DECISIONES

DECISIÓN DE EJECUCIÓN (UE) 2019/1585 DE LA COMISIÓN

de 24 de septiembre de 2019

sobre el establecimiento de normas de distribución del tráfico de conformidad con el artículo 19 del Reglamento (CE) n.º 1008/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo para los aeropuertos de Ámsterdam Schiphol y Ámsterdam Lelystad

[notificada con el número C(2019) 6816]

(El texto en lengua neerlandesa es el único auténtico)

(Texto pertinente a efectos del EEE)

LA COMISIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea,

Visto el Reglamento (CE) n.º 1008/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 2008, sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad ([1]), y en particular su artículo 19, apartado 3.

Previa consulta al comité indicado en el artículo 25, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 1008/2008,

Considerando lo siguiente:

1. **PROCEDIMIENTO**

(1) Tras una notificación previa, posteriormente retirada ([2]), las autoridades neerlandesas notificaron a la Comisión, mediante un correo electrónico de 25 de marzo de 2019 ([3]), de conformidad con el artículo 19, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 1008/2008, su intención de establecer determinadas normas de distribución del tráfico para los aeropuertos de Ámsterdam Schiphol y Ámsterdam Lelystad en los Países Bajos (denominados en lo sucesivo el aeropuerto de Schiphol o Schiphol, o el aeropuerto de Lelystad o Lelystad, respectivamente) mediante la adopción de un proyecto de Decreto Ministerial y un proyecto de Orden del Ministerio de Infraestructuras y Gestión del Agua. Mediante un correo electrónico de 29 de marzo de 2019 ([4]), las autoridades neerlandesas presentaron una versión modificada del proyecto de Decreto Ministerial y del proyecto de Orden del Ministerio de Infraestructuras y Gestión del Agua ([5]), junto con los demás elementos que ya contenía la notificación de 25 de marzo de 2019.

(2) La información presentada por las autoridades neerlandesas incluía, en forma de anexos, cuatro estudios: 1) la demanda de capacidad en Schiphol en 2023; 2) la demanda de capacidad en Schiphol en 2030; 3) la negociación secundaria en Schiphol ([6]) y 4) las operaciones de distribución de las compañías aéreas.

(3) El 12 de abril de 2019 la Comisión publicó un resumen de las normas de distribución del tráfico previstas en el *Diario Oficial de la Unión Europea* ([7]) e invitó a las partes interesadas a presentar sus observaciones al respecto.

(4) Mediante cartas de 3 de julio de 2019 ([8]) y 11 de julio de 2019 ([9]), las autoridades neerlandesas presentaron una enmienda a la notificación, destinada a tener en cuenta las inquietudes planteadas por los servicios de la Comisión. Mediante la misma carta de 11 de julio de 2019, así como con un correo electrónico de 16 de julio de 2019 ([10]), las autoridades neerlandesas notificaron otros elementos objetivos relacionados con la notificación, en relación con la accesibilidad de los aeropuertos, así como con las intenciones de dichas autoridades en relación con el plazo en el que el aeropuerto de Lelystad se abriría a las operaciones comerciales.

([1]) DO L 293 de 31.10.2008, p. 3.
([2]) El 12 de julio de 2018, las autoridades neerlandesas notificaron a la Comisión una primera serie de normas de distribución del tráfico para los aeropuertos de Schiphol y Lelystad. Esta notificación fue retirada por las autoridades neerlandesas el 4 de diciembre de 2018.
([3]) Registrada con la referencia Ares (2019)2057632.
([4]) Registrada con la referencia Ares (2019)2256246.
([5]) Aanmelding verkeersverdelingsregel voor de Nederlandse luchthavens Lelystad Airport en Schiphol.
([6]) Estos tres estudios han sido realizados por la consultora Seo Ámsterdam Economics.
([7]) DO C 136 de 12.4.2019, p. 26.
([8]) Registrada con la referencia Ares (2019)4236859.
([9]) Registrada con la referencia Ares (2019)4595066.
([10]) Registrada con la referencia Ares (2019) 4595552.

2. DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA Y OBJETIVO ESTABLECIDO POR LAS AUTORIDADES NEERLANDESAS

2.1. Descripción de la medida

(5) El proyecto de normas de distribución del tráfico entre los aeropuertos de Schiphol y Lelystad comprende los siguientes elementos:

a) el aeropuerto de Lelystad, que las autoridades neerlandesas tienen previsto abrir a las operaciones comerciales antes de finales de 2020, será designado como un aeropuerto coordinado en el sentido del Reglamento (CEE) n.º 95/93 del Consejo ([11]) (en lo sucesivo, «Reglamento relativo a las franjas horarias») a partir de la entrada en vigor del Decreto Ministerial. Aeropuerto de Lelystad,

b) sin perjuicio de lo dispuesto en el Reglamento relativo a las franjas horarias, una compañía aérea tendrá prioridad para pedir franjas horarias en el aeropuerto de Lelystad para despegar o aterrizar en la medida en que dicha compañía aérea:

— haya transferido franjas horarias históricas en el aeropuerto de Schiphol a otra compañía aérea o las haya devuelto al coordinador de las franjas horarias, o bien

— se comprometa a utilizar en lo sucesivo las franjas horarias históricas del aeropuerto de Schiphol para realizar vuelos de conexión;

c) la norma descrita en la letra b) anterior solamente se aplica a las franjas horarias del aeropuerto de Schiphol que se utilizaron en el anterior período de programación correspondiente o en al menos tres de los cuatro anteriores períodos de programación correspondientes para realizar vuelos directos a destino.

(6) Los «vuelos de conexión» y los «vuelos directos a destino» se definirán mediante una Orden del Ministerio de Infraestructuras y Gestión del Agua. Además, deben establecerse normas relativas a los criterios que deben cumplir estos vuelos. Los vuelos deben clasificarse cada dos años con arreglo a dichos criterios, y cualquier nueva clasificación debe anunciarse como mínimo un año antes de su entrada en vigor. La medida notificada incluye un proyecto de Orden basado en esta habilitación (véanse los considerandos 13 a 21 siguientes).

(7) El proyecto de normas de distribución del tráfico no exige que sea necesario que se correspondan los días y las horas de la capacidad utilizada en el aeropuerto de Lelystad, por una parte, y de las franjas horarias pertinentes del aeropuerto de Schiphol, por otra, que se hayan transferido, devuelto o destinado a un uso distinto de conformidad con la norma descrita en el considerando 5, letra b), anterior.

(8) Toda compañía aérea que invoque el artículo 2, apartado 2, del proyecto de Decreto [es decir, la norma descrita en el considerando 5, letra b), anterior] deberá informar al Ministerio, al coordinador de franjas horarias y, en su caso, a la compañía aérea receptora, indicando las franjas horarias del aeropuerto de Schiphol que se ven afectadas. Cuando informe al Ministerio, la compañía aérea deberá demostrar que se cumplen los requisitos descritos en el artículo 2, apartado 5, del proyecto de Decreto [considerando 5, letra c), anterior].

(9) De conformidad con el artículo 3, apartado 1, del proyecto de Decreto, las franjas horarias históricas contempladas en su artículo 2, apartado 2 [descritas en el considerando 5, letra b), anterior], deben utilizarse exclusivamente para los vuelos de conexión.

(10) En los apartados 2, 3 y 4 del artículo 3 del proyecto de Decreto Ministerial se añaden las disposiciones siguientes:

«2) Durante el período de aplicación del presente Decreto, una compañía aérea que posea las franjas horarias históricas a que se hace referencia en el apartado 1 deberá efectuar al menos el mismo número de vuelos de conexión que en el período de programación correspondiente antes de haber obtenido dichas franjas horarias, tras su transferencia con arreglo al artículo 2, apartado 2, letra a), o antes de la aplicación del artículo 2, apartado 2, letra b) a esas franjas horarias, según proceda, incrementadas por un número igual al número de dichas franjas horarias.

No obstante lo dispuesto en el párrafo primero, y en las condiciones establecidas en el apartado 3, dicha compañía aérea podrá reducir el número de vuelos de conexión en caso de que disminuya el número total de franjas horarias que posee.

3) Ninguna compañía aérea que posea las franjas horarias históricas a que se hace referencia en el apartado 1, y sin perjuicio de lo dispuesto en dicho apartado, podrá en ningún momento disminuir la proporción de vuelos de conexión entre todos los vuelos operados gracias a otras franjas horarias en el aeropuerto de Schiphol, con respecto a la proporción que existía antes de que la compañía aérea hubiera obtenido las franjas horarias históricas en cuestión, después de su transferencia con arreglo al artículo 2, apartado 2, letra a), o antes de la aplicación del artículo 2, apartado 2, letra b), a dichas franjas horarias, según proceda.

([11]) Reglamento (CEE) n.º 95/93 del Consejo, de 18 de enero de 1993, relativo a normas comunes para la asignación de franjas horarias en los aeropuertos comunitarios (DO L 14 de 22.1.1993, p. 1).

4) Cuando las franjas horarias del aeropuerto de Schiphol sean propiedad de más de una empresa dentro de un determinado conjunto integrado por:

— una empresa matriz y todas sus filiales o, en su defecto,

— todas las filiales de la misma empresa matriz,

cada uno de los conjuntos de empresas se considerará como una única compañía aérea a efectos de lo establecido en los apartados 2 y 3.»

(11) De conformidad con el artículo 2, apartados 3 y 4, del proyecto de Decreto Ministerial, la prioridad mencionada en su artículo 2, apartado 2, [considerando 5, letra b), anterior] se aplica a dos tramos de franjas horarias en el aeropuerto de Lelystad, a saber, hasta, e incluidas, 10 000 franjas horarias, y de 10 001 a 25 000 franjas horarias.

(12) De conformidad con su artículo 7, el Decreto entrará en vigor en la fecha que se determine mediante una Decisión Real, con excepción del artículo 2, apartado 4, que entrará en vigor a partir de la fecha en que la Comisión Europea apruebe este apartado específico con arreglo a una presentación independiente en aplicación del artículo 19, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 1008/2008, y haya publicado su decisión en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

(13) En el proyecto de Orden del Ministerio se definen los «vuelos de conexión» por referencia al destino de cada vuelo. Los criterios son los siguientes:

— un porcentaje de pasajeros en tránsito medio de todos los vuelos procedentes del aeropuerto de Schiphol de al menos el 10 %, medido en los cinco años naturales anteriores a la publicación de la clasificación y más de diez vuelos al año en los tres años anteriores a la publicación de la clasificación, o bien

— destinos en las zonas definidas en el artículo 1, apartado 1, del «Aanwijzingsregeling risicovluchten», que designa los denominados «vuelos de riesgo» que precisan un control aduanero.

(14) En el anexo 1 del proyecto de Orden se enumeran los destinos correspondientes a estos criterios.

(15) De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1, apartado 3, del proyecto de Orden, un destino no incluido en el anexo 1 se considerará como un «destino de conexión» durante un período solicitado, de hasta un máximo de 5 años, si una compañía aérea puede justificar previamente ante el Ministerio que el destino será cubierto por sus vuelos con un porcentaje de pasajeros en tránsito medio de al menos el 10 % para el número de temporadas solicitadas.

(16) De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1, apartado 4, del proyecto de Orden, una compañía aérea podrá, en cualquier caso, cumplir el requisito establecido en el apartado 3 demostrando que se está cubriendo un destino con vuelos con un porcentaje de pasajeros en tránsito medio de al menos el 10 %, medido durante los cinco años naturales anteriores a la solicitud mencionada en el apartado 3, en un aeropuerto de la Unión Europea.

(17) Los destinos que se consideren destinos de conexión con arreglo al apartado 3 se publicarán en el Boletín Oficial del Estado.

(18) En el anexo 2 del proyecto de Orden del Ministerio se enumeran asimismo los destinos designados como «vuelos directos a destino» con arreglo a los criterios siguientes:

— un porcentaje de pasajeros en tránsito medio de todos los vuelos desde el aeropuerto de Schiphol inferior al 10 %, medido durante los cinco años naturales anteriores a la publicación de la clasificación,

— más de diez vuelos al año en los tres años anteriores a la publicación de la clasificación.

(19) El artículo 3 del proyecto de Orden hace referencia a las normas relativas a la valoración de las pruebas del porcentaje de pasajeros en tránsito pertinentes para la aplicación de la Orden.

(20) De conformidad con el artículo 3, apartado 1, puede presentarse al Ministerio cualquier dato verificable relativo al porcentaje de pasajeros en tránsito de vuelos y destinos, que se tendrá en cuenta a la hora de designar los vuelos como vuelos de conexión o directos a destino.

(21) El artículo 3, apartado 2, establece que, en cualquier caso, en lo que respecta a los datos a que se refiere el apartado 1, los pasajeros que lleguen al aeropuerto de Schiphol y se dirijan, en las 24 horas posteriores a la llegada, a un destino diferente al origen del vuelo anterior, se considerarán pasajeros en conexión.

2.2. **Objetivo de la medida establecida por las autoridades neerlandesas**

(22) Según las autoridades neerlandesas, el objetivo del proyecto de normas de distribución del tráfico consiste en privilegiar los vuelos de conexión a la hora de asignar capacidad en el aeropuerto de Schiphol. La amplia red de destinos intercontinentales no podría cubrirse si el aeropuerto de Schiphol no fuera un centro de distribución de tráfico aéreo continental e intercontinental. Estas dos funciones, cubrir destinos intercontinentales y operar una red europea para pasajeros en conexión de vuelos, son indisociables y forman en conjunto la función de centro de distribución de tráfico aéreo continental e intercontinental de Schiphol.

(23) Este objetivo se basa en el límite de 500 000 movimientos al año en el aeropuerto de Schiphol hasta finales de 2020, establecidos en el «Acuerdo de Alders». Este acuerdo se alcanzó en 2008 entre las partes interesadas (es decir, el sector de la aviación, las autoridades públicas y los residentes). Pretende alcanzar un equilibrio entre el crecimiento del sector de la aviación y la viabilidad y la seguridad y sostenibilidad medioambientales.

(24) El límite de 500 000 movimientos al año en el aeropuerto de Schiphol ya se alcanzó en 2018. En consecuencia, las autoridades neerlandesas consideran que la capacidad disponible para transferir tráfico al aeropuerto de Schiphol solamente puede incrementarse mediante una distribución del tráfico entre dicho aeropuerto y el de Lelystad, ya que este último tiene capacidad para albergar tráfico que no requiera condiciones e instalaciones tales como las que ofrece el aeropuerto de Schiphol.

(25) A tal efecto, el aeropuerto de Lelystad albergaría el tráfico de vuelos directos a destino procedente del aeropuerto de Schiphol, con lo que se mejoraría la función de conexión de este último aeropuerto.

(26) El proyecto de normas de distribución del tráfico no obliga a las compañías aéreas a trasladar sus vuelos desde Schiphol, sino que más bien se basa en incentivos para la reubicación del tráfico directo a destino.

(27) Según las autoridades neerlandesas, la medida notificada debe considerarse en relación con la gran importancia económica y estratégica del mantenimiento de grandes centros de distribución de tráfico aéreo en la Unión. Según las autoridades neerlandesas, el aeropuerto de Schiphol es uno de los mayores centros de distribución de tráfico aéreo de la parte noroccidental de la Unión, y un pilar fundamental para la economía y la conectividad de los Países Bajos. En 2017, 48,6 millones de pasajeros procedentes de ciudades europeas viajaron desde el aeropuerto de Schiphol o hacia él, y el 31 % de ellos conectaron con otro vuelo en Schiphol. Además, 19,7 millones de pasajeros no europeos viajaron desde o hacia Schiphol. De estos pasajeros, aproximadamente el 60 % eran pasajeros en conexión. Las autoridades neerlandesas hacen referencia a la importancia que la Comisión Europea reconoce a la existencia de grandes centros de distribución de tráfico aéreo en el territorio de la UE en su política exterior de aviación ([12]).

(28) Las autoridades neerlandesas consideran que una red de rutas europeas desde Schiphol que preste servicio a destinos continentales e intercontinentales es esencial para mantener y desarrollar este importante centro de distribución de tráfico aéreo de la UE. Creen que la función de centro de distribución de tráfico aéreo de Schiphol es un interés público vital que debe mantenerse y reforzarse ([13]). Esto es importante habida cuenta de la vulnerabilidad del centro de distribución de tráfico aéreo a un declive de la red de rutas continentales e intercontinentales.

(29) Según las autoridades neerlandesas, esta vulnerabilidad se debe más concretamente al pequeño tamaño del mercado interior, en términos de pasajeros que residen en los Países Bajos, para el tráfico intercontinental y en tránsito. En segundo lugar, se necesita una infraestructura especializada para las compañías aéreas con tráfico intercontinental y en tránsito, para las que, en determinadas situaciones, como los vuelos de riesgo, no existe ninguna otra alternativa razonable en otro aeropuerto situado en los Países Bajos. En tercer lugar, las autoridades neerlandesas alegan que si el aeropuerto perdiera su función de centro de distribución de tráfico aéreo, la capacidad en asientos y las frecuencias se resentirían durante años.

(30) Las autoridades neerlandesas también hacen referencia al paquete global de medidas que se ha adoptado para aplicar el denominado «enfoque equilibrado» establecido por el Reglamento (UE) n.º 598/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo ([14]). Las autoridades neerlandesas explican que estas medidas quedan reflejadas en el mencionado «Acuerdo de Alders» de 2008, y se reafirmaron en el Libro Blanco sobre la aviación neerlandesa (2009), en el Programa de Acción de Schiphol (2016) y en el Acuerdo de Coalición (2017).

(31) Como ya se ha mencionado, en 2018 ya se alcanzó el umbral de 500 000 movimientos de aeronaves en Schiphol. Además, según las autoridades neerlandesas, la capacidad disponible en el aeropuerto de Eindhoven ha sido rápidamente absorbida por tráfico adicional no transferido desde el aeropuerto de Schiphol. No han existido suficientes incentivos para que las compañías aéreas que se trasladaban a Eindhoven devolvieran por iniciativa propia sus franjas horarias de Schiphol al coordinador de franjas horarias.

([12]) Política exterior de aviación de la UE: responder a desafíos futuros, COM(2012)556 final de 27 de septiembre de 2012.
([13]) Programa de Acción de Schiphol (2016).
([14]) Reglamento (UE) n.º 598/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, relativo al establecimiento de normas y procedimientos con respecto a la introducción de restricciones operativas relacionadas con el ruido en los aeropuertos de la Unión dentro de un enfoque equilibrado y que deroga la Directiva 2002/30/CE (DO L 173 de 12.6.2014, p. 65).

(32) En este contexto, las autoridades neerlandesas consideran necesario seguir desarrollando y aplicando el paquete de medidas. Esta aplicación está estructurada en torno a una serie de elementos, a saber: a) una visión a largo plazo del transporte aéreo; b) medidas de seguridad; c) medidas relativas al espacio aéreo; d) medidas operativas; e) medidas de atenuación de las molestias; f) medidas de sostenibilidad y g) medidas de selectividad.

(33) Las normas de distribución del tráfico forman parte de un plan más amplio de desarrollo del aeropuerto de Lelystad, con una capacidad máxima de 45 000 movimientos de aeronaves anuales. Esta capacidad se alcanzará en dos fases: la primera fase será de 25 000 movimientos anuales, que se alcanzarán en torno a 2033. Cuando se ponga en marcha el aeropuerto de Lelystad en 2020, el aeropuerto podrá realizar un máximo anual de 4 000 despegues y aterrizajes. Se espera que este número aumente hasta un máximo de 7 000 en 2021 y de 10 000 en 2022. La segunda fase permitirá un crecimiento hasta los 45 000 movimientos anuales, que se alcanzarán en torno a 2043.

2.3. **Observaciones de las autoridades neerlandesas sobre la compatibilidad del proyecto de normas de distribución del tráfico con el artículo 19 del Reglamento (CE) n.º 1008/2008 y con el Reglamento relativo a las franjas horarias**

(34) Las autoridades neerlandesas consideran que se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 19 del Reglamento (CE) n.º 1008/2008.

(35) Las autoridades neerlandesas realizaron una consulta en internet sobre el proyecto de normas de distribución del tráfico entre el 16 de enero y el 6 de febrero de 2019. También se hicieron públicos la exposición de motivos y los estudios pertinentes en beneficio de las partes interesadas. Las principales preocupaciones en relación con el proyecto de normas de distribución del tráfico resultantes de la consulta fueron las siguientes: a) su proporcionalidad en relación con la limitada capacidad del aeropuerto de Lelystad que restringe las posibilidades de negocio de las compañías aéreas, b) su posible impacto discriminatorio en relación con el tipo de tráfico y la identidad de las compañías aéreas, y c) la distribución de las fuerzas del mercado.

(36) Las autoridades neerlandesas subrayan que, además de la consulta de las partes interesadas, revisaron el proyecto de normas de distribución del tráfico en una serie de ámbitos: a) la introducción de una «disposición contra el uso indebido» para garantizar que se cumpla el objetivo de incrementar la conectividad internacional; b) el tratamiento específico de los «vuelos de riesgo», es decir, los vuelos procedentes de determinados destinos que requieran un control aduanero completo a su llegada a los Países Bajos y que, en consecuencia, deben ser ubicados en el aeropuerto de Schiphol; y c) aclaraciones sobre la información necesaria para justificar el porcentaje de pasajeros en tránsito de un nuevo destino.

(37) Por lo que se refiere a la accesibilidad y las infraestructuras, las autoridades neerlandesas consideran que ambos aeropuertos prestan servicio a Ámsterdam y a la aglomeración urbana de Randstad, y que la distancia entre los dos aeropuertos es de 57 km por la autopista A6 y puede cubrirse en 90 minutos. Los dos aeropuertos también están conectados por transporte público. El viaje en tren entre la estación central de Lelystad y la estación central de Ámsterdam dura 38 minutos, y entre la estación central de Lelystad y Schiphol dura 42 minutos. El viaje desde la estación central de Lelystad hasta el aeropuerto de Lelystad dura 15 minutos en autobús. Cuando se abra el aeropuerto de Lelystad se introducirá un servicio de transporte en autobús entre la estación central de Lelystad y el aeropuerto de Lelystad que durará 10 minutos. En función de los horarios de vuelo del aeropuerto, este autobús saldrá a intervalos de 30 minutos. Además, ya se ha decidido ampliar de dos a tres carriles la autopista A6 hasta el aeropuerto de Lelystad y construir una salida al aeropuerto a partir de 2021.

(38) Las autoridades neerlandesas indican que el aeropuerto de Lelystad ofrece los servicios necesarios y es adecuado para gestionar tráfico de categoría C de la OACI/AESA ([15]). Además, existen cuatro puestos de estacionamiento disponibles. El LVNL se encargará del control del tráfico aéreo. El aeropuerto prestará servicios de asistencia en tierra y de asistencia a los pasajeros. El aeropuerto no estará abierto a los vuelos nocturnos, y no se han previsto instalaciones para operaciones de transporte aéreo de carga y los vuelos intercontinentales con aeronaves de «fuselaje ancho».

(39) Las autoridades neerlandesas consideran que el proyecto de normas de distribución del tráfico no perjudica indebidamente las oportunidades comerciales, ya que, en concreto, las compañías aéreas no están obligadas a reubicar sus actividades de Schiphol a Lelystad. Por otra parte, pueden cubrirse todos los destinos desde el aeropuerto de Lelystad y el horario de 6.00 a 23.00 horas (hora local) permite flexibilidad para utilizar todo el período.

([15]) Dado que la pista tendrá una anchura de 45 metros, el aeropuerto será adecuado para aeronaves especiales como los Boeing 737 y los Airbus A320 y A321.

(40) Según las autoridades neerlandesas, el proyecto de normas de distribución del tráfico prevé la posibilidad de que las compañías aéreas desarrollen nuevas rutas. Cuando una compañía aérea pueda justificar que va a cubrir un nuevo destino desde el aeropuerto de Schiphol, con vuelos con una cuota de al menos el 10 % de pasajeros en conexión de vuelos, dicho destino se considerará parte de la lista de destinos de conexión.

(41) Las autoridades neerlandesas presentan el estudio realizado por el consultor Seo Ámsterdam Economics. El objetivo del estudio es ayudar a las autoridades neerlandesas a establecer el umbral más adecuado para definir un vuelo como un vuelo de conexión, de manera que se alcance un equilibrio entre el objetivo de minimizar el impacto sobre el mercado y maximizar la eficacia de la norma. El análisis incluye el número total de destinos y movimientos de aeronaves, y los movimientos de aeronaves y las rutas afectadas con respecto a cada compañía aérea que opera actualmente desde el aeropuerto de Schiphol. El estudio examina los efectos de los distintos umbrales en la consecución del objetivo de la medida y la posibilidad de que las distintas compañías aéreas la utilicen para obtener prioridad en el aeropuerto de Lelystad.

(42) Por lo que se refiere a los nuevos entrantes, los criterios del Reglamento relativo a las franjas horarias se aplicarán desde la apertura del aeropuerto de Lelystad al tráfico comercial, entendiéndose que el aeropuerto de Lelystad será un aeropuerto coordinado a partir de ese momento. Sin perjuicio de la aplicación de estos criterios, el proyecto de normas de distribución del tráfico establece una prioridad en la asignación de franjas horarias en el aeropuerto de Lelystad para las compañías que hayan recurrido al artículo 2, apartado 2, del Decreto.

(43) El proyecto de normas de distribución del tráfico no implica ninguna discriminación directa o indirecta entre compañías aéreas por motivos de nacionalidad y de identidad o entre destinos. El proyecto de normas de distribución del tráfico se basa en criterios objetivos, y todas las compañías aéreas que cubren un destino específico reciben el mismo trato, sin discriminación. El proyecto de normas de distribución del tráfico no obliga a las compañías aéreas a reubicar vuelos del aeropuerto de Schiphol al de Lelystad.

(44) Las autoridades neerlandesas indican que la diferencia entre destinos no implica por sí misma ninguna discriminación. La diferencia puede justificarse objetivamente, sobre la base de los objetivos legítimos de calidad de red y promoción de las funciones de centro de distribución de tráfico aéreo de Schiphol.

(45) Las autoridades neerlandesas consideran que el proyecto de normas de distribución del tráfico es proporcionado. El aeropuerto de Lelystad será un aeropuerto coordinado desde el momento de su apertura a las operaciones comerciales y la prioridad establecida en las normas de distribución del tráfico se aplicará tras la aplicación de los criterios de prioridad del Reglamento relativo a las franjas horarias. Una vez que el aeropuerto de Lelystad haya alcanzado el nivel de 10 000 desplazamientos aéreos al año, se llevará a cabo una evaluación de las normas de distribución del tráfico para valorar sus efectos. La norma de prioridad se extendería a una nueva franja de 15 000 desplazamientos aéreos (y, por tanto, a un total de 25 000 desplazamientos aéreos al año), únicamente en caso de que la Comisión aprobara dicha extensión.

(46) Las autoridades neerlandesas consideran que las normas notificadas contienen salvaguardias que garantizan que las normas de distribución del tráfico alcancen sus objetivos en el futuro.

(47) Según las autoridades neerlandesas, la medida no va más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo fijado, ya que la norma solamente se aplica a la capacidad de Schiphol obtenida a través de esta medida, y no a cualquier otra capacidad disponible nueva o reciente en el aeropuerto de Schiphol.

(48) Según las autoridades neerlandesas, la transparencia del proyecto de normas de distribución del tráfico está garantizada por la forma jurídica elegida, a saber, un Decreto Ministerial y una Orden del Ministerio de Infraestructuras y Gestión del Agua.

(49) Por último, las autoridades neerlandesas concluyen que el proyecto de normas de distribución del tráfico no es incompatible con los Reglamentos (CEE) n.º 95/93 y (CE) n.º 1008/2008. Se respetaría en su totalidad el Reglamento relativo a las franjas horarias. El hecho de que unas normas de distribución del tráfico puedan intervenir en la forma en que se utilizan las franjas horarias se deduce de decisiones anteriores de la Comisión.

3. **OBSERVACIONES PRESENTADAS A LA COMISIÓN POR PARTES INTERESADAS**

(50) En respuesta a la publicación de un resumen de las modificaciones previstas en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, la Comisión recibió observaciones de diez ciudadanos y de cinco compañías aéreas, así como de un aeropuerto, en tanto que partes interesadas, y la mayoría de ellos deseaban permanecer en el anonimato.

(51) La mayoría de las partes interesadas alegaron que la medida es discriminatoria: el proyecto de normas de distribución del tráfico se basa en una distinción fundamental entre «vuelos de conexión» y «vuelos directos a destino». El umbral del 10 % de pasajeros en conexión de vuelos no se basa en criterios objetivos, y solo tiene en cuenta la información sobre este tipo de pasajeros proporcionada por el aeropuerto. Las partes interesadas plantearon la dificultad de proporcionar datos para justificar el porcentaje de pasajeros en conexión de vuelos y la falta de criterios facilitados por las autoridades neerlandesas sobre la manera de demostrar ese porcentaje, lo que hace que la medida sea inaplicable.

(52) Por otra parte, las partes interesadas afirman que el proyecto de normas de distribución del tráfico tiene efectos discriminatorios en relación con las compañías aéreas, ya que solamente se beneficiarán de este proyecto el Grupo KLM ([16]), su alianza SkyTeam Airline ([17]) y los socios que comparten código, debido a la distinción entre destinos. La definición de «vuelo de conexión» corresponde a casi el 86 % de los destinos del Grupo KLM. Al fijar estas normas, determinados modelos de negocio, como el modelo de bajo coste y el de vacaciones, se ven limitados en sus posibilidades de crecimiento empresarial. Por lo tanto, las partes interesadas consideran que el proyecto de normas de distribución del tráfico no es objetivo y proporcionado, y va más allá de lo necesario para alcanzar un objetivo potencialmente legítimo.

(53) Las partes interesadas también alegan que el proyecto de normas de distribución del tráfico tiene efectos discriminatorios en relación con los destinos, ya que, de hecho, beneficia a los destinos del Grupo KLM, que podrán crecer desde el aeropuerto de Schiphol y desde el de Lelystad. Sin embargo, ya que casi el 86 % ([18]) de los destinos del Grupo KLM son designados como «vuelos de conexión», podrán seguir creciendo en estas rutas y abrir otras nuevas. Además, el proyecto de normas de distribución del tráfico da lugar en la práctica a una situación en la que las compañías aéreas deberán competir con el Grupo KLM/Sky Team en aquellos destinos en los que la posición de estos es más fuerte debido al tráfico de enlace en el aeropuerto de Schiphol.

(54) Las partes interesadas también consideran que no se han cumplido las condiciones del artículo 19 del Reglamento (CE) n.º 1008/2008. Los aeropuertos regulados por el proyecto de normas de distribución del tráfico no prestan servicio a la misma aglomeración urbana, ya que, según las partes interesadas: «i) existen grandes zonas abiertas agrícolas y de naturaleza (Natura 2000) entre Ámsterdam y Lelystad y, por lo tanto, no se trata de una superficie edificada continua; ii) con casi 80 000 habitantes, Lelystad es demasiado grande para formar parte de una aglomeración urbana». A nivel administrativo, ambas ciudades solo están cubiertas por la misma autoridad gubernativa a nivel nacional.

(55) Además, se afirma que el aeropuerto de Lelystad no cumple en la actualidad los requisitos en relación con una infraestructura de transporte y unos servicios de transporte públicos adecuados, específicamente en determinados períodos del día (6.00 horas y 23.00 horas), cuando no existen suficientes conexiones de transporte público. Además, en las horas punta, el viaje entre los dos aeropuertos requiere más de 90 minutos. La limitación del número de movimientos en el aeropuerto de Lelystad (4 000 en 2020) y el hecho de que el aeropuerto no esté abierto a las compañías aéreas especializadas en tráfico directo a destino que actualmente no poseen franjas horarias en el aeropuerto de Schiphol, perjudican sus oportunidades comerciales.

(56) Algunas partes interesadas sostienen que el proyecto de normas de distribución del tráfico es contrario al Reglamento relativo a las franjas horarias, ya que este reglamento solo permite conceder prioridades en la asignación de franjas horarias a través de las normas locales, y las normas de distribución del tráfico no pueden crear prioridades. Además, el Reglamento relativo a las franjas horarias no permite vincular las franjas horarias a los destinos.

(57) La mayoría de las partes interesadas mencionan el impacto acústico que tendrá el desarrollo del aeropuerto de Lelystad, ya que el espacio aéreo de los Países Bajos está lleno y es necesario evitar que el tráfico aéreo de un aeropuerto interfiera con el tráfico del otro. Las partes interesadas atribuyen esta situación al retraso de las autoridades neerlandesas en la reclasificación del espacio aéreo. Por consiguiente, existe una restricción de los vuelos al aeropuerto de Lelystad, que deben volar bajo, lo que incrementa los niveles de ruido. Además, se cuestiona la importancia económica de la función de centro de distribución de tráfico aéreo del aeropuerto de Schiphol, tomando como referencia el informe de los Consejos de Medio Ambiente y de Infraestructuras.

(58) Por otra parte, las partes interesadas mencionan el impacto de las grandes aeronaves en los lugares protegidos (especies silvestres, en particular aves), y la responsabilidad de las autoridades neerlandesas para evitar medidas que deterioren las condiciones de los hábitats naturales.

([16]) El Grupo KLM incluye a las filiales Transavia y Martinair, que son íntegramente de su propiedad. En 2004 KLM se fusionó con Air France.

([17]) SkyTeam es una alianza de compañías aéreas que cuenta en la actualidad con 20 miembros y da acceso a 1 074 destinos en todo el mundo.

([18]) El Grupo KLM tiene más del 55 % de las franjas horarias anuales totales en Schiphol. Cifras comunicadas por Airport Coordination Netherlands (Coordinador de franjas horarias).

(59) La mayoría de las partes interesadas consideran que el proyecto de normas de distribución del tráfico tiene un impacto significativo en el ámbito de la sostenibilidad medioambiental. Sobre la base de una evaluación de impacto ambiental (EIA) realizada en 2014, las autoridades neerlandesas concedieron un permiso para la construcción y después para el funcionamiento del aeropuerto de Lelystad. Sin embargo, algunos datos necesarios para el cálculo de los posibles impactos eran erróneos (por ejemplo, el tipo de aeronave y los niveles de ruido asociados).

(60) La Comisión no ha recibido ninguna observación de las partes interesadas que manifieste su apoyo al proyecto de normas de distribución del tráfico.

4. LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 19 DEL REGLAMENTO (CE) N.º 1008/2008

(61) En el artículo 19, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 1008/2008 se establece que el ejercicio de los derechos de tráfico debe estar sujeto a normas de la Unión, nacionales, regionales y locales publicadas relativas a la seguridad, intrínseca o extrínseca, la protección del medio ambiente y la asignación de franjas horarias.

(62) En el artículo 19, apartado 2, se establece que los Estados miembros podrán regular, tras consultar con las partes interesadas, sin que exista discriminación entre destinos situados en el interior de la Unión o basada en la nacionalidad o identidad de la compañía aérea, la distribución del tráfico aéreo entre aeropuertos que reúnan las siguientes condiciones:

a) prestar servicio a una misma ciudad o aglomeración urbana;

b) estar comunicados mediante una adecuada infraestructura de transportes que, en la medida de lo posible, ofrezca una conexión directa que permita llegar al aeropuerto dentro del plazo de 90 minutos, incluso cuando sea necesario cruzar una frontera;

c) disponer de servicios de transporte público frecuentes, fiables y eficientes que garanticen la comunicación entre aeropuertos y con la ciudad o aglomeración urbana, y

d) que los aeropuertos ofrezcan los servicios necesarios a las compañías aéreas y no perjudiquen indebidamente sus oportunidades comerciales.

(63) La distribución del tráfico aéreo entre los aeropuertos en cuestión debe respetar los principios de proporcionalidad y transparencia y estar basada en criterios objetivos.

(64) El artículo 19, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 1008/2008 dispone que el Estado miembro interesado debe informar a la Comisión de su intención de regular la distribución del tráfico aéreo o modificar normas existentes de distribución del tráfico. También establece que la Comisión examinará la aplicación de los apartados 1 y 2 de dicho artículo y, en el plazo de seis meses desde la recepción de la información del Estado miembro, y después de haber consultado al comité mencionado en el artículo 25 del Reglamento, decidirá si el Estado miembro puede aplicar las medidas. Con arreglo a esta misma disposición, la Comisión publicará su decisión en el *Diario Oficial de la Unión Europea* y las medidas no se aplicarán antes de que se publique la aprobación de la Comisión.

5. EVALUACIÓN DE LA COMISIÓN

5.1. Requisito de procedimiento: consulta de las partes interesadas

(65) De conformidad con el artículo 19, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1008/2008, la adopción de una decisión de distribución del tráfico aéreo entre aeropuertos requiere una «consulta con las partes interesadas». Las autoridades neerlandesas publicaron el proyecto de normas de distribución del tráfico con la posibilidad de que las partes interesadas, incluidas las compañías aéreas y los aeropuertos afectados, expusieran sus puntos de vista entre el 16 de enero y el 6 de febrero de 2019. Las modificaciones posteriores del proyecto de texto, formuladas con vistas a su notificación a la Comisión, se limitan a tener en cuenta ciertas preocupaciones planteadas por las partes interesadas.

(66) De ello se deduce que las autoridades neerlandesas han cumplido el requisito de una consulta previa con las partes interesadas.

5.2. Requisitos sustantivos

5.2.1. *Elegibilidad para una distribución del tráfico de los aeropuertos de Schiphol y Lelystad con arreglo al artículo 19, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1008/2008*

(67) En su primer párrafo, el artículo 19, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1008/2008 establece varios requisitos para que una serie de aeropuertos puedan ser elegibles para distribución del tráfico.

(68) En lo que se refiere a la letra a) del primer párrafo del artículo 19, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1008/2008, las autoridades neerlandesas afirman que los aeropuertos prestan servicio a la aglomeración urbana de Randstad. De conformidad con el artículo 2, apartado 22, de dicho Reglamento, por «aglomeración urbana» se entenderá una zona urbana constituida por una serie de localidades que, por efecto del aumento y expansión de la población, se han fusionado para formar un espacio edificado continuo. La aglomeración urbana de Randstad está situada en la parte centro-occidental de los Países Bajos y está constituida principalmente por las cuatro mayores ciudades de este país (Ámsterdam, Rotterdam, La Haya y Utrecht) y sus zonas circundantes. Constituye una aglomeración urbana en el sentido de la definición antes mencionada y le prestan servicio los dos aeropuertos. El hecho de que determinadas zonas agrícolas estén situadas entre la zona construida y el aeropuerto de Lelystad carece de importancia a efectos del requisito establecido en la letra a) del primer párrafo del artículo 19, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1008/2008.

(69) En lo que respecta a la letra b) del primer párrafo del artículo 19, apartado 2, del Reglamento, la Comisión señala que estos aeropuertos están comunicados mediante una adecuada infraestructura de transportes que, en la medida de lo posible, ofrece una conexión directa que permite llegar al aeropuerto dentro del plazo de 90 minutos, incluso cuando es necesario cruzar una frontera. Puede accederse por carretera tanto al aeropuerto de Schiphol como al de Lelystad desde las cuatro ciudades de la aglomeración urbana casi enteramente por autopista. Según las autoridades neerlandesas, el tiempo de viaje sigue sin superar los 90 minutos desde las cuatro ciudades de la aglomeración urbana. Dado el tamaño de la aglomeración urbana, el acceso a un aeropuerto en lugar de al otro puede ser más fácil, dependiendo de la ubicación inicial del viajero. Sin embargo, este hecho no excluye el cumplimiento del artículo 19, apartado 2, letra b), del Reglamento (CE) n.º 1008/2008. Por añadidura, mientras que, en determinadas condiciones de tráfico, puede que no sea posible llegar a uno u otro aeropuerto en un plazo de 90 minutos, las incertidumbres de este tipo son inevitables en este contexto y no impiden el cumplimiento del requisito establecido en dicha disposición, a saber, que dicha conexión se ofrezca «en la medida de lo posible» ([19]).

(70) Del mismo modo, el aeropuerto de Schiphol tiene una conexión ferroviaria, al igual que la estación de Lelystad, desde la que se establecerá un servicio de transporte en autobús al aeropuerto de Lelystad a su debido tiempo (véase posteriormente en la presente Decisión). A modo de ejemplo, las autoridades neerlandesas añaden que el tiempo de viaje en tren entre la estación central de Lelystad, por una parte, y la estación central de Ámsterdam y el aeropuerto de Schiphol, por otra, es de 42 y 38 minutos, respectivamente, mientras que el trayecto en autobús entre la estación central de Lelystad y el aeropuerto de Lelystad durará 10 minutos.

(71) En conclusión, puede mantenerse que se cumplen los requisitos de la letra b) del primer párrafo del artículo 19, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1008/2008.

(72) En la letra c) del primer párrafo del artículo 19, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1008/2008, se establece que los aeropuertos de que se trate deben estar comunicados entre sí y con Ámsterdam y su aglomeración urbana mediante un transporte público frecuente, fiable y eficiente. Las conexiones ferroviarias existentes permiten a los viajeros llegar al aeropuerto de Schiphol y a la estación central de Lelystad a través de servicios ferroviarios frecuentes y fiables. Por lo que se refiere al aeropuerto de Lelystad, el cumplimiento del requisito mencionado depende únicamente de la creación de un servicio de autobuses adecuado entre la estación central de Lelystad y el aeropuerto de Lelystad. Según las autoridades neerlandesas, este servicio se habrá puesto en marcha en el momento de la apertura del aeropuerto de Lelystad a operaciones comerciales, con una frecuencia de salida de autobuses hacia el aeropuerto cada treinta minutos. Por lo tanto, debe considerarse que se cumple el requisito establecido en el artículo 19, apartado 2, letra c).

(73) De conformidad con la letra d) del primer párrafo del artículo 19, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1008/2008, los aeropuertos prestan los servicios necesarios a las compañías aéreas. En particular, el aeropuerto de Lelystad es adecuado para gestionar tráfico de categoría C de la OACI/AESA, incluidas aeronaves tales como aviones Boeing 737 y Boeing A320/321. Estará abierto al tráfico entre las 6.00 y las 23.00 horas. El aeropuerto prestará servicios de asistencia en tierra y de asistencia a los pasajeros, como es habitual para este tipo de aeropuerto.

([19]) Además, las autoridades neerlandesas ya han decidido ampliar la autopista A6 hasta el aeropuerto de Lelystad de dos a tres carriles y construir una salida al aeropuerto a partir de 2021, todo lo cual facilitará aún más el acceso al aeropuerto.

(74) De forma similar, el proyecto de normas de distribución del tráfico no perjudica indebidamente las oportunidades comerciales de las compañías aéreas, de conformidad con la letra d) del primer párrafo del artículo 19, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1008/2008. Además de los hechos expuestos en el considerando 73, la Comisión señala que las posibles transferencias al aeropuerto de Lelystad tienen un carácter voluntario, ya que el proyecto de normas de distribución del tráfico no establece ninguna obligación al respecto. Las franjas horarias a las que se ha renunciado en el aeropuerto de Schiphol pueden seguir siendo utilizadas por la misma compañía aérea o grupo de compañías aéreas para un vuelo a un destino de conexión desde dicho aeropuerto, o bien por otra compañía aérea si se devuelve a la reserva de franjas horarias. El hecho de que el aeropuerto de Lelystad se reserve prioritariamente para un tráfico específico transferido desde el aeropuerto de Schiphol no puede considerarse como un perjuicio indebido para las oportunidades comerciales de las compañías aéreas que tienen la intención de utilizar el aeropuerto de Lelystad sin dicha transferencia. Esta restricción reside en la naturaleza del presente proyecto de normas de distribución del tráfico, que tiene como objetivo reducir las limitaciones de capacidad en el aeropuerto de Schiphol mediante la transferencia voluntaria de tráfico al aeropuerto de Lelystad ([20]). La cuestión de si esta situación es compatible, en particular, con el principio de proporcionalidad, se evalúa más adelante [véase la sección 5.2.2 de la presente Decisión].

5.2.2. *Proporcionalidad, transparencia, criterios objetivos y no discriminación*

5.2.2.1. Observaciones preliminares

(75) Los requisitos establecidos en el artículo 19, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1008/2008, relativos a la proporcionalidad, la transparencia, el carácter objetivo de los criterios aplicados y la no discriminación, implican que el tráfico solamente puede distribuirse entre aeropuertos con arreglo a objetivos legítimos, sin limitar, no obstante, la posibilidad de que los Estados miembros opten por un objetivo más específico.

(76) Habida cuenta de los términos del artículo 7 del proyecto de Decreto, la presente Decisión se limita a la distribución del tráfico dentro de los límites de las 10 000 franjas horarias prioritarias en el aeropuerto de Lelystad conforme al artículo 2, apartados 2 y 3, del proyecto de Decreto.

(77) El objetivo invocado por las autoridades neerlandesas en apoyo de su proyecto de medida consiste en reforzar el papel del aeropuerto de Schiphol como uno de los principales centros de distribución de tráfico aéreo de la Unión, teniendo en cuenta que dicho aeropuerto ha alcanzado el límite de capacidad de 500 000 desplazamientos aéreos al año, establecido mediante el Acuerdo de Alders (véase el considerando 24). Es uno de los objetivos que pueden tratar de alcanzarse legítimamente con arreglo al artículo 19 del Reglamento (CE) n.º 1008/2008. En anteriores decisiones basadas en el artículo 8, apartado 1, del Reglamento (CEE) n.º 2408/92 del Consejo ([21]), en concreto las Decisiones n.º 95/259/CE ([22]), 98/710/CE ([23]) y 2001/163/CE ([24]) de la Comisión, así como en su Comunicación «Política exterior de aviación de la UE: responder a desafíos futuros», ([25]) la Comisión ha reconocido la legitimidad de una política de planificación aeroportuaria activa, siempre y cuando cumpla los principios generales de la legislación de la UE. En esta política de planificación pueden tenerse en cuenta una amplia gama de factores que las autoridades competentes consideran prioritarios. Las medidas concretas que deben adoptarse para la aplicación de la política de planificación aeroportuaria también pueden variar de un aeropuerto a otro. Un Estado miembro puede legítimamente desear que se fomente el desarrollo de un aeropuerto en su territorio a expensas de los otros aeropuertos situados en él. En tal supuesto, la mera imposición de restricciones de acceso a esos otros aeropuertos puede constituir un medio razonable para lograr ese objetivo. Sin embargo, deben cumplirse los principios de proporcionalidad, transparencia y no discriminación establecidos en el artículo 19, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1008/2008 en lo que respecta a las normas concretas destinadas a tratar de alcanzar este objetivo legítimo.

([20]) Para una situación similar, véase la Decisión 95/259/CE de la Comisión, de 14 de marzo de 1995, relativa a un procedimiento de aplicación del Reglamento (CEE) n.º 2408/92 del Consejo (asunto VII/AMA/9/94: reglas francesas de distribución del tráfico en el sistema aeroportuario de París) (DO L 162 de 13.7.1995, p. 25), sección VI.

([21]) Reglamento (CEE) n.º 2408/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992, relativo al acceso de las compañías aéreas de la Comunidad a las rutas aéreas intracomunitarias (DO L 240 de 24.8.1992, p. 8).

([22]) Véase la nota 20.

([23]) Decisión 98/710/CE de la Comisión, de 16 de septiembre de 1998, relativa a un procedimiento de aplicación del Reglamento (CEE) n.º 2408/92 del Consejo (asunto VII/AMA/11/98-Normas italianas de distribución del tráfico en el sistema aeroportuario de Milán) (DO L 337 de 12.12.1998, p. 42), considerando 45.

([24]) Decisión 2001/163/CE de la Comisión, de 21 de diciembre de 2000, relativa a un procedimiento de aplicación del Reglamento (CEE) n.º 2408/92 del Consejo (asunto TREN/AMA/12/00 — Normas italianas de distribución del tráfico en el sistema aeroportuario de Milán) (DO L 58 de 28.2.2001, p. 29), considerando 45.

([25]) Política exterior de aviación de la UE: responder a desafíos futuros, COM(2012)556 final de 27 de septiembre de 2012.

5.2.2.2. Proporcionalidad, transparencia y criterios objetivos

(78) Las normas presentadas por las autoridades neerlandesas tienen por objeto crear posibilidades de sustitución de determinados vuelos en el aeropuerto de Schiphol por otros vuelos, mejor adaptados para reforzar el papel del aeropuerto de Schiphol como centro de distribución de tráfico aéreo. A tal efecto, distinguen entre «vuelos de conexión» y «vuelos directos a destino». Según el proyecto de normas de distribución del tráfico, un destino se considera un «vuelo de conexión» si, por término medio, al menos el 10 % de los pasajeros que vuelan desde el aeropuerto de Schiphol a ese destino han aterrizado previamente en el aeropuerto de Schiphol, durante los períodos de referencia de cinco años mencionados, a condición de que se hayan efectuado más de diez vuelos al año en los tres años anteriores a la publicación de la clasificación.

(79) Por su parte, los «vuelos directos a destino» se caracterizan por un porcentaje medio de pasajeros en tránsito de todos los vuelos desde el aeropuerto de Schiphol al destino considerado de menos del 10 % durante el período de cinco años naturales mencionado, a condición de que se hayan efectuado más de diez vuelos al año en los tres años anteriores a la publicación de la clasificación.

(80) El artículo 19, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1008/2008 no excluye la fijación de estos umbrales para distribuir el tráfico entre aeropuertos. En principio, el nivel del umbral elegido para determinar si un destino implica un número crítico de pasajeros que realizan una conexión en el aeropuerto debe, en principio, permitir que se dirija el tráfico correspondiente al aeropuerto respectivo y no ir necesariamente más allá de lo que es necesario para ello.

(81) Sin embargo, a fin de garantizar que dichos umbrales den lugar a resultados proporcionados, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 19, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1008/2008, deben basarse en una evaluación objetiva de si, y de qué manera, alcanzan el objetivo en cuestión, es decir, en este caso, preservar y desarrollar el aeropuerto de Schiphol como centro de distribución de tráfico aéreo. A tal efecto, los Estados miembros disponen de cierto margen de apreciación. Dado que diferentes umbrales pueden conducir a diferentes efectos, el Estado miembro de que se trate debe examinar cuidadosamente estos efectos antes de adoptar un umbral determinado.

(82) El estudio realizado por SEO Ámsterdam Economics ([26]) concluye que «un bajo umbral de transferencia da lugar a una distorsión del mercado limitada, mientras que unos mayores umbrales dan lugar a un resultado más selectivo y más eficaz». El estudio toma como punto de partida un umbral del 10 % y compara los efectos de los umbrales alternativos. En caso de que las normas de distribución del tráfico hagan referencia a este umbral, los vuelos de KLM serían en gran medida vuelos directos a destino, a saber, hasta cerca de […] movimientos de aeronaves ([…] rutas) al año. Un umbral muy bajo (4 % o inferior) no representaría ninguna gran diferencia para KLM […], mientras que, en particular, las líneas aéreas de ocio se verían afectadas en gran medida. En comparación con un umbral del 10 % perderían oportunidades para obtener una prioridad en el aeropuerto de Lelystad para reubicar tráfico allí. Con un umbral del 8 % o inferior, KLM solamente se vería moderadamente afectada en comparación con el escenario del 10 %, es decir, […]. En caso de que el umbral se fijara en el 15 %, KLM entraría dentro de las normas de distribución del tráfico en mucha mayor medida (más de […] movimientos de aeronaves adicionales), es decir, en términos absolutos más allá de todas las compañías aéreas que tienen como base el aeropuerto de Schiphol. Con un umbral del 15 %, aproximadamente el […] % de los vuelos de Transavia desde el aeropuerto de Schiphol entrarían en la categoría de vuelos de conexión, mientras que, con un umbral muy bajo, como por ejemplo el 2 %, más del […] % de los vuelos de Transavia desde el aeropuerto de Schiphol entrarían dentro de esta categoría, lo que implica que la compañía aérea cubre un número relativamente elevado de destinos, y solo unos pocos de ellos dan lugar a vuelos de conexión. Por lo que se refiere a otros competidores, el estudio muestra que casi el […] % del tráfico generado por Easyjet en el aeropuerto de Schiphol alcanza el umbral del 15 %. Con un umbral a este nivel, Tuifly y Corendon serían las compañías con las menores oportunidades de obtener una prioridad en el aeropuerto de Lelystad para reubicar tráfico allí de entre todas las compañías que utilizan como base el aeropuerto de Schiphol.

(83) A la luz de este análisis, las autoridades neerlandesas pudieron llegar a la conclusión de que un umbral del 10 % establece un equilibrio adecuado. Para el 2 % de los movimientos actuales del aeropuerto de Schiphol, ofrece la posibilidad de trasladar vuelos «directos a destino» al aeropuerto de Lelystad, con la consiguiente sustitución en el aeropuerto de Schiphol por «vuelos de conexión». Sin duda, varias compañías aéreas podrían beneficiarse de sus condiciones ([27]).

(84) A este respecto, puede considerarse que el umbral es capaz de alcanzar el objetivo fijado, y que no iría más allá de lo que es necesario para ello.

([26]) Véase el considerando 41.

([27]) Las conclusiones del estudio se basan en destinos conocidos y no tienen en cuenta la posibilidad de que las compañías aéreas justifiquen que otros destinos también cumplen las condiciones para ser considerados destinos de conexión. Véase el considerando 90.

(85) Por lo que se refiere a los demás elementos del proyecto de normas de distribución del tráfico, se recuerda, en primer lugar, que cualquier transferencia de vuelos desde el aeropuerto de Schiphol hasta el de Lelystad tiene un carácter voluntario. En segundo lugar, la prioridad concedida a las compañías afectadas en el aeropuerto de Lelystad, que tiene por objeto aumentar la posibilidad de que se produzca dicha transferencia, se limita a 10 000 franjas horarias. Tras realizar una evaluación se decidirá de forma independiente una posible extensión a 25 000 franjas horarias, y solo se aplicará si la aprueba la Comisión. En tercer lugar, el artículo 3 del proyecto de Decreto garantiza que la prioridad así concedida solamente estará disponible para las compañías que contribuyan a reforzar el aeropuerto de Schiphol como centro de distribución de tráfico aéreo, objetivo último del proyecto de normas de distribución del tráfico, en particular, gracias a la transformación de franjas horarias con vistas a su uso exclusivo para vuelos de conexión. En concreto, los apartados 2 a 4 del artículo 3 garantizan que las normas de distribución del tráfico cumplan su objetivo con independencia de la movilidad de las franjas horarias (disponibles en virtud del Reglamento relativo a las franjas horarias) e independientemente de los cambios en el número total de franjas horarias en poder de la compañía o del grupo de compañías afectadas.

(86) Todos los criterios establecidos en el proyecto de normas de distribución del tráfico son objetivos y transparentes.

5.2.2.3. No discriminación

(87) El artículo 19, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1008/2008 establece que ninguna norma de distribución del tráfico podrá discriminar entre destinos dentro de la Unión ni por razón de nacionalidad o identidad de la compañía aérea. Estas dos prohibiciones son manifestaciones del principio general de igualdad de trato. Según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ([28]), este principio exige que las situaciones comparables no sean tratadas de manera diferente y que las situaciones diferentes no sean tratadas de manera igual, a no ser que dicho trato esté objetivamente justificado.

— **Ausencia de discriminación entre destinos dentro de la Unión**

(88) En el proyecto de normas de distribución del tráfico únicamente se distingue entre «vuelos directos a destino» y «vuelos de conexión» en la medida en que afecte a la facultad de transferir movimientos desde el aeropuerto de Schiphol al de Lelystad, beneficiándose al mismo tiempo de un grado de prioridad en este último aeropuerto. Aparte de los «vuelos de riesgo», cuyos trámites, por motivos de seguridad, solamente pueden realizarse en el aeropuerto de Schiphol, esta distinción está indisolublemente vinculada al objetivo legítimo de consolidar el aeropuerto de Schiphol como centro de distribución de tráfico aéreo. Como se ha explicado anteriormente, el proyecto de normas de distribución del tráfico puede contribuir a este objetivo y no va más allá de lo que es necesario para ello, y los criterios correspondientes son, como tales, objetivos por naturaleza. En consecuencia, la distinción puede considerarse objetivamente justificada y no puede considerarse discriminatoria por sí misma.

(89) En este contexto, la Comisión señala que los criterios establecidos por las autoridades neerlandesas para distinguir entre los dos tipos diferentes de destinos garantizan que todos los destinos que tengan el mismo efecto en el aeropuerto de Schiphol en tanto que centro de distribución de tráfico aéreo sean tratados del mismo modo.

(90) Esto se aplica también a los destinos que no figuran en el anexo 1 del proyecto de Orden debido a que no alcanzan el umbral del 10 % de pasajeros de conexión sobre la base de la información de que disponen las autoridades neerlandesas hasta la fecha. En efecto, las compañías aéreas pueden obtener el tratamiento de uno o varios de estos destinos como destinos de conexión sobre la base de los datos pertinentes, incluidas las previsiones apropiadas y los datos relativos a otros aeropuertos europeos (véanse el artículo 1, apartados 3, y 4, y el artículo 3 del proyecto de Orden) ([29]). Los términos de estas normas permiten ofrecer a las compañías aéreas las más amplias posibilidades de justificar sus peticiones a este respecto, incluido, por ejemplo, mediante el uso de datos sobre la autoconexión ([30]) o los datos recogidos por el aeropuerto.

(91) Por consiguiente, puede concluirse que el proyecto de normas de distribución del tráfico no discrimina entre destinos dentro de la Unión.

— **Ausencia de discriminación por razón de nacionalidad o identidad de las compañías aéreas**

(92) Los criterios definidos para distinguir los destinos, que tienen carácter objetivo, habida cuenta del fin perseguido por la medida, garantizan que no exista discriminación por razón de nacionalidad o identidad de la compañía aérea. Todas las compañías aéreas reciben el mismo trato sobre la base de los mismos criterios.

([28]) Por ejemplo, sentencia de 30 de septiembre de 2010, Uzonyi, C-133/09, ECLI:EU:C:2010:563, apartado 31.
([29]) Véanse los considerandos 15 y 16.
([30]) A través de estas herramientas, un pasajero puede reservar dos vuelos sucesivos y acogerse a un seguro cuando sea necesario, por ejemplo, para un vuelo de sustitución o un hotel si lo requieren los retrasos, la cancelación o la reprogramación de los vuelos. «Dohop» (https://www.dohop.com/) y, «Kiwi» (https://www.kiwi.com/en/pages/content/about/) son proveedores muy conocidos.

(93) Como ya se ha explicado en detalle, el artículo 3 del proyecto de Decreto garantiza que la prioridad concedida en el aeropuerto de Lelystad solamente estará disponible para las compañías que contribuyan a reforzar el aeropuerto de Schiphol como centro de distribución de tráfico aéreo, objetivo último del proyecto de normas de distribución del tráfico, en particular, gracias a la transformación de franjas horarias con vistas a su uso exclusivo para vuelos de conexión.

5.2.3. *Cumplimiento de las normas de la Unión sobre la asignación de franjas horarias*

(94) De conformidad con el artículo 19, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 1008/2008, el ejercicio de los derechos de tráfico está sujeto a las normas aplicables de la Unión, en particular en lo que se refiere a la asignación de franjas horarias. Esta cuestión se aborda actualmente en el Reglamento relativo a las franjas horarias.

(95) Según las autoridades neerlandesas, el análisis efectuado con arreglo al artículo 3 del Reglamento relativo a las franjas horarias muestra que existirá una insuficiencia de capacidad en Lelystad desde el momento en que se realicen operaciones comerciales en dicho aeropuerto. En consecuencia, será designado como aeropuerto coordinado de conformidad con dicha disposición.

(96) La asignación de franjas horarias en los aeropuertos coordinados debe cumplir las demás disposiciones de dicho Reglamento, en particular sus artículos 8 a 10.

(97) El artículo 2, apartado 2, del proyecto de Decreto especifica que la prioridad que se establece en el mismo es «sin perjuicio de lo dispuesto en el Reglamento relativo a las franjas horarias». En consecuencia, tal como se explica en la nota explicativa del proyecto de Decreto, solamente se aplicará en el caso de solicitudes que sigan entrando en conflicto tras la aplicación de los criterios generalmente aplicables establecidos en dicho Reglamento.

(98) En este sentido, se hace referencia al artículo 10, apartado 6, del Reglamento relativo a las franjas horarias. Según esta disposición, la prioridad establecida en favor de los nuevos entrantes en un aeropuerto coordinado se entiende «sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 8, apartado 1, del Reglamento (CEE) n.º 2408/92». El artículo 8, apartado 1, del Reglamento (CEE) n.º 2408/92 ha sido sustituido por el artículo 19, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1008/2008, que es la base jurídica actual para el establecimiento (y la evaluación por la Comisión) de las normas de distribución del tráfico. En consecuencia, la prioridad puede adaptarse en el contexto de la distribución del tráfico establecida con arreglo al artículo 19, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1008/2008, siempre que dicha adaptación se limite a lo estrictamente necesario para alcanzar el objetivo de las normas de distribución del tráfico en cuestión.

(99) En el caso actual, la regla de prioridad establecida en el artículo 2, apartado 2, del proyecto de Decreto solamente se introduce cuando se hayan aplicado los criterios de prioridad del Reglamento relativo a las franjas horarias, y se limita a las franjas horarias cubiertas hasta el momento por las normas, correspondientes a 10 000 movimientos ([31]). Esta adaptación de la prioridad no excede de lo necesario para alcanzar el objetivo del proyecto de normas de distribución del tráfico y, por tanto, es compatible con el Reglamento relativo a las franjas horarias.

(100) Del mismo modo, la norma establecida en el artículo 3 del proyecto de Decreto, según la cual las franjas horarias que han estado sujetas al artículo 2, apartado 2, en el aeropuerto de Schiphol, solamente podrán utilizarse para vuelos de conexión, es inherente a la distribución del tráfico y, en efecto, se trata de una característica típica de este tipo de distribución. Por consiguiente, también debe considerarse compatible con el Reglamento relativo a las franjas horarias.

5.2.4. *Cumplimiento de otras normas de la Unión*

(101) La Comisión observa que el único objeto de la evaluación que debe realizarse con arreglo al artículo 19 del Reglamento (CE) n.º 1008/2008 es la norma nacional que «regula la distribución del tráfico aéreo» (primer párrafo del artículo 19, apartado 3). Por lo que se refiere al cumplimiento del apartado 1 de dicho artículo, el hecho de que se abra el aeropuerto de Lelystad para operaciones comerciales en un momento determinado, así como el tamaño de esta apertura en términos de posibles operaciones, son premisas necesarias para dicha distribución del tráfico. Estos elementos no forman parte de la propia distribución. Los términos de la propia distribución del tráfico no pueden tener una incidencia negativa en el cumplimiento de las normas de la Unión sobre «la seguridad, intrínseca o extrínseca» y «la protección del medio ambiente» que se mencionan en el artículo 19, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 1008/2008. Por consiguiente, no se plantean problemas de incompatibilidad con esta disposición en lo que respecta a estos conceptos.

6. **CONCLUSIÓN**

(102) En conclusión, tomando como base una evaluación de los hechos y los supuestos que figuran en la notificación de las autoridades neerlandesas, la Comisión considera que las normas de distribución del tráfico previstas son compatibles con el artículo 19 del Reglamento (CE) n.º 1008/2008.

([31]) Como se ha explicado (considerandos 12 y 85), únicamente se realizará una extensión del número de franjas horarias en cuestión en el aeropuerto de Lelystad después de llevar a cabo una evaluación del régimen y solamente después de que la Comisión lo haya aprobado por separado. El régimen contemplado en la presente Decisión se limita a la cantidad mencionada de 10 000 franjas horarias.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo único

Quedan aprobadas las medidas previstas en el proyecto de Decreto Ministerial y en el proyecto de Orden del Ministerio de Infraestructuras y Gestión del Agua sobre la distribución del tráfico aéreo en el aeropuerto de Lelystad y el aeropuerto de Schiphol, notificadas a la Comisión el 29 de marzo de 2019 y modificadas mediante cartas de 3 de julio y 11 de julio de 2019.

El destinatario de la presente Decisión es el Reino de los Países Bajos.

Hecho en Bruselas, el 24 de septiembre de 2019.

Por la Comisión

Violeta BULC

Miembro de la Comisión