przedmiotowych portów lotniczych w miastach Olbia i Alghero. Zatem tacy przewoźnicy – nawet jeżeli zamierzali przedstawić ofertę obsługi – nie mogli tego uczynić ze względu na jej zbyt wysokie koszty w stosunku do świadczonych przez nich przewozów. Łączenie tras prowadzi zatem do wykluczenia innych ewentualnych przewoźników.

Tego rodzaju restrykcyjne skutki są jeszcze większe, jeżeli uwzględniony zostanie zakres przedmiotowych rynków (ogólna liczba pasażerów w 2005 r. – dane Republiki Włoskiej):

— Olbia–Rzym i Olbia–Mediolan: 731 349 (390 186 latem i 341 163 zimą),

— Alghero–Rzym i Alghero–Mediolan: 502 820 pasażerów (184 273 latem i 318 547 zimą).

W tych warunkach jest mało prawdopodobne, aby trasy między dwoma największymi miastami Włoch a portami lotniczymi Olbia i Alghero na Sardynii były tak mało atrakcyjne, aby konieczne było ich połączenie.

(58) Komisja uważa zatem, że łączenie niektórych tras jest niezgodne z rozporządzeniem i zbyt restrykcyjne.

3.6. Preferencyjne taryfy dla osób urodzonych na Sardynii, lecz mieszkających poza Sardynią

(59) Na mocy dekretów nr 35 i 36 przewoźnicy powinni stosować preferencyjne taryfy dla osób urodzonych na Sardynii, lecz mieszkających poza Sardynią. Według szacunków Republiki Włoskiej przepisami byłoby objętych nie więcej niż 220 000 osób, przy czym w rzeczywistości ich liczba byłaby bliższa 110 000 przy założeniu, że 50 % z nich odbywa podróż raz w roku.

(60) W praktyce takie rozwiązanie faworyzuje głównie Europejczyków z obywatelstwem włoskim w stosunku do obywateli posiadających inną przynależność państwową. Dlatego też może zostać uznane za *prima facie* dyskryminujące ze względu na obywatelstwo, a w konsekwencji sprzeczne z Traktatem. Tego rodzaju rozwiązanie w ramach systemu zobowiązań z tytułu wykonywania usług publicznych mogłoby być dopuszczalne jedynie w zakresie, w jakim różnica w traktowaniu opierałaby się na niezależnym obiektywnym uwzględnieniu obywatelstwa zainteresowanych osób, proporcjonalnym do celu legalnie realizowanego na mocy prawa krajowego.

(61) Tymczasem Republika Włoska wyjaśnia, że rozwiązanie jest konieczne, przede wszystkim, aby umożliwić emig-

rantom z Sardynii zachowanie powiązań ze wspólnotą kulturową, z której pochodzą⁽¹⁾. Jednakże nawet jeżeli taki cel mógłby zostać uznany za prawomocny cel leżący w interesie publicznym w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. b) ppkt (i rozporządzenia, rozwiązanie jest wyraźnie nieproporcjonalne. Po pierwsze, rozwiązanie ma zastosowanie do każdej osoby urodzonej na Sardynii, lecz mieszkającej poza Sardynią, przy czym nie ma konieczności wykazania występującego wciąż powiązania – na przykład na gruncie rodzinnym – między zainteresowaną osobą a regionem, z którego pochodzi. Po drugie, rozwiązanie jest stosowane niezależnie od zasobów finansowych każdego emigranta. Po trzecie, w przeciwieństwie do mieszkańców Sardynii, którzy muszą przemieszczać się na kontynent dość często, aby uzyskać niektóre podstawowe świadczenia (edukacja, zdrowie) lub prowadzić działalność gospodarczą niezbędną do rozwoju Sardynii, emigranci podróżują na Sardynię okazjonalnie (według władz włoskich nie więcej niż 50 % osób, które potencjalnie mogą odbyć jedną podróż w ciągu roku). W konsekwencji całkowity koszt takich okazjonalnych podróży jest względnie mniejszy w stosunku do kosztów ponoszonych przez mieszkańców Sardynii, a w większości przypadków emigranci mogliby bez problemu go pokryć bez konieczności stosowania obniżki przewidzianej w dekretach nr 35 i 36. Wreszcie, jeżeli niektórzy emigranci nie posiadają środków niezbędnych do opłacenia corocznego przelotu na Sardynię, bardziej adekwatnym i mniej restrykcyjnym rozwiązaniem byłoby zaferowanie pomocy zainteresowanym emigrantom.

(62) W tych warunkach Komisja uważa, że przedmiotowy przepis jest nieproporcjonalny i niezgodny z rozporządzeniem.

3.7. Zastosowanie zobowiązań do całego systemu portów lotniczych

(63) Dekrety nr 35 i 36 przewidują, że zastosowanie zobowiązań na trasach do Rzymu i Mediolanu obejmuje wszystkie odpowiednie systemy portów lotniczych wymienione w załączniku II do rozporządzenia, to jest:

— w przypadku Rzymu porty lotnicze Fiumicino i Ciampino,

— w przypadku Mediolanu porty lotnicze Linate, Malpensa i Bergamo.

(64) Celem przypomnienia: zobowiązania z 2000 r. obejmowały porty lotnicze „w Rzymie (Fiumicino) i w Mediolanie”. W ramach utworzenia systemu portów lotniczych w Mediolanie na mocy art. 8 i załącznika II do rozporządzenia Włochy automatycznie rozszerzyły zastosowanie zobowiązań na cały przedmiotowy system portów lotniczych.

⁽¹⁾ Pismo Republiki Włoskiej z dnia 6 października 2006 r., str. 72–74.

- (65) Republika Włoska uzasadniła swój wybór jedynie przyczynami technicznymi, które skłoniły ją do automatycznego uwzględnienia w całości każdego systemu portów lotniczych. Potwierdziła jednak, że zasadniczy interes zobowiązań dotyczy portów lotniczych Rzym–Fiumicino i Mediolan–Linate, które są najczęściej wybierane przez beneficjentów zobowiązań ze względu na ich niewielką odległość od centrum aglomeracji, co uzasadnia zapis w zobowiązaniach, że „w zależności od dostępności czasów na start lub lądowanie, przynajmniej 50 % przewidzianych połączeń między lotniskami na Sardynii i Rzymem oraz Mediolanem będzie wykonywane z i do Fiumicino oraz z i do Linate”⁽¹⁾.
- (66) Republika Włoska przyznała, że „obiektywnie udowodniono, że port lotniczy Fiumicino w przypadku Rzymu i port lotniczy Linate w przypadku Mediolanu stanowią najdogodniejszy, najlepiej obsługiwany i najbardziej atrakcyjny dla użytkowników kierunek, gdyż są położone najbliżej centrów obydwu miast i najlepiej z nimi połączone”. Wyjaśniła zatem, że „aby zapewnić najlepszą obsługę odpowiadającą zasadniczo wymogom użytkowników, uznano, że należy uniknąć sytuacji, w której przewoźnicy akceptujący zobowiązania mogliby całkowicie zrezygnować z obsługi tych portów lotniczych na rzecz innych portów (mniej dogodnych i interesujących dla użytkowników), które należą do tego samego systemu”⁽²⁾.
- (67) Ponadto okazuje się, że w praktyce loty w okresie zimowym odbywają się jedynie do portów Fiumicino i Linate.
- (68) W niniejszym przypadku Komisja wyraża wątpliwość co do konieczności zastosowania takiego rozwiązania, które uważa za nieproporcjonalne w stosunku do zamierzonych celów, obejmujących zapewnienie możliwości przemieszczania się na kontynent i spójności terytorialnej. W istocie bezpośrednim skutkiem tego rozwiązania jest wykluczenie okazjonalnych przewoźników bez naruszania zasady zobowiązań i przyczynienie się do definitywnego zamknięcia rynku przed nowymi przewoźnikami na najbardziej konkurencyjnych trasach, w szczególności w okresie letnim.
- (69) Republika Włoska przyznała natomiast, że port lotniczy Malpensa odgrywa zasadniczą rolę w przypadku tras międzynarodowych, podczas gdy porty lotnicze Ciampino i Bergamo, jako porty wewnętrzne dla tanich linii lotniczych, pozwalają stosować się do wspólnotowej zasady spójności gospodarczej i społecznej oraz realizować cel spójności terytorialnej z pozostałymi regionami Europy w przypadku wyspy takiej, jak Sardynia. W konsekwencji Republika Włoska zobowiązała się zmienić dekret nr 35, aby nie stosować zobowiązań w stosunku do portów lotniczych Malpensa, Bergamo i Ciampino⁽³⁾.
- (70) Komisja uważa, że wspomniane zobowiązanie stanowi w istocie odpowiedź na wątpliwości, jakie mogą powstać, a zmiana dekretu pozwoliłaby znacznie zmniejszyć wpływ zbytnych restrykcji nałożonych przez zobowiązania, ponieważ odpowiadałaby na potrzeby Sardynii w zakresie mobilności bez obciążania przedmiotowych rynków nieproporcjonalnymi restrykcjami.
- (71) W związku ze zobowiązaniem Republiki Włoskiej Komisja nie zamierza przeprowadzać bardziej szczegółowej analizy nieproporcjonalnego charakteru systemów portów lotniczych Mediolanu i Rzymu, zastrzegając sobie możliwość ewentualnego powrotu do tego aspektu w odniesieniu do obecnych i przyszłych zobowiązań z tytułu wykonywania usług publicznych.

IV. WNIOSKI

- (72) Na podstawie elementów dostarczonych przez Republikę Włoską Komisja nie podważa zasady stosowania zobowiązań na trasach między Sardynią a kontynentalną częścią Włoch, która w kwestii liczby lotów, zdolności przewozowych i taryf może okazać się konieczna w celu zapewnienia odpowiedniej obsługi połączeń na przedmiotowych trasach.
- (73) Komisja uważa jednak, że niektóre warunki nałożone dekretami nr 35 i 36 Republiki Włoskiej są nieproporcjonalne lub nieodpowiednie ze względu na ich restrykcyjność.
- (74) Komisja stwierdza, że zgodnie ze zobowiązaniami nałożonymi na podstawie art. 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia każdemu przewoźnikowi, który ma zamiar przestrzegać zobowiązań, należy zapewnić możliwość obsługi połączeń na danej trasie bez względu na moment, w którym ma zamiar rozpocząć świadczenie usług. W konsekwencji stosowanie terminu zgłaszania ofert w celu automatycznego wykluczenia każdego przewoźnika, który zgłosi się po upływie terminu, jest nieodpowiednie ze względu na restrykcyjność i niezgodne z rozporządzeniem.
- (75) O ile można uznać za legalne ustanowienie okresu ciągłości usług, Komisja uważa, że przestrzeganie zasady proporcjonalności powinno prowadzić do ustalania rozsądnego okresu, który w ramach systemu zobowiązań z tytułu wykonywania usług publicznych na podstawie art. 4 ust. 1 lit. a) nie powinien przekraczać jednego roku.
- (76) Komisja uważa, że przyznane ENAC kompetencje w zakresie koordynowania działań przewoźników w celu uniknięcia nadmiernej podaży są nieodpowiednie ze względu na ich restrykcyjność i niezgodne z rozporządzeniem.

⁽¹⁾ Punkt 1.2 komunikatu z dnia 24 marca 2006 r.

⁽²⁾ Pismo Republiki Włoskiej z dnia 6 października 2006 r., str. 78.

⁽³⁾ Pismo Republiki Włoskiej z dnia 15 listopada 2006 r., str. 3.

- (77) Komisja stwierdza, że łączenie tras Olbia–Rzym i Olbia–Mediolan oraz Alghero–Rzym i Alghero–Mediolan jest zbyt restrykcyjne i niezgodne z rozporządzeniem.
- (78) Komisja uważa, że stosowanie taryf ze zniżką dla osób urodzonych na Sardynii, lecz mieszkających poza Sardynią, jest nieproporcjonalne i niezgodne z rozporządzeniem.
- (79) Komisja wyraża wątpliwość co do konieczności stosowania zobowiązań z tytułu wykonywania usług publicznych w odniesieniu do systemów portów lotniczych w Rzymie i Mediolanie, uznając takie rozwiązanie za nieproporcjonalne w stosunku do zamierzonych celów polegających na zapewnieniu możliwości przemieszczania się na kontynent i spójności terytorialnej. Jednakże w związku ze zobowiązaniem Republiki Włoskiej do zmiany dekretu nr 35, aby nie stosować zobowiązań z tytułu wykonywania usług publicznych w stosunku do portów lotniczych Berghamo, Malpensa i Ciampino, Komisja wstrzymuje się od bardziej szczegółowej analizy nieproporcjonalnego systemów portów lotniczych Mediolanu i Rzymu, zastrzegając sobie możliwość ewentualnego powrotu do tego aspektu w odniesieniu do obecnych i przyszłych zobowiązań,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

1. Republika Włoska może nadal stosować zobowiązania z tytułu wykonywania usług publicznych nałożone dekrétami nr 35 i 36 Ministerstwa Infrastruktury i Transportu z dnia 29 grudnia 2005 r. (opublikowanymi w *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* w dniu 11 stycznia 2006 r.) i opublikowanymi odpowiednio w dniu 24 marca 2006 r. (dekret nr 35) i 21 kwietnia 2006 r. (dekret nr 36) w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* w odniesieniu do wszystkich 16 tras łączących porty lotnicze Sardynii z niektórymi portami krajowymi na metropolitarnym obszarze Włoch zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia Rady (EWG) nr 2408/92 w sprawie dostępu przewoźników lotniczych Wspólnoty do wewnątrzspółnotowych tras lotniczych, z zastrzeżeniem przestrzegania następujących warunków:

- a) każdy przewoźnik, który ma zamiar przestrzegać zobowiązań z tytułu wykonywania usług publicznych, powinien mieć możliwość obsługi połączeń na danej trasie bez względu na moment powiadomienia o zamiarze rozpoczęcia

świadczenia usług, a także bez względu na fakt, czy powiadomienie nastąpiło w trakcie trzydziestodniowego okresu przewidzianego w dekrétach, czy też po upływie tego okresu;

- b) okres ciągłości usług w ramach zobowiązań z tytułu wykonywania usług publicznych narzucany przewoźnikom lotniczym nie powinien przekraczać jednego roku;
- c) co roku, a także każdorazowo gdy nowy przewoźnik rozpocznie obsługę lub powiadomi o zamiarze podjęcia obsługi połączeń na danej trasie, władze włoskie powinny ponownie przeprowadzić ocenę konieczności utrzymania nałożonych zobowiązań z tytułu wykonywania usług publicznych na tej trasie oraz poziomu zobowiązań nałożonych na każdego przewoźnika;
- d) władze włoskie nie mogą utrudniać przewoźnikom lotniczym świadczenia usług na przedmiotowych trasach w zakresie przekraczającym minimalne wymagania co do liczby lotów i zdolności przewozowych przewidzianych w zobowiązaniu z tytułu wykonywania usług publicznych;
- e) na przewoźników lotniczych nie należy nakładać obowiązku stosowania taryf preferencyjnych wobec osób urodzonych na Sardynii, które tam nie mieszkają;
- f) władze włoskie nie mogą uzależniać prawa do świadczenia usług na danej trasie między dwoma miastami od zobowiązania do obsługi połączeń na innej trasie między dwoma miastami.

2. Republika Włoska powinna powiadomić Komisję o środkach podjętych w celu wprowadzenia w życie niniejszej decyzji najpóźniej w dniu 1 sierpnia 2007 r.

Artykuł 2

Niniejsza decyzja skierowana jest do Republiki Włoskiej.

Sporządzono w Brukseli, dnia 23 kwietnia 2007 r.

W imieniu Komisji
Jacques BARROT
Wiceprzewodniczący