COMMISSION

DÉCISION DE LA COMMISSION

du 14 janvier 1998

relative à l'application de l'article 9 de la directive 96/67/CE du Conseil à l'aéroport de Francfort (Flughafen Frankfurt/Main AG)

[notifiée sous le numéro C(1998) 67]

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

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

(98/387/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté européenne,

vu la directive 96/67/CE du Conseil du 15 octobre 1996 relative à l'accès au marché de l'assistance en escale dans les aéroports de la Communauté [1], et notamment son article 9, paragraphe 5,

après consultation du Comité consultatif,

considérant ce qui suit:

I. CHAMP D'APPLICATION DE LA DÉROGATION NOTIFIÉE PAR L'ALLEMAGNE

1. *Notification présentée par les autorités allemandes*

Par lettre en date du 8 avril 1997, enregistrée par la Commission le 10 avril 1997, le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne a notifié sa décision du 27 mars 1997 accordant à l'aéroport de Francfort (Flughafen Frankfurt/Main AG) une dérogation visant à:

a) laisser à l'aéroport la possibilité d'interdire l'exercice de l'auto-assistance pour les catégories de services référencées aux points 3, 5.4, 5.5 et 5.6 de l'annexe de la directive 96/67/CE ainsi que pour l'exercice de l'auto-assistance fret et poste en ce qui concerne, tant à l'arrivée qu'au départ ou en transit, le traitement physique du fret et du courrier entre l'aérogare et l'avion. Cette dérogation était, sur la base de l'article 9, paragraphe 1, point d), de la directive, accordée à compter du 1er janvier 1998;

b) réserver à l'aéroport de Francfort le monopole de la prestation de services aux tiers pour les catégories de services référencées aux points 3, 5.4, 5.5 et 5.6 de l'annexe de la directive ainsi que pour l'exercice de l'assistance fret et poste en ce qui concerne, tant à l'arrivée qu'au départ ou en transit, le traitement physique du fret et du courrier entre l'aérogare et l'avion. Cette dérogation était, sur la base de l'article 9, paragraphe 1, point b), de la directive, accordée à compter du 1er janvier 1999.

Par lettre en date du 13 juin 1997, la Commission a fait savoir aux autorités allemandes que cette notification ne pouvait être prise en compte en raison de l'absence notamment:

a) de précisions sur la portée de la dérogation accordée, celle-ci laissant à l'aéroport la possibilité de décider de l'interdiction ou non de l'exercice de l'auto-assistance;

b) de plan visant à surmonter les contraintes invoquées.

Par lettre en date du 15 octobre 1997, enregistrée par la Commission le 20 octobre 1997, et complétée par une correspondance du 9 décembre 1997, l'Allemagne a notifié une nouvelle communication en date du 29 septembre 1997, complétant celle du 27 mars 1997 et accordant une dérogation visant à:

a) interdire l'exercice de l'auto-assistance, à l'exception des cas pour lesquels cet exercice était déjà accordé au jour de la décision de dérogation, pour les catégories de services référencées aux points 3, 5.4, 5.5 et 5.6 de l'annexe de la directive ainsi que pour l'exercice de l'auto-assistance fret et poste en ce qui concerne, tant à l'arrivée qu'au départ ou en transit, le traitement physique du fret et du courrier entre l'aérogare et l'avion. Cette dérogation est, sur la base de l'article 9,

[1] JO L 272 du 25. 10. 1996, p. 36.

paragraphe 1, point d), de la directive, accordée pour une période de trois années à compter du 1er janvier 1998;

b) réserver à l'aéroport de Francfort le monopole de la prestation de services aux tiers pour les catégories de services référencées aux points 3, 5.4, 5.5 et 5.6 de l'annexe de la directive ainsi que pour l'exercice de l'assistance fret et poste en ce qui concerne, tant à l'arrivée qu'au départ ou en transit, le traitement physique du fret et du courrier entre l'aérogare et l'avion. Cette dérogation est, sur la base de l'article 9, paragraphe 1, point b), de la directive, accordée pour une période de deux années à compter du 1er janvier 1999.

La Commission a, en application de l'article 9, paragraphe 3, de la directive, publié un résumé de cette notification au *Journal officiel des Communautés européennes* [1] et invité les parties intéressées à lui faire part de leurs observations.

Conformément aux dispositions de l'article 9, paragraphe 5, de la directive, l'Allemagne a été consultée par la Commission le 17 décembre 1997 au sujet du projet d'évaluation de la Commission. Les 18 et 19 décembre 1997, les autorités allemandes ont répondu à cette consultation par des observations écrites.

Base de la dérogation

Les règles générales d'accès au marché de l'assistance en escale sont définies aux articles 6 et 7 de la directive. Elles posent clairement un principe d'ouverture la plus large possible pour la plupart des catégories de services d'assistance. Cependant, en raison de la situation et de la mission particulières d'un aéroport, et notamment des problèmes de sûreté et de sécurité, mais aussi d'espace et de capacité, qui peuvent se poser dans certaines parties de la plupart des aéroports, la directive n'impose pas une ouverture totale du marché mais requiert un minimum d'ouverture tant en matière d'auto-assistance que d'assistance à des tiers pour quatre catégories de services situées sur le côté piste, c'est-à-dire dans une zone particulièrement sensible de l'aéroport. Ces catégories concernent les opérations en piste, l'assistance bagages, l'assistance carburant ainsi que certaines opérations d'assistance fret et poste.

La directive 96/67/CE a également pris en compte le fait que, dans certains cas très particuliers, des problèmes aigus d'espace et de capacité empêchent l'ouverture du marché au degré prévu. Dans de tels cas, des dérogations peuvent être accordées sur une base temporaire afin de laisser à l'aéroport le temps de surmonter ces contraintes. Ces dérogations ne peuvent donc avoir qu'un caractère exceptionnel et n'ont pas pour objectif d'assurer d'une manière générale aux aéroports une période d'adaptation supplémentaire à celle déjà prévue à l'article 1er de la directive.

Une dérogation ne peut être accordée que sur la base de contraintes spécifiques d'espace et de capacité. C'est sur cette base que l'Allemagne a accordé la dérogation susmentionnée en conformité avec l'article 3 de la réglementation allemande «Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen und zur Änderung weiterer luftrechtlicher Vorschriften» transposant la directive 96/67/CE dans le droit national.

2. ***Situation actuelle sur l'aéroport de Francfort***

2.1. **Présentation de l'aéroport**

L'aéroport de Francfort est entouré au nord et à l'est par des voies rapides de circulation, au sud par des voies ferrées et à l'ouest par une forêt protégée pour des raisons environnementales. Aucune extension de l'emprise aéroportuaire n'est donc aujourd'hui envisageable.

L'aéroport a trois pistes: deux pistes parallèles (nord et sud) et une troisième piste uniquement pour le décollage (ouest), perpendiculaire aux deux premières. C'est au nord de ces deux principales pistes qu'est située la plus grande partie des bâtiments de l'aéroport, la partie sud étant jusqu'à présent majoritairement réservée aux installations de la base de l'US Air Force. L'aéroport a récemment récupéré dans cette zone des surfaces qui ont ainsi pu être transformées en aires de fret.

Les bâtiments de l'aéroport s'étendent en longueur le long de la piste nord sur une distance de près de six kilomètres et comprennent les bâtiments de fret, ceux affectés aux opérations et au fret de Lufthansa, les installations de stockage de fioul, les terminaux 1 et 2 et les bâtiments de la poste allemande. Enfin, au nord-est s'étendent la zone de la «Little League» et celle des navettes qui a été récupérée récemment par l'aéroport et convertie pour le courrier de la base américaine.

La configuration des deux terminaux de passagers diffère de manière radicale. En effet, le terminal 2 (avec deux parties D et E) est bâti en longueur alors que le terminal 1, le plus important, a une forme en W avec trois jetées A, B et C impliquant la présence de «culs-de-sac» entre ces jetées.

L'aéroport dispose actuellement de 49 postes au contact (36 au terminal 1 et 13 au terminal 2) et de 57 postes éloignés, le traitement de ces derniers pour les opérations d'assistance étant en général rattaché à celui des postes du terminal le plus proche. Onze postes pour les navettes et quinze pour le fret viennent compléter la capacité au sol de l'aéroport. Par l'extension de la jetée A du terminal 1 et l'attribution de nouveaux postes dans la liaison entre les terminaux 1 et 2, l'aéroport devrait bénéficier de 156 postes au total en l'an 2000. Cette capacité de stationnement est suffisante pour faire face à l'augmentation de capacité planifiée par FAG pour les années à venir qui vise à passer de 74 mouvements à l'heure en 1997 à 80 mouvements en l'an 2000.

2.2. **Assistance sur l'aéroport**

Avant la transposition des nouvelles règles établies par la directive dans la réglementation allemande, la situation de l'assistance en escale sur l'aéroport de Francfort était la suivante:

[1] JO C 335 du 6. 11. 1997, p. 7.

a) pour la plupart des services énumérés à l'annexe de la directive 96/67/CE et visés à l'article 6, paragraphe 1, et l'article 7, paragraphe 1, de la directive pour lesquels une ouverture la plus large possible est prévue:

   i) l'auto-assistance était autorisée. En matière de prestations de services aux tiers, les compagnies aériennes pouvaient soit faire appel à d'autres transporteurs, soit recourir aux services de l'aéroport;

   ii) à l'exception de celles concernant les services d'enregistrement, les prestations fournies par des prestataires indépendants étaient également autorisées;

b) pour les services énumérés à l'article 6, paragraphe 2, et à l'article 7, paragraphe 2, pour lesquels la directive prévoit normalement une nouverture minimale à deux prestataires et deux usagers faisant de l'auto-assistance:

   i) l'auto-assistance était interdite à l'exception du cas d'un intégrateur de courrier express qui était autorisé à effectuer certaines activités de chargement et de déchargement pour des raisons historiques;

   ii) l'aéroport avait le monopole de la prestation des services d'assistance aux tiers, à l'exception de certains services [assistance carburant et huile, commissariat (catering), dégivrage, déneigement] qui ne sont pas effectués par l'aéroport mais concédés à des prestataires.

La dérogation accordée par l'Allemagne concerne les services visés à l'article 6, paragraphe 2, et à l'article 7, paragraphe 2, de la directive pour lesquels l'État membre peut déjà limiter le nombre de prestataires ou d'usagers faisant de l'auto-assistance à pas moins de deux.

La décision de l'Allemagne permet le maintien de la situation existant avant l'entrée en vigueur de la directive. Par rapport aux objectifs de la directive, elle restreint encore plus le nombre d'intervenants, d'une part en interdisant l'auto-assistance et d'autre part en réservant l'assistance aux tiers à l'aéroport seul. Elle concerne, aussi bien dans le cas de l'auto-assistance que dans celui de la prestation de services, l'assistance bagages (point 3), l'assistance en piste pour les services de chargement et de déchargement de l'avion (point 5.4) et les services d'assistance au démarrage de l'avion (point 5.5) et de déplacement de l'avion (point 5.6), ainsi que l'assistance fret et poste telle que décrite dans l'article 6, paragraphe 2, et l'article 7, paragraphe 2, de la directive (point 4). La décision des autorités allemandes ne devrait donc permettre une ouverture au degré prévu par la directive, c'est-à-dire à au moins un deuxième prestataire, et à deux usagers faisant leur auto-assistance, que pour les services relatifs au guidage de l'avion, à son stationnement, aux communications entre l'avion et le prestataire, au transport et au chargement de la nourriture et des boissons, en ce qui concerne l'activité «opérations en piste», ainsi qu'aux formalités douanières et administratives en ce qui concerne le fret et la poste. Par ailleurs, une ouverture complète est prévue pour les services de nettoyage.

2.3. **Article 86 du traité**

En ce qui concerne la situation de l'assistance sur l'aéroport de Francfort, une plainte a été introduite auprès de la Commission le 20 juillet 1993 par les sociétés KLM Royal Dutch Airlines NV, Compagnie nationale Air France SA et British Airways plc tendant à constater que la société Flughafen Frankfurt/Main AG (ci-après dénommée «FAG») a enfreint l'article 86 du traité.

Les différentes études et les divers commentaires concernant cette affaire ont été communiqués par les autorités allemandes à l'appui de la décision de dérogation, y compris les commentaires de l'aéroport de Francfort sur l'étude menée par l'Université Cranfield pour le compte de la Commission.

II. CONTRAINTES INVOQUÉES PAR L'ALLEMAGNE

La dérogation accordée par les autorités allemandes se fonde principalement, d'une part, sur les problèmes d'espace que rencontre l'aéroport, à savoir:

a) l'impossibilité pour l'aéroport de trouver les espaces nécessaires à l'entreposage de matériels d'assistance additionnels;

b) l'exacerbation de ces problèmes d'espace en raison des travaux actuellement effectués sur l'aéroport,

et, d'autre part, sur les répercussions d'une ouverture du marché au degré prévu par la directive:

a) la réduction de capacité, notamment en piste, engendrée par l'ouverture du marché;

b) l'impossibilité physique d'admettre un second prestataire pour l'assistance bagages;

c) les conséquences négatives de l'ouverture du marché sur la qualité des services fournis.

La décision de dérogation s'appuie sur les arguments et les études présentés par l'aéroport de Francfort et joints à la décision de dérogation:

— Étude «Netherlands Airport Consultants BV»: NACO (I) «Vorfeldverkehr» du 10 décembre 1993

— Étude NACO (II) «Vorfeldverkehr und Flughafenkapazität» du 18 juin 1994

— Étude NACO (III) «Eine zusätzliche Abfertigungsgesellschaft» du 17 février 1995

— Étude NACO (IV) «Eine zusätzliche Abfertigungsgesellschaft» mise à jour pour la période 1997-2000, du 27 octobre 1995

— Étude NACO (IV), mise à jour du 14 mai 1997

— Remarques de NACO sur les conclusions présentées lors de l'audition du 9 juillet 1997 dans le cadre de la procédure conformément à l'article 86 du traité et envoyées par les autorités allemandes à la Commission le 30 octobre 1997

— Lettres de FAG à la Commission en date du 25 juillet 1997

— Étude Fraunhofer-Institut für Materialfluss und Logistik (I): «Kapazitäts- und Qualitätsauswirkungen einer Zulassung zusätzlicher Abfertiger auf dem Vorfeld für den Flughafen Frankfurt/Main» du 1er août 1994

— Étude Fraunhofer-Institut für Materialfluss und Logistik (II): «Kapazitäts- und Qualitätsauswirkungen für den Flughafen Frankfurt/Main durch die Zulassung eines weiteren Abfertigers auf dem Vorfeld für die Jahre 1995/2000» du 16 février 1995.

1. ***Problèmes d'espaces nécessaires à l'entreposage du matériel***

La décision de dérogation se fonde sur le manque d'espace pour parquer les équipements supplémentaires d'un ou de plusieurs usagers se livrant à l'auto-assistance ou prestataires supplémentaires et sur les conséquences des travaux en cours sur l'aéroport.

1.1. **Études NACO et Fraunhofer**

Les études NACO font ressortir un espace disponible total de 148 000 m², obtenu par l'addition de 102 000 m² d'espaces de parking, 22 000 m² de zones de préparation, 22 000 m² de zones de stockage des véhicules et matériels et 2 000 m² de «zone tampon».

Sur les 148 000 m² disponibles, FAG, qui, depuis l'abandon de l'auto-assistance de Delta au début de 1997, est actuellement l'unique fournisseur de services, occupe actuellement 146 000 m² pour ses propres besoins en assistance (1). Cette estimation prend en compte le fait que l'aéroport fournit maintenant l'ensemble des services d'assistance sur la piste et inclut donc les services fournis à la compagnie Delta ainsi que ceux effectués pour les compagnies qui ont remplacé Delta dans le terminal 2 lorsque cette dernière a réduit ses vols de manière sensible en 1997.

Selon NACO, l'ouverture à un deuxième prestataire porterait le besoin total à 178 000 m², soit 32 000 m² de plus, entraînant ainsi un déficit de 30 000 m² si l'on tient compte de l'espace disponible actuellement (148 000 m²).

Alors que les chiffres de NACO se rapportent à l'entrée d'un deuxième prestataire, ceux de Fraunhofer sont basés sur l'ouverture du marché à deux prestataires supplémentaires dans le terminal 2. Selon cet institut, l'espace total requis devrait être porté de 150 000 à 167 000 m²: sur le terminal 2, le besoin en aires de stationnement devrait augmenter de 14 000 à 29 000 m² alors que l'espace disponible n'est que de 18 000 m². Cette ouverture aurait des répercussions sur le terminal 1: en raison des problèmes structurels d'espace que connaît ce terminal, la compensation d'espace jusque-là effectuée sur le terminal 2 ne sera plus possible avec l'attribution d'espace à de nouveaux prestataires.

1.2. **Travaux sur l'aéroport**

La décision des autorités allemandes est également fondée sur le fait que les travaux en cours sur l'aéroport vont exacerber les problèmes d'espace déjà existants.

Le plan de développement interne de l'aéroport prévoit de nombreux travaux sur l'aéroport, notamment:

a) dans le terminal 1, l'aménagement de ce terminal pour le rendre conforme aux normes Schengen;

b) sur le tarmac, l'extension de la jetée A (alpha) avec l'aménagement de la partie ouest de cette jetée.

Pour FAG, cette restructuration est justifiée par la nécessité de répondre à l'accroissement du trafic.

Selon l'aéroport, ces travaux vont entraîner des conséquences à deux niveaux:

a) tout d'abord, l'emprise des nouvelles constructions va engendrer une perte des espaces de stationnement de près de 20 000 m²;

b) d'autre part, pendant la phase même des travaux, l'espace nécessaire à l'entreposage des différents matériels de construction ainsi que les modifications dues aux travaux, notamment dans la circulation alentour, vont avoir de manière temporaire des répercussions négatives en termes non seulement d'espace disponible mais aussi de circulation aux abords d'un terminal où de grosses difficultés existent déjà.

2. ***Implications d'une ouverture du marché***

Selon les autorités allemandes, l'espace disponible ne peut être étendu ni à l'intérieur de l'emprise aéroportuaire, ni à l'extérieur de celle-ci. Le manque actuel d'espace oblige ainsi FAG à gérer de manière optimale toutes les surfaces disponibles. L'ouverture du marché aurait des répercussions sur la gestion des capacités, sur l'organisation de l'assistance bagages et sur la qualité des services fournis sur l'aéroport de Francfort.

2.1. **Impossibilité d'extension**

FAG ne peut, à l'intérieur de l'enceinte de l'aéroport, utiliser ni les surfaces boisées pour des raisons environnementales (229 hectares), ni les surfaces toujours occupées au sud par la base américaine et qui représentent une surface de près de 170 hectares avec accès à la piste.

Par ailleurs, selon les autorités allemandes, l'absence de réserve en matière d'espace ne peut être compensée par une extension de l'emprise géographique de l'aéroport. Celle-ci est, en effet, limitée au nord et à l'est par le réseau autoroutier (A 3 et A 5) et à l'ouest et au sud par la forêt, qui sert de zone protectrice contre les nuisances. La surface disponible sur l'aéroport n'a, depuis trente-cinq ans, été multipliée que par 2,4 alors que, dans la même

(1) Les chiffres avancés proviennent de la combinaison de l'équipement estimé nécessaire dans chaque cas de figure (monopole ou ouverture) et de l'espace occupé par chacun de ces équipements, à laquelle s'ajoute l'espace nécessaire autour de chaque équipement ainsi qu'à la manœuvre de ces équipements par application d'un facteur de correction (respectivement de 1,30 et 1,34 pour un total de 1,75).

période, le nombre de passagers a été multiplié par 130 et que, dans l'avenir, aucun plan de développement au-delà de l'enceinte actuelle n'est prévu à court ou long terme. Le plan de développement régional indique clairement que l'accroissement de la capacité ne peut se faire qu'à l'intérieur des limites géographiques actuelles de l'aéroport.

2.2. **Gestion optimale des surfaces**

Selon l'autorité aéroportuaire, cette absence d'espace, combinée à la configuration des installations aéroportuaires, fait que les deux tiers des positions d'avions ne sont pas au contact, augmentant ainsi le trafic nécessaire entre les positions et les terminaux, et par là même le besoin en espace pour le trafic et pour le stationnement du matériel roulant.

De plus, ces positions en poste éloigné ne peuvent être gérées de manière complètement indépendante les unes des autres. le manque de place rend en effet impossible le traitement de deux avions gros porteurs l'un à côté de l'autre; ceci entraîne en effet une augmentation du matériel nécessaire dans la zone ainsi qu'un accroissement du trafic sur le tarmac.

Enfin, selon les autorités allemandes, le nombres de positions sur la piste n'est pas suffisant pour accueillir de manière satisfaisante le trafic. Ce nombre limité de positions oblige l'aéroport non seulement à utiliser de manière ininterrompue toutes les positions, mais aussi à traiter chaque espace disponible comme position. L'aéroport travaille ainsi en pleine capacité de 6 à 22 heures, sans possibilité de réserve de capacité.

2.3. **Gestion des capacités**

Les autorités allemandes estiment que FAG ne peut pas satisfaire actuellement la capacité demandée et envisage d'augmenter celle-ci de 74 mouvements par heure en 1997 à 80 mouvements en l'an 2000, ce qui implique un besoin de positions supplémentaires.

En raison du nombre élevé de positions en poste éloigné, FAG s'attend à une augmentation du volume de trafic de véhicules de services qui suivrait l'augmentation du nombre de mouvements. L'augmentation de trafic des véhicules sur les aires serait de l'ordre de 11 à 24 % avec une densité de 250 mouvements par heure. De plus, l'ouverture du marché de l'assistance le contraindrait à fermer trois aires (sept positions) sur le tarmac côté nord. Les conséquences de l'ouverture seraient ainsi contraires à l'effort de développement de capacité que l'aéroport essaie de réaliser. FAG estime enfin que l'admission d'autres prestataires portera atteinte au bon fonctionnement de son système logistique électronique et aura des effets négatifs sur la capacité.

FAG rappelle à ce sujet que le développement de sa capacité est un choix commercial de première importance qui doit permettre à l'aéroport de garder son rang parmi les grands aéroports européens et auquel il donne toute priorité. Selon NACO, la venue d'un seul opérateur supplémentaire entraînerait un besoin supplémentaire en espace de près de 32 000 m^2 qui devrait être compensé par une fermeture de positions, causant ainsi une perte de 18 000 mouvements par an.

2.4. **Assistance bagages**

Le dossier présenté à l'appui de la décision des autorités allemandes fait ressortir la qualité et l'efficacité du système d'assistance bagages de l'aéroport, notamment des bagages en transfert, et estime que ce niveau ne peut être maintenu avec la venue d'un deuxième opérateur.

Il est rappelé, en effet, que, en plus du contrôle de sûreté pour les passagers et du contrôle périodique des bagages, les compagnies américaines exigent un contrôle à 100 % des bagages qui leur sont destinés. Cette exigence requiert des opérations qui, effectuées sous le contrôle du transporteur, nécessitent du temps et de l'espace, et l'encombrement des salles de réception des bagages ne permet pas la venue d'un deuxième opérateur.

2.5. **Qualité des services**

En raison de la configuration des installations aéroportuaires, qui ne permet notamment qu'un tiers des vols au contact, les distances à parcourir sur les aires sont importantes. Selon les études présentées à l'appui de la dérogation, le déficit en espaces de rangement du matériel d'assistance oblige l'aéroport à le parquer sur certaines positions avions. Ces problèmes ne peuvent, selon ces études, être surmontés que par une interdépendance totale entre les différents intervenants, et l'ouverture à d'autres prestataires aura des répercussions néfastes sur la qualité des services fournis, et notamment sur le «temps minimal de transfert» (MCT) de quarante-cinq minutes qui constitue un point important de la politique commerciale de l'aéroport de Francfort.

3. ***Réactions des parties intéressées***

Conformément aux dispositions de l'article 9, paragraphe 3, de la directive, les parties intéressées ont été appelées à manifester leur opinion. Plusieurs compagnies aériennes ont reconnu la qualité des services à Francfort mais ont mis l'accent sur les prix élevés demandés par l'aéroport dans sa position de monopole. Ces parties estiment que les chiffres avancés par Francfort concernant les besoins en espace sont très exagérés et citent des exemples de compagnies fournissant des services aux tiers pour de nombreux vols avec deux fois moins d'espace que celui invoqué par Francfort pour la venue d'un deuxième prestataire. Elles rappellent aussi que, lorsque Delta faisait son auto-assistance, cette compagnie disposait de 8 000 m^2 seulement et qu'elle disposait alors d'un matériel qui lui

aurait permis de traiter jusqu'à 10 % du trafic sur l'aéroport. Pour les compagnies aériennes, la place nécessaire à l'ouverture du marché est donc moindre que celle annoncée par l'aéroport et peut aisément être trouvée. Elles rappellent également qu'une partie du matériel peut être stockée pendant la nuit sur des positions non occupées, comme cela est pratiqué sans problème particulier dans de nombreux aéroports. Elles dénoncent enfin l'attribution systématique depuis des années de tout espace disponible à d'autres fins que l'assistance.

III. ÉVALUATION DE LA DÉROGATION À LA LUMIÈRE DES DISPOSITIONS DE LA DIRECTIVE 96/67/CE

1. *Règles en vigueur en matière d'assistance*

1.1. **Possibilités de limitation de l'accès au marché**

La directive 96/67/CE prévoit une ouverture différenciée du marché en fonction à la fois de la manière dont l'opération d'assistance est assurée (auto-assistance ou prestation à un tiers) et de l'importance du trafic sur l'aéroport. Compte tenu du volume de trafic sur l'aéroport de Francfort, ce dernier doit, en application de l'article 1er de la directive, permettre l'exercice de l'auto-assistance dès le 1er janvier 1998 et ouvrir le marché de l'assistance aux tiers à partir du 1er janvier 1999.

Les règles générales d'accès au marché des catégories de services d'assistance désignées dans la dérogation présentée sont établies dans l'article 6, paragraphe 2, et dans l'article 7, paragraphe 2, de la directive. Ces règles ont été reprises dans les dispositions de l'article 3, paragraphe 2, de la réglementation allemande. Aux termes de ces articles, l'État membre peut limiter l'accès au marché à un minimum de deux prestataires et deux usagers désirant pratiquer l'auto-assistance, ceux-ci devant être choisi en fonction de critères objectifs, transparents et non discriminatoires.

De plus, l'article 6, paragraphe 4, de la directive prévoit qu'un usager de l'aéroport doit pouvoir bénéficier d'un choix effectif entre au moins deux prestataires, quelle que soit la partie de l'aéroport qui lui est affectée.

Cependant, lorsque des contraintes spécifiques d'espace ou de capacité disponibles, notamment en fonction de l'encombrement ou du taux d'utilisation des surfaces, entraînent une impossibilité d'ouverture du marché de l'assistance aux tiers et/ou d'exercice de l'auto-assistance au degré prévu par la directive, l'État membre concerné peut, sur la base de l'article 9, paragraphe 1, point b), de la directive, réserver de tels services d'assistance à un seul prestataire et/ou, sur la base de l'article 9, paragraphe 1, point d), interdire ou limiter à un seul usager l'exercice de l'auto-assistance. Toutefois, l'article 9, paragraphe 2, de la directive, précise qu'une telle dérogation doit:

a) préciser la ou les catégories de services pour lesquelles la dérogation est accordée ainsi que les contraintes spécifiques d'espace ou de capacité qui la justifient;

b) être accompagnée d'un plan de mesures appropriées visant à surmonter ces contraintes.

En outre, elle ne doit pas:

a) porter indûment préjudice aux objectifs de la directive;

b) donner lieu à des distorsions de concurrence;

c) être plus étendue que nécessaire.

Le principal objectif de la directive est de libéraliser les services d'assistance en escale. Les limitations imposées aux tierces parties consistent en des restrictions à la liberté de ces parties de fournir des services. Par analogie avec les mesures étatiques restreignant la liberté de prestation de services selon la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes dans ses arrêts du 25 juillet 1991 dans l'affaire C-288/89 (Mediawet) [1] et dans l'affaire C-76/90 (Säger/Dennemeyer) [2], les mesures susceptibles d'exclure ou d'interdire les activités de prestataires de services, même si elles s'appliquent indistinctement aux prestataires nationaux et à ceux appartenant aux autres États membres, doivent être justifiées par des exigences impérieuses d'intérêt public autre que de nature économique et doivent en outre être proportionnelles aux objectifs poursuivis.

1.2. **Procédure**

Aux termes de l'article 9, paragraphe 6, de la directive, les dérogations accordées en application de l'article 9, paragraphe 1, point d), relatif à l'auto-assistance ne peuvent avoir une durée supérieure à trois années et peuvent faire l'objet d'un renouvellement, alors que celles accordées en application de l'article 9, paragraphe 1, point b), relatif à la prestation aux tiers ne peuvent avoir une durée de plus de deux années qui ne peut éventuellement être renouvelée que pour une seconde période de deux années au maximum.

En conformité avec les dispositions de l'article 9, paragraphe 3, de la directive, les autorités allemandes se sont engagées à subordonner l'entrée en vigueur de la décision de dérogation à une décision positive de la Commission.

La Commission doit, en application de la procédure prévue à l'article 9, paragraphes 3, 4 et 5, procéder à l'examen de la dérogation accordée par l'État membre et peut approuver cette décision de dérogation ou s'y opposer. Elle peut aussi exiger de l'État membre d'en modifier la portée ou de la limiter aux seules parties de l'aéroport où les contraintes invoquées sont avérées.

La Commission considère donc que son examen doit se concentrer sur les trois points suivants:

a) l'existence et l'étendue des contraintes d'espace et de capacité justifiant la dérogation et l'impossibilité d'ouverture au degré prévu par la directive;

[1] Recueil 1991, p. I-4007.
[2] Recueil 1991, p. I-4221.

b) le plan de mesures appropriées qui doit être crédible et inconditionnel quant à son exécution et doit comporter aussi bien les mesures sur lesquelles l'aéroport doit s'engager que le calendrier d'exécution de ces mesures. Dans le cas d'une dérogation permettant le maintien d'un monopole complet pour certaines catégories de services et ne laissant aux différents usagers de l'aéroport ni choix, ni possibilité de s'auto-assister, à l'exception de l'usager faisant son auto-assistance pour des raisons historiques, la Commission doit examiner de manière très attentive le plan de mesures appropriées soumis;

c) la conformité aux principes mentionnés dans l'article 9, paragraphe 2, de la directive en ce qui concerne l'absence de distorsion de concurrence et l'étendue nécessaire de la mesure.

L'octroi d'une dérogation n'a donc pas pour objectif de laisser d'une manière générale à l'aéroport un temps d'adaptation supplémentaire à celui déjà accordé par l'article 1er de la directive. Il doit permettre à l'aéroport de surmonter les contraintes particulières qu'il peut rencontrer lors de l'ouverture du marché. Toute dérogation doit donc être examinée en fonction des contraintes particulières alléguées pour justifier l'impossibilité d'ouverture dans les délais impartis. De plus, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes dans ses arrêts du 20 avril 1978 dans les affaires jointes 80/77 et 81/77 (Commissionnaires réunis/Receveur des douanes) [1] et du 25 juin 1992 dans l'affaire C-116/91 (British Gas) [2], toute exception est d'interprétation stricte et la portée d'une dérogation doit être déterminée en tenant compte des finalités de la mesure en question.

C'est en fonction de ces différentes considérations que doit être examinée la dérogation en question.

La Commission a, conformément aux dispositions de l'article 9, paragraphe 4, de la directive, procédé à un examen approfondi des contraintes invoquées en matière d'espace et de capacité, de l'adéquation de la décision prise à ces contraintes et des mesures avancées pour les surmonter. Elle s'est notamment appuyée sur les études présentées par les autorités allemandes, sur les visites qu'elle a pu faire de l'aéroport de Francfort et sur l'étude qu'elle avait diligentée dans le cadre de la plainte introduite au titre de l'article 86 du traité et visant à faire le point sur les problèmes d'espace et de capacité que l'ouverture du marché de l'assistance en escale pourrait entraîner sur l'aéroport. Les conclusions de cette étude, réalisée par l'Université Cranfield (College of Aeronautics-Air Transport Group) et intitulée «Ground handling at Frankfurt Airport», ont été remises à la Commission en juin 1997. La Commission a enfin pris en compte les remarques faites par l'aéroport de Francfort sur l'étude Cranfield et qui lui ont été communiquées par les autorités allemandes le 30 octobre 1997. Elle a entendu l'État membre le 4 décembre 1997 et l'aéroport de Francfort le 29 décembre 1997 sur la présente évaluation.

[1] Recueil 1978, p. 927.
[2] Recueil 1992, p. I-4071, point 12 des motifs.

2. ***Contraintes d'espace et de capacité***

La notification des autorités allemandes fait tout d'abord ressortir qu'il n'y a pas actuellement de place suffisante sur l'aéroport pour accueillir l'équipement d'assistance supplémentaire qu'entraîne la venue d'un deuxième prestataire ou usager faisant de l'auto-assistance.

Introduction

Avant de procéder à une évaluation des contraintes d'espace et de capacité sur l'aéroport, il est nécessaire de rappeler certains principes généraux.

Tout d'abord, les différentes études présentées à l'appui de la décision (NACO, Fraunhofer) ou celle diligentée à la demande de la Commission (Cranfield) font ressortir que le niveau actuel des équipements sur l'aéroport n'apparaît pas excessif et que FAG essaie d'optimiser l'utilisation de ces équipements par une planification des besoins.

D'autre part, on peut admettre que, d'une manière générale, les besoins d'un usager se livrant à l'auto-assistance peuvent être comparés à ceux d'un prestataire de services à des tiers, même si des différences peuvent exister en fonction des situations sur chaque aéroport, et notamment de la flotte du transporteur le plus important sur l'aéroport. On peut donc, à ce stade, parler d'une manière générale d'opérateur sans faire la distinction entre le prestataire aux tiers et l'usager faisant son auto-assistance (dans certains cas, ce peut d'ailleurs être la même compagnie).

Enfin, il est reconnu que l'introduction d'un ou de plusieurs opérateurs requiert un besoin supplémentaire en espace: le besoin en équipement est, en effet, lié au volume de trafic en heure de pointe sur l'aéroport. Dans le cas d'une situation de monopole, la référence est donc l'heure de pointe de l'aéroport. Dans une situation de concurrence, la référence à prendre en compte est l'heure de pointe de chacun des prestataires, qui ne correspond pas toujours avec l'heure de pointe générale de l'aéroport. De ce fait, le besoin total d'équipement sur l'aéroport sera fonction de la somme totale des besoins de chaque prestataire en heure de pointe. Une situation de concurrence entraîne donc des besoins totaux supérieurs en matériel et donc des besoins supérieurs en termes d'espace pour parquer ce matériel.

Cependant, il faut également tenir compte du fait que l'introduction de la concurrence entraînera une baisse des parts de marché de l'opérateur qui était en position de monopole, d'où une baisse de ses besoins en équipement et donc aussi en espace. Il est nécessaire de tenir compte de telles répercussions, même si la baisse des besoins n'est pas forcément proportionnelle à celle des parts de marché, et il est donc difficile d'évaluer l'effet de l'introduction de la concurrence sur les parts de marché des prestataires respectifs parce que cet effet dépend à la fois des parts de marché de chaque prestataire et de la distribution des clients pour chaque prestataire.

2.1. **Espace disponible à Francfort**

Les études diligentées par FAG font ressortir un espace disponible total de 148 000 m² dont 146 000 m² sont aujourd'hui occupés par FAG lui-même. Ces données se réfèrent à la situation actuelle à Francfort, c'est-à-dire une situation où FAG fait la prestation de tous les vols, y compris des vols, en nombre réduit, que Delta a maintenus sur l'aéroport en 1997. Dans la situation actuelle, l'aéroport de Francfort ne présente donc pas de problème majeur d'espace. Selon FAG, la venue d'un nouveau prestataire entraînerait un déficit de 32 000 m².

Les études NACO rappellent que, sur la base de la situation qui existait avant 1997, c'est-à-dire lorsque Delta d'une part faisait sa propre assistance et d'autre part avait plus de vols, le déficit en espace était de 13 725 m². Compte tenu de l'augmentation prévisible et planifiée du trafic sur l'aéroport, ce déficit aurait été porté à 16 300 m² en l'an 2000. FAG estime en outre que, dans cette même hypothèse, l'arrivée d'un deuxième prestataire aurait porté le déficit à 32 200 m² en 1997 et à plus de 35 000 m² en l'an 2000.

Ces études appellent plusieurs remarques de la part de la Commission.

a) *En ce qui concerne l'estimation faite*

Si les études NACO, après évaluation sur plans, estiment l'espace disponible à 148 000 m², les données fournies par FAG à la Commission le 16 mai 1997 font par contre ressortir une estimation «in situ» de seulement 138 235 m² disponibles en 1997. Selon FAG, en effet, l'espace disponible pour du stationnement d'équipement d'assistance a été réduit depuis 1994 afin d'une part, de créer, de nouvelles positions pour répondre à la demande de capacité et, d'autre part, de construire le nouveau centre d'incendie.

b) *En ce qui concerne le désengagement de Delta*

Les chiffres avancés par NACO montrent un déficit en espace de 32 000 m² dans le cas d'ouverture à la concurrence. La notification envoyée à la Commission mentionne même un déficit de 35 000 m². Or, ces données font référence à l'hypothèse de l'introduction d'un nouveau prestataire en plus de l'auto-assistance de Delta. Il s'agit donc d'une hypothèse fondée non pas sur la venue d'un deuxième prestataire (deux opérateurs en tout), mais sur la présence de deux prestataires — ou d'un prestataire et d'un usager s'auto-assistant — en plus de FAG lui-même (trois intervenants). La situation décrite ne correspond donc plus à la réalité depuis le retrait de Delta de cette activité d'auto-assistance.

Le retrait de Delta, cette année, sous ses deux aspects, c'est-à-dire la fin de l'auto-assistance et la diminution du nombre de vols, a par contre libéré de la place. Or, lorsqu'elle faisait son auto-assistance, la compagnie Delta n'opérait en fait que 17 vols par jour, pour la plupart avec son propre équipement qui était suffisamment important pour traiter jusqu'à 13 vols pendant une période limitée de la journée. L'espace libéré était donc important et a été évalué à 8 000 m².

Dans le dossier accompagnant la décision de dérogation des autorités allemandes, il est rappelé qu'une partie au moins de cet espace a servi à FAG lui-même pour traiter aujourd'hui le reste des vols de Delta ainsi que ceux de certaines autres compagnies. Le retrait de Delta a donc permis à FAG d'améliorer ses propres conditions dans le traitement des opérations d'assistance, l'aéroport disposant de plus d'espace pour lui-même. Néanmoins, comme l'exercice de l'auto-assistance par Delta jusqu'au début de 1997 l'a montré, la présence d'un deuxième prestataire — ou usager faisant de l'auto-assistance — n'apparaît pas impossible.

c) *En ce qui concerne la venue d'un prestataire supplémentaire*

Les études NACO tentent de démontrer l'impossibilité d'admettre un nouveau prestataire ou usager faisant de l'auto-assistance. Elles concluent également à la nécessité d'une coordination totale par l'aéroport de l'ensemble des activités d'assistance. Il faut cependant noter que, pour des raisons historiques, l'intégrateur Federal Express faisait, et peut continuer à faire en application de la décision de dérogation, de l'auto-assistance pour certaines catégories de services touchées par la dérogation. De même, SAS a fait des opérations d'auto-assistance jusqu'en 1995. Il est vrai que les opérations de ces compagnies étaient, ou sont encore dans le cas de Federal Express, très limitées et cantonnées dans certaines parties de l'aéroport spécialement affectées au fret ou à la poste sans relation avec les terminaux passagers. Ces activités peuvent être considérées comme marginales au regard de l'application de la directive. Ceci n'était cependant pas le cas pour Delta qui opérait dans le terminal 2 et montre que, de manière globale sur l'ensemble de l'aéroport, la venue d'au moins un opérateur autre que FAG n'empêchait pas le fonctionnement des structures aéroportuaires.

d) *En ce qui concerne les calculs présentés*

D'après le rapport Cranfield, l'espace disponible peut être estimé à 164 000 m². Celui-ci est calculé en partant de l'espace déclaré aujourd'hui disponible par FAG de 138 000 m², et en tenant compte à la fois de l'espace qui doit être disponible en raison de l'extension de certaines aires de fret (51 000 m²) mais aussi, en contrepartie, de l'espace qui sera effectivement occupé par les nouvelles constructions (25 000 m²).

2.2. **Besoins en espace**

Les besoins présentés par les études NACO à l'appui de la décision appellent des remarques à la fois sur les données présentées et sur l'utilisation des espaces disponibles.

a) *Évaluations*

L'étude NACO du 27 octobre 1995 fait ressortir, dans le cadre de la venue d'un deuxième prestataire, un besoin supplémentaire de 20 000 m², et ce dans une hypothèse de trois intervenants car l'étude se réfère au cas de figure où, en plus de FAG, Delta avait toujours ses opérations d'auto-assistance. Dans la situation actuelle où Delta a arrêté son auto-assistance et où FAG reconnaît occuper 146 000 m² à lui seul, NACO estime le besoin supplémentaire à 32 000 m² (soit un besoin total de 178 000 m²) et non plus à 20 000 m² comme à l'époque où Delta opérait. De plus, les études NACO font ressortir que, dans l'hypothèse où Delta aurait continué à faire son auto-assistance, c'est-à-dire dans la situation où un deuxième opérateur (usager faisant son auto-assistance) intervenait sur l'aéroport, le besoin total en espace n'était évalué qu'à 155 000 m².

Cependant, les besoins supplémentaires nets en espace imputables à Delta (13 778 m²) ne devraient pas être comptabilisés avec les besoins supplémentaires nets en espace imputables au prestataire supplémentaire parce qu'ils ne sont pas dus à la présence du prestataire indépendant mais à celle de Delta et parce que, en tout état de cause, Delta a cessé d'exercer l'auto-assistance et que les besoins en espace imputables à l'assistance des vols Delta sont déjà compris dans les 146 000 m² occupés par FAG. Les besoins nets en espace supplémentaire d'un prestataire indépendant, comparés à la situation de monopole, devraient en conséquence se monter à environ 18 500 m² (32 000-13 725). Dans la situation actuelle (où FAG est le seul exploitant, puisque Delta a mis fin à ses opérations d'assistance en escale), on s'attendrait par conséquent à ce que la totalité des besoins en espace soit inférieure à 165 000 m² (146 000 + 18 500), et non au chiffre de 178 000 m² avancé par NACO.

De plus, dans l'hypothèse retenue par NACO, non seulement Delta effectuait plus de vols qu'en 1997 mais elle disposait aussi de plus de matériel que nécessaire pour traiter les vols. En fait, Delta pouvait ranger sur sa surface de 8 000 m² un matériel qui lui aurait permis de traiter la plupart des opérations d'assistance de 8 à 10 % des vols sur l'aéroport.

Ceci montre que les besoins en espace pour traiter cette part de marché sont beaucoup moins importants que ceux estimés par les études NACO. Ceci est d'autant plus vrai que Delta occupait une place de marché comparable à celle retenue dans l'étude NACO et que Delta, n'opérant pas durant l'après-midi, devait avoir l'espace pour ranger la totalité de son matériel, ce qui ne devrait pas être le cas d'un prestataire opérant pour plusieurs clients et pouvant ainsi étaler ses prestations de manière plus régulière sur l'ensemble de la journée.

D'autre part, l'estimation faite par NACO se base sur les besoins calculés en fonction des besoins en heure de pointe de chaque prestataire, mais additionne tous les besoins en espace de chaque prestataire pour le rangement de tout son matériel sans tenir compte du fait qu'une bonne partie de celui-ci est presque constamment en service et non pas en stationnement une bonne partie de la journée, surtout dans un aéroport à fort trafic comme Francfort. Ce matériel est au repos la nuit lorsqu'il n'y a pas de vol à assister et le rangement peut alors être fait sur les aires disponibles comme c'est le cas aujourd'hui.

En fait, les besoins en espace dans le cadre d'une ouverture du marché dépendent en grande partie de la distribution de la clientèle entre les prestataires et de la répartition des opérations au long de la journée.

Il ressort cependant, au vu des diverses évaluations présentées par NACO et Cranfield et en tenant compte de diverses hypothèses de répartition de la clientèle et des périodes de la journée durant lesquelles les opérations d'assistance peuvent être réparties, que l'on peut estimer:

i) que le besoin en espace est compris dans une fourchette entre 104 000 et 165 000 m²;

ii) que l'espace disponible est évalué entre 148 000 et 164 000 m².

Même dans l'hypothèse la plus pessimiste retenue par NACO (espace nécessaire de 165 000 m² pour un espace disponible de 148 000 m²), l'espace disponible permettrait donc le rangement de 90 % des besoins en équipement. Or, dans un aéroport où le nombre d'heures de pointe est très réduit, comme le déclare FAG, il y a toujours au moins 10 % du matériel qui n'est pas en stationnement mais reste en circulation. En dehors des heures de pointe, ce matériel peut alors stationner sur des positions laissées libres.

b) *Utilisation des espaces disponibles*

Comme il a été indiqué, l'article 9 de la directive doit être interprété de manière restrictive et en tenant compte de la finalité de la mesure en question. L'objectif de la directive 96/67/CE est, comme son titre l'indique, l'accès au marché de l'assistance, et le principe de libre accès est clairement précisé aux articles 6 et 7 même s'il est vrai que certaines possibilités sont données aux États membres pour limiter l'accès à un minimum de deux opérateurs en ce qui concerne certaines catégories de services.

La Commission estime que l'objectif de la directive implique que seules les contraintes mentionnées à l'article 9, qui sont en elles-mêmes des obstacles à l'application de la directive, peuvent servir de base pour une dérogation. Elles ne peuvent inclure les contraintes créées par l'aéroport lui-même, comme ce fut le cas avec l'allocation des espaces libérés par Delta même après l'adoption de la directive. L'impossibilité d'ouverture du marché doit résulter d'un fait indépendant de celui qui l'invoque.

Depuis plusieurs années, de nouveaux espaces ont été dégagés sur l'aéroport. Cependant, les plans de développement de l'aéroport montrent que ces espaces rendus disponibles ont toujours été et continuent aujourd'hui encore d'être affectés à un usage différent de celui de l'assistance, y compris pour des activités commerciales non indispensables à la gestion du trafic aérien.

Ce n'est pas le manque d'espace en lui-même qui rend impossible la venue de tout nouvel opérateur à Francfort, mais principalement l'affectation décidée par FAG des surfaces disponibles ou des surfaces qui seront rendues disponibles qui pourrait entraîner des problèmes lors de la venue d'un opérateur supplémentaire.

Enfin, jusqu'en 1997, Delta a fait son auto-assistance sans empêcher un déroulement correct des opérations d'assistance sur l'aéroport de Francfort. Le déficit en espace avancé par FAG dans une situation où, en plus de FAG, un transporteur faisait son auto-assistance n'a pas nui au bon fonctionnement de l'aéroport, à la qualité des services fournis et, d'une manière générale, à la renommée de l'aéroport.

Les autorités allemandes ne démontrent donc pas l'impossibilité d'admettre un nouvel opérateur sur l'ensemble de l'aéroport.

2.3. **Problèmes dus à la configuration des infrastructures**

Si le besoin en espace ne justifie pas un maintien du monopole au niveau global de l'aéroport, il convient d'examiner dès lors, d'une part, si la configuration des infrastructures permet une ouverture dans toutes les parties de l'aéroport et, d'autre part, quel degré d'ouverture peut être envisagé. Il semble nécessaire, à ce stade, de faire une approche plus détaillée des installations de l'aéroport et d'opérer une distinction entre les deux terminaux.

Dans le terminal 2, il est possible de traiter 13 postes au contact, 18 postes éloignés juste en face du terminal et 11 postes pour des navettes. Le terminal 2 est occupé par un nombre élevé de transporteurs différents qui ne stationnent en général pas au niveau du terminal 1. Sa forme linéaire lui permet également d'éviter les problèmes de circulation d'engins. Selon l'étude Cranfield, les salles réservées au tri des bagages permettent l'entrée de nouveaux opérateurs et un espace non négligeable a été dégagé lors de l'interruption par Delta de son activité d'auto-assistance, même si une partie de cet espace a depuis lors été affectée au matériel de FAG. Le terminal 2 ne présente pas de problème en matière d'espace ou de circulation, qui s'oppose à la venue de tout autre opérateur, comme l'ont du reste démontré les activités d'auto-assistance poursuivies par Delta pendant plusieurs années dans ce terminal. L'impossibilité d'ouverture n'apparaît ainsi nullement démontrée et le maintien d'un monopole dans cette partie de l'aéroport n'est pas justifié. Selon l'étude Cranfield, cependant, l'espace disponible dans ce terminal ne permet pas la présence de plus de trois prestataires en même temps, qu'il s'agisse de prestataires aux tiers ou d'usagers faisant leur auto-assistance.

Au niveau du terminal 1, par contre, la multiplication des opérateurs rendrait très difficile la circulation des véhicules d'assistance. La configuration du terminal 1 pose déjà des problèmes de repoussage d'avions principalement dans les deux «culs-de-sac» entre les jetées A et B et entre les jetées B et C. La présence de plusieurs prestataires et/ou usagers faisant leur auto-assistance serait problématique. Une multiplication des prestataires serait donc probable dans la partie est du terminal où plusieurs usagers opèrent. Dans la partie ouest, au contraire, Lufthansa et sa filiale Condor sont présents de manière quasi exclusive. Selon les plans de vol envoyés par FAG (Fraunhofer, 27 juin 1997, dernière annexe), 94 % des mouvements dans cette zone étaient attribués à Lufthansa et Condor, alors que les autres compagnies n'y comptabilisaient que 124 mouvements hebdomadaires (soit environ un mouvement tous les trois jours sur chacun des postes dans la zone). Par contre, les vols de Lufthansa et Condor sont très limités en dehors de cette zone, à l'exception de la position B2 qui lui est presque totalement attribuée. Ceci fait que, en tout état de cause, il n'y aurait essentiellement qu'un prestataire opérant dans cette zone (que ce soit FAG, un indépendant ou Lufthansa lui-même en s'auto-assistant). Il n'y a pas d'obstacle technique à ce que Lufthansa bénéficie des services d'un autre prestataire que celui opérant dans la partie est du terminal 1.

Le 7 janvier 1998, FAG a indiqué un changement dans ces données, faisant valoir que, en août 1997, une moyenne de 12,2 % du trafic dans la partie ouest du terminal 1 était des vols de 18 compagnies autres que Lufthansa. La Commission n'est pas convaincue que, même si de telles données s'avèrent véridiques et représentatives, un tel accroissement entraînerait de graves problèmes de congestion. De plus, il faut rappeler que FAG, qui est responsable de l'allocation des différentes positions aux usagers, peut prendre les mesures pour réduire l'ampleur du problème. À ce sujet, il faut rappeler les principes déjà évoqués plus haut selon lesquels les contraintes mentionnées à l'article 9 de la directive peuvent seules servir de base à une dérogation. L'impossibilité d'ouvrir le marché doit résulter d'un fait indépendant de la volonté de celui qui l'invoque.

Cependant, la configuration d'un terminal ne peut, en soi, constituer une raison suffisante pour le maintien d'une situation de monopole. En limitant, d'une part, la possibilité pour l'État membre d'accorder des dérogations au titre de l'article 9, paragraphe 1, point b), pour une période de deux années au maximum renouvelable une seule fois et en disposant, d'autre part, que les usagers doivent avoir droit à un choix effectif quelle que soit la partie de l'aéroport où ils sont affectés, la directive ne permet pas à un État membre de priver les usagers d'un tel droit sur la base de contraintes pour lesquelles aucune modification n'a été prévue pendant la période de dérogation. Toute dérogation doit en effet être accompagnée de mesures visant à surmonter les contraintes qui sont invoquées pour l'accorder.

Dans la dérogation produite, aucune modification concernant la configuration du terminal 1 et visant à surmonter les contraintes invoquées n'a été présentée. De ce fait, la contrainte invoquée ne peut, à elle seule, justifier une prolongation de la situation de monopole au-delà de la date prévue d'ouverture du marché telle que précisée à l'article 1er de la directive pour les aéroports de la catégorie de Francfort, c'est-à-dire le 1er janvier 1999.

2.4. **Travaux en cours**

La dérogation s'appuie sur le fait que des travaux de construction sont actuellement en cours au niveau de la jetée A du terminal 1 dans le but de créer de nouvelles positions avions et de réduire la dépendance de l'aéroport des positions éloignées sur la partie ouest du tarmac. En outre, l'ensemble du terminal 1 fait l'objet de travaux nécessaires à l'adaptation de ce terminal aux normes Schengen. Il s'agit dans ce cas particulier du doublement des niveaux du terminal 1, le terminal 2 étant déjà conforme à ces normes. Ces travaux devraient être achevés à la fin de l'an 2000. Cette extension devrait permettre d'augmenter le nombre de postes au contact et de rapprocher ainsi certains postes éloignés, ce qui améliorerait à la foi les temps d'embarquement et de débarquement mais aussi la circulation dans la zone.

Les travaux aggraveront les problèmes causés par une circulation déjà difficile dans la partie nord de la jetée A et dans les deux «culs-de-sac» du terminal 1, c'est-à-dire jusqu'à la position C15 de la jetée C, en se référant au «Bestandplan 1994» du 16 mai 1994 communiqué par les autorités allemandes, et ne permettront pas la présence permanente de deux opérateurs actifs simultanément au terminal 1. Cette limitation à un seul opérateur doit donc, pour la même raison, non seulement concerner les opérations effectuées sur le tarmac entre les jetées, mais également s'étendre aux opérations de transport des passagers, des bagages, des équipages ainsi que de fret et poste entre les avions stationnés en position éloignée et le terminal 1. L'impossibilité d'ouverture due aux travaux, d'une part, et le caractère exceptionnel et temporaire des conséquences de ces travaux, d'autre part, peuvent constituer le fondement d'une dérogation.

2.5. **Effets sur la capacité**

Les autorités allemandes invoquent le fait que l'ouverture du marché de l'assistance nécessiterait la conversion de postes éloignés en aires de stationnement pour l'équipement d'assistance et entraînerait de ce fait une réduction de la capacité totale de l'aéroport.

Un tel argument est directement lié à celui de manque d'espace qui vient d'être évoqué, car il est basé sur l'affirmation que seule une conversion des positions avions peut permettre de dégager l'espace suffisant pour la venue d'un deuxième opérateur. Comme nous l'avons montré, la preuve de la présence de telles contraintes n'a, jusqu'à présent, pas pu être apportée.

Après avoir rappelé que l'emprise de l'aéroport n'a été multipliée que par 2, 4 au cours des quarante dernières années, alors que, dans le même temps, le nombre de passagers le fut par 130, la décision s'appuie sur une demande de capacité beaucoup plus grande que l'offre actuelle.

Les contraintes en matière de capacité sont justifiées par la disposition des installations et notamment par leur système «en longueur» qui impose près de deux tiers des stationnements en poste éloigné. D'autre part, l'absence de distance suffisante entre les deux pistes empêche une gestion indépendante de ces pistes, obligeant l'aéroport à utiliser un système ne permettant l'usage que d'une seule piste à la fois, ce qui implique des pertes de temps et de capacité. Ces contraintes entraînent aussi une utilisation accrue de matériels de transport.

Selon le dossier présenté à l'appui de la décision des autorités allemandes, il manque déjà 11 positions de stationnement avions et le déficit en capacité oblige non seulement une utilisation totale des positions, mais aussi à utiliser toutes les surfaces qui viendront à se libérer pour la création de nouvelles positions, empêchant de ce fait toute allocation de surface de stationnement pour les véhicules d'assistance.

Selon le dossier présenté, le plan de développement de l'aéroport concernant l'augmentation des mouvements d'avions n'est réalisable que si on développe le nombre de places de stationnement avions de telle sorte que l'admission d'un prestataire supplémentaire aurait des conséquences néfastes sur la capacité prévue en raison de l'espace ainsi occupé.

Les contraintes de capacité invoquées par les autorités allemandes et les conséquences d'une ouverture du marché ne peuvent justifier une conservation totale du monopole.

Tout d'abord, aucun aéroport ne peut avoir un développement en surface proportionnel au développement de son trafic; sa capacité varie donc suivant les décisions d'extension. De même, la plupart des grands aéroports européens doivent faire face à une demande supérieure à la capacité disponible et le cas de Francfort n'est pas exceptionnel. Le fonctionnement actuel de l'aéroport, tout à fait correct en matière de qualité de services, montre que, avec 38,8 millions de passagers en 1996 (contre 300 000 en 1950), les problèmes de capacité pouvaient être jusqu'à présent surmontés. Les chiffres présentés ne démontrent pas par eux-mêmes directement l'existence d'un problème insurmontable de capacité. La fermeture prévisible de sept positions n'affecte pas la capacité globale actuelle de l'aéroport. Cette fermeture avait en tout état de cause été envisagée pour permettre la construction de nouvelles infrastructures. Le gain de positions dû aux travaux sera supérieur à la perte des sept positions invoquées et le nombre total de positions — soit 156 en tenant compte de celles réalisées grâce à l'extension de la jetée A et de celles de la liaison entre les deux terminaux (jetée C) — montre, en comparaison avec d'autres aéroports, qu'il sera possible de répondre à la demande prévue de 80 mouvements à l'heure en l'an 2000, comme l'envisage l'aéroport. Le nombre de positions ne constitue donc pas le facteur critique déterminant à Francfort en matière de capacité.

L'argumentation des autorités allemandes repose sur les conséquences de la venue d'un deuxième prestataire pour le développement attendu de la capacité tel qu'il a été planifié. Les autorités allemandes indiquent clairement, en effet, que la priorité que s'est assignée l'aéroport dans les années à venir est d'augmenter de manière très

sensible sa capacité. Il faut noter que le nombre d'équipements et de personnels présents à un moment donné dépend avant tout du nombre d'avions ayant besoin d'assitance, ce nombre étant indépendant du nombre de sociétés prestataires. D'autre part, l'augmentation planifiée de sa capacité est une décision de l'aéroport qui permet de satisfaire une partie de la demande des transporteurs.

Bien que la décision d'augmenter la capacité ne puisse être considérée comme étant une décision limitée aux seuls intérêts économiques de l'aéroport mais présente une importance économique plus vaste, il est évident que la directive s'applique aux aéroports et que seule l'impossibilité d'ouverture peut entraîner l'octroi d'une dérogation. Celle-ci ne pourrait éventuellement être justifiée que par son caractère temporaire. Admettre le contraire serait reconnaître à l'aéroport le droit de définir lui-même, et aussi longtemps qu'il le jugerait utile, des objectifs qu'il estimerait prioritaires par rapport à l'application de la législation. L'argument des autorités allemandes pourrait être d'ailleurs soutenu par tout aéroport, peut-être à des degrés divers, car tout espace supplémentaire affecté à des opérations d'assistance en escale doit être soustrait à l'espace qui pourrait être attribué à d'autres fins. Le problème posé par la directive est autre: il s'agit de savoir si des problèmes d'espace ou de capacité «existent» au sens de l'article 9, paragraphe 4, de la directive et rendent impossible l'ouverture du marché ou non de savoir si des espérances ou des décisions d'augmentation de capacité rendent impossible l'ouverture du marché. Les autorités allemandes n'apportent pas la preuve de cette impossibilité.

De plus, comme il a été rappelé plus haut, le nombre total de positions prévues, soit 156, devrait permettre de répondre aux besoins qu'engendrera une augmentation de capacité des pistes.

Enfin, les autorités allemandes justifient la décision de dérogation par les effets de l'ouverture sur la gestion du système de tri-bagages ainsi que sur la qualité des services fournis à Frankfort, et notamment le temps minimal de correspondance. L'article 9 de la directive ne permet l'octroi de dérogation que sur la base de contraintes d'espace et de capacité et la Commission ne peut retenir cet argument.

3. ***Plan de mesures***

L'article 9, paragraphe 2, de la directive prévoit que toute décision doit être accompagnée d'un plan de mesures appropriées visant à surmonter les contraintes invoquées.

La décision de dérogation des autorités allemandes est motivée par un problème d'espace et de congestion sur l'aéroport. L'existence du problème d'espace n'a pas été démontrée et la congestion est, selon la Commission, limitée au terminal 1. Toutefois, la décision n'est pas accompagnée d'un plan visant à résoudre totalement ce problème de congestion.

Enfin, la dérogation est également motivée par l'exacerbation des problèmes de congestion au niveau du terminal 1.

En effet, des travaux de construction ont été entrepris sur l'aéroport et ceux-ci doivent notamment permettre une adaptation aux normes Schengen du terminal 1 ainsi qu'une extension de la jetée A (alpha) du terminal 1. Cette extension permettra de créer douze nouveaux postes au contact et, en conséquence, de rapprocher certaines positions éloignées. À l'achèvement des travaux sur la jetée A, c'est-à-dire à la fin de l'an 2000, les surfaces concernant les postes éloignés ainsi libérées pourront être affectées au stationnement d'équipements d'assistance.

Pendant la durée des travaux, les problèmes de circulation dus non seulement à l'adaptation aux normes Schengen mais aussi à l'extension de la jetée A seront trop importants pour permettre la présence de plusieurs opérateurs au niveau du terminal 1 et particulièrement dans les deux «culs-de-sac» entre les jetées. À la fin de ces travaux, certaines difficultés subsisteront mais le plan présenté par les autorités allemandes prévoit un engagement de l'aéroport à ouvrir le marché à cet endroit et à libérer, entre la piste et le terminal 1, des aires de stationnement correspondant à sept positions, afin de permettre le stationnement de matériel d'assistance. L'engagement porte également sur l'organisation de la sélection des prestataires dès le début de l'an 2000.

L'engagement de FAG d'affecter à cette époque au moins et en toutes circonstances les positions libérées au stationnement des équipements d'assistance pour permettre l'ouverture du marché peut être considéré comme une mesure visant à surmonter les contraintes au sens de l'article 9, paragraphe 2, de la directive.

4. ***Respect des critères définis à l'article 9, paragraphe 2, de la directive***

Le respect des critères énoncés à l'article 9, paragraphe 2, de la directive concernant l'objectif de la directive, l'absence de distorsion de concurrence et l'adéquation de la mesure aux contraintes avérées n'est pas expressément rappelé dans la décision des autorités allemandes et aucune preuve n'est produite à cet égard.

Contrairement aux conclusions de l'étude de l'Université Cranfield — qui ont été communiquées à l'aéroport de Francfort et dont les autorités allemandes ont eu connaissance — et faisant référence à la différence d'approche que nécessite la configuration de chacun des terminaux, la décision de dérogation n'opère aucune distinction entre ces terminaux et n'explique aucunement la raison pour

laquelle il n'est possible de procéder à l'ouverture du marché sur aucun des deux terminaux. En raison des considérations en matière d'espace disponible au terminal 2 et de la situation au niveau des jetées A et B du terminal 1 utilisées en très grande partie par des compagnies d'un même groupe, la Commission estime que la dérogation est plus étendue que nécessaire et ne respecte pas le principe mentionné à l'article 9, paragraphe 2, deuxième alinéa, point iii), de la directive.

IV. **CONLUSION**

Pour les raisons indiquées ci-dessus, la Commission estime que les arguments, les études et les plans présentés par les autorités allemandes ne révèlent pas l'existence de contraintes d'une importance telle qu'elles pourraient justifier les dérogations demandées.

Après avoir entendu les autorités allemandes et les avoir consultées sur le projet de décision, la Commission considère que, afin d'être approuvée, la décision prise par les autorités allemandes et notifiée en date du 15 octobre 1997 doit être modifiée conformément à l'article 9, paragraphe 5, de la directive, comme suit.

En ce qui concerne le terminal 1:

La dérogation accordée en ce qui concerne les dispositions de la directive en matière de prestations aux tiers et d'auto-assistance doit s'appliquer à la partie orientale de ce terminal (partie est de la jetée B, des positions B2 à B42, et jetée C, de la position C2 à la position C15 d'après le «Bestandplan 1994» communiqué par les autorités allemandes), y compris pour les opérations de transport des passagers, des bagages, de l'équipage ainsi que de fret et poste entre les avions stationnés en position éloignée et le terminal 1, compte tenu de l'aggravation de la congestion du terminal 1 pendant la durée des travaux. En ce qui concerne les autres parties du terminal, par contre, pour les raisons indiquées plus haut, la dérogation accordée en ce qui concerne les dispositions en matière d'assistance aux tiers n'est pas applicable et la dérogation en ce qui concerne les dispositions en matière d'auto-assistance doit limiter le droit à l'auto-assistance à un seul usager de l'aéroport.

En ce qui concerne le terminal 2:

La dérogation accordée par les autorités allemandes en ce qui concerne les dispositions de la directive en matière de prestations aux tiers doit être supprimée. Afin d'assurer à tout usager le bénéfice d'un choix entre au moins deux prestataires, le marché doit être ouvert à un deuxième prestataire en plus de FAG. Cependant, l'espace disponible dans ce terminal ne permettant pas la coexistence de plus de trois intervenants, qu'ils soient prestataires ou usagers faisant leur auto-assistance, la dérogation accordée en application de la directive en ce qui concerne l'auto-assistance doit limiter le droit d'auto-assistance à un seul usager,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Les décisions de dérogations accordées à l'aéroport de Francfort (Flughafen Frankfurt/Main AG) et notifiées à la Commission les 10 avril et 20 octobre 1997 sont approuvées à condition que l'Allemagne introduise les modifications suivantes:

a) en ce qui concerne le terminal 1, les dérogations sur la base de l'article 9, paragraphe 1, point b) et d), de la directive 96/67/CE ne peuvent être accordées que pour la partie est de la jetée B, des positions B2 à B42, et la jetée C jusqu'à la position C15, ainsi que pour les opérations de transport des passagers, des bagages, de l'équipage, du fret et du courrier entre l'avion et le terminal. En ce qui concerne la jetée A et la partie ouest de la jetée B, des positions B10 à B23, une dérogation sur la base de l'article 9, paragraphe 1, point b), de la directive ne peut être accordée et celle sur la base de l'article 9, paragraphe 1, point d), de la directive doit limiter le droit de s'auto-assister à un seul usager;

b) en ce qui concerne le terminal 2, une dérogation sur la base de l'article 9, paragraphe 1, point b), de la directive ne peut être accordée et celle sur la base de l'article 9, paragraphe 1, point d), de la directive doit limiter le droit à l'auto-assistance à un seul usager.

Article 2

L'Allemagne notifie à la Commission, avant leur entrée en vigueur les décisions de dérogations modifiées conformément à l'article 1er.

Article 3

La République fédérale d'Allemagne est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 14 janvier 1998.

Par la Commission

Neil KINNOCK

Membre de la Commission