COMMISSIONE

DECISIONE DELLA COMMISSIONE

del 28 maggio 1993

relativa ad un procedimento d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2408/92 del Consiglio

(Caso VII/AMA/I/93 — Viva Air)

(Il testo in lingua francese è il solo facente fede)

(93/347/CEE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto il Trattato che istituisce la Comunità economica europea,

visto il regolamento (CEE) n. 2408/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992, sull'accesso dei vettori aerei della Comunità alle rotte intracomunitarie [1], in particolare l'articolo 8,

sentito il comitato consultivo istituito ai sensi dell'articolo 11 del suddetto regolamento,

considerando quanto segue :

I. I FATTI

I

Il 25 gennaio 1993 la compagnia aerea Viva Air, con sede in C/. Zurbano 41, 28010 Madrid, Spagna, ha presentato alla Commissione una richiesta affinché questa, da un lato, esamini la legalità della decisione con la quale le autorità francesi hanno negato l'autorizzazione all'esercizio della rotta Parigi (CDG)-Madrid e, dall'altro, prenda una decisione in base alle disposizioni dell'articolo 8, paragrafo 3 del regolamento (CEE) n. 2408/92 del Consiglio.

Desiderando effettuare un nuovo servizio aereo di linea tra Madrid e l'aeroporto di Parigi (Charles De Gaulle) a partire dal 2 gennaio 1993 in ragione di due voli giornalieri andata e ritorno, la compagnia Viva Air ha richiesto a tal fine, con telex datato 28 ottobre 1992, delle bande orarie presso l'aeroporto di Parigi (CDG). Lo stesso giorno, le autorità aeroportuali competenti hanno assegnato a detto vettore aereo, via telex, le bande richieste.

Con telex del 25 novembre 1992, la Direzione generale dell'aviazione civile (DGAC) spagnola ha comunicato alla sua omologa francese la decisione di autorizzare la Viva Air ad effettuare il servizio in questione e ha chiesto alle autorità francesi un'analoga autorizzazione. Non avendo ottenuto alcuna risposta dalle autorità francesi, la DGAC spagnola ha reiterato la sua richiesta con un secondo telex datato 16 dicembre 1992.

Da parte sua, la Viva Air ha informato le autorità francesi della sua intenzione di servire la rotta in questione con lettera del 2 dicembre 1992, in cui menzionava l'autorizzazione concessa dalle autorità spagnole e comunicava il numero di voli, gli orari (UTC), gli aeroporti di partenza e di arrivo, le frequenze dei voli, il periodo di esercizio e il tipo di velivolo utilizzato. Non ottenendo alcuna risposta dalle autorità francesi, malgrado una riunione tenuta il 4 dicembre 1992 con un funzionario della DGAC francese, la Viva Air ha rinnovato la propria richiesta presso quest'ultima direzione con lettera del 18 dicembre 1992, nella quale sottolinea l'entità degli invetimenti effettuati per servire la rotta in questione.

Con telex del 18 dicembre 1992, la DGAC francese comunicava alla Viva Air che la sua domanda era ancora in fase istruttoria ed aggiungeva che la compagnia avrebbe dovuto presentarla due mesi prima della data di inaugurazione del servizio, secondo quanto stabilito nella decisione del 12 settembre 1980, tuttora in vigore.

Nella lettera del 22 dicembre 1992 inviata alla DGAC francese in risposta al suddetto telex, la Viva Air sottolineava che l'esercizio dei diritti di traffico intracomunitario di terza e quarta libertà era liberalizzata completamente dalla normativa comunitaria e che gli Stati membri non avevano più alcun margine di discrezionalità al riguardo. La compagnia contestava dunque l'applicazione di procedure complesse come quella prevista dalla decisione del 12 settembre 1980 che era per di più applicabile soltanto ai vettori non francesi. Aggiungeva inoltre che, da un lato, le autorità francesi erano state informate dell'intenzione della Viva Air di effettuare i servizi in questione fin dal mese di ottobre 1992, quando era presentata la domanda

[1] GU n. L 240 del 24. 8. 1992, pag. 8.

per le bande orarie e, dall'altro, che essa non conosceva l'esistenza di regole per la ripartizione del traffico all'interno del sistema aeroportuale parigino. Infine, la compagnia spagnola insisteva ancora sugli eventuali danni derivanti dall'impossibilità di assicurare il servizio alla data prevista, visti gli investimenti effettuati e gli impegni assunti nei confronti dei passeggeri.

Con lettera del 28 dicembre 1992 rivolta al presidente della Viva Air, le autorità francesi hanno negato alla compagnia l'autorizzazione a servire la nuova rotta prevista tra Madrid e Parigi (CDG), aggiungendo comunque che non vi sarebbe stato alcun ostacolo alla creazione di nuovi servizi tra Madrid e Parigi-Orly. Tale decisione si fonda principalmente su due motivi : sul fatto che l'articolo 8, paragrafo 1 del regolamento (CEE) n. 2408/92 lascia agli Stati membri il diritto di regolamentare la ripartizione del traffico tra gli aeroporti appartenenti ad uno stesso sistema aeroportuale e sulla regola secondo cui « il governo francese non autorizza una compagnia aera ad effettuare uno stesso collegamento internazionale a medio raggio su Parigi (Orly) e Parigi (CDG) contemporaneamente ». Secondo le autorità francesi. Viva Air appartiene allo stesso gruppo di Iberia, che serve già la rotta Madrid-Parigi (Orly). Pertanto, i servizi proposti dalla Viva Air su Madrid-Parigi (CDG) non sarebbero indipendenti da quelli effettuati dall'Iberia su Madrid-Parigi (Orly), come è del resto dimostrato dal fatto che i programmi della Viva Air sono stati presentati ai servizi della DGAC francese dalla filiale Iberia di Parigi.

Nella medesima lettera del 28 dicembre 1992, le autorità francesi hanno inoltre affermato la loro posizione, secondo la quale l'esercizio dei diritti di traffico cui fa riferimento l'articolo 3, paragrafo 1 del regolamento (CEE) n. 2408/92 deve essere autorizzato esplicitamente dagli Stati membri interessati, in quanto essi hanno sempre la possibilità di limitare o subordinare a condizioni l'esercizio dei diritti di traffico ricorrendo alle varie misure di salvaguardia previste dal regolamento. Pertanto, secondo le autorità francesi, rimane applicabile la normativa nazionale relativa alla presentazione dei programmi (decisione del 12 settembre 1980) che non è assolutamente contraria al diritto comunitario.

Le autorità francesi hanno aggiunto che la richiesta di bande orarie che la Viva Air ha depositato presso il coordinatore dell'aeroporto di Parigi (CDG) non poteva essere considerata come una presentazione conforme alle modalità richieste.

Con telex del 30 dicembre 1992, la DGAC francese ha comunicato la sua posizione all'omologa spagnola precisando che « il fatto che una o due compagnie dello stesso gruppo servano una data città europea con voli in partenza dalle sue piattaforme parigine creerebbe un precedente tale da rimettere in questione l'attuale sistema di attribuzione aeroportuale ».

Il reclamo presentato dalla compagnia Viva Air presso la Commissione il 25 gennaio 1993, oggetto della presente decisione, riguarda il suddetto diniego dell'autorizzazione opposto dalle autorità francesi il 28 dicembre 1992.

II

Nel suo reclamo, la compagnia Viva Air chiede alla Commissione di esaminare la legalità del diniego opposto dalle autorità francesi e di prendere una decisione al riguardo sulla base del disposto dell'articolo 8, paragrafo 3 del regolamento (CEE) n. 2408/92.

A sostegno della sua richiesta, la Viva Air fa riferimento a due serie di motivi fondati, da una parte, sull'incompatibilità tra la procedura imposta dalle autorità francesi e le disposizioni del regolamento (CEE) n. 2408/92, e dall'altra su un'applicazione inadeguata e discriminatoria dell'articolo 8, paragrafo 1, dello stesso regolamento.

a) *Procedura di autorizzazione*

Secondo la Viva Air, le disposizioni di cui all'articolo 3, paragrafo 1 del regolamento summenzionato non lasciano agli Stati membri alcun potere discrezionale di negare l'esercizio dei diritti di traffico, salvo le eccezioni previste dal regolamento stesso. Onde evitare di rimettere in questione il principio di libertà previsto dal regolamento, ciò implica, da un lato, che non è necessaria un'autorizzazione espressa e, dall'altro, che occorre limitare allo stretto necessario le formalità richieste per consentire agli Stati membri di ricorrere, se del caso, alle eccezioni.

Secondo il reclamante, la normativa francese in vigore non soddisfa queste condizioni, che devono essere valutate alla luce del principio di proporzionalità. Essa presenta pertanto un carattere discriminatorio contrario al diritto comunitario, visto che le disposizioni applicabili alle compagnie francesi non sono uguali a quelle riservate alle compagnie comunitarie non francesi. Inoltre, una domanda di bande orarie presentata presso un aeroporto deve valere come informazione preventiva delle autorità nazionali, tanto più che detta domanda fa espresso riferimento a una rotta particolare. La concessione delle bande orarie equivale pertanto ad un'autorizzazione da parte dello Stato membro, poiché la politica di attribuzione delle bande orarie è un elemento della politica più generale di ripartizione del traffico tra gli aeroporti. Infine, il termine di due mesi imposto per l'esame delle domande è evidentemente eccessivo visto che, ad esempio, l'articolo 5 del regolamento (CEE) n. 2409/92 del Consiglio [1] sulle tariffe aeree prevede un termine massimo di ventiquattr'ore per la presentazione delle tariffe.

b) *Applicazione dell'articolo 8, paragrafo 1 del regolamento (CEE) n. 2408/92*

La Viva Air ritiene che l'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 8, paragrafo 1 del regolamento (CEE) n. 2408/92 da parte degli Stati membri debba basarsi su criteri oggettivi e non discriminatori tesi ad aumentare l'efficienza dell'organizzazione aeroportuale. Nel caso in questione, detti criteri non sono stati applicati. Infatti :

[1] GU n. L 240 del 24. 8. 1992, pag. 15.

— la regola sulla ripartizione del traffico invocata dalle autorità francesi vale solo per le linee internazionali intracomunitarie e non per i collegamenti interni francesi né per quelli verso i paesi terzi;

— questa norma avvantaggia il gruppo Air France, visto che questo serve un collegamento verso Madrid a partire dall'aeroporto CDG e che Air Inter serve indirettamente Madrid da Orly via Tolosa, Bordeaux e Lione;

— il rifiuto opposto dalle autorità francesi consente all'Air France di conservare la sua posizione di monopolio sulla rotta Parigi CDG-Madrid.

Inoltre, secondo la Viva Air le autorità hanno a torto concluso che l'Iberia e la Viva Air siano una stessa compagnia visto che qust'ultima, nonostante sia una controllata dell'Iberia, possiede tuttavia una propria personalità giuridica, identità commerciale, politica commerciale e licenza. Costituita nel 1985, la Viva Air deve dunque essere considerata un vettore aereo comunitario a tutti gli effetti, ai sensi dell'articolo 2, lettera b) del regolamento (CEE) n. 2408/92. L'interpretazione delle autorità francesi conduce peraltro a un'altra discriminazione, visto che la compagnia aerea Euralair, che serve la rotta diretta Orly-Madrid, dipende in realtà dal gruppo Air France, per il quale i noleggi costituiscono la maggior parte delle attività.

III

Al fine di consentire di istituire il reclamo presentato dalla Viva Air, la Commissione, con lettera del 4 febbraio 1993, ha chiesto alle autorità francesi di rispondere, entro un termine di quindici giorni, alle domande in appresso.

1. Le autorità francesi hanno intenzione di abrogare o di modificare prossimamente le disposizioni della decisione del 12 settembre 1980 per quanto concerne i servizi aerei intracomunitari di linea?

2. Il termine per l'esame di una domanda richiesto dalle autorità francesi è di due mesi, come indicato nella lettera inviata dalla DGAC alla compagnia Viva Air il 28 dicembre 1992 o di novanta giorni come prevede l'articolo 3 della decisione del 12 settembre 1980?

3. La decisione del 12 settembre 1980 fa riferimento soltanto alle compagnie straniere. Qual è la procedura applicabile alle compagnie stabilite in Francia, compresa quella di bandiera, che desiderino garantire nuovi servizi?

4. Quali sono le regole di ripartizione del traffico in vigore tra gli aeroporti di Orly e di CDG?

5. Ai sensi della summenzionata lettera del 28 dicembre 1992, il governo francese non autorizza una compagnia aerea a garantire uno stesso collegamento internazionale a medio raggio su Parigi-Orly e su Parigi-CDG. Perché tale divieto si applica solo ai voli internazionali a medio raggio, e non ai voli a lungo raggio e a quelli interni? Nella fattispecie, il divieto non è forse contrario allo sviluppo dell'aeroporto CDG, peraltro auspicato dalle autorità francesi?

6. Il diniego dell'autorizzazione per Parigi (CDG) è motivato, nella summenzionata lettera del 28 dicembre 1992, dal fatto che l'Iberia e la Viva Air apparterrebbero allo stesso gruppo e che pertanto i servizi delle due compagnie non sarebbero più indipendenti. Quali sono, in generale, i criteri adottati dalle autorità francesi per valutare se due compagnie costituiscono in realtà uno stesso gruppo o una sola compagnia ai fini dell'applicazione delle norme sulla ripartizione del traffico aeroportuale tra Orly e CDG? Come si valuta, al proposito, la situazione di dipendenza di una compagnia nei confronti di un'altra?

Non avendo ricevuto alcuna risposta alla suddetta richiesta di informazioni entro il termine fissato di quindici giorni, il 5 marzo 1993 la Commissione ha inviato alle autorità francesi una lettera di sollecito in cui veniva fissato un nuovo termine di risposta di cinque giorni. Le autorità francesi hanno trasmesso alla Commissione le informazioni richieste con lettera dell'11 marzo 1993, registrata presso la Commissione il 17 marzo.

IV

Le risposte fornite dalle autorità francesi alle sei domande formulate dalla Commissione nella lettera del 4 febbraio 1993 si possono riassumere come segue:

— *Prima e seconda domanda:* le disposizioni dell'articolo 3 del regolamento (CEE) n. 2408/92 non mettono in questione la procedura stabilita dalla decisione del 12 settembre 1980. Si prevede tuttavia di modificare tale decisione per ridurre a un mese il termine di notifica, peraltro già portato a due mesi.

— *Terza domanda:* dall'entrata in vigore del regolamento (CEE) n. 247/92 del Consiglio [1], tutti i vettori francesi, compresa la compagnia di bandiera, sono soggetti agli stessi requisiti concernenti il rilascio di una licenza di esercizio previo parere del Consiglio superiore dell'aviazione mercantile (CSAM) e alla presentazione di un programma con un preavviso di un mese.

[1] GU n. L 240 del 24. 8. 1992, pag. 1.

— *Quarta domanda:* le decisioni ministeriali sulla ripartizione del traffico tra le varie piattaforme aeroportuali di Parigi non sono contenute in alcun testo formale, ma si ispirano ai principi enunciati dal governo francese nell'ambito della sua politica in materia di trasporto aereo, principi che sono stati oggetto di approfondite analisi dalla creazione dell'aeroporto di Parigi (CDG), nonché di recente. Per il futuro è prevista una decisione ministeriale contenente l'insieme delle norme di assegnazione all'interno del sistema aeroportuale parigino.

— *Quinta domanda:* la scelta di applicare solo alle rotte internazionali a medio raggio il principio di non cumulare i servizi effettuati su Parigi (Orly) e Parigi (CDG) dalla stessa compagnia su uno stesso collegamento è determinata dalla natura dei mercati interessati.

Per quanto riguarda le rotte a lungo raggio, il doppio servizio può essere ragionevolmente previsto soltanto se le compagnie effettuano più di un servizio al giorno e se, parallelamente, il costo di un doppio scalo parigino risulta sostenibile.

Per i servizi nazionali, e tenuto conto della forte concorrenza dei mezzi di superficie, il doppio scalo è favorito onde consentire alle compagnie che lo desiderino di migliorare il loro servizio di Parigi. Ciò permette inoltre di sostenere lo sviluppo dell'aeroporto di Parigi (CDG).

Per quanto concerne i servizi internazionali a medio raggio, considerata la relativa entità dei flussi unita alla presenza di vari vettori in competizione tra loro, la fornitura di un servizio migliore agli utenti e l'utilizzazione ottimale delle capacità aeroportuali richiedono la concentrazione dei voli di una stessa compagnia su uno stesso scalo. Per evitare ogni possibile trattamento discriminatorio, tutti i vettori che servono una stessa rotta sono, ove possibile, raggruppati a Parigi (CDG).

Le capacità disponibili a Parigi (CDG) non hanno tuttavia consentito di concentrarvi tutti i servizi internazionali intracomunitari e pertanto i vettori sulla rotta Parigi-Penisola iberica sono rimasti provvisoriamente a Parigi (Orly) e verranno trasferiti a Parigi (CDG) man mano che questo scalo avrà le capacità necessarie. In questo contesto l'Air France ha già trasferito il suo collegamento con la Spagna a Parigi (CDG); Iberia ha la possibilità di fare lo stesso, ma fino ad oggi non ha ancora operato questa scelta.

— *Sesta domanda:* si è ritenuto di attenersi alla natura del controllo esercitato da Iberia sulla Viva Air basandosi sui criteri applicabili in materia definiti in diversi regolamenti comunitari relativi al controllo effettivo. Nella fattispecie Viva Air, detenuta in maggioranza da Iberia, è effettivamente controllata da quest'ultima. La suddetta conclusione non è mai stata contestata dalle compagnie in questione.

II. VALUTAZIONE GIURIDICA

V

Nel presente caso, la Commissione è chiamata principalmente a decidere se, rifiutando alla compagnia Viva Air l'autorizzazione a servire la rotta Madrid-Parigi a partire dall'aeroporto CDG, le autorità francesi abbiano applicato correttamente le disposizioni dell'articolo 8, paragrafo 1 del regolamento (CEE) n. 2408/92. Ciò porta anche ad esaminare in via preliminare il contenuto dell'articolo 3, paragrafo 1 del regolamento (CEE) n. 2408/92 per stabilire, da un lato, il potere di valutazione lasciato d'ora in poi agli Stati membri al fine di autorizzare o negare i diritti di traffico e, dall'altro, le formalità che gli Stati membri possono ancora imporre nell'ambito di un'eventuale procedura di autorizzazione.

VI

L'articolo 3, paragrafo 1 del regolamento (CEE) 2408/92 recita: « Ai sensi del presente regolamento, lo (gli) Stato(i) membro(i) interessato(i) permette (permettono) ai vettori aerei comunitari di esercitare diritti di traffico su rotte all'interno della Comunità. »

La Commissione ritiene che le suddette disposizioni affermino un principio generale di libertà di accesso all'insieme delle rotte intracomunitarie, comprese le rotte interne agli Stati membri, a favore dei vettori aerei comunitari, vale a dire dei vettori in possesso di una licenza d'esercizio concessa in conformità del regolamento (CEE) n. 2407/92.

Tuttavia, queste disposizioni non comportano, di per sé stesse, l'effetto di autorizzare i vettori aerei comunitari ad esercitare diritti di traffico. Come affermano le autorità francesi, l'esercizio di questi diritti è subordinato all'autorizzazione degli Stati membri interessati che, se lo desiderano, possono imporre una procedura formale di autorizzazione. Ciò è confermato dall'espressione « non è obbligato ad autorizzare » utilizzata al paragrafo 2 dello stesso articolo 3. Questa espressione, comunque, significa anche che viceversa, in casi normali, quando cioè non si applica nessuna delle restrizioni o delle limitazioni di cui all'articolo 3 (paragrafi 2 e 4) e delle disposizioni degli articoli da 4 a 10 del regolamento, gli Stati membri interessati sono obbligati ad autorizzare l'esercizio dei diritti di traffico. In quel caso l'autorizzazione è automatica e gli Stati membri non conservano alcun potere discrezionale.

L'automaticità deriva dal principio generale di libertà di accesso ed è conforme ai considerando del regolamento in questione, che citano espressamente l'articolo 8 A del Trattato e la libera circolazione dei servizi nel quadro di un mercato senza frontiere interne, nonché l'abolizione di ogni restrizione in materia di designazione e di diritti di traffico. È inoltre conforme con la liberalizzazione delle tariffe stabilita dal regolamento (CEE) n. 2409/92 visto che, sul piano economico, la soppressione delle limitazioni relative ai prezzi deve essere accompagnata, se non si vogliono creare situazioni di squilibrio, dalla soppressione delle limitazioni sulla quantità (accesso al mercato).

L'automaticità dell'autorizzazione all'esercizio dei diritti di traffico non può tuttavia impedire agli Stati membri di applicare le clausole restrittive transitorie di cui agli articoli 3 (paragrafi 2 e 4) e 5 o le clausole restrittive definitive di cui agli articoli 4, 6, 8, 9 e 10 del regolamento (CEE) n. 2408/92. Per questo motivo, prima di concedere l'autorizzazione, gli Stati membri possono chiedere ai vettori di presentare una domanda contenente diverse informazioni. Tuttavia, per evitare di ostacolare la libertà di accesso al mercato istituita dal regolamento, queste formalità devono limitarsi al minimo necessario a consentire agli Stati membri di ricorrere, se del caso, alle varie clausole restrittive citate in precedenza.

Inoltre, quando uno Stato membro impone una procedura di notifica e di autorizzazione formali, i termini di risposta alle domande di autorizzazione presentate dalle compagnie devono essere brevi per tre ragioni. In primo luogo, il principio del libero accesso al mercato, stabilito dal summenzionato articolo 3, presuppone che gli operatori possano conoscere rapidamente la risposta alle loro richieste. In secondo luogo, tenuto conto dell'entità degli investimenti connessi con l'apertura di una nuova rotta, soprattutto per le piccole imprese, è imprescindibile ridurre ogni incertezza al riguardo. In terzo luogo, l'esame delle domande, che precede l'eventuale applicazione delle varie misure restrittive di accesso al mercato previste dal regolamento, non richiede molto tempo.

Inoltre, sempre nell'intento di ridurre l'incertezza a vantaggio delle compagnie aeree e poiché la libertà costituisce, d'ora in avanti, il principio e il diniego l'eccezione, la formula che comporta l'autorizzazione implicita all'esercizio in mancanza di risposta entro un termine determinato dovrebbe rappresentare la regola. Ogni diniego dovrebbe peraltro essere espressamente e debitamente motivato in diritto e un fatto dovrà poter formare l'oggetto di un ricorso giurisdizionale. Spetta agli Stati membri introdurre siffatte disposizioni nel diritto interno.

Per quanto riguarda le bande orarie, la Commissione ritiene che la loro assegnazione, prevista dal regolamento (CEE) n. 95/93 del Consiglio [1], sia una questione giuridicamente distinta dall'attribuzione dei diritti di traffico disciplinata dal regolamento (CEE) n. 2408/92. Pertanto, una richiesta di esercizio dei diritti di traffico presentata da una compagnia non potrà essere respinta per il fatto che tale compagnia non dispone delle bande orarie necessarie a garantire il servizio oggetto della richiesta. Non è dunque rilevante sapere se la compagnia disponga di bande orarie soddisfacenti e non si può chiedere alle compagnie alcuna informazione in proposito.

Analogamente, il fatto che un vettore abbia o ottenga le bande orarie necessarie per effettuare un servizio non può comportare l'autorizzazione all'esercizio dei diritti di traffico per il servizio in questione, a meno che, naturalmente, lo Stato membro non richieda alcuna formalità particolare per ottenere questi ultimi diritti. Pertanto è d'uopo disattendere la motivazione della Viva Air, secondo la quale la concessione delle bande orarie richieste all'aeroporto di Parigi (CDG) equivaleva ad un'autorizzazione da parte delle autorità francesi.

Infine, la Commissione insiste sul fatto che, contrariamente a quanto disposto nella normativa francese ancora in vigore, le formalità imposte da uno Stato membro nell'ambito dell'esame di domande sui diritti di traffico ai sensi del regolamento (CEE) n. 2408/92 non possono in alcun modo prescindere dal principio fondamentale di non discriminazione in base alla nazionalità e applicarsi in modo diverso ai vettori che hanno ottenuto una licenza in quello Stato membro e a quelli che l'hanno ottenuta negli altri Stati membri.

VII

L'articolo 8, paragrafo 1 del regolamento (CEE) n. 2408/92 recita : « Il presente regolamento non pregiudica il diritto degli Stati membri di regolamentare, senza discriminazioni basate sulla nazionalità o sull'identità del vettore aereo, la ripartizione del traffico tra gli aeroporti appartenenti a uno stesso sistema aeroportuale. » .

L'applicazione di queste disposizioni può comportare una restrizione al principio generale di libero accesso alle rotte e agli aeroporti comunitari di cui all'articolo 3, paragrafo 1 dello stesso regolamento. La Commissione ritiene che, come ogni eccezione a siffatto principio, l'eventuale restrizione debba essere interpretata in senso restrittivo e basarsi su criteri trasparenti, oggettivi, costanti nell'arco di un certo periodo e non discriminatori. A questo proposito, spetta agli Stati membri presentare tutte le giustificazioni del caso.

[1] GU n. L 14 del 22. 1. 1993, pag. 1.

La Commissione ritiene anche che le disposizioni del summenzionato articolo 8, paragrafo 1 comportino la definizione di regole trasparenti di carattere normativo, vale a dire impersonale e generale. Queste caratteristiche impongono la pubblicazione della normativa in questione. Infatti solo la pubblicazione soddisfa il criterio di trasparenza mettendo chiaramente in evidenza le motivazioni e le basi della politica aeroportuale perseguita. Essa permette inoltre a tutte le compagnie aeree di determinare in anticipo, con un margine minimo d'incertezza, l'aeroporto di attribuzione in funzione delle rotte interessate conformemente al principio di libertà dei vettori auspicato dalla normativa comunitaria.

Nel caso di specie, è fatto certo che le norme francesi di ripartizione del traffico all'interno del sistema aeroportuale parigino, ed in particolare la norma opposta alla compagnia Viva Air, non sono state pubblicate. La Commissione ne deduce pertanto che dette norme non potevano essere applicate. Inoltre, secondo il diritto francese, un atto normativo non pubblicato non può essere opposto alla generalità degli interessati e dunque non può costituire la base per una decisione individuale, presa nei confronti di questi ultimi.

La circostanza che il diniego sia stato deciso il 28 dicembre 1992, ossia prima dell'entrata in vigore del regolamento (CEE) n. 2408/92 prevista per il 1° gennaio 1993, non è tale da modificare la valutazione di cui sopra in quanto, da un lato, l'articolo 9 del regolamento (CEE) n. 2343/90 del Consiglio [1] precedentemente in vigore stabiliva già disposizioni analoghe e, dall'altro, tale decisione ha continuato a produrre i suoi effetti dopo il 31 dicembre 1992.

Oltre a ciò, in base alle informazioni di cui è in possesso la Commissione, confortate peraltro dalle risposte fornite l'11 marzo 1993 e illustrate in precedenza, la politica attuata dalle autorità francesi da quindici anni, ed in particolare negli ultimi cinque, tende a privilegiare lo sviluppo dell'aeroporto di Parigi (CDG), destinato a diventare il principale accesso del traffico aereo al continente europeo e una grande piattaforma per le coincidenze. Le prospettive di sviluppo delle strutture di questo aeroporto sono, in effetti, potenzialmente notevoli paragonate a quelle di altri aeroporti europei. Nel marzo di quest'anno la capacità dell'aeroporto CDG è ancora aumentata con l'apertura del termine CDG 2C.

Per quanto concerne la ripartizione del traffico tra gli aeroporti, questa politica si è tradotta in un trasferimento progressivo verso CDG delle attività delle compagnie che fino allora erano dislocate a Orly. Per questo, nell'ottobre 1980, in seguito all'entrata in funzione dell'aerostazione CDG 2, le autorità francesi hanno deciso di trasferire all'air terminal CDG 1 alcune compagnie straniere, in particolare comunitarie, dislocate al terminale Orly-Ovest. Si deve dunque constatare che il rifiuto delle autorità francesi ad autorizzare la compagnia Viva Air a servire la rotta Madrid-Parigi (CDG) è contrario alla politica aeroportuale perseguita costantemente dalle suddette autorità.

Il diniego si basa sulla regola secondo la quale il governo francese non consente ad una compagnia aerea di fornire uno stesso collegamento internazionale a medio raggio ad un tempo da Parigi (Orly) e Parigi (CDG). È opportuno chiedersi se sia fondato limitare l'applicazione della suddetta regola al solo traffico internazionale a medio raggio, escludendo i collegamenti interni e quelli internazionali a lungo raggio. Secondo le autorità francesi, questa differenziazione è originata dalla natura dei mercati in questione.

Per quanto concerne anzitutto le rotte a lungo raggio, la Commissione osserva tuttavia che solo la compagnia di bandiera francese esercita una rotta internazionale a lungo raggio (Parigi - New York) con partenza simultanea dai due aeroporti di Orly e CDG e con frequenze paragonabili a quelle di molte altre linee intracomunitarie.

Per i collegamenti a medio raggio, poi, la Commissione non può accettare la motivazione delle autorità francesi secondo la quale le rotte internazionali intracomunitarie non possono beneficiare, a differenza dei collegamenti interni francesi, di un doppo servizio sugli aeroporti di Orly e CDG da parte di una stessa compagnia a causa della minore concorrenza dei mezzi di superficie, della minore entità dei flussi e dell'esistenza di varie compagnie concorrenti. In primo luogo, una distinzione così generica e assoluta tra voli intracomunitari nazionali ed internazionali è contraria, nel suo stesso principio, alla creazione di un grande mercato comunitario. In secondo luogo, varie rotte aeree interne francesi, e nemmeno le minori, subiscono scarsamente la concorrenza dei mezzi di superficie, mentre questa si fa sentire su importanti rotte internazionali intracomunitarie a partire da Parigi. In terzo luogo, le diverse entità dei flussi non sono tali da giustificare una diversità di trattamento ed è opportuno ricordare che la rotta Londra-Parigi è, per traffico, la principale rotta intracomunitaria. Infine, anche le rotte interne francesi sono aperte alla concorrenza dall'entrata in vigore, il 1° gennaio 1993, della normativa comunitaria che istituisce un grande mercato interno dell'aviazione civile.

In ogni caso, anche supponendo che la regola di ripartizione del traffico di cui trattasi possa considerarsi fondata ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1 del regolamento (CEE) n. 2408/92, la Commissione ritiene che, per quanto concerne l'applicazione della suddetta regola, la compagnia Viva Air debba essere considerata come distinta dalla compagnia Iberia. Infatti, il trasportatore aereo comunitario è definito semplicemente dalle disposizioni dell'articolo 2, lettera b) dello stesso regolamento come il titolare di una licenza di esercizio concessa da uno Stato membro ai sensi del regolamento (CEE) n. 2407/92, senza alcun riferimento a questioni di controllo. Pertanto, anche se

[1] GU n. L 217 dell'11. 8. 1990, pag. 8.

entrambe le compagnie di cui sopra appartengono incontestabilmente allo stesso gruppo, Viva Air è stata costituita ben prima della richiesta relativa ai diritti di traffico che ha suscitato la controversia e possiede non solo una sua propria licenza di esercizio, ma anche personale proprio, una propria immagine commerciale e una propria flotta. Del resto le autorità francesi non hanno allegato, e d'altro conto la Commissione non ha constatato, l'esistenza di un abuso o di una elusione della legge da parte della Viva Air o del gruppo Iberia.

In considerazione di quanto precede, la Commissione ritiene che, nel caso di specie, le autorità francesi non abbiano applicato correttamente l'articolo 8, paragrafo 1 del regolamento (CEE) n. 2408/92. Di conseguenza, hanno negato a torto alla compagnia Viva Air l'esercizio dei diritti di traffico sulla rotta Madrid-Parigi (CDG) a partire dal 2 gennaio 1993. In questa situazione devesi decidere, conformemente all'articolo 8, paragrafo 3 del regolamento (CEE) n. 2408/92, che le autorità francesi non possono continuare ad applicare questa misura, senza che sia necessario esaminare la fondatezza degli altri motivi presentati dalla Viva Air e relativi al carattere discriminatorio della misura in questione, con particolare riferimento alla compagnia Euralair che esercita la rotta diretta Madrid-Parigi (Orly) e che sarebbe in realtà controllata dalla Air France che già effettua il collegamento Madrid-Parigi (CDG),

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La Francia non può continuare ad applicare la decisione del 28 dicembre 1992 con la quale ha negato alla compagnia Viva Air l'esercizio dei diritti di traffico sulla rotta Parigi (CDG) - Madrid adducendo che una stessa compagnia aerea non ha facoltà di effettuare lo stesso collegamento internazionale a medio raggio contemporaneamente su Parigi (Orly) e Parigi (CDG).

Articolo 2

La presente decisione è destinata alla Repubblica francese. Essa è comunicata alla compagnia Viva Air, al Consiglio e agli Stati membri.

Fatto a Bruxelles, il 28 maggio 1993.

Per la Commissione

Abel MATUTES

Membro della Commissione