COMMISSIE

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 28 mei 1993

inzake een procedure op grond van Verordening (EEG) nr. 2408/92 van de Raad

(Zaak VII/AMA/I/93 — Viva Air)

(Slechts de tekst in de Franse taal is authentiek)

(93/347/EEG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap,

Gelet op Verordening (EEG) nr. 2408/92 van de Raad van 23 juli 1992 betreffende de toegang van communautaire luchtvaartmaatschappijen tot intracommunautaire luchtroutes (1), inzonderheid op artikel 8,

Na overleg in het bij Verordening (EEG) nr. 2408/92 ingestelde Raadgevend Comité,

Overwegende hetgeen volgt:

I. DE FEITEN

I

Op 25 januari 1993 verzocht de luchtvaartmaatschappij Viva Air, met zetel in Spanje, C/ Zurbano 41, te 28010 Madrid, hierna „Viva Air" genoemd, de Commissie de wettigheid de onderzoeken van het besluit waarbij de Franse autoriteiten hebben geweigerd Viva Air toe te staan de route tussen Parijs-Charles de Gaulle, hierna Parijs-CDG genoemd en Madrid te exploiteren, en een besluit te nemen op grond van artikel 8, lid 3, van Verordening (EEG) nr. 2408/92.

Viva Air die met ingang van 2 januari 1993 tussen Madrid en de luchthaven van Parijs-CDG een nieuwe geregelde luchtdienst met een frequentie van twee vluchten heen en terug per dag wenste te verzorgen, vroeg met het oog daarop bij telexbericht van 28 oktober 1992 bij de luchthaven van Parijs-CDG „slots" aan. Die slots zijn haar door de bevoegde luchthavenautoriteiten op diezelfde dag per telexbericht toegekend.

Het Spaanse algemene bestuur van de burgerluchtvaart stelde bij telexbericht van 25 november 1992 zijn Franse evenknie in kennis van zijn besluit Viva Air de exploitatie van die dienst toe te staan en verzocht de Franse autoriteiten eveneens daarvoor toestemming te verlenen. Omdat de Franse autoriteiten hierop niet antwoordden, bevestigde het Spaanse algemene bestuur van de burgerluchtvaart de bewoordingen van deze eerste brief in een tweede telexbericht van 16 december 1992.

Van haar kant stelde Viva Air de Franse autoriteiten van haar voornemen de bedoelde route te exploiteren in kennis bij brief van 2 december 1992 waarin melding werd gemaakt van de door de Spaanse autoriteiten verleende vergunning, de vluchtnummers, de UTC-dienstregelingen, de luchthavens van vertrek en aankomst, de frequentie, de exploitatieperiode en het type van het daartoe gebruikte toestel. Daar Viva Air, ondanks een bijeenkomst met een ambtenaar van het Franse algemene bestuur van de burgerluchtvaart die op 4 december 1992 had plaatsgevonden, van de Franse autoriteiten geen antwoord had ontvangen, diende zij bij brief van 18 december 1992 bij dit bestuur een nieuwe aanvraag in, waarin zij wees op de omvang van de voor de exploitatie van deze route gedane investeringen.

Bij telexbericht van 18 december 1992 antwoordde het Franse algemene bestuur van de burgerluchtvaart Viva Air dat het onderzoek van de aanvraag nog niet was afgesloten. Het vervolgde dat de aanvraag overeenkomstig het nog steeds van kracht zijnde besluit van 12 september 1980 twee maanden vóór de aanvang van de exploitatie had moeten zijn ingediend.

In haar brief van 22 december 1992 aan het Franse algemene bestuur van de burgerluchtvaart waarmee zij dat telexbericht beantwoordde, stelde Viva Air dat de uitoefening van intracommunautaire vervoersrechten van de derde en de vierde vrijheid door de communautaire voorschriften volledig was geliberaliseerd en dat de Lid-Staten ter zake niet meer over een discretionaire bevoegdheid beschikten. Viva Air wees dan ook de toepassing af van omslachtige procedures als die waarin het besluit van 12 september 1980 voorziet en die bovendien uitsluitend op niet-Franse luchtvaartmaatschappijen van toepassing zijn. Voorts zouden de Franse autoriteiten reeds

(1) PB nr. L 240 van 24. 8. 1992, blz. 8.

in oktober 1992, vóór de aanvraag van slots van haar voornemen deze dienst te exploiteren op de hoogte zijn gebracht en zou zij geen weet hebben van regels voor de verdeling van het verkeer binnen het Parijse luchthavensysteem. Tenslotte vestigde zij nogmaals de aandacht op de schade die gedane investeringen en verbintenissen tegenover de passagiers haar zouden doen opkomen indien zij niet op de voorziene datum met de exploitatie zou kunnen beginnen.

Bij brief van 28 december 1992 aan de voorzitter van Viva Air, weigerden de Franse autoriteiten Viva Air toe te staan de nieuwe route tussen Madrid en Parijs-CDG te exploiteren. Zij voegden evenwel eraan toe dat niets in de weg zou staan aan de exploitatie van deze nieuwe dienst tussen Madrid en Parijs-Orly. Deze weigering was in hoofdzaak gegrond op het feit dat artikel 8, lid 1, van Verordening (EEG) nr. 2408/92 het recht van de Lid-Staten de verdeling van het verkeer over de luchthavens van een luchthavensysteem te regelen onverlet laat en de regel dat de Franse Regering luchtvaartmaatschappijen niet toestaat op een zelfde internationale verbinding over middellange afstand zowel uit Parijs-Orly als uit Parijs-CDG te vliegen. Volgens de Franse autoriteiten maakt Viva Air deel uit van dezelfde groep als Iberia, die reeds de route Madrid-Parijs-Orly exploiteert. De door Viva Air voorgestelde diensten op de route tussen Madrid en Parijs-CDG zouden dan ook niet los staan van die van Iberia op de route tussen Madrid en Parijs-Orly. Dit zou trouwens ook blijken uit het feit dat de vluchtschema's van Viva Air door Iberia-Parijs bij het Franse algemene bestuur van de burgerluchtvaart zijn ingediend.

In dezelfde brief van 28 december 1992 herhaalden de Franse autoriteiten voorts dat volgens hen de in artikel 3, lid 1, van Verordening (EEG) nr. 2408/92 bedoelde vervoersrechten uitdrukkelijk door de betrokken Lid-Staten moeten worden toegestaan, en dat de Lid-Staten op grond van de in de verordening vastgestelde vrijwaringsmaatregelen nog steeds het recht hebben de uitoefening van vervoersrechten te weigeren, te beperken of aan voorwaarden te onderwerpen. Volgens de Franse autoriteiten blijven de nationale voorschriften met betrekking tot de indiening van vluchtschema's (besluit van 12 september 1980) dan ook van toepassing en zijn zij in generlei opzicht in strijd met het Gemeenschapsrecht.

De Franse autoriteiten vervolgden dat de door Viva Air bij de coördinator van de luchthaven van Parijs-CDG ingediende aanvraag om toewijzing van slots niet als een regelmatige aanvraag kan worden aangemerkt.

Bij telexbericht van 30 december 1992 deelde het Franse algemene bestuur van de burgerluchtvaart zijn Spaanse evenknie mee dat het bedienen van een stad in Europa vanaf de twee Parijse luchthavens door een maatschappij of door twee maatschappijen van dezelfde groep een precedent zou scheppen dat het huidige systeem voor de toewijzing van de luchthavens in het gedrang zou brengen.

Het door Viva Air op 25 januari 1993 bij de Commissie ingediende verzoek, waarover het in deze beschikking gaat, is gericht tegen de door de Franse autoriteiten op 28 december 1992 meegedeelde weigering van een toestemming.

II

In haar verzoek vraagt Viva Air de Commissie de wettigheid van de gewraakte weigering van de Franse autoriteiten te onderzoeken en in deze op grond van artikel 8, lid 3, van Verordening (EEG) nr. 2408/92 te beslissen.

Tot staving van dit verzoek voert Viva Air twee reeksen middelen aan die zijn ontleend aan enerzijds de onverenigbaarheid van de door de Franse autoriteiten opgelegde procedure met Verordening (EEG) nr. 2408/92 en anderzijds de inadequate en discriminerende toepassing van artikel 8, lid 1, van die verordening.

a) *Procedure voor de toekenning van een vergunning*

Volgens Viva Air laten de bepalingen van artikel 3, lid 1, van Verordening (EEG) nr. 2408/92, uitzonderingen daargelaten, de Lid-Staten geen enkele discretionaire bevoegdheid om vervoersrechten te weigeren. Om het in Verordening (EEG) nr. 2408/92 neergelegde vrijheidsbeginsel niet te ondergraven is vereist, enerzijds dat geen uitdrukkelijke toestemming nodig is en anderzijds dat de formaliteiten die de Lid-Staten moeten nakomen om in voorkomend geval een uitzondering inroepen, tot het strikte minimum worden beperkt.

Volgens Viva Air voldoet de huidige Franse wetgeving niet aan deze voorwaarden die aan het evenredigheidsbeginsel moeten worden getoetst. Zo is de Franse wetgeving discriminerend, hetgeen in strijd is met het Gemeenschapsrecht, nu voor de Franse luchtvaartmaatschappijen niet dezelfde bepalingen gelden als voor andere communautaire luchtvaartmaatschappijen. Daarbij komt dat een bij een luchthaven ingediende aanvraag om toekenning van slots als een voorafgaande kennisgeving aan de nationale autoriteiten dient te worden beschouwd, te meer daar deze aanvraag uitdrukkelijk een bepaalde route geldt. De toewijzing van de gevraagde slots staat bijgevolg gelijk met het verlenen van toestemming door de Lid-Staat, nu het beleid voor de toewijzing van slots een instrument van het meer algemene beleid voor de verdeling van het verkeer over luchthavens is.

Tenslotte is de voor het onderzoek van de aanvragen geldende termijn van twee maanden kennelijk overdreven, te meer daar bij voorbeeld artikel 5 van Verordening (EEG) nr. 2409/92 van de Raad van 23 juli 1992 inzake tarieven voor luchtdiensten [1] voor de mededeling van de tarieven een termijn van ten hoogste 24 uur kent.

b) *Toepassing van artikel 8, lid 1, van Verordening (EEG) nr. 2408/92*

Volgens Viva Air moet de toepassing van artikel 8, lid 1, van Verordening (EEG) nr. 2408/92 door de Lid-Staten zijn gebaseerd op objectieve en niet-discriminerende criteria waarmee een grotere efficiëntie van het luchthavenbedrijf wordt beoogd. In deze zaak ontbreken dergelijke criteria, aangezien :

[1] PB nr. L 240 van 24. 8. 1992, blz. 15.

— de door de Franse autoriteiten vastgestelde regel voor de verdeling van het verkeer slechts voor intracommunautaire internationale routes geldt en niet voor Franse binnenlandse routes en voor routes met derde landen ;

— deze regel de Air France-groep bevoordeelt, daar Air France een route op Madrid exploiteert vanaf de luchthaven Parijs-CDG en Air Inter onrechtstreeks Madrid aandoet vanaf Orly, via Toulouse, Bordeaux en Lyon ;

— de weigering van de Franse autoriteiten Air France in staat stelt haar monopoliepositie op de route tussen Parijs-CDG en Madrid te behouden.

Volgens Viva Air hebben de Franse autoriteiten ook nog ten onrechte geconcludeerd dat Iberia en Viva Air een en dezelfde maatschappij zijn, aangezien Viva Air weliswaar een dochteronderneming van Iberia is, niettemin een eigen rechtspersoonlijkheid, commerciële identiteit, handelsbeleid en vergunning bezit. Het in 1985 opgerichte Viva Air moet dan ook als een volwaardige communautaire luchtvaartmaatschappij in de zin van artikel 2, onder b), van Verordening (EEG) nr. 2408/92 worden beschouwd. De uitlegging van de Franse autoriteiten leidt trouwens tot nog een discriminatie, nu de Franse maatschappij Euralair, die de directe luchtdienst Orly-Madrid exploiteert, in feite van de Air France-groep afhangt, daar het leeuwedeel van haar activiteiten uit charterdiensten voor Air France bestaat.

III

Om haar in staat te stellen de door Viva Air ingediende klacht te onderzoeken, verzocht de Commissie de Franse autoriteiten bij brief van 4 februari 1993 binnen een termijn van vijftien dagen op de volgende vragen te antwoorden :

1. Zijn de Franse autoriteiten van plan de bepalingen van het besluit van 12 september 1980 eerstdaags op te heffen of te wijzigen wat de intracommunautaire geregelde luchtdiensten betreft ?

2. Bedraagt de door de Franse autoriteiten voorgeschreven termijn voor het onderzoek van een aanvraag twee maanden, zoals staat in de brief aan het algemene bestuur van de burgerluchtvaart aan Viva Air van 28 december 1992, of 90 dagen als bepaald in artikel 3 van het besluit van 12 september 1980 ?

3. Het besluit van 12 september 1980 heeft uitsluitend betrekking op buitenlandse maatschappijen. Welke procedure geldt voor de in Frankrijk gevestigde maatschappijen, de nationale luchtvaartmaatschappij daaronder begrepen, wanneer deze nieuwe diensten wensen te exploiteren ?

4. Welke regels gelden voor de verdeling van het verkeer over de luchthavens Orly en Parijs-CDG ?

5. Volgens bovengenoemde brief van 28 december 1992 verleent de Franse Regering geen toestemming aan een luchtvaartmaatschappij om op dezelfde internationale verbinding over middellange afstand te vliegen zowel uit Parijs-Orly als uit Parijs-CDG. Waarom geldt dit verbod alleen voor internationale vluchten over middellange afstand en niet voor lange-afstands- en binnenlandse vluchten ? Gaat dit verbod in dit geval niet in tegen de nochtans door de Franse autoriteiten gewenste ontwikkeling van de luchthaven Parijs-CDG ?

6. De weigering voor de route op Parijs-CDG een exploitatievergunning toe te kennen wordt in de brief van 28 december 1992 verantwoord door het feit dat Iberia en Viva Air tot dezelfde groep zouden behoren en dat de diensten van Iberia en Viva Air bijgevolg niet los van elkaar zouden staan. Op welke criteria baseren de Franse autoriteiten zich in de regel om uit te maken of twee maatschappijen in feite één groep of één maatschappij vormen voor de toepassing van de regels voor de verdeling van het luchtverkeer tussen Orly en CDG. Hoe wordt in deze de afhankelijkheid van een maatschappij van een andere beoordeeld ?

Aangezien de Commissie binnen de gestelde termijn van vijftien dagen op dit verzoek om inlichtingen geen antwoord heeft ontvangen, zond zij op 5 maart 1993 aan de Franse autoriteiten een rappelbrief waarin voor het antwoord een nieuwe termijn van vijf dagen werd gesteld. De Franse autoriteiten hebben de Commissie de gevraagde inlichtingen verstrekt bij brief van 11 maart 1993 die op 17 maart bij de Commissie is geregistreerd.

IV

De antwoorden van de Franse autoriteiten op de zes vragen die de Commissie in haar brief van 4 februari 1993 had gesteld, kunnen als volgt worden samengevat :

— Eerste en tweede vraag : artikel 3 van Verordening (EEG) nr. 2408/92 laat de in het besluit van 12 september 1980 vastgestelde procedure onverlet. Dit besluit zal evenwel worden gewijzigd om de termijn voor de kennisgeving, die thans reeds op twee maanden is teruggebracht, tot één maand in te korten.

— Derde vraag : sedert de inwerkingtreding van Verordening (EEG) nr. 2407/92 van de Raad [1] gelden voor alle Franse luchtvaartmaatschappijen, de nationale luchtvaartmaatschappij daaronder begrepen, dezelfde voorwaarden voor de afgifte voor een exploitatievergunning ; deze wordt na advies van de „Conseil Supérieur de l'Aviation Marchande" (CSAM) en na indiening van het vluchtschema (een maand van tevoren) afgegeven.

[1] PB nr. L 240 van 24. 8. 1992, blz. 1.

— Vierde vraag : de regeringsbesluiten inzake de verdeling van het verkeer tussen de verschillende luchthavensystemen van Parijs zijn in geen enkele formele tekst vastgelegd maar zijn gebaseerd op de beginselen die de Franse Regering in het kader van haar luchtvaartbeleid heeft vastgesteld. Deze beginselen werden sedert de oprichting van de luchthaven van Parijs-CDG, en ook nog onlangs, grondig bestudeerd. Een bestuursrechtelijke handeling die alle regels voor de verdeling van het luchtverkeer over het Parijse luchthavensysteem bundelt, is te verwachten.

— Vijfde vraag : de beslissing alleen voor internationale verbindingen over middellange afstand te verbieden dat een zelfde maatschappij op dezelfde verbinding zowel op Parijs-Orly als op Parijs-CDG vliegt, houdt verband met de aard van de betrokken markten.

Voor verbindingen over lange afstand, kan het onderhouden van diensten op de twee luchthavens slechts redelijkerwijs in overweging worden genomen indien de maatschappijen meer dan één vlucht per dag aanbieden én de kosten van een dubbele landingsplaats in Parijs draaglijk zijn.

Wat de binnenlandse vluchten betreft en rekening houdend met de scherpe concurrentie van het overlandvervoer, wordt het vliegen op de beide luchthavens aangemoedigd om de luchtvaartmaatschappijen die het wensen in staat te stellen hun vluchten op Parijs de verbeteren. Hierdoor wordt ook de ontwikkeling van de luchthaven van Parijs-CDG gesteund.

Voor de internationale vluchten over middellange afstand kan, gelet op de relatief kleine verkeersstromen, waarbij komt dat verscheidene maatschappijen elkaar beconcurreren, een optimale dienstverlening aan de gebruikers en een optimale benutting van de luchthavencapaciteit enkel worden bereikt door alle vluchten van een zelfde maatschappij op dezelfde luchthaven te concentreren. Om elke discriminatie te voorkomen worden alle luchtvaartmaatschappijen die op dezelfde verbinding vliegen, indien mogelijk, op Parijs-CDG samengebracht.

De op Parijs-CDG beschikbare capaciteit was evenwel niet groot genoeg om alle intracommunautaire internationale diensten daar samen te brengen, weshalve de luchtvaartmaatschappijen die de verbindingen tussen Parijs en het Iberisch schiereiland vliegen voorlopig nog op Parijs-Orly zijn gevestigd. Zij zullen naar Parijs-CDG worden overgebracht, naarmate de capaciteit van de luchthaven wordt uitgebreid. Zo heeft Air France haar exploitatie van de verbindingen met het Iberisch schiereiland reeds naar Parijs-CDG overgebracht. Die mogelijkheid wordt thans Iberia geboden. Deze luchtvaartmaatschappij heeft daarover evenwel nog geen beslissing genomen.

— Zesde vraag : de beoordeling vond plaats aan de hand van de aard van de controle die Iberia over Viva Air uitoefent en van de criteria ter zake die in diverse communautaire voorschriften met betrekking tot de effectieve controle zijn neergelegd. In deze zaak wordt Viva Air, waarin Iberia een meerderheidsbelang heeft, daadwerkelijk door deze laatste maatschappij gecontroleerd. De betrokken luchtvaartmaatschappijen hebben deze conclusie nooit betwist.

II. JURIDISCHE BEOORDELING

V

De Commissie moet in deze zaak om te beginnen beslissen of de Franse autoriteiten artikel 8, lid 1, van Verordening (EEG) nr. 2408/92 juist hebben toegepast toen zij weigerden Viva Air toe te staan de route Madrid-Parijs vanaf de luchthaven van Parijs-CDG te exploiteren. Daartoe moet de Commissie vooreerst de draagwijdte van artikel 3, lid 1, van Verordening (EEG) nr. 2408/92 onderzoeken, om aan de hand daarvan vast te stellen welke bevoegdheden de Lid-Staten nog bezitten om de uitoefening van vervoersrechten toe te staan of te weigeren enerzijds en welke formaliteiten de Lid-Staten nog kunnen opleggen in het kader van een eventuele procedure voor de toekenning van een vergunning anderzijds.

VI

Artikel 3, lid 1, van Verordening (EEG) nr. 2408/92 luidt : „Met inachtneming van deze verordening wordt door de betrokken Lid-Staat (Lid-Staten) aan communautaire luchtvaartmaatschappijen toegestaan om vervoersrechten op routes in de Gemeenschap uit te oefenen.".

Volgens de Commissie ligt in deze bepalingen het algemeen beginsel vervat dat de communautaire luchtvaartmaatschappijen, dat wil zeggen luchtvaartmaatschappijen die houder zijn van een in het kader van Verordening (EEG) nr. 2407/92 verleende exploitatievergunning, vrij toegang hebben tot alle communautaire routes, binnenlandse routes van de Lid-Staten daaronder begrepen.

Deze bepalingen hebben evenwel niet automatisch tot gevolg dat de communautaire luchtvaartmaatschappijen wordt toegestaan vervoersrechten uit te oefenen. Zoals de Franse autoriteiten benadrukken, wordt de toestemming voor het uitoefenen van die rechten verleend door de betrokken Staten die, indien zij dat willen, daarvoor een formele procedure kunnen opleggen. Dit wordt bevestigd door de uitdrukking „hoeft geen (cabotagerechten) ... toe te staan" in hetzelfde artikel 3, lid 2, van Verordening (EEG) nr. 2408/92. Deze uitdrukking betekent evenwel ook dat omgekeerd, in het normale geval, dat wil zeggen wanneer geen enkele van de in artikel 3, leden 2 en 4, en de artikelen 4 tot en met 10 van Verordening (EEG) nr. 2408/92 vermelde restricties of beperkingen van toepassing is, de betrokken Lid-Staten verplicht zijn de uitoefening van vervoersrechten toe te staan. Aangezien de Lid-Staten in die gevallen geen beoordelingsmarge hebben, wordt de toestemming automatisch verleend.

Deze automatische toestemming volgt uit het algemeen beginsel van de vrije toegang. Dit is in overeenstemming met de overwegingen van Verordening (EEG) nr. 2408/92, waarin nadrukkelijk wordt verwezen naar artikel 8 A van het Verdrag en naar het vrije verkeer van diensten in het kader van een markt zonder binnengrenzen alsook naar de opheffing van alle beperkingen op het gebied van de aanwijzing en vervoersrechten. Zij is ook in overeenstemming met de vrije vaststelling van tarieven die door Verordening (EEG) nr. 2409/92 wordt toegestaan aangezien op economisch vlak een volledige liberalisering van de prijzen gepaard moet gaan met een volledige liberalisering van de hoeveelheden (toegang tot de markt) omdat anders een onevenwichtige situatie wordt gecreëerd.

Het feit dat de uitoefening van vervoersrechten automatisch wordt toegestaan, kan evenwel niet in de weg staan aan de toepassing door de Lid-Staten van de beperkende overgangsclausules van artikel 3, leden 2 en 4, en artikel 5 of van de definitieve beperkende clausules van de artikelen 4, 6, 8, 9 en 10 van Verordening (EEG) nr. 2408/92. Dit is de reden waarom de Lid-Staten kunnen eisen dat de luchtvaartmaatschappijen een aanvraag moeten indienen waarin verschillende inlichtingen worden verstrekt voordat hun toestemming wordt verleend. Om evenwel geen afbreuk te doen aan het door de verordening ingevoerde beginsel van vrije toegang tot de markt, moeten deze formaliteiten tot het strikte minimum worden beperkt om de Lid-Staten de kans te geven om, in voorkomend geval, bovengenoemde beperkende clausules in te roepen.

Wanneer een Lid-Staat een formele procedure voor de kennisgeving en het verlenen van een vergunning vaststelt, dienen de termijnen voor het beantwoorden van de door de luchtvaartmaatschappijen ingediende aanvragen om toekenning van een vergunning om drie redenen zeer kort te worden gehouden. In de eerste plaats houdt het bij bovengenoemd artikel 3 van Verordening (EEG) nr. 2408/92 ingevoerde beginsel van vrije toegang tot de markt in dat de maatschappijen snel moeten kunnen weten hoe op hun vraag zal worden beschikt. In de tweede plaats moet, gezien het belang van de investeringen waarmee het openen van een nieuwe verbinding, vooral dan voor kleine maatschappijen, gepaard gaat, elke onzekerheid daaromtrent worden beperkt. In de derde plaats vergt het niet heel veel tijd om de aanvragen te onderzoeken voordat de maatregelen tot beperking van de toegang tot de markt waarin de verordening voorziet, eventueel worden toegepast.

Om de onzekerheid voor de luchtvaartmaatschappijen te verminderen en daar de vrijheid voortaan als regel en de weigering als uitzondering geldt, zou het de regel moeten zijn dat indien niet binnen een bepaalde termijn op de aanvraag wordt geantwoord de toestemming voor de exploitatie stilzwijgend wordt verleend. Voorts zou elke weigering enerzijds uitdrukkelijk en naar behoren, feitelijk en rechtens, met redenen moeten zijn omkleed en zou anderzijds tegen elke weigering een beroep op de rechter moeten openstaan. Het is aan de Lid-Staten om dergelijke voorschriften in hun wetgeving in te voeren.

De toewijzing van slots, die in Verordening (EEG) nr. 95/93 van de Raad [1] wordt geregeld, is volgens de Commissie een kwestie die juridisch losstaat van die van de toekenning van vervoersrechten die in Verordening (EEG) nr. 2408/92 wordt geregeld. Deswege zou een door een luchtvaartmaatschappij ingediende aanvraag voor het uitoefenen van vervoersrechten niet kunnen worden geweigerd op grond van het feit dat die maatschappij niet over de nodige slots zou beschikken om de dienst in kwestie te verzorgen. De vraag of de maatschappij al dan niet over voldoende slots beschikt, is derhalve niet relevant en inlichtingen ter zake moeten dan ook niet aan de maatschappijen worden gevraagd.

Omgekeerd kan het feit dat een luchtvaartmaatschappij die de voor de exploitatie van een dienst vereiste slots bezit of krijgt, niet gelijkstaan met het verkrijgen van de toestemming om voor die dienst vervoersrechten uit te oefenen, tenzij de betrokken Lid-Staat voor het verkrijgen van laatstgenoemde rechten geen enkele speciale formaliteit voorschrijft. Bijgevolg dient het door Viva Air aangevoerde argument als zou de toewijzing van de aan de luchthaven van Parijs-CDG gevraagde slots gelijkstaan met het verkrijgen van de toestemming van de Franse autoriteiten te worden verworpen.

Tenslotte wijst de Commissie erop dat, anders dan in de nog van toepassing zijnde Franse voorschriften, de door een Lid-Staat in het kader van het onderzoek van een aanvraag om toekenning van vervoersrechten uit hoofde van Verordening (EEG) nr. 2408/92 opgelegde formaliteiten in geen enkel opzicht afbreuk mogen doen aan het fundamentele beginsel van non-discriminatie op grond van de nationaliteit door die formaliteiten anders toe te passen op luchtvaartmaatschappijen waaraan in die Lid-Staat een vergunning is verleend dan op die waaraan in de overige Lid-Staten een vergunning is verleend.

VII

Artikel 8, lid 1, van Verordening (EEG) nr. 2408/92 luidt: „Deze verordening laat het recht van een Lid-Staat onverlet om de verdeling van het verkeer tussen de luchthavens van een luchthavensysteem zonder discriminatie op grond van nationaliteit of identiteit van de luchtvaartmaatschappij te regelen.".

De toepassing van deze bepalingen kan leiden tot een beperking van het algemeen beginsel van vrije toegang tot routes en luchthavens in de Gemeenschap dat in artikel 3, lid 1, van Verordening (EEG) nr. 2408/92 is vastgelegd. De Commissie is van oordeel dat deze eventuele beperking net als elke uitzondering op een dergelijk beginsel, strikt moet worden uitgelegd en op doorzichtige, objectieve, binnen een zeker tijdsbestek constante en niet-discriminerende criteria moet zijn gebaseerd. Het is dan de taak van de Lid-Staten alle relevante gronden aan te voeren.

[1] PB nr. L 14 van 22. 1. 1993, blz. 1.

De Commissie is ook van oordeel dat artikel 8, lid 1, van Verordening (EEG) nr. 2408/92 de vaststelling van transparante regels, dat wil zeggen met een onpersoonlijk en onpartijdig karakter, vereist. Deze kenmerken maken de publikatie van die regelgeving noodzakelijk. Alleen publikatie voldoet namelijk aan het criterium van transparantie waar zij de gronden en beginselen van het gevolgde luchthavenbeleid duidelijk maakt. Zij stelt ook alle luchtvaartmaatschappijen in staat om van tevoren met een minimum aan onzekerheid uit te maken welke luchthaven zij voor de betrokken routes, in overeenstemming met de door de communautaire voorschriften beoogde vrijheid van de luchtvaartmaatschappijen, toegewezen zullen krijgen.

In deze staat vast dat de Franse voorschriften voor de verdeling van het verkeer binnen het Parijse luchthavensysteem, en met name de door Viva Air bestreden regel, niet zijn gepubliceerd. De Commissie concludeert daaruit dat die voorschriften niet konden worden toegepast. Bovendien kan in het Franse recht een niet-bekendgemaakte norm niet tegen rechtssubjecten worden ingeroepen. Deze kan dan ook niet dienen als grondslag voor een individuele beslissing te hunnen opzichte.

Het feit dat het weigeringsbesluit op 28 december 1992, dat wil zeggen vóór de inwerkingtreding van Verordening (EEG) nr. 2408/92 op 1 januari 1993, is genomen, doet niet af aan voorgaande beoordeling nu enerzijds in artikel 9 van de vóór die datum geldende Verordening (EEG) nr. 2343/90 van de Raad [1] reeds soortgelijke bepalingen waren opgenomen en anderzijds dit besluit gevolgen heeft die na 31 december 1992 doorwerken.

Volgens de gegevens waarover de Commissie beschikt en die overigens worden bevestigd door de op 11 maart 1993 verstrekte antwoorden die hierboven zijn toegelicht, voeren de Franse autoriteiten bovendien sedert een vijftiental jaren en met name de laatste vijf jaar een beleid dat is gericht op het bevoordelen van de ontwikkeling van de luchthaven van Parijs-CDG die in de toekomst de mainport van het Europese vasteland en een belangrijke overstapluchthaven moet worden. In vergelijking met de andere Europese luchthavens beschikt deze luchthaven namelijk over aanzienlijke uitbreidingsmogelijkheden. In maart 1993 is de capaciteit van de luchthaven van Parijs-CDG nog vergroot door de ingebruikneming van terminal CDG 2C.

Wat de verdeling van het verkeer over de luchthavens betreft, heeft dit beleid geleid tot een geleidelijke overbrenging naar Parijs-CDG van de tot dan op Orly gevestigde maatschappijen. Aldus hebben de Franse autoriteiten in oktober 1980 na de ingebruikneming van de terminal CDG 2 besloten de buitelandse maatschappijen en met name de communautaire luchtvaartmaatschappijen die op de terminal Orly-west waren gevestigd, naar terminal CDG 1 over te brengen. Hieruit kan men niet anders dan concluderen dat de weigering van de Franse autoriteiten om Viva Air toe te staan de route Madrid-Parijs-CDG te exploiteren niet in overeenstemming is met het luchthavenbeleid dat deze autoriteiten steeds hebben gevolgd.

De weigering is gebaseerd op de regel dat de Franse Regering luchtvaartmaatschappijen niet toestaat op een zelfde internationale verbinding over middellange afstand zowel uit Parijs (Orly) als uit Parijs-CDG te vliegen. Vragen kunnen worden gesteld bij de gegrondheid van het feit dat deze regel uitsluitend geldt voor het internationale luchtverkeer over middellange afstand met uitzondering van de binnenlandse routes en de internationale routes over lange afstand. Volgens de Franse autoriteiten moet de reden voor dit verschil in behandeling worden gezocht in de aard van de betrokken markten.

Wat de lange-afstandsroutes betreft, stelt de Commissie evenwel vast dat alleen de Franse nationale luchtvaartmaatschappij vanaf de twee luchthavens Orly en Parijs-CDG een internationale lange-afstandsroute (Parijs-New York) exploiteert waarvan de frequentie vergelijkbaar is met die van een groot aantal intracommunautaire diensten.

Wat de routes over middellange afstand betreft, kan de Commissie niet zonder meer de verklaringen van de Franse autoriteiten aanvaarden, volgens welke op de intracommunautaire internationale routes, anders dan op de Franse binnenlandse routes, dezelfde maatschappij niet tegelijk op Orly en Parijs-CDG zou mogen vliegen omdat op eerstgenoemde route de concurrentie van het overlandvervoer kleiner zou zijn, de verkeersstromen minder groot zouden zijn en omdat er verschillende concurrerende maatschappijen zouden zijn. In de eerste plaats is een zo algemeen en absoluut onderscheid tussen intracommunautaire binnenlandse en internationale vluchten principieel in strijd met de totstandbrenging van een grote gemeenschappelijke markt. In de tweede plaats hebben verscheidene Franse binnenlandse luchtverbindingen, en niet eens de minst belangrijke, weinig te lijden onder de concurrentie van het overlandvervoer terwijl dit wel het geval is voor belangrijke intracommunautaire internationale routes vanuit Parijs. In de derde plaats is het verschil in omvang van de verkeersstromen niet van dien aard dat het een verschillende behandeling rechtvaardigt en er zij op gewezen dat de route Parijs-Londen qua verkeersvolume de belangrijkste intracommunautaire route is. In de laatste plaats staan ook de Franse binnenlandse routes open voor concurrentie sedert de inwerkingtreding op 1 januari 1993 van de communautaire voorschriften waardoor een grote interne markt van de burgerluchtvaart tot stand wordt gebracht.

Gesteld dat de regel voor de verdeling van het verkeer waarover het hier gaat als verantwoord zou kunnen worden beschouwd op grond van het bepaalde in artikel 8, lid 1, van Verordening (EEG) nr. 2408/92, dan is de Commissie in ieder geval nog van oordeel dat de luchtvaartmaatschappijen Viva Air en Iberia voor de toepassing van die regel als twee onderscheiden maatschappijen moeten worden beschouwd. In artikel 2, onder b), van Verordening (EEG) nr. 2408/92 wordt een communautaire

[1] PB nr. L 217 van 11. 8. 1990, blz. 8.

luchtvaartmaatschappij namelijk gewoon gedefinieerd als een luchtvaartmaatschappij met een door een Lid-Staat overeenkomstig Verordening (EEG) nr. 2407/92 verleende exploitatievergunning, zonder ook maar enige verwijzing naar controlekwesties. Hoewel het geen twijfel lijdt dat zij beide tot dezelfde groep behoren, is Viva Air geruime tijd vóór de indiening van het verzoek om toekenning van vervoersrechten, waarover het geschil gaat, opgericht en bezit zij niet alleen een eigen exploitatievergunning maar heeft zij ook haar eigen personeel, commercieel imago en vloot. De Franse autoriteiten hebben trouwens tegen Viva Air of de groep Iberia geen oneigenlijk gebruik, noch een ontduiking van de wet aangevoerd; de Commissie heeft een dergelijk gebruik of een dergelijke ontduiking overigens ook niet vastgesteld.

Gelet op hetgeen voorafgaat is de Commissie van oordeel dat de Franse autoriteiten in dit geval artikel 8, lid 1, van Verordening (EEG) nr. 2408/92 onjuist hebben toegepast. Zij hebben bijgevolg ten onrechte geweigerd Viva Air toe te staan met ingang van 2 januari 1993 vervoersrechten op de route Madrid-Parijs-CDG te exploiteren. Onder deze omstandigheden dient in overeenstemming met artikel 8, lid 3, van Verordening (EEG) nr. 2408/92 te worden besloten dat de Franse autoriteiten deze maatregel niet mogen blijven toepassen zonder dat het zelfs nodig is de gegrondheid te onderzoeken van de andere middelen die door Viva Air zijn aangevoerd en die zijn ontleend aan het discriminerende karakter van de betrokken maatregel aangezien met name de luchtvaartmaatschappij Euralair, die de directe route tussen Madrid en Parijs-Orly exploiteert, in feite zou worden gecontroleerd door de luchtvaartmaatschappij Air France, die zelf de route tussen Madrid en Parijs-CDG exploiteert,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

Frankrijk mag geen toepassing meer geven aan het besluit van 28 december 1992, waarbij het heeft geweigerd de luchtvaartmaatschappij Viva Air toe te staan op de route Parijs-CDG-Madrid vervoersrechten te exploiteren op grond dat een zelfde luchtvaartmaatschappij op dezelfde internationale route over middellange afstand niet tegelijk op Parijs-Orly en Parijs-CDG mag vliegen.

Artikel 2

Deze beschikking is gericht tot de Republiek Frankrijk. Zij wordt medegedeeld aan de luchtvaartmaatschappij Viva Air, de Raad en de Lid-Staten.

Gedaan te Brussel, 28 mei 1993.

Voor de Commissie

Abel MATUTES

Lid van de Commissie