

DÉCISIONS

DÉCISION D'EXÉCUTION (UE) 2019/1585 DE LA COMMISSION

du 24 septembre 2019

relative à l'établissement de règles de répartition du trafic conformément à l'article 19 du règlement (CE) n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil pour les aéroports d'Amsterdam Schiphol et d'Amsterdam Lelystad

[notifiée sous le numéro C(2019) 6816]

(Le texte en langue néerlandaise est le seul faisant foi.)

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

vu le règlement (CE) n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté ⁽¹⁾, et notamment son article 19, paragraphe 3,

après consultation du comité visé à l'article 25, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1008/2008,

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

- (1) À la suite d'une notification antérieure, retirée ultérieurement ⁽²⁾, les autorités néerlandaises ont informé la Commission, par courrier électronique du 25 mars 2019 ⁽³⁾, conformément à l'article 19, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1008/2008, de leur intention d'établir certaines règles de répartition du trafic pour les aéroports d'Amsterdam Schiphol et d'Amsterdam Lelystad (ci-après, respectivement, «l'aéroport de Schiphol» ou «Schiphol» ou «l'aéroport de Lelystad» ou «Lelystad») en adoptant le projet de décret ministériel et le projet d'arrêté d'exécution du ministre des infrastructures et de la gestion de l'eau. Par courrier électronique du 29 mars 2019 ⁽⁴⁾, les autorités néerlandaises ont présenté une version modifiée du projet de décret ministériel et du projet d'arrêté d'exécution du ministre des infrastructures et de la gestion de l'eau ⁽⁵⁾, ainsi que les autres éléments déjà mentionnés dans la notification du 25 mars 2019.
- (2) Les informations présentées dans ce cadre par les autorités néerlandaises s'accompagnaient de quatre études en annexe: 1) Demande de capacité à Schiphol en 2023; 2) Demande de capacité à Schiphol en 2030; 3) Marché secondaire à Schiphol ⁽⁶⁾ et 4) Opérations de répartition des compagnies aériennes.
- (3) La Commission a publié un résumé des règles de répartition du trafic prévues au *Journal officiel de l'Union européenne* du 12 avril 2019 ⁽⁷⁾ et a invité les parties intéressées à présenter leurs observations.
- (4) Par courriers du 3 juillet 2019 ⁽⁸⁾ et du 11 juillet 2019 ⁽⁹⁾, les autorités néerlandaises ont présenté une modification de la notification, destinée à prendre en considération les questions soulevées par les services de la Commission. Par ce même courrier du 11 juillet 2019, ainsi que par courrier électronique du 16 juillet 2019 ⁽¹⁰⁾, les autorités néerlandaises ont communiqué d'autres éléments factuels pertinents pour la notification, concernant l'accessibilité des aéroports, ainsi que les intentions de ces autorités concernant le calendrier que suivrait l'aéroport de Lelystad pour s'ouvrir aux activités commerciales.

⁽¹⁾ JO L 293 du 31.10.2008, p. 3.

⁽²⁾ Le 12 juillet 2018, les autorités néerlandaises ont notifié à la Commission une première série de règles de répartition du trafic pour les aéroports de Schiphol et de Lelystad. Cette notification a été retirée par les autorités néerlandaises le 4 décembre 2018.

⁽³⁾ Enregistré sous la référence Ares (2019)2057632

⁽⁴⁾ Enregistré sous la référence Ares (2019)2256246.

⁽⁵⁾ Aanmelding verkeersverdelingsregel voor de Nederlandse luchthavens Lelystad Airport en Schiphol.

⁽⁶⁾ Les trois études ont été menées par le bureau de conseil SEO Amsterdam Economics.

⁽⁷⁾ JO C 136 du 12.4.2019, p. 26.

⁽⁸⁾ Enregistré sous la référence Ares (2019)4236859.

⁽⁹⁾ Enregistré sous la référence Ares (2019)4595066.

⁽¹⁰⁾ Enregistré sous la référence Ares (2019) 4595552.

2. DESCRIPTION DE LA MESURE ET OBJECTIF PRÉSENTÉ PAR LES AUTORITÉS NÉERLANDAISES

2.1. Description de la mesure

- (5) Le projet de règles de répartition du trafic entre les aéroports de Schiphol et de Lelystad se compose des éléments suivants:
- a) L'aéroport de Lelystad, que le gouvernement néerlandais prévoit d'ouvrir aux activités commerciales avant fin 2020, sera désigné comme aéroport coordonné au sens du règlement (CEE) n° 95/93 du Conseil ⁽¹⁾ (ci-après le «règlement sur les créneaux horaires») dès l'entrée en vigueur du décret ministériel. Aéroport de Lelystad.
 - b) Sans préjudice du règlement sur les créneaux horaires, un transporteur aérien aura la priorité pour obtenir des créneaux à l'aéroport de Lelystad pour y décoller ou y atterrir dans la mesure où ce transporteur aérien:
 - a remis des créneaux historiques à l'aéroport de Schiphol à un autre transporteur aérien ou au coordonnateur de créneaux, ou
 - s'engage à utiliser désormais les créneaux historiques à l'aéroport de Schiphol pour effectuer des vols de correspondance.
 - c) La règle décrite au point b) ci-dessus s'applique uniquement aux créneaux de l'aéroport de Schiphol qui ont été utilisés durant la période de planification horaire correspondante précédente ou durant au moins trois des quatre périodes de planification horaire correspondantes précédentes pour effectuer des vols «point à point».
- (6) Les «vols de correspondance» et les «vols point à point» seront définis par un arrêté d'exécution du ministre des infrastructures et de la gestion de l'eau. Des règles seront en outre établies concernant les critères auxquels ces vols doivent satisfaire. Les vols seront classifiés tous les deux ans en fonction de ces critères, et toute nouvelle classification devra être annoncée au moins un an avant son entrée en vigueur. Un projet d'arrêté d'exécution basé sur cette habilitation fait partie de la mesure notifiée [voir les considérants 13 à 21 ci-après].
- (7) Le projet de règles de répartition du trafic ne prévoit pas d'obligation de faire correspondre les jours et les heures de la capacité utilisée à l'aéroport de Lelystad, d'une part, et les créneaux horaires pertinents à l'aéroport de Schiphol, d'autre part, qui sont transférés, remis ou soumis à un usage différent en vertu de la règle décrite au considérant 5, point b), ci-dessus.
- (8) Le transporteur aérien qui invoque l'article 2, paragraphe 2, du projet de décret [c'est-à-dire la règle décrite au considérant 5, point b), ci-dessus] doit en informer le ministre, le coordonnateur de créneaux et, le cas échéant, le transporteur aérien bénéficiaire, en indiquant les créneaux horaires concernés à l'aéroport de Schiphol. Lorsqu'il en informe le ministre, le transporteur aérien doit démontrer que les exigences décrites à l'article 2, paragraphe 5, du projet de décret [considérant 5, point c), ci-dessus] sont satisfaites.
- (9) En vertu de l'article 3, paragraphe 1, du projet de décret, les créneaux historiques visés à son article 2, paragraphe 2, [décrits au considérant 5, point b), ci-dessus] seront utilisés exclusivement pour des vols de correspondance.
- (10) Les paragraphes 2, 3 et 4 de l'article 3 du projet de décret ministériel prévoient en outre les dispositions suivantes:
- «2) Au cours de la période d'application du présent décret, le transporteur aérien qui détient des créneaux historiques visés au paragraphe 1 doit desservir au moins le même nombre de vols de correspondance qu'au cours de la période de planification horaire correspondante avant d'avoir obtenu ces créneaux, à la suite de leur transfert au titre de l'article 2, paragraphe 2, point a), ou avant l'application de l'article 2, paragraphe 2, point b), à ces créneaux, selon le cas, majoré d'un nombre égal au nombre de ces créneaux.
- Par dérogation au premier alinéa et dans les conditions prévues au paragraphe 3, ce transporteur aérien peut réduire le nombre de vols de correspondance en cas de diminution du nombre total de créneaux qu'il détient.
- 3) Le transporteur aérien qui détient des créneaux horaires historiques visés au paragraphe 1, et sans préjudice dudit paragraphe, ne pourra à aucun moment réduire la part de vols de correspondance parmi tous les vols effectués grâce à d'autres créneaux horaires à l'aéroport de Schiphol, par rapport à la part qui existait avant que le transporteur n'obtienne les créneaux historiques en question, après leur transfert conformément à l'article 2, paragraphe 2, point a), ou avant l'application de l'article 2, paragraphe 2, point b), à ces créneaux, selon le cas.

⁽¹⁾ Règlement (CEE) n° 95/93 du Conseil du 18 janvier 1993 fixant des règles communes en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté (JO L 14 du 22.1.1993, p. 1).

- 4) Lorsque des créneaux horaires à l'aéroport de Schiphol sont détenus par plusieurs compagnies dans le cadre d'une configuration donnée composée:
- d'une société mère et de toutes ses filiales ou, à défaut,
 - de toutes les filiales de la même société mère,
- chacun de ces ensembles d'entreprises est considéré comme un seul transporteur aérien aux fins des paragraphes 2 et 3.»
- (11) Conformément à l'article 2, paragraphes 3 et 4, du projet de décret ministériel, la priorité visée à l'article 2, paragraphe 2, dudit décret [considérant 5, point b), ci-dessus] s'applique à deux tranches de créneaux horaires à l'aéroport de Lelystad, à savoir jusqu'à 10 000 créneaux et de 10 001 à 25 000 créneaux.
- (12) Conformément à son article 7, le décret entre en vigueur à une date à définir au moyen d'une décision royale, à l'exception de l'article 2, paragraphe 4, qui entre en vigueur à compter de la date à laquelle la Commission européenne approuve ledit paragraphe au titre d'une communication distincte en vertu de l'article 19, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1008/2008 et a publié sa décision au *Journal officiel de l'Union européenne*.
- (13) Le projet d'arrêté d'exécution du ministre définit les «vols de correspondance» en fonction de la destination de chaque vol. Les critères sont les suivants:
- un pourcentage de correspondance moyen pour tous les vols à l'aéroport de Schiphol de 10 % au moins, mesuré sur les cinq années civiles précédant la publication de la classification et plus de dix vols par an au cours des trois années précédant la publication de la classification ou,
 - des destinations situées dans les zones définies à l'article 1, paragraphe 1, de l'«Aanwijzingsregeling risicovluchten», qui désigne les «vols à risques» qui nécessitent un contrôle douanier.
- (14) L'annexe 1 du projet d'arrêté d'exécution répertorie les destinations correspondant à ces critères.
- (15) Conformément à l'article 1, paragraphe 3, du projet d'arrêté d'exécution, les destinations ne figurant pas à l'annexe 1 seront considérées comme des «destinations de correspondance» pour une période demandée, jusqu'à un maximum de 5 ans, lorsque la compagnie aérienne peut justifier ex ante auprès du ministre que la destination sera desservie par ses vols avec un pourcentage de correspondance moyen d'au moins 10 % pour le nombre de saisons demandé.
- (16) En vertu de l'article 1, paragraphe 4, du projet d'arrêté d'exécution, une compagnie aérienne peut, en tout état de cause, satisfaire à l'exigence énoncée au paragraphe 3 en démontrant qu'une destination est desservie par des vols présentant un pourcentage de correspondance moyen d'au moins 10 % mesuré au cours des cinq années civiles précédant la demande visée au paragraphe 3, dans un aéroport de l'Union européenne.
- (17) Les destinations qui seront considérées comme des destinations de correspondance conformément au paragraphe 3 seront publiées au Journal officiel néerlandais.
- (18) Le projet d'arrêté d'exécution du ministre répertorie également, à l'annexe 2, les destinations désignées comme des «vols point à point» sur la base des critères suivants:
- un pourcentage de correspondance moyen pour tous les vols à l'aéroport de Schiphol inférieur à 10 %, mesuré sur les cinq années civiles précédant la publication de la classification,
 - plus de dix vols par an au cours des trois années précédant la publication de la classification.
- (19) L'article 3 du projet d'arrêté d'exécution concerne les règles relatives à l'appréciation de la preuve du pourcentage de correspondance pertinent pour l'application de l'arrêté.
- (20) Conformément à l'article 3, paragraphe 1, toute donnée vérifiable concernant le pourcentage de correspondance de vols et de destinations peut être soumise au ministre et sera prise en considération lors de la désignation des vols comme des vols de correspondance ou des vols «point à point».
- (21) L'article 3, paragraphe 2, dispose que, en tout état de cause, en ce qui concerne les données visées au paragraphe 1, les passagers arrivant à l'aéroport de Schiphol et volant, dans les 24 heures suivant leur arrivée, vers une autre destination que l'origine du vol précédent, seront considérés comme des passagers en correspondance.

2.2. Objectif de la mesure arrêtée par les autorités néerlandaises

- (22) Selon les autorités néerlandaises, l'objectif du projet de règles de répartition du trafic est de privilégier les vols de correspondance dans la répartition de la capacité à l'aéroport de Schiphol. Le vaste réseau de destinations intercontinentales pourrait ne pas être desservi si l'aéroport de Schiphol n'était pas une plate-forme continentale et intercontinentale. Les deux fonctions, à savoir desservir des destinations intercontinentales et opérer au sein d'un réseau européen pour les passagers en correspondance, sont indissociables et forment ensemble la fonction de plate-forme continentale et intercontinentale de Schiphol.
- (23) Cet objectif s'inscrit dans le contexte de la limite de 500 000 mouvements par an à l'aéroport de Schiphol jusqu'à fin 2020, établie dans l'«accord Alders». Cet accord, conclu en 2008 entre les parties concernées (l'industrie aéronautique, les pouvoirs publics et les résidents), vise à trouver un équilibre entre la croissance du secteur de l'aviation, sa viabilité et la sécurité de même que la durabilité de l'environnement.
- (24) La limite de 500 000 mouvements par an à l'aéroport de Schiphol a déjà été atteinte en 2018. Par conséquent, les autorités néerlandaises estiment que la capacité disponible pour le trafic de correspondance à l'aéroport de Schiphol ne peut être augmentée qu'en répartissant le trafic entre cet aéroport et l'aéroport de Lelystad, celui-ci étant susceptible d'accueillir un trafic qui ne nécessite pas les conditions et les installations disponibles à l'aéroport de Schiphol.
- (25) À cette fin, l'aéroport de Lelystad accueillerait des vols «point à point» venant de l'aéroport de Schiphol, renforçant ainsi la fonction de correspondance de ce dernier aéroport.
- (26) Le projet de règles de répartition du trafic n'oblige pas les transporteurs aériens à déplacer leurs vols depuis Schiphol, mais s'appuie plutôt sur des mesures destinées à encourager le déplacement des vols «point à point».
- (27) Selon les autorités néerlandaises, la mesure notifiée doit être considérée à la lumière de l'importance économique et stratégique majeure que revêt le maintien de grandes plates-formes aéroportuaires dans l'Union. Selon les autorités néerlandaises, l'aéroport de Schiphol est l'un des plus grands aéroports de ce type dans le nord-ouest de l'Union, et un des principaux piliers de l'économie et de la connectivité néerlandaises. En 2017, 48,6 millions de passagers originaires de villes européennes ont voyagé au départ/à destination de l'aéroport de Schiphol, et 31 % d'entre eux ont transité par Schiphol pour leur correspondance. En outre, 19,7 millions de passagers non européens ont voyagé au départ/à destination de Schiphol. Parmi ces passagers, environ 60 % étaient des passagers en correspondance. Les autorités néerlandaises évoquent l'importance admise par la Commission européenne de l'existence de plates-formes aéroportuaires majeures sur le territoire de l'Union européenne dans le cadre de sa politique extérieure dans le domaine de l'aviation ⁽¹²⁾.
- (28) Les autorités néerlandaises estiment qu'un réseau de liaisons européen au départ de Schiphol desservant des destinations continentales et intercontinentales est essentiel au maintien et au développement de cette plate-forme européenne bien établie. Elles estiment que la fonction de plate-forme aéroportuaire de Schiphol présente un intérêt public majeur, qu'il convient de maintenir et de renforcer ⁽¹³⁾, a fortiori compte tenu du fait que la plate-forme est à la merci d'un déclin du réseau de liaisons continental et intercontinental.
- (29) Selon les autorités néerlandaises, cette vulnérabilité est plus particulièrement due à la petite taille du marché intérieur, du point de vue du nombre de passagers résidant aux Pays-Bas, en ce qui concerne le trafic intercontinental et de correspondance. Deuxièmement, une infrastructure spécialisée est nécessaire pour les transporteurs effectuant des vols intercontinentaux et de correspondance, pour lesquels, dans certaines situations, comme les vols à risque, aucune alternative raisonnable n'existe dans un autre aéroport situé aux Pays-Bas. Troisièmement, les autorités néerlandaises font valoir que si l'aéroport devait perdre sa fonction de plate-forme, la capacité en sièges et les fréquences seraient affectées pendant des années.
- (30) Les autorités néerlandaises évoquent également l'ensemble des mesures qui ont été adoptées pour mettre en œuvre l'«approche équilibrée» établie par le règlement (UE) n° 598/2014 du Parlement européen et du Conseil ⁽¹⁴⁾. Elles expliquent que ces mesures se retrouvent dans l'«accord Alders» de 2008, mentionné plus haut, et qu'elles ont été réaffirmées dans le Livre blanc sur l'aviation néerlandaise (2009), dans le programme d'action de Schiphol (2016) et dans l'accord de coalition (2017).
- (31) Comme mentionné plus haut, le seuil de 500 000 mouvements d'aéronefs à Schiphol a déjà été atteint en 2018. En outre, selon l'autorité néerlandaise, la capacité disponible à l'aéroport d'Eindhoven a été rapidement absorbée par le trafic supplémentaire non transféré depuis l'aéroport de Schiphol. Les transporteurs aériens qui se sont installés à Eindhoven n'ont pas été suffisamment encouragés à remettre de leur propre initiative leurs créneaux horaires à Schiphol au coordonnateur de créneaux.

⁽¹²⁾ La politique extérieure de l'Union européenne dans le domaine de l'aviation — Anticiper les défis à venir, COM(2012) 556 final du 27 septembre 2012.

⁽¹³⁾ Schiphol Action Programme (2016).

⁽¹⁴⁾ Règlement (UE) n° 598/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relatif à l'établissement de règles et de procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de l'Union, dans le cadre d'une approche équilibrée, et abrogeant la directive 2002/30/CE (JO L 173 du 12.6.2014, p. 65).

- (32) Dans ce contexte, les autorités néerlandaises estiment qu'il est nécessaire de développer davantage et de mettre en œuvre le train de mesures. Cette mise en œuvre est structurée autour d'un certain nombre d'éléments, à savoir: a) une vision à long terme du transport aérien; b) des mesures de sécurité; c) des mesures relatives à l'espace aérien; d) des mesures opérationnelles; e) des mesures de réduction des nuisances; f) des mesures en faveur de la durabilité et g) des mesures de sélectivité.
- (33) Les règles de répartition du trafic font partie d'un plan plus général de développement de l'aéroport de Lelystad prévoyant une capacité maximale de 45 000 mouvements annuels d'aéronefs. Cette capacité sera atteinte en deux phases: la première phase portera sur 25 000 mouvements annuels, à atteindre vers 2033. À l'ouverture de l'aéroport de Lelystad en 2020, l'aéroport aura une capacité maximale de 4 000 décollages et atterrissages par an. Ce nombre devrait passer à un maximum de 7 000 en 2021 et de 10 000 en 2022. La seconde phase, qui doit s'achever en 2043, permettra de passer à un maximum de 45 000 mouvements annuels.

2.3. Observations des autorités néerlandaises sur la compatibilité du projet de règles de répartition du trafic avec l'article 19 du règlement (CE) n° 1008/2008 et avec le règlement sur les créneaux horaires

- (34) Les autorités néerlandaises estiment que les exigences exposées à l'article 19 du règlement (CE) n° 1008/2008 sont satisfaites.
- (35) Elles ont procédé à une consultation en ligne, du 16 janvier au 6 février 2019, sur le projet de règles de répartition du trafic. L'exposé des motifs et les études pertinentes ont également été rendus publics dans l'intérêt des parties prenantes. Les principales considérations qui sont ressorties de la consultation concernant le projet de règles de répartition du trafic étaient les suivantes: a) leur proportionnalité par rapport à la capacité limitée de l'aéroport de Lelystad, qui restreint les opportunités commerciales des transporteurs aériens, b) leur éventuel effet discriminatoire en ce qui concerne le type de trafic et l'identité des transporteurs aériens, et c) la répartition des forces du marché.
- (36) Les autorités néerlandaises soulignent qu'à la suite de la consultation des parties intéressées, elles ont revu le projet de règles de répartition du trafic dans un certain nombre de domaines: a) l'introduction d'une «disposition anti-abus» afin de garantir la réalisation de l'objectif consistant à accroître la connectivité internationale; b) le traitement spécifique des «vols à risque», c'est-à-dire des vols en provenance de certaines destinations, qui exigent un contrôle douanier complet à l'arrivée aux Pays-Bas et qui doivent, par conséquent, être pris en charge à l'aéroport de Schiphol; et c) des précisions concernant les informations nécessaires pour justifier la part de correspondance d'une nouvelle destination.
- (37) En ce qui concerne l'accessibilité et l'infrastructure, les autorités néerlandaises considèrent que les deux aéroports desservent Amsterdam et la conurbation de Randstad, et que la distance séparant les deux aéroports, qui est de 57 km par l'autoroute A6, peut être couverte en 90 minutes. Les deux aéroports sont aussi accessibles par les transports en commun. La durée du trajet en train entre la gare centrale de Lelystad et la gare centrale d'Amsterdam est de 38 minutes, et celle entre la gare centrale de Lelystad et Schiphol, de 42 minutes. La durée du trajet en bus pour rejoindre l'aéroport de Lelystad au départ de la gare centrale de Lelystad est de 15 minutes. Un service de navette entre la gare centrale de Lelystad et l'aéroport de Lelystad sera mis en place à l'ouverture de l'aéroport de Lelystad, qui permettra de le rejoindre en 10 minutes en bus. En fonction des horaires de vol de l'aéroport, la navette partira à intervalles de 30 minutes. En outre, il a déjà été décidé d'élargir l'autoroute A6 en direction de l'aéroport de Lelystad en la faisant passer de deux à trois voies et de construire une sortie vers l'aéroport dès 2021.
- (38) Les autorités néerlandaises indiquent que l'aéroport de Lelystad propose les services nécessaires et est adapté pour prendre en charge le trafic OACI/AESA CAT C ⁽¹⁵⁾. Quatre positions de stationnement sont en outre possibles. Le contrôle du trafic aérien sera assuré par LVNL. L'aéroport offrira des services d'assistance en escale et aux passagers. L'aéroport n'accueillera pas de vols de nuit et aucune installation n'a été prévue pour les services de transport de fret et les vols intercontinentaux assurés par de gros-porteurs.
- (39) Les autorités néerlandaises estiment que le projet de règles de répartition du trafic ne porte pas indûment préjudice aux opportunités commerciales, les transporteurs aériens n'étant notamment en rien tenus de déplacer leurs activités de Schiphol à Lelystad. En outre, toutes les destinations pourront être desservies au départ de l'aéroport de Lelystad, et les horaires de l'aéroport (de 6 heures à 23 heures, heure locale) sont suffisamment souples pour pouvoir utiliser la totalité de la période.

⁽¹⁵⁾ Étant donné que la piste aura une largeur de 45 mètres, l'aéroport pourra accueillir des avions spéciaux tels que les Boeing 737 et les Airbus A320 et A321.

- (40) Selon les autorités néerlandaises, le projet de règles de répartition du trafic prévoit la possibilité pour les transporteurs aériens de développer de nouvelles liaisons. Lorsqu'un transporteur aérien peut justifier qu'il va desservir une nouvelle destination au départ de l'aéroport de Schiphol avec des vols transportant au moins 10 % de passagers en correspondance, cette destination sera considérée comme faisant partie de la liste des destinations de correspondance.
- (41) Les autorités néerlandaises présentent l'étude menée par SEO Amsterdam Economics, un bureau de conseil. Cette étude est destinée à les aider à définir le seuil le plus adapté pour considérer un vol comme un vol de correspondance, afin de concilier l'objectif consistant à réduire au minimum l'incidence sur le marché et celui consistant à optimiser l'efficacité de la règle. L'analyse porte sur le nombre total de destinations et de mouvements d'aéronefs, et sur les mouvements d'aéronefs et les liaisons concernés pour chaque compagnie aérienne opérant actuellement à l'aéroport de Schiphol. L'étude examine les effets de différents seuils sur la réalisation de l'objectif de la mesure et la possibilité pour les différents transporteurs aériens d'en faire usage afin d'obtenir la priorité à l'aéroport de Lelystad.
- (42) En ce qui concerne les nouveaux arrivants, les critères du règlement sur les créneaux horaires s'appliqueront dès l'ouverture de l'aéroport de Lelystad au trafic commercial, étant entendu que l'aéroport de Lelystad sera un aéroport coordonné à partir de ce moment-là. Sans préjudice de l'application de ces critères, le projet de règles de répartition du trafic établit une priorité dans l'attribution des créneaux à l'aéroport de Lelystad pour les transporteurs ayant eu recours à l'article 2, paragraphe 2, du décret.
- (43) Le projet de règles de répartition du trafic n'entraîne aucune discrimination directe ou indirecte fondée sur la nationalité et l'identité des transporteurs aériens ou entre les destinations. Le projet de règles de répartition du trafic s'appuie sur des critères objectifs et tous les transporteurs aériens desservant une destination donnée sont traités de la même manière, sans discrimination. Le projet de règles de répartition du trafic n'oblige pas les transporteurs aériens à déplacer leurs vols de l'aéroport de Schiphol vers l'aéroport de Lelystad.
- (44) Les autorités néerlandaises indiquent que la différence entre les destinations ne représente pas en soi une discrimination. Cette différence peut être justifiée objectivement, sur la base des objectifs légitimes que sont la qualité du réseau et la promotion des fonctions de plate-forme aéroportuaire de Schiphol.
- (45) Les autorités néerlandaises estiment que le projet de règles de répartition du trafic est proportionné. L'aéroport de Lelystad sera un aéroport coordonné dès son ouverture aux activités commerciales et la priorité définie dans les règles de répartition du trafic sera mise en œuvre après application des critères de priorité définis dans le règlement sur les créneaux horaires. Lorsque l'aéroport de Lelystad aura atteint un niveau de 10 000 mouvements aériens par an, une évaluation des règles de répartition du trafic sera effectuée afin d'en apprécier les incidences. La règle de priorité ne pourra être étendue à une tranche supplémentaire de 15 000 mouvements aériens (et donc à un total de 25 000 mouvements aériens par an) qu'avec l'accord de la Commission.
- (46) Les autorités néerlandaises estiment que les règles notifiées contiennent des garanties qui permettent de s'assurer que les règles de répartition du trafic pourront atteindre leurs objectifs.
- (47) Selon les autorités néerlandaises, la mesure ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif fixé, puisque la règle ne s'applique qu'à la capacité obtenue par Schiphol grâce à cette mesure, et non à toute autre capacité nouvellement ou récemment acquise par l'aéroport de Schiphol.
- (48) Selon les autorités néerlandaises, la transparence du projet de règles de répartition du trafic est assurée par la forme juridique choisie, à savoir un décret ministériel et un arrêté d'exécution du ministre des infrastructures et de la gestion de l'eau.
- (49) Enfin, les autorités néerlandaises concluent que le projet de règles de répartition du trafic n'est pas incompatible avec les règlements (CEE) n° 95/93 et (CE) n° 1008/2008. Le règlement sur les créneaux horaires serait pleinement respecté. Le fait que des règles de répartition du trafic puissent influencer la manière dont les créneaux sont utilisés apparaît dans des décisions antérieures de la Commission.

3. OBSERVATIONS PRÉSENTÉES À LA COMMISSION PAR LES PARTIES INTÉRESSÉES

- (50) En réponse à la publication d'un résumé des modifications envisagées au *Journal officiel de l'Union européenne*, la Commission a reçu des observations de dix citoyens et de cinq transporteurs aériens, ainsi que d'un aéroport, en tant que parties intéressées, dont la plupart souhaitaient rester anonymes.

- (51) La plupart des parties intéressées ont fait valoir que la mesure était discriminatoire: le projet de règles de répartition du trafic repose sur une distinction fondamentale entre les «vols de correspondance» et les «vols point à point». Le seuil de 10 % de passagers en correspondance ne repose pas sur des critères objectifs et ne tient compte que des informations sur les passagers en correspondance fournies par l'aéroport. Les parties intéressées ont soulevé la difficulté de fournir des données pour justifier le pourcentage de passagers en correspondance et l'absence de critères définis par les autorités néerlandaises sur la manière d'expliquer ce pourcentage, ce qui rend la mesure inapplicable.
- (52) Les parties intéressées ont par ailleurs fait valoir que le projet de règles de répartition du trafic avait un effet discriminatoire pour les transporteurs aériens, étant donné que seuls le groupe KLM ⁽¹⁶⁾, ses partenaires de l'alliance de compagnies aériennes SkyTeam ⁽¹⁷⁾ et ses partenaires de partage de code profiteront du projet de règles de répartition du trafic compte tenu de la distinction qui est faite entre les destinations. La définition du «vol de correspondance» correspond à près de 86 % des destinations du groupe KLM. En fixant ces règles, certains modèles économiques, tels que le modèle des compagnies à bas prix et de vacances, sont limités dans leurs possibilités de croissance commerciale. Les parties intéressées estiment dès lors que le projet de règles de répartition du trafic n'est pas objectif et proportionné et va au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre un objectif potentiellement légitime.
- (53) Les parties intéressées affirment également que le projet de règles de répartition du trafic a un effet discriminatoire en ce qui concerne les destinations, au motif qu'il profite de facto aux destinations du groupe KLM, qui pourra se développer au départ de l'aéroport de Schiphol et de celui de Lelystad. Toutefois, étant donné que près de 86 % ⁽¹⁸⁾ des destinations du groupe KLM sont désignées comme «vols de correspondance», le groupe va pouvoir se développer davantage sur ces liaisons et en ouvrir de nouvelles. En outre, le projet de règles de répartition du trafic se traduit, en pratique, par une situation dans laquelle les transporteurs aériens vont devoir rivaliser avec le groupe KLM/SkyTeam sur les destinations pour lesquelles la position du groupe KLM/SkyTeam est la plus solide en raison du trafic d'apport à l'aéroport de Schiphol.
- (54) Les parties intéressées considèrent également que les conditions de l'article 19 du règlement (CE) n° 1008/2008 ne sont pas remplies. Les aéroports régis par le projet de règles de répartition du trafic ne desservent pas la même conurbation, car, selon les parties intéressées: «i) on trouve de vastes espaces agricoles et naturels (Natura 2000) entre Amsterdam et Lelystad, et il ne s'agit donc pas d'une zone bâtie continue; ii) avec près de 80 000 habitants, Lelystad est trop grande pour faire partie d'une conurbation». Au niveau administratif, les deux villes ne sont couvertes par la même administration qu'au niveau national.
- (55) En outre, l'aéroport de Lelystad ne satisferait pas actuellement aux exigences relatives à une infrastructure de transport et à des services de transport en commun suffisants, en particulier à certaines heures de la journée (à 6 heures et à 23 heures), durant lesquelles les liaisons en transport en commun ne sont pas suffisantes. En outre, aux heures de pointe, plus de 90 minutes sont nécessaires pour aller d'un aéroport à l'autre. La limitation du nombre de mouvements à l'aéroport de Lelystad (4 000 en 2020) et le fait que l'aéroport ne soit pas ouvert aux transporteurs aériens spécialisés dans les «vols point à point» qui ne possèdent actuellement pas de créneaux horaires à l'aéroport de Schiphol portent atteinte à leurs possibilités commerciales.
- (56) Certaines parties intéressées font valoir que le projet de règles de répartition du trafic est contraire au règlement sur les créneaux horaires étant donné que celui-ci ne permet d'accorder des priorités dans l'attribution des créneaux qu'au moyen d'une réglementation locale et que les règles établies par le présent règlement ne peuvent pas créer de priorités. En outre, le règlement sur les créneaux horaires ne permet pas de lier les créneaux à des destinations.
- (57) La plupart des parties intéressées évoquent l'incidence sonore qu'engendrera la poursuite du développement de l'aéroport de Lelystad, étant donné que l'espace aérien des Pays-Bas est saturé et qu'il est nécessaire d'éviter que le trafic aérien en provenance d'un aéroport ne perturbe le trafic en provenance de l'autre. Les parties intéressées imputent cette situation au retard pris par les autorités néerlandaises pour reclasser l'espace aérien. Par conséquent, les vols à destination de l'aéroport de Lelystad doivent voler à basse altitude, ce qui augmente les niveaux sonores. Elles remettent par ailleurs en question l'importance économique de la fonction de plate-forme de l'aéroport de Schiphol, compte tenu du rapport des conseils de l'environnement et des infrastructures.
- (58) En outre, les parties intéressées mentionnent l'incidence des avions gros-porteurs sur les sites protégés (espèces sauvages, en particulier les oiseaux), et l'obligation pour les autorités néerlandaises d'éviter les mesures qui détériorent la situation des habitats naturels.

⁽¹⁶⁾ Le groupe KLM comprend les filiales Transavia et Martinair, détenues à 100 %. En 2004, KLM a fusionné avec Air France.

⁽¹⁷⁾ SkyTeam est une alliance de transporteurs aériens qui compte actuellement 20 membres et propose 1 074 destinations dans le monde entier.

⁽¹⁸⁾ Le groupe KLM possède plus de 55 % des créneaux annuels totaux à Schiphol. Chiffres disponibles auprès de Airport Coordination Netherlands (coordonnateur de créneaux).

- (59) La plupart des parties intéressées estiment que le projet de règles de répartition du trafic a une incidence significative dans le domaine de la durabilité environnementale. Sur la base d'une évaluation des incidences sur l'environnement (EIE) réalisée en 2014, les autorités néerlandaises ont accordé un permis pour la construction et l'exploitation de l'aéroport de Lelystad. Toutefois, certaines données nécessaires au calcul des incidences possibles étaient erronées (par exemple, le type d'aéronefs et les niveaux sonores correspondants).
- (60) La Commission n'a reçu aucun commentaire en faveur du projet de règles de répartition du trafic de la part des parties intéressées.

4. LES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 19 DU RÈGLEMENT (CE) N° 1008/2008

- (61) L'article 19, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1008/2008 prévoit que l'exercice des droits de trafic est soumis aux règles d'exploitation communautaires, nationales, régionales et locales publiées en ce qui concerne la sécurité, la sûreté, la protection de l'environnement et l'attribution des créneaux horaires.
- (62) L'article 19, paragraphe 2, dispose qu'un État membre peut, après consultation des parties intéressées, réglementer, sans discrimination entre les destinations à l'intérieur de l'Union ou fondée sur la nationalité ou l'identité des transporteurs aériens, la répartition du trafic aérien entre les aéroports répondant aux conditions suivantes:
- a) les aéroports desservent la même ville ou conurbation;
 - b) les aéroports sont desservis par des infrastructures de transport suffisantes assurant, dans la mesure du possible, une connexion directe permettant d'arriver à l'aéroport en quatre-vingt-dix minutes, le cas échéant, sur une base transfrontalière;
 - c) les aéroports sont reliés les uns aux autres ainsi qu'à la ville ou conurbation qu'ils desservent par des services de transport en commun fréquents, fiables et efficaces; et
 - d) les aéroports offrent les services nécessaires aux transporteurs aériens et ne portent pas indûment préjudice à leurs opportunités commerciales.
- (63) Toute décision de réglementer la répartition du trafic aérien entre les aéroports concernés respecte les principes de proportionnalité et de transparence et est fondée sur des critères objectifs.
- (64) L'article 19, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1008/2008 dispose que l'État membre concerné informe la Commission de son intention de réglementer la répartition du trafic aérien ou de modifier une règle de répartition du trafic existante. Il prévoit également que la Commission examine l'application des paragraphes 1 et 2 de l'article et, dans un délai de six mois suivant la date à laquelle elle est informée par l'État membre concerné, et après avoir consulté le comité visé à l'article 25 du règlement, décide si l'État membre peut appliquer les mesures. Selon cette même disposition, la Commission publie sa décision au *Journal officiel de l'Union européenne* et les mesures ne sont pas appliquées avant la publication de l'approbation de la Commission.

5. ÉVALUATION DE LA COMMISSION

5.1. Exigences de procédure: consultation des parties intéressées

- (65) Conformément à l'article 19, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1008/2008, les décisions relatives à la répartition du trafic aérien entre des aéroports ne peuvent être prises qu'«après consultation des parties intéressées». Les autorités néerlandaises ont publié le projet de règles de répartition du trafic en prévoyant la possibilité pour les parties intéressées, y compris les transporteurs aériens et les aéroports concernés, d'exprimer leur point de vue entre le 16 janvier et le 6 février 2019. Les modifications apportées ultérieurement au projet de texte, en vue de sa notification à la Commission, se limitent à prendre en considération certaines questions soulevées par les parties prenantes.
- (66) Il s'ensuit que les autorités néerlandaises ont satisfait à l'exigence d'une consultation préalable des parties intéressées.

5.2. Exigences de fond

5.2.1. *Admissibilité des aéroports de Schiphol et de Lelystad à la répartition du trafic au titre de l'article 19, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1008/2008*

- (67) L'article 19, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1008/2008 prévoit, au premier alinéa, une série d'exigences pour qu'un ensemble d'aéroports soit admissible à la répartition du trafic.

- (68) En ce qui concerne le point a) de l'article 19, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement (CE) n° 1008/2008, les autorités néerlandaises déclarent que les aéroports desservent la conurbation de Randstad. Selon l'article 2, point 22), dudit règlement, on entend par «conurbation» une zone urbaine constituée de plusieurs agglomérations ou villes qui, sous l'effet de leur croissance démographique et de leur expansion, se sont rejointes pour former une zone bâtie continue. La conurbation de Randstad se situe dans le centre-ouest du pays et se compose principalement des quatre plus grandes villes des Pays-Bas (Amsterdam, Rotterdam, La Haye et Utrecht) et de leurs environs. Elle constitue une conurbation au sens de la définition susmentionnée et est desservie par les deux aéroports. Le fait que certaines zones agricoles se situent entre la zone bâtie et l'aéroport de Lelystad n'est pas pertinent aux fins de l'exigence énoncée à l'article 19, paragraphe 2, premier alinéa, point a), du règlement (CE) n° 1008/2008.
- (69) En ce qui concerne le point b) de l'article 19, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement, la Commission relève que les aéroports sont desservis par des infrastructures de transport suffisantes assurant, dans la mesure du possible, une connexion directe permettant d'arriver à l'aéroport en quatre-vingt-dix minutes, le cas échéant, sur une base transfrontalière. L'aéroport de Schiphol et l'aéroport de Lelystad sont tous deux accessibles par la route, sans jamais ou presque devoir quitter l'autoroute, à partir des quatre villes de la conurbation. Selon les autorités néerlandaises, le temps de parcours reste inférieur à 90 minutes au départ des quatre villes de la conurbation. Compte tenu de la taille de la conurbation, l'accès à un aéroport plutôt qu'à l'autre peut être plus facile, en fonction de la situation initiale du voyageur. Ce fait ne nuit cependant pas au respect de l'article 19, paragraphe 2, premier alinéa, point b), du règlement (CE) n° 1008/2008. En outre, si, dans des conditions de circulation données, il arrive qu'il ne soit pas possible de rejoindre l'un ou l'autre aéroport en 90 minutes, les incertitudes de ce type sont inévitables dans ce contexte et n'empêchent pas non plus de satisfaire à l'exigence de cette disposition, à savoir que cette connexion soit assurée «dans la mesure du possible» ⁽¹⁹⁾.
- (70) De même, l'aéroport de Schiphol est desservi par une liaison ferroviaire, tout comme la gare de Lelystad, à partir de laquelle une navette de bus sera organisée en temps utile en direction de l'aéroport de Lelystad (voir le considérant suivant de la présente décision). À titre d'exemple, les autorités néerlandaises ajoutent que la durée du trajet en train entre la gare centrale de Lelystad, d'une part, et la gare centrale d'Amsterdam de même que l'aéroport de Schiphol, d'autre part, est de 42 et 38 minutes, respectivement, tandis que la durée du trajet en bus entre la gare centrale de Lelystad et l'aéroport de Lelystad sera de 10 minutes.
- (71) On peut donc en conclure que les exigences du point b) de l'article 19, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement (CE) n° 1008/2008 sont satisfaites.
- (72) L'article 19, paragraphe 2, premier alinéa, point c), du règlement (CE) n° 1008/2008 exige que les aéroports concernés soient reliés entre eux et à Amsterdam et sa conurbation par des transports en commun fréquents, fiables et efficaces. Les liaisons ferroviaires existantes permettent aux passagers d'atteindre l'aéroport de Schiphol et la gare centrale de Lelystad par des services de trains fréquents et fiables. En ce qui concerne l'aéroport de Lelystad, le respect de l'exigence mentionnée plus haut dépend donc uniquement de la mise en place d'un service de bus adapté entre la gare centrale de Lelystad et l'aéroport de Lelystad. Selon les autorités néerlandaises, ce service, qui proposera des bus desservant l'aéroport à intervalles de trente minutes, aura été mis en place au moment de l'ouverture de l'aéroport de Lelystad aux opérations commerciales. L'exigence énoncée à l'article 19, paragraphe 2, premier alinéa, point c), doit dès lors être considérée comme satisfaite.
- (73) Conformément à l'article 19, paragraphe 2, premier alinéa, point d), du règlement (CE) n° 1008/2008, les aéroports offrent les services nécessaires aux transporteurs aériens. Plus précisément, l'aéroport de Lelystad est adapté pour prendre en charge le trafic OACI/AESA CAT C, y compris des aéronefs tels que le Boeing 737 et l'Airbus A320/321. Il sera ouvert au trafic entre 6 heures et 23 heures. L'aéroport offrira des services d'assistance en escale et aux passagers, comme il est d'usage pour ce type d'aéroport.

⁽¹⁹⁾ De plus, les autorités néerlandaises ont déjà décidé d'élargir l'autoroute A6 en direction de l'aéroport de Lelystad en la faisant passer de deux à trois voies et de construire une sortie vers l'aéroport dès 2021, ce qui facilitera encore l'accès à l'aéroport.

- (74) De même, le projet de règles de répartition du trafic ne porte pas indûment préjudice aux opportunités commerciales des transporteurs aériens, conformément à l'article 19, paragraphe 2, premier alinéa, point d), du règlement (CE) n° 1008/2008. Outre les faits exposés au considérant 73 ci-dessus, la Commission note que tout déplacement vers l'aéroport de Lelystad s'effectue sur une base volontaire, étant donné que le projet de règles de répartition du trafic ne prévoit pas d'obligation dans ce sens. Les créneaux devenus disponibles à l'aéroport de Schiphol peuvent continuer à être utilisés par le même transporteur aérien ou le même groupe de transporteurs aériens pour des vols vers une destination de correspondance au départ de cet aéroport, ou ils peuvent être utilisés par un autre transporteur aérien lorsqu'ils sont versés dans le pool de créneaux horaires. Le fait que l'aéroport de Lelystad soit réservé en priorité au trafic déplacé depuis l'aéroport de Schiphol ne peut être considéré comme portant indûment préjudice aux opportunités commerciales des transporteurs aériens qui envisagent d'utiliser l'aéroport de Lelystad en l'absence de ces déplacements. Cette restriction tient à la nature de l'actuel projet de règles de répartition du trafic, qui est destiné à atténuer les contraintes de capacité à l'aéroport de Schiphol au moyen d'un déplacement volontaire du trafic vers l'aéroport de Lelystad ⁽²⁰⁾. La question de savoir si cette situation est compatible, notamment, avec le principe de proportionnalité est examinée plus en détail ci-après [voir point 5.2.2 de la présente décision].

5.2.2. Proportionnalité, transparence, critères objectifs et non-discrimination

5.2.2.1. Remarques préalables

- (75) Les exigences énoncées à l'article 19, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1008/2008, relatives à la proportionnalité, à la transparence, au caractère objectif des critères appliqués ainsi qu'à la non-discrimination, supposent que le trafic ne peut être réparti entre les aéroports qu'en fonction d'objectifs légitimes, sans toutefois limiter le choix des États membres à un objectif plus spécifique quelconque.
- (76) Compte tenu des dispositions de l'article 7 du projet de décret, la présente décision se limite à la répartition du trafic dans la limite de 10 000 créneaux horaires prioritaires à l'aéroport de Lelystad au titre de l'article 2, paragraphes 2 et 3, du projet de décret.
- (77) L'objectif invoqué par les autorités néerlandaises pour appuyer leur projet de mesure concerne le renforcement du rôle de l'aéroport de Schiphol comme l'une des principales plates-formes aéroportuaires de l'Union, dans la mesure où cet aéroport a atteint sa limite de capacité de 500 000 mouvements aériens par an, établie par l'accord Alders (voir le considérant 24 ci-dessus). Cet objectif fait partie de ceux qui peuvent légitimement être invoqués au titre de l'article 19 du règlement (CE) n° 1008/2008. Dans des décisions antérieures fondées sur l'article 8, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 2408/92 du Conseil ⁽²¹⁾, c'est-à-dire les décisions 95/259/CE ⁽²²⁾, 98/710/CE ⁽²³⁾ et 2001/163/CE ⁽²⁴⁾ de la Commission, ainsi que dans sa communication intitulée «La politique extérieure de l'Union européenne dans le domaine de l'aviation — Anticiper les défis à venir» ⁽²⁵⁾, la Commission reconnaît la légitimité d'une politique active de planification aéroportuaire, pour autant qu'elle respecte les principes généraux du droit de l'Union. Cette politique de planification peut tenir compte d'un grand nombre de facteurs divers qui apparaissent prioritaires aux yeux des autorités compétentes. Les mesures concrètes qui doivent être prises pour la mise en œuvre de la politique de planification aéroportuaire peuvent également varier d'un aéroport à l'autre. Un État membre peut légitimement souhaiter promouvoir le développement d'un aéroport situé sur son territoire au détriment des autres aéroports qui y sont situés. Dans ce cas, l'imposition de restrictions à l'accès à ces autres aéroports peut, à elle seule, constituer un moyen raisonnable d'atteindre cet objectif. Toutefois, les principes de proportionnalité, de transparence et de non-discrimination énoncés à l'article 19, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1008/2008 doivent être respectés en ce qui concerne les règles exactes destinées à atteindre cet objectif légitime.

⁽²⁰⁾ Pour une situation similaire, voir décision 95/259/CE de la Commission du 14 mars 1995 relative à une procédure d'application du règlement (CEE) n° 2408/92 du Conseil (affaire VII/AMA/9/94 — Application des règles françaises de répartition du trafic au sein du système aéroportuaire parisien) (JO L 162 du 13.7.1995, p. 25), point VI.

⁽²¹⁾ Règlement (CEE) n° 2408/92 du Conseil du 23 juillet 1992 concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires (JO L 240 du 24.8.1992, p. 8).

⁽²²⁾ Voir la note 20 de bas de page.

⁽²³⁾ Décision 98/710/CE de la Commission du 16 septembre 1998 relative à une procédure d'application du règlement (CEE) n° 2408/92 du Conseil (affaire VII/AMA/11/98 — Application des règles italiennes de répartition du trafic au sein du système aéroportuaire de Milan) (JO L 337 du 12.12.1998, p. 42), considérant 45.

⁽²⁴⁾ Décision 2001/163/CE de la Commission du 21 décembre 2000 relative à une procédure d'application du règlement (CEE) n° 2408/92 du Conseil (affaire TREN/AMA/12/00 — Application des règles italiennes de répartition du trafic au sein du système aéroportuaire de Milan) (JO L 58 du 28.2.2001, p. 29), considérant 45.

⁽²⁵⁾ La politique extérieure de l'Union européenne dans le domaine de l'aviation — Anticiper les défis à venir, COM(2012) 556 final du 27 septembre 2012.

5.2.2.2. Proportionnalité, transparence et critères objectifs

- (78) Les règles présentées par les autorités néerlandaises visent à créer des possibilités de remplacement de certains vols à l'aéroport de Schiphol par d'autres vols, mieux adaptés pour renforcer le rôle de plate-forme aéroportuaire de Schiphol. À cette fin, elles établissent une distinction entre les «vols de correspondance» et les «vols point à point». Selon le projet de règles de répartition du trafic, une destination est considérée comme un «vol de correspondance» lorsque, en moyenne, au moins 10 % des passagers s'envolant au départ de l'aéroport de Schiphol vers cette destination ont précédemment atterri à l'aéroport de Schiphol, au cours des périodes de référence de cinq ans visées, à condition que plus de dix vols par an aient été effectués au cours des trois années précédant la publication de la classification.
- (79) En revanche, les «vols point à point» sont caractérisés par un pourcentage moyen de correspondance de tous les vols au départ de l'aéroport de Schiphol vers la destination considérée qui est inférieur à 10 % au cours des cinq années civiles visées, à condition que plus de dix vols par an aient été effectués au cours des trois années précédant la publication de la classification.
- (80) L'article 19, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1008/2008 n'empêche pas que de tels seuils soient fixés pour répartir le trafic entre les aéroports. Le seuil retenu pour déterminer si une destination comporte un nombre critique de passagers en correspondance à l'aéroport peut, en principe, être de nature à orienter le trafic concerné vers l'aéroport correspondant et ne va pas nécessairement au-delà de ce qui est nécessaire à cette fin.
- (81) Toutefois, afin de s'assurer que ces seuils mènent à des résultats proportionnés, conformément à l'article 19, paragraphe 2, deuxième alinéa, du règlement (CE) n° 1008/2008, ils doivent être fondés sur une évaluation objective visant à déterminer si et comment ils atteignent l'objectif en question, c'est-à-dire, en l'espèce, préserver et développer l'aéroport de Schiphol en tant que plate-forme aéroportuaire. À cette fin, les États membres disposent d'une certaine marge d'appréciation. Étant donné que différents seuils peuvent avoir des effets différents, l'État membre concerné doit examiner attentivement ces effets avant d'adopter un seuil donné.
- (82) L'étude menée par SEO Amsterdam Economics ⁽²⁶⁾ conclut que «les seuils de correspondance bas conduisent à une distorsion du marché limitée, tandis que des seuils plus élevés conduisent à un résultat plus sélectif et plus efficace». L'étude prend comme point de départ un seuil de 10 % et compare les effets de seuils différents. Dans l'hypothèse où les règles de répartition du trafic se fonderaient sur ce seuil, les vols de KLM constitueraient des «vols point à point» dans une large mesure, à savoir près de [...] mouvements aériens ([...] liaisons) par an. Un seuil très bas (4 % ou moins) ne produirait pas de différence majeure pour KLM [...], tandis que les transporteurs de loisir en particulier seraient affectés dans une large mesure. Par rapport à un seuil de 10 %, ils perdraient des occasions d'obtenir une priorité à l'aéroport de Lelystad aux fins d'y déplacer le trafic. Un seuil de 8 % ou moins n'aurait que des répercussions modérées pour KLM par rapport au scénario de 10 %, soit [...]. Si le seuil devait être fixé à 15 %, KLM serait soumise dans une mesure nettement plus large aux règles de répartition du trafic (plus de [...] mouvements d'aéronefs supplémentaires), c'est-à-dire, en termes absolus, que parmi toutes les compagnies aériennes basées à l'aéroport de Schiphol, elle serait la plus affectée. À un seuil de 15 %, environ [...] % des vols de Transavia au départ de l'aéroport de Schiphol seraient considérés comme des vols de correspondance, alors qu'à un seuil très bas, à savoir 2 %, plus de [...] % des vols de Transavia au départ de l'aéroport de Schiphol seraient concernés, ce qui suppose que la compagnie dessert un nombre relativement important de destinations dont quelques-unes seulement constituent des vols de correspondance. En ce qui concerne les autres concurrents, l'étude indique que près de [...] % du trafic généré par Easyjet à l'aéroport de Schiphol atteint le seuil de 15 %. Avec un seuil à ce niveau, Tuifly et Correndon auraient le moins de chances d'obtenir une priorité à l'aéroport de Lelystad aux fins d'y déplacer le trafic, parmi tous les transporteurs basés à l'aéroport de Schiphol.
- (83) Compte tenu de cette analyse, les autorités néerlandaises étaient en droit de conclure qu'un seuil de 10 % constitue un équilibre approprié. Pour 2 % des mouvements actuels à l'aéroport de Schiphol, il offre la possibilité de déplacer des «vols point à point» vers l'aéroport de Lelystad, et de remplacer ainsi les vols concernés à l'aéroport de Schiphol par des «vols de correspondance». Un certain nombre de transporteurs aériens pourraient en profiter avec certitude ⁽²⁷⁾.
- (84) À cet égard, le seuil peut être considéré comme permettant d'atteindre l'objectif fixé, sans aller au-delà de ce qui est nécessaire à cette fin.

⁽²⁶⁾ Voir le considérant 41 ci-dessus.

⁽²⁷⁾ Les observations de l'étude se fondent sur des destinations connues et ne tiennent pas compte des possibilités pour les transporteurs de démontrer que d'autres destinations peuvent aussi être qualifiées de destinations de correspondance. Voir le considérant 90 ci-dessous.

- (85) En ce qui concerne les autres éléments du projet de règles de répartition du trafic, il est rappelé, premièrement, que tout déplacement de vols de l'aéroport de Schiphol vers l'aéroport de Lelystad se fait de manière volontaire. Deuxièmement, la priorité accordée aux transporteurs concernés à l'aéroport de Lelystad, destinée à augmenter la possibilité d'effectuer des déplacements de ce type, est limitée à 10 000 créneaux horaires. Une éventuelle augmentation à 25 000 créneaux sera décidée séparément à la suite d'une évaluation et ne s'appliquera qu'après un nouvel accord de la Commission. Troisièmement, l'article 3 du projet de décret garantit que la priorité ainsi accordée n'est accessible qu'aux transporteurs qui contribuent à renforcer le rôle de plate-forme aéroportuaire de l'aéroport de Schiphol, objectif ultime du projet de règles de répartition du trafic, à savoir grâce à la conversion des créneaux horaires pour les affecter exclusivement à des vols de correspondance. Plus précisément, l'article 3, paragraphes 2 à 4, garantit que les règles de répartition du trafic réalisent leur objectif indépendamment de la mobilité des créneaux horaires (disponible au titre du règlement sur les créneaux horaires) et indépendamment de l'évolution du nombre total de créneaux horaires détenus par le transporteur ou le groupe de transporteurs concernés.
- (86) Tous les critères établis dans le projet de règles de répartition du trafic sont objectifs et transparents.

5.2.2.3. Non-discrimination

- (87) L'article 19, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1008/2008 dispose que les règles de répartition du trafic doivent être exemptes de discrimination entre les destinations à l'intérieur de l'Union ou fondée sur la nationalité ou l'identité des transporteurs aériens. Ces deux interdictions sont des expressions du principe général d'égalité de traitement. Conformément à la jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne ⁽²⁸⁾, ce principe exige que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente et que des situations différentes ne soient pas traitées de manière égale, à moins qu'un tel traitement ne soit objectivement justifié.

— Absence de discrimination entre les destinations à l'intérieur de l'Union

- (88) Le projet de règles de répartition du trafic ne fait la distinction entre les «vols point à point» et les «vols de correspondance» que dans la mesure où cela concerne la possibilité de transférer des mouvements de l'aéroport de Schiphol vers l'aéroport de Lelystad tout en profitant d'un certain degré de priorité dans ce second aéroport. À l'exception des «vols à risque» qui, pour des raisons de sécurité, ne peuvent être pris en charge qu'à l'aéroport de Schiphol, cette distinction est indissociablement liée à l'objectif légitime consistant à renforcer la fonction de plate-forme aéroportuaire de l'aéroport de Schiphol. Comme expliqué plus haut, le projet de règles de répartition du trafic est susceptible de contribuer à la réalisation de cet objectif et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire à cette fin, et les critères qui en découlent sont dès lors par nature objectifs. Par conséquent, la distinction peut être considérée comme objectivement justifiée et ne saurait être considérée comme discriminatoire en soi.
- (89) Dans ce contexte, la Commission relève que les critères établis par les autorités néerlandaises aux fins de la distinction entre les deux types de destinations garantissent que toutes les destinations qui ont le même effet sur l'aéroport de Schiphol en tant que plate-forme aéroportuaire sont traitées de la même manière.
- (90) Cela s'applique également aux destinations qui ne figurent pas à l'annexe 1 du projet de décret au motif qu'elles n'atteignent pas le seuil de 10 % de passagers en correspondance sur la base des informations dont disposent jusqu'ici les autorités néerlandaises. Les transporteurs peuvent effectivement obtenir qu'une ou plusieurs de ces destinations soient considérées comme des destinations de correspondance sur la base de données pertinentes, comme des prévisions appropriées et des données relatives à d'autres aéroports européens (voir article 1, paragraphes 3 et 4, et article 3 du projet d'arrêté d'exécution) ⁽²⁹⁾. Les conditions de ces règles sont telles qu'elles offrent aux transporteurs de multiples possibilités d'étayer leurs demandes à cet égard, y compris, par exemple, en recourant à des données concernant les correspondances organisées par le passager ⁽³⁰⁾ ou à des données collectées par l'aéroport.
- (91) En conséquence, on peut en conclure que le projet de règles de répartition du trafic ne présente aucune discrimination entre les destinations au sein de l'Union.

— Absence de discrimination fondée sur la nationalité ou l'identité des transporteurs aériens

- (92) Les critères définis pour distinguer les destinations, qui sont de nature objective, compte tenu de l'objectif poursuivi par la mesure, garantissent l'absence de discrimination fondée sur la nationalité ou l'identité du transporteur aérien. Tous les transporteurs aériens sont traités de manière égale sur la base des mêmes critères.

⁽²⁸⁾ Par exemple, arrêt du 30 septembre 2010, Uzonyi, C-133/09, ECLI:EU:C:2010:563, point 31.

⁽²⁹⁾ Voir les considérants 15 et 16 ci-dessus.

⁽³⁰⁾ Grâce à ces outils, un passager peut réserver deux vols successifs et bénéficier d'une assurance si nécessaire, c'est-à-dire pour un vol de remplacement ou un hôtel si des retards, une annulation ou un changement de l'heure des vols l'exigent. «Dohop» (<https://www.dohop.com/>) et, «Kiwi» (<https://www.kiwi.com/en/pages/content/about/>) sont des fournisseurs bien connus.

- (93) Comme expliqué en détail ci-dessus, l'article 3 du projet de décret garantit que la priorité accordée à l'aéroport de Lelystad n'est accessible qu'aux transporteurs qui contribuent à renforcer le rôle de plate-forme aéroportuaire de l'aéroport de Schiphol, objectif ultime du projet de règles de répartition du trafic, à savoir grâce à la conversion des créneaux horaires pour les affecter exclusivement à des vols de correspondance.

5.2.3. *Respect des règles de l'Union en matière d'attribution des créneaux horaires*

- (94) Conformément à l'article 19, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1008/2008, l'exercice des droits de trafic est soumis aux règles de l'Union applicables, notamment en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires. Cette question est actuellement traitée dans le règlement sur les créneaux horaires.
- (95) Selon les autorités néerlandaises, l'analyse effectuée conformément à l'article 3 du règlement sur les créneaux horaires indique qu'il y aura un manque de capacité à Lelystad à partir du moment où les opérations commerciales seront lancées à cet aéroport. En conséquence, il sera qualifié d'aéroport coordonné conformément à cette disposition.
- (96) L'attribution de créneaux horaires dans les aéroports coordonnés doit être conforme aux autres dispositions de ce règlement, notamment à ses articles 8 à 10.
- (97) L'article 2, paragraphe 2, du projet de décret précise que la priorité qui y est prévue est «sans préjudice du règlement sur les créneaux horaires». Par conséquent, comme indiqué dans la note explicative du projet de décret, elle ne s'appliquera qu'en cas de demandes incompatibles avec l'application des critères généralement applicables énoncés dans ledit règlement.
- (98) À cet égard, il est fait référence à l'article 10, paragraphe 6, du règlement sur les créneaux horaires. Selon cette disposition, la priorité établie dans le règlement en faveur des nouveaux arrivants dans les aéroports coordonnés est «sans préjudice de l'article 8, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 2408/92». L'article 8, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 2408/92 a été remplacé par l'article 19, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1008/2008, qui constitue l'actuel fondement juridique pour l'établissement (et l'évaluation par la Commission) des règles de répartition du trafic. La priorité peut dès lors être adaptée dans le contexte de la répartition du trafic établie au titre de l'article 19, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1008/2008, pour autant que cette adaptation se limite à ce qui est strictement nécessaire pour atteindre l'objectif des règles de répartition du trafic en question.
- (99) En l'espèce, la règle de priorité énoncée à l'article 2, paragraphe 2, du projet de décret n'intervient qu'une fois que les critères de priorité du règlement sur les créneaux horaires ont été appliqués et se limite aux créneaux horaires jusqu'alors couverts par la réglementation, qui correspondent à 10 000 mouvements ⁽³¹⁾. Cette adaptation de priorité ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif du projet de règles de répartition du trafic et est donc compatible avec le règlement sur les créneaux horaires.
- (100) De même, la règle énoncée à l'article 3 du projet de décret, selon laquelle les créneaux horaires qui ont été soumis à l'article 2, paragraphe 2, à l'aéroport de Schiphol ne peuvent être utilisés que pour des vols de correspondance, est propre à la répartition du trafic et est effectivement caractéristique de toute répartition de ce type. Elle doit dès lors également être considérée comme compatible avec le règlement sur les créneaux horaires.

5.2.4. *Conformité avec d'autres règles de l'Union*

- (101) La Commission note que le seul objet de l'évaluation à réaliser au titre de l'article 19 du règlement (CE) n° 1008/2008 est la règle nationale qui «[réglemente] la répartition du trafic aérien» [article 19, paragraphe 3, premier alinéa]. En ce qui concerne le respect du paragraphe 1 dudit article, le fait que l'aéroport de Lelystad s'ouvre aux opérations commerciales à un moment donné, ainsi que la taille de cette ouverture en termes d'activités possibles, sont des principes nécessaires à cette répartition du trafic. Ces éléments ne font pas partie de la répartition proprement dite. Les conditions de la répartition du trafic proprement dite ne peuvent avoir aucune incidence négative sur le respect des règles de l'Union en matière de «sécurité», de «sûreté» et de «protection de l'environnement» visées à l'article 19, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1008/2008. En conséquence, aucune incompatibilité avec cette disposition ne se pose en ce qui concerne ces aspects.

6. CONCLUSION

- (102) En conclusion, sur la base d'une évaluation des faits et hypothèses contenus dans la notification des autorités néerlandaises, la Commission considère que les règles de répartition du trafic envisagées sont compatibles avec l'article 19 du règlement (CE) n° 1008/2008,

⁽³¹⁾ Comme expliqué plus haut (considérants 12 et 85), toute augmentation du nombre de créneaux horaires concernés à l'aéroport de Lelystad ne pourra avoir lieu qu'au terme d'une évaluation du régime et seulement à la suite d'un accord distinct de la Commission. Le régime considéré dans la présente décision se limite au nombre de 10 000 créneaux horaires mentionné plus haut.

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article unique

Les mesures prévues dans le projet de décret ministériel et dans le projet d'arrêté d'exécution du ministre des infrastructures et de la gestion de l'eau sur la répartition du trafic aérien de l'aéroport de Lelystad et de l'aéroport de Schiphol, notifiées à la Commission le 29 mars 2019, et modifiées par lettres du 3 juillet 2019 et du 11 juillet 2019, sont approuvées.

Le Royaume des Pays-Bas est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 24 septembre 2019.

Par la Commission

Violeta BULC

Membre de la Commission
