

KOMISE

ROZHODNUTÍ KOMISE

ze dne 1. srpna 2006

o zahájení šetření podle čl. 4 odst. 3 nařízení (EHS) č. 2408/92 o přístupu leteckých dopravců Společenství na letecké trasy uvnitř Společenství

(oznámeno pod číslem K(2006) 3516)

(2006/547/ES)

KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ,

— Alghero–Řím a Řím–Alghero,

— Alghero–Milán a Milán–Alghero,

s ohledem na Smlouvu o založení Evropského společenství,

— Cagliari–Řím a Řím–Cagliari,

— Cagliari–Milán a Milán–Cagliari,

s ohledem na nařízení Rady (EHS) č. 2408/92 ze dne 23. července 1992 o přístupu leteckých dopravců Společenství na letecké trasy uvnitř Společenství⁽¹⁾, a zejména na čl. 4 odst. 3 a článek 12 uvedeného nařízení,

— Olbia–Řím a Řím–Olbia,

— Olbia–Milán a Milán–Olbia.

vzhledem k těmto důvodům:

- (3) Dne 21. dubna 2006 zveřejnila Komise další oznámení týkající se závazků veřejné služby uložených prováděcím nařízením č. 36 (dále jen „oznámení ze dne 21. dubna 2006“)⁽³⁾ na následujících deseti trasách:

— Alghero–Boloňa a Boloňa–Alghero,

— Alghero–Turín a Turín–Alghero,

— Cagliari–Boloňa a Boloňa–Cagliari,

— Cagliari–Turín a Turín–Cagliari,

— Cagliari–Florencie a Florencie–Cagliari,

— Cagliari–Verona a Verona–Cagliari,

— Cagliari–Neapol a Neapol–Cagliari,

— Cagliari–Palermo a Palermo–Cagliari,

— Olbia–Boloňa a Boloňa–Olbia,

— Olbia–Verona a Verona–Olbia.

I. Skutečnosti

- (1) Dne 27. ledna 2006 a dne 28. února 2006 předala Italská republika Komisi prováděcí nařízení č. 35 a č. 36 ministerstva infrastruktury a dopravy ze dne 29. prosince 2005 (zveřejněno v Úředním věstníku Italské republiky dne 11. ledna 2006), která ukládají závazky veřejné služby (ZVS) na 16 trasách mezi Sardinii a hlavními letišti v Itálii a požádala Komisi o jejich zveřejnění v Úředním věstníku Evropské unie podle čl. 4 odst. 1 nařízení (EHS) č. 2408/92.

- (2) Dne 24. března 2006 zveřejnila Komise oznámení týkající se závazků veřejné služby uložených prováděcím nařízením č. 35 (dále jen „oznámení ze dne 24. března 2006“)⁽²⁾ na následujících šesti trasách:

⁽¹⁾ Úř. věst. L 240, 24.8.1992, s. 8. Nařízení naposledy pozměněné nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1882/2003 (Úř. věst. L 284, 31.10.2003, s. 1).

⁽²⁾ Úř. věst. C 72, 24.3.2006, s. 4.

⁽³⁾ Úř. věst. C 93, 21.4.2006, s. 13.

- (4) ZVS zveřejněné v těchto dvou oznámeních mají tyto hlavní znaky:
- Každou z těchto deseti tras uvedených v oznámení ze dne 21. dubna 2006 a uložené závazky veřejné služby musejí příslušní dopravci přijmout jednotlivě a v plném rozsahu.
 - Dvojice leteckých tras Alghero–Řím a Alghero–Milán, na jedné straně, a dvojice Olbia–Řím a Olbia–Milán, na straně druhé, tvoří každá jeden jediný celek, jenž musí dopravci, kteří mají zájem o provozování leteckých tras, přijmout v celém rozsahu a bez náhrady libovolné povahy nebo libovolného původu. Naproti tomu trasy Cagliari–Řím a Cagliari–Milán musejí dopravci, kteří mají zájem o provozování leteckých tras, přijmout jednotlivě v celém rozsahu a bez náhrady libovolné povahy nebo libovolného původu.
 - Každý jednotlivý dopravce (nebo hlavní dopravce), který přijme tyto závazky, musí poskytnout provozní záruku k zajištění řádného výkonu a pokračování služby, její výše musí odpovídat nejméně 5 % celkového obrátu za leteckou dopravu pro všechny dotčené trasy, tuto záruku určí italský úřad Ente Nazionale dell'Aviazione Civile (ENAC, italský úřad pro civilní letectví). Provozní záruka bude poskytnuta ve prospěch úřadu ENAC, který ji použije na zajištění kontinuity příslušných služeb v případě jejich neodůvodněného neplnění, a bude ji tvořit stejným dílem bankovní záruka s podmínkou platby na první vyžádání (50 %) a záruka pojišťovací (zbývající 50 %). Aby nedošlo k překročení kapacity v důsledku přijetí závazku pro určitou trasu, na které provozuje služby více dopravců, a vzhledem k omezením a podmínkám infrastruktury příslušných letišť, byl úřad ENAC po konzultaci s autonomním regionem Sardinie ve veřejném zájmu pověřen zásahem do leteckých řádů dopravců přijímajících závazek veřejné služby tak, aby tyto řády zcela odpovídaly požadavkům na mobilitu v rámci uložení závazku k zajištění veřejné služby. Cílem tohoto zásahu je rovnoměrné rozdělení tras a četnosti letů mezi dopravci přijímajícími závazky veřejné služby na základě objemů přepravy na příslušných trasách (nebo skupinách tras) zjištěných u každého z dopravců v předchozích dvou letech.
 - Minimální četnosti, letové řády a kapacity, které se budou předkládat pro každou trasu, jsou popsány v bodě 2 oznámení ze dne 24. března a ze dne 21. dubna 2006, „PODROBNOSTI ZÁVAZKU VEŘEJNÉ SLUŽBY“.
 - Minimální kapacity použitých letadel jsou uvedeny v bodě 3 těchto oznámení, „TYPY LETADEL POUŽÍVANÝCH NA JEDNOTLIVÝCH TRASÁCH“.
 - Struktura cen pro všechny dotčené letecké trasy je uvedena v bodě 4, „CENY“, těchto oznámení. Pokud jde zejména o snížené ceny, bod 4.8 obou oznámení uvádí, že dopravci provozující příslušné trasy mají zákonnou povinnost uplatňovat snížené ceny (jak je uvedeno v bodě 4, „CENY“) alespoň pro osoby, které se na Sardinii narodily, a to i v případě, že na Sardinii nemají bydliště.
 - Podle prováděcího nařízení č. 35, které bylo předáno Komisi dne 29. prosince 2005 a zveřejněno v Úředním věstníku Italské republiky dne 11. ledna 2006 a v Úředním věstníku Evropské unie dne 24. března 2006, se závazky použijí na příslušné trasy od 31. března 2006 do 30. března 2009. Italské orgány přesto dne 28. února 2006 informovaly Komisi, že dne 23. února 2006 přijaly prováděcí nařízení, které mění tato data na 2. května 2006 a na 1. května 2009 (dopis stálého zastoupení zn. 2321). Tyto údaje byly následně zveřejněny v Úředním věstníku.
 - Podle prováděcího nařízení č. 36, které bylo předáno Komisi dne 29. prosince 2005 a zveřejněno v Úředním věstníku Italské republiky dne 11. ledna 2006 a v Úředním věstníku Evropské unie dne 21. dubna 2006, se datum platnosti závazků na příslušné trasy stanoví později. V Úředním věstníku tedy nebylo zveřejněno žádné konečné datum.

- Dopravci, kteří zamýšlejí přijmout závazky veřejné služby, musejí do třiceti dnů po zveřejnění uložení závazků v *Úředním věstníku Evropské unie* předložit příslušnému italskému orgánu formální přijetí.
- (5) Je třeba poznamenat, že ještě před uložením závazků veřejné služby, které jsou předmětem tohoto rozhodnutí, uložila Italská republika prováděcími nařízeními ze dne 1. srpna a ze dne 21. prosince 2000 závazky veřejné služby, které se týkají šesti tras mezi letišti na Sardinii, v Římě a v Miláně. Tyto závazky byly zveřejněny v *Úředním věstníku Evropských společenství* dne 7. října 2000⁽¹⁾ (dále jen „oznámení ze dne 7. října 2000“). Podle čl. 4 odst. 1 písm. d) nařízení (EHS) č. 2408/92 bylo zorganizováno nabídkové řízení, jehož cílem byl výběr dopravců oprávněných výlučně provozovat příslušné letecké trasy s finanční náhradou⁽²⁾.
- (6) Jednalo se o tyto dopravce oprávněné provozovat trasy, na které se vztahují závazky veřejné služby:
- Alitalia na trase Cagliari–Řím,
- Air One na trasách Cagliari–Milán, Alghero–Milán a Alghero–Řím,
- Meridiana na trasách Olbia–Řím a Olbia–Milán.
- (7) Toto uspořádání bylo nahrazeno závazky veřejné služby, které uložilo italské prováděcí nařízení ze dne 8. listopadu 2004, zveřejněné v *Úředním věstníku Evropské unie* dne 10. prosince 2004 (dále jen „oznámení ze dne 10. prosince 2004“)⁽³⁾. Na základě rozhodnutí Regionálního správního soudu oblasti Lazio ze dne 17. března 2005, které částečně zrušilo prováděcí rozhodnutí ze dne 8. listopadu 2004, informovaly italské orgány Komisi, že tyto závazky „pozastavily“. V této souvislosti bylo v *Úředním věstníku Evropské unie* dne 1. července 2005 zveřejněno oznámení⁽⁴⁾. Dne 6. prosince 2005 oznámily italské orgány Komisi zrušení prováděcího nařízení ze dne 8. listopadu 2004 s účinkem od 15. listopadu 2004.
- (8) Italské orgány dne 28. února 2006 informovaly Komisi, že dne 23. února 2006 přijaly prováděcí nařízení, kterým se mění prováděcí nařízení č. 35 ze dne 29. prosince

2005 a zrušují prováděcí nařízení ze dne 1. srpna 2000 a ze dne 21. prosince 2000 ode dne 2. května 2006.

- (9) Ve sdělení Komisi ze dne 22. března 2005 uvedly italské orgány, že ZVS uvedené v oznámení ze dne 7. října 2000 byly uplatňovány „na dobrovolném základě“. Italské úřady tak poprvé informovaly Komisi, že tyto závazky byly i nadále uplatňovány.

II. Základní principy právního režimu závazků veřejné služby

- (10) Pravidla týkající se závazků veřejné služby jsou stanovena nařízením (EHS) č. 2408/92 (dále jen „nařízením“), které definuje prováděcí pravidla zásady volného poskytování služeb v odvětví letecké dopravy.
- (11) Závazky veřejné služby jsou definovány jako výjimka ze zásad nařízení, podle kterého „s výhradou tohoto nařízení povoluje členský stát nebo členské státy leteckým dopravcům Společenství výkon provozních práv na leteckých trasách ve Společenství“⁽⁵⁾.
- (12) Podmínky pro uložení závazků jsou definovány v článku 4. Jejich výklad je striktní a v souladu ze zásadou nediskriminace a proporcionality. Na základě kritérií uvedených v tomto článku musejí být přiměřeně odůvodněny.
- (13) Přesněji, pravidla týkající se závazků veřejné služby stanoví, že ZVS mohou být uloženy členským státem v souvislosti s pravidelnou leteckou dopravou na letišti v okrajovém nebo rozvojovém regionu, anebo v souvislosti s málo vytiženou leteckou trasou na kterékoli regionální letišti, pokud je tato letecká trasa považována za životně důležitou pro hospodářský rozvoj regionu, v němž se letiště nachází, a v rozsahu nezbytném k tomu, aby byla na této letecké trase zajištěna přiměřená letecká doprava splňující stanovené normy návaznosti, pravidelnosti, kapacity a cen, které by letečtí dopravci nesplnili, pokud by brali v úvahu výhradně vlastní obchodní zájmy.

⁽¹⁾ Úř. věst. C 284, 7.10.2000, s. 16.

⁽²⁾ Úř. věst. C 51, 16.2.2001, s. 22.

⁽³⁾ Úř. věst. C 306, 10.12.2004, s. 6.

⁽⁴⁾ Úř. věst. C 161, 1.7.2005, s. 10.

⁽⁵⁾ Ustanovení čl. 3 odst. 1 nařízení (EHS) č. 2408/92.

- (14) Přiměřenost pravidelné letecké dopravy vyhodnotí členské státy zejména s ohledem na veřejný zájem, možnost využívat jiné druhy dopravy, kapacitu těchto druhů dopravy s ohledem na zohledněné potřeby, kombinovaný účinek všech leteckých dopravců, kteří provozují nebo zamýšlejí provozovat dopravu na této trase.
- (15) Článek 4 stanoví dvoufázový mechanismus: v první fázi (čl. 4 odst. 1 písm. a)) uloží příslušný členský stát závazky veřejné služby na jednu nebo více tras, přičemž tyto trasy zůstávají otevřené pro všechny dopravce Společenství pod podmínkou, že budou dodržovat uvedené závazky. Pokud by žádný dopravce neprojevil zájem o provozování trasy, na kterou se vztahují závazky veřejné služby, může členský stát přejít k druhé fázi (čl. 4 odst. 1 písm. d)), v níž se omezí přístup na leteckou trasu ve prospěch jediného dopravce na dobu maximálně tří let s možností prodloužení. Tento dopravce je vybrán na základě veřejného nabídkového řízení Společenství. Vybraný dopravce tak může získat finanční náhradu za provozování závazků veřejné služby.
- (16) Buď na základě žádosti členského státu, nebo z vlastního podnětu může Komise podle čl. 4 odst. 3 po šetření rozhodnout, zda se má i nadále uplatňovat zveřejněné uložení závazků veřejné služby. Komise sdělí své rozhodnutí Radě a členskými státy. Na podnět kteréhokoli členského státu může Rada kvalifikovanou většinou přijmout odlišné rozhodnutí.
- III. Faktory, které by mohly vyvolat vážné pochybnosti o souladu závazků veřejné služby uložených na trasy mezi letišti na Sardinii a hlavními letišti v Itálii s článkem 4 nařízení (EHS) č. 2408/92**
- (17) Ustanovení čl. 4 odst. 1 písm. a) nařízení stanoví určitý počet kumulativních kritérií v oblasti závazků veřejné služby:
- způsobilost trasy: musí se jednat o trasu na letiště, které obsluhuje okrajový nebo rozvojový region na území příslušného členského státu, nebo o málo používanou trasu na regionální letiště nacházející se na uvedeném území,
 - musí se prokázat životní důležitost každé trasy pro hospodářský rozvoj regionu, ve kterém se letiště nachází,
 - dodržení zásady přiměřenosti, která se posuzuje podle existence jiných druhů dopravy nebo jiných tras.
- (18) Závazky veřejné služby navíc musí dodržovat základní zásady proporcionality a nediskriminace (viz. například rozhodnutí Soudního dvora ze dne 20. února 2001 ve věci C-205/99, Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Analir) a další subjekty v. Administración General del Estado [2001] s. I-01271 Sb.).
- (19) V tomto případě závazky veřejné služby zveřejněné v Úředním věstníku na žádost Italské republiky obsahují několik ustanovení, která by mohla vyvolat vážné pochybnosti o jejich souladu s článkem 4 nařízení. Zejména:
- Nebylo předloženo žádné dostatečné vysvětlení, aby byla ospravedlněna vhodnost a proporcionalita závazků veřejné služby s ohledem na zamýšlené cíle.
 - Není zřejmé, zda dvanáct doplňkových leteckých tras, na které se vztahuje uložení závazků veřejné služby, je životně důležitých pro hospodářský rozvoj regionů Sardinie, kde se nacházejí příslušná letiště, a to zejména z těchto důvodů:
 - povaha a počet příslušných tras,
 - existence náhradních leteckých tras, které umožňují zajistit přiměřené a kontinuální spojení s dotčenými letišti prostřednictvím hlavních italských dopravních uzlů, které poskytují dostatečné spojení se Sardinii,
 - vztahy mezi ZVS a provozem mezi různými letišti, kterých se dotýkají nové trasy.

- (20) Závazek uložený dopravcům, kteří mají zájem o provozování tras ve skupině šesti tras, které podléhají závazkům veřejné služby, by mohl vážně omezit volné poskytování služeb. Na tento závazek se zřejmě nevztahuje čl. 4 odst. 1 nařízení a mohl by odporovat zásadám proporcionality a nediskriminace, zejména vzhledem k tomu:
- že není stanoveno, že spojení těchto tras je životně důležité pro hospodářský rozvoj regionů Sardinie, kde se nacházejí příslušná letiště,
 - že se zdá, že tato spojení nemají žádný právní základ nebo jakékoli operativní odůvodnění (například geografická situace příslušných letišť), protože uložení se týká pouze ZVS bez náhrady,
 - že existuje nebezpečí neoprávněné diskriminace mezi dopravci, pokud by pouze největší dopravci měli prostředky provozovat trasy za takovýchto podmínek.
- (21) Zdá se, že na bod 1.6 obou oznámení, který stanoví, že v případě přijetí trasy podléhající ZVS více dopravci zasáhne úřad ENAC rozdělením tras a četností mezi příslušné dopravce, aby nedošlo k překročení kapacity, se nevztahuje čl. 4 odst. 1 nařízení a mohl by odporovat čl. 3 odst. 1, pokud by pro každého dopravce omezil volnost výběru v otázce tras a četností. Navíc, překročení kapacity zřejmě znamená, že k zajištění toho, aby dopravci splňovali základní požadavky, není třeba provést žádný regulační zásah.
- (22) Bod 4.8 obou oznámení, který stanoví použití snížených cen pouze z důvodu místa narození cestujících (v tomto případě na Sardinii), se jeví jako neoprávněný a může vést k nepřímé nezákonné diskriminaci založené na národnosti (viz např. věc C-388/01, Komise v. Itálie, [2003] Sb. rozh. s. I-00721).
- (23) Nebyl uveden žádný dostatečný důvod, který by vysvětlil, proč:
- je struktura cen tak odlišná od ZVS uvedených v oznámení ze dne 10. prosince 2004. Nyní je stanoveno, že lety do Říma a Milána se rozumějí jako lety do jejich letištního systému, což znamená, že dopravci, kteří odmítnou ZVS, nemohou provozovat služby na letištích nacházejících se uvnitř těchto systémů;
 - 50 % tras mezi letišti na Sardinii a letišti v Římě a Miláně musí být provozováno s odletem a příletem na letiště Fiumicino nebo s odletem a příletem na letiště v Miláně.
- #### IV. Postup
- (24) Ačkoli Komise upozorňovala italské orgány na tyto problémy a vyjádřila pochybnosti ohledně souladu oznámení o uložení závazků veřejné služby s nařízením (EHS) č. 2408/92, Italská republika se rozhodla tato oznámení zveřejnit.
- (25) Po jejich zveřejnění se na Komisi obrátila řada zúčastněných stran, aby neformálním způsobem projevila své obavy ohledně nepřiměřených a diskriminačních závazků veřejné služby.
- (26) Na základě výše uvedených skutečností a ve smyslu čl. 4 odst. 3 nařízení (EHS) č. 2408/92 může Komise zahájit šetření s cílem stanovit, zda uložení závazků veřejné služby omezuje nenáležitě rozvoj jedné nebo více tras, a s cílem rozhodnout, zda tyto závazky musejí být na těchto trasách uplatňovány i nadále.
- (27) Dne 9. března 2006 Komise v souladu s článkem 12 nařízení požádala italské orgány, aby jí předložily určité informace týkající se příslušných závazků veřejné služby. Jejich odpověď ze dne 22. března 2006 byla neúplná,

PŘIJALA TOTO ROZHODNUTÍ:

Článek 1

Komise provede šetření podle čl. 4 odst. 3 nařízení (EHS) č. 2408/92 s cílem stanovit, zda závazky veřejné služby uložené na trasy mezi letišti na Sardinii a hlavními letišti v Itálii, které byly na žádost Italské republiky zveřejněny v *Úředním věstníku Evropské unie* (C 72 ze dne 24. března 2006 a C 93 ze dne 21. dubna 2006), se musejí uplatňovat i nadále.

Článek 2

1. Ve lhůtě jednoho měsíce od oznámení tohoto rozhodnutí předá Italská republika Komisi veškeré informace nezbytné k přezkoumání souladu závazků veřejné služby uvedených v článku 1 s článkem 4 nařízení (EHS) č. 2408/92.

2. Zejména musejí být předloženy následující podklady:

- Podrobný popis sociálně-ekonomických cílů uložení závazků veřejné služby uvedených v článku 1 a odůvodnění vhodnosti a přiměřenosti těchto závazků s ohledem na tyto cíle – co se týká zejména deseti nových tras, na které se nevztahuje oznámení ze dne 7. října 2000.
- Podrobné vysvětlení praktického zavedení opatření uvedených v bodě 1.6 obou oznámení zmiňovaných v článku 1, aby se zabránilo překročení kapacity, v případě přijetí určité trasy, na kterou jsou uloženy závazky veřejné služby, několika dopravci, a odůvodnění těchto opatření podle čl. 4 odst. 1 nařízení (EHS) č. 2408/92.
- Právní analýza vycházející z práva Společenství, která by vysvětlila a odůvodnila odlišné podmínky obsažené v závazcích veřejné služby podle článku 1, a zejména:
 - použití snížených cen na osoby, které se na Sardinii narodily, a to i v případě, že na Sardinii nemají bydliště, zejména s ohledem na slevy, které již platí v letecké dopravě pro studenty, kteří spadají do této kategorie,
- způsob, jakým bude v praxi používána podmínka narození na Sardinii, aby bylo možné získat sníženou cenu,
- požadavek poskytnout provozní záruku a způsob výpočtu její výše,
- rozdíly mezi novou strukturou cen a cenami uloženými závazky veřejné služby zveřejněnými dne 10. prosince 2004,
- důvody, proč se závazky veřejné služby použijí na letištní systémy Říma a Milána, a nikoli na jednotlivá letiště umístěná uvnitř těchto systémů, a proč 50 % tras mezi letišti na Sardinii a letišti v Římě a Miláně musí být provozováno s odletem a příletem na letiště Fiumicino nebo do Milána-Linate,
- právní základ spojení dvou následujících skupin tras:
 - Alghero–Řím, Řím–Alghero, Alghero–Milán, Milán–Alghero, a
 - Olbia–Řím a Řím–Olbia, Olbia–Milán a Milán–Olbia.
- Podrobná analýza hospodářských vztahů mezi regiony Sardinie a ostatními regiony Itálie, kde se nacházejí letiště, na která se vztahují závazky veřejné služby uvedené v článku 1.
- Podrobná analýza aktuální nabídky leteckých služeb mezi letišti na Sardinii a ostatními příslušnými italskými letišti, na která se vztahují závazky veřejné služby podle článku 1, včetně nabídky nepřímých letů, i datum, ke kterému prováděcí nařízení č. 36 vstoupilo v platnost.
- Podrobná analýza jiných dostupných druhů dopravy a jejich kapacity plnit dotčené dopravní potřeby.

- Analýza současné poptávky po službách letecké dopravy, které se týkají tyto závazky, včetně předpokladů provozování (doprava cestujících, nákladu, finanční výhledy atd.), které sdělí dopravci.
- Přesný popis četnosti a trvání silniční dopravy nutné na spojení různých letišť na Sardinii, na která se vztahují závazky.
- Popis situace týkající se provozování této dopravy v souladu se závazky v den oznámení tohoto rozhodnutí a totožnost dopravce nebo dopravců, kteří je provozují a dodržují přitom ZVS.
- Seznam případných již podaných stížností u soudů jednotlivých států v den oznámení tohoto rozhodnutí a právní situace oznámení, kterým se ukládají závazky veřejné služby.
- Poznámka uvádějící, zda závazky veřejné služby uvedené v oznámení ze dne 7. října 2000 byly uplatňovány

i nadále po pozastavení a zrušení závazků zveřejněných v oznámení ze dne 10. prosince 2004 (a pokud ano, na jakém právním základě), a vysvětlující, proč o tom italské orgány okamžitě neinformovaly Komisi.

Článek 3

1. Toto rozhodnutí je určeno Italské republice.
2. Toto rozhodnutí se vyhláší v *Úředním věstníku Evropské unie*.

V Bruselu dne 1. srpna 2006.

Za Komisi
Jacques BARROT
místopředseda