ΕΠΙΤΡΟΠΗ

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

της 14ης Ιανουαρίου 1998

σχετικά με την εφαρμογή του άρθρου 9 της οδηγίας 96/67/ΕΚ του Συμβουλίου στο αεροδρόμιο της Φραγκφούρτης (Flughafen Frankfurt/Main AG)

[κοινοποιηθείσα υπό τον αριθμό Ε(1998) 67]

(Το κείμενο στη γερμανική γλώσσα είναι το μόνο αυθεντικό)

(Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ)

(98/387/ΕΚ)

Η ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ,

Έχοντας υπόψη:

τη συνθήκη ίδρυσης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας,

την οδηγία 96/67/ΕΚ του Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου 1996 σχετικά με την πρόσβαση στην αγορά υπηρεσιών εδάφους στους αερολιμένες της Κοινότητας [1], και ιδίως το άρθρο της 9 παράγραφος 5,

Μετά από διαβούλευση με τη συμβουλευτική επιτροπή,

Εκτιμώντας ότι:

I. ΤΟ ΠΕΔΙΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΗΣ ΚΟΙΝΟΠΟΙΗΘΕΙΣΑΣ ΑΠΟ ΤΗΝ ΓΕΡΜΑΝΙΑ ΠΑΡΕΚΚΛΙΣΗΣ

1. *Η κοινοποίηση των γερμανικών αρχών*

Με επιστολή της 8ης Απριλίου 1997, που έλαβε η Επιτροπή στις 10 Απριλίου 1997, η γερμανική κυβέρνηση κοινοποίησε απόφαση της 27ης Μαρτίου 1997, με την οποία επρόκειτο να χορηγηθεί στο αεροδρόμιο της Φραγκφούρτης (Flughafen Frankfurt/ Main AG) (εφεξής FAG) παρέκκλιση, σύμφωνα με την οποία:

α) παρέχεται στο αεροδρόμιο η δυνατότητα να απαγορεύσει την εξυπηρέτηση δι' ιδίων μέσων (αυτοεξυπηρέτηση), για τις κατηγορίες υπηρεσιών που αναφέρονται στα σημεία 3, 5.4, 5.5 και 5.6 του παραρτήματος της οδηγίας 96/67/ΕΚ, καθώς και την άσκηση δι' ιδίων μέσων υπηρεσιών φορτίου και ταχυδρομείου, δηλαδή τη φυσική διεκπεραίωση του φορτίου και του ταχυδρομείου, μεταξύ αεροσταθμού και αεροπλάνων, τόσο κατά την άφιξη όσο και κατά την αναχώρηση ή τη διέλευση. Η εν λόγω παρέκκλιση χορηγείται με βάση το άρθρο 9 παράγραφος 1 στοιχείο δ) της οδηγίας, από 1ης Ιανουαρίου 1998·

β) το αεροδρόμιο της Φραγκφούρτης έχει το μονοπώλιο για την παροχή υπηρεσιών προς τρίτους, ως προς τις κατηγορίες υπηρεσιών που αναφέρονται στα σημεία 3, 5.4, 5.5, 5.6 του παραρτήματος της οδηγίας, καθώς και για την εξυπηρέτηση φορτίου και ταχυδρομείου, δηλαδή τη φυσική διεκπεραίωση του φορτίου μεταξύ αεροσταθμού και αεροπλάνων, τόσο κατά την άφιξη όσο και κατά την αναχώρηση ή τη διέλευση. Η παρέκκλιση αυτή χορηγείτο από 1ης Ιανουαρίου 1999 με βάση το άρθρο 9 παράγραφος 1 στοιχείο β) της οδηγίας.

Με επιστολή της 13ης Ιουνίου 1997 η Επιτροπή γνώριζε στις γερμανικές αρχές ότι η προαναφερόμενη κοινοποίηση δεν ήταν δυνατό να ληφθεί υπόψη κυρίως επειδή:

α) δεν διευκρινιζόταν έκταση της χορηγούμενης παρέκκλισης, αφού το αεροδρόμιο μπορούσε να αποφασίσει μόνο του αν θα απαγορεύσει ή όχι την εξυπηρέτηση δι' ιδίων μέσων,

β) δεν υπεβλήθη κανένα σχέδιο αντιμετώπισης των προβαλλόμενων δυσχερειών.

Με επιστολή της 15ης Οκτωβρίου 1997, που έλαβε η Επιτροπή στις 20 Οκτωβρίου 1997, ακολουθούμενης από επιστολή των γερμανικών αρχών της 9ης Δεκεμβρίου 1997, οι γερμανικές αρχές κοινοποίησαν νέα ανακοίνωση, της 29ης Σεπτεμβρίου 1997, με την οποία συμπληρωματικά προς την ανακοίνωση της 27ης Μαρτίου 1997 θα χορηγείτο η ακόλουθη παρέκκλιση:

α) απαγορευόταν η εξυπηρέτηση δι' ιδίων μέσων, εξαιρουμένων των περιπτώσεων για τις οποίες είχε ήδη επιτραπεί προ της αποφάσεως σχετικά με την παρέκκλιση, για κατηγορίες υπηρεσιών που αναφέρονται στα σημεία 3, 5.4, 5.5, 5.6 του παραρτήματος της οδηγίας, καθώς και για υπηρεσίες εξυπηρέτησης φορτίου και ταχυδρομείου, σε ό,τι αφορά τη φυσική διεκπεραίωση φορτίου και ταχυδρομείου μεταξύ αεροσταθμού και αεροπλάνων, τόσο κατά την άφιξη όσο και κατά την αναχώρηση και διέλευση αεροπλάνων. Η εν λόγω παρέκκλιση χορηγούνταν βάσει του άρθρου 9 παράγραφος 1 στοιχείο δ) της

[1] ΕΕ L 272 της 25. 10. 1996, σ. 36.

οδηγίας, για χρονική περίοδο τριών ετών, από 1ης Ιανουαρίου 1998·

β) χορηγείτο παροχή στο αεροδρόμιο της Φραγκφούρτης το μονοπώλειο παροχής υπηρεσιών προς τρίτους, για τις κατηγορίες υπηρεσιών που αναφέρονται στα σημεία 3, 5.4, 5.5, 5.6 του παραρτήματος της οδηγίας, καθώς και για εξυπηρέτηση φορτίου και ταχυδρομείου, δηλαδή τη φυσική διεκπεραίωση του φορτίου μεταξύ αεροσταθμού και αεροπλάνων, τόσο κατά την άφιξη όσο και κατά την αναχώρηση ή τη διέλευση. Η παρέκκλιση αυτή χορηγούνταν, με βάση το άρθρο 9 παράγραφος 1 στοιχείο β) της οδηγίας, για χρονική περίοδο δύο ετών, από 1ης Ιανουαρίου 1999.

Η Επιτροπή κατ' εφαρμογή του άρθρου 9, παράγραφος 3, της οδηγίας, δημοσίευσε περίληψη της κοινοποίησης αυτής στην *Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων* [1] με την οποία καλούνταν οι ενδιαφερόμενοι να διαβιβάσουν τις παρατηρήσεις τους.

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 9 παράγραφος 5 της οδηγίας, η Επιτροπή ζήτησε στις 17 Δεκεμβρίου 1997 πληροφορίες από τη γερμανική κυβέρνηση σχετικά με το σχέδιο αξιολόγησης της Επιτροπής. Στις 18 και 19 Δεκεμβρίου, οι γερμανικές αρχές απάντησαν με γραπτές παρατηρήσεις.

Η βάση της παρέκκλισης

Οι γενικοί κανόνες πρόσβασης στην αγορά υπηρεσιών εδάφους προσδιορίζονται στα άρθρα 6 και 7 της οδηγίας. Σε αυτούς θεσπίζεται με σαφήνεια η αρχή του όσο το δυνατό ευρύτερου ανοίγματος της αγοράς για τις περισσότερες από τις κατηγορίες υπηρεσιών εδάφους. Ωστόσο, λόγω της ιδιαίτερης κατάστασης και αποστολής ενός αεροδρομίου, και ιδίως λόγω των προβλημάτων ασφαλείας και επίσης χωρητικότητας και δυναμικότητας, που αντιμετωπίζουν ορισμένες περιοχές των πιο πολλών αεροδρομίων, η οδηγία δεν προβλέπει απεριόριστο άνοιγμα της αγοράς αλλά απαιτεί ελάχιστο άνοιγμα τόσο στην εξυπηρέτηση δι' ιδίων μέσων όσο και στις προς τρίτους υπηρεσίες, για τέσσερις κατηγορίες υπηρεσιών που παρέχονται προς την πλευρά της πίστας, δηλαδή σε σημεία ιδιαίτερα εναίσθητα του αεροδρομίου. Οι κατηγορίες αυτές αφορούν τις εργασίες στην πίστα, την εξυπηρέτηση αποσκευών, την παροχή καυσίμων, καθώς και ορισμένες υπηρεσίες φορτίου και ταχυδρομείου.

Στην οδηγία λαμβάνεται επίσης υπόψη το γεγονός ότι, σε ορισμένες περιπτώσεις, οξυμένα προβλήματα χώρου και δυναμικότητας δυσχεραίνουν το άνοιγμα της αγοράς στον προβλεπόμενο βαθμό. Σε τέτοιες περιπτώσεις μπορούν να χορηγηθούν παρεκκλίσεις, για περιορισμένο χρόνο, ώστε το αεροδρόμιο να έχει το χρόνο που χρειάζεται για να αντιμετωπίσει τις παρουσιαζόμενες δυσκολίες. Οι εν λόγω παρεκκλίσεις ωστόσο δεν μπορούν παρά να αποτελούν εξαίρεση και δεν αποβλέπουν στο να εξασφαλίσουν, γενικότερα, στα αεροδρόμια περίοδο προσαρμογής επιπλέον αυτής που ήδη προβλέπεται στο άρθρο 1 της οδηγίας.

Παρέκκλιση είναι δυνατό να χορηγείται μόνο σε περιπτώσεις ιδιαίτερων προβλημάτων χώρου και δυναμικότητας. Σε αυτή ακριβώς τη βάση οι γερμανικές αρχές χορήγησαν την προαναφερόμενη παρέκκλιση, σύμφωνα με την παράγραφο 3 του κανονισμού «Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen und zur Änderung weiterer luftrechtlicher Vorschriften», με τον οποίο προσαρμόζονταν η οδηγία 96/67/ΕΚ στο εθνικό δίκαιο.

2. ***Η κατάσταση των υπηρεσιών εδάφους στο αεροδρόμιο της Φραγκφούρτης***

2.1. **Παρουσίαση του αεροδρομίου**

Το αεροδρόμιο της Φραγκφούρτης περιβάλλεται βόρεια και ανατολικά από αυτοκινητοδρόμους, νότια από σιδηροδρομικές γραμμές και δυτικά από ένα προστατευόμενο, για περιβαλλοντικούς λόγους, δάσος. Δεν είναι επομένως δυνατό σήμερα να αντιμετωπιστεί καμιά επέκταση των αερολιμενικών εγκαταστάσεων.

Οι εγκαταστάσεις προσαπογείωσης του αεροδρομίου περιλαμβάνουν δύο παράλληλους διαδρόμους προσγείωσης-απογείωσης (Βορρά-Νότου) και έναν μόνο για απογειώσεις (Δύση), που σχηματίζει σχεδόν ορθή γωνία προς τους δύο άλλους. Το μεγαλύτερο μέρος των κτιριακών εγκαταστάσεων του αεροδρομίου βρίσκεται βόρεια των δύο αυτών κυρίων αεροδιαδρόμων, ενώ το νότιο μέρος είναι σήμερα κυρίως αφιερωμένο στις εγκαταστάσεις της βάσης της αμερικανικής αεροπορίας (USAF). Το αεροδρόμιο πρόσφατα ανέκτησε στην περιοχή αυτή εκτάσεις που μετατράπηκαν έτσι σε χώρους εναπόθεσης φορτίου.

Τα κτίρια του αεροδρομίου εκτείνονται παράλληλα προς το βόρειο διάδρομο, σε μήκος έξι περίπου χιλιομέτρων και περιλαμβάνουν τα κτίρια εμπορευμάτων, τα κτίρια υπηρεσιών και φορτίου της Lufthansa, τις εγκαταστάσεις αποθήκευσης καυσίμων, τους τερματικούς σταθμούς 1 και 2 και τα κτίρια των γερμανικών ταχυδρομείων. Τέλος, βορειοανατολικά εκτείνεται η ζώνη «Little League» και αυτή των περιφερειακών αεροπορικών εταιρειών που πρόσφατα ανακτήθηκε από το αεροδρόμιο και διατέθηκε στις ταχυδρομικές υπηρεσίες της USAF.

Η διάταξη των δύο τερματικών για επιβάτες διαφέρει ριζικά μεταξύ τους. Πράγματι, ο τερματικός σταθμός 2 (με δύο τμήματα D και E) είναι επιμήκης ενώ ο τερματικός σταθμός 1, ο πιο σημαντικός, έχει μορφή W (με τρεις εξόδους A, B και C), πράγμα που συνεπάγεται την ύπαρξη αδιεξόδων ανάμεσα στις εξόδους αυτές.

Το αεροδρόμιο διαθέτει σήμερα 49 θέσεις επιβίβασης (36 στον τερματικό σταθμό 1 και 13 στον τερματικό σταθμό 2) και 57 απομακρυσμένες θέσεις, (η εξυπηρέτηση των τελευταίων αυτών εκτελείται μέσω των θέσεων του πιο κοντινού τερματικού), έντεκα θέσεις για περιφερειακά αεροσκάφη και δεκαπέντε για το φορτίο. Με την επέκταση του τερματικού σταθμού 1 και την παραχώρηση νέων θέσεων στο σύνδεσμο μεταξύ των τερματικών σταθμών 1 και 2, το αεροδρόμιο θα μπορεί να προσφέρει συνολικά 156 θέσεις για το 2000. Μια τέτοια δυναμικότητα στάθμευσης είναι επαρκής για την αντιμετώπιση της αυξημένης κίνησης, που προβλέπει το FAG για τα επόμενα χρόνια, και αποσκοπεί στην αύξηση των ωριαίων κινήσεων από 74 το 1997 σε 80 κινήσεις το 2000.

2.2. **Οι υπηρεσίες εδάφους στο αεροδρόμιο**

Πριν από τη μεταφορά των νέων διατάξεων της οδηγίας στη γερμανική νομοθεσία για το αεροδρόμιο της Φραγκφούρτης, η κατάσταση των υπηρεσιών εδάφους παρουσιάζονταν ως εξής :

[1] ΕΕ C 335 της 6. 11. 1997, σ. 7.

α) για τις περισσότερες υπηρεσίες που αναφέρονται στο άρθρο 6 παράγραφος 1 και στο άρθρο 7 παράγραφος 1 της οδηγίας και παρατίθενται στο παράρτημά της για τις οποίες προβλέπεται όσο το δυνατό ευρύτερο άνοιγμα:

i) η εξυπηρέτηση δι' ιδίων μέσων επιτρέπονταν. Σε θέματα παροχής υπηρεσιών σε τρίτους, οι αεροπορικές εταιρείες μπορούσαν είτε να προσφύγουν στις υπηρεσίες άλλων αερομεταφορέων είτε να χρησιμοποιήσουν τις υπηρεσίες του αεροδρομίου,

ii) με εξαίρεση τις υπηρεσίες θεώρησης, επιτρέπονταν επίσης οι υπηρεσίες οι παρεχόμενες από ανεξάρτητους φορείς·

β) για τις υπηρεσίες που αναφέρονται στο άρθρο 6 παράγραφος 2 και στο άρθρο 7 παράγραφος 2, για τις οποίες η οδηγία προβλέπει γενικά ένα ελάχιστο άνοιγμα σε δύο φορείς εξυπηρέτησης και δύο χρήστες εξυπηρετούμενους με ίδια μέσα :

i) η εξυπηρέτηση δι' ιδίων μέσων απαγορεύονταν, με εξαίρεση την περίπτωση ενός φορέα ταχείας αποστολής ταχυδρομείου, που για ιστορικούς λόγους είχε εξουσιοδοτηθεί να εκτελεί ορισμένες εργασίες φόρτωσης και εκφόρτωσης,

ii) το αεροδρόμιο διατηρούσε το μονοπώλιο παροχής υπηρεσιών εδάφους σε τρίτους, με εξαίρεση ορισμένες υπηρεσίες (παροχή καυσίμων και ορυκτελαίων, τροφοδοσία κάτερινγκ, αποπάγωση, αποχιονισμός) οι οποίες δεν εκτελούνται από το αεροδρόμιο αλλά εκχωρούνται σε φορείς υπηρεσιών.

Η παρέκκλιση της Γερμανίας αφορά τις υπηρεσίες που αναφέρονται στο άρθρο 6 παράγραφος 2 και στο άρθρο 7 παράγραφος 2 της οδηγίας, για τις οποίες το κράτος μέλος μπορεί ήδη να περιορίσει τον αριθμό των φορέων παροχής υπηρεσιών και των αυτοεξυπηρετούμενων χρηστών σε τουλάχιστον δύο.

Η απόφαση των γερμανικών αρχών επιτρέπει τη διατήρηση της υπάρχουσας κατάστασης πριν από τη θέση σε ισχύ της οδηγίας. Σε σχέση με τους στόχους της οδηγίας, η απόφαση περιορίζει ακόμη περισσότερο τον αριθμό των παρεχόντων υπηρεσίες, αφενός, απαγορεύοντας την αυτοεξυπηρέτηση και, αφετέρου, επιφυλάσσοντας τις προς τρίτους υπηρεσίες μόνο για το αεροδρόμιο. Αυτή αφορά δε ακόμη, για τις περιπτώσεις της αυτοεξυπηρέτησης και των προς τρίτους υπηρεσιών, τις υπηρεσίες αποσκευών (σημείο 3 του παραρτήματος της οδηγίας), τις υπηρεσίες πίστας για τις εργασίες φόρτωσης και εκφόρτωσης του αεροπλάνου (σημείο 5.4) και τις υπηρεσίες εξυπηρέτησης της εκκίνησης του αεροπλάνου (σημείο 5.5) και ρυμούλκησής του (σημείο 5.6), καθώς και τις υπηρεσίες φορτίου και ταχυδρομείου σύμφωνα με το άρθρο 6 παράγραφος 2 και το άρθρο 7 παράγραφος 2 της οδηγίας (σημείο 4). Επομένως, η απόφαση των γερμανικών αρχών θα πρέπει να επιτρέψει το προβλεπόμενο από την οδηγία άνοιγμα, σε τουλάχιστο έναν δεύτερο φορέα παροχής υπηρεσιών και σε δύο αυτοεξυπηρετούμενους χρήστες, για τις ακόλουθες υπηρεσίες: καθοδήγηση του αεροπλάνου στο χώρο στάθμευσής του, για τις επικοινωνίες αεροπλάνου και φορέα υπηρεσιών, μεταφορά και φόρτωση τροφίμων και ποτών, στις υπηρεσίες πίστας καθώς και τις τελωνειακές και διοικητικές διατυπώσεις, σε ό,τι αφορά το φορτίο και το ταχυδρομείο. Εξάλλου, προβλέπεται ολοσχερές άνοιγμα για τις υπηρεσίες καθαρισμού.

2.3. **Η διαδικασία δυνάμει του άρθρου 86 της συνθήκης**

Σε ό,τι αφορά την παροχή των υπηρεσιών εδάφους του αεροδρομίου της Φραγκφούρτης, υποβλήθηκε καταγγελία στην Επιτροπή, στις 20 Ιουλίου 1993, από τις εταιρείες KLM Royal Dutch Airlines NV, Compagnie Nationale Air France SA και British Airways plc, για να εξακριβωθεί κατά πόσον η εταιρεία FAG παραβίασε το άρθρο 86 της συνθήκης.

Οι διάφορες μελέτες και παρατηρήσεις σχετικά με το θέμα αυτό κοινοποιήθηκαν από τις γερμανικές αρχές προς επίρρωση της απόφασης παρέκκλισης, καθώς και σχολιασμός, εκ μέρους του FAG, της μελέτης του πανεπιστημίου του Cranfield κατ' εντολήν της Επιτροπής.

II. **ΟΙ ΔΥΣΧΕΡΕΙΕΣ ΠΟΥ ΠΡΟΒΑΛΛΟΝΤΑΙ ΑΠΟ ΤΙΣ ΓΕΡΜΑΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ**

Η χορηγηθείσα παρέκκλιση από τη γερμανική κυβέρνηση αιτιολογείται κυρίως, αφενός, από προβλήματα χώρου που συναντά το αεροδρόμιο, δηλαδή:

α) αδυναμία του αεροδρομίου να εξεύρει τους χώρους που απαιτούνται για την εναπόθεση πρόσθετων μηχανημάτων για τις υπηρεσίες εδάφους·

β) επιδείνωση των εν λόγω προβλημάτων χώρου εξαιτίας των σήμερα εκτελουμένων εργασιών στο αεροδρόμιο.

Αφετέρου, προβάλλονται οι συνέπειες του ανοίγματος της αγοράς κατά την έννοια της οδηγίας:

α) περιορισμός της δυναμικότητας, ιδίως στην πίστα·

β) αντικειμενική αδυναμία να γίνει δεκτός και δεύτερος φορέας για υπηρεσίες σχετικά με τις αποσκευές·

γ) θα επέλθουν αρνητικές συνέπειες στην ποιότητα των παρεχομένων υπηρεσιών.

Η απόφαση παρέκκλισης βασίζεται σε επιχειρήματα και μελέτες που παρουσιάσθηκαν από το FAG και επισυνάπτονται στην απόφαση παρέκκλισης:

— Μελέτη της «Netherlands Airport Consultant BV»: NACO (I) «Vorfeldverkehr», της 10ης Δεκεμβρίου 1993

— Μελέτη NACO (II) «Vorfeldverkehr und Flughafenkapazität», της 17ης Φεβρουαρίου 1995

— Μελέτη NACO (III) «Eine zusätzliche Abfertigungsgesellschaft», της 17ης Φεβρουαρίου 1995

— Μελέτη NACO (IV) «Eine zusätzliche Abfertigungsgesellschaft», ενημερωμένη για την περίοδο 1997-2000, της 27ης Οκτωβρίου 1995

— Μελέτη NACO (IV), ενημερωμένη, 14 Μαΐου 1997

— Παρατηρήσεις της NACO πάνω στα πορίσματα τα παρουσιασθέντα κατά την ακρόαση της 9ης Ιουλίου 1997, στα πλαίσια της διαδικασίας βάσει του άρθρου 86 της συνθήκης, και διαβιβασθέντα προς την Επιτροπή στις 30 Οκτωβρίου 1997

— Επιστολές του FAG στην Επιτροπή, με ημερομηνία 25 Ιουλίου 1997.

— Μελέτη του Fraunhofer-Institut für Materialfluss und Logistik (I) : «Kapazitäs- und Qualitätsauswirkungen einer Zulassung zusätzlicher Abfertiger auf dem Vorfeld für den Flughafen Frankfurt Main», της 1ης Αυγούστου 1994

— Μελέτη του 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», της 16ης Φεβρουαρίου 1995.

1. ***Τα προβλήματα χώρου που χρειάζονται για την εναπόθεση του εξοπλισμού***

Η απόφαση παρέκκλισης εδράζεται στην έλλειψη χώρου για τη στάθμευση του πρόσθετου εξοπλισμού ενός ή περισσοτέρων χρηστών αυτοεξυπηρετούμενων ή πρόσθετων φορέων παροχής υπηρεσιών, καθώς δε και στις συνέπειες των εν εξελίξει εργασιών στο αεροδρόμιο.

1.1. **Οι μελέτες NACO και Fraunhofer**

Οι μελέτες NACO δείχνουν ότι ο συνολικά διαθέσιμος χώρος είναι 148 000 m^2, δηλαδή 102 000 m^2 χώροι στάθμευσης, 22 000 m^2 επιφάνεια προετοιμασίας εκκίνησης, 22 000 m^2 χώροι εναπόθεσης οχημάτων και εξοπλισμού και 2 000 m^2 η «ουδέτερη ζώνη».

Στα διαθέσιμα 148 000 m^2, το FAG, το οποίο μετά από τη διακοπή της αυτοεξυπηρέτησης της Delta, αρχές του 1997, είναι σήμερα ο μοναδικός φορέας παροχής υπηρεσιών, καταλαμβάνει επί του παρόντος 146 000 m^2 ([1]) για ίδιες ανάγκες εξυπηρέτησης: η εκτίμηση αυτή παίρνει υπόψη, αφενός, το γεγονός ότι το FAG παρέχει σήμερα το σύνολο των υπηρεσιών εδάφους στην πίστα· αυτό συνεπάγεται τις υπηρεσίες προς την εταιρεία Delta, καθώς και τις υπηρεσίες προς τις εταιρείες που πήραν τη θέση της Delta στον τερματικό σταθμό 2, όταν αυτή περιόρισε σημαντικά τις δραστηριότητές της το 1997.

Κατά τη NACO, η εγκατάσταση ενός δεύτερου φορέα υπηρεσιών θα ανέβαζε τις συνολικές ανάγκες σε 178 000 m^2, δηλαδή 32 000 m^2 περισσότερο απ' ό,τι περιλαμβάνει σημερινά, πράγμα που θα σήμαινε έλλειμμα 30 000 m^2, με τα σημερινά δεδομένα διαθέσιμου χώρου (148 000 m^2).

Ενώ τα νούμερα της NACO αναφέρονται στην εγκατάσταση ενός δεύτερου φορέα υπηρεσιών, αυτά της Fraunhofer βασίζονται στο άνοιγμα της αγοράς σε δύο επιπλέον φορείς υπηρεσιών στον τερματικό σταθμό 2. Σύμφωνα με το ινστιτούτο αυτό, ο συνολικά απαιτούμενος χώρος θα πρέπει να φτάσει από τα 150 000 m^2 σε συνθήκες μονοπωλίου στα 167 000 m^2 : στον τερματικό σταθμό 2, η ανάγκη σε χώρους στάθμευσης θα πρέπει να αυξηθεί από 14 000 m^2 σε 29 000 m^2, ενώ ο διαθέσιμος χώρος είναι μόνο 18 000 m^2. Το άνοιγμα αυτό θα έχει συνέπειες και επί του τερματικού σταθμού 1: λόγω των διαρθρωτικών προβλημάτων χώρου που αντιμετωπίζει ο τερματικός αυτός σταθμός, η αντιστάθμιση χώρων που μέχρι τώρα πραγματοποιούνταν μέσω του τερματικού σταθμού 2 δεν θα είναι πλέον εφικτή, μετά από τη διάθεση χώρου σε νέους φορείς υπηρεσιών.

1.2. **Τα έργα στο αεροδρόμιο**

Η απόφαση των γερμανικών αρχών στηρίζεται επίσης στο γεγονός ότι οι εν εξελίξει εργασίες στο αεροδρόμιο θα επιβαρύνουν τα ήδη παρατηρούμενα προβλήματα χώρου.

Το σχέδιο εσωτερικής ανάπτυξης του αεροδρομίου προβλέπει πολυάριθμες εργασίες σε αυτό, και συγκεκριμένα:

α) διαμόρφωση του τερματικού σταθμού 1 σύμφωνα με το πνεύμα της συμφωνίας του Schengen·

β) από άποψη πίστας, επέκταση της αποβάθρας Α (διαμόρφωση της αποβάθρας αυτής στο δυτικό της τμήμα).

Για το FAG, η ανακατασκευή αυτή δικαιολογείται από την ανάγκη να αντιμετωπιστεί η αύξηση της κυκλοφορίας.

Σύμφωνα με το αεροδρόμιο, οι εργασίες αυτές θα περιορίσουν διττώς τη λειτουργία:

α) αφενός, η ανέγερση των κτιρίων θα οδηγήσει σε μείωση χώρων στάθμευσης κατά 20 000 m^2 περίπου,

β) αφετέρου, κατά τη διάρκεια των εργασιών, ο χώρος ο απαραίτητος για την εναπόθεση των διαφόρων κατασκευαστικών μηχανημάτων, καθώς και οι αλλαγές που απαιτούνται λόγω των έργων, κυρίως για τις μετακινήσεις των οχημάτων στον περίγυρό τους, θα έχουν προσωρινές αρνητικές επιπτώσεις όχι μόνο σε ό,τι αφορά τους διαθέσιμους ελεύθερους χώρους, αλλά και επίσης την κυκλοφορία γύρω από τον τερματικό σταθμό όπου ήδη υπάρχουν μεγάλα προβλήματα.

2. ***Οι συνέπειες του ανοίγματος της αγοράς***

Κατά τις γερμανικές αρχές, ο διαθέσιμος χώρος δεν είναι δυνατό να επεκταθεί ούτε στο εσωτερικό ούτε στο εξωτερικό των αερολιμενικών εγκαταστάσεων. Η σημερινή έλλειψη χώρων υποχρεώνει το FAG να προσπαθεί να αξιοποιεί όσο γίνεται πιο αποτελεσματικά τις διαθέσιμες επιφάνειες. Το άνοιγμα της αγοράς θα έχει επιπτώσεις επί της αξιοποίησης της δυναμικότητάς του, επί της οργάνωσης των εξυπηρετήσεων για τις αποσκευές και επί της ποιότητας των προσφερομένων από το αεροδρόμιο της Φραγκφούρτης υπηρεσιών.

2.1. **Η αδυναμία επέκτασης**

Το FAG δεν μπορεί να αξιοποιήσει τις ευρισκόμενες μέσα στο αεροδρόμιο δασικές ζώνες (229 εκτάρια), για περιβαλλοντικούς λόγους, αλλά ούτε και αυτές που καταλαμβάνονται πάντα από την αμερικανική βάση και καλύπτουν έκταση 170 εκταρίων και έχουν πρόσβαση στους διαδρόμους προσαπογείωσης.

Εξάλλου, κατά τις γερμανικές αρχές, η έλλειψη εκτάσεων δεν μπορεί να αντισταθμιστεί με τη γεωγραφική επέκταση του αεροδρομίου, διότι το αεροδρόμιο περιορίζεται βόρεια και ανατολικά από το οδικό δίκτυο (αυτοκινητόδρομοι A3

([1]) Τα παρουσιαζόμενα αριθμητικά στοιχεία προέρχονται από τον συνδυασμό του εξοπλισμού που είναι απαραίτητος σε κάθε περίπτωση (μονοπώλιο ή άνοιγμα) και του χώρου που καταλαμβάνεται από κάθε σύστημα εξοπλισμού, προστίθεται δε σ' αυτόν ο χώρος ο απαραίτητος γύρω από τους εξοπλισμούς αυτούς, όπως και ο χώρος για ελιγμούς του εξοπλισμού, με τη χρήση ενός διορθωτικού συντελεστή (αντίστοιχα 1,30 και 1,34 για ένα σύνολο 1,75).

και Α5) και δυτικά και νότια από το δάσος που χρησιμεύει και ως ζώνη προστασίας από το θόρυβο. Οι διαθέσιμες εκτάσεις για το αεροδρόμιο αυξήθηκαν κατά τη διάρκεια των τελευταίων 35 χρόνων 2,4 φορές μόνο, ενώ ο αριθμός των επιβατών, την ίδια περίοδο, πολλαπλασιάστηκε 130 φορές. Επιπλέον, μελλοντικά δεν προβλέπεται βραχυπρόθεσμα ή μακροπρόθεσμα κανένα σχέδιο ανάπτυξης πέρα από τα σημερινά του όρια. Το σχέδιο περιφερειακής ανάπτυξης αναφέρει ρητά ότι κάθε αύξηση της δυναμικότητας του αεροδρομίου δεν μπορεί παρά να γίνει μέσα στα σημερινά του γεωγραφικά όρια.

2.2. **Η ορθολογική διαχείριση των χώρων**

Κατά τον FAG, αυτή η έλλειψη χώρων συνδυαζόμενη με τη διάταξη των αερολιμενικών εγκαταστάσεων, έχουν ως αποτέλεσμα τα 2/3 των θέσεων προσέγγισης αεροπλάνων να μην ευρίσκονται σε σημεία πρόσβασης στον αεροσταθμό, πράγμα που επιφέρει αύξηση της κυκλοφορίας μεταξύ των θέσεων προσέγγισης και των τερματικών σταθμών, και εξ αυτού αύξηση του αναγκαίου χώρου για την κυκλοφορία και την στάθμευση των οχημάτων διακίνησης.

Επιπλέον, οι απομακρυσμένες θέσεις προσέγγισης δεν είναι δυνατό να τύχουν εντελώς ανεξάρτητης διαχείρισης η μία από την άλλη. Η έλλειψη χώρου καθιστά πράγματι αδύνατη την ταυτόχρονη εξυπηρέτηση δύο μεγάλων αεροπλάνων, το ένα δίπλα στο άλλο, με συνέπεια την αύξηση του αναγκαιούντος υλικού στα σημεία αυτά, και βέβαια την αύξηση της κυκλοφορίας στην πίστα.

Τέλος, σύμφωνα με τις γερμανικές αρχές, ο αριθμός των θέσεων στην πίστα δεν είναι αρκετός για να υπάρξει ικανοποιητική εξυπηρέτηση της κυκλοφορίας. Ο περιορισμένος αριθμός θέσεων υποχρεώνει το αεροδρόμιο όχι μόνο να χρησιμοποιεί χωρίς καμία διακοπή όλες τις θέσεις, αλλά και να αξιοποιεί κάθε διαθέσιμο χώρο ως θέση προσέγγισης. Έτσι, το αεροδρόμιο εργάζεται με πλήρη δυναμικότητα από τις 6 το πρωί έως τις 22 η ώρα, χωρίς καμία εφεδρεία δυναμικότητας.

2.3. **Η διαχείριση της δυναμικότητας**

Οι γερμανικές αρχές εκτιμούν ότι το FAG δεν είναι σήμερα σε θέση να ανταποκριθεί στην απαιτούμενη δυναμικότητα και προτίθεται να την αυξήσει περαιτέρω από τις 74 κινήσεις την ώρα για το 1997 σε 80 κινήσεις για το 2000, γεγονός που θα απαιτήσει πρόσθετες θέσεις.

Λόγω του αυξημένου αριθμού απομακρυσμένων θέσεων, το FAG περιμένει ότι θα αυξηθεί ο κυκλοφοριακός όγκος αυτοκινήτων εξυπηρέτησης εδάφους μετά από την αύξηση του αριθμού των κινήσεων. Η αυξημένη κίνηση υπηρεσιακών οχημάτων θα είναι της τάξεως του 11 έως 24 %, για πυκνότητα 250 κινήσεων την ώρα. Επιπλέον, το άνοιγμα της αγοράς υπηρεσιών εδάφους θα οδηγήσει στο κλείσιμο 3 επιφανειών (με επτά θέσεις) στη βόρεια πλευρά. Επομένως, οι συνέπειες του ανοίγματος θα έλθουν σε σύγκρουση με τις προσπάθειες για την αύξηση της δυναμικότητας που προσπαθεί να επιτύχει το FAG. Το FAG εκτιμά ότι η εγκατάσταση και νέων φορέων παροχής υπηρεσιών εδάφους θα πλήξει την ομαλή λειτουργία του ηλεκτρονικού διοικητικού συστήματος και θα έχει δυσμενείς συνέπειες για τη δυναμικότητά του.

Το FAG υπενθυμίζει σχετικά ότι η αύξηση της δυναμικότητας αποτελεί εμπορική επιλογή μεγάλης σημασίας, που θα επιτρέψει το αεροδρόμιο να κρατήσει την υψηλή θέση του μεταξύ των μεγάλων ευρωπαϊκών αεροδρομίων, στόχο στον οποίο αποδίδει απόλυτη προτεραιότητα. Σύμφωνα με τη NACO, η έλευση και νέου φορέα υπηρεσιών εδάφους θα δημιουργήσει πρόσθετες ανάγκες χώρων, ύψους 32 000 m^2 περίπου, πράγμα που θα πρέπει να αντισταθμιστεί με το κλείσιμο θέσεων προσέγγισης αεροσκαφών, και αυτό θα έχει ως συνέπεια την απώλεια 18 000 κινήσεων το χρόνο.

2.4. **Εξυπηρέτηση αποσκευών**

Από το φάκελο που διαβίβασαν οι γερμανικές αρχές προς υποστήριξη της απόφασής του, καταδεικνύεται η ποιότητα και αποτελεσματικότητα του συστήματος μεταφοράς αποσκευών του αεροδρομίου, ιδίως στις διελεύσεις, εκτιμάται δε ότι το επίπεδο αυτό δεν θα μπορέσει να διατηρηθεί με την έλευση ενός δεύτερου φορέα υπηρεσιών εδάφους.

Υπενθυμίζεται σχετικά ότι εκτός του ελέγχου ασφαλείας των επιβατών και του περιοδικού ελέγχου αποσκευών, οι αμερικανικές αεροπορικές εταιρείες απαιτούν τον 100 % έλεγχο όλων των αποσκευών που φορτώνονται στις πτήσεις τους, σ' αυτό προστίθενται δραστηριότητες υπό την επίβλεψη του αερομεταφορέα, που συνδέονται με ανάγκες σε χρόνο και χώρο, ενώ έλλειψη χώρου στις αίθουσες ταξινόμησης αποσκευών δεν επιτρέπει την εγκατάσταση και άλλου φορέα υπηρεσιών.

2.5. **Η ποιότητα των υπηρεσιών**

Η διάταξη των αερολιμενικών εγκαταστάσεων, που επιτρέπει τις θέσεις πρόσβασης στον αεροσταθμό μόνο για το ένα τρίτο των πτήσεων χρειάζεται να διανύονται σημαντικές αποστάσεις στους χώρους της πίστας. Σύμφωνα με τις παρουσιασθείσες μελέτες προς υποστήριξη της παρέκκλισης, το έλλειμμα χώρων για την εναπόθεση του εξοπλισμού εξυπηρέτησης υποχρεώνει το αεροδρόμιο να τα σταθμεύει σε ορισμένες θέσεις αεροπλάνων. Τα προβλήματα αυτά δεν μπορούν να αντιμετωπισθούν, κατά τις μελέτες, παρά μόνο με την πλήρη συνεργασία των διαφόρων εμπλεκομένων παραγόντων, το δε άνοιγμα της αγοράς θα έχει πολύ δυσμενείς συνέπειες στην ποιότητα των παρεχομένων υπηρεσιών, και ιδίως στον ελάχιστο χρόνο μεταφοράς (MCT) των 45 mn, που αποτελεί σημαντικό στοιχείο της εμπορικής πολιτικής του αεροδρομίου της Φραγκφούρτης.

3. ***Οι αντιδράσεις των ενδιαφερομένων μερών***

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 9 παράγραφος 3 της οδηγίας, τα ενδιαφερόμενα μέρη εκλήθησαν να διατυπώσουν τις απόψεις τους σχετικά. Αρκετές αεροπορικές εταιρείες αναγνωρίζουν την ποιότητα των προσφερόμενων υπηρεσιών στο αεροδρόμιο της Φραγκφούρτης, αλλά υπογράμμισαν τις υψηλές τιμές που επιβάλλει το αεροδρόμιο, με τη μονοπωλιακή του θέση. Οι εταιρείες αυτές εκτιμούν ότι οι αριθμοί που παρουσιάζει το αεροδρόμιο της Φραγκφούρτης σχετικά με την έλλειψη χώρων είναι υπερβολικοί και αναφέρουν παραδείγματα εταιρειών που παρέχουν προς τρίτους υπηρεσίες σε πολυάριθμες πτήσεις, με το μισό χώρο από αυτόν που προβάλλει το αεροδρόμιο της Φραγκφούρτης,

για την έλευση ενός δεύτερου φορέα υπηρεσιών. Υπενθυμίζουν εξάλλου ότι όταν η Delta εξυπηρετούνταν δι' ιδίων μέσων, διέθετε μόνον 8 000 m^2 και το υλικό υπηρεσιών εδάφους που είχε στην κατοχή της μπορούσε να της επιτρέψει να εξυπηρετήσει μέχρι και το 10 % της κυκλοφορίας του αεροδρομίου. Για τις αεροπορικές εταιρείες, ο χώρος που απαιτείται για το άνοιγμα της αγοράς είναι συνεπώς μικρότερος από αυτόν που ισχυρίζεται το αεροδρόμιο και είναι εύκολα διαθέσιμος. Υπενθυμίζουν επίσης ότι ένα μέρος του εξοπλισμού μπορεί να εναποτεθεί κατά τη διάρκεια της νύχτας στις μη καταλαμβανόμενες θέσεις, όπως συμβαίνει σε πολλά αεροδρόμια, χωρίς ιδαίτερα προβλήματα. Καταφέρονται δε τέλος εναντίον της συστηματικής επί χρόνια διάθεσης κάθε διαθέσιμου χώρου σε σκοπούς άλλους πλην της των υπηρεσιών εδάφους.

III. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΠΑΡΕΚΚΛΙΣΗΣ ΥΠΟ ΤΟ ΦΩΣ ΤΩΝ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ ΤΗΣ ΟΔΗΓΙΑΣ 96/67/ΕΚ

1. *Οι ισχύοντες κανόνες σε θέματα υπηρεσιών εδάφους*

1.1. **Οι δυνατότητες περιορισμένης πρόσβασης στην αγορά**

Η οδηγία προβλέπει διαφοροποιημένο άνοιγμα της αγοράς, ανάλογα με τη μορφή λειτουργίας των υπηρεσιών εδάφους (αυτοεξυπηρέτηση ή υπηρεσίες προς τρίτους) αλλά και ανάλογα με τον όγκο κυκλοφορίας του αεροδρομίου. Λαμβάνοντας υπόψη τον όγκο κυκλοφορίας στο αεροδρόμιο της Φραγκφούρτης, το τελευταίο πρέπει να επιτρέψει, κατ' εφαρμογή του άρθρου 1 της οδηγίας, την άσκηση αυτοεξυπηρέτησης από 1ης Ιανουαρίου 1998 και το άνοιγμα της αγοράς υπηρεσιών προς τρίτους από 1ης Ιανουαρίου 1999.

Οι γενικοί κανόνες πρόσβασης στην αγορά, για κατηγορίες υπηρεσιών που αναφέρονται στην παρέκκλιση, θεσπίζονται στο άρθρο 6 παράγραφος 2 και στο άρθρο 7 παράγραφος 2 της οδηγίας. Οι κανόνες αυτοί ενσωματώθηκαν στις διατάξεις της παραγράφου 3 σημείο 2 του γερμανικού κανονισμού μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο. Δυνάμει αυτών των άρθρων, το κράτος μέλος μπορεί να περιορίσει την πρόσβαση στην αγορά σε ελάχιστο αριθμό δύο φορέων παροχής υπηρεσιών και δύο χρηστών αυτοεξυπηρετουμένων, που επιλέγονται με βάση αντικειμενικά και διαφανή κριτήρια, χωρίς διακρίσεις.

Επιπλέον, στο άρθρο 6 παράγραφος 4 της οδηγίας προβλέπεται ότι ο χρήστης του αεροδρομίου πρέπει να μπορεί πραγματικά να διαλέξει μεταξύ τουλάχιστον δύο φορέων παροχής υπηρεσιών, όποιο και αν είναι το μέρος του αεροδρομίου που του έχει καθοριστεί.

Ωστόσο, όταν ιδιαίτεροι λόγοι χώρων και δυναμικότητας, ιδίως σε συνάρτηση με την πυκνή κυκλοφορία ή το ποσοστό αξιοποίησης χώρων, έχουν ως αποτέλεσμα την αδυναμία ανοίγματος της αγοράς υπηρεσιών προς τρίτους ή/και την άσκηση αυτοεξυπηρέτησης στο βαθμό που προβλέπεται στην οδηγία, το οικείο κράτος μέλος μπορεί, με βάση το άρθρο 9 παράγραφος 1 στοιχείο β), να επιφυλάξει το δικαίωμα προσφοράς τέτοιων υπηρεσιών εξυπηρέτησης σε έναν μόνο φορέα υπηρεσιών ή/και, με βάση το άρθρο 9 παράγραφος 1 στοιχείο δ), να απαγορεύσει ή να περιορίσει σε έναν μόνο χρήστη την αυτοεξυπηρέτηση δι' ιδίων μέσων. Όμως, στο άρθρο 9 παράγραφος 2 διευκρινίζεται ότι μια τέτοια παρέκκλιση πρέπει:

α) να προσδιορίζει την υπηρεσία ή τις υπηρεσίες για τις οποίες χορηγείται, καθώς και τα καθοριστικά για την οικεία απόφαση προβλήματα χώρων και δυναμικότητας.

β) να συνοδεύεται από σχέδιο των μέτρων που ενδείκνυνται για την αντιμετώπιση αυτών των προβλημάτων.

Εξάλλου, η παρέκκλιση δεν πρέπει:

α) να παραβλάπτει αδικαιολογήτως τους στόχους της οδηγίας·

β) να προκαλεί στρεβλώσεις ανταγωνισμού·

γ) να έχει ευρύτερο πεδίο εφαρμογής από το απαιτούμενο.

Κύριος στόχος της οδηγίας είναι να απελευθερωθεί η πρόσβαση στις υπηρεσίες εδάφους. Οι επιβαλλόμενοι περιορισμοί σε τρίτους συνίστανται στη συρρίκνωση της ελευθερίας των τρίτων για την παροχή υπηρεσιών. Ανάλογα με τα κρατικά μέτρα περιορισμού της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών είναι, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στις αποφάσεις της 25ης Ιουλίου 1991 στην υπόθεση C-288/89 (Mediawet) [1] και στην υπόθεση C-76/90 (Säger κατά Dennemeyer) [2], τα μέτρα με τα οποία μπορούν να αποκλειστούν ή να εμποδιστούν οι δραστηριότητες ενός φορέα παροχής υπηρεσιών, ακόμη και αν αυτά εφαρμόζονται χωρίς διάκριση για λόγους ιθαγένειας και τα οποία επιτρέπονται αν δικαιολογούνται από αδήριτες ανάγκες για λόγους δημοσίου συμφέροντος και επιπλέον να είναι ανάλογα προς τον σκοπό που επιδιώκουν.

1.2. **Η διαδικασία**

Δυνάμει του άρθρου 9 παράγραφος 6, οι παρεκκλίσεις, βάσει του άρθρου 9 παράγραφος 1 στοιχείο δ), σχετικά με την εξυπηρέτηση δι' ιδίων μέσων, δεν μπορούν να έχουν διάρκεια ισχύος μεγαλύτερη των τριών ετών, είναι δε δυνατό να παραταθούν, ενώ εκείνες που χορηγούνται δυνάμει του άρθρου 9 παράγραφος 1 στοιχείο β), σχετικά με την παροχή υπηρεσιών προς τρίτους, δεν μπορούν να έχουν διάρκεια ισχύος ανώτερη των δύο ετών, η οποία μπορεί ενδεχομένως να παραταθεί μόνο για μια επιπλέον περίοδο δύο ετών, το ανώτερο.

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 9 παράγραφος 3 της οδηγίας, οι γερμανικές αρχές ανέλαβαν τη δέσμευση να εξαρτήσουν τη θέση σε ισχύ της απόφασης παρέκκλισης από την σχετική έγκριση της Επιτροπής.

Η Επιτροπή εξετάζει, με τη διαδικασία του άρθρου 9 παράγραφοι 3 έως 5, την χορηγηθείσα από το κράτος μέλος παρέκκλιση, δύναται δε να εγκρίνει την εν λόγω παρέκκλιση ή να την απορρίψει. Μπορεί ακόμη να ζητήσει από το κράτος μέλος να τροποποιήσει την έκτασή της ή να την περιορίσει σε εκείνα τα σημεία μόνον του αεροδρομίου για τα οποία διαπιστώνεται ότι οι προβαλλόμενες δυσχέρειες είναι πραγματικές.

Επομένως, η Επιτροπή επικεντρώνει την εξέταση στα ακόλουθα τρία σημεία:

α) την ύπαρξη και την έκταση των προβλημάτων χώρου και δυναμικότητας που δικαιολογούν την παρέκκλιση και παρακωλύουν το άνοιγμα της αγοράς στο βαθμό που προβλέπει η οδηγία·

[1] Συλλογή ΔΕΚ 1991, σ. I-4007.
[2] Συλλογή ΔΕΚ 1991, σ. I-4221.

β) την υποβολή αξιόπιστου και τεχνικά υλοποιήσιμου και χωρίς όρους σχεδίου για την επίλυση των προβλημάτων με τα μέτρα που το αεροδρόμιο δεσμεύεται να εφαρμόσει όσο και αντίστοιχο χρονοδιάγραμμα εφαρμογής τους. Προκειμένου για παρέκκλιση που επιτρέπει τη διατήρηση πλήρους μονοπωλίου για ορισμένες κατηγορίες υπηρεσιών και δεν αφήνει στους χρήστες του αεροδρομίου ούτε δυνατότητες επιλογής ούτε περιθώριο για αυτοεξυπηρέτηση (με εξαίρεση τον προαναφερθέντα «παραδοσιακό» αυτοεξυπηρετούμενο χρήστη), η Επιτροπή πρέπει να εξετάσει με ιδιαίτερη προσοχή το υποβληθέν σχέδιο μέτρων·

γ) τη συμμόρφωση με τις αρχές που αναφέρονται στο άρθρο 9 παράγραφος 2 της οδηγίας, αναφορικά με την αποφυγή στρεβλώσεων του ανταγωνισμού και δυσαναλογίας των μέτρων.

Οι παρεκκλίσεις δεν πρέπει να αποσκοπούν γενικά στο να δώσουν στο αεροδρόμιο προθεσμία προσαρμογής επιπλέον προς την ήδη προβλεπόμενη από το άρθρο 1 της οδηγίας. Η παρέκκλιση προορίζεται να επιτρέψει στα αεροδρόμια την αντιμετώπιση ειδικών προβλημάτων που μπορεί να ανακύψουν κατά το άνοιγμα της αγοράς. Κατά συνέπεια, κάθε παρέκκλιση πρέπει να εξετάζεται με βάση τις συγκεκριμένες δυσχέρειες που προβάλλονται για να δικαιολογηθεί η αδυναμία ανοίγματος της αγοράς στις ορισθείσες προθεσμίες. Εξάλλου, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, στην απόφαση της 20ής Απριλίου 1978 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 80-81/77 (Commissionnaires réunis κατά Receveur de Douanes) [1] και στην απόφαση της 25ης Ιουνίου 1992 στην υπόθεση C-116/91 (British Gas) [2], οι εξαιρέσεις πρέπει να ερμηνεύονται στενά και η έκταση μιας παρέκκλισης πρέπει να καθορίζεται λαμβανομένου υπόψη του τελικού στόχου του επίμαχου μέτρου.

Με βάση τις παραπάνω εκτιμήσεις, πρέπει να εξετασθεί και η υπό κρίση παρέκκλιση.

Η Επιτροπή προέβη, βάσει του άρθρου 9 παράγραφος 4 της οδηγίας, σε εμπεριστατωμένη εξέταση των προβαλλομένων προβλημάτων χώρου και δυναμικότητας, της αναλογικότητας της ληφθείσας απόφασης προς τα συναντώμενα προβλήματα και των προτεινομένων μέτρων αντιμετώπισής τους. Η Επιτροπή στήριξε αυτή την εξέταση ιδιαίτερα στις μελέτες που της διαβίβασαν οι γερμανικές αρχές, στις επί τόπου επισκέψεις που πραγματοποίησε στο αεροδρόμιο της Φραγκφούρτης και σε μια μελέτη που είχε η ίδια παραγγείλει, στο πλαίσιο καταγγελίας που υποβλήθηκε δυνάμει του άρθρου 86 της συνθήκης, και που αποσκοπούσε στη διαπίστωση των προβλημάτων χώρου και δυναμικότητας που ενδεχομένως θα προκαλούσε στο αεροδρόμιο το άνοιγμα της αγοράς υπηρεσιών εδάφους. Τα πορίσματα της εν λόγω μελέτης, που πραγματοποιήθηκε από το Πανεπιστήμιο Cranfield «College of Aeronautics-Air Transport Group», διαβιβάστηκαν στην Επιτροπή τον Ιούνιο 1997. Στις 30 Οκτωβρίου 1997, οι γερμανικές αρχές διαβίβασαν στην Επιτροπή τις παρατηρήσεις του αεροδρομίου της Φραγκφούρτης αναφορικά με τη μελέτη Cranfield. Στις 4 Δεκεμβρίου 1997, η Επιτροπή άκουσε τις απόψεις της Γερμανίας και, στις 29 Δεκεμβρίου 1997, τις απόψεις του FAG επί της παρούσας αξιολόγησης.

[1] Συλλογή ΔΕΚ 1978, σ. 927.
[2] Συλλογή ΔΕΚ 1992, σ. I-4071, σκέψη 12.

2. ***Τα προβλήματα χώρου και δυναμικότητας***

Από την κοινοποίηση των γερμανικών αρχών προκύπτει κατά κύριο λόγο ότι δεν υπάρχει σήμερα επαρκής χώρος στο αεροδρόμιο για επιπλέον εξοπλισμό εξυπηρέτησης που συνεπάγεται η χορήγηση άδειας σε δεύτερο φορέα παροχής υπηρεσιών ή αυτοεξυπηρετουμένο χρήστη.

Εισαγωγή

Πριν από την αξιολόγηση των προβλημάτων χώρου και δυναμικότητας στο αεροδρόμιο, πρέπει να υπομνησθούν ορισμένες γενικά αποδεκτές αρχές.

Οι διάφορες μελέτες (NACO, Fraunhofer) που υποβλήθηκαν προς υποστήριξη της απόφασης παρέκκλισης η μελέτη που εκπονήθηκε κατ' εντολή της Επιτροπής (Cranfield) αποφαίνονται ότι ο τρέχων όγκος εξοπλισμού στο αεροδρόμιο δεν φαίνεται να είναι υπερβολικός και ότι το FAG προσπαθεί να βελτιώσει όσο μπορεί την αξιοποίηση του υλικού αυτού με τον σχεδιασμό των αναγκών του.

Αφετέρου, μπορεί κανείς να δεχτεί ότι γενικά οι ανάγκες ενός αυτοεξυπηρετούμενου χρήστη μπορούν να συγκριθούν με αυτές ενός φορέα παροχής υπηρεσιών εδάφους προς τρίτους, έστω και αν μπορούν να σημειωθούν διαφορές ανάλογα με την κατάσταση του αεροδρομίου, και κυρίως με το μέγεθος του στόλου του πιο σημαντικού αερομεταφορέα του αεροδρομίου. Μπορούμε λοιπόν στο στάδιο αυτό να μιλούμε γενικά για φορέα παροχής υπηρεσιών χωρίς να κάνουμε διάκριση μεταξύ παροχής υπηρεσιών προς τρίτους και χρήστη εξυπηρετουμένου δι' ιδίων μέσων (σε ορισμένες περιπτώσεις άλλωστε μπορεί να ταυτίζονται).

Τέλος, αναγνωρίζεται ότι η εγκατάσταση ενός ή παραπάνω φορέων υπηρεσιών συνεπάγεται πρόσθετη ανάγκη χώρων: η ανάγκη εξοπλισμού πράγματι συνδέεται με τον όγκο της κυκλοφορίας στις ώρες αιχμής του αεροδρομίου. Σε κατάσταση μονοπωλίου το μέτρο αναφοράς είναι λοιπόν η ώρα αιχμής του υπόψη αεροδρομίου. Όταν υπάρχουν συνθήκες ανταγωνισμού, το μέτρο αναφοράς που πρέπει να ληφθεί υπόψη είναι η ώρα αιχμής καθενός από τους φορείς υπηρεσιών, η οποία και δεν αντιστοιχεί πάντα με τη γενική ώρα αιχμής του αεροδρομίου. Για το λόγο αυτό, η συνολική ανάγκη εξοπλισμού στο αεροδρόμιο θα είναι συνάρτηση του τελικού αθροίσματος αναγκών κάθε φορέα σε κατάσταση αιχμής. Συνεπώς, σε κατάσταση ανταγωνισμού δημιουργούνται συνολικές ανάγκες υλικού ανώτερες και, επομένως, και ανάγκες χώρων μεγαλύτερες, για την εναπόθεση του εξοπλισμού.

Όμως, πρέπει επίσης να ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι η εισαγωγή ανταγωνισμού θα έχει ως συνέπεια τη μείωση του μεριδίου αγοράς του φορέα που είχε το μονοπώλιο, συνεπώς μειωμένες ανάγκες εξοπλισμού και χαμηλότερες ανάγκες σε χώρους. Πρέπει αυτού του είδους οι επιπτώσεις να λαμβάνονται υπόψη έστω και αν ο περιορισμός των αναγκών δεν είναι αναγκαστικά ανάλογος προς τη μείωση του μεριδίου αγοράς και είναι, ως εκ τούτου, δύσκολο να υπολογιστούν οι συνέπειες από την εισαγωγή του ανταγωνισμού, επί των μεριδίων αγοράς των αντίστοιχων φορέων, επειδή οι συνέπειες αυτές εξαρτώνται ταυτόχρονα από τα μερίδια αγοράς κάθε φορέα και από την κατανομή των πελατών μεταξύ φορέων.

2.1. **Οι διαθέσιμοι χώροι στη Φραγκφούρτη**

Οι μελέτες που παρήγγειλε το FAG δείχνουν ότι η συνολικά προσφερόμενη επιφάνεια είναι 148 000 m^2, από τα οποία τα 146 000 m^2 καταλαμβάνονται σήμερα από το ίδιο το FAG. Τα δεδομενα αυτά αναφέρονται στη σημερινή κατάσταση στη Φραγκφούρτη, δηλαδή κατάσταση όπου το FAG εξυπηρετεί όλες τις πτήσεις, συμπεριλαμβανομένων και των περιορισμένου αριθμού πτήσεων που διατήρησε η Delta στο αεροδρόμιο το 1997. Στην τρέχουσα λοιπόν κατάσταση, το αεροδρόμιο της Φραγκφούρτης δεν παρουσιάζει σοβαρά προβλήματα χώρου. Κατά το FAG, η εγκατάσταση ενός νέου φορέα παροχής υπηρεσιών εδάφους θα οδηγούσε σε έλλειμμα χώρων της τάξης των 32 000 m^2.

Από τις μελέτες NACO προκύπτει ότι όταν η Delta, αφενός εξυπηρετούνταν δι' ιδίων μέσων και, αφετέρου, πραγματοποιούσε περισσότερες πτήσεις, οι προβλέψεις για το έλλειμμα σε χώρους κατά το 1997 ήταν 13 725 m^2. Λαμβάνοντας υπόψη την αναμενόμενη και σχεδιαζόμενη αύξηση της κυκλοφορίας στο αεροδρόμιο, το έλλειμμα αυτό θα φτάσει στα 16 300 m^2, μέχρι το έτος 2000. Το FAG εκτιμά, εξάλλου, ότι με τις ίδιες προϋποθέσεις, η έλευση ενός δεύτερου φορέα θα ανέβαζε το έλλειμμα αυτό στα 32 200 m^2 το 1997 και στα 35 000 m^2 το έτος 2000.

Οι εν λόγω μελέτες ανακινούν τις ακόλουθες παρατηρήσεις της Επιτροπής:

α) *Σε ό,τι αφορά την πραγματοποιηθείσα αξιολόγηση*

Ενώ οι μελέτες NACO, μετά από μετρήσεις στα σχέδια, υπολογίζουν τη διαθέσιμη επιφάνεια σε 148 000 m^2, τα στοιχεία του FAG που δόθηκαν στην Επιτροπή στις 16 Μαΐου 1997 εκτιμούν ότι η επί τόπου διαθέσιμη επιφάνεια ανέρχεται μόνον σε 138 235 m^2 για το 1997. Πράγματι, σύμφωνα με το FAG, οι χώροι οι διαθέσιμοι για τη στάθμευση του εξοπλισμού εδάφους ελαττώθηκαν μετά από το 1994, αφενός, για να δημιουργηθούν νέες θέσεις αεροπλάνων προς αντιμετώπιση της αυξημένης ζήτησης δυναμικότητας και, αφετέρου, για να κατασκευαστεί ο νέος σταθμός πυρόσβεσης.

β) *Σε ό,τι αφορά την αποχώρηση της Delta*

Τα αριθμητικά στοιχεία που έδωσε η NACO δείχνουν έλλειμμα χώρων 32 000 m^2 αν ανοίξει η αγορά στον ανταγωνισμό. Η κοινοποίηση που εστάλη στην Επιτροπή μάλιστα αναφέρει έλλειμμα 35 000 m^2. Όμως, με την ως άνω υπόθεση, τα στοιχεία αυτά αναφέρονται στην περίπτωση εγκατάστασης ενός νέου φορέα υπηρεσιών, επιπλέον της αυτοεξυπηρέτησης της Delta. Πρόκειται, επομένως, για υπόθεση μη βασιζόμενη στην προσθήκη ενός δευτέρου φορέα (δύο φορείς συνολικά), αλλά στην παρουσία δύο φορέων παροχής υπηρεσιών — ή ενός φορέα και ενός αυτοεξυπηρετούμενου χρήστη — συν τον ίδιο τον FAG (δηλαδή τρεις φορείς). Άρα η περιγραφόμενη κατάσταση δεν αντιστοιχεί πλέον στην πραγματικότητα, μετά την απόσυρση της Delta από τις δραστηριότητες αυτοεξυπηρέτησης.

Με την αποχώρηση της Delta, αυτό το χρόνο, τόσο με το πέρας της αυτοεξυπηρέτησης όσο και με την ελάττωση αριθμού πτήσεων, οδήγησε στην απελευθέρωση χώρου. Όμως, η Delta εξυπηρετούνταν δι'ιδίων μέσων για 17 πτήσεις μόνο την ημέρα και καθ' ολοκληρία με δικό της εξοπλισμό, που ήταν αρκετά σημαντικός για να διαχειρίζεται μέχρι και 13 πτήσεις για την ίδια περίοδο της ημέρας. Ο χώρος που έτσι ελευθερώθηκε είναι επομένως σημαντικός και υπολογίζεται σε 8 000 m^2.

Ο φάκελος που συνόδευε την απόφαση για παρέκκλιση των γερμανικών αρχών υπενθυμίζει ότι ένα τουλάχιστο μέρος του ελευθερωθέντος χώρου χρησιμοποιήθηκε από τον ίδιο το FAG για την εξυπηρέτηση των υπολοίπων πτήσεων της Delta, καθώς και ορισμένων άλλων εταιρειών. Η αποχώρηση επομένως της Delta έδωσε την ευκαιρία στο FAG να βελτιώσει τις συνθήκες εκτέλεσης των εξυπηρετήσεων εδάφους, αφού το αεροδρόμιο είχε περισσότερο χώρο στη διάθεσή του. Ωστόσο, όπως έδειξε και η εξυπηρέτηση δι' ιδίων μέσων της Delta μέχρι τις αρχές του 1997, η εγκατάσταση ενός δεύτερου φορέα υπηρεσιών — ή αυτοεξυπηρετουμένου χρήστη — δεν φαίνεται ότι είναι ανέφικτη.

γ) *Σε ό,τι αφορά την έλευση ενός επιπλέον φορέα υπηρεσιών*

Στις μελέτες NACO γίνεται προσπάθεια να καταδειχτεί η αδυναμία υποδοχής ενός νέου φορέα υπηρεσιών ή ενός χρήστη αυτοεξυπηρετούμενου. Παρουσιάζουν επίσης ως αναγκαία την ανάληψη από το αεροδρόμιο του πλήρους συντονισμού όλων των δραστηριοτήτων εξυπηρέτησης. Πρέπει όμως να επισημανθεί ότι, για λόγους ιστορικούς, η Federal Express εκτελούσε και θα μπορέσει να συνεχίσει να εκτελεί, και κατά τη διάρκεια ισχύος της απόφασης παρέκκλισης, εξυπηρέτηση δι' ιδίων μέσων για ορισμένες κατηγορίες υπηρεσιών που καλύπτονται από την παρέκκλιση. Ομοίως, η SAS πραγματοποιούσε δραστηριότητες αυτοεξυπηρέτησης μέχρι το 1995. Είναι αλήθεια ότι οι δραστηριότητες των εταιρειών αυτών ήταν, ή είναι ακόμη στην περίπτωση της Federal Express, περιορισμένες και εντοπισμένες σε ορισμένα σημεία του αεροδρομίου, ειδικά αφιερωμένα στα εμπορεύματα ή στο ταχυδρομείο, χωρίς επαφή με τους αεροσταθμούς. Οι εν λόγω δραστηριότητες μπορούν να θεωρηθούν ως περιθωριακές ως προς την εφαρμογή της οδηγίας. Αυτό βέβαια δεν ίσχυε στην περίπτωση της Delta που λειτουργούσε στον τερματικό σταθμό 2 και έτσι αποδεικνύεται γενικά ότι, για το αεροδρόμιο στο σύνολό του, η έλευση ενός τουλάχιστον φορέα υπηρεσιών, πλην του FAG, δεν θα παρέβλαπτε τη λειτουργία των αερολιμενικών εγκαταστάσεων.

δ) *Σε ό,τι αφορά τους υπολογισμούς*

Κατά την έκθεση Cranfield, ο διαθέσιμος χώρος μπορεί να υπολογιστεί σε 164 000 περίπου m^2. Ο αριθμός αυτός υπολογίστηκε με βάση το χώρο των 138 000 m^2 που ο FAG δήλωσε ότι είναι σήμερα διαθέσιμος, και λαμβάνοντας υπόψη ταυτόχρονα το χώρο που θα ελευθερωθεί από την επέκταση ορισμένων χώρων εμπορευμάτων (51 000 m^2) καθώς και το χώρο που στην πράξη θα καταληφθεί από τις νέες κατασκευές (25 000 m^2).

2.2. **Οι ανάγκες**

Οι ανάγκες που προβάλλονται από τις μελέτες NACO, προς υποστήριξη της απόφασης, επισύρουν σχόλια τόσο σε ό,τι αφορά τα παρουσιαζόμενα στοιχεία όσο και την αξιοποίηση των διαθέσιμων χώρων.

α) *Οι αξιολογήσεις*

Η μελέτη NACO της 27ης Οκτωβρίου 1995 έδειχνε ότι σε περίπτωση έλευσης ενός δεύτερου φορέα υπηρεσιών υπήρχε πρόσθετη ανάγκη χώρων 20 000 m^2, και αυτό προκειμένου για τρεις φορείς, αφού η μελέτη αναφέρεται σε αρχική κατάσταση όπου η Delta, εκτός του FAG, εκτελούσε πάντα δραστηριότητες εξυπηρέτησης εδάφους δι' ιδίων μέσων. Σήμερα που η Delta διέκοψε την αυτοεξυπηρέτηση και το FAG ισχυρίζεται ότι χρειάζεται μόνο του 146 000 m^2, η NACO αποτιμά τις πρόσθετες ανάγκες σε 32 000 m^2 (δηλαδή σύνολο 178 000 m^2) και όχι πλέον σε 20 000 m^2 όπως όταν λειτουργούσε και η Delta. Επιπλέον, οι μελέτες NACO δείχνουν ότι στην περίπτωση που η Delta συνέχιζε τις δραστηριότητες της αυτοεξυπηρέτησης, δηλαδή αν εμπλέκονταν και ένας δεύτερος φορέας (χρήστης αυτοεξυπηρετούμενος) στο αεροδρόμιο, οι συνολικές ανάγκες χώρων δεν θα ξεπερνούσαν τα 155 000 m^2.

Ωστόσο, οι καθαρές πρόσθετες ανάγκες σε χώρο της Delta (13 778 m^2) δεν θα πρέπει να καταλογισθούν μαζί με τις καθαρές πρόσθετες ανάγκες σε χώρο του νέου φορέα υπηρεσιών, γιατί δεν απορρέουν από την παρουσία του ανεξάρτητου φορέα υπηρεσιών, αλλά από αυτήν της Delta, και γιατί πάντως η Delta έπαυσε να ασκεί αυτοεξυπηρέτηση και οι ανάγκες χώρου για την εξυπηρέτηση των πτήσεων της Delta ενσωματώνονται ήδη στα 146 000 m^2 που καταλαμβάνονται από το FAG. Οι καθαρές ανάγκες σε πρόσθετους χώρους ενός ανεξάρτητου φορέα, συγκρινόμενες με εκείνες που υπάρχουν σε κατάσταση μονοπωλίου, θα πρέπει συνεπώς να ανέλθουν σε 18 500 m^2 περίπου (32 000-13 725). Στην τρέχουσα κατάσταση, το FAG είναι ο μόνος φορέας παροχής υπηρεσιών, θα περίμενε κανείς συνεπώς ότι οι συνολικές ανάγκες χώρων θα ήταν χαμηλότερες, δηλαδή 165 000 m^2 (146 000 + 18 500), και όχι 178 000 m^2 που αναφέρονται από τη NACO.

Εκτός αυτών, στην υπόθεση που έκανε η NACO, όχι μόνον η Delta θα είχε περισσότερες πτήσεις από ό,τι έχει πράγματι το 1997 αλλά και θα χρησιμοποιούσε περισσότερο εξοπλισμό απ' ό,τι απαιτείτο για την εξυπηρέτηση των διεξαγόμενων πτήσεων. Γεγονός είναι ότι η Delta μπορούσε να τακτοποιήσει σε επιφάνεια 8 000 m^2 εξοπλισμό που θα της επέτρεπε την εξυπηρέτηση εδάφους, για το 8 έως 10 % των πτήσεων του αεροδρομίου.

Αυτό αποδεικνύει ότι οι ανάγκες σε χώρους για τέτοιο μερίδιο αγοράς είναι λιγότερο σημαντικές από αυτές που υπολογίζει στις μελέτες της η NACO. Τόσο μάλλον δε που η Delta κατελάμβανε μερίδιο αγοράς ανάλογο με αυτό που παρουσιάζεται στη μελέτη NACO και, δεδομένου ότι η Delta δεν λειτουργούσε τα απογεύματα, έπρεπε να έχει στη διάθεσή της τον απαιτούμενο χώρο για να εναποθέσει το σύνολο του εξοπλισμού της, πράγμα που δεν θα ισχύει βέβαια για έναν φορέα υπηρεσιών εξυπηρετούντα πολλούς πελάτες και δυνάμενο να προγραμματίζει την προοδευτική προσφορά των υπηρεσιών του στη διάρκεια όλης της ημέρας.

Αφετέρου, η εκτίμηση της NACO βασίζεται σε ανάγκες υπολογιζόμενες ανάλογα με τη ζήτηση σε ώρες αιχμής κάθε φορέα υπηρεσιών, όπως εκτίθεται παραπάνω, αλλά όπου προστίθενται όλες οι ανάγκες χώρου κάθε φορέα για τη στάθμευση όλου του εξοπλισμού του, χωρίς όμως να λαμβάνεται υπόψη το γεγονός ότι ικανό μέρος αυτού βρίσκεται σχεδόν πάντα σε κίνηση και όχι σε στάθμευση, για μεγάλο μέρος της ημέρας, κυρίως σε ένα αεροδρόμιο με έντονη κίνηση όπως αυτό της Φραγκφούρτης. Ο εξοπλισμός αυτός αδρανεί κατά τη διάρκεια της νύχτας, όταν δεν υπάρχουν αεροπλάνα που πρέπει να εξυπηρετηθούν, και η στάθμευση μπορεί να γίνει στις διαθέσιμες θέσεις, όπως γίνεται σήμερα.

Πράγματι, οι σε χώρους ανάγκες με το άνοιγμα της αγοράς εξαρτώνται σε μεγάλο ποσοστό από την κατανομή της πελατείας μεταξύ φορέων παροχής υπηρεσιών και από τη χρονική κατανομή των υπηρεσιών στη διάρκεια της ημέρας.

Προκύπτει, ωστόσο, με βάση τις διάφορες εκτιμήσεις της NACO και του Cranfield και λαμβάνοντας υπόψη τις διάφορες υποθέσεις περί κατανομής της πελατείας και των περιόδων της ημέρας στις οποίες μπορούν να καταμερισθούν οι λειτουργίες υπηρεσιών εδάφους, ότι είναι δυνατές οι ακόλουθες εκτιμήσεις:

i) πως οι σε χώρους ανάγκες κυμαίνονται μεταξύ 104 000 m^2 και 165 000 m^2·

ii) οι διαθέσιμες επιφάνειες υπολογίζονται από 148 000 m^2 μέχρι 164 000 m^2.

Ακόμα και στην πιο απαισιόδοξη υπόθεση της NACO (ανάγκες 165 000 m^2, διαθέσιμα 148 000 m^2), ο διαθέσιμος χώρος θα επέτρεπε λοιπόν τη στάθμευση του 90 % του αναγκαίου εξοπλισμού. Ομως σε ένα αεροδρόμιο στο οποίο ο αριθμός των ωρών αιχμής είναι πολύ περιορισμένος, όπως το αναφέρει το FAG, υπάρχει πάντα ένα 10 % τουλάχιστον του υλικού που χρησιμοποιείται συνεχώς και δεν είναι σταθμευμένο. Πέρα από τις ώρες αιχμής, ο εξοπλισμός μπορεί να σταθμεύει σε θέσεις που έχουν μείνει ελεύθερες.

β) *Η αξιοποίηση των ελεύθερων χώρων*

Οπως αναφέρθηκε ήδη, το άρθρο 9 πρέπει να ερμηνεύεται στενά και λαμβάνοντας υπόψη τον τελικό σκοπό του εξεταζόμενου μέτρου. Στόχος της οδηγίας είναι, όπως το δηλώνει και ο τίτλος της, η πρόσβαση στην αγορά υπηρεσιών εδάφους, η δε αρχή της ελεύθερης πρόσβασης διευκρινίζεται με σαφήνεια στα άρθρα 6 και 7, έστω και αν παρέχονται συγκεκριμένες δυνατότητες στα κράτη μέλη να περιορίζουν την πρόσβαση αυτή στο ελάχιστο των δύο φορέων παροχής υπηρεσιών, προκειμένου για ορισμένες κατηγορίες υπηρεσιών.

Η Επιτροπή εκτιμά ότι ο στόχος της οδηγίας συνεπάγεται ότι μόνον οι δυσχέρειες που αναφέρονται στο άρθρο 9 και μπορούν να αποτελούν εμπόδια στην εφαρμογή της οδηγίας είναι δυνατό να χρησιμοποιηθούν ως βάση για την χορήγηση παρέκκλισης. Εδώ δεν είναι δυνατό να περιληφθούν οι περιορισμοί που επιβάλλει το ίδιο το αεροδρόμιο, όπως συνέβη με τη διάθεση των χώρων που ελευθερώθηκαν μετά από την αποχώρηση της Delta και μετά την έναρξη ισχύος της οδηγίας. Η αδυναμία ανοίγματος της αγοράς θα πρέπει να διαμορφώνεται από κάποιο γεγονός ανεξάρτητο της θέλησης αυτού που την επικαλείται.

Εδώ και πολλά χρόνια, νέοι χώροι ελευθερώθηκαν για το αεροδρόμιο. Ομως, στα σχέδια ανάπτυξης του αεροδρομίου δείχνεται ότι οι χώροι αυτοί που αποδεσμεύονταν αφιερώνονταν αλλά και ακόμη σήμερα αφιερώνονται σε σκοπούς διαφορετικούς από την εξυπηρέτηση εδάφους, ακόμη δε και για εμπορικές δραστηριότητες που δεν χρειάζονται για τη διαχείριση της εναέριας κυκλοφορίας.

Επομένως, δεν είναι η έλλειψη χώρου που καθιστά αδύνατη την εγκατάσταση ενός πρόσθετου φορέα υπηρεσιών στο αεροδρόμιο της Φραγκφούρτης, αλλά ουσιαστικά ο τρόπος που το FAG αποφασίζει να αξιοποιήσει τις επιφάνειες που ελευθερώθηκαν ήδη ή πρόκειται να ελευθερωθούν, αυτό που θα δημιουργήσει προβλήματα σχετικά.

Η Delta, μέχρι το 1997, εξυπηρετούνταν δι' ιδίων μέσων χωρίς να παρεμποδίζει την ομαλή λειτουργία των υπηρεσιών εδάφους στο αεροδρόμιο της Φραγκφούρτης. Το έλλειμμα χώρων που επικαλείται το FAG σε μια τέτοια περίπτωση όπου, εκτός του FAG, ένας αερομεταφορέας εξυπηρετούνταν δι' ιδίων μέσων, δεν έβλαψε τη σωστή λειτουργία του αεροδρομίου, την ποιότητα των παρεχομένων υπηρεσιών και γενικότερα την καλή φήμη του.

Συνεπώς, οι γερμανικές αρχές δεν αποδεικνύουν ότι είναι αδύνατο να γίνει δεκτός ένας νέος φορέας υπηρεσιών.

2.3. **Προβλήματα συνδεόμενα με τη διάταξη των εγκαταστάσεων**

Αν η ανάγκη χώρων δεν δικαιολογεί τη διατήρηση του μονοπωλίου στο σύνολο του αεροδρομίου, επιβάλλεται να εξετασθεί αν η διάταξη των εγκαταστάσεων επιτρέπει, αφενός, το άνοιγμα της αγοράς σε όλα τα σημεία του αεροδρομίου και, αφετέρου, σε ποιό βαθμό μπορεί αυτό να γίνει. Κρίνεται σκόπιμο να εξετασθούν, στη φάση αυτή, με διεξοδικότερο τρόπο οι εγκαταστάσεις του αεροδρομίου και να γίνει διάκριση μεταξύ των δύο τερματικών σταθμών.

Στον τερματικό σταθμό 2 είναι δυνατό να εξυπηρετηθούν 13 σημεία επαφής, 18 απομακρυσμένα σημεία ακριβώς απέναντι από τον τερματικό σταθμό και 11 σημεία για περιφερειακά αεροσκάφη. Ο τερματικός σταθμός 2 καταλαμβάνεται από σημαντικό αριθμό διαφορετικών μεταφορέων, οι οποίοι σε γενικές γραμμές δεν σταθμεύουν στον τερματικό σταθμό 1. Η ευθύγραμμη μορφή του του επιτρέπει επίσης να αποφεύγει τα προβλήματα κυκλοφορίας των μηχανημάτων. Σύμφωνα με τη μελέτη Cranfield, οι αίθουσες που προορίζονται για τη διαχείριση των αποσκευών επιτρέπουν την εγκατάσταση νέων φορέων εξυπηρέτησης, ενώ αποδεσμεύθηκε αρκετός χώρος μετά από τη διακοπή των δραστηριοτήτων αυτοεξυπηρέτησης της Delta, έστω και αν μέρος αυτού του χώρου χρησιμοποιείται έκτοτε από το FAG για την εναπόθεση υλικών του. Ο τερματικός σταθμός 2 δεν παρουσιάζει προβλήματα χώρου ή κυκλοφορίας που θα μπορούσαν να παρακωλύσουν την εγκατάσταση κάποιου νέου φορέα, όπως άλλωστε αποδείχτηκε με τις δραστηριότητες αυτοεξυπηρέτησης της Delta που επί χρόνια εκτελούνταν σε αυτό το τερματικό. Έτσι δεν αποδεικνύεται με κανένα τρόπο αδυναμία ανοίγματος της αγοράς και η διατήρηση του μονοπωλίου στο μέρος αυτό του αεροδρομίου δεν δικαιολογείται. Σύμφωνα όμως με τη μελέτη Cranfield, ο διαθέσιμος χώρος στον τερματικό αυτό σταθμό δεν επιτρέπει την παρουσία συγχρόνως περισσοτέρων των τριών φορέων παροχής υπηρεσιών, είτε παρεχόντων υπηρεσίες προς τρίτους είτε αυτοεξυπηρετούμενων χρηστών.

Αντίθετα στον τερματικό σταθμό 1, η παρουσία πολλών φορέων θα καθιστούσε δύσκολη την κυκλοφορία των οχημάτων εξυπηρέτησης εδάφους. Η διάταξη του τερματικού σταθμού 1 ήδη παρουσιάζει προβλήματα ρυμούλκησης των αεροπλάνων, κυρίως στα δύο αδιέξοδα ανάμεσα από τις αποβάθρες A και B και τις αποβάθρες B και C. Η παρουσία πολλών φορέων ή/και αυτοεξυπηρετουμένων χρηστών θα δημιουργούσε προβλήματα. Η εγκατάσταση αρκετών φορέων θα ήταν επομένως εφικτή στο ανατολικό τμήμα του τερματικού όπου λειτουργούν διάφορες αεροπορικές εταιρείες. Αντίθετα, στο δυτικό τμήμα η Lufthansa και η θυγατρική της Condor λειτουργούν σχεδόν κατ' αποκλειστικότητα. Σύμφωνα με τα σχέδια πτήσεων που διαβίβασε το FAG (Fraunhofer Ιούνιος 1997, τελευταίο παράρτημα), το 94 % των κινήσεων σ' αυτή τη ζώνη αποδίδονταν στη Lufthansa και τη Condor, ενώ οι άλλες εταιρείες δεν πραγματοποιούσαν παρά 124 κινήσεις εβδομαδιαία (δηλαδή μία κίνηση κάθε τρεις ημέρες σε κάθε θύρα της ζώνης αυτής). Αντίθετα, οι πτήσεις της Lufthansa και της Condor είναι πολύ περιορισμένες έξω από τη ζώνη αυτή, με εξαίρεση τη θέση B2 που τους έχει σχεδόν καθ' ολοκληρίαν διατεθεί. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα, πάντως, ότι στην ουσία δεν λειτουργεί παρά μόνον ένας φορέας σε αυτή τη ζώνη (είτε πρόκειται για το FAG, είτε για κάποιον ανεξάρτητο είτε την ίδια τη Lufthansa που αυτοεξυπηρετείται). Δεν υπάρχει τεχνικό εμπόδιο για την εξυπηρέτηση της Lufthansa από κάποιον άλλο φορέα διαφορετικό αυτού που ήδη λειτουργεί στο ανατολικό τμήμα του τερματικού 1.

Στις 7 Ιανουαρίου 1998, το FAG ανέφερε κάποια αλλαγή στα στοιχεία αυτά, ισχυριζόμενο ότι τον Αύγουστο 1997 ένας μέσος όρος κυκλοφορίας 12,2 % του δυτικού τμήματος του τερματικού προέρχονταν από πτήσεις 18 άλλων αεροπορικών εταιρειών πλην της Lufthansa. Η Επιτροπή δεν είναι πεπεισμένη ότι, ακόμη και αν τα παρασχεθέντα στοιχεία είναι αληθινά και αντιπροσωπευτικά, μια τέτοια αύξηση θα επέσυρε σοβαρά προβλήματα συμφόρησης. Επιπλέον πρέπει να αναφερθεί εδώ ότι το FAG είναι αρμόδιο για την κατανομή των διαφόρων θέσεων στους χρήστες και μπορεί να λάβει τα δέοντα μέτρα για την αντιμετώπιση του προβλήματος. Επιβάλλεται ακόμη να υπομνησθούν σχετικά οι παραπάνω αναφερόμενες αρχές σύμφωνα με τις οποίες μόνον οι περιορισμοί οι διαλαμβανόμενοι στο άρθρο 9 μπορούν να αιτιολογήσουν μια παρέκκλιση. Η αδυναμία ανοίγματος της αγοράς πρέπει να στοιχειοθετείται από γεγονότα ανεξάρτητα της βούλησης εκείνου που την επικαλείται.

Ωστόσο, η διάταξη ενός τερματικού δεν μπορεί από μόνη της να αποτελέσει ικανό λόγο για τη διατήρηση μονοπωλίου. Η οδηγία, περιορίζοντας αφενός τη δυνατότητα του κράτους μέλους να χορηγεί παρεκκλίσεις, δυνάμει του άρθρου 9 παράγραφος 1 στοιχείο β), για χρονικό διάστημα 2 ετών το ανώτερο, ανανεώσιμο μία μόνο φορά, και καθορίζοντας αφετέρου ότι οι χρήστες πρέπει να έχουν το δικαίωμα πραγματικής επιλογής, άσχετα από το τμήμα του αεροδρομίου στο οποίο λειτουργούν, δεν επιτρέπει στα κράτη μέλη να στερούν τους χρήστες αυτού του δικαιώματος λόγω προβλημάτων για τα οποία ουδέν μέτρο ελήφθη κατά το διάστημα ισχύος της παρέκκλισης. Κάθε παρέκκλιση πρέπει πράγματι να συνοδεύεται από μέτρα αντιμετώπισης των δυσχερειών που προβάλλονται για να τη δικαιολογήσουν.

Για την προκείμενη παρέκκλιση δεν παρουσιάσθηκε καμία αλλαγή της διάταξης του τερματικού σταθμού 1 με στόχο την αντιμετώπιση των προβαλλόμενων δυσχερειών. Γι' αυτό το λόγο, το αναφερόμενο πρόβλημα δεν μπορεί από μόνο του να δικαιολογήσει την παράταση της μονοπωλιακής κατάστασης πέρα από την προβλεπόμενη, από το άρθρο 1 της οδηγίας, ημερομηνία ανοίγματος της αγοράς, για αεροδρόμια της κατηγορίας της Φραγκφούρτης, δηλαδή την 1η Ιανουαρίου 1999.

2.4. **Τα εν εξελίξει έργα**

Η παρέκκλιση στηρίζεται στο γεγονός ότι ευρίσκονται σε εξέλιξη κατασκευαστικές εργασίες στην αποβάθρα Α του τερματικού σταθμού 1, με σκοπό τη δημιουργία νέων θέσεων για αεροπλάνα και την ελάττωση της εξάρτησης του αεροδρομίου από τις απομακρυσμένες θέσεις εξυπηρέτησης, στο δυτικό τμήμα της πίστας. Από την άλλη μεριά, εκτελούνται έργα στο σύνολο του τερματικού σταθμού 1 απαραίτητα για την προσαρμογή του στις προδιαγραφές Schengen. Πρόκειται εδώ για το διπλασιασμό των επιπέδων του τερματικού σταθμού 1. Ο τερματικός σταθμός 2 τηρεί ήδη τις εν λόγω προδιαγραφές. Τα έργα θα πρέπει να περατωθούν περί τα τέλη του 2000. Η επέκταση αυτή θα επιτρέψει να αυξηθεί ο αριθμός των θέσεων επαφής και να προσεγγίσουν έτσι ορισμένες απομακρυσμένες θέσεις, πράγμα που θα οδηγήσει ταυτόχρονα σε συντομότερους χρόνους επιβίβασης και αποβίβασης αλλά και σε βελτιωμένη κυκλοφορία στο σημείο αυτό.

Κατά τη διάρκεια των εργασιών αυτών, η επιδείνωση των προκαλούμενων προβλημάτων από την ήδη έντονη κυκλοφορία, θα παρεμποδίσει τη διαρκή παρουσία ενός πρόσθετου φορέα στον τερματικό σταθμό 1 μέχρι τη θέση C 15 της αποβάθρας C, σύμφωνα με το Bestandsplan 1994, της 16ης Μαΐου 1994 που κοινοποιήθηκε από τις γερμανικές αρχές. Ο περιορισμός αυτός σε έναν μόνο φορέα πρέπει λοιπόν να περιλαμβάνει, για τον ίδιο λόγο, όχι μόνο τις εργασίες που εκτελούνται στον ασφαλτοτάπητα ανάμεσα από τις αποβάθρες αυτές, αλλά και να επεκτείνεται στις υπηρεσίες μεταφοράς επιβατών, αποσκευών, πληρωμάτων καθώς και εμπορευμάτων και ταχυδρομείου, μεταξύ αεροπλάνων σταθμευμένων σε απομακρυσμένα σημεία και τερματικού σταθμού 1. Η αδυναμία ανοίγματος της αγοράς λόγω των εκτελούμενων έργων αφενός και του έκτακτου και παροδικού χαρακτήρα των συνεπειών των έργων αφετέρου, μπορούν να θεμελιώσουν τη χορήγηση παρέκκλισης.

2.5. **Οι συνέπειες επί της δυναμικότητας**

Οι γερμανικές αρχές ισχυρίζονται ότι το άνοιγμα της αγοράς υπηρεσιών εδάφους θα απαιτήσει τη μετατροπή των απομακρυσμένων θέσεων σε χώρους στάθμευσης του εξοπλισμού και θα προκαλούσε συνεπώς μείωση της συνολικής δυναμικότητας του αεροδρομίου.

Ένα τέτοιο επιχείρημα συνδέεται άμεσα με το επιχείρημα σχετικά με την έλλειψη χώρου, που μόλις αναφέρθηκε, γιατί βασίζεται στον ισχυρισμό ότι μόνον η μετατροπή θέσεων για αεροπλάνα μπορεί να αποδεσμεύσει αρκετή επιφάνεια για την έλευση ενός δεύτερου φορέα υπηρεσιών. Οπως είδαμε, δεν κατέστη δυνατό να αποδειχθεί, μέχρι τώρα η ύπαρξη τέτοιων περιοριστικών προϋποθέσεων.

Αφού υπενθυμίζονταν ότι η έκταση των αερολιμενικών εγκαταστάσεων πολλαπλασιάστηκε κατά τα τελευταία 40 χρόνια επί 2,4 μόνο, ενώ ο αριθμός των επιβατών επί 130 φορές, στο ίδιο χρονικό διάστημα, η απόφαση βασίζεται σε ζήτηση δυναμικότητας πολύ πιο σημαντική από τη σημερινή προσφορά.

Ο περιορισμός της δυναμικότητας δικαιολογείται από τη διάταξη των εγκαταστάσεων, και συγκεκριμένα από το επίμηκες σχήμα τους που υπαγορεύει την κατά τα δύο τρίτα στάθμευση σε απομακρυσμένες θέσεις των αεροπλάνων. Αφετέρου, η απουσία επαρκούς διαστήματος μεταξύ των δύο αεροδιαδρόμων δυσχεραίνει την ανεξάρτητη εξυπηρέτησή τους, υποχρεώνοντας το αεροδρόμιο να χρησιμοποιεί ένα σύστημα με το οποίο μόνο ένας από αυτούς μπορεί να εξυπηρετηθεί κάθε φορά, πράγμα που προκαλεί σπατάλη χρόνου και δυναμικότητας. Τα προβλήματα αυτά οδηγούν επίσης σε αυξημένη χρήση εξοπλισμού του αεροδρομίου.

Σύμφωνα με τον παρουσιασθέντα φάκελο προς υποστήριξη της απόφασης των γερμανικών αρχών, ελλείπουν ήδη 11 θέσεις στάθμευσης αεροπλάνων και το έλλειμμα δυναμικότητας υποχρεώνει όχι μόνο την ολική αξιοποίηση των θέσεων αλλά και επίσης όλων εκείνων των χώρων που θα ελευθερωθούν, για τη δημιουργία νέων θέσεων, πράγμα που δεν θα επιτρέψει τη διάθεση επιφανειών για τη στάθμευση των οχημάτων υπηρεσιών εδάφους.

Σύμφωνα με τα υποβληθέντα έγγραφα, το σχέδιο ανάπτυξης του αεροδρομίου της Φραγκφούρτης σχετικά με την αύξηση των κινήσεων μπορεί να υποστεί μετατροπές μόνον αν πρόκειται να δημιουργηθούν νέες θέσεις για αεροσκάφη, ώστε, αν δοθεί άδεια σε πρόσθετο φορέα, θα περιοριστούν οι επιφάνεις που αναμένεται να προκύψουν από αυτή τη μετατροπή, διότι θα καλυφθούν από τον εν λόγω φορέα.

Οι περιορισμοί της δυναμικότητας που προβάλλουν οι γερμανικές αρχές και οι συνέπειες από το άνοιγμα της αγοράς δεν μπορούν να δικαιολογήσουν την πλήρη διατήρηση του μονοπωλίου.

Κατ' αρχάς, κανένα αεροδρόμιο δεν μπορεί να έχει αύξηση της συνολικής του επιφάνειας ανάλογης προς αυτήν της εναέριας κυκλοφορίας του. Η δυναμικότητά του λοιπόν κυμαίνεται ανάλογα με τις δυνατότητες επέκτασής του. Επίσης, τα περισσότερα μεγάλα ευρωπαϊκά αεροδρόμια βρίσκονται στην ανάγκη να αντιμετωπίσουν ζήτηση ανώτερη της διαθέσιμης δυναμικότητας και έτσι η περίπτωση της Φραγκφούρτης δεν είναι ασυνήθης. Η σημερινή λειτουργία του αεροδρομίου, εντελώς ικανοποιητική από άποψη ποιότητας υπηρεσιών, φανερώνει ότι με 38,8 εκατομμύρια επιβάτες το 1996 (έναντι 300 000 το 1950), τα προβλήματα δυναμικότητας μπορούσαν μέχρι τώρα να αντιμετωπισθούν. Τα παρουσιασθέντα στοιχεία δεν δείχνουν από μόνα τους κάποιο ανυπέρβλητο πρόβλημα δυναμικότητας. Το προβλεπόμενο κλείσιμο επτά θέσεων δεν επηρεάζει τη σημερινή ολική δυναμικότητα του αεροδρομίου. Το εν λόγω κλείσιμο είχε πάντως προγραμματισθεί ώστε να επιτραπεί η κατασκευή των νέων κτιρίων.Το κέρδος σε θέσεις, λόγω των έργων, θα υπερβαίνει την απώλεια των επτά αναφερόμενων θέσεων και ο συνολικός αριθμός θέσεων — δηλαδή 156 λαμβάνοντας υπόψη αυτές που θα προκύψουν από την επέκταση της αποβάθρας Α και από αυτές από τη διασύνδεση των δύο τερματικών σταθμών (αποβάθρα C — δείχνει, σε σύγκριση με άλλα αεροδρόμια, ότι θα είναι δυνατή η αντιμετώπιση της αναμενόμενης ζήτησης των 80 κινήσεων την ώρα, το έτος 2000, όπως το προβλέπει το αεροδρόμιο. Επομένως, ο αριθμός θέσεων δεν αποτελεί τον αποφασιστικό παράγοντα στη Φραγκφούρτη, σε θέματα δυναμικότητας.

Η επιχειρηματολογία των γερμανικών αρχών εδράζεται στις συνέπειες από την έλευση ενός δεύτερου φορέα υπηρεσιών, για την αναμενόμενη ανάπτυξη της δυναμικότητας, όπως αυτή προγραμματίστηκε. Οι γερμανικές αρχές αναφέρουν ρητά, πράγματι, ότι η προτεραιότητα που έχει ενστερνισθεί

το αεροδρόμιο για τα επόμενα χρόνια είναι να αυξηθεί αισθητά η δυναμικότητά του. Θα πρέπει να σημειωθεί εδώ ότι το πλήθος των εξοπλισμών και του προσωπικού, ευρισκομένων επί τόπου σε δεδομένη στιγμή, εξαρτάται πριν από όλα από τον αριθμό των αεροπλάνων που πρέπει να εξυπηρετηθούν, ο δε αριθμός τους είναι ανεξάρτητος του αριθμού των επιχειρήσεων παροχής υπηρεσιών. Αφετέρου, ο σχεδιασμός περί αυξήσεως της δυναμικότητας αποτελεί απόφαση του αεροδρομίου που επιτρέπει την ικανοποίηση ενός μέρους της ζήτησης των αερομεταφορέων.

Αν και η απόφαση για την αύξηση της δυναμικότητας δεν μπορεί να θεωρηθεί ως απόφαση περιορισμένη στην προάσπιση των οικονομικών συμφερόντων του αεροδρομίου αλλά έχουσα πολύ ευρύτερες οικονομικές προεκτάσεις, είναι προφανές ότι τα αεροδρόμια έχουν υποχρέωση να εφαρμόζουν την οδηγία και ότι μόνο η αδυναμία ανοίγματος της αγοράς μπορεί να θεμελιώσει τη χορήγηση παρέκκλισης. Ενδεχομένως, μια τέτοια παρέκκλιση θα δικαιολογείτο μόνο λόγω της περιορισμένης χρονικής της ισχύος. Διαφορετικά, θα ήταν σαν να αναγνωρίζεται στο αεροδρόμιο το δικαίωμα να προσδιορίζει το ίδιο, και για όσο χρονικό διάστημα θα έκρινε σκόπιμο, τις προτεραιότητες που αυτό θα έκρινε ότι προέχουν έναντι της εφαρμογής της οδηγίας. Εξάλλου, το επιχείρημα των γερμανικών αρχών θα μπορούσε να προβληθεί από κάθε άλλο αεροδρόμιο, έστω και με διαφορετική ένταση, επειδή κάθε επιπλέον χώρος αποδιδόμενος σε υπηρεσίες εδάφους θα πρέπει να αφαιρείται από τις επιφάνειες που θα αφιερώνονταν σε άλλους σκοπούς. Το πρόβλημα που τίθεται από την οδηγία είναι διαφορετικό: πρέπει να προσδιοριστεί αν τα προβλήματα χώρου και δυναμικότητας «υπάρχουν» κατά την έννοια του άρθρου 9 παράγραφος 4 της οδηγίας και καθιστούν αδύνατο το άνοιγμα της αγοράς και όχι αν αυτή η αδυναμία οφείλεται στις προσδοκίες της ή οι αποφάσεις σχετικά με την επέκταση της δυναμικότητας. Οι γερμανικές αρχές δεν παρέχουν απόδειξη μιας τέτοιας αδυναμίας.

Επιπλέον, όπως υπενθυμίζεται παραπάνω, ο συνολικός αριθμός προβλεπόμενων θέσεων, δηλαδή 156, θα πρέπει να επιτρέψει την ικανοποίηση των αναγκών που θα δημιουργηθούν με την αύξηση της δυναμικότητας των αεροδιαδρόμων.

Τέλος, οι γερμανικές αρχές δικαιολογούν την απόφαση παρέκκλισης από τις συνέπειες που θα έχει το άνοιγμα στη διαχείριση του συστήματος και στη λειτουργία της διαλογής αποσκευών, καθώς και στην ποιότητα των παρεχομένων υπηρεσιών στη Φραγκφούρτη, συγκεκριμένα δε στον ελάχιστο χρόνο ανταπόκρισης (MCT). Το άρθρο 9 της οδηγίας δεν επιτρέπει τη χορήγηση παρέκκλισης παρά μόνο με βάση προβλήματα χώρου και δυναμικότητας και έτσι η Επιτροπή δεν είναι σε θέση να δεχτεί αυτό το επιχείρημα.

3. *Το σχέδιο μέτρων*

Σύμφωνα με το άρθρο 9 παράγραφος 2 της οδηγίας, κάθε παρέκκλιση πρέπει να συνοδεύεται από ένα σχέδιο κατάλληλων μέτρων πο επιτρέπουν την επίλυση των προβλημάτων.

Η Γερμανία δικαιολογεί την απόφαση παρέκκλισης με την ύπαρξη προβλήματος χώρου και συμφόρησης του αεροδρομίου. Το πρόβλημα χώρου δεν αποδείχτηκε, η δε συμφόρηση των εγκαταστάσεων, κατά την Επιτροπή, περιορίζεται στον τερματικό αριθμό 1. Παρ' όλα αυτά, η απόφαση των γερμανικών αρχών δεν συνοδεύτηκε από κάποιο σχέδιο το οποίο θα επιχειρούσε τη συνολική επίλυση του προβλήματος της συμφόρησης των χώρων.

Τέλος, ως δικαιολογία για την παρέκκλιση επιβάλλεται επίσης η επιδείνωση των προβλημάτων συμφόρησης στην περιοχή του τερματικού σταθμού 1.

Πράγματι, στο αεροδρόμιο ξεκίνησαν κατασκευαστικά έργα τα οποία θα πρέπει να επιτρέψουν συγκεκριμένα την προσαρμογή του τερματικού σταθμού 1 στις προδιαγραφές Schengen, καθώς και την επέκταση της αποβάθρας Α του τερματικού σταθμού 1. Η εν λόγω επέκταση θα επιτρέψει τη δημιουργία 12 νέων εξόδων επιβίβασης και, κατά συνέπεια, την προσέγγιση ορισμένων απομακρυσμένων θέσεων. Μετά το τέλος των εργασιών στην αποβάθρα Α, δηλαδή τέλη του 2000, οι χώροι που θα ελευθερωθούν από τις απομακρυσμένες θέσεις θα μπορέσουν να αφιερωθούν στη στάθμευση του εξοπλισμού υπηρεσιών εδάφους.

Κατά τη διάρκεια των εργασιών, τα κυκλοφοριακά προβλήματα τα οφειλόμενα όχι μόνο στην προσαρμογή προς τις προδιαγραφές Schengen αλλά και στην επέκταση της αποβάθρας Α, θα είναι πολύ σοβαρά για να επιτρέψουν την παρουσία αρκετών φορέων υπηρεσιών στον τερματικό σταθμό 1 και ειδικότερα στα δύο αδιέξοδα, ανάμεσα από τις αποβάθρες. Μετά από το τέλος των έργων θα εξακολουθήσουν να υπάρχουν ορισμένες δυσκολίες αλλά το σχέδιο που παρουσίασαν οι γερμανικές αρχές προβλέπει τη δέσμευση του αεροδρομίου να ανοίξει την αγορά σε αυτό το σημείο και να αποδεσμεύσει, μεταξύ αεροδιαδρόμου και τερματικού σταθμού 1, χώρους στάθμευσης αντιστοιχούντες προς 7 θέσεις, ώστε να επιτραπεί η στάθμευση του εξοπλισμού εδάφους. Η δέσμευση αφορά επίσης την οργάνωση επιλογής των φορέων παροχής υπηρεσιών εδάφους, από τις αρχές του έτους 2000.

Η δέσμευση του FAG να αφιερώσει τότε, και σε κάθε περίπτωση, τις αποδεσμευόμενες θέσεις για τη στάθμευση των υλικών εξυπηρέτησης, ώστε να γίνει δυνατό το άνοιγμα της αγοράς, μπορεί να θεωρηθεί ως μέτρο που αποσκοπεί στην αντιμετώπιση των προβλημάτων, κατά την έννοια του άρθρου 9 παράγραφος 2 της οδηγίας.

4. *Η τήρηση των κριτηρίων του άρθρου 9 παράγραφος 2 της οδηγίας*

Η τήρηση των κριτηρίων του άρθρου 9 παράγραφος 2 της οδηγίας σχετικά με τους στόχους της, η αποφυγή στρεβλώσεων του ανταγωνισμού και η αναλογία των μέτρων προς το μέγεθος των γνωστών προβλημάτων, δεν αναφέρεται ρητά στην απόφαση των γερμανικών αρχών ούτε παρουσιάζεται καμία απόδειξη περί αυτών.

Αντίθετα προς τα πορίσματα της μελέτης του Πανεπιστημίου Cranfield — που κοινοποιήθηκαν στο αεροδρόμιο της Φραγκφούρτης και γνωστοποιήθηκαν στις γερμανικές αρχές — όπου αναφέρεται ότι χρειάζεται διαφορετική προσέγγιση λόγω της διαφορετικής διάταξης των δύο τερματικών σταθμών, η απόφαση παρέκκλισης δεν κάνει καμία διάκριση μεταξύ των τερματικών αυτών σταθμών και δεν εξηγεί καθόλου τον λόγο για τον οποίο δεν είναι δυνατό το άνοιγμα της αγοράς σε κανέναν από τους δύο τερματικούς σταθμούς. Λόγω των απόψεων που προαναφέρονται σε ό,τι αφορά τους διαθέσιμους χώρους στον τερματικό σταθμό 2 και της κατάστασης που επικρατεί στις αποβάθρες Α και Β του τερματικού σταθμού 1, κατά κύριο λόγο χρησιμο-

ποιούμενου από εταιρείες ενός ίδιου ομίλου, η Επιτροπή εκτιμά ότι η παρέκκλιση προσλαμβάνει έκταση ευρύτερη από την απαιτούμενη και δεν τηρεί την αρχή που αναφέρεται στο άρθρο 9 παράγραφο 2 δεύτερο εδάφιο σημείο iii) της οδηγίας.

IV. **ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ**

Για τους προαναφερόμενους λόγους, η Επιτροπή εκτιμά ότι τα επιχειρήματα, οι μελέτες και το σχέδιο που παρουσίασαν οι γερμανικές αρχές δεν εμφανίζουν την ύπαρξη προβλημάτων τέτοιας σοβαρότητας που να δικαιολογούνται οι αιτούμενες παρεκκλίσεις.

Η Επιτροπή, αφού άκουσε τις γερμανικές αρχές και συνεννοήθηκε με αυτές σχετικά με το σχέδιο απόφασης, εκτιμά ότι για να μπορέσει να εγκρίνει την απόφαση που έλαβαν οι γερμανικές αρχές και κοινοποίησαν στις 15 Οκτωβρίου 1997 θα πρέπει να τροποποιηθεί με βάση τις διατάξεις του άρθρου 9 παράγραφος 5 της οδηγίας, ως εξής:

Όσον αφορά τον τερματικό σταθμό 1:

Η παρέκκλιση που χορηγήθηκε από τις διατάξεις της οδηγίας σε θέματα παροχής υπηρεσιών προς τρίτους και εξυπηρέτησης δι' ιδίων μέσων, επιτρέπεται λόγω της οξυμένης συμφόρησης κατά τη διάρκεια των κατασκευαστικών έργων στο ανατολικό τμήμα του τερματικού αυτού σταθμού (ανατολικό τμήμα της αποβάθρας B θέσεις B2 μέχρι B42 και αποβάθρα C θέσεις από C2 μέχρι C 15, σύμφωνα με τα σχέδια του 1994, που υποβλήθηκαν από τις γερμανικές αρχές), καθώς και για υπηρεσίες μεταφοράς επιβατών, αποσκευών, πληρωμάτων και φορτίου και ταχυδρομείου μεταξύ αεροσκαφών σταθμευμένων σε απομακρυσμένες θέσεις και τερματικού σταθμού 1, λαμβανομένης υπόψη της επιβαρυμένης συμφόρησης του τερματικού σταθμού 1 κατά τη διάρκεια των εργασιών. Αντίθετα, για τους λόγους που προαναφέρονται σε ό,τι αφορά τα άλλα τμήματα του τερματικού, η χορηγηθείσα παρέκκλιση δεν καλύπτει τα άλλα τμήματα του τερματικού σταθμού από τις διατάξεις της οδηγίας σχετικά με υπηρεσίες προς τρίτους η δε παρέκκλιση από τις διατάξεις σχετικά με την δι' ιδίων μέσων εξυπηρέτηση πρέπει να περιοριστεί σε έναν μόνο χρήστη του αεροδρομίου.

Όσον ό,τι αφορά τον τερματικό σταθμό 2:

Η παρέκκλιση, σχετικά με υπηρεσίες προς τρίτους, στον τερματικό σταθμό 2 πρέπει να ανακληθεί. Για να εξασφαλισθεί σε κάθε εταιρεία αερομεταφορών η δυνατότητα επιλογής μεταξύ τουλάχιστον δύο φορέων παροχής υπηρεσιών, η αγορά πρέπει να ανοίξει και σε δεύτερο φορέα εκτός του FAG. Επειδή όμως ο διαθέσιμος χώρος στο τερματικό σταθμό 2 δεν επιτρέπει τη λειτουργία άνω των τριών φορέων, (είτε αυτοί προσφέρουν υπηρεσίες σε τρίτους είτε είναι αυτοεξυπηρετούμενοι χρήστες) αυτό έχει ως συνέπεια ότι, κατά παρέκκλιση από τις διατάξεις της οδηγίας, το δικαίωμα αυτοεξυπηρέτησης πρέπει να περιοριστεί σε έναν μόνο χρήστη,

ΕΞΕΔΩΣΕ ΤΗΝ ΠΑΡΟΥΣΑ ΑΠΟΦΑΣΗ:

Άρθρο 1

Οι παρεκκλίσεις που χορηγήθηκαν στην Flughafen Frankfurt/Main, όπως κοινοποιήθηκαν στην Επιτροπή στις 10 Απριλίου και στις 20 Οκτωβρίου 1997, επιτρέπονται με την προϋπόθεση ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας θα επιφέρει τις ακόλουθες τροποποιήσεις:

α) σε ό,τι αφορά τον τερματικό σταθμό 1, οι παρεκκλίσεις βάσει του άρθρου 9 παράγραφος 1 στοιχείο β) και δ) της οδηγίας 96/67/ΕΚ χορηγούνται στο ανατολικό τμήμα της αποβάθρας B, θέσεις B2 έως B42 και στην αποβάθρα C μέχρι τη θέση C 15, καθώς και για τις υπηρεσίες μεταφοράς επιβατών, αποσκευών, πληρωμάτων, φορτίου και ταχυδρομείου μεταξύ αεροσκαφών και τερματικού σταθμού. Σε ό,τι αφορά την αποβάθρα A και το δυτικό τμήμα της αποβάθρας B, θέσεις B 10 έως B23, δεν εφαρμόζεται η παρέκκλιση βάσει του άρθρου 9 παράγραφος 1 στοιχείο β) της οδηγίας και η παρέκκλιση βάσει του άρθρου 9 παράγραφος 1 στοιχείο δ) της οδηγίας χορηγείται κατά τρόπο που περιορίζει το δικαίωμα αυτοεξυπηρέτησης σε έναν μόνο χρήστη·

β) σε ό,τι αφορά τον τερματικό σταθμό 2, δεν χορηγείται παρέκκλιση βάσει του άρθρου 9 παράγραφος 1 στοιχείο β) της οδηγίας και η παρέκκλιση βάσει του άρθρου 9 παράγραφος 1 στοιχείο δ) της οδηγίας περιορίζει το δικαίωμα αυτοεξυπηρέτησης σε έναν μόνο χρήστη.

Άρθρο 2

Η Γερμανία κοινοποιεί στην Επιτροπή, πριν τεθούν σε ισχύ, τις αποφάσεις παρέκκλισης που τροποποιούνται σύμφωνα με το άρθρο 1.

Άρθρο 3

Η παρούσα απόφαση απευθύνεται στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας.

Βρυξέλλες, 14 Ιανουαρίου 1998.

Για την Επιτροπή

Neil KINNOCK

Μέλος της Επιτροπής