DECISIONE DELLA COMMISSIONE

del 30 ottobre 1998

relativa all'applicazione dell'articolo 9 della direttiva 96/67/CE del Consiglio all'aeroporto di Colonia/Bonn (Flughafen Köln/Bonn GmbH)

[notificata con il numero C(1998) 3336]

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

(Testo rilevante ai fini del SEE)

(98/631/CE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea,

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

vista la domanda di approvazione della decisione delle autorità tedesche del 30 luglio 1998 e dopo aver consultato le citate autorità,

sentito il comitato consultivo,

considerando quanto segue:

I. L'AMBITO DI APPLICAZIONE DELLA DEROGA NOTIFICATA DAL GOVERNO DELLA REPUBBLICA FEDERALE DI GERMANIA

1. La notifica delle autorità tedesche

Con lettera del 30 luglio 1998, protocollata dalla Commissione il 3 agosto, le autorità tedesche hanno chiesto l'approvazione della decisione del governo della Repubblica federale di Germania del 23 luglio 1998 che prevede una deroga a favore dell'aeroporto di Colonia/Bonn (Flughafen Köln/Bonn GmbH) intesa a:

— limitare l'esercizio dell'autoassistenza a un solo utente per le categorie di servizi indicati ai punti 3 e 4, limitatamente alla movimentazione delle merci e della posta tra l'aerostazione e l'aereo, sia in partenza che in arrivo o in transito, e al punto 5.4 (ad eccezione del trasporto dell'equipaggio) dell'allegato alla direttiva. Tale deroga è concessa ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera d), della direttiva fino al 31 dicembre 1999.

A norma dell'articolo 9, paragrafo 3, della direttiva, la Commissione ha pubblicato un estratto della decisione notificata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* [2] invitando i soggetti interessati a presentare le loro osservazioni.

A norma dell'articolo 9, paragrafo 5, della direttiva, la Commissione ha consultato il governo tedesco sul progetto di decisione della Commissione in data 24 settembre 1998. Le autorità tedesche hanno risposto il 30 settembre e il 1° ottobre 1998 mediante osservazioni scritte.

Fondamento della deroga

Le norme generali relative all'accesso al mercato dell'assistenza a terra sono definite agli articoli 6 e 7 della direttiva. Esse affermano il principio della più ampia liberalizzazione possibile per la maggior parte delle categorie di servizi di assistenza a terra. Per un aeroporto con un volume di traffico come quello di Colonia/Bonn, la direttiva prevede il riconoscimento del diritto all'esercizio dell'autoassistenza a decorrere dal 1° gennaio 1998 e l'apertura del mercato dell'assistenza a terzi a partire dal 1° gennaio 1999. Tuttavia, a causa della situazione e della funzione particolare di un aeroporto, segnatamente dei problemi di sicurezza tecnica e di sicurezza pubblica, ma anche di spazio e di capacita, che possono caratterizzare alcuni settori nella maggioranza degli aeroporti, la direttiva non impone una liberalizzazione totale del mercato, ma prevede un'apertura minima tanto in materia di autoassistenza che di assistenza a terzi per quattro categorie di servizi fomiti sulla pista, vale a dire in una zona particolarmente delicata dell'aeroporto. Tali categorie riguardano le operazioni in pista, l'assistenza bagagli, l'assistenza carburante e talune operazioni di assistenza merci e posta.

La direttiva 96/67/CE del Consiglio ha tenuto conto anche del fatto che, in alcuni casi specifici, gravi problemi di spazio e di capacità possono impedire l'apertura del mercato al livello previsto. In tali casi, è ammessa l'introduzione di deroghe per un tempo limitato al fine di consentire all'aeroporto di risolvere tali difficoltà. Tali deroghe rivestono comunque un carattere eccezionale e non hanno l'obiettivo generale di garantire agli aeroporti un periodo di adeguamento supplementare oltre a quello già previsto all'articolo 1 della direttiva.

[1] GU L 272 del 25. 10. 1996, pag. 36.
[2] GU C 267 del 26. 8. 1998.

Una deroga può essere concessa esclusivamente a causa di limiti specifici di spazio e di capacità. È in base a tale motivazione che le autorità tedesche hanno introdotto la suddetta deroga, prevista dal paragrafo 3 della «Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen und zur Änderung weiterer luftrechtlicher Vorschriften» del 10 dicembre 1997 ([3]) («Regolamento sulla prestazione dei servizi a terra negli aeroporti e recante modifica di altre prescrizioni in materia di trasporto aereo») che recepisce la direttiva 96/67/CE nel diritto interno.

2. **La situazione relativa all'assistenza presso l'aeroporto di Colonia/Bonn**

2.1. *Descrizione dell'aeroporto*

L'aeroporto di Colonia/Bonn è situato a 15 km a sud-est di Colonia. È dotato di tre piste (due parallele e una trasversale, la principale delle quali misura 3 800 metri) e può ospitare il traffico di lunga distanza.

È di proprietà e gestito dalla società Flughafen Köln/Bonn GmbH e dispone:

— di un terminal a due moli (B e C) muniti ciascuno di sei passerelle. L'aumento del traffico è considerevole, con 5,3 e 5,6 milioni di passeggeri registrati rispettivamente nel 1996 e nel 1997 e 8,3 milioni previsti nel 2000. Il terminal, che è stato costruito negli anni '60 e aperto al traffico nel 1970, era stato concepito per una capacità di 4 milioni di passeggeri. Per far fronte all'incremento del traffico sono stati necessari estensioni e adeguamenti degli edifici. Nel 1996 è stata presa la decisione di costruire un nuovo terminal (Terminal 2), che è un'estensione di quello attuale e che dovrebbe incrementare di 6 milioni di passeggeri la capacità dell'aeroporto per portarla a 14 milioni all'apertura del nuovo terminal, prevista nel 2000. Ciò permetterà di far fronte alla domanda fino ad oltre il 2010;

— di una grande zona merci situata parallelamente alla pista principale, che ha registrato un forte incremento delle merci movimentate: 351 000 tonnellate nel 1996 (merci e posta), 400 000 tonnellate nel 1997 e circa 640 000 tonnellate previste per il 2000.

Dal 1997, l'aeroporto è completamente coordinato in ragione di problemi di capacità del terminal passeggeri e la sua capacità in pista è attualmente di 52 movimenti all'ora durante il giorno e di 36 durante la notte. Tenendo conto della sistemazione dell'area di stazionamento delle corsie di circolazione, tale capacità dovrebbe consentire di far fronte alla domanda almeno fino al 2005. Tuttavia esistono problemi con gli abitanti della zona, a causa dell'inquinamento sonoro, e l'aeroporto impone tariffe molto elevate agli aeromobili non conformi alle prescrizioni del capitolo 3.

([3]) Bundesgesetzblatt (Gazzetta ufficiale della Repubblica federale di Germania) 1997, Parte 1, n. 82, 16 dicembre 1997; 2885.

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

Attualmente, una parte delle operazioni di assistenza è già aperta alla concorrenza con la presenza nell'aeroporto di diversi prestatori di servizi a tetti e utenti che praticano l'autoassistenza. È il caso dell'assistenza amministrativa (punto 1 dell'allegato alla direttiva) (dodici utenti che praticano l'autoassistenza e sette prestatori di servizi a terzi), l'assistenza passeggeri (punto 2) (cinque utenti e sette prestatori), l'assistenza merci (punto 4.1) con l'eccezione delle operazioni tra l'aeromobile e il terminal, talune operazioni in pista (punti 5.3 e 5.7), il trasporto dell'equipaggio (parte del punto 5.4), l'assistenza pulizia (punto 6), l'assistenza carburante e olio (punto 7), l'assistenza manutenzione (punto 8) e l'assistenza operazioni aeree (punto 9).

L'assistenza trasporto a terra, quale è definita al punto 10 dell'allegato, non è aperta alla concorrenza data l'esistenza di un unico terminal mentre l'assistenza ristorazione (punto 11) è aperta a due prestatori.

A partire dal 1° gennaio 1999, tutti i servizi a terzi saranno liberalizzati, come previsto dalle disposizioni della direttiva e della normativa tedesca. La deroga introdotta dalle autorità tedesche riguarda infatti solo l'autoassistenza e consente la presenza di un solo utente anziché di almeno due come prevede la direttiva. Essa fa riferimento peraltro solo alle operazioni di assistenza bagagli (punto 3), carico e scarico dell'aereo, trasporto dei bagagli e dei passeggeri tra l'aereo e l'aerostazione (compreso nel punto 5.4), nonché delle merci e della posta (punto 4).

II. **LE DIFFICOLTÀ ADDOTTE DALLE AUTORITÀ TEDESCHE**

La deroga introdotta dal governo tedesco è motivata dai problemi di spazio che insorgeranno nell'aeroporto con l'apertura del mercato dell'assistenza il prossimo 1° gennaio. Tale apertura coinciderà in effetti con i lavori di ampliamento previsti nell'aeroporto che comporteranno la realizzazione di un collegamento ferroviario e la costruzione del Terminal 2. Le autorità tedesche ritengono che lo spazio disponibile al primo gennaio 1999 garantirà l'entrata di un secondo prestatore, conformemente al provvedimento tedesco che attua la direttiva, come pure la possibilità di praticare l'autoassistenza per un utente, ma non per un secondo, a causa dei lavori di ampliamento.

La decisione delle autorità tedesche si basa sulla perizia del Fraunhofer-Institut für Materiafluss und Logistik dal titolo «Kapazitätsauswirkungen für den Flughafen Köln/Bonn bei Zulassung weiterer Abfertiger auf dem Vorfeld für den Zeitraum von 1997 bis 2003» («ripercussioni sulla capacità dell'aeroporto di Colonia/Bonn in caso di ingresso di altri prestatori di servizi di assistenza a terra nel periodo 1997-2003») del 30 maggio 1997, commissionato dalla società che gestisce l'aeroporto di Colonia/Bonn.

1. **La perizia Fraunhofer**

In generale, la perizia effettuata dal Institut Fraunhofer rileva che, nonostante la superficie globale dell'aeroporto sia estesa (circa 1 000 ettari), la superficie operativa utile è assai ridotta a causa delle restrizioni imposte dalla regolamentazione edilizia. Lo studio dimostra che già nella situazione attuale — in cui la società che gestisce l'aeroporto è l'unico prestatore di assistenza a terzi per i servizi in questione — risulta difficile effettuare in modo soddisfacente le operazioni di assistenza.

Il gran numero di attrezzature e di veicoli impiegati costringe l'aeroporto a utilizzare completamente gli spazi destinati all'assistenza.

Secondo lo studio in questione, non è possibile utilizzare ulteriormente la capacità dell'aeroporto nell'area di stazionamento per il deposito del materiale di assistenza In effetti, non solo molti aerei sostano durante la notte nell'area di stazionamento — in particolare intorno al terminal passeggeri e agli edifici merci per le operazioni di corriere espresso, con ore di punta tra le 2 e le 3 del mattino — ma è anche necessario fornire servizi di assistenza ad aerei cargo in posizioni di stazionamento normalmente riservate all'assistenza agli aeromobili per passeggeri nei pressi del terminal passeggeri. In più, l'aeroporto è costretto a chiudere la pista 14R32L (pista breve in parallelo nella zona sud) per lo stazionamento e l'assistenza di una dozzina di aeromobili del tipo Fokker.

Durante il giorno, invece, una parte della pista deve essere utilizzata per il deposito delle attrezzature di assistenza.

Il Fraunhofer Institut, stima che, nella situazione attuale, la carenza di spazio per il deposito delle attrezzature di assistenza sia pari a 3 172 m^2 di superficie statica (relativa al solo stazionamento) e a 4 346 m^2 di superficie dinamica (compreso lo spazio per la manovra delle attrezzature) ipotizzando che la prestazione dei servizi di assistenza avvenga nei settori riservati a questo genere di operazione. Secondo lo stesso studio in questione, a tale mancanza di spazio si sopperisce solo utilizzando diverse posizioni riservate agli aerei. Questa generale mancanza di spazio, che dovrebbe proseguire fino al termine dei lavori sull'area di stazionamento del futuro Terminal 2, ovvero, secondo i progetti fino alla metà del 1999, ma più probabilmente fino al termine dello stesso anno — con apertura ai passeggeri nel marzo 2000 — impone un utilizzo delle superfici ai limiti del tollerabile e delle norme di sicurezza.

Le simulazioni effettuate dal Fraunhofer Institut nel quadro dell'apertura del mercato tengono conto della stretta correlazione tra il numero di operatori (prestatori di servizi a terzi o utenti che praticano l'autoassistenza) e la quantità di attrezzature e veicoli necessari. Lo studio sottolinea infatti che ogni operatore deve essere in possesso di attrezzature in quantità sufficiente per fare fronte alle proprie necessità e rispettare gli obblighi contrattuali, anche nelle ore di punta e che tali punte variano nel tempo in funzione dei clienti assistiti e non coincidono necessariamente con le punte dell'aeroporto. Sempre secondo questo studio, l'ingresso di prestatori di servizi a terzi e di utenti che provvedono in proprio all'assistenza secondo le disposizioni della direttiva comporterebbe una carenza di spazio pari a 9 420 m^2 (statici) o 12 908 m^2 (dinamici), superficie che potrebbe essere ottenuta solo utilizzando un certo numero di posizioni di imbarco.

2. **La posizione delle autorità tedesche**

Dopo aver sottolineato che all'aeroporto sono presenti attrezzature in quantità sufficiente e necessaria per rispondere alle necessità dei vettori, nella notifica del 3 agosto 1998, le autorità tedesche hanno tuttavia indicato la possibilità di liberare circa 2 600 m^2 di superfici destinate attualmente al deposito di materiale non più utilizzato. Inoltre, va tenuto conto del fatto che l'aeroporto necessiterà di minore spazio per le proprie operazioni di assistenza a causa della perdita di quote di mercato che deriverà dall'apertura alla concorrenza. A tale spazio, affermano inoltre le autorità tedesche, devono essere aggiunti gli spazi liberatisi in seguito al trasferimento della società TNT da Colonia/Bonn a Liegi, avvenuto alla fine di febbraio 1998. Tali superfici, stimate nell'ordine di 8 000 m^2 di locali e 2 000 m^2 di area per la movimentazione delle merci, secondo le autorità aeroportuali saranno ridistribuite tra le due società di corriere espresso DHL e UPS, benché l'aeroporto sia a conoscenza delle misure di liberalizzazione e degli obblighi che esse comportano. Le autorità tedesche ritengono invece prioritario che tali spazi siano destinati a garantire l'apertura minima del mercato prevista dalla normativa. Esse ritengono inoltre che sia possibile costruire o predisporre zone di deposito delle attrezzature di assistenza quantomeno al margine della nuova area merci ovest, che sarà in parte disponibile dell'autunno 1998. Tale area è infatti destinata alle operazioni merci che presentano ore di punta notturne. Le attrezzature di assistenza potrebbero perciò essere collocate in tale area durante il giorno.

Secondo le autorità tedesche, l'area C, che dispone di cinque posizioni di assistenza agli aerei, viene mediamente utilizzata al 50 %. Anche se l'utilizzo dell'area C è temporaneamente ridotto a causa dei lavori per il futuro Terminal 2, le autorità tedesche ritengono che sia possibile sistemarvi attrezzature o veicoli, almeno fino all'apertura di tale terminal. A quell'epoca saranno disponibili nuovi spazi e il deposito delle attrezzature di assistenza non dovrebbe più costituire un problema.

Infine, potrebbe essere utilizzata, almeno temporaneamente, per il deposito di materiali leggeri un'area di stazionamento adiacente a quella per gli aeromobili di piccole dimensioni (GAT 3), accanto alla zona riservata agli autobus.

Tutte queste sistemazioni provvisorie potranno essere regolarizzate una volta disponibile l'area di stazionamento del Terminal 2, vale a dire dall'estate 1999, se saranno rispettati i termini previsti per la consegna del terminal, e comunque entro la fine del 1999.

Considerato che l'aeroporto potrà liberare immediatamente le superfici di cui sopra, le autorità tedesche ritengono possibile ammettere un secondo prestatore di servizi a terzi, rispettando così le disposizioni sull'assistenza a terzi contenute nell'allegato del regolamento tedesco di attuazione della direttiva, «Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen und zur Änderung weiterer luftrechtlicher Vorschriften», che precisa il numero di prestatori autorizzati a fornire nell'aeroporto i servizi oggetto di notifica.

Lo spazio reso disponibile consentirà inoltre l'entrata di un utente che pratichi l'autoassistenza. Secondo le autorità tedesche non sarà viceversa possibile di ammettere un secondo utente per lo stesso tipo di attività fino al termine del 1999, data in cui la conclusione dei lavori nell'area intorno al futuro Terminal 2 permetterà di liberare uno spazio sufficiente per aprire il mercato conformemente alle disposizioni della direttiva.

III. LA POSIZIONE DEI SOGGETTI INTERESSATI

A norma dell'articolo 9, paragrafo 3, della direttiva, i soggetti interessati sono stati invitati a presentare le loro osservazioni in merito alla notifica delle autorità tedesche. Le compagnie aeree che hanno fatto pervenire osservazioni sulla deroga respingono le argomentazioni delle autorità tedesche, contestando in particolare le stime sul fabbisogno di spazio della perizia Fraunhofer in caso di entrata di un nuovo prestatore o utente. Le compagnie aeree contestano in particolare la stima fatta nella perizia secondo cui sarebbero necessari 9 420 m^2 statici per ogni nuovo operatore, atteso che, all'aeroporto di Londra-Heathrow, KLM serve 19 voli quotidiani disponendo di uno spazio di 6 000 m^2 e che, all'aeroporto di Francoforte, Delta praticava l'autoassistenza per 15 voli quotidiani, la maggior parte raggruppati in un breve lasso di tempo, avendo a disposizione 6 000 m^2 per le attrezzature e 2 000 m^2 per il personale. Le compagnie rilevano inoltre che l'aeroporto, nella propria strategia volta a far fronte all'aumento del traffico negli anni a venire, mediante la costruzione di nuovi terminal, deve avere necessariamente previsto l'organizzazione dei servizi connessi e quindi gli spazi necessari a una buona gestione dell'assistenza, in quanto il fabbisogno di spazio è correlato al volume di traffico e non al numero degli operatori. Le stesse compagnie ritengono infine che un raggruppamento dell'aviazione generale e un impiego razionale delle superfici destinate al deposito delle attrezzature dovrebbe consentire un ulteriore guadagno di spazio e che la configurazione delle sale bagagli consente di ammettere nuovi operatori.

IV. VALUTAZIONE DELLA DEROGA IN BASE ALLE DISPOSIZIONI DELLA DIRETTIVA 96/67/CE

1. Le norme vigenti in materia di assistenza

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

La direttiva 96/67/CE del Consiglio prevede un'apertura differenziata del mercato in funzione delle modalità di prestazione dei servizi di assistenza (autoassistenza o prestazione a terzi) e del volume di traffico dell'aeroporto. Con un traffico annuale di circa 5,4 milioni di passeggeri nel 1997, l'aeroporto di Colonia/Bonn, a norma dell'allegato 5 della «Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flügplätzen und zur Änderung weiterer luftrechtlichter Vorschriften» che recepisce la direttiva nel diritto tedesco, è tenuto ad aprire il mercato dell'assistenza a terzi a un secondo operatore a decorrere dal 1° gennaio 1999 e a permettere l'esercizio dell'autoassistenza a due utenti a decorrere dal 1° gennaio 1998.

Le norme generali sull'esercizio dell'autoassistenza per i servizi indicati nella notifica delle autorità tedesche sono definite all'articolo 7, paragrafo 2 della direttiva. Tali principi sono stati recepiti nelle disposizioni dell'articolo 3, paragrafo 2 del provvedimento tedesco che attua la direttiva. Secondo le norme citate, lo Stato membro può restringere a due utenti l'esercizio dell'autoassistenza, e tali utenti devono essere scelti sulla base di criteri pertinenti, obiettivi, trasparenti e non discriminatori.

Tuttavia, laddove per difficoltà specifiche di spazio o di capacità disponibili, specialmente in funzione della congestione e del coefficiente di utilizzazione delle superfici, risulti impossibile autorizzare l'esercizio del diritto all'autoassistenza ai livelli previsti dalla direttiva, lo Stato membro di cui trattasi può, a norma dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera d), vietare o limitare a un solo utente l'esercizio di tale diritto.

Tuttavia, a norma dell'articolo 9, paragrafo 2, una simile deroga deve:

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

— essere accompagnata da un piano di misure adeguate mirante a superare questi vincoli.

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

— pregiudicare indebitamente gli obiettivi della direttiva;

— dar luogo a distorsioni della concorrenza;

— essere più ampia del necessario.

Come ricordato dalla Commissione nelle sue decisioni del 14 gennaio 1998, relative agli aeroporti di Francoforte e Düsseldorf ([4]), l'obiettivo principale della direttiva è la liberalizzazione dei servizi di assistenza a terra. Le limitazioni imposte a terzi costituiscono restrizioni alla libera prestazione di servizi da parte di tali soggetti. Per analogia con le misure statali che limitano la libera prestazione di servizi ([5]), le misure suscettibili di precludere o di vietare la libera iniziativa dei prestatori di servizi — o come nel caso di specie quella degli utenti che intendono praticare per conto proprio i servizi in questione — anche se si applicano indistintamente ai prestatori o utenti nazionali e a quelli di altri Stati membri, devono essere giustificate da esigenze imperative di interesse pubblico che non siano di natura economica e devono inoltre essere proporzionate agli obiettivi perseguiti.

1.2. *Procedura*

Le autorità tedesche si sono impegnate a subordinare l'entrata in vigore della decisione di deroga alla decisione della Commissione.

Come nel caso delle due decisioni relative agli aeroporti di Francoforte e Düsseldorf ([6]), la Commissione deve basare la sua valutazione sui punti seguenti:

— la sussistenza e l'entità delle difficoltà addotte a motivazione della deroga e l'impossibilità dell'apertura del mercato al livello previsto dalla direttiva; a questo proposito possono essere presi in considerazione solo i problemi di spazio e/o di capacità;

— un piano di misure adeguate mirante a superare le difficoltà addotte, credibile, non subordinato a condizioni e che contenga un calendario di attuazione di tali misure;

— la conformità ai criteri indicati nell'articolo 9, paragrafo 2, della direttiva, relativi al rispetto degli obiettivi della stessa, all'assenza di distorsioni della concorrenza e alla portata della misura.

L'introduzione di una deroga non ha quindi l'obiettivo generale di concedere agli aeroporti un periodo di adeguamento più lungo di quello già previsto dall'articolo 1 della direttiva, ma deve consentire agli aeroporti di superare le difficoltà particolari che possono emergere al momento dell'apertura del mercato. Ogni deroga deve pertanto essere esaminata in funzione delle particolari difficoltà addotte a motivazione dell'impossibilità di aprire il mercato entro i termini previsti. Inoltre, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, qualsiasi eccezione deve essere interpretata restrittivamente e la portata di una deroga deve essere determinata tenendo conto delle finalità della misura in questione.

La presente deroga deve essere dunque esaminata alla luce delle considerazioni sopra esposte.

A norma dell'articolo 9, paragrafo 4, della direttiva, la Commissione ha effettuato un esame approfondito delle carenze di spazio e di capacità addotte, dell'adeguatezza della decisione adottata dalle autorità tedesche rispetto a tali carenze e delle misure proposte per superarle. Nella sua valutazione, la Commissione si è basata sulla documentazione presentata dalle autorità tedesche come pure su un sopralluogo effettuato all'aeroporto di Colonia/Bonn in seguito alla notifica, nonché sulla perizia tecnica effettuata su sua richiesta dalla società Symonds Travers Morgan.

2. **I problemi addotti dalle autorità tedesche**

2.1. *Introduzione*

Il sopralluogo effettuato dai servizi della Commissione e la perizia realizzata a richiesta della stessa hanno confermato che all'aeroporto di Colonia/Bonn hanno luogo due tipi distinti di operazioni. Durante il giorno si svolgono le operazioni relative al trasporto passeggeri che interessano il terminal passeggeri e alcune posizioni di stazionamento nell'area merci. Durante la notte queste posizioni sono utilizzate per il parcheggio di numerosi aeromobili, mentre l'area merci è occupata nella quasi totalità per le operazioni merci e posta.

Per quanto riguarda il terminal passeggeri, gli aerei stazionano a contatto con i due moli grazie a un sistema di passerelle multiple adatto a diversi tipi di aeromobili, che permette di fare a meno di certe attrezzature, come i veicoli necessari per lo spostamento degli aeromobili. Peraltro, risulta ridotto lo spazio disponibile per il deposito di altre attrezzature.

La zona di fronte al terminal merci dispone inoltre di posizioni di stazionamento quasi a contatto («nose in»), che comportano l'impiego di rimorchiatori alla partenza degli aeromobili e di numerose posizioni di stazionamento più distanti, in cui gli aeromobili possono manovrare autonomamente, quantomeno in fase di partenza.

È chiaro che, nei limiti del possibile, è necessario trovare lo spazio per le attrezzature e le operazioni di assistenza soprattutto vicino agli aeromobili e cioè intorno ai terminal. Tuttavia, si tratta solo di un criterio prioritario. La direttiva stabilisce che le autorità dello Stato membro devono dimostrare l'impossibilità di aprire il mercato nella misura prevista. Lo Stato membro deve limitarsi a dimostrare la mancanza di spazio sufficiente per consentire il deposito del materiale e lo svolgimento delle operazioni previste senza fissare i criteri qualitativi a cui i singoli spazi devono rispondere.

([4]) Decisioni 98/387/CE e 98/388/CE della Commissione, GU L 173 del 18. 6. 1998, pag. 32 e 45.
([5]) Sentenze del 25 luglio 1991, Médiawet, Racc. 1991, pag. I-4007 e C-76/90, Sager/Dennemeyer, Racc. 1991, pag. I-4221
([6]) Si vedano in particolare le sentenze del 20 aprile 1978, Cause riunite 804 81/77, Racc. 1978, pag 927, pag. 945, e del 25 giugno 1992, British Gas, C 116/91, II-4071, punto 12.

2.2. *Problemi di spazio e di capacità*

Pur riconoscendo che l'aeroporto registra rilevanti periodi di punta (il mattino e il tardo pomeriggio per quanto riguarda il traffico passeggeri e la notte tra le 22 e le 3 per il traffico merci), la Commissione ritiene tuttavia che le autorità tedesche non abbiano dimostrato che tutto lo spazio attualmente disponibile venga effettivamente utilizzato.

a) per quanto concerne lo spazio disponibile

È vero che nei periodi di punta notturni, verso l'una o le due del mattino, il numero di aeromobili stazionati è superiore al numero di posizioni di parcheggio dell'aeroporto. E in effetti, da due anni la pista 14R32L è chiusa al traffico notturno ed è utilizzata per lo stazionamento di una dozzina di aeromobili di tipo Fokker. Tuttavia, non è stato dimostrato che la chiusura di tale pista, per quanto non rappresenti una situazione ideale, costituisca un rilevante impedimento operativo per l'aeroporto né che renda impossibile l'apertura del mercato nel grado previsto dalla direttiva Questo sistema potrebbe del resto essere mantenuto per tutta la durata dei lavori di ampliamento dell'aeroporto, che coincide con la durata della deroga. Se le autorità aeronautiche dovessero vietare l'uso di tale pista per il parcheggio degli aeromobili, secondo quanto affermano le autorità tedesche questi verrebbero trasferiti sull'area di stazionamento merci nel settore ovest. Quindi, anche se si verificasse questa ipotesi, un tale utilizzo dell'area di stazionamento non impedirebbe di depositare le attrezzature ai bordi della stessa o nel suo prolungamento.

Le norme e le pratiche consigliate dall'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale (ICAO) definiscono per le posizioni di imbarco, a seconda del tipo di aeromobili, gli spazi e le relative destinazioni ai fini del deposito delle attrezzature in funzione dei requisiti di sicurezza. Il sopralluogo effettuato alle ore 1.30, quando tutte le posizioni di imbarco erano occupate, ha permesso di constatare che anche in quel momento vi era una notevole disponibilità di spazio per depositare le attrezzature di assistenza nei pressi del punto F02 (Lageplan [pianta] 04/11/97) vicino agli hangar della società DHL come pure attorno alla parte anteriore degli aerei di grosse dimensioni nell'area F. Inoltre, nei periodi di punta, tutte le attrezzature di assistenza sono in uso e non occupano quindi alcuno spazio.

Lo stesso valga per il terminal passeggeri, attorno al quale gli aeromobili stazionano durante la notte. Il deposito delle attrezzature in prossimità degli aerei durante la notte non dovrebbe costituire un problema, tanto più che tali attrezzature devono essere utilizzate nelle prime ore del mattino per preparare gli aerei alla partenza.

Inoltre, l'area merci è pressoché deserta durante il giorno e alcune posizioni di stazionamento potrebbero essere utilizzate per depositare le attrezzature di assistenza ed essere liberate di nuovo la sera quando le attrezzature sono nuovamente in uso.

Dalle osservazioni di cui sopra si deduce che, rispetto a quanto indicato dalle autorità tedesche ai servizi della Commissione, è possibile liberare più spazio per il deposito delle attrezzature di assistenza, in particolare nell'area F come pure attorno alla parte anteriore degli aeromobili e, durante la notte, in prossimità del terminal passeggeri.

Del resto, come si evince dalla documentazione presentata dalle autorità tedesche, a partire dall'autunno 1998 dovrebbe poter essere utilizzata la nuova area merci nel settore ovest che misura 40 000 m^2 ed è stata progettata per ospitare aeromobili del tipo Fokker e attrezzature. A medio termine i progetti prevedono inoltre la costruzione di strutture supplementari per le merci lungo quest'area. Lo stesso dicasi per le superfici di riserva nel prolungamento della nuova area merci nel settore ovest.

Come affermato nella decisione relativa all'aeroporto di Francoforte [7], la Commissione ritiene che l'obiettivo della direttiva implichi che soltanto i vincoli indicati all'articolo 9, che costituiscono di per sé ostacoli all'apertura del mercato, possono costituire il fondamento di una deroga e che quest'ultima non possa basarsi su difficoltà create dall'aeroporto stesso. Le stesse autorità tedesche hanno applicato questo principio nella decisione del 23 luglio 1998, sostenendo che l'aeroporto non avrebbe potuto ridurre lo spazio disponibile necessario per l'applicazione della direttiva, destinando ad altri fini i locali e gli spazi liberatisi dopo il trasferimento della società TNT. Come nel caso di Francoforte, non è dunque la mancanza di spazio in sé a rendere impossibile l'apertura del mercato, ma sono soprattutto le decisioni dell'aeroporto sulla destinazione degli spazi disponibili o che si libereranno a ostacolare l'entrata di un altro operatore e ciò nella misura in cui non fossero sufficienti gli spazi supplementari individuati dalla perizia della Commissione e di cui si è fatto cenno in precedenza.

b) Il fabbisogno di spazio

L'ambito di applicazione della deroga delle autorità tedesche è limitato all'esercizio dell'autoassistenza da parte di un secondo utente.

Qualora solo un numero ristretto di utenti sia autorizzato a praticare l'autoassistenza, la scelta di tali utenti deve essere operata in base al criterio della graduazione del volume di traffico (passeggeri o merci) dell'utente nell'aeroporto. Nel caso della decisione delle autorità tedesche del 23 luglio 1998, notificata alla Commissione, occorre considerare che l'utente con il maggior volume di traffico nell'aeroporto esercita già l'autoassistenza. Quindi nell'esaminare la deroga delle autorità tedesche occorre tenere conto dell'incidenza sulla quantità di spazio e di attrezzature necessarie se il secondo utente per volume di traffico (o il terzo o il quarto se i precedenti non fossero interessati) decidesse di praticare l'autoassistenza.

[7] Cfr. nota 5.

Dal calendario dei voli trasmesso dalle autorità aeroportuali si evince che, se il secondo utente di cui sopra fosse un vettore che trasporta passeggeri, praticando l'autoassistenza esso dovrebbe servire 17 voli al giorno con una sola punta di quattro voli in contemporanea. Poiché il vettore in questione nel 1999 — il periodo cui fa riferimento la deroga — continuerà a utilizzare aeromobili di capacità ridotta, l'attrezzatura necessaria per l'assistenza a tali voli potrebbe essere collocata senza problemi negli spazi menzionati in precedenza. Infatti le attrezzature utilizzate al terminal passeggeri sono per lo più costituite da materiali leggeri (carrelli, dispositivi di avviamento) e mobili (passerelle e autobus per le posizioni lontane), in quanto, nella maggior parte delle posizioni, gli aeromobili non devono essere rimorchiati all'indietro. Tuttavia, se il vettore decidesse di impiegare aeromobili, e quindi attrezzature, di dimensioni maggiori, il materiale in più potrebbe essere depositato nella parte anteriore delle posizioni merci oppure una parte dei carrelli potrebbe essere trasferita ai bordi dell'area D.

Se invece il secondo operatore fosse un'impresa di corriere espresso che opera all'aeroporto, il fabbisogno aggiuntivo di spazio sarebbe minimo, poiché le attrezzature potrebbero essere collocate sull'area di stazionamento assegnata a tale impresa che è libera durante il giorno e utiliziata durante la notte.

Per quanto riguarda i locali necessari, la notifica della autorità tedesche non pone problemi particolari. Infatti, un utente che pratichi l'autoassistenza dispone normalmente di locali all'aeroporto e potrebbe quindi accontentarsi di quelli già assegnatigli, come ad esempio nel caso delle imprese di corriere espresso che operano all'aeroporto. Se fossero necessari altri locali potrebbero essere usati, almeno temporaneamente, alcuni locali nell'area merci al momento inutilizzati.

Particolare attenzione merita infine la parte della deroga che riguarda il punto 3 dell'allegato alla direttiva, ovvero l'assistenza «bagagli». In quest'ambito, effettivamente, l'aumento del numero di operatori può incidere notevolmente sul buon funzionamento di tutte le attività aeroportuali. È vero che, in generale, l'aumento del numero di operatori determina un aumento dello spazio e delle attrezzature, che non sarà più funzione della domanda delle ore di punta dell'aeroporto come avviene quando quest'ultimo ha il monopolio delle operazioni — bensì delle punte di ciascun operatore che serve i propri clienti. Questo aumento è tuttavia controbilanciato dalla perdita di quote di mercato del monopolista o degli altri operatori e, di conseguenza, dalla riduzione dello spazio e delle attrezzature utilizzate da quest'ultimi, come hanno peraltro rilevato le autorità tedesche nella decisione del 23 luglio 1998.

Nella fattispecie è stato sottolineato che l'aeroporto dispone dello spazio sufficiente per ammettere un secondo utente. La sistemazione delle attrezzature non costituisce dunque un ostacolo all'applicazione della direttiva. Inoltre, una parte dei carrelli portabagagli è già ora parcheggiata in attesa fuori dalla sala di smistamento bagagli, dietro le posizioni A11-A15 ([8]). Al parcheggio dei carrelli vuoti in attesa può essere destinato ulteriore spazio dietro le posizioni A17-A25. Durante il sopralluogo degli esperti della Commissione, questo spazio era infatti completamente libero e ciò in un momento della giornata in cui, non essendovi attività in corso, i carrelli avrebbero dovuto essere parcheggiati in attesa e in cui tali spazi avrebbero ben potuto essere occupati.

Il sistema di smistamento dei bagagli si avvale di nastri a caduta automatica (ne vengono utilizzati uno o più a seconda dei voli) davanti ai quali stazionano i carrelli portabagagli. In generale, il numero di carrelli presenti a un dato momento davanti ai nastri non varia in funzione del numero di operatori — prestatori di servizi a terzi o utenti che praticano l'autoassistenza — bensì del numero dei voli serviti, circa 50 al giorno. Problematica può invece essere la gestione dei carrelli all'interno dell'edificio, dove tutti i bagagli arrivano in uno stesso punto e vengono poi smistati su due nastri a caduta disposti in parallelo. Il transito dei carrelli avviene su due corsie parallele, ciascuna a senso unico. Il confronto con altri aeroporti e il numero di voli serviti giornalmente indicano che il monopolio dell'operatore non è indispensabile. Una gestione rigorosa del traffico di carrelli, come avviene negli aeroporti già aperti alla concorrenza, consentirebbe di ridurre il numero di carrelli in attesa nell'edificio in quanto, come ricordato in precedenza, essi potrebbero essere parcheggiati all'esterno. Spetta infatti al gestore dell'aeroporto assicurare il buon funzionamento di tutte le attività aeroportuali. L'aeroporto ha infatti il diritto di imporre il rispetto di determinate regole, nel caso specifico di imporre che il numero di carrelli presenti non sia superiore alle necessità in un dato momento. L'aeroporto non può dunque invocare difficoltà che dipendono dalla sua gestione. Come ricordato dalla Commissione nella sua decisione relativa all'aeroporto di Francoforte, l'impossibilità dell'apertura del mercato deve derivare da un fatto indipendente dalla volontà del soggetto che la invoca.

Le autorità tedesche non hanno dunque dimostrato l'impossibilità di aprire il mercato nella misura prevista dalla direttiva.

3. **Il piano di misure**

L'articolo 9, paragrafo 2, della direttiva prevede che qualsiasi decisione di uno Stato membro deve essere accompagnata da un piano di misure adeguate mirante a superare i vincoli addotti. Nel 1996, l'aeroporto ha deciso di costruire un nuovo terminal passeggeri (Terminal 2), con

([8]) Lageplan (pianta) 04/11/97, figura 3.

le connesse aree di servizio per gli aeromobili, che comporterà un incremento di capacità di 6 milioni di passeggeri, consentendo di fare fronte alla domanda dei prossimi anni. È previsto inoltre un collegamento ferroviario con una stazione situata sotto il futuro Terminal 2. Il nuovo terminal dovrebbe essere aperto al pubblico nella primavera del 2000. Contemporaneamente verranno costruite nuove aree di stazionamento che, a partire dall'anno 2000, permetteranno di liberare circa 15 000 m^2 di superfici funzionali e per il deposito del materiale, che l'aeroporto intende destinare ai nuovi prestatori a partire dall'inizio del 2000.

Tuttavia, nel caso in esame, poiché le difficoltà addotte dalle autorità tedesche a fondamento della deroga non sussistono, non è necessario esaminare nel dettaglio le misure presentate dall'aeroporto per superare tali difficoltà.

Allo stesso modo, l'assenza di difficoltà reali rende superflua la valutazione della proporzionalità della misura come previsto dall'articolo 9, paragrafo 2, della direttiva.

V. **CONCLUSIONE**

L'incremento del traffico e la conseguente necessità di potenziare le capacità aeroportuali hanno, logicamente, indotto l'aeroporto di Colonia/Bonn a costruire una nuova struttura e quindi a ridurre in certi settori gli spazi disponibili, compresi quelli per le attrezzature di assistenza a terra. Tuttavia, gli spazi disponibili menzionati nella presente decisione, in aggiunta a quelli indicati dalle autorità tedesche, risultano sufficienti per consentire l'esercizio dell'autoassistenza a un secondo utente. Ne consegue che le autorità tedesche non hanno dimostrato la necessità di posporre fino al 1º gennaio 2000 l'entrata di un secondo utente che pratichi l'autoassistenza. Esse non hanno dunque dimostrato l'impossibilità di aprire il mercato nella misura prevista dalla direttiva per le operazioni oggetto della notifica protocollata dalla Commissione il 3 agosto 1998,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La decisione di deroga a favore dell'aeroporto di Colonia/Bonn adottata ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera d), della direttiva, notificata alla Commissione in data 3 agosto 1998, non è conforme alle disposizioni dell'articolo 9 della direttiva. Ne consegue che la Repubblica federale di Germania non può applicare la predetta decisione.

Articolo 2

La Repubblica federale di Germania è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 30 ottobre 1998.

Per la Commissione

Neil KINNOCK

Membro della Commissione