II

(Actos cuja publicação não é uma condição da sua aplicabilidade)

COMISSÃO

DECISÃO DA COMISSÃO

de 5 de Dezembro de 2003

relativa a um processo referente à aplicação do n.º 2, primeiro período do artigo 18.º do acordo entre a Comunidade Europeia e a Confederação Suíça relativo aos transportes aéreos e do Regulamento (CEE) n.º 2408/92 do Conselho

(Processo TREN/AMA/11/03 — medidas da Alemanha relativas às rotas de aproximação ao aeroporto de Zurique)

[notificada com o número C(2003) 4472]

(Apenas faz fé o texto em língua alemã)

(2004/12/CE)

A COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS,

Tendo em conta o Acordo entre a Comunidade Europeia e a Confederação Suíça relativo aos Transportes Aéreos [1], de 21 de Junho de 1999, e, em especial, o artigo 15.º e o n.º 2 do seu artigo 18.º,

Tendo em conta o Regulamento (CEE) n.º 2408/92 do Conselho, de 23 de Julho de 1992, relativo ao acesso das transportadoras aéreas comunitárias às rotas aéreas intracomunitárias [2], e, nomeadamente, o n.º 3 do seu artigo 8.º,

Após consulta ao Comité Consultivo instituído pelo Regulamento (CEE) n.º 2408/92,

Considerando o seguinte:

ANTECEDENTES

I

(1) O aeroporto de Zurique está situado em Kloten, a nordeste da cidade de Zurique e cerca de 15 km a sudeste da fronteira entre a Suíça e a Alemanha. O aeroporto de Zurique dispõe de três pistas: uma pista oeste-leste (10/28), uma pista norte-sul (16/34), que intersecta a pista oeste-leste, e uma pista noroeste-sudeste (14/32) que é independente das outras duas. Estas pistas têm tradicionalmente sido utilizadas de acordo com o seguinte esquema: a maior parte das descolagens durante o dia realizam-se na pista oeste-leste em direcção a ocidente, enquanto de manhã cedo e à noite, a maior parte das descolagens utilizam a pista norte-sul em direcção a norte. Verifica-se uma utilização esmagadora da pista noroeste-sudeste para os voos que chegam de nordeste. Dada a proximidade da fronteira alemã, todos os voos que aterram em Zurique vindos do norte ou do noroeste têm de utilizar o espaço aéreo alemão na aterragem.

(2) A utilização do espaço aéreo alemão para a aproximação e partida do aeroporto de Zurique tem sido regida pelo acordo bilateral entre a Suíça e a Alemanha de 17 de Setembro de 1984, que foi denunciado pela Alemanha em 22 de Março de 2000 com efeitos em 31 de Maio de 2001, na sequência de problemas de aplicação. A Alemanha e a Suíça assinaram subsequentemente um novo acordo em 18 de Outubro de 2001, que todavia não foi ratificado. Na Suíça, o Nationalrat votou contra a ratificação em 19 de Junho de 2002, tendo o Ständerat devolvido o acordo à comissão de transportes em 12 de Dezembro de 2002. Na Alemanha, o Bundestag aprovou o acordo em 17 de Maio de 2002, mas o Bundesrat opôs-se ao acordo em 12 de Julho de 2002. Desde então este acordo não voltou a ser discutido.

(3) Em 15 de Janeiro de 2003, a autoridade federal alemã da aviação publicou o 213.º regulamento de execução da regulamentação alemã relativa ao tráfego aéreo, estabelecendo procedimentos para aterragens e descolagens por instrumentos no aeroporto de Zurique. Esse regulamento estabelece uma série de limitações para a aproximação ao aeroporto de Zurique a partir de 18 de Janeiro de 2003. Em especial:

— Impõe níveis de espera mínimos de 6 000 pés acima das áreas de espera SAFF e EKRIT e de 13 000 pés acima da área de espera RILAX.

[1] JO L 114 de 30.4.2002, p. 73.
[2] JO L 240 de 24.8.1992, p. 8.

— Estabelece nove procedimentos de aterragem sobre o território alemão. Os seis procedimentos de aterragem ILS não podem ser utilizados entre as 22 horas e as 6 horas, nos dias de semana, e entre as 20 horas e as 9 horas nos fins-de-semana e feriados. Ao utilizar os três procedimentos de aterragem VOR/ /DME durante estas horas, as aeronaves não devem descer a menos de 10 000 pés de altitude sobre o território alemão. São concedidas derrogações a estas regras caso as condições externas permitam apenas aproximações para aterragem a partir do norte.

— Impõe a utilização de cinco rotas Z1, 2, 3, 4 e 5 para aeronaves que descolem do aeroporto de Zurique, quando da sua entrada em território alemão, excepto para descolagens das pistas 32 e 34 que não podem tecnicamente atingir essas coordenadas.

(4) Em 4 de Abril de 2003, a autoridade federal alemã de aviação publicou o primeiro regulamento de alteração do 213.º regulamento. A alteração teve os seguintes efeitos a partir de 17 de Abril de 2003:

— Aumenta os níveis de espera mínimos (ver primeiro travessão do terceiro considerando *supra*) acima de SAFFA e EKRIT para 12 000 pés entre as 21 horas e as 7 horas em dias de semana e entre as 20 horas e as 9 horas em fins-de-semana e feriados. Aumenta o nível de espera mínimo acima de RILAX para 18 000 pés nos períodos correspondentes.

— Alarga as limitações aos seis procedimentos de aterragem ILS e aos três VOR/DME (ver segundo travessão do terceiro considerando) do período das 22 horas às 6 horas para o período das 21 horas às 7 horas em dias de semana e aumenta a altitude mínima para os três procedimentos VOR/DME durante estas horas para 12 000 pés.

— Proíbe os procedimentos de descolagem especiais a partir das pistas 32 e 34 (ver terceiro travessão do terceiro considerando) entre as 21 horas e as 7 horas em dias de semana e entre as 20 horas e as 9 horas em fins-de-semana e feriados e impõe uma altitude mínima de voo de 10 000 pés na entrada em território alemão.

(5) O regulamento de alteração especifica também as condições atmosféricas em que as condições externas são consideradas como permitindo apenas aproximações do Norte, prevendo assim derrogações às regras estabelecidas no segundo travessão do quarto considerando. Todavia, a entrada em vigor desta disposição estava prevista apenas para 10 de Julho de 2003.

(6) O efeito das medidas alemãs é evitar, em condições atmosféricas normais, o sobrevoo a baixa altitude do território alemão próximo da fronteira com a Suíça entre as 21 horas e as 7 horas em dias de semana e entre as 20 horas e as 9 horas em fins-de-semana e feriados, reduzindo assim os níveis de ruído a que a população local se encontra exposta. Em consequência, as duas aproximações para aterragem pelo norte anteriormente utilizadas como aproximações principais para a aterragem no aeroporto de Zurique e para descolagens em direcção a norte anteriormente utilizadas para descolagens à noite e de manhã cedo, já não são possíveis durante estas horas. O nível de ruído sobre o território alemão tem sido, aliás, o principal assunto das várias negociações e acordos dos últimos vinte anos referidos no segundo considerando.

(7) Em 10 de Junho de 2003, a Confederação Suíça solicitou à Comissão que tomasse uma decisão no sentido de:

— a Alemanha não poder continuar a aplicar o 213.º regulamento de execução da regulamentação alemã relativa ao tráfego aéreo que estabelece procedimentos para aterragens e descolagens por instrumentos no aeroporto de Zurique, conforme alterado pelo primeiro regulamento de alteração de 4 de Abril de 2003,

— a Alemanha ser obrigada a suspender a aplicação do 213.º regulamento de execução da regulamentação alemã relativa ao tráfego aéreo que estabelece procedimentos para aterragens e descolagens por instrumentos no aeroporto de Zurique até à adopção pela Comissão da decisão supramencionada.

(8) Em 26 de Junho de 2003, as autoridades alemãs e suíças alteraram a situação factual em que se baseava a queixa, chegando a um acordo sobre os seguintes pontos:

— A Suíça garante que as seguintes aproximações por instrumentos possam ser efectuadas na pista 34:
  — Procedimento VOR/DME a partir de 30 de Outubro de 2003,
  — Procedimento LLZ/DME a partir de 30 de Abril de 2004,
  — Procedimento ILS CAT1 a partir de 31 de Outubro de 2004.

(9) A Alemanha aceitou suspender a aplicação das disposições do primeiro regulamento de alteração do 213.º regulamento, que deveriam entrar em vigor em 10 de Julho (ver quinto considerando *supra*), até 30 de Outubro de 2003. São possíveis outras alterações ao acordo quando esta proceder à revisão das condições atmosféricas em que é permitida a aterragem nas pistas 14 e 16, oito semanas antes das datas fixadas no oitavo considerando. A Alemanha abolirá também os procedimentos de espera EKRIT e SAFFA. A Suíça estabelecerá procedimentos de espera correspondentes até Fevereiro de 2005.

(10) Em 20 de Junho de 2003, a Comissão solicitou às autoridades alemãs a apresentação das suas observações relativas ao pedido da Suíça. Em carta do mesmo dia, a Comissão solicitou também às autoridades suíças a apresentação de informações adicionais. Em resposta, a Alemanha notificou a Comissão, por carta de 30 de Junho de 2003, do acordo a que tinha chegado com as autoridades suíças, datado de 26 de Junho de 2003, que tinha como efeito adiar algumas das medidas previstas no 213.º regulamento. Por conseguinte, a Alemanha considerou a queixa suíça nula, esperando que o processo junto da Comissão Europeia fosse encerrado. Em 27 de Junho de 2003, as autoridades suíças notificaram igualmente a Comissão do acordo supramencionado. Todavia, mantinham que a queixa não era, de forma alguma, afectada pelo acordo.

(11) Em carta de 4 de Julho, a Suíça anunciou que estava a recolher as informações adicionais solicitadas pela Comissão, bem como a proceder à avaliação das repercussões do acordo de 26 de Junho de 2003 no seu pedido de medidas provisórias. Em 14 de Julho de 2003, a Comissão solicitou às autoridades suíças que especificassem possíveis alterações à queixa, devido ao facto de as medidas que fundamentaram o pedido da Suíça relativo a medidas provisórias terem sido adiadas até 30 de Outubro. Em 24 de Julho de 2003, as autoridades suíças apresentaram informações adicionais em resposta à solicitação da Comissão de 20 de Junho. Salientaram também que desejavam manter o pedido de medidas provisórias. A Comissão solicitou mais informações complementares em carta de 12 de Agosto de 2003, as quais foram apresentadas pela Suíça em carta de 17 de Setembro e deram entrada em 24 de Setembro.

(12) Em 16 de Julho de 2003, a Comissão escreveu às autoridades alemãs informando-as de que a Suíça desejava manter a queixa e renovando o pedido de apresentação de observações sobre as alegações suíças. Por carta de 28 de Agosto, as autoridades alemãs apresentaram os seus comentários sobre as alegações suíças. Em 6 de Outubro apresentaram as suas observações em reacção à carta da Suíça de 17 de Setembro e notificaram o 2.º regulamento de alteração ao 213.º regulamento de execução.

(13) Foi enviada uma comunicação de objecções às autoridades suíças e alemãs, devendo estas apresentar as suas observações até 14 de Outubro de 2003. A Alemanha apresentou as suas observações sobre a análise global em 20 de Outubro e manteve uma reserva quanto à aplicabilidade do Regulamento (CEE) n.º 2408/92. A Suíça respondeu em 21 de Outubro com observações relativas à comunicação de objecções, bem como com comentários às observações alemãs de 28 de Agosto.

II

(14) Como justificação da queixa apresentada à Comissão contra as normas alemãs, as autoridades suíças utilizam os seguintes argumentos:

A) **O 213.º regulamento de execução infringe o Regulamento (CEE) n.º 2408/92**

a) *A regra alemã reduz a capacidade de exploração no aeroporto de Zurique, afectando os direitos de tráfego*

Segundo as autoridades suíças, a capacidade máxima do aeroporto de Zurique utilizando as aproximações de aterragem pelo norte é de 68 movimentos por hora (36 aterragens programadas e/ou 44 descolagens). Devido às normas operacionais alemãs, o aeroporto de Zurique vê-se forçado a dirigir a aproximação das aeronaves vindas de leste para a pista 28 durante as horas sujeitas a restrições. Dado que esta pista não dispõe de um procedimento de aproximação por instrumentos de precisão, o chamado procedimento VOR/DME é utilizado para a aterragem de aeronaves. Além disso, a pista não dispõe de saídas rápidas. Teoricamente, a capacidade máxima de aterragem é de aproximadamente 28 movimentos por hora por estas razões, sendo na prática inferior dado que a maior parte das grandes aeronaves só podem aterrar na pista 28 em condições óptimas. Todavia, na maior parte dos casos a pista não tem um comprimento suficiente. As autoridades suíças pensam que o aeroporto de Zurique já não é capaz de garantir o exercício dos direitos de tráfego por parte das transportadoras pelo facto de a sua capacidade se encontrar fortemente limitada pelas normas operacionais alemãs. Em lugar de 39 aterragens (36 aterragens programadas) por hora, o aeroporto apenas pode receber 20 — ou, no melhor dos casos — 28, o que constitui uma redução substancial da sua capacidade. Seria necessário um número de 39 para se atingir uma operação plena e total. A isto se junta o facto de a capacidade de descolagem ser também afectada, o que tem como resultado atrasos apreciáveis.

De médio a longo prazo, é possível uma melhoria limitada das aproximações de aterragem pelo sul e pelo leste. Todavia, estas medidas não podem ser implementadas a curto prazo e não podem substituir plenamente as aterragens pelo norte. Nesse caso, as aproximações ILS de categoria 3 («aproximações sem visibilidade») são possíveis na pista 14. No entanto, a área a sul está densamente desenvolvida e cheia de obstáculos e o solo chega a atingir 700 metros de altura a uma distância de 7 km do aeroporto, pelo que apenas é possível um ângulo de aproximação de 3,3 ° Consequentemente, a pista 34 só pode ser equipada com ILS de categoria 1, o que significa que as aeronaves só podem aterrar se a visibilidade horizontal (no solo) for, pelo menos, de 550 metros e a visibilidade vertical (base das nuvens) for, no mínimo de 60 metros/200 ft. A não ser que sejam construídas saídas rápidas e enquanto estas não estiverem em funcionamento, a sua capacidade máxima será, em média, de 30 a 32 aterragens por hora. A pista 28 de leste, que tem actualmente uma capacidade de 28 aterragens/hora (ver *supra*) podia ser equipada com um sistema ILS, mas a capacidade aumentaria apenas para um máximo de cerca de 30 aterragens por hora. O facto de se efectuarem aterragens na pista 28 ou 34 iria sempre diminuir a capacidade de descolagem em cerca de 6 movimentos por hora. Não é certo que seja possível instalar um sistema ILS de categoria 3 para a aproximação de aeronaves por sudeste na pista 32, dado existirem obstáculos no caminho e as aeronaves só poderem aproximar-se a um ângulo de 3,3 ° Todavia e de qualquer modo, a capacidade continua a estar reduzida, afectando assim os direitos de tráfego.

No futuro imediato, teria ocorrido um caso extremo caso as normas alemãs previstas para 10 de Julho de 2003 tivessem entrado em vigor nessa altura, dado se basearem em pressupostos errados quanto às instalações técnicas no aeroporto de Zurique. Após essa data, as condições atmosféricas em que a Alemanha aceitaria conceder autorizações especiais para aproximações sobre o espaço aéreo alemão durante as horas sujeitas a restrições abrangem apenas uma parte das condições atmosféricas nas quais não são exequíveis aterragens pelo sul, sudeste e leste. Em consequência, se a visibilidade horizontal for superior a 1 800 metros, mas inferior a 4 000 metros, ou se a visibilidade vertical for superior a 700 pés, mas inferior a 1 200 pés, as aeronaves não podem aterrar de modo algum no aeroporto de Zurique no período abrangido pelas regras operacionais. Em certas condições atmosféricas, portanto, o aeroporto teria de ser encerrado das 21 às 7 horas ou das 20 às 9 horas, o que afectaria claramente os direitos de tráfego.

b) *A restrição alemã aumenta os custos de exploração do aeroporto e, consequentemente, as taxas aeroportuárias, afectando assim os direitos de tráfego*

As autoridades suíças mantêm que o regime de exploração que alterna entre aproximações pelo norte, sul e leste implicaria despesas consideráveis com pessoal adicional, *infra*-estruturas e formação de pessoal. Para o aeroporto, seria necessário um total de 65 milhões de francos suíços, 10 milhões dos quais já foram gastos. A companhia de controlo do tráfego aéreo teria de investir 15 milhões de francos suíços e aumentar as suas despesas de exploração em 2-3 milhões de francos suíços por ano. Em consequência, as companhias aéreas teriam de pagar taxas aeroportuárias mais elevadas e, por conseguinte, seriam afectadas no exercício dos seus direitos de tráfego.

c) *As regras alemãs são discriminatórias*

A Suíça argumenta que as medidas alemãs são duplamente discriminatórias. Em primeiro lugar, pelo facto de nenhum aeroporto alemão comparável estar sujeito a restrições durante a noite por períodos tão longos como os previstos no 213.º regulamento. Em segundo lugar, pelo facto de a Swiss International Air Lines, na qualidade de principal utilizadora do aeroporto de Zurique, ser mais afectada por estas medidas que outras transportadoras, sendo por isso colocada numa posição de desvantagem em relação aos seus concorrentes, o que representa uma discriminação indirecta.

d) *A protecção do ambiente não justifica as medidas alemãs*

A Suíça considera que os interesses dos cidadãos nas áreas alemãs em questão já são respeitados de forma adequada. O regulamento suíço sobre *infra*-estruturas de tráfego aéreo prevê regras para os voos nocturnos, que apenas permitem o voo de aeronaves com níveis de ruído muito baixo entre as 22 horas e as 6 horas. Além do mais, como aeroporto intercontinental, o aeroporto de Zurique aplica algumas das regras mais rigorosas sobre voos nocturnos em toda a Europa. A proibição de voo nocturno imposta ao aeroporto de Zurique em 1972 prevê essencialmente que não sejam efectuados voos durante o período entre a meia-noite a as 5.30 horas. Além disso, na Suíça há mais de 150 000 pessoas sujeitas a níveis de ruído contínuo similares aos registados durante o dia na Alemanha em determinadas partes de Hohentengen, a municipalidade que é mais afectada, nomeadamente de 50 a 56 dB. A isto se acrescenta que há mais de 70 000 pessoas residentes na Suíça que estão sujeitas a níveis de ruído muito mais elevado do que os prevalecentes no Sul da Alemanha.

As medidas alemãs apenas reduzem as perturbações decorrentes da poluição sonora na Alemanha, mas aumentam-nas bastante mais na Suíça, devido ao facto de a densidade populacional nos novos corredores de aterragem ser maior e de as cidades se encontrarem mais perto do aeroporto de Zurique do que as cidades alemãs protegidas, de modo a que as aeronaves as sobrevoam a uma menor altitude, produzindo assim maiores níveis de ruído. Em consequência, o nível global de perturbações decorrentes do ruído aumenta, em vez de diminuir.

B) **O 213.º regulamento viola o acordo de 21 de Junho de 1999 entre a Comunidade Europeia e a Confederação Suíça relativo aos transportes aéreos, cujo artigo 17.º estabelece que:**

> «As partes contratantes tomarão todas as medidas, de carácter geral ou especial, necessárias ao cumprimento das obrigações dele [presente acordo] decorrentes, renunciando a quaisquer medidas que possam pôr em causa a realização dos seus objectivos.»

Segundo as autoridades suíças, esta disposição cria uma obrigação de cooperação leal que a Alemanha violou ao adoptar as medidas contestadas sem tomar em devida consideração os direitos e interesses da Suíça. Além disso, as medidas alemãs estão a ser executadas com uma pressa desnecessária, o que significa que o aeroporto de Zurique não tem tempo suficiente para efectuar os ajustamentos necessários [ver alínea a) *supra*].

III

(15) As autoridades alemãs apresentam essencialmente os seguintes argumentos contra o pedido da Suíça:

A) **A Comissão não tem competência para tomar uma decisão sobre o 213.º regulamento de execução**

a) *O Regulamento n.º 2408/92 não é aplicável à queixa da Suíça*

A liberalização dos serviços aéreos europeus em finais da década de 1980 e início da década de 1990 baseou-se na Convenção de Chicago de 1944, que confirma a soberania dos Estados sobre o seu espaço aéreo. A referida Convenção enumera as chamadas oito liberdades. O direito comunitário abrange apenas as liberdades económicas (3.ª — 8.ª liberdades). As liberdades técnicas (sobrevoo e aterragem para fins não comerciais) estão, por conseguinte, apenas sujeitas à Convenção de Chicago.

O Regulamento n.º 2408/92 faz parte do terceiro pacote de medidas de liberalização dos serviços aéreos na Europa. O objectivo deste processo — e portanto do Regulamento (CEE) n.º 2408/92 — foi permitir aos operadores de serviços aéreos a utilização livre das *infra*-estruturas disponíveis (aeroportos, rotas de voo) de uma forma concorrencial, sujeita a regras previstas na regulamentação. A regulamentação não trata das *infra*-estruturas, presumindo a sua existência. Na verdade, a oferta de *infra*-estruturas continua a não estar regulamentada a nível europeu. Tal como a escolha do local para a construção de um aeroporto continua a ser uma competência nacional, o mesmo acontece com a escolha dos sobrevoos autorizados. Até mesmo a legislação sobre Espaço Único Europeu, que ainda não se encontra em vigor, respeitará a soberania dos Estados na gestão do seu espaço aéreo.

Em consequência, não só a Comissão não tem competência sobre esta matéria, como também, em consequência da soberania de cada Estado sobre o seu espaço aéreo, nenhum Estado pode ser solicitado por outro a disponibilizar secções específicas do seu espaço aéreo, como acontece na queixa apresentada pela Suíça. De qualquer modo, o Regulamento (CEE) n.º 2408/92 não é aplicável a voos com proveniência e destino em países terceiros, os quais, segundo a Suíça, são os mais afectados pelo impacto do 213.º regulamento de execução.

b) *A Comissão não tem competência para resolução de litígios no âmbito do Acordo entre a Suíça e a Comunidade*

Na medida em que a Suíça alega uma violação da liberdade de prestação de serviços em conjugação com o artigo 15.º do Acordo entre a Suíça e a Comunidade, a liberdade de prestação de serviços de transporte existe relativamente à Suíça apenas na medida em que se baseie especificamente em legislação comunitária que tenha sido transposta para o Acordo Comunidade-Suíça. Todavia, a resolução de litígios sobre o âmbito das disposições do acordo é da competência do Comité Misto estabelecido pelo acordo, e não na Comissão Europeia.

B) **As normas alemãs não são discriminatórias nem desproporcionadas**

a) *As medidas alemãs não são discriminatórias*

O 213.º regulamento é aplicável a todos os serviços aéreos, independentemente da nacionalidade ou identidade da transportadora. Por conseguinte, não existe nenhuma discriminação. No que diz respeito à alegada discriminação indirecta, o objectivo deste critério é evitar que o princípio da não discriminação seja contornado pela utilização de elementos secundários com vista a uma discriminação dissimulada. Tal não implica que qualquer medida nacional com um impacto negativo em empresas de outros Estados-Membros constitua uma discriminação. No caso presente, existiria uma discriminação indirecta se as limitações apenas fossem aplicáveis a transportadoras com a sua plataforma de correspondência no aeroporto de Zurique. Ora tal não é o caso.

b) *As medidas alemãs são proporcionais*

As medidas alemãs são necessárias. Fundamentalmente, o ruído deve afectar o país de produção, que é o país que deriva benefícios económicos da actividade geradora de ruído. Tal foi confirmado pela Decisão do Tribunal Federal da Suíça ([1]). Dado que os benefícios económicos para a Alemanha decorrentes da exploração do aeroporto de Zurique são marginais (menos de 1 % dos trabalhadores com nacionalidade alemã), a poluição sonora na Alemanha, decorrente de praticamente todas as aterragens e de todas as descolagens de manhã cedo e à noite se efectuarem sobre território alemão, é completamente desproporcionada.

A melhor forma de resolver o problema seria por acordo mútuo. A longa história de negociações entre a Suíça e a Alemanha sem qualquer melhoria da situação, e mesmo com um agravamento da poluição sonora nas áreas alemãs afectadas, é prova de que a Alemanha tem tentado encontrar uma solução consensual. Todavia, tal verificou-se impossível. A última tentativa para chegar a acordo sobre uma solução foi rejeitada pela Suíça, apesar de a intenção da Alemanha de tomar medidas unilaterais em tal caso ser bem conhecida.

A adopção de medidas unilaterais tornou-se inevitável, dado que cabe à Alemanha zelar pelos interesses dos cidadãos alemães. Os interesses das zonas alemãs afectadas nunca foram tidos em devida consideração pela Suíça. A consulta citada pela Suíça teve lugar no âmbito das negociações entre os dois países. Aparentemente, a Suíça nunca realizou uma consulta autónoma aos cidadãos alemães.

As medidas alemãs não resultam numa redução da capacidade do aeroporto de Zurique. Estas prevêem apenas a utilização de uma rota de voo diferente sobre o território da Alemanha e não impõem limitações à utilização do aeroporto de Zurique, não tendo aliás a Alemanha competência para tal. Se as autoridades suíças adoptarem medidas adequadas para adaptar o aeroporto aos novos procedimentos de chegada, a capacidade do aeroporto de Zurique não será afectada.

Neste contexto, várias afirmações da Suíça são falsas. Em primeiro lugar, a pista 28 é suficientemente longa até para receber as aeronaves de maiores dimensões. Em segundo lugar, as áreas de espera continuam a ser utilizáveis apesar de se encontrarem a uma altitude mais elevada. Embora uma descida de 4 graus seja óptima, até 8 graus é aceitável e a nova altitude exige meramente 7,5 graus, que podem ser facilmente reduzidos para 5 graus através de uma procedimento alterado sobre o território suíço. Em terceiro lugar, conforme recentemente decidido por um tribunal alemão, o aeroporto de Zurique continua a funcionar ao abrigo do 213.º regulamento de execução com uma capacidade regularmente utilizada de 32 ou mais movimentos, portanto muito maior que o número de 20 a 24 adiantado pela Suíça.

([1]) Decisão do Tribunal Federal de Lausanne sobre a quinta fase de alargamento de 24 de Junho de 1998-BGE 124 II 293.

Durante as obras que tiveram lugar em 2000 no aeroporto de Zurique, foram efectuadas aterragens pelo Sul nas pistas 32 e 34 sem quaisquer complicações. Com o procedimento então aplicado e a instalação do procedimento VOR/DME, conforme previsto no acordo bilateral entre a Alemanha e a Suíça, o aeroporto de Zurique pode funcionar sem perda de capacidade. A Alemanha refere, em particular, um documento do Departamento do Ambiente, Transportes, Energia e Comunicações suíço ([1]) relativo ao tratado não concluído entre a Alemanha e a Suíça que corresponde largamente às medidas unilaterais, segundo as quais existem várias opções operacionais compatíveis com as normas operacionais.

A falta de procedimentos de aterragem de precisão (ILS de categoria 2 ou 3 impossível para aterragens provenientes do sul na pista 32) tem um impacto, não na capacidade, mas sim na fiabilidade desta capacidade em más condições atmosféricas. A Alemanha reconhece, por conseguinte, que poderão ser necessárias derrogações às normas operacionais e escolheu de facto as condições de derrogação definidas no 213.º regulamento de execução, de forma a coincidir com as condições atmosféricas que exigem um sistema ILS de categoria 2 ou 3. Mesmo que, ao abrigo da legislação original, se pudessem ter verificado problemas de transição, o Acordo de 26 de Junho de 2003 estabelece um calendário para a adaptação do aeroporto de Zurique, que foi aceite pela Suíça e pode, por conseguinte, ser considerado como garantia de que esses problemas não se verifiquem.

As medidas alemãs não impõem perturbações excessivas do ambiente na Suíça. As novas aproximações para aterragem sobre o território da Suíça não criam níveis de ruído que ultrapassem os limites actualmente em vigor nesse país. Na verdade, citando novamente o documento supramencionado relativo ao tratado não concluído, é possível reorganizar as rotas de voo na Suíça de forma a que o número de cidadãos expostos ao ruído diminua, de facto, em relação às aproximações sobre o território alemão. De qualquer modo, o impacto das perturbações decorrentes do ruído não depende apenas do número de cidadãos expostos, mas também de outros factores, como o facto de a área alemã em causa ter uma função significativamente recreativa, bem como uma elevada dependência económica do turismo.

APRECIAÇÃO JURÍDICA

IV — ENQUADRAMENTO JURÍDICO RELEVANTE

O Acordo entre a Comunidade Europeia e a Confederação Suíça relativo aos Transportes Aéreos

(16) As relações entre a Comunidade Europeia e a Confederação Suíça em matéria de transportes aéreos são regidas pelo acordo bilateral de 21 de Junho de 1999 (a seguir designado o «acordo»), que entrou em vigor em 1 de Junho de 2002.

(17) Nos termos do seu artigo 1.º, o acordo «institui normas aplicáveis às partes contratantes no domínio da aviação civil». Na medida em que as disposições do acordo «sejam idênticas em substância às correspondentes normas do Tratado CE e aos actos adoptados em aplicação do Tratado, essas disposições, ao serem transpostas e aplicadas, serão interpretadas em conformidade com as pertinentes sentenças e decisões do Tribunal de Justiça e da Comissão das Comunidades Europeias, proferidas anteriormente à data de assinatura do presente acordo». No entanto, no que diz respeito às «sentenças e decisões emitidas posteriormente a essa data [de assinatura do acordo]», estas serão meramente «comunicadas à Suíça». Nesses casos, e a pedido de qualquer das partes contratantes, «as implicações destas sentenças e decisões posteriores serão determinadas pelo Comité Misto, com vista a assegurar o correcto funcionamento do presente acordo».

(18) O artigo 3.º do acordo proíbe especificamente a discriminação: «No âmbito do presente acordo, e sem prejuízo de eventuais disposições específicas nele contidas, é proibida qualquer forma de discriminação baseada na nacionalidade.».

(19) Todavia, embora o artigo 15.º estipule que «sem prejuízo do disposto no Regulamento (CEE) n.º 2408/92 do Conselho, citado no anexo ao presente acordo, às transportadoras aéreas comunitárias e suíças serão concedidos direitos de tráfego entre qualquer ponto situado na Suíça e qualquer ponto situado na Comunidade», este limita também o âmbito dos direitos recíprocos estabelecendo que «dois anos após a entrada em vigor do presente acordo, serão concedidos às transportadoras aéreas suíças direitos de tráfego entre pontos situados em diferentes Estados-Membros da Comunidade» e que «cinco anos após a data de entrada em vigor do presente acordo, as partes contratantes encetarão negociações sobre a possível extensão do âmbito do presente artigo aos direitos de tráfego entre pontos situados na Suíça e entre pontos situados nos Estados-Membros da Comunidade».

(20) No que diz respeito à aplicação do acordo, o n.º 2, primeiro período, do artigo 18.º estabelece que «nos casos que possam afectar a autorização dos serviços aéreos ao abrigo do capítulo 3 do presente acordo, as instituições comunitárias exercerão os poderes que lhes são conferidos pelos regulamentos e directivas cuja aplicação é explicitamente confirmada no anexo». Nos

([1]) Botschaft zum Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die Durchführung der Flugverkehrskontrolle durch die Schweizerische Eidgenossenschaft über deutschem Hoheitsgebiet und über Auswirkungen des Betriebes des Flughafens Zürich auf das Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland http://www.uvek.admin.ch/imperia/md/content//gs_uvek2/d/verkehr/luftverkehrsverhandlungen/21.pdf

termos do artigo 20.º, o exercício desses poderes está exclusivamente sujeito à apreciação do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias. O artigo 29.º estabelece que todas as outras questões litigiosas relacionadas com a «interpretação ou com a aplicação do presente acordo» podem ser levadas à apreciação do Comité Misto instituído pelo acordo.

(21) Nos termos do anexo ao acordo, «sempre que actos especificados neste anexo contiverem referências a Estados-Membros da Comunidade ou uma exigência de associação a estes, entende-se que as referências se aplicam igualmente à Suíça ou a uma exigência de associação à Suíça». Entre os actos cuja aplicação é assim «explicitamente confirmada no anexo» figura o Regulamento (CEE) n.º 2408/92, com excepção do seu artigo 11.º (disposição relativa ao Comité Consultivo). Na aplicação do Regulamento n.º 2408/92, no que diz respeito a serviços entre a Comunidade e a Suíça, a Comissão goza assim de competências idênticas às relativas à aplicação do regulamento na Comunidade, sujeitas aos mesmos poderes de apreciação pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, excepto «caso a Suíça tenha tomado ou pretenda tomar medidas de carácter ambiental ao abrigo do n.º 2 do artigo 8.º, ou do artigo 9.º do Regulamento (CEE) n.º 2408/92 do Conselho», caso em que «o Comité Misto, a pedido de uma das Partes Contratantes, decidirá se tais medidas são conformes com o [presente] acordo.».

Competências relevantes da Comissão

(22) Segundo o disposto no n.º 2 do artigo 18.º do acordo (ver considerando 20 *supra*), a Comissão goza das competências que lhe são conferidas pelos artigo 8.º e 9.º do Regulamento (CEE) n.º 2408/92. Os n.ºs 2 e 3 do artigo 8.º estabelecem que a Comissão, a pedido de um Estado-Membro ou por sua própria iniciativa, analisará «normas operacionais comunitárias, nacionais, regionais ou locais publicadas em matéria de segurança, protecção do ambiente e atribuição de faixas horárias», a que estão sujeitos os direitos de tráfego e que decidirá, após consulta ao comité referido no artigo 11.º, se o Estado-Membro pode continuar a aplicar a medida. O n.º 4 do artigo 8.º permite a qualquer Estado-Membro submeter a decisão da Comissão à apreciação do Conselho. O Conselho, deliberando por maioria qualificada, poderá, em circunstâncias excepcionais, tomar uma decisão diferente.

(23) O n.º 1 do artigo 9.º estabelece que «sempre que se verifiquem problemas ambientais e/ou de congestionamento graves, o Estado-Membro responsável pode … condicionar, limitar ou recusar o exercício dos direitos de tráfego, especialmente se for possível proporcionar um nível de serviço satisfatório através de outros meios de transporte». O Estado-Membro é obrigado a notificar a acção aos outros Estados-Membros e à Comissão. O n.º 4 do artigo 9.º permite à Comissão analisar essas acções e impedir a sua aplicação durante a realização desta análise. Após consulta ao Comité referido no artigo 11.º, a Comissão deverá decidir se as medidas em causa são adequadas e conformes com o Regulamento (CEE) n.º 2408/92 e se não apresentam qualquer incompatibilidade com o direito comunitário. O Conselho, deliberando por maioria qualificada, poderá, em circunstâncias excepcionais, tomar uma decisão diferente.

(24) Tendo em conta o âmbito do Acordo entre a Suíça e a Comunidade, estas competências estão, todavia, limitadas ao exercício de direitos de tráfego entre a Suíça e a Comunidade, excluindo voos no interior da Comunidade, no interior da Suíça, bem como voos entre a Suíça e países terceiros e entre a Comunidade e países terceiros.

Aplicação do artigo 8.º num contexto puramente comunitário

(25) Embora o artigo 9.º ainda não tenha sido aplicado, a Comissão Europeia já aplicou várias vezes o artigo 8.º em relação a situações inteiramente dentro do território da Comunidade [1]. A Comissão analisou as situações com base, por um lado, nos princípios gerais da liberdade de prestação de serviços, ou seja, os critérios de não discriminação e proporcionalidade e, por outro lado, na conformidade com outras disposições do direito comunitário.

(26) Conforme confirmado pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias em jurisprudência recente, o objectivo do Regulamento (CEE) n.º 2408/92 é, nomeadamente, «definir no sector do transporte aéreo as condições de aplicação do princípio da livre prestação de serviços consagrado nomeadamente nos artigos 59.º e 61.º do Tratado» [2], que «exige não só a eliminação de qualquer discriminação contra o prestador de serviços estabelecido noutro Estado-Membro em razão da sua nacionalidade, mas também a supressão de qualquer restrição, ainda que indistintamente aplicada a prestadores nacionais e de outros Estados-Membros, que seja susceptível de impedir, colocar entraves ou tornar menos atractivas as actividades do prestador estabelecido noutro Estado-Membro onde presta legalmente serviços análogos.». Para poderem ser autorizadas medidas que constituam restrições à liberdade de prestação de serviços à luz das disposições do Regulamento (CEE) n.º 2408/92, estas devem ser justificadas e, nomeadamente, proporcionais ao objectivo em vista do qual foram adoptadas [3].

[1] Ver, por exemplo, Decisão 1994/290/CE «Orly» JO L 127 de 19.5.1994, p. 22, Decisão 2001/163/CE «Malpensa» JO L 58 de 28.2.2001, p. 29 e Decisão 98/523/CE «Karlstad», JO L 233 de 20.8.1998, p. 25.

[2] Actualmente artigos 49.º e 51.º

[3] Acórdão do Tribunal no processo C-361/98, Malpensa, Colect. [2001], p. I-385, pontos 31-36. É também de salientar que a decisão relativa ao acesso ao aeroporto de Karlstad estabelece que a Comissão, «ao fazer uso dos poderes que lhe confere o n.º 3 do artigo 8.º do Regulamento (CEE) n.º 2408/92, deve certificar-se de que as medidas tomadas pelas autoridades dos Estados-Membros são compatíveis com outras disposições do direito comunitário». Ver JO 233 de 20.8.1998, p. 25.

V — ANÁLISE

Base jurídica

(27) Conforme referido na secção IV *supra*, o n.º 2, primeiro período, do artigo 18.º do Acordo Comunidade-Suíça confere à Comissão, em casos que possam afectar a autorização dos serviços aéreos ao abrigo do capítulo 3 do acordo, ou seja, na medida em que sejam afectados os direitos de tráfego estabelecidos no artigo 15.º, competências para analisar o 213.º regulamento de execução ao abrigo dos n.ºs 2 a 4 do artigo 8.º, e do artigo 9.º do Regulamento (CEE) n.º 2408/92. A queixa suíça refere-se a ambas as disposições do Regulamento (CEE) n.º 2408/92, sem indicar explicitamente com que base solicita a intervenção da Comissão. Embora a Comissão tenha solicitado às autoridades suíças que clarificassem, por escrito, a base jurídica do seu pedido, a Suíça manteve que cabe à Alemanha indicar se tenciona justificar as suas medidas ao abrigo dos n.º 2 a 4 do artigo 8.º, ou do artigo 9.º Na ausência de mais esclarecimentos, a Comissão deveria analisar as medidas alemãs sob todos estes aspectos.

(28) O n.º 2 do artigo 8.º do Regulamento (CEE) n.º 2408/92 sujeita o exercício dos direitos de tráfego «às normas operacionais comunitárias, nacionais, regionais ou locais publicadas em matéria de segurança, protecção do ambiente e atribuição de faixas horárias.». O 213.º regulamento é uma norma operacional nacional publicada em matéria de segurança [1] e de protecção do ambiente e, por conseguinte, insere-se no âmbito do n.º 2 do artigo 8.º

(29) A Alemanha argumenta que as medidas de controlo do tráfego aéreo estão excluídas do âmbito das competências de análise da Comissão ao abrigo do artigo 8.º do Regulamento (CEE) n.º 2408/92.

(30) Em contraste com o n.º 4 do artigo 9.º do regulamento, o artigo 8.º não se refere a medidas provisórias como as solicitadas pela Suíça. A Suíça baseou o seu pedido de medidas provisórias na ausência de uma disposição específica para a adopção dessas medidas provisórias, na medida em que a Comissão não usou o artigo 9.º como base adequada para uma decisão em jurisprudência que estabelece ser importante garantir que, enquanto são efectuadas investigações, não sejam causados danos irreparáveis que não possam ser solucionados por qualquer decisão que a Comissão possa tomar no termo do procedimento administrativo [2]. Embora a questão das medidas provisórias já não seja relevante após a adopção da presente decisão, é de salientar que, mesmo que fosse possível a autorização de medidas provisórias ao abrigo do artigo 8.º, as autoridades suíças não apresentaram todavia quaisquer provas convincentes de danos irreparáveis.

(31) A aplicação dos n.º 2 a 4 do artigo 8.º deve ser considerada no contexto do âmbito e objectivo do Acordo CE-Suíça e do Regulamento (CEE) n.º 2408/92. Tal tem como consequência que as competências conferidas à Comissão pelo n.º 3 do artigo 8.º se limitam a medidas que afectem as operações das transportadoras aéreas, ou seja, «nos casos que possam afectar a autorização dos serviços aéreos» para utilizar as palavras do n.º 2 do artigo 18.º do acordo.

(32) O n.º 3 do artigo 9.º do Regulamento (CEE) n.º 2408/92 estabelece que um Estado-Membro só poderá aplicar uma medida adoptada ao abrigo do n.º 1 do mesmo artigo se nenhum dos outros Estados-Membros interessados nem a Comissão a ela se opuser no prazo de um mês a contar da recepção da notificação pelo Estado-Membro da medida proposta. Essa notificação aos outros Estados-Membros e à Comissão deve ser efectuada com uma antecedência mínima de três meses em relação à entrada em vigor da medida proposta. As autoridades alemãs não notificaram a Comissão das suas medidas três meses antes da sua entrada em vigor nem, aliás, em qualquer outra ocasião. Em consequência, a Comissão não pode aplicar o artigo 9.º à análise das normas operacionais alemãs [3].

(33) Em consequência, a Comissão analisará as medidas alemãs ao abrigo dos n.ºs 2 e 3 do artigo 8.º do Regulamento (CEE) n.º 2408/92.

(34) O artigo 11.º do Regulamento (CEE) n.º 2408/92, a que o n.º 3 do seu artigo 8.º faz referência, não consta do anexo ao acordo. Em geral, as referências ao Comité Consultivo noutros artigos do regulamento fazem parte do acordo. Além disso, o acto final contém uma declaração relativa à participação da Suíça nos comités, que estabelece que os «representantes da Suíça participem na qualidade de observadores e relativamente às questões que lhes digam respeito, nas reuniões dos seguintes comités e grupos de peritos: Comités consultivos sobre as rotas aéreas». Em suma, a Comissão considerou ser necessário consultar o Comité Consultivo instituído pelo artigo 11.º do regulamento, com a Suíça presente na qualidade de observador.

[1] Com base nos pontos 32 1.1.1 e 3.2 da lei alemã relativa ao tráfego aéreo (JO p. 550 de 27 de Março de 1999), em conjugação com os pontos 27a 1 e 2 do regulamento relativo ao tráfego aéreo (JO p. 580 de 27 de Março de 1999).

[2] Acórdão do Tribunal no processo C-792/79, Camera Care, Colect. [1980] p. 119.

[3] As autoridades suíças argumentam na sua carta de 21 de Outubro que a ausência de notificação não pode excluir a aplicabilidade do artigo 9º. Todavia, o n.º 4 do artigo 9.º estabelece claramente que «sempre que, no prazo de um mês a contar da data em que recebeu a informação prevista no n.º 3, a Comissão proceder à análise das medidas em causa....». Ver também a Decisão 98/523/CE da Comissão «Karlstad», op.cit nos pontos 41 a 43.

Critérios aplicáveis

(35) Os critérios indicados *supra* nos vigésimo quinto e vigésimo sexto considerandos foram estabelecidos num contexto puramente comunitário [1]. Coloca-se portanto a questão de determinar se os mesmos critérios podem ser utilizados no contexto do acordo Comunidade-Suíça relativo aos transportes aéreos.

a) *Não discriminação*

A proibição de discriminação é claramente aplicável. Conforme já salientado, o artigo 3.º do acordo entre a Suíça e a Comunidade define que «no âmbito do presente acordo, e sem prejuízo de eventuais disposições específicas nele contidas, é proibida qualquer forma de discriminação baseada na nacionalidade». Tendo em conta o contexto do acordo, a análise da potencial discriminação não pode ser limitada à discriminação directa, devendo incluir igualmente a discriminação indirecta.

b) *Proporcionalidade*

Contrariamente ao princípio da não discriminação, o princípio da proporcionalidade não é especificamente mencionado no acordo. Na jurisprudência supramencionada [2], o Tribunal considerou que o princípio da proporcionalidade era aplicável pelo facto de o Regulamento (CEE) n.º 2408/92 definir «as condições de aplicação do princípio da livre prestação de serviços consagrado nomeadamente nos artigos 59.º e 61.º do Tratado» [3]. Todavia e conforme já referido, nesta fase a Suíça não participa no mercado interno dos serviços aéreos. Os voos no interior da Comunidade estarão abertos a transportadoras suíças apenas em Junho de 2004, enquanto o acesso das transportadoras comunitárias a rotas no interior da Suíça e o acesso das transportadoras suíças a rotas no interior de um Estado-Membro da Comunidade Europeia ainda terão de ser negociados. Em consequência, actualmente o acordo prevê apenas um intercâmbio de direitos de tráfego. É, por conseguinte, evidente que a liberdade de prestação de serviços na acepção dos artigos 49.º e 51.º do Tratado não existe no que diz respeito ao acordo Comunidade-Suíça [4]. De qualquer modo, dado que o mercado interno dos serviços aéreos, conforme estabelecido pelo Regulamento (CEE) n.º 2408/92, não é aplicável a direitos de tráfego entre Estados-Membros e países terceiros, os voos entre países terceiros e a Suíça estão excluídos da análise.

Em qualquer caso, a jurisprudência supracitada foi decidida após a conclusão do acordo. O n.º 2 do artigo 1.º estabelece que «as sentenças e decisões emitidas posteriormente a essa data [de assinatura do acordo] serão comunicadas à Suíça. A pedido de uma das partes contratantes, as implicações destas sentenças e decisões posteriores serão determinadas pelo Comité Misto, com vista a assegurar o correcto funcionamento do presente acordo.» Tal não foi feito para a jurisprudência em questão.

Parece portanto inadequado analisar o pedido da Suíça em função do princípio da proporcionalidade. No entanto, tendo em conta a sua aplicação em casos anteriores e a natureza ambígua das disposições do acordo, o critério de proporcionalidade deve ser analisado como um ponto subsidiário, a fim de determinar se as medidas alemãs constituiriam uma violação, caso este fosse aplicável.

c) *Conformidade com outras disposições do acordo*

No que diz respeito à conformidade com outras disposições do acordo, apenas poderão ser potencialmente relevantes as disposições do direito comunitário abrangidas pelo acordo. Todavia, a regra básica para a execução do acordo está expressa no n.º 1 do artigo 18.º que estabelece que «1. Sem prejuízo do disposto no n.º 2 do presente artigo e no capítulo 2 do presente acordo, cada uma das partes contratantes será responsável, no seu próprio território, pela correcta execução do presente acordo, em especial dos regulamentos e directivas enunciados no anexo.» As competências atribuídas às instituições comunitárias no n.º 2 do artigo 18.º constituem uma excepção a esta regra básica. Consequentemente, a Comissão não parece ter competências para considerar possíveis violações ao acordo fora do âmbito do n.º 2, primeiro período, do artigo 18.º do acordo.

Não discriminação

(36) O 213.º regulamento de execução não faz qualquer distinção com base na nacionalidade ou na identidade das transportadoras. Os critérios utilizados para as derrogações às regras gerais são objectivos (missões de socorro e salvamento, más condições atmosféricas, pistas bloqueadas devido a acidentes, avarias dos sistemas de navegação, aeronaves demasiado pesadas para subir com rapidez suficiente, a fim de atingir determinadas altitudes sobre a fronteira alemã). Em consequência, estes são igualmente aplicáveis às transportadoras comunitárias e suíças na aproximação ao aeroporto de Zurique sobre o território alemão ou na partida desse aeroporto sobrevoando território alemão. Caso as rotas de voo tenham de ser ajustadas ou caso seja necessário o pagamento de tarifas adicionais, todas as transportadoras estarão sujeitas ao mesmo tratamento.

[1] É de salientar que o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias estabeleceu que a semelhança de disposições em acordos internacionais entre a Comunidade e um país terceiro com disposições do Tratado não constitui uma razão suficiente para transpor a jurisprudência do Tribunal para as disposições do acordo. O âmbito da jurisprudência deve ser determinado em função dos objectivos e actividades da Comunidade, conforme definidos no Tratado, incluindo em especial os objectivos de um mercado único com características de mercado interno. Acórdão do Tribunal no processo C-270/80, Polydor, Colect. [1982] p. 329.

[2] Ver nota de pé-de-página 8, processo C-361/98, Malpensa.

[3] Actualmente artigos 49.º e 51.º

[4] Tal facto contrasta com o direito pleno de estabelecimento previsto no artigo 4.º do acordo.

(37) No entanto, tal como já declarado pela Comissão nas Decisões 95/259/CE [1], 98/710/CE [2] e 2001/163/CE [3], o princípio da não discriminação definido no n.º 1 do artigo 8.º exclui igualmente qualquer medida que, mesmo sem fazer referência explícita ou directa à nacionalidade ou à identidade da transportadora, produza na prática efeitos discriminatórios, ainda que indirectamente. Deve, por conseguinte, ser analisado se as transportadoras aéreas suíças são afectadas de uma forma em que as transportadoras comunitárias não o são. Consta da jurisprudência que a discriminação consiste na aplicação de regras diferentes a situações comparáveis ou na aplicação da mesma regra a situações diferentes [4].

(38) A este respeito, a Comissão salienta que a exploração de redes em estrela (*hub and spoke networks*) se tornou uma característica comum a todas as transportadoras aéreas. As redes destas transportadoras baseiam-se em aeroportos que funcionam como plataformas de correspondência e que estão quase sempre localizados no Estado em que as transportadoras estão licenciadas e têm o seu principal local de estabelecimento. O sistema de plataformas de correspondência permite-lhes realizar uma vasta cobertura do mercado do transporte aéreo através da prestação de serviços entre quaisquer aeroportos servidos a partir do aeroporto que funciona como plataforma de correspondência, sem necessidade de efectuar os investimentos inerentes aos serviços directos. As transportadoras aéreas que utilizam um determinado aeroporto como plataforma de correspondência têm frequentemente uma quota de tráfego muito elevada nesse aeroporto. Em consequência, quaisquer restrições afectarão automaticamente mais a transportadora dominante nesse aeroporto do que as suas concorrentes. Tal não parece constituir, em si mesmo, uma discriminação. Na verdade, de outro modo qualquer restrição teria automaticamente de ser considerada discriminatória e a capacidade dos Estados-Membros para imporem normas operacionais na acepção do n.º 2 do artigo 8.º seria negada.

(39) Para existir uma discriminação indirecta, as medidas alemãs teriam de afectar, entre os voos abrangidos pelo acordo (ou seja, os voos entre a Comunidade e a Suíça), predominantemente os voos operados por transportadoras aéreas suíças. No que diz respeito aos voos em horas abrangidas pelas medidas alemãs, tal não é claramente o caso, dado que as transportadoras suíças e da CE são afectadas exactamente de forma proporcional em relação à sua quota de voos abrangidos pelo acordo, dado que todos os voos entre a Comunidade e a Suíça são afectados da mesma forma, independentemente da nacionalidade da transportadora. Em consequência, as medidas alemãs não podem ser consideradas discriminatórias.

(40) O Regulamento (CEE) n.º 2408/92 no contexto do n.º 2, segundo período, do artigo 18.º do Acordo Comunidade-Suíça, tem como objecto os direitos de tráfego, não criando quaisquer direitos em relação aos aeroportos. Uma potencial discriminação do aeroporto de Zurique relativamente aos aeroportos alemães, caso existisse, não estaria portanto abrangida pela análise que a Comissão deve efectuar. De qualquer modo, as situações não são comparáveis, dado que a Alemanha tem completa autoridade para dirigir o desenvolvimento dos aeroportos no seu próprio território, não tendo, pelo contrário, qualquer autoridade sobre o aeroporto de Zurique. Do mesmo modo, o Regulamento (CEE) n.º 2408/92 não regula a exposição da população ao ruído de aeronaves. Uma potencial discriminação da população nas áreas suíças em causa relativamente à população nas áreas alemãs em causa, caso existisse, também não estaria portanto abrangida pela análise que a Comissão deve efectuar neste contexto.

Proporcionalidade

(41) Pareceria adequado concluir, com base nos argumentos mencionados na secção IV, que o princípio da proporcionalidade não é um critério que a Comissão seja obrigada a utilizar no contexto do Acordo Comunidade-Suíça. Na verdade, conforme já foi demonstrado *supra*, não foi introduzida a liberdade de prestação de serviços de transporte aéreo, mas apenas de intercâmbio de direitos de tráfego entre a Comunidade e a Suíça, excluindo, pelo menos por enquanto, a cabotagem e os voos entre Estados-Membros da Comunidade. Além disso não é, em primeiro lugar, evidente que as medidas alemãs constituam necessariamente restrições, dado que as medidas exigem essencialmente um ajustamento das rotas de voo, sem afectar com isso os direitos de tráfego. Além do mais, o acórdão do Tribunal de Justiça no processo «Malpensa» [5] não foi notificado nem considerado no Comité Misto e não pode, por conseguinte, dar quaisquer orientações para a interpretação do Acordo entre a Comunidade e a Suíça relativo aos Transportes Aéreos.

(42) Mesmo que o princípio da proporcionalidade fosse considerado aplicável, a Comissão considera que as medidas alemãs não são desproporcionadas. Em primeiro lugar, não se verifica neste caso que as medidas alemãs sejam desnecessárias. Pelo contrário, as longas negociações entre a Alemanha e a Suíça durante anos parecem provar que as medidas são realmente necessárias, embora a Suíça argumente que, na actual situação, os níveis de ruído na Alemanha não excedem «limites de ruído válidos». Todavia, os limites de ruído devem ser considerados como limiares máximos aceitáveis e não como níveis de conforto. Os Estados-Membros têm, em princípio, a liberdade para tomar medidas destinadas a reduzir os níveis de ruídos para valores inferiores a esses limites, consoante as circunstâncias locais. Conforme salientado pela Alemanha, a área alemã sobrevoada por aeronaves que se aproximam de Zurique é um importante destino turístico e, como tal, especialmente vulnerável às emissões sonoras. Além disso, as medidas alemãs dizem principalmente respeito aos voos de manhã cedo e ao fim do dia, períodos em que sensibilidade ao ruído é especialmente elevada.

[1] JO L 162 de 13.7.1995, p. 25.
[2] JO L 337 de 12.12.1998, p. 52, trigésimo considerando.
[3] JO L 58 de 28.2.2001, p. 29, ponto 49.
[4] Ver, por exemplo, processo C-311/97 Royal Bank of Scotland, Colect. [1999] ECR I-2651, ponto 26.
[5] TJCE, processo C-361/98, Malpensa.

(43) Também não se pode dizer que as medidas alemãs sejam desproporcionadas, ou seja, de que outras regras menos onerosas impostas pela Alemanha permitiriam atingir o mesmo resultado, ou seja, uma melhoria da situação ambiental na Alemanha, que constitui o âmbito das competências das autoridades alemãs neste contexto. Conforme salientado pela Alemanha, esta não tem qualquer autoridade sobre o aeroporto, visto que este se encontra em território suíço. Quaisquer outros meios para garantir uma redução do ruído no território alemão, como seja uma utilização diferente do aeroporto, estão portanto fora do alcance das autoridades alemãs. Apenas a Suíça tem autoridade para impor essas medidas, incluindo a instalação do equipamento necessário. Parece, com efeito, que uma das finalidades das negociações com a Suíça era garantir que esta tomaria as medidas adequadas no âmbito das suas competências, o que esta não fez durante os últimos vinte anos.

(44) Além disso, ao avaliar se outras medidas com resultado equivalente teriam sido menos onerosas, a análise ao abrigo do Acordo CE-Suíça e do Regulamento (CEE) n.º 2408/92 está necessariamente limitada à tomada em consideração apenas do seu impacto nos serviços aéreos. No primeiro caso, o impacto do 213.º regulamento de execução reside apenas numa mudança da rota de voo permitida para as aeronaves que chegam de manhã cedo e à noite. Actualmente, as aeronaves que chegam ao aeroporto devem seguir uma rota de aproximação específica; o efeito do regulamento alemão, em combinação com as medidas de controlo do tráfego aéreo suíças, será o de substituir uma aproximação exigida por uma outra aproximação exigida durante determinados períodos do dia.

(45) Também não é evidente que as medidas alemãs reduzam a capacidade do aeroporto de Zurique de uma forma significativa. Desde que a Suíça tome as medidas adequadas em termos de dotar as outras pistas de equipamento adequado de aterragem de precisão e de estabelecer os correspondentes procedimentos de voo, é provável que o impacto seja muito pequeno ou mesmo inexistente.

(46) A Suíça alega que a capacidade do aeroporto de Zurique fica significativamente reduzida em relação à taxa anterior máxima de 40-42 aterragens, 44 descolagens (em conjunto 68 movimentos). Ao abrigo das medidas alemãs, a capacidade máxima seria de 26-30 aterragens, 30-32 descolagens (em conjunto 56-60 movimentos). Todavia, mesmo sem as medidas alemãs, o sistema utilizado para os voos entre as 21 horas e as 7 horas teria apenas uma capacidade média de 25 aterragens e descolagens. De qualquer modo, de acordo com os horários do Verão de 2003 e do Inverno de 2003/2004, o número máximo de aterragens programadas durante estas horas é de 23 e o número total máximo de movimentos é de 34 [1].

(47) Caso exista, o impacto seria portanto limitado a três horas nos fins-de-semana e feriados. Relativamente aos horários de Verão e de Inverno, o número total mais elevado de movimentos durante essas horas é de 60, pelo que apenas um pequeno número de voos excede a capacidade indicada *supra* e apenas em relação a algumas destas horas. Além disso, verifica-se uma reserva de capacidade significativa nas horas imediatamente anteriores e posteriores [2].

(48) A questão de que, devido às medidas alemãs programadas para 10 de Julho de 2003, o aeroporto de Zurique poderia ter de ser encerrado em determinadas condições meteorológicas normais, foi tratada no acordo bilateral de 26 de Junho de 2003. A Alemanha concordou em adiar as medidas programadas, tendo a Suíça definido um calendário para equipar o aeroporto de Zurique para aterragens a partir do sul, de modo a permitir-lhe contemplar todas as condições meteorológicas relativamente às quais a Alemanha não concederia autorizações excepcionais. Este elemento específico da queixa tornou-se, por conseguinte, nulo.

(49) Em consequência, a proporcionalidade das medidas alemãs só poderia ser posta em causa se a Alemanha pudesse, com a tomada de outras medidas menos onerosas, atingir o mesmo resultado. Todavia, a Alemanha não tinha, para garantir a desejada redução de ruído, quaisquer outros meios ao seu dispor. Além disso, dado que o impacto nos serviços aéreos é muito pequeno ou mesmo inexistente, é difícil imaginar que a Alemanha pudesse tomar quaisquer outras medidas ao seu dispor ainda com menos impacto nos direitos de tráfego. Em consequência, mesmo que o princípio da proporcionalidade fosse aplicável no presente contexto, o que a Comissão considera não ser o caso, a Comissão é de opinião que o princípio não teria sido violado pelas medidas alemãs em apreciação.

Medidas alemãs em violação de outras disposições do acordo

(50) A Confederação Suíça alega, além disso, que o 213.º regulamento de execução viola o artigo 17.º do acordo de 21 de Junho de 1999 entre a Comunidade Europeia e a Confederação Suíça relativo aos transportes aéreos.

[1] É de salientar que, durante o período de uma hora entre as 6 e as 7 horas, em que alegadamente se verifica um excesso de procura, a esmagadora maioria de voos de chegada são provenientes de países terceiros e não estão, por conseguinte, abrangidos pelo Acordo CE-Suíça relativo aos transportes aéreos.

[2] Neste contexto, é de salientar que estes cálculos se baseiam em dados fornecidos pela Suíça, que são contestados pela Alemanha e que assentam portanto nos pressupostos mais favoráveis para a argumentação da Suíça.

(51) O artigo 17.º estipula que:

> «As partes contratantes tomarão todas as medidas, de carácter geral ou especial, necessárias ao cumprimento das obrigações dele [presente acordo] decorrentes, renunciando a quaisquer medidas que possam pôr em causa a realização dos seus objectivos.»

(52) Conforme se torna claro pela leitura do artigo 17.º, este cria obrigações para as partes no acordo, ou seja, a Suíça e a Comunidade Europeia. A Alemanha não é uma parte contratante do acordo e, por conseguinte, não está abrangida por esta disposição. Todavia, é de salientar que, conforme demonstrado pelo historial das negociações entre a Alemanha e a Suíça ao longo dos últimos 20 anos, se verificou um esforço sério e continuado para chegar a uma solução mutuamente aceitável.

(53) A Suíça refere também a Directiva 2002/30/CE do Parlamento Europeu e do Conselho [1] relativa a restrições de operação relacionadas com o ruído nos aeroportos comunitários, cujo sétimo considerando exige uma «abordagem equilibrada» da gestão do ruído. Dado que a directiva foi adoptada pela Comunidade após a conclusão do Acordo entre a Comunidade e a Suíça, esta deve ser adoptada pelo Comité Misto de acordo com o estabelecido no artigo 23.º do Acordo entre a Comunidade e a Suíça, com vista à sua aplicação para os fins do mesmo acordo. Tal não foi ainda feito e, por conseguinte, não é aplicável contrariamente ao que a Suíça afirma na sua carta de 21 de Outubro de 2003. Todavia, mesmo que essa directiva tivesse sido incorporada no acordo, é de salientar que, nos termos do n.º 1 do se artigo 4.º, os Estados-Membros devem adoptar uma abordagem equilibrada no tratamento dos problemas ligados ao ruído em aeroportos situados no seu território,

ADOPTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

A Alemanha pode continuar a aplicar o 213.º regulamento de execução da regulamentação alemã relativa ao tráfego aéreo que estabelece procedimentos para aterragens e descolagens por instrumentos no aeroporto de Zurique, conforme alterado pelo primeiro regulamento de alteração de 4 de Abril de 2003.

Artigo 2.º

A República Federal da Alemanha é a destinatária da presente decisão.

Feito em Bruxelas, em 5 de Dezembro de 2003.

Pela Comissão

Loyola DE PALACIO

Vice-Presidente

[1] JO L 85 de 28.3.2002, p. 40.