DECISIONE DELLA COMMISSIONE

del 25 gennaio 1999

relativa ad una controversia fra i Paesi Bassi da una parte e la Francia e l'Italia dall'altra in merito a un'autorizzazione per un servizio di trasporto di viaggiatori effettuato con autobus

[notificata con il numero C(1999) 111]

(I testi in lingua danese, francese, inglese, italiana, olandese, spagnola e tedesca sono i soli facenti fede)

(Testo rilevante ai fini del SEE)

(1999/102/CE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea,

visto il regolamento (CEE) n. 684/92 del Consiglio, del 16 marzo 1992, relativo alla fissazione di norme comuni per i trasporti internazionali di viaggiatori effettuati con autobus [1], modificato dal regolamento (CE) n. 11/98 [2], in particolare l'articolo 7, paragrafo 7,

sentiti gli Stati membri interessati,

considerando quanto segue:

I. FATTI

(1) Il 17 marzo 1998 la società olandese Atlas Reizen BV ha presentato alle autorità olandesi competenti, denominate qui di seguito «autorità competenti per l'autorizzazione», una domanda di autorizzazione di servizio regolare di trasporto di viaggiatori con autobus attraverso vari Stati membri e più precisamente: il Belgio, la Danimarca, la Germania, la Spagna, la Francia, l'Italia, i Paesi Bassi, l'Austria, il Regno Unito.

(2) Il servizio che la società Atlas Reizen BV si propone di effettuare è destinato esclusivamente al trasporto di turisti non europei, che prenotano un circuito completo, pagato anticipatamente ad un'agenzia viaggi ad un prezzo che comprende tutto il circuito, con un biglietto valido per tutta la stagione. Il circuito può essere effettuato un'unica volta. Ogni turista può scendere ad una delle fermate previste in uno degli Stati membri, continuando il circuito qualche giorno dopo, con un altro autobus della linea. Gli autobus passano ogni due giorni, a fermate predeterminate, situate di norma vicino ad alberghi. Il circuito funziona da aprile a ottobre.

(3) Secondo la procedura di autorizzazione di cui all'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 684/92, l'autorizzazione viene rilasciata con l'accordo delle competenti autorità di tutti gli Stati membri nei cui territori vengono presi a bordo o deposti i viaggiatori. Con lettera del 25 marzo 1998, le autorità olandesi hanno inoltrato la domanda, accompagnata da parere favorevole, a tutti gli Stati membri interessati. Il Belgio, la Danimarca, la Germania, la Spagna, l'Austria e il Regno Unito hanno notificato parere favorevole mentre la Francia e l'Italia hanno notificato parere negativo.

(4) Il 10 aprile 1998 le autorità francesi hanno comunicato che il loro parere negativo era motivato dal fatto che la domanda differiva assai poco da una precedente domanda, inoltrata con lettera del 12 agosto 1997 dall'impresa olandese Vermaat's Autobedrijf BV, in merito alla quale le autorità francesi avevano formulato parere negativo il 10 ottobre 1997, con la motivazione che, tenuto conto della domanda, risultava impossibile la classificazione in una categoria di servizi (regolare, regolare specializzato o occasionale), che la domanda concerneva i servizi più lucrativi, in quanto effettuati esclusivamente durante la stagione turistica e che si trattava di un trasporto di cabotaggio non autorizzato a norma del regolamento (CEE) n. 2454/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992, che fissa le condizioni per l'ammissione dei vettori non residenti ai trasporti nazionali su strada di persone in uno Stato membro [3], modificato dall'atto di adesione dell'Austria, della Finlandia e della Svezia.

(5) Il 21 aprile 1998 le autorità italiane hanno notificato alle autorità olandesi che avrebbero formulato parere favorevole in merito alla domanda di autorizzazione purché non fossero effettuati trasporti di alcun genere tra due o più città italiane, il che in altri termini significava rifiutare l'autorizzazione del servizio quale questo era presentato.

(6) Il 16 giugno 1998 la questione è stata deferita dall'autorità competente alla Commissione a norma dell'articolo 7, paragrafo 6, del regolamento (CEE) n. 684/92, che stabilisce che «se la procedura per il conseguimento dell'accordo di cui al paragrafo 1 non ha esito positivo, la questione può essere deferita alla Commissione entro il termine indicato al paragrafo 3», cioè entro tre mesi dalla data di presentazione della domanda di autorizzazione.

[1] GU L 74 del 20. 3. 1992, pag. 1.
[2] GU L 4 dell'8. 1. 1998, pag. 1.
[3] GU L 251 del 29. 8. 1992, pag. 1.

II. VALUTAZIONE GIURIDICA

(7) In primo luogo è necessario definire chiaramente il tipo di servizio oggetto della domanda, alla luce delle norme pertinenti al momento della presentazione, anche se alla data dell'adozione della presente decisione sono divenute efficaci le modificazioni introdotte dal regolamento (CE) n. 11/98.

(8) Tale servizio infatti ha alcune caratteristiche di un servizio regolare ai sensi dell'articolo 2, punto 1, del regolamento (CEE) n. 684/92, in quanto assicura il trasporto di viaggiatori con una frequenza e su un itinerario determinati e in quanto i viaggiatori possono essere presi a bordo e deposti alle fermate preventivamente stabilite. Nel caso di cui trattasi peraltro non si può affermare che il servizio è accessibile a tutti: è infatti riservato esclusivamente a turisti non europei, che hanno prenotato e pagato il biglietto prima di arrivare in Europa, non essendo il servizio venduto in Europa. Non può pertanto essere considerato un servizio regolare ai sensi dell'articolo 2, punto 1.1, del regolamento (CEE) n. 684/92.

(9) Inoltre la qualifica di servizio regolare specializzato, come definito dall'articolo 2, punto 1.2, del regolamento (CEE) n. 684/92, potrebbe essere accolta a condizione che tale servizio assicuri il trasporto di determinate categorie di viaggiatori, ad esclusione di altri viaggiatori e che la qualità di viaggiatori non europei sia sufficiente a definire una determinata categoria di viaggiatori.

(10) La Corte di giustizia delle Comunità europee, nella sentenza 30 aprile 1998, causa C-47/97, Clarke & Sons e Ferne [1], ha affermato che «per categoria determinata di viaggiatori, ai sensi del regolamento (CEE) n. 684/92, si devono intendere i viaggiatori che hanno lo stesso status. Tale interpretazione emerge dagli esempi menzionati dall'articolo 2, punto 1.2, del regolamento (CEE) n. 684/92, nel quale sono in particolare considerati i lavoratori, gli scolari e gli studenti, nonché i militari. Non è per contro sufficiente che si tratti di un semplice gruppo di viaggiatori preventivamente costituito (...). Nella causa a qua il servizio di trasporto viene effettuato ogni volta per un gruppo di viaggiatori diverso, e il loro unico punto in comune è che essi hanno prenotato un viaggio presso lo stesso organizzatore. Siffatti viaggiatori non rientrano pertanto in una medesima categoria determinata.»

(11) Nel caso in presenza si tratta da una parte di viaggiatori non europei, che hanno prenotato il viaggio presso il medesimo organizzatore, elemento insufficiente a costituire uno status comune secondo l'interpretazione della Corte di giustizia; d'altra parte tali viaggiatori non effettuano il viaggio in modo regolare, nel senso che può essere applicato a categorie determinate di viaggiatori come gli studenti, i militari, i lavoratori che effettuano il viaggio domicilio-lavoro. Nel caso in presenza i viaggiatori prendono l'autobus in una direzione, un'unica volta nella stagione, fermandosi a propria scelta per qualche giorno ad una delle tappe del percorso, riprendendo quindi l'autobus verso un'altra destinazione; il gruppo non può quindi mai essere considerato omogeneo. In tali circostanze si può concludere che il servizio non può essere considerato un servizio regolare specializzato.

(12) È opportuno esaminare quindi se tale servizio possa essere qualificato come servizio a navetta ai sensi dell'articolo 2, punto 2, del regolamento (CEE) n. 684/92. Per servizi a navetta si intendono i servizi organizzati per trasportare gruppi di viaggiatori costituiti in precedenza dalla stessa zona di partenza alla stessa zona di destinazione, con ripetuti viaggi di andata e ritorno. Tali gruppi, composti di viaggiatori che hanno effettuato il viaggio di andata, sono ricondotti alla zona di partenza mediante un viaggio successivo.

Per «zona di partenza» e «zona di destinazione» si intendono le località in cui, rispettivamente, inizia e termina il viaggio, nonché le località situate entro un raggio di 50 chilometri. Al di fuori della zona di partenza e di destinazione possono essere rispettivamente presi a bordo e deposti gruppi di viaggiatori, al massimo in tre fermate diverse.

Ai fini di quanto precede per «gruppo costituito in precedenza» si intende un gruppo per cui un organismo o una persona responsabile conformemente alle norme dello Stato di stabilimento si siano incaricati di provvedere alla stipulazione del contratto o al pagamento collettivo della prestazione o abbiano ricevuto tutte le prenotazioni e i pagamenti prima della partenza.

Il servizio proposto dalla società Atlas Reizen non soddisfa tali criteri, in quanto si tratta di un circuito e non di vari tragitti di andata e ritorno, che sono previste più di tre fermate, che il pagamento non è collettivo, in quanto i singoli viaggiatori prenotano e pagano il viaggio indipendentemente e che non esiste un gruppo precostituito. Quanto ai servizi a navetta con alloggio, definiti all'articolo 2, punto 2.2, questi esigono una condizione supplementare: l'alloggio nel luogo di destinazione di almeno l'80 % dei viaggiatori; tale condizione non corrisponde alle caratteristiche del servizio in questione, che offre possibilità di alloggio, ma in destinazioni diverse. In tali circostanze si può concludere che il servizio proposto dalla società Atlas Reizen non può essere qualificato servizio a navetta ai sensi del regolamento (CEE) n. 684/92.

[1] Racc. 1998, pag. I-2147, punti 21, 22 e 23 della motivazione.

(13) Il regolamento (CEE) n. 684/92 definisce i servizi occasionali come servizi che non rispondono né alla definizione di servizi regolari né alla definizione dei servizi a navetta.

(14) Tale servizio proposto dalla società Atlas Reizen non può rientrare nella categoria dei circuiti, come definiti all'articolo 2, punto 3.1, lettera a), cioè servizi effettuati mediante lo stesso veicolo che trasporta uno o più gruppi di viaggiatori costituiti in precedenza. Nel caso in presenza non sono soddisfatte le condizioni di un unico veicolo che effettua il circuito e di gruppi costituiti in precedenza, in quanto, come precedentemente constatato, i singoli viaggiatori decidono le tappe e la durata della permanenza; per tali ragioni il servizio non rientra neppure nella categoria dei servizi effettuati per gruppi di viaggiatori costituiti in precedenza che comportino anche l'alloggio nel luogo di destinazione, come definiti all'articolo 2, punto 3.1, lettera b); non può neppure essere considerato un servizio organizzato in occasione di eventi speciali quali seminari, conferenze o manifestazioni culturali e sportive, come definito all'articolo 2, punto 3.1, lettera c); non può essere considerato un servizio di cui all'articolo 2, punto 3.1, lettera d), cioè un circuito a porte chiuse o un servizio che comporta un trasferimento a veicolo carico seguito da un trasferimento a veicolo vuoto o un trasferimento a veicolo vuoto seguito da un trasferimento a veicolo carico. Può invece essere considerato un servizio occasionale restante, come definito dall'articolo 2, punto 3.1, lettera e), che definisce tali servizi come quelli che non soddisfano i criteri di cui alle lettere da a) a d).

(15) Inoltre l'articolo 2, punto 3.3, del regolamento (CEE) n. 684/92 stabilisce che «i servizi di cui al presente punto 3 non perdono il carattere di servizio occasionale per il fatto di essere effettuati con una certa frequenza». Nel caso in presenza la società Atlas Reizen effettivamente effettua un passaggio di autobus ogni due giorni. Si può pertanto concludere che il servizio proposto dalla società Atlas Reizen può essere considerato un «servizio occasionale residuo» ai sensi dell'articolo 2, punto 3.1, lettera e) del regolamento (CEE) n. 684/92.

(16) Ai sensi dell'articolo 4, punto 4, del medesimo regolamento, i servizi occasionali residui sono soggetti ad autorizzazione e che la domanda di autorizzazione può essere respinta per le stesse ragioni per le quali può essere respinta la domanda di autorizzazione per i servizi regolari. Detti motivi sono elencati all'articolo 7, punto 4, del regolamento (CEE) n. 684/92. È pertanto opportuno esaminare se le ragioni di respingere l'autorizzazione addotte dalla Francia e dall'Italia siano fondate.

(17) Con lettera del 10 aprile 1998, la Francia ha respinto la domanda di autorizzazione in quanto questa era analoga ad una precedente domanda, presentata con lettera del 12 agosto 1997 da un'altra società olandese, la Vermaat's Autobedrijf BV, in merito alla quale le autorità francesi avevano formulato parere negativo il 10 ottobre 1997. La nuova domanda di autorizzazione è presentata da un'altra società, cioè dalla società Atlas Reizen e la Francia non può addurre la somiglianza della domanda di un'altra impresa per motivare un parere negativo a norma del regolamento (CEE) n. 684/92. L'articolo 7 del regolamento (CEE) n. 684/92 contiene l'elenco delle ragioni per le quali una domanda può essere respinta e per garantire la certezza del diritto tale elenco va interpretato in modo restrittivo. La motivazione della Francia non può essere in alcun caso considerata una ragione di respingere la domanda ai sensi del regolamento (CEE) n. 684/92. La Francia avrebbe dovuto recedere dai motivi di rifiuto precedentemente formulati per respingere la domanda di autorizzazione. Non è d'altronde inoppugnabile che tali motivi avrebbero potuto essere accolti nel caso in presenza, ma allo stadio attuale non possono essere presi in considerazione.

(18) Le autorità italiane hanno formulato parere favorevole per l'autorizzazione, a condizione che siano eliminati i collegamenti fra due o più città sul territorio italiano, considerati trasporto di cabotaggio non autorizzato ai sensi del regolamento (CEE) n. 2454/92, il che equivale a respingere la domanda di autorizzazione. Tale condizione non può però essere presa in considerazione, in quanto il cabotaggio è stato liberalizzato per tutti i servizi occasionali con decorrenza dal 1º gennaio 1996.

(19) Gli Stati membri interessati sono stati consultati il 28 ottobre 1998. Da detta consultazione risulta che la maggioranza degli Stati membri presenti sono favorevoli al progetto di decisione presentato dalla Commissione, anche per quanto concerne la qualifica di servizio occasionale residuo. La Francia peraltro continua ad opporsi alla qualifica di servizio occasionale. Vari Stati membri sono del parere che le parti del tragitto effettuate sul medesimo territorio nazionale possono essere considerate cabotaggio ai sensi del regolamento (CEE) n. 2454/92.

(20) Le modifiche introdotte dal regolamento (CE) n. 11/98, efficaci dall'11 dicembre 1998, non rimettono in causa la qualificazione del servizio prestato dalla società Atlas Reizen BV come servizio occasionale. Tuttavia, dette nuove regole modificano l'accesso al mercato di questi servizi, in quanto i servizi occasionali sono ora raggruppati in una sola categoria e non sono più soggetti ad autorizzazione, a norma del nuovo articolo 4, paragrafo 1,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

Il servizio prestato dalla società Atlas Reizen BV con sede a Heemskerk, Paesi Bassi, tra il Belgio, la Danimarca, la Germania, la Spagna, la Francia, l'Italia, i Paesi Bassi, l'Austria e il Regno Unito è un servizio occasionale residuo ai sensi dell'articolo 2, punto 3.1, del regolamento (CEE) n. 684/92. In forza delle modificazioni del regolamento (CEE) n. 684/92 introdotte dal regolamento (CE) n. 11/98, e divenute efficaci, detto servizio non è più soggetto ad autorizzazione.

Articolo 2

La presente decisione ha effetto entro trenta giorni dalla sua notificazione agli Stati membri interessati.

Articolo 3

Il Regno del Belgio, il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, il Regno Unito sono destinatari della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 25 gennaio 1999.

Per la Commissione

Neil KINNOCK

Membro della Commissione