DECISÃO DA COMISSÃO

de 10 de Janeiro de 2000

relativa à aplicação do artigo 9.º da Directiva 96/67/CE do Conselho ao aeroporto do Porto (Aeroporto Francisco Sá Carneiro)

[notificada com o número C(1999) 5196]

(Apenas fé o texto em língua portuguesa)

(Texto relevante para efeitos do EEE)

(2000/124/CE)

A COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia,

Tendo em contra a Directiva 96/67/CE do Conselho, de 15 de Outubro de 1996, relativa ao acesso ao mercado da assistência em escala nos aeroportos da Comunidade [1], e, nomeadamente, o n.º 5 do seu artigo 9.º,

Tendo em conta a decisão das autoridades portuguesas notificada à Comissão em 11 de Outubro de 1999, e após consulta das referidas autoridades,

Após consulta do Comité Consultivo,

Considerando que:

1. Âmbito de aplicação da derrogação notificada pelo Governo da República Portuguesa

1.1. *Notificação apresentada pelas autoridades protuguesas*

(1) Por carta recebida pela Comissão em 11 de Outubro de 1999, as autoridades portuguesas notificaram um pedido de aprovação da decisão do Governo da República Portuguesa que concede ao aeroporto do Porto (Aeroporto Francisco Sá Carneiro) uma derrogação destinada a limitar a quatro o número de utilizadores a exercer a auto-assistência para a categoria de serviços referida no n.º 2 do anexo da directiva.

Esta derrogação, baseada no n.º 1, alínea c), do artigo 9.º da directiva, é concedida até 31 de Agosto de 2001.

(2) Nos termos do n.º 3 do artigo 9.º da directiva, a Comissão publicou um extracto da referida notificação no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* [2] de 25 de Novembro de 1999 e convidou as partes interessadas a comunicarem-lhe as suas observações.

(3) Em conformidade com o disposto no n.º 5 do artigo 9.º da directiva, o Governo da República Portuguesa foi consultado acerca do projecto de avaliação da Comissão em 3 de Dezembro de 1999.

Fundamento da derrogação

(4) As regras gerais de acesso ao mercado da assistência em escala são definidas nos artigos 6.º e 7.º da directiva. Tais regras enunciam claramente o princípio da maior abertura possível para a maioria das categorias de serviços de assistência. Para um aeroporto com um volume de tráfego como o do Porto, a directiva prevê o reconhecimento do direito à auto-assistência desde 1 de Janeiro de 1998.

(5) O artigo 9.º da Directiva 96/67/CE tem igualmente em consideração o facto de, em determinados casos muito específicos, graves problemas de espaço e de capacidade impedirem a abertura do mercado com a amplitude prevista. Em tais circunstâncias, podem ser concedidas derrogações temporárias, a fim de permitir ao aeroporto dispor do tempo necessário para obviar a tais condicionalismos. Tais derrogações só podem, por conseguinte, ter um carácter excepcional, não tendo o objectivo de conceder, em geral, aos aeroportos um período de adaptação adicional ao já previsto no artigo 1.º da directiva.

(6) Só podem ser concedidas derrogações com base em condicionalismos específicos de espaço e de capacidade. É com base nesses condicionalismos que as autoridades portuguesas concederam a derrogação que é objecto da presente decisão, em conformidade com o artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 275/99, de 23 de Julho de 1999 [3], que transpõe para o direito interno a Directiva 96/67/CE.

1.2. *Apresentação do aeroporto*

(7) Ocupando uma área total de 319 hectares, o aeroporto do Porto é dotado de um terminal de passageiros localizado no extremo sul de uma pista de 3 480 metros com uma orientação norte/sul. Este terminal tem uma capacidade anual máxima de 3 milhões de passageiros,

[1] JO L 272 de 25.10.1996, p. 36.
[2] JO C 337 de 25.10.1999, p. 5.
[3] Diário da República I série A, n.º 170, de 23.7.1999, p. 4588.

não permitindo posição de contacto. O terminal de carga tem uma capacidade de 40 000 toneladas, com uma área operacional de 8 700 m^2 e 2 200 m^2 de escritórios.

(8) Em 1997, o número de passageiros foi de 2,3 milhões (em 1998, 2,7 milhões), principalmente em voos regulares (87 %) e internacionais (78 %). As previsões de tráfego indicam um crescimento médio anual de cerca de 6 % nos próximos cinco anos.

1.3. *Situação da assistência no aeroporto do Porto*

(9) Com um número de passageiros entre 2 e 3 milhões ou um volume de carga de 75 000 toneladas por ano, a abertura do mercado não diz respeito às operações prestadas a terceiros antes de 1 de Janeiro de 2001. Estas são realizadas pela TAP, no que se refere à maior parte das operações, à excepção das operações de assistência à carga para as quais está presente um segundo prestador. Contudo, estas operações de carga apenas correspondem a 1 % dos movimentos no aeroporto.

(10) No entanto, a directiva prevê o direito de exercer a auto-assistência desde 1 de Janeiro de 1998.

(11) No que diz respeito à auto-assistência, esta é autorizada para dois utlizadores na pista (TAP e Portugália). A assistência em gare e, mais especialmente, a assistência «passageiros» que é objecto da presente decisão, é actualmente prestada, de facto, por quatro companhias aéreas, TAP, Portugália, KLM e GB Air. Todavia, no que se refere a estes serviços, a directiva prevê, em geral, um reconhecimento sem restrições do direito à auto-assistência.

2. **Condicionalismos invocados pelas autoridades portuguesas**

(12) O processo apresentado pelas autoridades portuguesas revela a existência de uma grave falta de espaço para os passageiros que devem realizar as suas operações de embarque. Com efeito, o tráfego no aeroporto não é regular e a sala onde se realizam tais operações apenas ocupa 500 m^2, com apenas 18 balcões de *check in*. Consequentemente, em períodos de grande tráfego, nomeadamente nos períodos das férias de Verão, de Natal e da Páscoa, esta sala fica completamente cheia com os passageiros que aguardam o registo de embarque. Além disso, a maior parte desses passageiros transporta bastante bagagem e faz-se acompanhar por pessoas das suas relações, o que agrava a situação de congestionamento.

(13) De acordo com o processo apresentado pelas autoridades portuguesas, para ser alcançada uma boa qualidade das operações de registo de embarque, seria necessário afectar, em média, três balcões a cada voo, um dos quais especificamente reservado aos passageiros da classe executiva. Consequentemente, segundo as mesmas autoridades, é muito difícil manter um bom nível de qualidade durante os períodos de ponta.

(14) Os estudos realizados pelo aeroporto demonstraram que, devido ao nível de tráfego, teriam sido necessários 24 balcões de *check in* desde 1998 e 26 em 1999. Estes números baseiam-se num tempo médio de abertura dos balcões de 90 minutos, numa taxa de crescimento actual de 6 % por ano e no pressuposto de que devem existir dois balcões de *check in* por cada avião da categoria A (160 passageiros), três por avião da categoria B (entre 161 e 300 passageiros) e 4 por avião da categoria C (mais de 300 passageiros).

(15) De acordo com as autoridades portuguesas, a busca de uma abordagem equilibrada entre o crescimento do tráfego no aeroporto e a manutenção de um bom nível de qualidade dos serviços de assistência prestados impede actualmente a entrada de operadores suplementares para esta categoria de serviços.

3. **Reacções das partes interessadas**

(16) Na sequência da publicação pela Comissão de um extracto da notificação das autoridades portuguesas e nos termos das disposições do n.º 3 do artigo 9.º da directiva, as partes interessadas foram convidadas a apresentar as suas observações.

Uma transportadora chamou a atenção para a impossibilidade de liberalizar completamente, a curto prazo, os serviços objecto da derrogação.

4. **Avaliação da derrogação à luz do disposto na Directiva 96/67/CE**

4.1. *Regras em vigor em matéria de assistência*

4.1.1. ***Possibilidades de limitação do acesso ao mercado***

(17) A Directiva 96/67/CE do Conselho prevê uma abertura diferenciada do mercado em função, por um lado, da forma como a operação de assistência é assegurada (auto-assistência ou prestação de serviços a terceiros) e, por outro, do volume do tráfego no aeroporto.

(18) As regras gerais de exercício da assistência para as categorias de serviços designadas na notificação das autoridades portuguesas são estabelecidas no n.º 1 do artigo 7.º da directiva. Estas regras foram inseridas nas disposições do decreto-lei [4] que procede à transposição da directiva para o direito português. Em conformidade com as disposições previstas na directiva, as operações

[4] Decreto-Lei n.º 275/99, Diário da República I Série A, n.º 170, de 23.7.1999, p. 4588.

de assistência aos passageiros são abertas sem restrições ao exercício da auto-assistência pelas transportadoras que operam no aeroporto.

(19) No entanto, quando condicionalismos específicos de espaço ou de capacidade disponíveis, nomeadamente em função da taxa de utilização ou da obstrução das áreas, implicam a impossibilidade de autorizar o exercício da auto-assistência com a amplitude prevista na directiva, o Estado-Membro em causa pode, com base no n.º 1, alínea c), do artigo 9.º, reservar o exercício do direito à auto-assistência a um número limitado de utilizadores; estes devem ser escolhidos com base em critérios pertinentes, objectivos, transpartentes e não discriminatórios. É com base nesta disposição, e em conformidade com o artigo 23.º do decreto-lei que procede à transposição da directiva ([5]), que as autoridades portuguesas decidiram limitar a quatro utilizadores o exercício da auto-assistência no aeroporto do Porto.

(20) Todavia, nos termos do n.º 2 do artigo 9.º, tal derrogação deve:

— especificar a ou as categorias de serviços para as quais a derrogação é concedida e os condicionalismos específicos de espaço ou de capacidade que a justificam,

— ser acompanhada de um plano de medidas adequadas destinadas a ultrapassar esses condicionalismos.

Por outro lado, ainda segundo a mesma disposição, a derrogação não deve:

— prejudicar indevidamente os objectivos da directiva,

— dar origem a distorções de concorrência,

— ser mais ampla do que o necessário.

(21) Tal como lembra a Comissão nas suas decisões de 14 de Janeiro de 1998 relativas aos aeroportos de Francoforte e de Dusseldórfia ([6]), o principal objectivo da directiva é liberalizar os serviços de assistência em escala. As limitações impostas a terceiros traduzem-se por restrições à liberdade de estes fornecerem tais serviços ou exercerem o seu direito à auto-assistência. Por analogia com as medidas estatais que limitam a liberdade de prestação de serviços ([7]), as medidas capazes de limitar, excluir ou proibir as actividades dos prestadores de serviços (ou, no caso vertente, as dos utilizadores que pretendem efectuar a sua própria auto-assistência), ainda que se apliquem indistintamente aos prestadores ou utilizadores nacionais e aos dos demais Estados-Membros, devem justificar-se por exigências imperiosas de interesse público que não sejam de carácter económico e, além disso, ser proporcionais aos objectivos prosseguidos.

4.1.2. ***Procedimento***

(22) Tal como salientou nas suas duas decisões relativas aos aeroportos de Francoforte e de Dusseldórfia ([8]), a Comissão deve analisar os seguintes aspectos:

— a existência e a dimensão dos condicionalismos que justificam a derrogação e a impossibilidade de abertura ao nível previsto pela directiva; apenas podem ser tidos em conta os condicionalismos de espaço e/ou capacidade,

— o plano de medidas adequadas destinadas a ultrapassar esses condicionalismos,

— a conformidade com os princípios mencionados no n.º 2 do artigo 9.º, respeitantes ao cumprimento dos objectivos da directiva, à ausência de distorção da concorrência e ao âmbito da medida.

(23) A concessão de uma derrogação não tem por objectivo oferecer, em geral, ao aeroporto um prazo de adaptação adicional ao já proporcionado pelo artigo 1.º da directiva. Destina-se a permitir ao aeroporto superar os condicionalismos específicos que possa enfrentar no contexto da abertura do mercado. Qualquer derrogação deve, por conseguinte, ser analisada em função dos condicionalismos específicos invocados para justificar a impossibilidade de abertura nos prazos fixados. Além disso, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, qualquer excepção deve ser interpretada de forma estrita, e o âmbito de uma derrogação deve ser determinado tendo em conta as finalidades da medida em causa ([9]).

(24) A presente derrogação deve ser analisada em função de todas estas considerações.

(25) Em conformidade com o disposto no n.º 4 do artigo 9.º da directiva, a Comissão procedeu a uma análise circunstanciada dos condicionalismos invocados em matéria de espaço e de capacidade, da adequação da decisão adoptada pelas autoridades portuguesas a esses condicionalismos e das medidas avançadas para os superar. A Comissão baseou a sua análise no processo apresentado pelas autoridades protuguesas e na visita que efectuou ao aeroporto do Porto em 5 de Novembro de 1999 e beneficiou da auditoria técnica realizada a seu pedido pela empresa Aerotec. Por fim, a Comissão teve igualmente em consideração as observações apresentadas pelo aeroporto e pelo Governo da República Portuguesa relativamente à sua análise.

([5]) Decreto-Lei n.º 275/99, Diáro da República I Série A, n.º 170, de 23.7.1999, p. 4588.

([6]) Decisões da Comissão de 14 de Janeiro de 1998, JO L 173 de 18.6.1998, p. 32.

([7]) Acórdãos de 25 de Julho de 1991, C-288/89 Médiawet, Col. 1991, p. 1–4007 e C-76/90 Säger/Dennemeyer Col. 1991, p. I-4221.

([8]) Ver nota 6.

([9]) Ver nota 7.

4.2. *Análise dos condicionalismos invocados pelas autoridades portuguesas*

(26) O aeroporto do Porto dispõe actualmente de um terminal de forma rectangular com uma capacidade declarada de 3 milhões de passageiros. Com uma afluência de 2,7 milhões de passageiros em 1997, o limite de capacidade acima mencionado deverá ser atingido brevemente. Este aeroporto é, com efeito, objecto de um desenvolvimento importante que vai impor a aplicação de um plano de ampliação ambicioso. Servindo destinos de férias, este aeroporto deve fazer face a um tráfego especial, muito concentrado nos períodos de ponta. O terminal é dotado de 18 balcões de *check in*, dos quais seis estão afectados de forma permanente à companhia TAP e dois à Portugália; estas duas companhias utilizam igualmente balcões suplementares em função das suas necessidades. Além disso, as companhias KLM e GB Air alugam temporariamente balcões de *check in* no âmbito do seu exercício de auto-assistência, de acordo com as necessidades dos seus voos. As operações de auto-assistência realizadas por estes quatro utilizadores correspondem a cerca de 70 % do tráfego. Por fim, o aeroporto não dispõe de posições de contacto e todas as operações de embarque são efectuadas pela placa de estacionamento.

(27) Por sua vez, as operações de assistência a passageiros actualmente realizadas por terceiros são exclusivamente asseguradas pela TAP. Esta companhia, tal como a Portugália, começa por utilizar os balcões que lhe são afectados de forma permanente e, se necessário, balcões suplementares. Por conseguinte, a chegada de um novo prestador afectaria apenas esse tipo de operações realizadas pela TAP, único prestador dos serviços a terceiros. De acordo com as autoridades portuguesas, estas operações realizam-se em condições pouco satisfatórias em períodos de ponta, não restando dúvidas de que, em certos períodos, é atingido o nível de saturação. Todavia, o problema coloca-se ao nível da sala de *check in* (que, com 500 m^2, é demasiado pequena para receber, em horas de ponta, os passageiros à espera do *check in*) e do número de balcões destinados a estas operações, mas não é imputável à companhia que as realiza, seja esta um dos actuais utilizadores que exerce o seu direito à auto-assistência ou um novo utilizador.

No caso do aeroporto do Porto, os voos tratados pela companhia TAP, no âmbito da auto-assistência ou da prestação do serviço a terceiros, não são objecto de operações de registo de embarque realizadas da forma habitual, ou seja, junto de qualquer balcão da companhia, tal como acontece em certos aeroportos. Os balcões são abertos individualmente para cada voo em causa, com duas ou três horas de antecedência para os voos *charter*, e os passageiros apenas podem proceder ao respectivo *check in* nos balcões designados para o efeito, constituindo o balcão da classe executiva da TAP a única excepção a esta regra. A companhia só passa ao voo seguinte depois de terminadas as operações de registo de embarque, podendo as de última hora efectuar-se no balcão da classe executiva. Se os balcões são abertos em função dos voos, como é prática corrente, a qualidade dos operadores de assistência que asseguram o atendimento nesses balcões, em princípio, não tem consequências ao nível do congestionamento da sala de registo. Com efeito, tal congestionamento está associado ao número de voos e não ao número de operadores. Consequentemente, não é necessário proceder à atribuição, com carácter de permanência, de balcões a companhias específicas.

(28) Convém verificar se, na prática, a sobreposição de certos voos poderá levantar dificuldades especiais devido à presença de novos operadores. Essa possibilidade não é excluída na medida em que, actualmente, todos os voos que são objecto de prestação a terceiros são tratados pela TAP. Todavia, ainda que se verifique uma sobreposição de voos, a TAP presta serviços a terceiros e opera os seus próprios voos simultaneamente, em diferentes balcões. Por conseguinte, a utilização desses balcões para os mesmos voos mas por companhias que asseguram a sua própria auto-assistência não levantará, na prática, problemas particulares.

(29) No que se refere à qualidade dos serviços, esta apenas deve ser tida em conta se afectar os outros clientes ou operadores. Ora, o problema da exiguidade das instalações é neste caso independente do número de operadores que realizam operações de registo de embarque. No que se refere aos serviços da companhia que pretenda exercer o seu direito à auto-assistência, este problema só a ela lhe dirá respeito porque, nesse caso, tal companhia apenas tratará os seus próprios aviões.

(30) Na sua análise, a Comissão pretende ter em conta a situação mais difícil para o aeroporto, ou seja, o dia de maior movimento do mês de maior afluência de passageiros no ano. No presente caso, em 1998, trata-se de 19 de Dezembro, dia em que foram registados 16369 passageiros. Convém recordar que, em 1998, só em cinco dias é que se registou um número de passageiros superior a 10 000. A análise dos calendários dos voos mostra que é cerca das 9 horas e do meio-dia que se faz sentir a falta de balcões no dia de maior movimento do ano. Mas, por um lado, este problema já se coloca actualmente e a chegada de um novo operador não terá incidência directa a essas horas específicas uma vez que o *check in* não é comum e, por outro lado, esta situação resulta directamente do tratamento de voos *charter* nesses momentos específicos. Ora, tal como as regras de distribuição prevêem, se o aeroporto deve tratar os voos regulares dentro de períodos precisos, compete-lhe, em contrapartida, adaptar os horários dos voos *charter* por forma a assegurar uma melhor gestão dos balcões. Todos os voos *charter* são voos *ad hoc* e aceites pelo aeroporto numa base individual, podendo ser submetidos a condições, nomeadamente referentes aos horários de registo de embarque. Ora, o exame dos calendários de voo revela que é possível acolher voos em determinados perídos do dia e que uma deslocação dos voos *charter* para esses períodos poderia evitar tal problema. O aeroporto não pode, por conseguinte, invocar um problema que ele próprio pode resolver.

(31) O exame dos balcões de *check in* mostra igualmente que os 18 balcões são atribuídos a título permanente, à razão de seis à TAP e dois à Portugália; estas duas companhias utilizam igualmente outros balcões em função

das suas necessidades, tal como a GB Air e a KLM. A mobilidade na utilização mostra que não existe nenhum problema especial de contabilidade a nível do sistema informático utilizado e que a entrada de um novo operador não levantaria problemas a esse nível.

(32) O processo apresentado pelas autoridades portuguesas não menciona problemas específicos relativos aos escritórios e salas de repouso do pessoal. O exame *in loco* confirmou que poderia ser libertado espaço na área de triagem da bagagem, junto ao espaço ocupado pelos outros operadores.

(33) Por fim, as autoridades portuguesas declararam que as obras previstas para a ampliação do terminal não deverão afectar o actual desenrolar das operações de registo de embarque.

(34) Por conseguinte, as autoridades portuguesas não demonstraram ser impossível a abertura do mercado com a amplitude exigida pela directiva.

4.3. *Plano de medidas*

(35) Nos termos do n.º 2 do artigo 9.º da directiva, o processo apresentado pelas autoridades portuguesas comporta um plano de medidas destinadas a ultrapassar os condicionalismos invocados.

(36) Tais medidas inscrevem-se num plano importante e mais geral de renovação e ampliação do aeroporto que lhe permitirá fazer face ao aumento do tráfego, nomeadamente através da criação de uma nova via de circulação (*taxiway*) e de novas posições aviões, assim como da duplicação dos níveis do terminal, que deveria assim permitir separar a zona das chegadas da zona das partidas.

(37) No que se refere às operações de assistência em escala abrangidas pela presente derrogação, prevê-se a duplicação do número de balcões de *check in* e a consequente ampliação da área consagrada a essas operações, a criação de um novo terminal de bagagem de partidas permitindo um *screening* de 100 % das bagagens, bem como a abertura de cinco portas com pontes de embarque adaptáveis a todos os tipos de aeronaves. De acordo com as autoridades portuguesas, estas medidas deveriam permitir fazer face ao aumento de tráfego e ultrapassar os condicionalismos invocados. Além disso, estas medidas deveriam permitir uma abertura do mercado da assistência em escala em 2001 de acordo com as modalidades previstas no n.º 2 do artigo 1.º da directiva.

(38) Todavia, na medida em que não parecem estar demonstrados os condicionalismos invocados pelas autoridades portuguesas para justificar uma derrogação, nos termos do artigo 9.º da directiva, não é necessário examinar em mais pormenor as medidas apresentadas pelo aeroporto para os ultrapassar.

(39) De igual modo, a ausência de provas reais da existência de condicionalismos torna injustificada a análise da proporcionalidade da medida tal como especificado no n.º 2 do artigo 9.º da directiva.

5. **Conclusão**

(40) A Comissão reconhece que o aeroporto do Porto se confronta com situações de especial saturação em determinados períodos e que foi aprovado um plano de desenvolvimento para obviar a tal situação. Reconhece-se, nomeadamente, que a área de registo das bagagens é demasiado exígua em determinados períodos de ponta e só muito dificilmente permite receber o número elevado de passageiros que efectuam no mesmo momento o *check in* para voos regulares e para voos *charter*. Não obstante, dado que o problema se situa a nível da sala e não dos balcões de *check in* propriamente ditos, e que uma parte dos problemas pode ser resolvida através de uma melhor planificação dos voos, não foi demonstrado que o aumento do número de utilizadores que exerçam a auto-assistência conduza a uma deterioração das operações de registo e que seja impossível uma abertura a outros utilizadores nos termos do artigo 9.º da directiva,

ADOPTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

A derrogação concedida ao aeroporto do Porto, Francisco Sá Carneiro, com base no n.º 1, alínea c), do artigo 9.º da directiva, notificada à Comissão em 11 de Outubro de 1999, não preenche as condições previstas no artigo 9.º da mesma directiva. Consequentemente, Portugal não pode aplicar a referida decisão.

Artigo 2.º

A República Portuguesa é a destinatária da presente decisão.

Feito em Bruxelas, em 10 de Janeiro de 2000.

Pela Comissão

Loyola DE PALACIO

Vice-Presidente