DÉCISION DE LA COMMISSION

du 30 octobre 1998

relative à l'application de l'article 9 de la directive 96/67/CE du Conseil à l'aéroport de Cologne/Bonn (Flughafen Köln/Bonn GmbH)

[notifiée sous le numéro C(1998) 3336]

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

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

(98/631/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté européenne,

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

vu la demande d'approbation de la décision des autorités allemandes en date du 30 juillet 1998 et après consultation desdites autorités,

après consultation du comité consultatif,

considérant ce qui suit:

I. LE CHAMP D'APPLICATION DE LA DÉROGATION NOTIFIÉE PAR LE GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE d'ALLEMAGNE

1. La notification présentée par les autorités allemandes

Par lettre en date du 30 juillet 1998, enregistrée par la Commission le 3 août, les autorités allemandes ont notifié une demande d'approbation de la décision du gouvernement de la République fédérale d'Allemagne en date du 23 juillet 1998 accordant à l'aéroport de Cologne/Bonn (Flughafen Köln/Bonn GmbH) une dérogation visant à:

— limiter l'exercice de l'auto-assistance à un seul usager pour les catégories de services référencées à l'annexe de la directive, points 3, 4 en ce qui concerne, tant à l'arrivée qu'au départ ou en transit, le traitement physique du fret et de la poste entre l'aérogare et l'avion et 5.4 (à l'exception du transport de l'équipage). Cette dérogation est, sur la base de l'article 9, paragraphe 1, point d), de la directive, accordée jusqu'au 31 décembre 1999.

La Commission a, en application de l'article 9, paragraphe 3, de la directive, publié un extrait de cette notification au *Journal officiel des Communautés européennes* [2] et invité les parties intéressées à lui faire part de leurs observations.

Conformément aux dispositions de l'article 9, paragraphe 5, de la directive, le gouvernement allemand a été consulté par la Commission sur le projet d'évaluation de la Commission le 24 septembre 1998. Les autorités allemandes ont répondu à cette consultation par des observations écrites en date des 30 septembre et 1er octobre 1998.

Base de la dérogation

Les règles générales d'accès au marché de l'assistance en escale sont définies aux articles 6 et 7 de la directive. Celles-ci posent clairement un principe d'ouverture le plus large possible pour la plupart des catégories de services d'assistance. Pour un aéroport avec un volume de trafic comme Cologne/Bonn, la directive prévoit une reconnaissance du droit à s'auto-assister depuis le 1er janvier 1998 et l'ouverture du marché de l'assistance aux tiers à compter du 1er janvier 1999. Cependant, en raison de la situation et de la mission particulière d'un aéroport, et notamment des problèmes de sûreté et de sécurité, mais aussi d'espace et de capacité, qui peuvent se poser dans certaines parties de la plupart des aéroports, la directive n'impose pas une ouverture totale du marché mais requiert un minimum d'ouverture tant en matière d'auto-assistance que d'assistance à des tiers pour quatre catégories de services situées sur le côté piste, c'est-à-dire dans une zone particulièrement sensible de l'aéroport. Ces catégories concernent les opérations en piste, l'assistance bagage, l'assistance carburant ainsi que certaines opérations d'assistance fret et poste.

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

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

[2] JO C 267 du 26. 8. 1998.

Une dérogation ne peut être accordée que sur la base de contraintes spécifiques d'espace et de capacité. C'est sur cette base que les autorités allemandes ont accordé la dérogation susmentionnée en conformité avec le paragraphe 3 de la réglementation allemande «Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen und zur Änderung weiterer luftrechtlicher Vorschriften» du 10 décembre 1997 ([3]) transposant la directive 96/67/CE dans le droit national.

2. **La situation de l'assistance sur l'aéroport de Cologne/Bonn**

2.1. *Présentation de l'aéroport*

L'aéroport de Cologne/Bonn est situé à 15 kilomètres au sud-est de Cologne. Il est doté de trois pistes (deux parallèles et une transversale dont la plus importante est de 3 800 mètres) et peut accueillir du trafic long-courrier. Il est détenu et géré par Flughafen Köln/Bonn GmbH.

L'aéroport est pourvu:

— d'un terminal passagers avec deux jetées (B et C) accueillant chacune 6 positions au contact. La progression du trafic est importante avec 5,3 millions de passagers en 1996, 5,6 millions en 1997 et une prévision de 8,3 millions en 2000. Le terminal a été construit dans les années soixante et ouvert au trafic en 1970 pour une capacité de 4 millions de passagers. Plusieurs extensions et adaptations des bâtiments ont été nécessaires pour suivre l'augmentation du trafic. En 1996, la décision de construire, en prolongation du terminal actuel, un nouveau terminal (terminal 2) a été prise et devrait permettre une capacité supplémentaire de 6 millions de passagers par an; portant ainsi la capacité totale à 14 millions de passagers à partir de l'ouverture du terminal en l'an 2000, ce qui permettra de faire face à la demande jusqu'au-delà de 2010,

— d'une importante zone de fret située en parallèle de la piste principale et qui connaît une croissance très sensible du fret traité avec 351 000 tonnes en 1996 (fret et poste), 400 000 tonnes en 1997 et près de 640 000 tonnes prévues pour l'an 2000.

L'aéroport est pleinement coordonné depuis 1997, en raison notamment de problèmes de capacité dans le terminal passagers, et sa capacité en piste est actuellement de 52 mouvements par heure pendant la journée et 36 pendant la nuit. Cette capacité devrait, compte tenu des aménagements du tarmac et bandes de roulement, permettre de faire face à la demande au moins jusqu'en 2005. L'aéroport connaît cependant des problèmes de bruit avec la population voisine et impose notamment un niveau de redevances très contraignant pour les avions qui ne sont pas classés «Chapitre 3».

([3]) Bundesgesetzblatt 1997 Teil 1 Nr. 82, 16. Dezember 1997; 2885.

2.2. *L'assistance sur l'aéroport*

Actuellement, une partie des opérations d'assistance est déjà ouverte à la concurrence avec la présence de plusieurs prestataires et usagers effectuant leur auto-assistance. C'est le cas pour l'assistance administrative (point 1 de l'annexe de la directive) (12 usagers faisant leur auto-assistance et 7 prestataires de services), l'assistance passagers (point 2) (5 usagers et 7 prestataires), l'assistance fret (point 4.1) à l'exception des opérations entre l'avion et le terminal, certaines opérations en piste (points 5.3 et 5.7) et le transport de l'équipage (partie du point 5.4), l'assistance nettoyage (point 6), l'assistance carburant et huile (point 7), l'entretien en ligne (point 8), les opérations aériennes (point 9).

Le transport au sol tel que décrit au point 10 de l'annexe n'est pas concerné en raison de l'unicité du terminal et le commissariat (point 11) est ouvert à deux prestataires.

Au 1er janvier 1999, l'ensemble des services sera ouvert en conformité avec les dispositions de la directive et de la réglementation allemande en ce qui concerne les prestations aux tiers. La dérogation accordée par les autorités allemandes ne concerne donc que l'auto-assistance et ne permet la présence que d'un seul usager et non d'un minimum de deux comme le requiert la directive. Elle est par ailleurs limitée aux opérations d'assistance-bagages (point 3), les opérations de chargement et de déchargement de l'avion, le transport entre l'avion et le terminal des passagers et des bagages (partie du point 5.4) ainsi que du fret et de la poste (point 4).

II. **LES CONTRAINTES INVOQUÉES PAR LES AUTORITÉS ALLEMANDES**

La dérogation accordée par le gouvernement allemand est fondée sur les problèmes d'espace que rencontrera l'aéroport avec l'ouverture du marché de l'assistance au 1er janvier prochain. Cette ouverture coïncide, en effet, avec les travaux d'extension prévus sur l'aéroport, ces travaux consistant en la réalisation d'une liaison ferroviaire et la construction du terminal 2. Les autorités allemandes estiment que l'espace disponible au 1er janvier 1999 assurera la venue d'un second prestataire, en accord avec la réglementation allemande transposant la directive, ainsi que le droit d'auto-assistance pour un usager, mais ne permettra pas l'admission d'un second usager en auto-assistance en raison des travaux d'extension.

Elles s'appuient notamment sur l'expertise menée par le Fraunhofer-Institut für Materialfluß und Logistik: «Kapazitätsauswirkungen für den Flughafen Köln/Bonn bei Zulassung weiterer Abfertiger auf dem Vorfeld für den Zeitraum von 1997 bis 2003» du 30 mai 1997 et entreprise à la demande du gestionnaire de l'aéroport de Cologne/Bonn.

1. **L'expertise «Fraunhofer»**

D'une manière générale, l'expertise menée par l'Institut Fraunhofer rappelle que, en dépit d'une surface totale de l'emprise aéroportuaire assez importante de près de 1 000 hectares, la surface disponible opérationnelle est plutôt réduite en raison des restrictions réglementaires imposées sur les constructions des bâtiments. L'étude démontre que les opérations d'assistance sont déjà difficiles à mener de manière satisfaisante dans la situation actuelle avec le seul gestionnaire de l'aéroport comme prestataire aux tiers pour les services concernés.

Le grand nombre de matériel et de véhicules contraint l'aéroport à une occupation déjà complète des surfaces dédiées à l'assistance.

Selon cette étude, il n'est pas possible d'utiliser plus avant les capacités de l'aéroport en aires de stationnement avions pour parquer du matériel d'assistance. En effet, non seulement de nombreux avions utilisent le tarmac pendant la nuit pour stationner — notamment autour du terminal passagers comme aire de repos ainsi qu'à proximité des bâtiments de fret pour les opérations de nuit des intégrateurs avec des heures de pointe entre deux et trois heures du matin — mais il est également nécessaire d'étendre les opérations d'assistance à des avions-cargo sur des emplacements qui servent normalement à des positions pour l'assistance d'avions passagers près du terminal passagers. De plus, l'aéroport doit fermer la piste 14R32L (piste courte en parallèle au sud) pour le stationnement et la prestation d'une douzaine d'appareils de type Fokker.

Pendant la journée, au contraire, une partie de la piste doit être utilisée pour le stationnement de matériel d'assistance.

Selon l'étude de l'Institut Fraunhofer, dans une telle situation, le déficit actuel en ce qui concerne le stationnement du matériel d'assistance est estimé à 3 172 mètres carrés en surface statique (pour le seul stationnement) et 4 346 mètres carrés en surface dynamique (incluant les surfaces pour la manœuvre des matériels) si la prestation des services d'assistance est assurée sur des aires réservées à ce genre d'opérations. Ce déficit n'est donc, selon l'étude Fraunhofer, comblé qu'en raison de l'utilisation de nombreuses positions avions. Cette surcharge générale, qui devrait se poursuivre jusqu'à la fin des travaux sur le tarmac du futur terminal 2, c'est-à-dire normalement jusqu'à la mi-1999 et en toute hypothèse à la fin de 1999 pour une ouverture aux passagers en mars 2000, ne permet une utilisation des surfaces qu'à la limite du tolérable et des normes de sécurité.

Les simulations établies par l'Institut Fraunhofer dans le cadre de l'ouverture du marché tiennent compte d'une grande dépendance entre le nombre d'opérateurs — prestataires ou usagers faisant leur auto-assistance — et le nombre de matériels et véhicules nécessaires. L'étude rappelle, en effet, que chaque opérateur doit détenir les appareils en quantité suffisante pour faire, y compris aux heures de pointe, face à ses propres besoins et satisfaire aux exigences de son contrat et que ces pointes varient dans le temps en fonction des clients traités et ne correspondent donc pas forcément avec les pointes de l'aéroport. Selon cette étude, l'admission de prestataires et usagers faisant leur auto-assistance dans les conditions requises par la directive porterait le déficit en espace à 9 420 mètres carrés statiques soit 12 908 mètres carrés dynamiques et une telle surface ne pourrait être dégagée qu'en fermant des positions avions.

2. **La position des autorités allemandes**

Après avoir rappelé que la quantité de matériel d'assistance présente sur l'aéroport était à la fois nécessaire et suffisante pour répondre aux besoins des transporteurs, les autorités allemandes ont, dans leur notification du 3 août 1998, estimé qu'il était toutefois possible de dégager une surface évaluée d'une manière globale à près de 26 000 mètres carrés et servant actuellement à entreposer du matériel qui n'est plus utilisé. D'autre part, la baisse des besoins en surfaces de l'aéroport pour ses propres opérations d'assistance du fait de la perte des parts de marché que celui-ci devra supporter avec l'ouverture à la concurrence, doit également être prise en compte. Les autorités allemandes ajoutent à cela les surfaces dégagées par TNT lorsque cette société a quitté Cologne/Bonn pour s'installer à Liège fin février 1998. Ces surfaces, estimées à 8 000 mètres carrés de locaux et environ 2 000 mètres carrés d'aires de traitement devraient être, selon les autorités aéroportuaires, distribuées entre les deux autres intégrateurs DHL et UPS alors que l'aéroport connaît les mesures de libéralisation et les impératifs qu'elles entraînent. Les autorités allemandes rappellent au contraire que ces surfaces doivent en priorité être affectées à l'ouverture minimale du marché requise par la réglementation. Elles estiment, de plus, qu'il est possible de construire ou d'organiser des espaces de stationnement pour les appareils d'assistance au moins sur la périphérie de la nouvelle aire de fret ouest qui sera, dans sa première phase, prête dès l'automne 1998. Cette aire est en effet destinée aux opérations de fret dont les pointes se situent au milieu de la nuit. Les appareils d'assistance pourraient donc stationner sur l'aire même durant la journée.

Selon les autorités allemandes, l'aire C — qui compte 5 positions d'assistance avions — n'est utilisée en moyenne qu'à 50 %. Même si l'utilisation de cette aire C est temporairement limitée en raison des travaux sur le futur terminal 2, les autorités allemandes estiment qu'il n'est pas impossible de parquer des équipements ou des véhicules également à cet endroit au moins jusqu'à l'ouverture du terminal 2. À cette époque, des surfaces nouvelles auront été dégagées et le stationnement des engins d'assistance ne devrait plus poser de problème.

Enfin, une aire de stationnement pourrait être utilisée pour le matériel léger, du moins de manière temporaire, à proximité de l'aire de stationnement des petits avions (GAT 3) à côté de l'espace réservé aux bus.

Toutes ces affectations temporaires pourront être régularisées dès que l'aire qui dépend du futur terminal 2 sera disponible, c'est-à-dire dès l'été 1999, si les délais de mise en service du terminal sont respectés et en toute hypothèse à la fin de l'année 1999.

Les autorités allemandes estiment donc, qu'en raison des surfaces rappelées ci-dessus et qui peuvent être immédiatement dégagées par l'aéroport, il est possible d'admettre un second prestataire et remplir ainsi les conditions concernant l'assistance aux tiers imposées par la réglementation allemande «Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen und zur Änderung weiterer luftrechtlicher Vorschriften» transposant la directive et notamment son annexe précisant le nombre de prestataires autorisés sur l'aéroport pour les opérations visées par la présente notification.

Cet espace ainsi dégagé assure également la venue d'un usager faisant son auto-assistance mais ne permettrait pas, selon les autorités allemandes, l'installation d'un second usager pour ce même type d'activités et ce jusqu'à la fin de l'année 1999, date à laquelle la fin des travaux sur l'aire autour du futur terminal 2 permettra de dégager suffisamment d'espace pour une ouverture conforme aux exigences de la directive.

III. LES RÉACTIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES

Les différentes parties intéressées ont été appelées à donner leur opinion suite à la publication de la notification des autorités allemandes conformément aux dispositions de l'article 9, paragraphe 3, de la directive. Les compagnies aériennes qui ont manifesté leur opinion réfutent les arguments des autorités allemandes en contestant notamment les besoins évalués dans l'étude Fraunhofer pour la venue d'un prestataire ou d'un usager supplémentaire. Les compagnies aériennes dénoncent notamment l'estimation faite dans cette étude de 9 420 mètres carrés statiques pour les besoins de chaque nouvel opérateur alors qu'à Londres-Heathrow, KLM Goundservices preste 19 vols quotidiens avec 6 000 mètres carrés et qu'à Francfort, Delta faisait l'auto-assistance de 15 vols quotidiens, la plupart regroupés sur une courte période, avec 6 000 mètres carrés pour le matériel et 2 000 mètres carrés pour son personnel. Elles rappellent également qu'en se préparant à l'augmentation du trafic pour les années à venir, notamment avec la construction de nouveaux terminaux, l'aéroport doit forcément avoir inclus dans ses projets l'organisation des services annexes et donc la place pour une bonne gestion de l'assistance, le besoin en espace se mesurant en fonction des besoins et non du nombre d'intervenants. Ces compagnies estiment enfin qu'un regroupement de l'aviation générale et une optimisation des surfaces de stationnement du matériel dégageraient de l'espace supplémentaire. De même, selon ces compagnies, la configuration des locaux pour les bagages permet la venue d'opérateurs.

IV. L'ÉVALUATION DE LA DÉROGATION À LA LUMIÈRE DES DISPOSITIONS DE LA DIRECTIVE 96/67/CE

1. Les règles en vigueur en matière d'assistance

1.1. *Les possibilités de limitation de l'accès au marché*

La directive 97/67/CE prévoit une ouverture différenciée du marché en fonction à la fois de la manière dont l'opération d'assistance est assurée (auto-assistance ou prestation aux tiers) et de l'importance du trafic sur l'aéroport. Avec un trafic annuel de 5,4 millions de passagers en 1997, l'aéroport de Cologne/Bonn doit, en application de l'annexe 5 de la «Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen und zur Änderung weiterer luftrechtlichter Vorschriften» du 10 décembre 1997 transposant la directive en droit allemand, ouvrir le marché de l'assistance aux tiers à un second prestataire dès le 1er janvier 1999 et permettre l'exercice de l'auto-assistance à deux usagers depuis le 1er janvier 1998.

Les règles générales d'exercice de l'auto-assistance des catégories de services désignées dans la notification des autorités allemandes sont établies par l'article 7, paragraphe 2, de la directive. Ces règles ont été reprises dans les dispositions du paragraphe 3, point 2, de la réglementation allemande transposant la directive. Aux termes de ces différents articles, l'Etat membre peut limiter l'exercice de l'auto-assistance à deux usagers, ces derniers devant dès lors être choisis sur la base de critères pertinents, objectifs, transparents et non discriminatoires.

Cependant, lorsque des contraintes spécifiques d'espace ou de capacité disponibles, notamment en fonction du taux d'utilisation ou de l'encombrement des surfaces, entraînent une impossibilité d'autoriser l'exercice du droit à l'auto-assistance au degré prévu par la directive, l'État membre concerné peut, sur la base de l'article 9, paragraphe 1, point d), interdire ou limiter à un seul usager l'exercice de ce droit.

Toutefois, aux termes de l'article 9, paragraphe 2, une telle dérogation doit:

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

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

En outre, selon les dispositions de l'article 9, paragraphe 2, elle ne doit pas:

— porter indûment préjudice aux objectifs de la directive,

— donner lieu à des distorsions de concurrence,

— être plus étendue que nécessaire.

Ainsi que la Commission l'a rappelé dans ses décisions du 14 janvier 1998 concernant les aéroports de Francfort et de Düsseldorf ([4]), le principal objectif de la directive est de libéraliser les services d'assistance en escale. Les limitations imposées aux parties tierces consistent en des restrictions à la liberté de ces parties de fournir de tels services. Par analogie avec les mesures étatiques restreignant la liberté de prestation de services ([5]), les mesures susceptibles d'exclure ou d'interdire les activités des prestataires de services — ou, dans le cas présent, celles des usagers désirant effectuer leur propre assistance — même si elles s'appliquent indistinctement aux prestataires ou usagers nationaux et à ceux des autres États membres, doivent être justifiées par des exigences impérieuses d'intérêt public autres que de nature économique et doivent en outre être proportionnelles aux objectifs poursuivis.

1.2. *La procédure*

Les autorités allemandes se sont engagées à subordonner l'entrée en vigueur de la décision de dérogation à la décision de la Commission.

Comme rappelé dans ses deux décisions concernant les aéroports de Francfort et de Düsseldorf ([6]), la Commission doit faire porter son examen sur:

— l'existence et l'étendue des contraintes justifiant la dérogation et l'impossibilité d'ouverture au degré prévu par la directive; seules les contraintes d'espace et/ou de capacité pouvant être prises en considération,

— le plan de mesures appropriées visant à surmonter les contraintes, ce plan devant être crédible et inconditionnel et comporter un calendrier d'exécution desdites mesures,

— la conformité aux principes mentionnés à l'article 9, paragraphe 2, et concernant le respect des objectifs de la directive, l'absence de distorsion de concurrence et l'étendue de la mesure.

L'octroi d'une dérogation n'a pas pour objectif de laisser d'une manière générale à l'aéroport un temps d'adaptation supplémentaire à celui déjà accordé par l'article 1er de la directive. Il doit permettre à l'aéroport de surmonter les contraintes particulières qu'il peut rencontrer lors de l'ouverture du marché. Toute dérogation doit donc être examinée en fonction des contraintes particulières alléguées pour justifier l'impossibilité d'ouverture dans les délais impartis. De plus, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés, toute exception est d'interprétation stricte et la portée d'une dérogation doit être déterminée en tenant compte des finalités de la mesure en question.

([4]) Décisions 98/387/CE et 98/388/CE de la Commission (JO L 173 du 18. 6. 1998, p. 32).

([5]) Arrêts du 25 juillet 1991, Médiawet, Recueil 1991, p. I-4007 et C-76/90 Säger contre Dennemeyer, Recueil 1991, p. I-4221.

([6]) Voir notamment arrêts du 20 avril 1978, affaires jointes 804-81/77, Recueil 1978, p. 927 et 945, et du 25 juin 1992, British Gas, C-116/91, Recueil 1992, p. I-4071, point 12.

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

La Commission a, conformément aux dispositions de l'article 9, paragraphe 4, de la directive, procédé à un examen approfondi des contraintes invoquées en matière d'espace et de capacité, de l'adéquation à ces contraintes de la décision prise par les autorités allemandes et des mesures avancées pour les surmonter. Elle s'est appuyée dans son examen sur le dossier présenté par les autorités allemandes ainsi que sur la visite qu'elle a faite de l'aéroport de Cologne/Bonn suite à la notification et a enfin bénéficié de l'expertise technique effectuée à sa demande par la société Symonds Travers Morgan.

2. **Les contraintes présentées par les autorités allemandes**

2.1. *Introduction*

La visite des services de la Commission et l'expertise menée à sa demande ont confirmé que l'aéroport de Cologne/Bonn connaît deux types d'opérations bien distinctes. Durant la journée, celles liées au transport des passagers au niveau du Terminal passagers et de quelques positions sur le tarmac fret. Pendant la nuit, ces diverses positions servent de relâche pour de nombreux avions. Le tarmac de fret est alors presque totalement occupé pour les opérations de fret et poste.

En ce qui concerne le terminal passagers, les avions sont au contact des deux jetées grâce à un système de multipositions qui permet d'accueillir plusieurs types d'avions mais également de se passer de certains matériels comme les véhicules de repoussage. Par contre, l'espace disponible pour accueillir les autres types de matériels d'assistance est réduit.

L'aire devant le terminal fret permet également du stationnement en quasi-contact (nose-in), nécessitant au départ des engins de repoussage mais aussi de nombreuses positions éloignées où les avions peuvent manœuvrer eux-mêmes, tout au moins au départ,

Il est clair que, dans la mesure du possible, la recherche d'espace pour le matériel et les opérations d'assistance doit, en priorité, se faire à proximité des avions c'est-à-dire aux alentours des terminaux. Toutefois, il ne s'agit là que d'une priorité. Les dispositions de la directive prévoient que les autorités de l'État membre doivent démontrer qu'il est impossible d'ouvrir le marché au niveau requis. L'Etat membre doit démontrer l'absence d'espace permettant d'assurer le stationnement du matériel et les opérations envisagées sans expressément poser des critères de qualité pour chaque emplacement.

2.2. *Les contraintes d'espace et de capacité*

Tout en reconnaissant que l'aéroport connaît des périodes de pointes significatives (le matin et en fin d'après-midi en ce qui concerne les passagers; entre 22 heures et 3 heures pour l'activité fret) la Commission estime cependant que les autorités allemandes n'ont pas démontré que tout l'espace actuellement disponible était utilisé.

a) En ce qui concerne l'espace disponible

Il est vrai qu'en période de pointe de nuit, vers 1 ou 2 heures du matin, le nombre d'avions en stationnement pour la nuit excède le nombre de positions de parking de l'aéroport. En effet, depuis deux ans, la piste 14R32L est fermée la nuit pour servir de parking à une douzaine d'appareils de type Fokker. Toutefois, il n'a pas été prouvé que cette fermeture, bien que non satisfaisante, entraînait un handicap opérationnel majeur pour l'aéroport ni ne rendait impossible l'ouverture du marché au degré prévu par la directive. Ce système pourrait d'ailleurs être maintenu durant la durée des travaux sur l'aéroport c'est-à-dire pendant la période correspondant à la dérogation. Si les autorités de la navigation aérienne viennent à interdire l'usage de cette piste comme parking avions, ces positions seront alors, selon les autorités allemandes, transférées sur le tarmac de fret ouest. Même dans une telle hypothèse, une telle utilisation de ce tarmac n'empêcherait pas le stationnement des équipements aux abords de cette aire ou dans son prolongement.

Les normes et pratiques recommandées par l'Organisation internationale de l'aviation civile (OACI) prévoient les espaces et leurs emplacements qui doivent être réservés pour les besoins de la sécurité et pour les équipements sur les positions avions en fonction des types d'aéronefs. La visite des installations au moment où toutes les positions avions étaient occupées, vers 1h30, a révélé que même à cette période, des espaces substantiels étaient encore disponibles pour parquer du matériel d'assistance aux alentours du point F02 (Lageplan 4. 11. 1997) près des hangars de la société DHL ainsi qu'en tête des avions gros porteurs dans la zone F. De plus, en période de pointe, la plupart des équipements d'assistance sont en activité et n'ont donc pas besoin d'être parqués.

Il en est de même autour du terminal passagers qui accueille des avions pour la nuit. On peut estimer que le stationnement de matériel à proximité de ces avions ne pose pas de problème pendant les heures de relâche, ce matériel devant être par ailleurs utilisé au moment des départs en début de matinée.

De plus, l'aire de fret est presque déserte durant la journée et certaines positions avions pourraient être utilisées pour du matériel d'assistance, ces places pouvant être libérées le soir puisque le matériel est alors en opération.

Il résulte de ces observations que de l'espace supplémentaire à celui mentionné par les autorités allemandes dans la notification reçue par les services de la Commission peut être dégagé dans la zone F ainsi qu'en tête des avions et pendant la nuit à proximité du terminal passagers pour le stationnement d'équipements d'assistance à proximité des positions avions.

Par ailleurs, comme il a été démontré dans le dossier présenté par les autorités allemandes, la nouvelle aire de fret ouest doit pouvoir être utilisée dès l'automne 1998. Cette aire de 40 000 mètres carrés a été planifiée pour recevoir des avions de type Fokker ainsi que des équipements. La planification comporte également la construction à moyen terme d'installations supplémentaires pour le fret le long de cette aire. Il en est de même pour les surfaces de réserve en prolongement de la nouvelle aire de fret ouest.

Ainsi qu'elle l'a rappelé dans sa décision concernant l'aéroport de Francfort [7], la Commission estime que l'objectif de la directive implique que seules les contraintes mentionnées à l'article 9, qui sont en elles-mêmes des obstacles à l'ouverture du marché, peuvent servir de base pour une dérogation et que ceci ne peut inclure les contraintes créées par l'aéroport lui-même. Dans leur décision du 23 juillet 1998, les autorités allemandes ont elles-mêmes appliqué cette règle en rappelant que l'aéroport ne pouvait diminuer l'espace disponible nécessaire à l'application des dispositions de la directive en attribuant à d'autres fins les locaux et espaces laissés vacants par le départ de la société TNT. Ainsi qu'il a été rappelé en ce qui concernait Francfort, ce n'est donc pas le manque d'espace lui-même qui rendrait impossible l'ouverture mais principalement l'affectation décidée par l'aéroport des surfaces qui sont ou qui seront rendues disponibles qui pourrait entraîner des problèmes pour la venue d'un opérateur supplémentaire et ce dans la mesure où les espaces additionnels révélés par l'expertise de la Commission et rappelés ci-dessus ne seraient pas suffisants.

b) Les besoins en espace

Le champ d'application de la dérogation des autorités allemandes est limité à l'exercice de l'auto-assistance pour un second usager.

L'importance en ordre décroissant du volume de trafic (passagers ou fret) de l'usager sur l'aéroport est un des critères objectifs de sélection des usagers qui peuvent être autorisés à faire leur auto-assistance lorsque leur nombre est limité. Au regard de la décision des autorités allemandes du 23 juillet 1998 notifiée à la Commission, on peut donc considérer que l'usager le plus important en termes de volume de trafic dispose déjà du droit à l'auto-assistance et qu'en examinant la dérogation présentée par les autorités allemandes, il faut tenir compte des répercussions sur les besoins en matériel et en espace qu'engendrerait l'exercice de l'auto-assistance par le second usager le plus important sur l'aéroport ou le troisième ou quatrième si les précédents n'étaient pas intéressés.

[7] Voir note 5 de bas de page *supra*.

Sur la base des calendriers de vols qui ont été communiqués par les autorités aéroportuaires, il apparaît que dans le cas où ce second usager serait un transporteur de passagers, celui-ci devrait, dans le cadre de son auto-assistance, traiter près de 17 vols dans la journée avec une seule pointe de 4 vols en même temps. En se basant sur le fait que ce transporteur continuera pendant l'année 1999 — période visée par la dérogation — à utiliser des avions de petite capacité, les équipements nécessaires pour ce nombre de vols pourraient sans problème être parqués dans les espaces cités plus haut. Les besoins en équipement au niveau du terminal passagers sont en effet souvent limités à du matériel léger (chariots, engins de démarrage) et mobile (passerelles et bus pour les positions éloignées), la plupart des positions ne nécessitant pas d'engins repousseurs. Toutefois, dans le cas où le transporteur viendrait à utiliser des avions de plus grande envergure avec de l'équipement plus important, les appareils additionnels pourraient être stationnés en tête des positions fret ou encore en transférant une partie des chariots aux abords de l'aire D.

Dans le cas où ce second opérateur serait un des intégrateurs présents sur l'aéroport, le besoin additionnel en espace serait minimal puisque l'équipement pourrait être stationné sur la zone de tarmac qui lui est allouée et qui est libre pendant la journée et serait en opération pendant la nuit.

En ce qui concerne les besoins en locaux, la notification des autorités allemandes ne relève pas de problème particulier. Par ailleurs, un usager faisant son auto-assistance dispose en général de locaux sur l'aéroport et pourrait se contenter de ceux qui lui sont déjà attribués. Ce pourrait être notamment le cas des intégrateurs présents sur l'aéroport. En cas de besoin additionnel, il pourrait être fait notamment usage, ne serait-ce que temporairement, de certains locaux aujourd'hui vides en zone de fret.

Enfin, la partie de la dérogation portant sur le point 3 de l'annexe de la directive, à savoir l'assistance «bagages», requiert une attention particulière. À ce niveau, en effet, la multiplication des opérateurs peut avoir une répercussion importante sur le bon fonctionnement de l'ensemble de l'activité aéroportuaire. Il est vrai que, d'une manière générale, la multiplication des opérateurs entraîne une augmentation des besoins en matériels et en espace, ces besoins correspondant non plus aux besoins en heures de pointe de l'aéroport — comme c'est le cas lorsqu'il y a monopole des opérations — mais à ceux en heures de pointe de chacun des opérateurs afin qu'ils puissent satisfaire leurs clients. Cette augmentation est cependant tempérée par la perte en parts de marché du monopoliste ou des autres opérateurs, et de ce fait en matériel et en espace pour parquer ces matériels comme l'ont d'ailleurs rappelé les autorités allemandes dans leur décision du 23 juillet 1998.

Dans ce cas particulier, il a été rappelé que l'aéroport disposait d'espaces en quantité suffisante pour accueillir un second usager. Le stationnement du matériel ne constitue donc pas un obstacle à l'application de la directive. De plus, une partie des chariots-bagages stationne déjà en attente à l'extérieur du bâtiment de distribution derrière les positions A11 à A15 ([8]). De l'espace supplémentaire, situé derrière les positions A17 à A25, peut être attribué au stationnement de chariots vides en attente. Cet espace était, en effet, complètement libre lors de la visite des experts de la Commission à une période de la journée où le manque d'activité devrait laisser les chariots en stationnement et où les emplacements auraient normalement dû être occupés.

En ce qui concerne le système de traitement des bagages, celui-ci est constitué de chutes automatiques avec affectation d'une ou plusieurs chutes en fonction des vols traités et un stationnement des chariots devant ces chutes. D'une manière générale, le nombre de chariots présents à un moment donné devant les chutes ne varie pas en fonction du nombre d'opérateurs — prestataires ou usagers faisant leur auto-assistance — mais du nombre de vols traités, qui est d'une cinquantaine dans la journée. Le problème peut au contraire venir de la gestion de ces chariots à l'intérieur du bâtiment. Ce dernier dispose d'une arrivée centrale des bagages avec déversement dans des chutes disposées en deux lignes parallèles. Le cheminement des chariots se fait sur deux chemins parallèles, chacun à sens unique. La comparaison avec d'autres aéroports et le nombre de vols traités journellement montre que le monopole de l'opérateur n'apparaît pas indispensable. Une gestion rigoureuse des flux de chariots, comme cela se pratique dans les aéroports déjà ouverts à la concurrence, permettrait d'éviter un trop grand nombre de chariots en attente dans le bâtiment, ceux-ci pouvant être disposés, comme cela a été rappelé précédemment, à l'extérieur. Il relève en effet des fonctions du gestionnaire de l'aéroport de s'assurer du bon fonctionnement de l'ensemble de l'activité aéroportuaire. L'aéroport dispose en effet du pouvoir de s'assurer du respect de certaines règles de conduite, et notamment de s'assurer que le nombre de chariots présents ne dépasse pas les besoins à un moment donné. L'aéroport ne peut invoquer des contraintes découlant de sa propre gestion. Comme la Commission l'a rappelé dans sa décision concernant l'aéroport de Francfort, l'impossibilité d'ouverture du marché doit résulter d'un fait indépendant de celui qui l'évoque.

Les autorités allemandes n'ont donc pas démontré l'impossibilité d'ouvrir le marché au niveau requis par la directive.

3. **Le plan de mesures**

L'article 9, paragraphe 2, de la directive prévoit que toute décision d'un État membre doit être accompagnée d'un plan de mesures appropriées visant à surmonter les contraintes invoquées. L'aéroport a décidé dès 1996 la construction d'un nouveau terminal passagers (terminal 2),

([8]) Lageplan 4. 11. 1997 Abbildung 3.

avec les surfaces correspondantes pour traiter les avions, et qui permettra avec une capacité supplémentaire de 6 millions de passagers de faire face à la demande pour les années à venir. Une liaison ferroviaire qui passera sous le futur terminal 2, avec un arrêt à cet endroit, est également prévue. Le nouveau terminal devrait être ouvert au public au printemps 2000. Ces travaux s'accompagnent de la construction de nouvelles aires de stationnement permettant dès l'année 2000 de dégager des surfaces fonctionnelles et de stockage de matériels de près de 15 000 mètres carrés que l'aéroport réserve pour répondre pleinement aux besoins de nouveaux prestataires dès le début de l'année 2000.

Toutefois, en ce qui concerne la présente dérogation, les contraintes présentées par les autorités allemandes n'étant pas avérées, il n'est pas nécessaire d'examiner de manière plus détaillée les mesures présentées par l'aéroport pour surmonter ces mêmes contraintes.

De même, l'absence de contraintes réelles rend sans objet l'examen de la proportionnalité de la mesure telle que spécifiée à l'article 9, paragraphe 2, de la directive.

V. **CONCLUSION**

L'augmentation du trafic, et l'extension des installations et des capacités aéroportuaires que cette augmentation a entraîné, ont, de manière tout à fait normale, amené l'aéroport de Cologne/Bonn à construire de nouvelles installations d'accueil et donc à réduire à certains endroits les surfaces disponibles, y compris pour l'équipement d'assistance en escale. Toutefois, les espaces disponibles rappelés dans la présente décision, additionnels à ceux présentés par les autorités allemandes, s'avèrent suffisants pour permettre l'auto-assistance d'un second usager sur l'aéroport. En conséquence, les autorités allemandes n'ont pas démontré qu'il était nécessaire de retarder l'arrivée d'un second usager faisant son auto-assistance jusqu'au 1er janvier 2000. Elles n'ont donc pas démontré l'impossibilité d'ouvrir le marché au degré prévu par la directive pour les opérations visées dans la notification enregistrée par la Commission le 3 août 1998,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La décision de dérogation accordée à l'aéroport de Cologne/Bonn sur la base de l'article 9, paragraphe 1, point d), de la directive, et telle que notifiée à la Commission le 3 août 1998 ne remplit pas les conditions prévues par l'article 9 de la directive. En conséquence, la République fédérale d'Allemagne ne peut appliquer ladite décision.

Article 2

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

Fait à Bruxelles, le 30 octobre 1998.

Par la Commission
Neil KINNOCK
Membre de la Commission