

II

(Retsakter hvis offentliggørelse ikke er obligatorisk)

KOMMISSIONEN

KOMMISSIONENS BESLUTNING

af 14. marts 1995

om en procedure i forbindelse med anvendelsen af Rådets forordning (EØF) nr. 2408/92

(Sag VII/AMA/9/94 — Franske trafikfordelingsregler for det parisiske lufthavns-system)

(Kun den franske udgave er autentisk)

(Tekst af betydning for EØS)

(95/259/EF)

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE
FÆLLESSKABER HAR —

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det
Europæiske Fællesskab,

under henvisning til Rådets forordning (EØF) nr. 2408/92
af 23. juli 1992 om EF-luftfartsselskabers adgang til luft-
ruter inden for Fællesskabet⁽¹⁾, særlig artikel 8, stk. 3,

efter samråd med det ved samme forordning oprettede
rådgivende udvalg, og

ud fra følgende betragtninger:

parisiske lufthavnssystem. Brevet blev sendt til Kommis-
sionen ved note af 7. december fra Det Forenede Konge-
riges faste repræsentation ved Den Europæiske Union og
modtaget den 8. december 1994.

I brevet hævder Det Forenede Kongeriges transportmini-
ster, at artikel 4, 5 og 7 i det franske dekret af 15.
november 1994 er uforenelige med Fællesskabets lovgiv-
ning, især med forordning (EØF) nr. 2408/92, artikel 8,
stk. 1, således som det er blevet fortolket af Kommis-
sionen i beslutning 94/290/EF⁽²⁾ i sagen TAT-Paris
(Orly)-London. Artikel 4, 5 og 7 og et par andre vigtige
bestemmelser i det franske dekret lyder således.

SAGSFREMSTILLING

I

I brev af 5. december 1994 anmodede Det Forenede
Kongeriges transportminister under henvisning til artikel
8, stk. 3, i forordning (EØF) nr. 2408/92 Kommissionen
om at foretage en undersøgelse af anvendelsen af en
række bestemmelser i et fransk dekret af 15. november
1994 om fordelingen af intern fællesskabstrafik på det

•Art. 1: Dette dekret fastsætter fordelingen af de
interne fællesskabsflyvninger på de luft-
havne, der indgår i det parisiske luft-
havnssystem, jf. forordning (EØF) nr.
2408/92, dvs. lufthavnene Orly, Charles-
de-Gaulle og Le Bourget.

Art. 3: Er der opnået tilladelse til udøvelse af de
pågældende trafikrettigheder i henhold til
forordning (EØF) nr. 2408/92, foretages
interne fællesskabsflyvninger til og fra

⁽¹⁾ EFT nr. L 240 af 24. 8. 1992, s. 8.

⁽²⁾ EFT nr. L 127 af 19. 5. 1994, s. 22.

lufthavnene Charles-de-Gaulle og Orly på de i dette dekrets artikel 4 og 5 fastsatte betingelser.

Art. 4: Intet luftfartsselskab kan foretage mere end fire flyvninger tur-retur pr. dag mellem Orly lufthavn og andre lufthavne eller lufthavnssystemer i Fællesskabet.

Art. 5: Begrænsningerne i artikel 4 finder ikke anvendelse, hvis luftfartsselskabet til de i samme artikel nævnte flyvninger til og fra Orly mellem kl. 7.00 og kl. 9.30 lokal tid og mellem kl. 18.00 og kl. 20.30 lokal tid udelukkende benytter luftfartøjer med følgende minimumskapacitet i forhold i ruternes årlige belægning:

Luftfartøjets minimumskapacitet (antal sæder $\pm$ 5 %)	Årlig belægning (antal passagerer)
40	under 100 001
70	fra 100 001 til 250 000
100	fra 250 001 til 1 000 000
140	fra 1 000 001 til 3 000 000
200	over 3 000 000

Ved den samlede årlige belægning forstås den samlede belægning mellem den 1. januar og den 31. december på samtlige flyvninger mellem en bestemt lufthavn eller det lufthavnssystem, den tilhører, og det parisiske lufthavnssystem.

Efter en rimelig anvendelsesperiode skal der gøres status over disse bestemmelser, og resultatet heraf skal i forbindelse med anvendelsen af stk. 2 og 3 benyttes på den årlige belægning, forstået som belægningen på ruterne mellem Orly lufthavn og en given lufthavn i Fællesskabet eller det lufthavnssystem, den tilhører.

Den årlige belægning, der benyttes, fremgår af et bilag til dette dekret, som revideres hvert år.

Vokser belægningen så meget, at de her fastsatte grænser overskrides, skal luftfartsselskaberne senest seks måneder efter det ændrede bilags offentliggørelse have indrettet sig efter de bestemmelser, der i så fald gælder, medmindre de overholder bestemmelserne i artikel 4.

Hvis særlige begivenheder medfører, at belægningen på en bestemt rute eller gruppe af ruter pludselig falder stærkt, kan generaldirektøren for den civile luftfart træffe beslutning om at sænke kapacitetsgrænserne for den pågældende rute eller gruppe af ruter uden at afvente disse begivenheders indflydelse på den årlige belægning. De berørte luftfartsselskaber underrettes i så fald herom.

Art. 7: Luftfartsselskaber, der ønsker at drive ruteflyvning på en af lufthavnene i det parisiske lufthavnssystem, indleverer deres flyveplan hos de kompetente myndigheder og giver dem samtidig alle oplysninger, der sætter dem i stand til at sikre, at dette dekrets bestemmelser overholdes, og især til at godtgøre, at de salgsbetingelser, luftfartsselskaberne er underkastet, hverken direkte eller indirekte påvirker anvendelsen af artikel 4, 5 og 6.

Ifølge dekretets anden betragtning gælder de samme regler inden for den bredere sammenhæng i forbindelse med aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS).

Ifølge det bilag, der omtales i artikel 5, stk. 4, var den eneste rute, som i 1993 havde en belægning på over 3 000 000 passagerer, ruten mellem Paris og London. Ruterne til Nice, Marseilles, Toulouse, Bordeaux, Strasbourg og Montpellier blev klassificeret i kategorien med en årlig belægning på mellem 1 000 001 og 3 000 000 passagerer. I kategorien 250 001-1 000 000 passagerer findes adskillige indenrigsdestinationer og destinationer i Fællesskabet, heriblandt Roms og Milanos lufthavnssystemer. De øvrige lufthavne og lufthavnssystemer i EØS-landene er blevet klassificeret i en af de lavere kategorier.

Dekretet finder fuld anvendelse fra den 1. januar 1995.

II

Til støtte for sin anmodning fremførte Det Forenede Kongeriges transportminister følgende argumenter:

- Artikel 4 og 5 i det franske dekret af 15. november 1994 tager ikke sigte på en egentlig fordeling af trafikken mellem de forskellige parisiske lufthavne, men er i virkeligheden blot en begrænsning af retten til at udøve trafikrettigheder på Orly lufthavn i strid med forordning (EØF) nr. 2408/92, artikel 3, stk. 1.

- Dekretets artikel 5 indebærer forskelsbehandling af de luftfartsselskaber, som flyver fra et lufthavnssystem, da flyenes minimumskapacitet ikke fastsættes på grundlag af den årlige belægning på ruterne mellem de lufthavne, der faktisk beflyves, men på grundlag af belægningen på flyvningerne mellem de lufthavnssystemer, disse lufthavne tilhører. Det er det samme som systematisk at forlange, at de luftfartsselskaber, der ønsker at drive ruterne mellem en lufthavn, som tilhører et lufthavnssystem, og Orly lufthavn, skal benytte store fly, selv om trafikken mellem disse lufthavne ikke i sig selv giver grundlag for at benytte fly med en sådan kapacitet. Det betyder vanskeligheder i forbindelse med driften af de pågældende ruter. Denne forskelsbehandling er så meget mere udtalt, som der foruden i Frankrig kun findes lufthavnssystemer i fire medlemsstater. Navnlig ser det ud til, at adgangen til ruten Paris(Orly)-London er mere begrænset end adgangen til alle andre ruter, fordi belægningen på ruterne til de londonske lufthavne er forskellig. De britiske myndigheder henviser i denne forbindelse til, at den årlige belægning på ruten mellem Charles-de-Gaulle og Heathrow i 1993 var på 2 911 546 passagerer i sammenligning med 470 611 til og fra Gatwick og 168 837 til og fra Stansted. Bestemmelserne i artikel 5 favoriserer således indirekte afgangene fra Heathrow frem for afgangene fra Gatwick og Stansted, selv om de sidste har mindre belægning.

- I dekretets artikel 5 synes de forskellige kategorier for den minimale flykapacitet ikke at bygge på rimelige og berettigede kriterier.

- Bestemmelserne i dekretets artikel 4 og 5 har en uheldig virkning og betyder forskelsbehandling for en lang række af Fællesskabets luftfartsselskaber, især for dem, der kun benytter små og mellemstore fly. Efter de britiske myndigheders vurdering kan kun et enkelt britisk luftfartsselskab, nemlig British Airways, på nuværende tidspunkt klare mere end fire afgangne mellem London og Orly lufthavn, medens fire franske luftfartsselskaber er i stand til det. Desuden begrænser de nye fordelingsregler konkurrencen i den udstrækning, de favoriserer de store selskaber frem for de små og de potentielt nyttilkomne. Nogle franske luftfartsselskaber, som allerede er etableret på indenrigsruterne, f.eks. Air Inter og AOM, ser i høj grad ud til at blive begunstiget af de nye regler, hvorimod små selskaber som Euralair må se deres udviklingsmuligheder beskåret.

- Dekretets artikel 4 og 5 begrænser desuden luftfartsselskabernes muligheder for at opfylde markedets krav. Bestemmelserne for den minimale flykapacitet forpligter selskaberne til at benytte maskiner, der ikke svarer til belægningen, således at driftens forretningsmæssige bæredygtighed bringes i fare, og antallet af flyvninger i realiteten begrænses til fire daglige afgange.

- Begrænsningerne i dekretets artikel 4 og 5 kan hverken begrundes med miljøhensyn eller med trafikproblemer i Orly lufthavn. For det første vil kravet om fly af en bestemt størrelse øge både luft- og støjforureningen. For det andet står begrænsningerne ikke i forhold til de problemer, de foregives at løse, da de franske myndigheder ved dekret af 6. oktober 1994 allerede har begrænset det maksimale antal af slots i Orly lufthavn til 250 000 om året.

- Under alle omstændigheder kan miljøproblemerne og problemerne med overtrafikering af lufthavnen ikke løses uden overholdelse af proceduren i forordning (EØF) nr. 2408/92, artikel 9.

- Endelig kan dekretets artikel 7 ikke begrundes med henvisning til forordning (EØF) nr. 2408/92, især ikke til artikel 8, stk. 1, idet luftfartsselskaberne i EØS-landene får begrænset deres muligheder for fælles afsætning af ruteflyvninger. De britiske myndigheder mener, idet de henviser til Kommissionens beslutning 93/347/EØF af 28. maj 1993 (1) i sagen Viva Air, at ethvert luftfartsselskab, som har tilladelse til at drive ruteflyvning, ifølge forordningens artikel 8, stk. 1, skal betragtes som et selvstændigt selskab uden hensyn til dets eventuelle forbindelser med andre selskaber.

III

I brev af 22. december 1994 underrettede Kommissionen de franske myndigheder om Det Forenede Kongeriges anmodning og bad dem svare på en række spørgsmål samt eventuelt sende deres bemærkninger til de her fremførte argumenter. Samme dag sendte Kommissionen

(1) EFT nr. L 140 af 11. 6. 1993, s. 51.

desuden et brev til de britiske myndigheder for at spørge om en række praktiske omstændigheder og bede om eventuelle oplysninger i forbindelse med anvendelsen af trafikfordelingsreglerne af 15. november 1994.

De britiske myndigheder besvarede Kommissionens anmodning om yderligere oplysninger med brev af 16. januar 1995, der i korthed kan gengives således:

- Brevet omtaler først to luftfartsselskabers erfaringer for at vise trafikfordelingsreglernes praktiske virkninger. Air UK har efter disse regler ikke lov til at foretage fem flyvninger på en ugedag og tre på en anden for på denne måde at opretholde gennemsnittet på fire daglige flyvninger i løbet af en uge. Manx Airlines påpeger, at reglerne forhindrer det i at foretage mere end fire flyvninger på ruter som Southampton-Paris(Orly) med den flytype, selskabet ville vælge under normale forretningsomstændigheder (Bae J41). De britiske myndigheder betragter det i øvrigt som et af de vigtigste punkter i deres kritik, at reglerne kræver, at luftfartsselskaberne skal bruge større flyvemaskiner, end rent forretningsmæssige hensyn berettiger til.
- Brevet giver ikke nærmere enkeltheder om reglernes praktiske virkninger på andre ruter end ruten mellem Paris og London. De britiske myndigheder mener imidlertid ikke, at sådanne oplysninger er nødvendige for at kunne foretage en vurdering af reglerne, da disse i sig selv er tvetydige og savner en rimelig begrundelse. Det hævdes f.eks., at der ikke er nogen grund til at særbehandle ruten Paris-London, der på nuværende tidspunkt er den eneste rute med en årlig belægning på over 3 mio. passagerer.
- Under alle omstændigheder får trafikfordelingsreglerne og den begrænsning af slots i Orly lufthavn, der blev indført ved dekretet af 6. oktober 1994, en samlet virkning, som er helt ude af proportioner.
- For luftfartsselskaber, der flyver fra lufthavnssystemer, betyder reglerne forskelsbehandling, fordi luftfart i Europa for det første drives på national basis, og for det andet fordi selskaberne får begrænset deres mulighed for at drive konsekutiv cabotage.
- Den påstand, at British Airways på nuværende tidspunkt er det eneste britiske luftfartsselskab, som kan foretage mere end fire daglige flyvninger på ruten Paris (Orly)-London bygger på, at kun de selskaber, hvis interesse i at flyve på denne rute er velkendt, er blevet taget i betragtning. I almindelighed favoriserer trafikfordelingsreglerne etablerede selskaber, som alle-

rede har et fast kundeunderlag på en given rute og dermed er bedre i stand til at benytte større fly.

- Endelig rejser de britiske myndigheder indvendinger mod ordlyden i artikel 7 i dekretet af 15. november 1994, som de finder er for generel og derfor giver vide muligheder for at forhindre luftfartsselskaberne i at flyve til og fra Orly med ikke nærmere angivne afsætningsmetoder som begrundelse. De britiske myndigheder henviser i denne forbindelse direkte til British Airways' ængstelse for, at denne bestemmelses formål er, og at dens vigtigste følge bliver, at British Airways datterselskab TAT European Airlines ikke længere kan bruge British Airways designatorkode.

Med brev af 24. januar 1995 besvarede de franske myndigheder Kommissionens anmodning om oplysninger af 22. december 1994. De hævdede for det første:

- At Orly lufthavn siden den 1. januar 1995 har været åben for flyvning på alle interne fællesskabsdestinationer, og at dette allerede har ført til oprettelse af nye ruter til Amsterdam, Bruxelles, Frankfurt og Wien.
 - At formålet med den trafikfordelingspolitik, der føres inden for det parisiske lufthavnssystem, på den ene side er at fremme udviklingen af lufthavnen Charles-de-Gaulle, som har mulighed for en betragtelig kapacitetsudvidelse, og på den anden at styre trafikudviklingen i Orly lufthavn, da der ikke er mulighed for at udvide denne lufthavn, som ligger i et tætbebygget byområde.
- De franske myndigheder anførte desuden følgende:
- Dekretet af 15. november 1994, som behandles i denne beslutning, og dekretet af 6. oktober 1994 om begrænsning af antallet af slots pr. time i Orly lufthavn supplerer hinandens formål. Dekretet af 6. oktober 1994 blev således vedtaget af miljøhensyn. Dekretet af 15. november 1994 fordeler på sin side trafikken for at udnytte Orly lufthavn og dens kapacitet bedst muligt inden for det parisiske lufthavnssystem, men også for at tage hensyn til miljøproblemerne. I forbindelse med at lufthavnen er blevet åbnet for al intern fællesskabstrafik, må det undgås, at antallet af flyvninger med små fly forøges, især i spidsbelastningsperioderne. Uden dekretet af 6. oktober 1994 ville dekretet af 15. november 1994 ikke være tilstrækkeligt til at begrænse trafikken på Orly. Uden dekretet af 15. november 1994 ville dekretet af 6. oktober 1994 ikke kunne sikre den bedst mulige udnyttelse af den parisiske infrastruktur, især ikke i Orly.

- Air UK's og British Midlands' flyveplaner er ikke blevet godkendt, fordi de omfattede mere end fire daglige flyvninger mellem Orly og det londonske lufthavnssystem med flytyper, hvis kapacitet var under 200 sæder.
- De minimale flystørrelser i artikel 5 i dekretet af 15. november 1994 er blevet fastsat på grundlag af belægningen på flyvninger mellem lufthavnssystemer i modsætning til flyvninger mellem de enkelte lufthavne på grund af de talrige interne fællesskabsflyvninger til og fra Orly, som ikke var kommet i gang endnu på dekretets offentliggørelsestidspunkt. For at sikre at grænserne i dekretet var rationelle, var det desuden nødvendigt, at minimumsstørrelsen byggede på belægningen på flyvningerne til og fra det parisiske lufthavnssystem. Endvidere betjenes nogle europæiske byer af et lufthavnssystem og andre af en enkelt lufthavn. Med den samme belægning ville kriteriet, der byggede på belægningen på ruterne mellem de enkelte lufthavne, begunstige flyvninger til byer med et lufthavnssystem, fordi minimumsstørrelsen på disse ruter ville blive mindre. Denne fremgangsmåde betyder, at flyvninger mellem byer med lufthavnssystem forskelsbehandles i forhold til flyvninger til byer uden, og den er derfor objektivt uberettiget. Desuden ville den bidrage betydeligt til overtrafikeringen af Orly, fordi den ville medføre en forøgelse af flyvningerne mellem Orly og det største lufthavnssystem i Fællesskabet (London) og således udelukke muligheden for at åbne nye forbindelser med andre lufthavne i Fællesskabet.
- Den revision, som er fastsat i artikel 5, stk. 3, i dekretet af 15. november 1994, kan først foretages, når trafikken på de nyetablerede ruter har stabiliseret sig, dvs. efter udløbet af to på hinanden følgende sommersæsoner. Først så kan det overvejes at fastsætte den minimale flystørrelse udelukkende på grundlag af belægningen på ruten mellem Orly og den pågældende anden lufthavn i Fællesskabet.
- De minimale flystørrelser, som er fastsat for spidsbelastningstidspunkterne i dekretet af 15. november 1994, bygger dels på erfaringerne, dels på en undersøgelse af luftruter i hele verden, som blev foretaget i marts 1994. På grundlag af denne undersøgelses konklusioner kan det lade sig gøre at beregne den gennemsnitlige flykapacitet for ruter med nogenlunde samme belægning. For ikke at pålægge luftfartsselskaberne overdrevent strenge begrænsninger blev det i dekretet af 15. november 1994 besluttet at fastsætte de minimale flystørrelser for spidsbelastningstidspunkterne under de gennemsnit, som blev beregnet i undersøgelsen.
- Artikel 7 i dekretet af 15. november 1994 gælder generelt. Den tager ikke specielt sigte på kodedeling,

men på enhver praksis, hvis formål er at omgå dekretet af 15. november 1994. Det kan være samarbejdsaftaler mellem luftfartsselskaber i form af koncessionering, kodedeling eller andre aftaler. Hidtil har Direction Général de L'Aviation Civile (DGAC) under det franske transportministerium kun benyttet bestemmelserne i artikel 7 én gang. TAT European Airlines meddelte DGAC, at det, efter at have haft to flyvninger mellem Orly og Heathrow under sin egen kode, havde til hensigt at foretage sine flyvninger under British Airways kode. Denne beslutning medførte, at der om fredagen var fem flyvninger under BA's kode med en flykapacitet i spidsbelastningsperioderne på under 200 sæder, hvorfor de franske myndigheder anmodede TAT European Airlines om yderligere oplysninger om deres flyvninger på ruten Orly-London. Det er ikke meningen at tage kodedelingen mellem British Airways og TAT European Airlines op til behandling, men derimod at sikre, at bestemmelserne i dekretet af 15. november 1994 anvendes uden forskelsbehandling over for selskaber og grupper af selskaber.

Endelig understreger de franske myndigheder, at de i den foreliggende sag har anvendt artikel 8 i forordning (EØF) nr. 2408/92 korrekt, idet samme forordnings artikel 9 henviser til enkelte lufthavne (ikke til lufthavnssystemer), som på kort sigt står over for alvorlige overbelastnings- eller miljøproblemer.

RETLIG VURDERING

IV

Kommissionens beføjelser, når det gælder nationale regler for fordeling af trafikken på de enkelte lufthavne i et lufthavnssystem, bygger på artikel 8, stk. 3, i forordning (EØF) nr. 2408/92, hvori det hedder:

•Efter anmodning fra en medlemsstat eller på eget initiativ undersøger Kommissionen anvendelsen af stk. 1 og 2 og træffer inden en måned efter modtagelsen af anmodningen efter høring af det i artikel 11 omhandlede udvalg beslutning om, hvorvidt medlemsstaten kan fortsætte med at anvende de foranstaltninger, der er truffet ...•

På baggrund af denne bestemmelse må skrivelsen af 5. december 1994 fra Det Forenede Kongeriges transportminister betragtes som en anmodning fra en medlemsstat. Kommissionen er derfor forpligtet til at behandle denne anmodning og træffe beslutning om, hvorvidt Frankrig

fortsat kan anvende artikel 4, 5 og 7 i dekretet af 15. november 1994. Da forordning (EØF) nr. 2408/92 siden 1. juli 1994 ⁽¹⁾ i kraft af Det Blandede EØS-udvalgs afgørelse nr. 7/94 ⁽²⁾ har været gældende for EØS-aftalens anvendelsesområde, må Kommissionens beslutning derfor også gælde alle EØS-medlemsstater.

V

I artikel 3, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 2408/92 fastslås den principielle frihed til at drive luftfart i Fællesskabet, idet det hedder følgende:

»Medmindre andet følger af denne forordning, tillader den (de) berørte medlemsstat(er) EF-luftfartsselskaber at udøve trafikrettigheder på ruter inden for Fællesskabet.«

I artikel 2, litra f), defineres begrebet »trafikrettighed«, som »et luftfartsselskabs ret til at transportere passagerer, fragt og/eller post i trafikflyvning mellem to EF-lufthavne«. På grundlag af denne definition mener Kommissionen, at artikel 3, stk. 1, generelt giver luftfartsselskaberne ret til at drive luftfart i hvilken som helst lufthavn inden for et lufthavnssystem i overensstemmelse med deres egne forretningsinteresser ⁽³⁾. Den frie markedsgang omfatter med andre ord retten til at vælge mellem de forskellige lufthavne i et lufthavnssystem. Denne ret er et væsentligt led i liberaliseringsprocessen, da lufthavnene i et lufthavnssystem i de fleste tilfælde ikke har den samme økonomiske tiltrækning for luftfartsselskaberne.

Medlemsstaterne kan imidlertid begrænse denne frihed i medfør af forordning (EØF) nr. 2408/92, artikel 8, stk. 1, hvori det hedder:

»Denne forordning berører ikke en medlemsstats ret til at fastlægge fordelingen af trafikken på de enkelte lufthavne inden for et lufthavnssystem, når det sker uden forskelsbehandling på grundlag af luftfartsselskabets nationalitet eller identitet.«

Som Kommissionen allerede har givet udtryk for i beslutning 94/290/EF i sagen TAT-Paris(Orly)-London er det, helt bortset fra det udtrykkeligt nævnte forbud mod enhver form for forskelsbehandling i artikel 8, stk. 1, dens opfattelse, at alle restriktioner, som vedtages under henvisning til denne bestemmelse, skal opfylde det principielle krav om generel frihed til at levere tjenesteydelser, således

som det fremgår af Domstolens retspraksis ⁽⁴⁾. Domstolen påpegede således i sagen Parlamentet mod Rådet ⁽⁵⁾, at de forpligtelser, der ifølge traktatens artikel 75, stk. 1, litra a) og b), påhviler Rådet, omfatter indførelse af friheden til at levere tjenesteydelser på transportområdet, og at denne forpligtelses omfang defineres klart af traktaten selv. Ifølge Domstolen har Rådet ingen skønsmæssige beføjelser på dette område, da det ønskede resultat allerede er fastlagt i traktatens artikel 59, 60, 61 og 75, stk. 1, litra a) og b). Kun de nærmere regler for, hvorledes dette resultat skal opnås, kan give anledning til udøvelse af et vist skøn.

Inden for lufttransport må samme ræsonnement følges. Traktatens artikel 7 A pålægger Fællesskabet at vedtage foranstaltninger med henblik på gradvis oprettelse af det indre marked i løbet af perioden indtil den 31. december 1992, og den henviser direkte til artikel 84. Artikel 84, stk. 2, henviser på sin side direkte til procedurebestemmelserne i artikel 75. Retten til frit at levere lufttransporttjenester inden for Fællesskabet blev etableret inden for rammerne af den fælles transportpolitik den 23. juli 1992 med vedtagelsen af den tredje luftfartspakke, som har været i kraft siden den 1. januar 1993. Forordning (EØF) nr. 2408/92 er denne pakkes centrale led og betyder, som det fremgår af dens 19. betragtning, en fuldstændig harmonisering af alle spørgsmål vedrørende markedsgang for godkendte luftfartsselskaber i Fællesskabet. Med forordningens vedtagelse fastsatte Rådet under henvisning til artikel 84, stk. 2, de nærmere regler for anvendelse af principperne i traktatens artikel 59 og 62. Når bestemmelserne i forordning (EØF) nr. 2408/92 skal fortolkes ⁽⁶⁾, er det for fremtiden derfor nødvendigt at henvise direkte til disse principper, som Kommissionen i øvrigt har gennemgået i en meddelelse ⁽⁷⁾.

Principperne for den frie ret til at levere tjenesteydelser omfatter mere end forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet. Selv når nationale foranstaltninger, som begrænser denne ret, gælder uden forskel både for hjemlige tjenesteydelsesleverandører og tjenesteydelsesleverandører fra andre medlemsstater, kan de alligevel ikke accepteres, medmindre de kan begrundes med tvungne almenne hensyn, eller medmindre det samme resultat ikke kan opnås ved hjælp af mindre indgribende

⁽¹⁾ EFT nr. C 208 af 28. 7. 1994, s. 7.

⁽²⁾ EFT nr. L 160 af 28. 6. 1994, s. 1.

⁽³⁾ Se Kommissionens beslutning 93/347/EØF af 28. maj 1993 i sagen Viva Air, EFT nr. L 140 af 11. 6. 1993, s. 54-55.

⁽⁴⁾ Domstolens domme af 25. juli 1991 i sag C-288/89, Mediawet, Sml. 1991, s. 4007 og C-76/90, Säger mod Dennemeyer, Sml. 1991, s. 4221.

⁽⁵⁾ Domstolens dom af 12. maj 1985, sag 13/83, Parlamentet mod Rådet, Sml. 1985, s. 1513; se også Domstolens domme af 13. december 1985, sag C-49/89, Corsica Ferries Frankrig mod Direction générale des douanes, Sml. 1989, s. 4441 og af 5. oktober 1994, sag C-381/93, Kommissionen mod Frankrig, Sml. 1994, s. I-5545.

⁽⁶⁾ Det må også understreges, at lufttransport ligesom alle andre transportformer er underkastet traktatens almindelige bestemmelser; se Domstolens domme af 4. april 1974, sag 167/76, Kommissionen mod Frankrig, Sml. 1974, s. 359 og af 30. april 1986, forenede sager 209-213/84, Ministère public mod Asjes, Sml. 1986, s. 1425.

⁽⁷⁾ EFT nr. C 334 af 9. 12. 1993, s. 3.

regler (proportionalitetsprincippet). Det indebærer, som Kommissionen allerede har påpeget i sagerne Viva Air og TAT-Paris(Orly)-London, at foranstaltningerne er gennemsigtige, objektive og konstante i et bestemt tidsrum.

Det bør bemærkes, at principperne for retten til frit at levere transporttjenester i Fællesskabet, da forordning (EØF) nr. 2408/92 er trådt i kraft inden for EØS-aftalens rammer, også gælder i de tilfælde, som omfattes af EØS-aftalen. I aftalens artikel 6 hedder det udtrykkeligt, at aftalens bestemmelser, med forbehold af fremtidig udvikling i retspraksis, i det omfang de indholdsmæssigt er identiske med tilsvarende regler i EF-traktaten, skal fortolkes i overensstemmelse med de relevante afgørelser, der er truffet af Domstolen forud for aftalens underskrivelsestidspunkt. Der skal i den foreliggende sammenhæng henvises til EØS-aftalens artikel 36, som afspejler EF-traktatens artikel 59.

Artikel 4, 5 og 7 i det franske dekret af 15. november 1994 skal derfor undersøges i lyset af de principper, som er blevet gennemgået ovenfor.

VI

Den ordning for fordeling af trafikken på det parisiske lufthavnssystem, som fremgår af artikel 3, 4 og 5 i dekretet af 15. november 1994, kan i korthed gengives således: luftfart inden for EØS kan, uanset om der er tale om indenrigsflyvning eller international flyvning, drives fra lufthavnene Charles-de-Gaulle og Orly (men, med nogle få begrænsede undtagelser, som er fastsat i andre af dekretets bestemmelser, ikke fra lufthavnen Le Bourget). Adgangen til lufthavnen Charles-de-Gaulle er ikke underkastet restriktioner. Derimod må hvert luftfartsselskab kun foretage fire daglige flyvninger mellem Orly og en anden lufthavn i et EØS-land på egne forretningsmæssige vilkår (herunder valg af den flytype, det ønsker at benytte). Begrænsningen af flyvninger gælder imidlertid ikke, hvis selskabet i spidsbelastningsperioderne foretager sine flyvninger med fly af en vis minimumsstørrelse. I så fald kan det foretage et ubegrænset antal daglige flyvninger (i eller uden for spidsbelastningsperioderne) på ruten til og fra Orly.

Det Forenede Kongeriges myndigheder har anført flere argumenter mod nævnte fordelingsregler.

Anvendelsen af artikel 8, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 2408/92

For det første bestrider Det Forenede Kongeriges myndigheder, at en sådan foranstaltning kan vedtages på grundlag af artikel 8, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 2408/92, da den ikke fastsætter en egentlig trafikfordeling

mellem de parisiske lufthavne, men blot begrænser adgangen til Orly lufthavn.

Dette argument kan ikke antages. Artikel 8, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 2408/92 tillader medlemsstaterne at fordele trafikken mellem de enkelte lufthavne i et lufthavnssystem og anerkender således i princippet lovligheden af en aktiv lufthavnsplanlægning, som er i overensstemmelse med fællesskabsrettens almindelige principper. En sådan lufthavnsplanlægning kan omfatte en lang række særlige forhold, som ifølge myndighederne bør prioriteres. Det er klart, at de konkrete foranstaltninger, der træffes for at gennemføre lufthavnsplanlægningen, kan være forskellige fra det ene lufthavnssystem til det andet som følge af de valgte prioriteringer og det pågældende lufthavnssystems særlige forhold. Alle disse gennemførelsesforanstaltninger vil, hvis de skal være effektive, i nogen grad begrænse adgangen til systemets enkelte lufthavne.

Det ville stride mod disse hensyn, hvis artikel 8, stk. 1's anvendelsesområde blev fastsat således, at muligheden for at føre en bestemt lufthavnspolitik for et givet lufthavnssystem på forhånd var udelukket. F.eks. er det fuldt lovligt, at en medlemsstat ønsker at fremme udviklingen af en bestemt lufthavn i lufthavnssystemet på bekostning af de øvrige. Begrænsning af adgangen til disse lufthavne kan i så fald være et rimeligt middel til at nå dette mål. Det er derfor Kommissionens opfattelse, at artikel 8, stk. 1's anvendelsesområde ikke kan begrænses til ordninger, der fordele forskellige typer luftfart mellem lufthavnene i et lufthavnssystem efter et gensidigt udelukkelsesprincip.

Kommissionen mener derfor, at ordningen i det franske dekret af 15. november 1994 er en ordning for fordeling af trafikken mellem lufthavnene i et lufthavnssystem i den betydning, som anvendes i forordning (EØF) nr. 2408/92, artikel 8, stk. 1.

Det principielle forbud mod forskelsbehandling og proportionalitetsprincippet

For det andet gør Det Forenede Kongerige gældende, at bestemmelserne i artikel 4 og 5 i dekretet af 15. november 1994 betyder indirekte forskelsbehandling af luftfartsselskaber, der driver luftfart fra lufthavnssystemer, især britiske luftfartsselskaber med hjemsted i en af det londonske lufthavnssystems lufthavne, og af små luftfartsselskaber og potentielt nyttilkomne, der ikke har let ved at disponere over luftfartøjer af den størrelse, der ifølge dekretets artikel 5 kræves for at kunne foretage yderligere flyvninger.

Kommissionen mener, at bestemmelserne i dekretets artikel 4 hverken indebærer direkte eller indirekte forskelsbehandling, hverken på grundlag af luftfartsselskabernes nationalitet eller identitet, når de anvendes på samme måde over for alle luftfartsselskaber.

Det bør i forbindelse med dekretets artikel 5 huskes, at minimumsstørrelsen på de fly, der skal benyttes, hvis luftfartsselskabet ønsker at foretage mere end fire flyvninger, er afpasset efter den årlige belægning på den pågældende rute. En sådan afpasning er ikke nogen direkte forskelsbehandling på grundlag af luftfartsselskabets nationalitet eller identitet.

Det principielle forbud mod forskelsbehandling omfatter imidlertid også foranstaltninger, der ikke udtrykkeligt eller direkte skelner på grundlag af luftfartsselskabernes nationalitet eller identitet, men i praksis alligevel virker som forskelsbehandling, selv om det sker indirekte⁽¹⁾. Det må således afgøres, om der er grundlag for at slutte, at anvendelse af dekretets artikel 5 vil føre til en sådan forskelsbehandling. De britiske myndigheder har på dette punkt understøttet deres klage med yderligere oplysninger for at påvise, at der foreligger forskelsbehandling til fordel for franske luftfartsselskaber, især Air France-gruppen, og til skade for de britiske selskaber, dog undtagen British Airways. Kommissionen er af følgende grunde ikke overbevist om disse oplysningers gyldighed:

— I modsætning til hvad de britiske myndigheder hævder, er andre britiske selskaber end BA i besiddelse af fly, der kan opfylde dekretets krav om 200 sæder — f.eks. Virgin Atlantic, Monarch og Air Britannia.

— De britiske myndigheder har kun taget hensyn til de franske og britiske selskabers luftflåder og har således udelukket luftflåder, der tilhører selskaber fra andre EØS-medlemsstater. Mange selskaber fra disse lande er imidlertid i stand til at drive luftfart på ruten Orly-London.

Når man desuden tager hensyn til de respektive luftflåders sammensætning og de muligheder, alle Fællesskabets luftfartsselskaber har for at flyve til og fra Orly, samt til de oplysninger, der er fremkommet i sagen, tvivler Kommissionen stærkt på, at anvendelsen af artikel 5 i dekretet af 15. november 1994 kan føre til nogen form for forskelsbehandling til fordel for bestemte franske luftfartsselskaber eller franske luftfartsselskaber i almindelighed. Kommissionen indrømmer dog, at dekretets regler stiller luftfart fra en lufthavn, der tilhører et lufthavnssystem, ringere end luftfart fra en hvilken som helst anden lufthavn. Forskellen skyldes, at størrelsen på de fly, der skal

benyttes på spidsbelastningstidspunkterne, hvis selskabet ønsker at foretage mere end fire flyvninger, fastsættes i forhold til den årlige belægning på flyvningerne mellem Paris og hele lufthavnssystemet. Begrebet lufthavnssystem er imidlertid udtrykkeligt defineret i forordning (EØF) nr. 2408/92. Desuden findes der sådanne systemer i syv forskellige EØS-medlemsstater (herunder Norge), og der er generelt adgang til dem for alle luftfartsselskaber i EØS.

Når det gælder forskelsbehandling på grundlag af luftfartsselskabets identitet, er der intet i de oplysninger, Kommissionen har fået, som tyder på, at dekretets artikel 5 kan føre til denne type forskelsbehandling, sådan som den er blevet defineret i Kommissionens beslutning 94/291/EF, TAT-Paris(Orly)-Marseille og Paris(Orly)-Toulouse⁽²⁾.

Det er derfor Kommissionens opfattelse, at artikel 5 ikke er i strid med forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af luftfartsselskabernes nationalitet eller identitet.

Det må dernæst undersøges, om bestemmelserne i dekretets artikel 4 og 5 også opfylder de principper for fri ret til levering af tjenesteydelser, som er blevet beskrevet i afsnit V. enhver indskrænkning af den fri ret til at levere tjenesteydelser skal være begrundet i tvingende almene hensyn og stå i et rimeligt forhold til det mål, som søges nået.

Her skal det først bemærkes, at disse bestemmelser begrænser adgangen til Orly, for så vidt som hvert selskab ved mere end fire flyvninger pr. rute skal benytte fly af en bestemt minimumsstørrelse i spidsbelastningsperioderne. Bestemmelserne pålægger således ikke nogen absolut begrænsning med hensyn til det maksimale antal flyvninger eller størrelsen på det benyttede luftfartøj. Alligevel kan de påvirke luftfartsselskabernes mulighed for at foretage et ubegrænset antal flyvninger til og fra Orly i overensstemmelse med deres egne forretningsinteresser og derved skabe hindringer for den fri markedsadgang, som er blevet indført ved forordning (EØF) nr. 2408/92. I betragtning af lufthavnens størrelse og dens betydning som centrum for trafikken på Paris og knudepunkt for indenrigsnettet⁽³⁾ må denne hindring for markedsadgangen anses for betragtelig.

Som svar på Kommissionens anmodning af 22. december 1994 om yderligere oplysninger forklarede de franske myndigheder dekretet og begrundede restriktionerne i

⁽¹⁾ Se Kommissionens beslutning 94/290/EF i sagen TAT — Paris(Orly)-London (EFT nr. L 127 af 19. 5. 1994, s. 28) og 94/291/EF i sagen TAT — Paris(Orly)-Marseille og Paris(Orly)-Toulouse (EFT nr. L 127 af 19. 5. 1994, s. 35).

⁽²⁾ EFT nr. L 127 af 19. 5. 1994, s. 35.

⁽³⁾ Se beslutning 94/290/EF af 27. april 1994 i sag TAT-Paris(Orly)-London, EFT nr. L 127 af 19. 5. 1994, s. 30.

artikel 4 og 5 ved at henvise til den overordnede luft-havns politik for Paris-regionen, hvori der bl.a. tages hensyn til miljøbeskyttelse og overtrafikeringsproblemer i Orly. De påstod især, at begrænsningerne har til formål at udnytte Orly's begrænsede kapacitet mest muligt og dirigere den overskydende trafik til lufthavnen Charles-de-Gaulle, der har betydelig ekstra kapacitet og store muligheder for udvidelse. Desuden skulle begrænsningerne ifølge de franske myndigheder føre til en bedre styring af den øgede trafik, der opstod ved, at denne lufthavn blev åbnet for al luftfart inden for Fællesskabet.

Kommissionen har allerede i sin beslutning i sagen TAT-Paris(Orly)-London⁽¹⁾ påvist, at en aktiv lufthavns politik som den her beskrevet kan være et tvingende alment hensyn, der kan begrunde indførelsen af trafikfordelingsregler i henhold til forordning (EØF) nr. 2408/92, artikel 8, stk. 1. At disse bestemmelser i det hele taget eksisterer, viser klart, hvad Rådet har haft til hensigt. Oplysningerne fra de franske og britiske myndigheder i denne sag bekræfter desuden, at de praktiske begrænsninger, som anvendelse af dekretets artikel 4 og 5 fører med sig, kan bidrage til opfyldelse af denne lufthavns politik's formål. Ved at afholde de enkelte luftfartsselskaber fra at foretage mere end fire flyvninger på en bestemt rute til og fra Orly hindrer begrænsningerne, at luftfarten koncentrerer sig i Orly, og er samtidig en tilskyndelse til at benytte slots på andre destinationer. Endvidere bygger foranstaltningen på den ene side på objektive kriterier (antal flyvninger, flystørrelse).

Da bestemmelserne i dekretets artikel 4 og 5 imidlertid udelukkende gælder flyvninger til og fra Orly lufthavn, kan den årlige belægning på en bestemt rute kun benyttes som grundlag for fastsættelse af flystørrelsen i artikel 5, hvis den defineres som det samlede antal passagerer, der rejser mellem Orly og en hvilken som helst anden lufthavn i EØS. Belægningen kan i dette tilfælde især ikke defineres i forhold til det samlede parisiske lufthavns system eller til det lufthavns system, den anden lufthavn indgår i, fordi der så er fare for, at adgangsbegrænsningerne i nogle tilfælde kommer ud af proportioner, når artikel 5 anvendes i praksis.

Dette forklares bedst ved at sammenligne situationen i to forskellige lufthavne, der begge beflyves både fra Orly og Charles-de-Gaulle. Medens den samlede belægning på ruterne mellem de to første lufthavne og det parisiske lufthavns system kan være den samme, kan der være betydelig forskel på belægningen på flyvningerne til Orly på den ene side og på dem til Charles-de-Gaulle på den anden. Skønt belægningen på en af ruterne til og fra Orly

måske kun udgør en brøkdel af belægning på en anden, ville begge ruter falde inden for den samme flystørrelses kategori i henhold til dekretets artikel 5. Et luftfartsselskab, der vil drive en ny eller svagt belagt rute mellem en EØS-lufthavn og Orly, kan derfor risikere at skulle bruge et stort fly, hvis kapacitet ikke står i forhold til rutens faktiske belægning, udelukkende fordi der er betydelig belægning på flyvningerne mellem den pågældende lufthavn og Charles-de-Gaulle.

Oplysningerne fra de britiske myndigheder om ruten Paris(Orly)-London bekræfter, at risikoen bliver større, når lufthavnen i rutens anden ende indgår i et lufthavns system, fordi belægningen i så fald defineres i forhold til dette lufthavns system. Anvendelse af dekretets artikel 5 på denne rute medfører derfor en uforholdsmæssig begrænsning af afgangene fra Gatwick og Stansted og fører i sidste instans til en trafikfordeling inden for det londonske lufthavns system. En sådan trafikfordeling kan imidlertid ikke være et legitimt formål med de franske myndigheders lufthavns politik for Paris.

Artikel 5, stk. 2, kan derfor ikke i sin nuværende form anses for at stå i et rimeligt forhold til de mål, som søges nået. Bestemmelserne skal ændres, så den minimale flystørrelse for fremtiden fastsættes i forhold til den årlige belægning på ruterne mellem Orly og hver enkelt anden lufthavn i EØS. Hvad det øvrige angår, indeholder dekretets artikel 5, stk. 3, en bestemmelse om, at de nuværende regler skal revideres i overensstemmelse med den faktiske trafikmængde. Som svar på Kommissionens anmodning af 22. december 1994 om oplysninger begrundede de franske myndigheder denne fremtidige revision med, at der ikke på nuværende tidspunkt findes trafikdata for et stort antal ruter til og fra Orly, som kan beflyves for første gang i henhold til dekretet af 15. november 1994. Kommissionen kan acceptere denne begrundelse i nærværende sag og har derfor ikke noget at indvende, hvis de franske myndigheder ønsker at beholde hele det parisiske lufthavns system som reference i et begrænset tidsrum, indtil de data, der kræves til revision af denne reference, foreligger. Det begrænsede tidsrum må imidlertid ikke strække sig ud over et enkelt kalenderår, hvad der efter Kommissionens opfattelse kan betragtes som fuldt tilstrækkeligt til dataindsamlingen.

Foretages der en sådan ændring af definitionen af de ruter, der skal benyttes som grundlag for bestemmelse af belægningen i forbindelse med dekretets artikel 5, mener Kommissionen, at de begrænsninger, der pålægges af dekretets artikel 4 og 5, ikke står i misforhold til de mål, de franske myndigheder søger at nå. I det foreliggende tilfælde er begrænsningerne udformet således, at de ikke, i hvert fald i princippet, forhindrer noget luftfartsselskab i at opbygge en forretningsmæssigt bæredygtig rute-flyvning på Orly lufthavn.

⁽¹⁾ EFT nr. L 127 af 19. 5. 1994, s. 30.

Ved at tillade at luftfartsselskaberne kan foretage fire flyvninger pr. rute uden yderligere begrænsninger, sikrer dekretets artikel 4, at selv nye selskaber kan oprette flyvninger til og fra Orly i konkurrence med de etablerede selskaber. Muligheden for at foretage fire flyvninger tur-retur er allerede tilstrækkelig til at sikre bæredygtig luftfart på de fleste interne fællesskabsruter til og fra Orly. Af de 13 interne fællesskabsruter til og fra Paris (fortrinsvis Charles-de-Gaulle lufthavn) med en årlig belægning på mellem 250 000 og en million passagerer, drives de syv med højst fire daglige flyvninger af de selskaber, som er inde på markedet. På de øvrige seks foretages de fem til seks daglige flyvninger med ruten Paris-Bruxelles, der er et særtilfælde, som eneste undtagelse. På alle disse 13 ruter benytter selskaberne fly med over 100 sæder og opfylder således artikel 5's betingelser for at kunne tilbyde yderligere flyvninger, selv om denne flystørrelse ikke kræves ifølge bestemmelserne, men er valgt af selskaberne selv. Det bør også bemærkes, at ruten mellem London (Heathrow) og Orly lufthavn er den eneste internationale forbindelse, som har mulighed for at nå op over en årlig belægning på en million passagerer og dermed for at skulle benytte fly med mere end 140 sæder i spidsbelastningsperioderne. Dertil kommer, at de eneste franske indenrigsruter, som har mere end fem daglige flyvninger, er de seks ruter, hvis årlige belægning er på eller over en million passagerer. Endelig finder Kommissionen, at de ruter, der kunne have behov for yderligere flyvninger, kun udgør et lille antal, og at deres årlige belægning er over 500 000 passagerer, hvorfor det ikke forekommer uberettiget at forlange fly af minimumsstørrelse i spidsbelastningsperioderne.

På baggrund af den ændring, som skal foretages af definitionen af den rute, der skal benyttes som grundlag for bestemmelse af belægningen, må det huskes, at de praktiske virkninger af bestemmelserne i artikel 5 om minimal flystørrelse på spidsbelastningstidspunkterne er små eller endda forsvindende. Ingen intern fællesskabsrute til eller fra Orly overskrider på nuværende tidspunkt grænsen 3 mio. passagerer om året. Kun syv ruter (London (Heathrow), Nice, Marseille, Toulouse, Bordeaux, Montpellier og Strasbourg) overskrider eller kan komme til at overskride grænsen på 1 mio. passagerer om året. Med en tolerancemargen på 5 % fastsættes den minimale flystørrelse, der kræves ifølge artikel 5, til 133 sæder. Næsten alle de luftfartsselskaber, som flyver eller ønsker at flyve på disse seks ruter, er i besiddelse af fly med en kapacitet på mindst 133 sæder. Hvad angår de ruter, hvor passagerantallet er over 250 000 om året, er belægningen allerede tilstrækkelig stor til, at der kræves brug af jetmaskiner, og de fleste af de små jetmaskiner på markedet har en kapacitet på over 95 sæder (A319, Fokker 100).

Med hensyn til det franske dekrets følger for de små selskaber, bør det huskes, at selskabets størrelse ikke

nødvendigt har noget med størrelsen på dets fly at gøre. Nogle af de små selskaber har faktisk store fly, og nogle af de større selskaber er kun i besiddelse af små og mellemstore fly. Desuden har luftfartsselskaberne i Fællesskabet, selv de mindre af dem, ifølge Rådets forordning (EØF) nr. 2407/92⁽¹⁾ mulighed for at lease og derved i løbet af kort tid skaffe sig fly, som opfylder størrelseskriterierne i artikel 5. På den anden side står de store luftfartsselskaber, selv om de råder over fly i alle størrelseskategorier, over for en begrænsning i driften af deres luftflåde, der hindrer dem i at drive en given rute med et fly, der opfylder de samme kriterier. Det er ikke blevet påvist, at den pågældende foranstaltning pålægger de små selskaber større begrænsninger end de store, eller at forskellen på disse begrænsninger i forhold til selskabernes størrelse står i misforhold til det formål, som søges opnået.

Endelig fastsættes den minimale flystørrelse i artikel 5 i forhold til fem forskellige rute kategorier, og den fleksibilitet, de to sidste stykker i artikel 5 er udtryk for, synes derfor at sikre et rimeligt og afbalanceret forhold mellem flystørrelse og belægning og forhindrer således, at bestemmelsens praktiske anvendelse får urimelige virkninger.

Anvendelse af artikel 9 i forordning (EØF) nr. 2408/92

For det tredje hævder de britiske myndigheder, at begrænsningerne i artikel 4 og 5 i dekretet af 15. november 1994 ikke kan begrundes med henvisning til miljø- eller kapacitetsproblemer i Orly lufthavn, og at sådanne problemer under alle omstændigheder kun kan behandles, hvis proceduren i forordning (EØF) nr. 2408/92, artikel 9, overholdes.

Som allerede påvist opfylder dekretets artikel 5 ikke proportionalitetsprincippet, når det gælder fastsættelse af den flystørrelse, som i spidsbelastningsperioderne skal benyttes på ruter til og fra andre lufthavnssystemer. Derimod er alle de øvrige elementer i artikel 4 og 5 rimeligt afpassede midler, hvormed de franske myndigheder kan udføre den aktive lufthavnspolitik, de har fastlagt for det parisiske lufthavnssystem. Denne politik alene er et legitimt formål for de trafikfordelingsregler, som dekretet fastsætter, og som bygger på artikel 8, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 2408/92. Kommissionen finder derfor, at

⁽¹⁾ EFT nr. L 240 af 24. 8. 1992, s. 1.

dekretet har kunnet vedtages alene på grundlag af disse bestemmelser.

Under disse omstændigheder er det ikke nødvendigt at undersøge, om de pågældende elementer også kan begrundes med andre formål som miljøbeskyttelse eller kapacitetshensyn. Der er navnlig ikke grund til at udstrække undersøgelsen til at omfatte det franske dekret af 6. oktober 1994 om fastlæggelse af det maksimale antal slots i Orly lufthavn. Som det allerede fremgår af Viva Air-sagen, mener Kommissionen, at der ikke er nogen juridisk forbindelse mellem fordelingen af slots i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 95/93⁽¹⁾ og tildeling af trafikrettigheder på grundlag af forordning (EØF) nr. 2408/92⁽²⁾. De overvejelser, som er fremført her, har ingen indflydelse på vurderingen af nævnte dekrets lovlighed.

Det bør endvidere huskes, at artikel 4 og 5 i dekretet af 15. november 1994 kun begrænser adgangen til Orly lufthavn. Al anden luftfartsvirksomhed, der omfattes af den tredje luftfartspakke, kan fortsat udøves uden begrænsninger i Charles-de-Gaulle. Dekretet begrænser med andre ord hverken retligt eller i praksis adgangen til det samlede parisiske lufthavnssystem. Selv om dekretets formål derfor udelukkende skulle være at løse overtrafikerings- eller miljøproblemer, mener Kommissionen alligevel, at det fuldt lovligt kunne vedtages alene på grundlag af artikel 8, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 2408/92, og at de franske myndigheder ikke var forpligtede til at følge proceduren i samme forordnings artikel 9.

Konklusion

Kommissionen konkluderer, at artikel 4 og 5 i dekretet af 15. november 1994 er forenelige med kravene i Fællesskabets lovgivning, hvis den minimale flystørrelse i forbindelse med anvendelse af artikel 5 for fremtiden fastsættes i forhold til den årlige belægning på de enkelte ruter mellem Orly og hver enkelt anden lufthavn i EØS.

VII

Endelig skal Kommissionen efter Det Forenede Kongeriges anmodning undersøge artikel 7 i dekretet af 15. november 1994, som pålægger de luftfartsselskaber, der ønsker at drive luftfart i en af det parisiske

lufthavnssystem lufthavne, at give de franske myndigheder en række bestemte oplysninger.

Ifølge artikel 7 skal oplysningerne fra luftfartsselskaberne sætte de kompetente nationale myndigheder i stand til at kontrollere, om dekretets forskrifter overholdes, og især til at påse, at flyvningernes afsætningsbetingelser ikke påvirker anvendelsen af artikel 4, 5 og 6. Myndighederne skal med andre ord have de oplysninger, som er nødvendige for at kunne håndhæve trafikfordelingsreglerne effektivt og for at kunne forhindre, at de omgås eller misbruges. Denne fortolkning af bestemmelsen bekræftes af de bemærkninger, de franske myndigheder har sendt Kommissionen som svar på dens anmodning om oplysninger af 22. december 1994.

Ønsket om at forhindre omgåelse eller misbrug af nationale forskrifter, som er blevet lovligt vedtaget på grundlag af en af sikkerhedsklausulerne i forordning (EØF) nr. 2408/92, kan ifølge fællesskabsretten generelt betragtes som et legitimt formål. Artikel 7 er derfor i overensstemmelse med fællesskabsrettens krav, for så vidt som de egentlige trafikfordelingsregler i dekretet af 15. november 1994 er i overensstemmelse med forordning (EØF) nr. 2408/92, artikel 8, stk. 1.

For så vidt angår Det Forenede Kongeriges bekymringer, vil Kommissionen imidlertid gerne understrege, at den ikke mener, at fælles afsætning af luftfartstjenester i sig selv udgør omgåelse eller misbrug af de essentielle regler, navnlig flyvebegrænsningen i artikel 4. Det bør her tages i betragtning, at præsentation og afsætning af luftfartstjenester uanset deres form omfattes af den principielle ret til fri markedsadgang, som blev indført ved forordning (EØF) nr. 2408/92. Der kræves derfor i hvert enkelt tilfælde bevis for, at et givet samarbejde mellem luftfartsselskaber er blevet oprettet for at omgå gældende regler og derfor kan medføre afslag på trafikrettigheder. Kommissionen forventer, at de franske myndigheder tager hensyn til disse betragtninger, når de anvender den pågældende bestemmelse.

VIII

På grundlag af alle de her fremsatte overvejelser konkluderer Kommissionen, at artikel 4, 5 og 7 i det franske dekret af 15. november 1994, med den enkelte undtagelse, som fremgår af afsnit IV, er forenelige med fællesskabsretten. Der gives derfor tilladelse til, at disse regler fortsat kan anvendes, forudsat den minimale flystørrelse i forbindelse med anvendelsen af artikel 5 for fremtiden fastsættes i forhold til den årlige belægning på de enkelte ruter mellem Orly og hver enkelt anden lufthavn i EØS.

⁽¹⁾ EFT nr. L 14 af 22. 1. 1993, s. 1.

⁽²⁾ EFT nr. L 240 af 24. 8. 1992, s. 8.

Kommissionen mener endvidere, at der må fastsættes en frist for revisionen af artikel 5, men denne revision er til gengæld afhængig af, at de nødvendige trafikdata foreligger. Med de forhåndenværende data kan der ganske vist foretages visse umiddelbare ændringer, men, som det fremgår af afsnit VI, kan der først foretages en fuldstændig revision, når der foreligger data for alle de enkelte ruter til og fra Orly. Det er imidlertid hverken hensigtsmæssigt eller nødvendigt at forlange, at de franske myndigheder ændrer de nuværende regler i flere omgange, efterhånden som de nødvendige trafikdata foreligger. En sådan flertinsrevision ville berøve reglerne enhver kontinuitet og få en uheldig virkning på luftfartsselskabernes muligheder for at planlægge deres drift med rimelig sikkerhed. Kommissionen mener derfor, at det er tilstrækkeligt at forlange, at de nødvendige ændringer af reglerne foretages senest fire uger før sommerplanssæsonen 1996 indledes —

VEDTAGET FØLGENDE BESLUTNING :

Artikel 1

Frankrig kan fortsat anvende artikel 4, 5 og 7 i dekretet af 15. november 1994 om fordeling af den interne fælles-

skabstrafik på det parisiske lufthavnssystem, forudsat den minimale flystørrelse i forbindelse med anvendelse af artikel 5 for fremtiden fastsættes i forhold til den årlige belægning på de enkelte ruter mellem Orly og hver enkelt anden lufthavn i EØS.

Frankrig foretager de nødvendige ændringer af artikel 5 i dekretet af 15. november 1994 senest fire uger før sommerplanssæsonen 1996 indledes.

Artikel 2

Denne beslutning er rettet til Den Franske Republik. Den meddeles Rådet for Den Europæiske Union, Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområdes medlemsstater og EFTA-Tilsynsmyndighed.

Udfærdiget i Bruxelles, den 14. marts 1995.

På Kommissionens vegne

Neil KINNOCK

Medlem af Kommissionen