COMMISSIONE

DECISIONE DELLA COMMISSIONE

del 14 gennaio 1998

relativa all'applicazione dell'articolo 9 della direttiva 96/67/CE del Consiglio all'aeroporto di Francoforte (Flughafen Frankfurt/Main AG)

[notificata con il numero C(1998) 67]

(Il testo in lingua tedesca è il solo facente fede)

(Testo rilevante ai fini del SEE)

(98/387/CE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea,

vista la direttiva 96/67/CE del Consiglio, del 15 ottobre 1996, relativa all'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità [1], in particolare l'articolo 9, paragrafo 5,

sentito il comitato consultivo istituito da tale direttiva,

considerando quanto segue:

I. L'AMBITO DI APPLICAZIONE DELLA DEROGA NOTIFICATA DALLA GERMANIA

1. *La notificazione delle autorità tedesche*

Con lettera dell'8 aprile 1997, protocollata presso la Commissione il 10 aprile, il governo della Repubblica federale di Germania ha notificato la sua decisione del 27 marzo 1997 che concede all'aeroporto di Francoforte (Flughafen Frankfurt/Main AG) una deroga intesa a:

a) concedere all'aeroporto la facoltà di vietare l'effettuazione dell'autoassistenza per le categorie di servizi indicate ai punti 3, 5.4, 5.5 e 5.6 dell'allegato della direttiva 96/67/CE (in prosieguo: «la direttiva»), nonché per l'effettuazione dell'autoassistenza merci e posta per quanto riguarda, sia in arrivo che in partenza o in transito, il trattamento fisico delle merci e della posta tra l'aerostazione e l'aereo. A norma dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera d), della direttiva, tale deroga era concessa a decorrere dal 1° gennaio 1998;

b) riservare all'aeroporto di Francoforte il monopolio della prestazione di servizi a terzi per le categorie di servizi indicate ai punti 3, 5.4, 5.5 e 5.6 dell'allegato della direttiva, nonché per l'effettuazione dell'assistenza merci e posta per quanto riguarda, sia all'arrivo che in partenza o in transito, il trattamento fisico delle merci e della posta tra l'aerostazione e l'aereo. A norma dell'articolo 9, paragrafo l, lettera b), della direttiva, tale deroga era concessa a decorrere dal 1° gennaio 1999.

Con lettera del 13 giugno 1997 la Commissione ha informato le autorità tedesche che non poteva tener conto di tale notificazione, in particolare a causa della mancanza:

a) di precisazioni sulla portata della deroga concessa, in quanto essa lasciava all'aeroporto la facoltà di decidere se vietare o meno l'effettuazione dell'autoassistenza;

b) di un piano mirante a superare i problemi addotti.

Con lettera del 15 ottobre 1997, protocollata presso la Commissione il 20 ottobre e successivamente integrata da una lettera delle autorità tedesche del 9 dicembre 1997, la Germania ha notificato una nuova comunicazione datata 29 settembre 1997 che integra quella del 27 marzo 1997 ed è intesa a:

a) vietare l'effettuazione dell'autoassistenza, eccettuati i casi relativamente ai quali essa era già stata concessa alla data della decisione di deroga, per le categorie di servizi indicate ai punti 3, 5.4, 5.5 e 5.6 dell'allegato della direttiva, nonché per l'effettuazione dell'autoassistenza merci e posta per quanto riguarda, sia in arrivo che in partenza o in transito, il trattamento fisico delle merci e della posta tra l'aerostazione e l'aereo. A norma dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera d), della direttiva,

[1] GU L 272 del 25. 10. 1996, pag. 36.

tale deroga è concessa a decorrere dal 1° gennaio 1998 per un periodo di tre anni;

b) riservare all'aeroporto di Francoforte il monopolio della prestazione di servizi a terzi per le categorie di servizi indicate ai punti 3, 5.4, 5.5 e 5.6 dell'allegato della direttiva, nonché per l'effettuazione dell'assistenza merci e posta per quanto riguarda, sia in arrivo che in partenza o in transito, il trattamento fisico delle merci e della posta tra l'aerostazione e l'aereo. A norma dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera b), della direttiva, tale deroga è concessa a decorrere dal 1° gennaio 1999 per un periodo di due anni.

A norma dell'articolo 9, paragrafo 3, della direttiva, la Commissione ha pubblicato un estratto di tale notificazione nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* ([1]), invitando le parti interessate a presentare osservazioni.

A norma dell'articolo 9, paragrafo 5, della direttiva, il 17 dicembre 1997 la Commissione ha consultato le autorità tedesche in merito al progetto di valutazione della Commissione. Le autorità tedesche hanno risposto a tale consultazione il 18 e 19 dicembre mediante osservazioni scritte.

Fondamento della deroga

Le norme generali relative all'accesso al mercato dell'assistenza a terra sono definite agli articoli 6 e 7 della direttiva. Esse prevedono chiaramente il principio della massima apertura possibile per la maggior parte delle categorie di servizi di assistenza a terra. Tuttavia, a causa della situazione e della funzione particolare di un aeroporto, segnatamente dei problemi di sicurezza tecnica e di sicurezza pubblica, ma anche di spazio e di capacità che possono verificarsi in alcune parti della maggioranza degli aeroporti, la direttiva non stabilisce una libertà totale, ma prevede un'apertura minima tanto in materia di autoassistenza che di assistenza a terzi per quattro categorie di servizi situati sul lato pista, vale a dire in una zona particolarmente delicata dell'aeroporto. Tali categorie riguardano le operazioni in pista, l'assistenza bagagli, l'assistenza carburante e talune operazioni di assistenza merci e posta.

La direttiva ha tenuto conto anche del fatto che, in alcuni casi molto specifici, gravi problemi di spazio e di capacità impediscono l'apertura del mercato al livello previsto. In tali casi, possono essere concesse deroghe su base temporanea al fine di concedere all'aeroporto il tempo di superare tali difficoltà. Tali deroghe possono pertanto avere esclusivamente un carattere eccezionale e non hanno l'obiettivo di garantire in maniera generale agli aeroporti un periodo di adeguamento supplementare a quello già previsto all'articolo 1 della direttiva.

Una deroga può essere concessa esclusivamente a causa di limiti specifici di spazio e di capacità. È su questa base che le autorità tedesche hanno concesso la suddetta deroga, conformemente al paragrafo 3 della normativa tedesca «Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen und zur Änderung weiterer luftrechtlicher Vorschriften», che attua la direttiva nel diritto interno.

([1]) GU C 335 del 6. 11. 1997, pag. 7.

2. ***La situazione relativa all'assistenza presso l'aeroporto di Francoforte***

2.1. **Descrizione dell'aeroporto**

L'aeroporto di Francoforte è circondato a nord e ad est da autostrade, a sud da vie ferroviarie e ad ovest da una foresta protetta per motivi ambientali. Attualmente non si prevede quindi alcun ampliamento dell'estensione dell'aeroporto.

L'aeroporto dispone di tre piste, due parallele (nord e sud) e una terza pista utilizzata esclusivamente per il decollo (ovest), che è perpendicolare alle prime due. È a nord di queste due piste principali che si trova la maggior parte degli edifici dell'aeroporto, mentre la parte sud è stata fino ad oggi principalmente riservata agli impianti della base dell'aeronautica statunitense («USAF»). In tale zona, l'aeroporto ha recentemente recuperato spazi che hanno potuto essere trasformati in zone merci.

Gli edifici dell'aeroporto si estendono per tutta la lunghezza della pista nord su una distanza di circa 6 chilometri e comprendono gli edifici merci, quelli destinati alle operazioni e alle merci di Lufthansa, gli impianti di immagazzinaggio del carburante, i terminal 1 e 2 e gli edifici delle poste tedesche. Infine, a nord-est si estende la zona della «little League» e quella dei servizi di navetta, che è stata recentemente recuperata dall'aeroporto e convertita per i servizi postali dell'USAF.

La configurazione dei due «terminal» passeggeri differisce in maniera radicale. Infatti, il terminal 2 (composto da due parti, D ed E) è costruito in lunghezza, mentre il terminal 1, che è il più importante, ha forma di W ed è dotato dei 3 moli A, B e C, con vicoli ciechi tra di essi.

Attualmente l'aeroporto dispone di 49 posizioni accessibili con passerelle di imbarco (36 al Tl e 13 al T2) e di 57 posizioni di imbarco in pista; per le operazioni di assistenza, la gestione di queste ultime dipende in generale da quella delle posizioni del terminale più vicino. L'aeroporto dispone infine di 11 posizioni per i servizi di navetta e di 15 posizioni per le merci. Con l'ampliamento del molo A del terminal 1 e l'allocazione di nuove posizioni nel collegamento tra i terminal 1 e 2, l'aeroporto dovrebbe disporre di 156 posizioni in totale nel 2000. Una simile capacità di parcheggio è sufficiente per far fronte all'aumento di capacità previsto dalle autorità aeroportuali nei prossimi anni, che ha l'obiettivo di passare da 74 movimenti all'ora nel 1997 a 80 movimenti orari nel 2000.

2.2. **L'assistenza a terra nell'aeroporto**

Prima dell'attuazione nel diritto tedesco della direttiva, la situazione dell'assistenza a terra nell'aeroporto di Francoforte era la seguente:

a) per la maggior parte dei servizi elencati nell'allegato della direttiva e contemplati dagli articoli 6, paragrafo 1, e 7, paragrafo 1, della direttiva, per i quali è prevista la massima apertura possibile:

   i) l'autoassistenza era autorizzata; per quanto riguarda la prestazione di servizi a terzi, le compagnie aeree potevano utilizzare i servizi di altri vettori o ricorrere a quelli prestati dall'aeroporto;

   ii) anche le prestazioni fornite da prestatori indipendenti erano autorizzate, ad eccezione di quelle relative ai servizi di registrazione passeggeri;

b) per i servizi elencati agli articoli 6, paragrafo 2, e 7, paragrafo 2, relativamente ai quali la direttiva prevede normalmente un'apertura minima a due prestatori e a due utenti che effettuano autoassistenza:

   i) l'autoassistenza era vietata, ad eccezione di un servizio corriere espresso che era autorizzato ad effettuare alcune attività di caricamento e scaricamento per motivi storici;

   ii) l'aeroporto deteneva il monopolio della prestazione di servizi di assistenza a terzi, ad eccezione di alcuni servizi (assistenza carburante e olio, ristorazione, operazioni antighiaccio e rimozione della neve), che non sono prestati dall'aeroporto ma affidati a prestatori.

La deroga concessa dalle autorità tedesche riguarda i servizi indicati agli articoli 6, paragrafo 2, e 7, paragrafo 2, della direttiva, relativamente ai quali lo Stato membro può già limitare ad un minimo di due il numero di prestatori o di utenti che effettuano autoassistenza.

La decisione delle autorità tedesche consente di mantenere la situazione esistente prima dell'entrata in vigore della direttiva. Rispetto agli obiettivi della direttiva, la suddetta decisione limita in misura ancora maggiore il numero di operatori, da una parte vietando l'autoassistenza; e dall'altra, riservando l'assistenza a terzi esclusivamente all'aeroporto. Sia per quanto riguarda l'autoassistenza che la prestazione di servizi, la decisione concerne l'assistenza bagagli (punto 3 dell'allegato della direttiva), l'assistenza operazioni in pista per i servizi di caricamento e scaricamento dell'aereo (punto 5.4) e i servizi di assistenza all'avviamento dell'aereo (punto 5.5) e di spostamento dell'aereo (punto 5.6), nonché l'assistenza merci e posta descritta agli articoli 6, paragrafo 2, e 7, paragrafo 2, della direttiva (punto 4). La decisione delle autorità tedesche dovrebbe quindi consentire un'apertura del mercato al livello previsto dalla direttiva, vale a dire ad almeno un secondo prestatore e a due utenti che effettuano autoassistenza, soltanto per i servizi relativi alla guida dell'aereo, al parcheggio, alle comunicazioni tra l'aeromobile e il prestatore, al trasporto e al caricamento dei cibi e delle bevande, per quanto riguarda l'attività «operazioni in pista», nonché alle formalità doganali e amministrative per quanto riguarda le merci e la posta. È inoltre prevista un'apertura completa del mercato per i servizi di pulizia.

2.3. **Articolo 86 del trattato**

Per quanto riguarda la situazione dell'assistenza presso l'aeroporto di Francoforte, il 20 luglio 1993 è stato presentato alla Commissione una denunzia da parte delle società KLM Royal Dutch Airlines NV, Compagnie Nationale Air France SA e British Airways plc, nel quale si affermava che la società Flughafen Frankfurt/Main AG (qui di seguito «FAG») ha violato l'articolo 86 del trattato.

I vari studi e osservazioni relativi a tale questione sono stati notificati dalle autorità tedesche a sostegno della decisione di deroga, comprese le osservazioni dell'aeroporto di Francoforte sullo studio realizzato dall'università Cranfield per conto della Commissione.

II. I VINCOLI ADDOTTI DALLE AUTORITÀ TEDESCHE

La deroga concessa dalla Germania si basa principalmente da una parte sui problemi di spazio riscontrati all'aeroporto, vale a dire:

a) l'impossibilità per l'aeroporto di mettere a disposizione gli spazi necessari per il deposito di ulteriori materiali di assistenza;

b) l'aggravamento dei suddetti problemi di spazio a causa dei lavori attualmente in corso nell'aeroporto;

e dall'altra sulle ripercussioni di un'apertura del mercato al livello previsto dalla direttiva, vale a dire:

a) la riduzione della capacità, in particolare in pista, determinata dall'apertura di mercato;

b) l'impossibilità fisica di ammettere un secondo prestatore di servizi relativamente all'assistenza bagagli;

c) le conseguenze deleterie dell'apertura di mercato sulla qualità dei servizi resi.

La decisione di deroga si basa sulle argomentazioni e sugli studi presentati dall'aeroporto di Francoforte ed allegati alla decisione stessa:

— studio «Netherlands Airport Consultants BV»: NACO (I) «Vorfeldverkehr» del 10 dicembre 1993;

— studio NACO (II) «Vorfeldverkehr und Flughafenkapazität» del 18 giugno 1994;

— studio NACO (III) «Eine Zusätzliche Abfertigungsgesellschaft» del 17 febbraio 1995;

— studio NACO (IV) «Eine Zusätzliche Abfertigungsgesellschaft» riattualizzato per il periodo 1997-2000, del 27 ottobre 1995;

— studio NACO (IV) aggiornato, del 14 maggio 1997;

— osservazioni di NACO sulle conclusioni presentate in occasione dell'audizione del 9 luglio 1997 nell'ambito della procedura indicata al paragrafo 2.3, trasmesse dalle autorità tedesche alla Commissione il 30 ottobre 1997;

— lettere di FAG alla Commissione del 25 luglio 1997, inviate alla Commissione il 25 luglio 1997;

— studio Fraunhofer-Institut für Materialfluß und Logistik (I): «Kapazitäts- und Qualitätsauswirkungen einer Zulassung zusätzlicher Abfertiger auf dem Vorfeld für den Flughafen Frankfurt Main», del 1° agosto 1994;

— studio 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», del 16 febbraio 1995.

1. ***I problemi relativi agli spazi necessari per il deposito del materiale***

La decisione di deroga si basa sulla mancanza di spazio per parcheggiare le nuove apparecchiature di uno o più utenti che effettuano autoassistenza o prestatori supplementari, nonché sulle conseguenze dei lavori in corso nell'aeroporto.

1.1. **Gli studi NACO e Fraunhofer**

Gli studi NACO quantificano lo spazio totale disponibile in 148 000 m², cifra che si ottiene sommando 102 000 m² di zone di parcheggio, 22 000 m² di zone di preparazione, 22 000 m² di zone di parcheggio dei veicoli e dei materiali e 2 000 m² di «zona tampone».

Dei 148 000 m² disponibili, l'aeroporto, che è attualmente l'unico prestatore di servizi dopo che Delta ha cessato di effettuare autoassistenza all'inizio del 1997, ne occupa attualmente 146 000 m² per le proprie necessità di assistenza ([1]): tale stima tiene conto del fatto che l'aeroporto presta attualmente tutti i servizi di assistenza in pista e comprende pertanto i servizi prestati al vettore aereo Delta, nonché quelli effettuati per le compagnie aeree che hanno sostituito Delta nel terminal 2 quando tale vettore ha ridotto sensibilmente i propri voli nel 1997.

Secondo NACO, l'apertura del mercato ad un secondo prestatore eleverebbe la necessità totale di spazio a 178 000 m², vale a dire 32 000 m² in più dello spazio attualmente occupato; visto lo spazio attualmente disponibile (148 000 m²), vi sarebbe una carenza di 30 000 m²

Mentre i dati di NACO riguardano l'ingresso nel mercato di un secondo prestatore, quelli di Fraunhofer si basano sull'apertura del mercato a due prestatori supplementari nel terminal 2. Secondo tale istituto, lo spazio totale necessario dovrebbe aumentare da circa 150 000 m² in condizioni di monopolio a 167 000 m². Nel terminal 2, la necessità di zone di parcheggio dovrebbe aumentare da 14 000 m² a 29 000 m² circa, mentre lo spazio disponibile è soltanto di 18 000 m². L'apertura del mercato avrebbe ripercussioni anche sul terminal l: a causa di problemi strutturali di spazio riscontrati presso tale terminal, non sarebbe più possibile la compensazione di spazi con il terminal 2 fino ad oggi effettuata, in quanto tali spazi sarebbero assegnati a nuovi prestatori.

1.2. **I lavori nell'aeroporto**

La decisione delle autorità tedesche si basa anche sul fatto che i lavori in corso nell'aeroporto aggraveranno i problemi di spazio già esistenti.

Il piano di sviluppo interno dell'aeroporto prevede numerosi lavori nell'aeroporto, in particolare:

a) nel terminal 1, la sistemazione di tale terminal in base all'accordo di Schengen;

b) nell'area di stazionamento, l'ampliamento del molo A (alfa) con la sistemazione della parte ovest di tale molo.

Secondo FAG, tale ristrutturazione è giustificata dalla necessità di far fronte all'incremento del traffico.

Secondo l'aeroporto, tali lavori determineranno conseguenze a due livelli:

a) in primo luogo, l'estensione delle nuove costruzioni determinerà una perdita di zone di parcheggio pari a circa 20 000 m²;

b) d'altro canto, per tutta la durata dei lavori, lo spazio necessario per il deposito dei vari materiali da costruzione e le modifiche dovute ai lavori, in particolare la circolazione intorno ad essi, avranno temporaneamente ripercussioni negative non soltanto in termini di spazio disponibile, ma anche di circolazione nelle vicinanze di un terminal dove già esistono notevoli difficoltà.

2. ***Le implicazioni dell'apertura del mercato***

Secondo le autorità tedesche, lo spazio disponibile non può essere ampliato né all'interno né all'esterno dell'estensione dell'aeroporto. L'attuale mancanza di spazi obbliga pertanto FAG a gestire in maniera ottimale tutti gli spazi disponibili. L'apertura del mercato avrebbe ripercussioni sulla gestione della capacità, sull'organizzazione dell'assistenza bagagli e sulla qualità dei servizi prestati all'aeroporto di Francoforte.

2.1. **L'impossibilità di un ampliamento dell'aeroporto**

FAG non può utilizzare per motivi ambientali le superfici boscose che si trovano all'interno dell'aeroporto (229 ha), né quelle a sud ancora occupate dalla base statunitense, pari a una superficie di circa 170 ha, con accesso alla pista.

Inoltre, secondo le autorità tedesche la mancanza di spazi di riserva non può essere compensata da un ampliamento dell'estensione geografica dell'aeroporto, poiché essa è limitata a nord e ad est dalla rete stradale (autostrade A3 e

([1]) Si perviene a tali dati combinando le apparecchiature considerate necessarie in ciascun caso ipotetico (monopolio o apertura del mercato) e lo spazio occupato da ciascuna apparecchiatura, aumentato di un coefficiente correttivo per tener conto dello spazio necessario intorno a ciascuna apparecchiatura e per poter manovrare la stessa (rispettivamente di 1,30 e 1,34, per un totale di 1,75).

A5) e ad ovest e a sud dalla foresta, che serve da zona di protezione contro le emissioni sonore. Negli ultimi 35 anni la superficie disponibile dell'aeroporto è aumentata soltanto di un coefficiente di 2,4, mentre nello stesso periodo il numero di passeggeri è aumentato di un coefficiente di 130. In futuro, non è previsto, a breve o a lungo termine, alcun piano di sviluppo che vada oltre l'estensione attuale. Il piano di sviluppo regionale indica chiaramente che l'aumento della capacità può aver luogo soltanto all'interno dei limiti geografici attuali dell'aeroporto.

2.2. **La gestione ottimale degli spazi**

Secondo FAG, la mancanza di spazi, combinata con la configurazione degli impianti aeroportuali, fa sì che i due terzi delle posizioni di imbarco non siano accessibili mediante passerelle, determinando in tal modo un aumento del traffico necessario tra le posizioni e i terminal e di conseguenza delle necessità di spazi per il traffico e il parcheggio del materiale rotabile.

Inoltre, le posizioni di imbarco in pista non possono essere gestite in maniera completamente indipendente le une dalle altre. La mancanza di spazi rende infatti impossibile gestire due aerei di grandi dimensioni uno vicino all'altro; tale situazione determinerebbe infatti un aumento del materiale necessario in tale zona e un aumento del traffico nell'area di stazionamento.

Infine, secondo le autorità tedesche il numero di posizioni in pista non è sufficiente per accogliere il traffico in maniera soddisfacente. Il numero limitato delle posizioni obbliga l'aeroporto non soltanto ad utilizzare ininterrottamente tutte le posizioni, ma anche a considerare tutti gli spazi disponibili come posizioni. L'aeroporto lavora quindi a piena capacità dalle 6 alle 22, senza poter disporre di una riserva di capacità.

2.3. **La gestione della capacità**

Le autorità tedesche ritengono che FAG non possa attualmente soddisfare la domanda di capacità e prevedono di aumentare la capacità da 74 movimenti all'ora nel 1997 a 80 movimenti orari nel 2000. Tale iniziativa richiede posizioni supplementari.

A causa dell'elevato numero di posizioni di imbarco in pista, FAG prevede un incremento del volume di traffico dei veicoli di servizio come conseguenza dell'aumento del numero di movimenti. L'aumento del traffico dei veicoli nell'area di stazionamento è stimato tra l'11 % e il 24 %, con una densità di 250 movimenti all'ora. Inoltre, l'apertura del mercato dell'assistenza obbligherebbe l'aeroporto a chiudere tre zone (7 posizioni) nella parte nord dell'area di stazionamento. Le conseguenze dell'apertura del mercato sarebbero pertanto in contrasto con le iniziative volte ad aumentare la capacità che l'aeroporto cerca di realizzare. FAG ritiene infine che l'ingresso nel mercato di altri prestatori inciderà sul buon funzionamento del sistema logistico elettronico dell'aeroporto ed avrà effetti negativi sulla capacità.

In proposito, FAG ricorda che l'aumento della capacità è una scelta commerciale di importanza primaria che deve consentire all'aeroporto di mantenere una posizione di preminenza tra i principali aeroporti europei ed attribuisce ad esso la massima priorità. Secondo NACO, l'ingresso nel mercato di un solo operatore supplementare determinerebbe una necessità supplementare di spazio di quasi 32 000 m^2 che dovrebbe essere compensata mediante la chiusura di posizioni, determinando una perdita di 18 000 movimenti all'anno.

2.4. **L'assistenza bagagli**

La documentazione presentata a sostegno della decisione delle autorità tedesche mette in evidenza la qualità e l'efficacia del sistema di smistamento dei bagagli dell'aeroporto, in particolare dei bagagli in transito, e afferma che tale livello non può essere mantenuto con l'ingresso di un secondo operatore.

Va infatti ricordato che, oltre al controllo di sicurezza per i passeggeri e al controllo periodico dei bagagli, le compagnie aeree americane richiedono un controllo della totalità dei bagagli che sono destinati ad esse. Tale esigenza richiede operazioni che sono effettuate sotto il controllo del vettore e necessitano di tempo e spazio. La mancanza di spazio nelle sale di distribuzione dei bagagli non consente l'ingresso di un secondo operatore.

2.5. **La qualità dei servizi**

A causa della configurazione degli impianti aeroportuali, i quali consentono in particolare che soltanto un terzo dei voli vengano imbarcati mediante passerelle, le distanze da percorrere nell'area di stazionamento sono notevoli. Secondo gli studi presentati a sostegno della decisione di deroga, la carenza di spazi per il deposito del materiale di assistenza obbliga l'aeroporto a parcheggiare il suddetto materiale su alcune posizioni di imbarco. Secondo gli studi sopra indicati, tali problemi possono essere superati soltanto attraverso una totale interdipendenza tra i vari soggetti interessati e l'apertura ad altri prestatori avrà ripercussioni negative sulla qualità dei servizi prestati, in particolare sul tempo minimo per le coincidenze («Minimum Connecting Time» — MCT) di 45 minuti che costituisce un punto importante della politica commerciale dell'aeroporto di Francoforte.

3. ***Le reazioni delle parti interessate***

A norma dell'articolo 9, paragrafo 3, della direttiva, le parti interessate sono state invitate a presentare osservazioni. Numerose compagnie aeree hanno riconosciuto la qualità dei servizi prestati a Francoforte, ma hanno posto l'accento sui prezzi elevati richiesti dall'aeroporto, che si trova in posizione di monopolio. Le compagnie aeree in questione ritengono che i dati presentati dall'aeroporto di Francoforte relativamente alla necessità di spazio siano notevolmente esagerati e citano esempi di società che prestano servizi a terzi per numerosi voli utilizzando la metà dello spazio che secondo l'aeroporto di Francoforte sarebbe necessario in caso di ingresso di un secondo

prestatore di servizi. Le parti interessate ricordano inoltre che Delta, quando effettuava autoassistenza, disponeva soltanto di 8 000 m^2 e possedeva materiali che le consentivano di gestire fino al 10 % del traffico dell'aeroporto. Secondo le compagnie aeree, lo spazio necessario all'apertura del mercato è quindi inferiore a quanto affermato dall'aeroporto e può essere agevolmente reperito. Le compagnie aeree ricordano inoltre che una parte del materiale può essere parcheggiato durante la notte nelle posizioni non occupate, come avviene senza particolari problemi in numerosi aeroporti. Esse denunciano infine che, da anni, tutti gli spazi disponibili vengono sistematicamente assegnati per fini diversi dall'assistenza.

III. VALUTAZIONE DELLA DEROGA IN BASE ALLE DISPOSIZIONI DELLA DIRETTIVA

1. *Le norme vigenti in materia di assistenza*

1.1. **Le possibilità di limitare l'accesso al mercato**

La direttiva prevede un'apertura differenziata del mercato in funzione del modo in cui i servizi di assistenza vengono prestati (autoassistenza o prestazione a terzi) e dell'importanza del traffico dell'aeroporto. Tenuto conto del suo volume di traffico, l'aeroporto di Francoforte, a norma dell'articolo 1 della direttiva, deve permettere l'esercizio dell'autoassistenza a decorrere dal 1° gennaio 1998 e aprire il mercato dell'assistenza a terzi dal 1° gennaio 1999.

Le norme generali per l'accesso al mercato delle categorie di servizi di assistenza contemplate nella deroga notificata sono stabilite agli articoli 6, paragrafo 2, e 7, paragrafo 2, della direttiva. Tali norme, che sono state incorporate nelle disposizioni del paragrafo 3, punto 2, della normativa tedesca, prevedono che lo Stato membro può limitare l'accesso al mercato fino ad un minimo di due prestatori e due utenti che desiderano effettuare autoassistenza, che devono essere scelti in base a criteri obiettivi, trasparenti e non discriminatori.

Inoltre, l'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva prevede che un utente di un aeroporto debba poter beneficiare di una scelta effettiva tra almeno due prestatori, indipendentemente dalle parti dell'aeroporto assegnategli.

Tuttavia, laddove per vincoli specifici di spazio o di capacità disponibile, specialmente in funzione della congestione e del coefficiente di utilizzazione delle superfici, risulti impossibile un'apertura del mercato dell'assistenza a terzi e/o l'effettuazione dell'autoassistenza ai livelli previsti dalla direttiva, lo Stato membro di cui trattasi può, a norma dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera b), riservare ad un solo prestatore il diritto di prestare tali servizi di assistenza e/o, a norma dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera d), vietare o limitare ad un solo utente l'effettuazione dell'autoassistenza. L'articolo 9, paragrafo 2, precisa tuttavia che tale deroga deve:

a) specificare la categoria o le categorie di servizi cui si applica la deroga e i problemi specifici di spazio o di capacità disponibili che la giustificano;

b) essere accompagnata da un piano di misure adeguate mirante a superare tali difficoltà.

Inoltre, sempre a norma dell'articolo 9, paragrafo 2, la deroga non deve:

a) pregiudicare indebitamente gli scopi della direttiva;

b) dar luogo a distorsioni della concorrenza;

c) essere più ampia del necessario.

Il principale scopo della direttiva è liberalizzare i servizi di assistenza a terzi. Le limitazioni imposte a terzi determinano restrizioni alla libera prestazione di servizi da parte di tali soggetti. Per analogia con le misure statali che limitano la libera prestazione di servizi, secondo le sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee 25 luglio 1991, causa C-288/89 (Mediawet) [1] e causa C-76/90 (Säger/Dennemeyer) [2], le misure suscettibili di escludere o di vietare le attività dei prestatori di servizi, anche se si applicano indistintamente ai prestatori nazionali e a quelli di altri Stati membri, devono essere giustificate da esigenze imperative di interesse pubblico che non abbiano carattere economico e devono inoltre essere proporzionali agli obiettivi perseguiti.

1.2. **Procedura**

A norma dell'articolo 9, paragrafo 6, la durata delle deroghe concesse in forza del paragrafo 1, lettera d), del medesimo, relative all'autoassistenza non può eccedere i tre anni e tali deroghe possono essere prorogate, mentre la durata di quelle concesse a norma dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera b), relative alla prestazione di servizi a terzi non può eccedere due anni e tali deroghe possono essere eventualmente prorogate soltanto per un secondo periodo di due anni.

Conformemente alle disposizioni dell'articolo 9, paragrafo 3, della direttiva, le autorità tedesche si sono impegnate a subordinare l'entrata in vigore della decisione di deroga alla decisione di autorizzazione della Commissione.

In applicazione della procedura di cui all'articolo 9, paragrafi 3, 4 e 5, la Commissione deve procedere all'esame della deroga concessa dallo Stato membro e può approvare tale decisione, opporvisi o ancora esigere che lo Stato membro stesso modifichi la portata della deroga o la limiti alle sole parti dell'aeroporto in cui i vincoli addotti sono accertati.

La valutazione della Commissione deve pertanto vertere sui tre punti seguenti:

a) la sussistenza e la rilevanza dei problemi di spazio e di capacità che giustificano la deroga e l'impossibilità dell'apertura del mercato al livello previsto dalla direttiva;

[1] Racc. 1991, pag. I-4007.
[2] Racc. 1991, pag. I-4221.

b) il piano di misure adeguate, che deve essere credibile e la cui esecuzione non deve essere sottoposta a condizioni, e che deve indicare sia le misure che l'aeroporto deve impegnarsi ad adottare che il calendario di esecuzione di tali misure. Qualora si tratti di una deroga che consente un monopolio assoluto per alcune categorie di servizi e che non lascia ai vari utenti dell'aeroporto alcuna scelta o possibilità di effettuare autoassistenza (tranne i suddetti utenti «tradizionali»), la Commissione deve esaminare in maniera molto approfondita il piano di misure adeguate presentato;

c) la conformità ai principi indicati nell'articolo 9, paragrafo 2, della direttiva, relativi al divieto di distorsioni della concorrenza e di misure non proporzionate.

La concessione di una deroga non ha quindi l'obiettivo di concedere, in linea generale, all'aeroporto un tempo di adeguamento supplementare a quello già concesso dall'articolo 1 della direttiva, ma deve consentire all'aeroporto di superare i vincoli specifici che può incontrare al momento dell'apertura del mercato. Ogni deroga deve pertanto essere esaminata in funzione dei vincoli specifici addotti per giustificare l'impossibilità dell'apertura del mercato entro i termini previsti. Inoltre, conformemente alle sentenze della Corte di giustizia 20 aprile 1978, cause riunite 80-81/77 (Commissionnaires réunis/Receveur des Douanes) [1] e 25 giugno 1992, causa C-116/91 (British Gas) [2], qualsiasi eccezione deve essere interpretata restrittivamente e la portata di una deroga deve essere determinata tenendo conto delle finalità della misura in questione.

È in funzione delle varie considerazioni sopra esposte che deve essere esaminata la presente deroga.

A norma dell'articolo 9, paragrafo 4, della direttiva, la Commissione ha effettuato un esame approfondito dei vincoli addotti in materia di spazio e di capacità, dell'adeguamento della decisione adottata rispetto a tali vincoli e delle misure proposte per superarli. In particolare, la Commissione si è basata sugli studi presentati dalle autorità tedesche, sulle visite effettuate dai propri rappresentanti all'aeroporto di Francoforte e sullo studio da essa commissionato nell'ambito della denunzia a norma dell'articolo 86 del trattato già citata, studio che aveva l'obiettivo di valutare i problemi di spazio e di capacità che l'apertura del mercato dell'assistenza a terra poteva implicare nell'aeroporto. Le conclusioni di tale studio, realizzato dall'Università Cranfield «College of Aeronautics — Air Transport Group» ed intitolato «L'assistenza a terra nell'aeroporto di Francoforte», sono state presentate alla Commissione nel giugno 1997. La Commissione ha infine tenuto conto delle osservazioni presentate dall'aeroporto di Francoforte sullo studio Cranfield, che sono state ad essa comunicate dalle autorità tedesche il 30 ottobre 1997, ed ha sentito il parere delle autorità dello Stato membro il 4 dicembre 1997 e dell'aeroporto di Francoforte il 29 dicembre 1997 in merito a tale valutazione.

[1] Racc. 1978, pag. 927.
[2] Racc. 1992, pag. I-4071, punto 12 della motivazione.

2. ***Vincoli di spazio e di capacità***

La notificazione delle autorità tedesche sottolinea in primo luogo che attualmente non vi è spazio sufficiente nell'aeroporto per accogliere le apparecchiature di assistenza supplementari determinate dall'ingresso nel mercato di un secondo prestatore o utente che effettua autoassistenza.

Introduzione

Prima di procedere ad una valutazione dei vincoli di spazio e di capacità nell'aeroporto, è necessario ricordare alcuni principi generalmente riconosciuti.

In primo luogo, dai vari studi presentati a sostegno della decisione (VACO, Fraunhofer) o commissionati su richiesta della Commissione (Cranfield), emerge che il livello attuale delle apparecchiature esistenti nell'aeroporto non sembra eccessivo e che FAG cerca di ottimizzare l'utilizzazione di tali apparecchiature mediante una pianificazione delle necessità.

D'altro canto, è ammissibile che, in linea generale, le necessità di un utente che effettua autoassistenza possano essere comparate a quelle di un prestatore di servizi a terzi, anche se possono sussistere differenze in funzione delle situazioni presso ciascun aeroporto, in particolare in funzione della flotta del vettore principale dell'aeroporto. In questa fase si può pertanto parlare in maniera generale di prestatore di servizi, senza effettuare la distinzione tra il prestatore di servizi a terzi e l'utente che effettua autoassistenza (in alcuni casi può anche trattarsi della stessa società).

Infine, è generalmente riconosciuto che l'ingresso di uno o più prestatori di servizi nel mercato richiede spazi supplementari: la necessità di apparecchiature è infatti connessa al volume di traffico nelle ore di punta dell'aeroporto. In una situazione di monopolio, il punto di riferimento è pertanto l'ora di punta dell'aeroporto. In una situazione di concorrenza, il riferimento di cui si deve tener conto è l'ora di punta di ciascuno dei prestatori, che non sempre corrisponde all'ora di punta dell'aeroporto in generale. Di conseguenza, la necessità globale di apparecchiature nell'aeroporto sarà determinata in funzione della somma totale delle necessità di ciascun prestatore nelle ore di punta. Una situazione di concorrenza determina pertanto necessità globali superiori per quanto riguarda i materiali e quindi necessità superiori in termini di spazi per il parcheggio dei suddetti materiali.

Bisogna tuttavia tener conto anche del fatto che l'apertura alla concorrenza determinerà una riduzione della quota di mercato dell'operatore che si trovava in posizione di monopolio, quindi una riduzione delle sue necessità di materiali, e di conseguenza anche di spazi. È necessario tener conto di tali ripercussioni anche se la riduzione delle necessità non è proporzionale a quella della quota di mercato ed è pertanto difficile valutare l'impatto dell'apertura alla concorrenza sulle quote di mercato dei rispettivi prestatori, in quanto tale impatto dipende non soltanto dalla quota di mercato di ciascun prestatore, ma anche dalla distribuzione dei clienti di ciascun prestatore.

2.1. **Lo spazio disponibile a Francoforte**

Gli studi commissionati da FAG evidenziano uno spazio disponibile globale di 148 000 m², di cui 146 000 m² sono attualmente occupati da FAG stessa. Tali dati si riferiscono alla situazione attuale all'aeroporto di Francoforte, vale a dire una situazione in cui FAG presta assistenza a tutti i voli, compreso il numero ridotto di voli che Delta ha continuato a gestire nell'aeroporto nel 1997. Nella situazione attuale, l'aeroporto di Francoforte non registra quindi problemi rilevanti di spazio. Secondo FAG, l'ingresso nel mercato di un nuovo prestatore determinerebbe una carenza di spazio di 32 000 m².

Gli studi NACO ricordano che, sulla base della situazione precedente al 1997, vale a dire quando Delta da una parte effettuava autoassistenza e dall'altra gestiva più voli, la carenza di spazio era di 13 725 m². Tenuto conto dell'aumento prevedibile e pianificato del traffico nell'aeroporto, tale carenza di spazio dovrebbe arrivare a 16 300 m² nel 2000. FAG stima inoltre che, nella medesima ipotesi, l'ingresso nel mercato di un secondo prestatore avrebbe aumentato la carenza di spazio a 32 200 m² nel 1997 e ad oltre 35 000 m² nel 2000.

I suddetti studi sollecitano diverse osservazioni della Commissione:

a) *Per quanto riguarda la stima effettuata*

Se gli studi NACO, sulla base della valutazione dei piani, stimano lo spazio disponibile in 148 000 m², dai dati forniti da FAG alla Commissione il 16 maggio 1997 emerge invece una stima in situ di soltanto 138 235 m² disponibili nel 1997. Infatti, secondo FAG lo spazio disponibile per il parcheggio di apparecchiature di assistenza è stato ridotto a partire dal 1994, al fine di creare nuove posizioni per far fronte alla domanda di capacità, da una parte, e di costruire il nuovo centro dei vigili del fuoco, dall'altra.

b) *Per quanto riguarda il ritiro di Delta*

Le cifre indicate da NACO evidenziano una carenza di spazio di 32 000 m² qualora il mercato venga aperto alla concorrenza. La notificazione inviata alla Commissione indica persino una carenza di spazio di 35 000 m². Ora, nell'ipotesi presa in considerazione tali dati fanno riferimento ad una situazione che prevede l'ingresso di un nuovo prestatore in aggiunta all'autoassistenza effettuata da Delta. Si tratta quindi di un'ipotesi basata non sull'ingresso di un secondo prestatore (due operatori in tutto), ma sulla presenza di due prestatori, o di un prestatore e di un utente che effettua autoassistenza, in aggiunta a FAG (tre operatori). La situazione descritta non corrisponde pertanto più alla realtà dopo il ritiro di Delta dalle operazioni di autoassistenza.

Quest'anno, il ritiro di Delta ha invece liberato spazio sotto entrambi i profili, vale a dire cessazione dell'effettuazione dell'autoassistenza e diminuzione del numero dei voli. Quando effettuava autoassistenza, Delta gestiva infatti soltanto 17 voli al giorno, ai quali prestava assistenza per la maggior parte con apparecchiature proprie, che erano di rilevanza tale da poter gestire fino a 13 voli nel medesimo periodo della giornata. Lo spazio liberato è quindi notevole ed è stato valutato in 8 000 m².

La documentazione che accompagna la decisione delle autorità tedesche ricorda che almeno una parte del suddetto spazio è stata utilizzata da FAG stessa per gestire al momento i voli residui di Delta e quelli di alcune altre compagnie aeree. Il ritiro di Delta ha quindi permesso a FAG di migliorare le proprie condizioni di gestione delle operazioni di assistenza, in quanto l'aeroporto dispone di maggiori spazi per utilizzazione propria. Come dimostrato dall'autoassistenza effettuata da Delta fino agli inizi del 1997, la presenza di un secondo prestatore o utente che effettua assistenza non sembra tuttavia impossibile.

c) *Per quanto riguarda l'ingresso nel mercato di un prestatore supplementare*

Gli studi NACO cercano di dimostrare l'impossibilità di ammettere un nuovo prestatore o utente che effettua autoassistenza. Essi concludono inoltre che l'aeroporto deve garantire il coordinamento globale di tutte le attività di assistenza. Va tuttavia rilevato che per motivi storici il servizio corriere espresso «Federal Express» effettuava, e può continuare ad effettuare in applicazione della decisione di deroga, autoassistenza per alcune categorie di servizi contemplate dalla deroga. Analogamente, SAS ha effettuato autoassistenza fino al 1995. È vero che le operazioni di queste compagnie erano, o sono ancora nel caso di Federal Express, molto limitate e confinate in alcune parti dell'aeroporto specialmente riservate alle merci o alla posta, separate dai «terminal» passeggeri. Tali attività possono essere considerate marginali ai fini dell'applicazione della direttiva. Questo non era però il caso di Delta, che operava nel terminal 2 e che mostra che, a livello globale di tutto l'aeroporto, l'ingresso di almeno un altro operatore oltre a SAS non impediva il funzionamento delle strutture aeroportuali.

d) *Per quanto riguarda i calcoli*

Secondo il rapporto Cranfield, lo spazio disponibile può essere stimato in 164 000 m². Tale stima è effettuata partendo dallo spazio dichiarato da FAG attualmente disponibile di 138 000 m² e tenendo conto dello spazio che dovrebbe diventare disponibile a causa dell'ampliamento di alcune zone merci (51 000 m²) ma anche, in contropartita, dello spazio che sarà effettivamente occupato dai nuovi edifici (25 000 m²).

2.2. **La necessità di spazi**

Le necessità indicate negli studi NACO a sostegno della decisione sollecitano osservazioni non solo in merito ai dati presentati, ma anche all'utilizzazione degli spazi disponibili.

a) *Le valutazioni*

Lo studio NACO del 27 ottobre 1995 sottolinea, nell'ambito dell'ingresso nel mercato di un secondo prestatore, una necessità supplementare di spazio di 20 000 m^2 in un'ipotesi di tre operatori, in quanto essa si riferisce alla situazione di base in cui, oltre a FAG, anche Delta effettuava operazioni di autoassistenza. Nella situazione attuale, in cui Delta ha cessato di effettuare autoassistenza e in cui FAG riconosce di occupare per utilizzazione propria 146 000 m^2, NACO stima la necessità supplementare di spazio in 32 000 m^2 (per una necessità globale di 178 000 m^2) rispetto ai 20 000 m^2 di quando Delta effettuava autoassistenza. Inoltre, gli studi NACO sottolineano che, qualora Delta avesse continuato ad effettuare autoassistenza, vale a dire in una situazione che prevede l'ingresso di un secondo operatore (o utente che effettua autoassistenza) nell'aeroporto, la necessità globale di spazio sarebbe stata pari soltanto a 155 000 m^2.

Tuttavia, la necessità supplementare netta di spazio imputabile a Delta (13 778 m^2) non dovrebbe essere contabilizzata con la necessità supplementare netta di spazio imputabile al prestatore supplementare, in quanto essa non è dovuta alla presenza del prestatore indipendente ma a quella di Delta e in quanto Delta ha in ogni caso cessato di effettuare autoassistenza e la necessità di spazio imputabile all'assistenza dei voli Delta è già compresa nei 146 000 m^2 occupati da FAG. La necessità netta di spazi supplementari di un prestatore indipendente rispetto alla situazione di monopolio dovrebbe quindi ammontare a circa 18 500 m^2 (32 000 — 13 725). Nella situazione attuale (in cui FAG è l'unico operatore, poiché Delta ha cessato di effettuare autoassistenza a terra), ci si dovrebbe pertanto aspettare che la necessità globale di spazi sia inferiore a 165 000 m^2 (146 000 + 18 500) e non ammonti ai 178 000 m^2 indicati da NACO.

Inoltre, nell'ipotesi considerata da NACO non soltanto Delta gestiva un numero di voli maggiore rispetto al 1997, ma utilizzava anche apparecchiature in grado di gestire più voli di quanti ne gestiva all'epoca. In effetti, Delta poteva parcheggiare su una superficie di 8 000 m^2 un quantitativo di materiale che le avrebbe permesso di effettuare la maggior parte delle operazioni di assistenza relative ad una percentuale tra l'8 % e il 10 % dei voli dell'aeroporto.

Tale riflessione mostra che lo spazio necessario per servire il suddetto segmento del mercato è molto meno rilevante di quanto stimato dagli studi NACO. Essa è ancora più vera se si tiene conto del fatto che Delta deteneva una quota del mercato comparabile a quella considerata nello studio NACO e, non operando il pomeriggio, doveva disporre dello spazio per parcheggiare tutto il suo materiale. Tale situazione non dovrebbe verificarsi per un prestatore che effettua assistenza a diversi clienti e che può quindi distribuire le proprie prestazioni in maniera più regolare nell'arco della giornata.

D'altro canto, la stima presentata da NACO si basa sulla domanda di spazio calcolata in funzione della necessità alle ore di punta di ciascun prestatore secondo il metodo sopra descritto, ma essa somma le necessità di spazio di ciascun prestatore per il parcheggio di tutto il suo materiale, senza tener conto del fatto che una notevole parte di esso è quasi costantemente in servizio e non viene parcheggiato per una buona parte della giornata, soprattutto in un aeroporto dal traffico elevato come Francoforte. Tale materiale viene parcheggiato di notte, quando non vi sono voli ai quali prestare assistenza, e in tal caso tale materiale può essere parcheggiato nelle posizioni libere, come avviene attualmente.

In effetti, la necessità di spazio nell'ambito di un'apertura del mercato dipende per la maggior parte dalla distribuzione della clientela tra i prestatori e dalla ripartizione delle operazioni nel corso della giornata.

Sulla base delle diverse valutazioni presentate da NACO e da Cranfield e tenuto conto delle diverse ipotesi di distribuzione della clientela e dei periodi della giornata in cui le operazioni di assistenza possono essere ripartite, sembra tuttavia che si possa stimare:

i) che la necessità di spazio è compresa in una forchetta tra 104 000 m^2 e 165 000 m^2;

ii) che lo spazio disponibile è valutato tra 148 000 m^2 e 164 000 m^2.

Anche nell'ipotesi più pessimista considerata da NACO (necessità di 165 000 m^2 rispetto ad uno spazio disponibile di 148 000 m^2), lo spazio disponibile consentirebbe il parcheggio del 90 % delle apparecchiature necessarie. Ora, in un aeroporto in cui il numero delle ore di punta è molto limitato, come dichiarato da FAG, almeno un 10 % del materiale non rimane parcheggiato, ma continua ad essere in circolazione. Al di fuori delle ore di punta, tale materiale può essere parcheggiato su posizioni libere.

b) *L'utilizzazione degli spazi disponibili*

Come precedentemente indicato, l'articolo 9 deve essere interpretato in maniera restrittiva e tenendo conto della finalità della misura in questione. L'obiettivo della direttiva 96/67/CE è, come indicato dal titolo, l'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra e il principio del libero accesso viene chiaramente enunciato agli articoli 6 e 7, anche se è vero che vengono concesse agli Stati membri alcune facoltà di limitare l'accesso ad un minimo di due prestatori per quanto riguarda determinate categorie di servizi.

La Commissione ritiene che il rispetto dell'obiettivo della direttiva implica che soltanto i vincoli indicati all'articolo 9, che costituiscono di per sé ostacoli all'applicazione della direttiva, possono costituire il fondamento di una deroga. Quest'ultima non può comprendere i vincoli istituiti dall'aeroporto stesso, come è avvenuto per l'assegnazione degli spazi liberati da Delta anche successivamente all'entrata in vigore della direttiva. L'impossibilità dell'apertura di mercato deve derivare da un fatto indipendente dalla volontà della parte che la invoca.

Da diversi anni nuovi spazi vengono liberati nell'aeroporto. Tuttavia, i piani di sviluppo dell'aeroporto mostrano che gli spazi divenuti disponibili sono sempre stati destinati, e continuano ancora oggi ad esserlo, ad un'utilizzazione diversa dall'assistenza, in particolare per attività commerciali non assolutamente indispensabili alla gestione del traffico aereo.

Non è la mancanza di spazio in sé che rende impossibile l'ingresso di nuovi operatori all'aeroporto di Francoforte, ma il modo in cui FAG ha deciso di utilizzare le superfici disponibili, o le superfici che saranno rese disponibili, potrebbe creare problemi al momento dell'ingresso di un operatore supplementare nel mercato.

Infine, fino al 1997 Delta ha effettuato autoassistenza senza impedire uno svolgimento corretto delle operazioni di assistenza all'aeroporto di Francoforte. La mancanza di spazi asserita da FAG in una situazione in cui un altro vettore oltre a FAG effettuava autoassistenza, non ha avuto effetti negativi sul buon funzionamento dell'aeroporto, sulla qualità dei servizi prestati e, in linea generale, sulla reputazione dell'aeroporto. Le autorità tedesche non dimostrano l'impossibilità di ammettere nuovi operatori, considerando l'aeroporto nel suo insieme.

Le autorità tedesche non dimostrano quindi l'impossibilità di ammettere nuovi prestatori di servizi nell'aeroporto a causa dello spazio disponibile.

2.3. **I problemi connessi alla configurazione delle infrastrutture**

A norma dell'articolo 9, paragrafo 5, della direttiva, la Commissione può esigere che lo Stato membro modifichi la portata della deroga o la limiti alle sole parti dell'aeroporto in cui i vincoli addotti sono accertati. Se la necessità di spazio non giustifica il mantenimento di un monopolio nell'aeroporto a livello globale, è opportuno esaminare anche se la configurazione delle infrastrutture consente un'apertura del mercato in tutte le parti dell'aeroporto, e quale livello di apertura si può prevedere. Sembra pertanto necessario effettuare un'analisi più dettagliata degli impianti aeroportuali e operare una distinzione tra i due «terminal».

Nel terminal 2 è possibile gestire 13 posizioni accessibili mediante passerelle di imbarco, 18 posizioni di imbarco in pista di fronte al terminal 1 e 11 posizioni per linee regionali. Il terminal 2 è occupato da un elevato numero di vettori aerei diversi, che in generale non occupano posizioni al terminal 1. La forma lineare di tale terminale consente ad esso di evitare i problemi di circolazione delle apparecchiature di assistenza. Secondo lo studio Cranfield, le sale riservate allo smistamento dei bagagli consentono l'ingresso di nuovi operatori e uno spazio considerevole è già stato liberato quando Delta ha cessato di effettuare autoassistenza, anche se da allora una parte di esso è stata utilizzata per il materiale di FAG. Il terminal 2 non presenta problemi di spazio o di circolazione che ostino all'ingresso di altri operatori, come è del resto dimostrato dalle attività di autoassistenza effettuate da Delta per diversi anni in tale terminal. Pertanto l'impossibilità di apertura del mercato non sembra affatto dimostrata e non si giustifica il mantenimento di un monopolio in questa parte dell'aeroporto. Secondo lo studio Cranfield, lo spazio disponibile in questo terminal non consente tuttavia la presenza contemporanea di un numero di operatori superiore a tre, che si tratti di prestatori a terzi o di utenti che effettuano autoassistenza.

Nel terminal 1, invece, l'aumento degli operatori renderebbe molto difficile la circolazione dei veicoli di assistenza. La configurazione del terminal 1 pone già problemi di spostamento degli aeromobili, principalmente nei due «vicoli ciechi» tra i moli A e B e tra i moli B e C. La presenza di più prestatori e/o utenti che effettuano autoassistenza sarebbe problematica. Un aumento dei prestatori potrebbe aver luogo nella parte est del terminal, in cui operano più utenti. La parte ovest, invece, è stata assegnata, in maniera pressoché esclusiva, a Lufthansa e alla sua consociata Condor. Secondo i piani di volo trasmessi da FAG (studio Fraunhofen del 1997, ultimo allegato), il 94% dei movimenti in tale zona erano attribuibili a Lufthansa e a Condor, mentre le altre compagnie aeree rappresentavano soltanto 124 movimenti settimanali (vale a dire circa un movimento ogni tre giorni in ciascuna delle posizioni situate in tale zona). Peraltro, i voli di Lufthansa e di Condor sono molto limitati al di fuori di tale zona, ad eccezione della posizione B2 che è quasi totalmente assegnata ad esse. Tale situazione implica che, in ogni caso, ci sarebbe essenzialmente un solo prestatore attivo nella suddetta zona (che si tratti di FAG, di un prestatore indipendente o di Lufthansa che effettua autoassistenza). Non vi sono ostacoli tecnici a che Lufthansa riceva i servizi di un altro prestatore rispetto a quello che opera nella parte est del terminal 1.

Il 7 gennaio 1998 FAG ha indicato una modifica di tali dati, affermando che nell'agosto 1997 una media del 12,2 % del traffico nella parte ovest del terminal proveniva da voli gestiti da altri 18 vettori aerei. Anche ammettendo che tali dati siano veri e rappresentativi, la Commissione non è convinta del fatto che tale aumento determinerebbe gravi problemi di congestione. Va inoltre ricordato che FAG, la quale è responsabile dell'assegnazione delle diverse posizioni agli utenti, può adottare le misure necessarie per limitare tale problema. In proposito, è opportuno ricordare i principi enunciati in precedenza, in base ai quali soltanto i vincoli di cui all'articolo 9 possono costituire il fondamento di una deroga. L'impossibilità di un'apertura del mercato deve risultare da un fatto indipendente dalla volontà della parte che la invoca.

Tuttavia, la configurazione di un terminal non può di per sé costituire un motivo sufficiente per il mantenimento di una situazione di monopolio. Limitando, da una parte, la possibilità di uno Stato membro di concedere deroghe a norma dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera b), ad un periodo massimo di due anni prorogabile una sola volta, e prevedendo, dall'altra, che gli utenti devono poter beneficiare di una scelta effettiva indipendentemente dalla parte dell'aeroporto in cui operano, la direttiva non consente ad uno Stato membro di privare gli utenti di tale diritto sulla base di vincoli relativamente ai quali non è stata prevista alcuna modifica per tutta la durata della deroga. Ogni deroga deve essere infatti accompagnata da misure intese a superare i vincoli addotti per la sua concessione.

Nella deroga notificata, non è stata presentata alcuna modifica relativa alla configurazione del terminal 1 mirante a superare i vincoli addotti. Per questo motivo, il vincolo addotto non può di per sé giustificare una proroga della situazione di monopolio oltre la data prevista per l'apertura del mercato, indicata all'articolo 1 della direttiva per gli aeroporti della categoria di Francoforte, vale a dire il 1° gennaio 1999.

2.4. **I lavori in corso**

La deroga si basa sul fatto che sono attualmente in corso lavori di costruzione nel molo A del terminal 1 al fine di creare nuove posizioni accessibili con passerelle di imbarco e di ridurre la dipendenza dell'aeroporto dalle posizioni di imbarco in pista situate nella parte ovest dell'area di stazionamento. Inoltre, in tutto il terminal 1 si stanno effettuando i lavori necessari per adeguare tale terminal all'accordo di Schengen. In questo caso particolare, si tratta della duplicazione dei livelli del terminal 1, mentre il terminal 2 è già conforme alle suddette norme. I lavori dovrebbero essere completati alla fine del 2000. L'ampliamento dovrebbe consentire di aumentare il numero di posizioni accessibili mediante passerelle di imbarco e di ridurre la distanza dal molo di alcune posizioni di imbarco in pista, migliorando non soltanto i tempi di imbarco e di sbarco, ma anche la circolazione in tale zona.

Secondo il piano di esecuzione («Bestandplan») 1994, del 16 maggio 1994, notificato dalle autorità tedesche, durante i lavori l'aggravamento dei problemi determinati da una circolazione già difficile impedirà la presenza permanente di un operatore supplementare al terminal 1, vale a dire fino alla posizione C15 del molo C. Tale limitazione ad un solo operatore deve pertanto comprendere, per gli stessi motivi, non soltanto le operazioni effettuate nell'area di stazionamento tra i moli, ma anche le operazioni di trasporto dei passeggeri, dei bagagli, degli equipaggi, delle merci e della posta tra gli aerei che stazionano in posizioni di imbarco in pista e il terminal 1. L'impossibilità di apertura del mercato a causa dei lavori, da una parte, e il carattere eccezionale e temporaneo delle conseguenze dei lavori, dall'altra, possono costituire il fondamento di una deroga.

2.5. **Gli effetti sulla capacità**

Le autorità tedesche affermano che l'apertura del mercato dell'assistenza renderebbe necessaria la conversione di posizioni di imbarco in pista in zone di parcheggio per le apparecchiature di assistenza, e determinerebbe per questo motivo una riduzione della capacità globale dell'aeroporto.

Una simile argomentazione è direttamente connessa a quella della mancanza di spazio esposta in precedenza, in quanto è basata sull'affermazione che soltanto una conversione delle posizioni di imbarco in pista può consentire di liberare lo spazio sufficiente per l'ingresso di un secondo operatore, che si tratti di un prestatore o di un utente che effettua autoassistenza. Come abbiamo visto, fino ad oggi non è stata fornita la prova della sussistenza di tali vincoli.

Dopo aver ricordato che l'estensione dell'aeroporto è aumentata per un coefficiente di 2,4 nell'arco degli ultimi 40 anni, mentre nello stesso periodo il numero di passeggeri è aumentato per un coefficiente di 130, la decisione si basa su una domanda di capacità notevolmente superiore all'offerta attuale.

I vincoli relativi alla capacità sono giustificati dalla disposizione degli impianti, in particolare dal sistema «in lunghezza» in cui quasi i due terzi degli aerei stazionano in pista. D'altro canto, la mancanza di una distanza sufficiente tra le due piste impedisce una gestione indipendente delle stesse, obbligando l'aeroporto ad utilizzare un sistema che consente di utilizzare soltanto una pista alla volta, con le perdite di tempo e di capacità che esso comporta. Tali vincoli determinano inoltre un'utilizzazione maggiore dei veicoli di assistenza.

In base alla documentazione presentata a sostegno della decisione tedesca, vi è già una carenza di 11 posizioni accessibili con passerelle di imbarco e la carenza di capacità obbliga non soltanto ad utilizzare tutte le posizioni, ma anche ad utilizzare tutte le superfici che si libereranno per creare nuove posizioni, impedendo in tal modo l'assegnazione di spazi per il parcheggio dei veicoli di assistenza.

In base alla documentazione presentata, il piano di sviluppo dell'aeroporto relativo all'incremento del numero di movimenti potrà essere realizzato soltanto se viene sufficientemente aumentato il numero di posizioni accessibili mediante passerella di imbarco e, di conseguenza, l'ammissione di prestatori supplementari avrebbe conseguenze negative sulla capacità prevista a causa degli spazi che tale prestatore occuperebbe.

I vincoli di capacità presentati dalle autorità tedesche e le conseguenze di un'apertura del mercato non possono giustificare il mantenimento integrale del monopolio.

In primo luogo, nessun aeroporto può espandere la propria superficie proporzionalmente all'evoluzione del traffico; la capacità dell'aeroporto varia pertanto in base alle decisioni di ampliamento. Analogamente, la maggior parte dei principali aeroporti europei deve far fronte ad una domanda superiore alla capacità disponibile e il caso di Francoforte non sembra affatto eccezionale. L'attuale funzionamento dell'aeroporto, del tutto adeguato per quanto riguarda la qualità dei servizi, mostra che con 38,8 milioni di passeggeri nel 1996 (rispetto ai 300 000 del 1950) i problemi di capacità hanno potuto fino ad oggi essere superati. Di per sé, i dati presentati non dimostrano direttamente un problema insormontabile di capacità. La chiusura prevista di 7 posizioni non incide sull'attuale capacità globale dell'aeroporto. In ogni caso, tale chiusura era stata prevista per consentire la costruzione di nuove infrastrutture. L'aumento di posizioni dovuto ai lavori sarà superiore alla perdita di 7 posizioni addotta, e il numero totale delle posizioni, pari a 156 tenuto conto di quelle aggiunte dall'ampliamento del molo A e dal collegamento tra i due terminal (molo C), mostra che, rispetto ad altri aeroporti, sarà possibile far fronte alla domanda stimata di 80 movimenti all'ora nel 2000, come prevede l'aeroporto. Il numero di posizioni non costituisce pertanto il fattore decisivo in materia di capacità presso l'aeroporto di Francoforte.

L'argomentazione delle autorità tedesche si basa sulle conseguenze dell'ingresso di un secondo prestatore sull'aumento previsto della capacità risultante dal piano di sviluppo dell'aeroporto. Le autorità tedesche indicano

infatti chiaramente che la priorità dell'aeroporto nei prossimi anni è di aumentare la propria capacità in maniera molto rilevante. Bisogna sottolineare che il numero di apparecchiature e la quantità di personale presenti in un dato momento dipende in primo luogo dal numero di aerei che necessitano di assistenza, il quale è indipendente dal numero di prestatori. D'altro canto, la previsione da parte dell'aeroporto di un aumento della capacità è una decisione che consente di soddisfare una parte della domanda dei vettori.

Anche se la decisione di aumentare la capacità non può essere considerata una decisione limitata esclusivamente agli interessi economici dell'aeroporto, ma che riveste un'importanza economica più vasta, è evidente che la direttiva deve essere applicata dagli aeroporti e che soltanto l'impossibilità di un'apertura del mercato può determinare la concessione di una deroga. In tal caso, il carattere temporaneo della deroga giustificherebbe di per sé una simile necessità. Ammettere il contrario corrisponderebbe a riconoscere all'aeroporto il diritto di definire esso stesso, e per tutto il tempo che ritiene utile, obiettivi che considera prioritari rispetto all'applicazione della legislazione. L'argomentazione delle autorità tedesche potrebbe inoltre essere sostenuta da qualsiasi aeroporto, anche se forse in misura diversa, poiché ogni spazio supplementare destinato ad operazioni di assistenza a terra deve essere dedotto dallo spazio che potrebbe essere assegnato ad altri scopi. Il problema posto dalla direttiva è un altro: si tratta di sapere se problemi di spazio o di capacità «esistono» a norma dell'articolo 9, paragrafo 4, della direttiva e rendono impossibile l'apertura del mercato, e non se esistono aspettative o decisioni di sviluppo della capacità per motivi economici. Le autorità tedesche non hanno fornito la prova della suddetta impossibilità.

Inoltre, come ricordato in precedenza, il numero totale delle posizioni previste, pari a 156, dovrebbe consentire di far fronte alla domanda determinata dall'aumento della capacità delle piste.

Infine, le autorità tedesche giustificano la decisione di deroga con gli effetti dell'apertura del mercato sulla gestione del sistema e sulle operazioni di smistamento dei bagagli, nonché sulla qualità dei servizi prestati a Francoforte, in particolare il tempo minimo per le coincidenze. L'articolo 9 della direttiva consente la concessione di una deroga soltanto per vincoli di spazio e di capacità e la Commissione non può accettare tale argomentazione.

3. *Il piano di misure*

L'articolo 9, paragrafo 2, della direttiva prevede che qualsiasi decisione di deroga deve essere accompagnata da un piano di misure adeguate mirante a superare i vincoli addotti.

La decisione di deroga delle autorità tedesche è motivata da un problema di spazio e di congestione presso l'aeroporto. Il problema di spazio non è stato dimostrato e, a giudizio della Commissione, la congestione è limitata al terminal 1. Tuttavia, la decisione delle autorità tedesche non è accompagnata da un piano mirante a risolvere totalmente il problema della congestione.

Infine, la deroga è motivata anche con l'aggravamento dei problemi di congestione al terminal 1.

Infatti, lavori di costruzione sono stati intrapresi nell'aeroporto al fine di consentire un adeguamento alle norme Schengen del terminal 1 e di ampliare il molo A (alfa) del terminal 1. Tale ampliamento consentirà di creare 12 nuove posizioni accessibili mediante passerella di imbarco e, di conseguenza, di ridurre la distanza dal molo di alcune posizioni di imbarco in pista. Al termine dei lavori nel molo A, vale a dire alla fine del 2000, le superfici delle posizioni di imbarco in pista liberate potranno essere destinate al parcheggio delle apparecchiature di assistenza.

Per tutta la durata dei lavori, i problemi di circolazione dovuti non soltanto all'adeguamento alle norme Schengen, ma anche all'ampliamento del molo A, saranno troppo rilevanti per consentire la presenza di più operatori nel terminal 1, in particolare nei due vicoli ciechi tra i moli. Al termine dei lavori alcune difficoltà persisteranno, ma il piano presentato dalle autorità tedesche prevede un impegno dell'aeroporto ad aprire il mercato in tale area e a liberare, tra la pista e il terminal 1, zone di parcheggio corrispondenti a 7 posizioni per consentire il parcheggio del materiale di assistenza. L'impegno dell'aeroporto riguarda anche l'organizzazione della procedura di selezione dei prestatori dall'inizio del 2000.

L'impegno di FAG di destinare a tale data almeno, e in qualunque caso, le posizioni liberate al parcheggio delle apparecchiature di assistenza per consentire l'apertura del mercato, può essere considerato come una misura intesa a superare i vincoli ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 2, della direttiva.

4. *Il rispetto dei criteri previsti all'articolo 9, paragrafo 2, della direttiva*

Il rispetto dei principi indicati all'articolo 9, paragrafo 2, della direttiva relativi all'obiettivo della direttiva, al fatto che la deroga non dia luogo a distorsioni della concorrenza e all'adeguatezza della misura ai vincoli esistenti, non viene espressamente menzionato nella decisione delle autorità tedesche e non viene fornita alcuna prova al riguardo.

Contrariamente alle conclusioni dello studio dell'Università Cranfield, che sono state comunicate all'aeroporto di Francoforte e di cui le autorità tedesche hanno preso conoscenza, nelle quali si fa riferimento alla differenza di approccio necessaria a causa della configurazione di ciascun terminal, la decisione di deroga non opera alcuna distinzione tra i terminal e non spiega in alcun modo i motivi per cui non è possibile procedere all'apertura del mercato in alcuno dei due terminal. Alla luce delle considerazioni espresse in precedenza relativamente allo spazio disponibile al terminal 2 e alla situazione dei moli A e B

del terminal 1, che sono utilizzati per la maggior parte da compagnie aeree appartenenti ad un medesimo gruppo, la Commissione ritiene che la deroga sia più ampia del necessario e che non rispetti il principio previsto all'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, lettera iii), della direttiva.

IV. **CONCLUSIONE**

Per i motivi sopra indicati, la Commissione ritiene che le argomentazioni, gli studi e i piani presentati dalla Germania non dimostrino l'esistenza di vincoli di tale importanza da poter giustificare le deroghe richieste.

Dopo aver sentito le autorità tedesche e averle consultate sul progetto di decisione, la Commissione ritiene che, per poter essere approvata, la decisione tedesca notificata alla Commissione il 15 ottobre 1997 debba essere modificata, secondo l'articolo 9, paragrafo 5, della direttiva, come segue:

Per quanto riguarda il terminal 1:

La deroga relativa alle disposizioni della direttiva in materia di prestazione a terzi e di autoassistenza si applica alla parte orientale del terminal (parte est del molo B, posizioni da B2 a B42, e molo C, posizioni da C2 a C15 del piano di esecuzione del 1994, del 16 maggio 1994, comunicato dalla Germania), nonché alle operazioni di trasporto dei passeggeri, dei bagagli, dell'equipaggio, delle merci e della posta tra gli aeromobili che stazionano nelle posizioni di imbarco in pista e il terminal 1, tenuto conto dell'aggravamento della congestione del terminal 1 per tutta la durata dei lavori. Per quanto riguarda le altre parti del terminal, invece, per i motivi precedentemente indicati la deroga relativa alle disposizioni in materia di assistenza a terzi non deve essere applicata e le disposizioni in materia di autoassistenza devono limitare il diritto all'autoassistenza ad un solo utente dell'aeroporto.

Per quanto riguarda il terminal 2:

La deroga relativa alle disposizioni della direttiva in materia di prestazioni a terzi è da sopprimere. Per garantire a ciascun utente la facoltà di scelta tra almeno due prestatori, come previsto dalla direttiva, il mercato deve essere aperto ad un secondo prestatore oltre a FAG. Tuttavia, poiché lo spazio disponibile in tale terminal non consente la coesistenza di un numero di prestatori superiore a tre, che si tratti di prestatori o di utenti che effettuano autoassistenza, la deroga relativa all'autoassistenza deve limitare il diritto di effettuare autoassistenza ad un solo utente,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

Le decisioni relative alle deroghe concesse all'aeroporto di Francoforte, notificate alla Commissione in data 10 aprile e 20 ottobre 1997, sono approvate a condizione che la Germania le modifichi come segue:

a) per quanto riguarda il terminal 1, le deroghe a norma dell'articolo 9, paragrafo 1, lettere b) e d), della direttiva 96/67/CE possono essere applicate solo alla parte est del molo B, dalla posizione B2 alla posizione B42, e al molo C fino alla posizione C15, nonché alle operazioni di trasporto dei passeggeri, dei bagagli, dell'equipaggio, delle merci e della posta tra l'aeromobile e il terminal; per quanto riguarda il molo A e la parte ovest del molo B, dalla posizione B 10 alla posizione B23, non può essere concessa una deroga a norma dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera b), della direttiva e la deroga a norma dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera d), della medesima deve limitare il diritto di autoassistenza ad un solo utente;

b) per quanto riguarda il terminal 2, non può essere applicata una deroga a norma dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera b), della direttiva e la deroga a norma dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera d), della medesima direttiva deve limitare il diritto di autoassistenza ad un solo utente.

Articolo 2

La Germania notifica alla Commissione le decisioni di deroga modificate conformemente all'articolo 1, prima della loro entrata in vigore.

Articolo 3

La Repubblica federale di Germania è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 14 gennaio 1998.

Per la Commissione
Neil KINNOCK
Membro della Commissione