DECISÃO DA COMISSÃO

de 30 de Outubro de 1998

relativa à aplicação do artigo 9º da Directiva 96/67/CE do Conselho ao aeroporto de Colónia/Bona (Flughafen Köln/Bonn GmbH)

[notificada com o número C(1998) 3336]

(Apenas faz fé o texto em língua alemã)

(Texto relevante para efeitos do EEE)

(98/631/CE)

A COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia,

Tendo em conta a Directiva 96/67/CE do Conselho, de 15 de Outubro de 1996, relativa ao acesso ao mercado da assistência em escala nos aeroportos da Comunidade [1], e, nomeadamente, o nº 5 do seu artigo 9º,

Tendo em conta o pedido de aprovação da decisão das autoridades alemãs, de 30 de Julho de 1998, e após consulta das referidas autoridades,

Após consulta do Comité Consultivo,

Considerando o seguinte:

I. ÂMBITO DE APLICAÇÃO DA DERROGAÇÃO NOTIFICADA PELO GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERAL DA ALEMANHA

1. Notificação apresentada pelas autoridades alemãs

Por carta de 30 de Julho de 1998, registada pela Comissão em 3 de Agosto, as autoridades alemãs notificaram um pedido de aprovação da decisão do Governo da República Federal da Alemanha, de 23 de Julho de 1998, que concede ao aeroporto de Colónia/Bona (Flughafen Köln/ /Bonn GmbH) uma derrogação destinada a:

— limitar a um único utilizador o exercício da auto-assistência para as categorias de serviços referidas nos pontos 3 e 4 do anexo da directiva, no que diz respeito ao tratamento físico da carga e do correio entre a aerogare e o avião, tanto à chegada como à partida ou em trânsito, e no ponto 5.4 (à excepção do transporte da tripulação). Nos termos do nº 1, alínea d), do artigo 9º da directiva, esta derrogação é concedida até 31 de Dezembro de 1999.

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

Em conformidade com o disposto no nº 5 do artigo 9º da directiva, o Governo alemão foi consultado pela Comissão sobre o projecto de avaliação da Comissão em 24 de Setembro de 1998. As autoridades alemãs responderam a essa consulta, através de observações escritas, em 30 de Setembro e 1 de Outubro de 1998.

Fundamento da derrogação

As regras gerais de acesso ao mercado da assistência em escala são definidas nos artigos 6 e 7º da directiva. Tais regras enunciam claramente o princípio da maior abertura possível para a maioria das categorias de serviços de assistência. Para um aeroporto com um volume de tráfego como Colónia/Bona, a directiva prevê, desde 1 de Janeiro de 1998, o reconhecimento do direito à auto-assistência e a abertura do mercado da assistência a terceiros a partir de 1 de Janeiro de 1999. Porém, devido à situação e à missão específica de um aeroporto e, nomeadamente, a problemas de segurança, bem como de espaço e capacidade, que podem colocar-se em determinadas zonas da maioria dos aeroportos, a directiva não impõe uma abertura total do mercado, mas exige um mínimo de abertura quer em matéria de auto-assistência quer de assistência a terceiros para quatro categorias de serviços situados do lado ar, ou seja, numa zona especialmente sensível do aeroporto. Tais categorias abrangem as operações na pista, a assistência a bagagem, a assistência em matéria de combustível bem como determinadas operações de assistência a carga e correio.

A Directiva 96/67/CE do Conselho tomou igualmente em consideração o facto de, em determinados casos muitos específicos, graves problemas de espaço e de capacidade impedirem a abertura do mercado ao nível previsto. Em tais circunstâncias, podem ser concedidas derrogações numa base temporária, a fim de permitir ao aeroporto dispor do tempo necessário para obviar a estes condicionalismos. Essas derrogações só podem por conseguinte ter um carácter excepcional e não têm por objectivo, de modo geral, conceder aos aeroportos um período de adaptação adicional ao já previsto no artigo 1º da directiva.

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

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

Só podem ser concedidas derrogações com base em condicionalismos específicos de espaço e de capacidade. Foi neste espírito que as autoridades alemãs concederam a derrogação supracitada, em conformidade com o nº 3 do «Veordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen und zur Ändenung weiterer luftrechtlicher Vorschriften» da legislação alemã de 10 de Dezembro de 1997 ([3]), que transpõe a Directiva 96/67/CE para o direito nacional.

2. **A situação da assistência no aeroporto de Colónia/Bona**

2.1. *Apresentação do aeroporto*

O aeroporto de Colónia/Bona situa-se a 15 km a sul de Colónia, dispõe de 3 pistas (duas paralelas e uma transversal, a mais importante das quais tem 3 800 metros) e pode acolher tráfego de longo curso.

A Flughafen Köln/Bonn GmbH é proprietária e gestora do aeroporto, que está equipado de:

— um terminal de passageiros com duas áreas de embarque (B e C) que acolhem, cada uma delas, 6 posições de contacto. A progressão do tráfego é importante, com 5,3 milhões de passageiros em 1996, 5,6 milhões em 1997 e uma previsão de 8,3 milhões em 2000. O terminal foi construído na década de 60 e aberto ao tráfego em 1970, para uma capacidade de 4 milhões de passageiros. Foram necessárias diversas ampliações e adaptações dos edifícios para acompanhar o aumento do tráfego. Em 1996, foi tomada a decisão de construir, no prolongamento do actual terminal, um novo terminal (terminal 2), que deverá permitir uma capacidade adicional de 6 milhões de passageiros por ano, aumentando assim a capacidade total para 14 milhões de passageiros a partir da abertura do terminal no ano 2000, o que permitirá fazer face à procura para além de 2010,

— uma importante zona de carga situada paralelamente à pista principal e que regista um crescimento muito sensível da carga gerida, com 351 000 toneladas em 1996 (carga e correio), 400 000 toneladas em 1997 e cerca de 640 000 toneladas previstas no ano 2000.

O aeroporto encontra-se plenamente coordenado desde 1997, devido nomeadamente a problemas de capacidade no terminal de passageiros, e a sua capacidade em pista é actualmente de 52 movimentos por hora durante o dia e 36 durante a noite. Atendendo às adaptações da placa de estacionamento e do caminho de circulação, esta capacidade deverá permitir fazer face à procura, pelo menos até 2005. O aeroporto regista, todavia, problemas de ruído com a população vizinha e impõe, nomeadamente, um nível de taxas muito rigoroso aos aviões que não estão classificados no capítulo 3.

([3]) Bundesgesetzblatt 1997 Teil 1 Nº 82, 16 de Dezembro de 1997, 2885.

2.2. *A assistência no aeroporto*

Uma parte das operações de assistência ja se encontra actualmente aberta à concorrência com a presença de diversos prestadores e utilizadores que efectuam a sua própria auto-assistência. É esse o caso da assistência administrativa (ponto 1 do anexo da directiva) (12 utilizadores que efectuam a sua própria auto-assistência e 7 prestadores de serviços), da assistência a passageiros (ponto 2) (5 utilizadores e 7 prestadores), da assistência a carga (ponto 4.1), à excepção das operações entre o avião e o terminal, de determinadas operações na pista (pontos 5.3 e 5.7) e do transporte da tripulação (parte do ponto 5.4), da assistência em matéria de limpeza (ponto 6), da assistência em matéria de combustível e óleo (ponto 7), da manutenção em linha (ponto 8) e das operações aéreas (ponto 9).

O transporte em terra, conforme descrito no ponto 10 do anexo, não se encontra abrangido devido â existência de um único terminal e a restauração (ponto 11) encontra-se aberta a dois prestadores.

Em 1 de Janeiro de 1999, o conjunto dos serviços será aberto, em conformidade com as disposições da directiva e da regulamentação alemã relativas à prestação de serviços a terceiros.

Consequentemente, a derrogação concedida pelas autoridades alemãs apenas diz respeito à auto-assistência e só permite a presença de um único utilizador e não de um mínimo de dois como previsto pela directiva. A derrogação limita-se, aliás, às operações de assistência a bagagem (ponto 3), às operações de carregamento e descarregamento do avião, ao transporte entre o avião e o terminal dos passageiros e das bagagens (parte do ponto 5.4), bem como da carga e do correio (ponto 4).

II. **OS CONDICIONALISMOS INVOCADOS PELAS AUTORIDADES ALEMÃS**

A derrogação concedida pelo Governo alemão baseia-se nos problemas de espaço que o aeroporto enfrentará com a abertura do mercado da assistência em 1 de Janeiro próximo. Essa abertura coincide, efectivamente, com as obras de ampliação previstas no aeroporto que consistem na realização de uma ligação ferroviária e na construção do terminal 2. As autoridades alemãs consideram que o espaço disponível em 1 de Janeiro de 1999 garantirá a introdução de um segundo prestador, em conformidade com a legislação alemã de transposição da directiva, e o direito de auto-assistência para um utilizador, embora não permita a admissão de um segundo utilizador em regime de auto-assistência devido às obras de ampliação.

As autoridades baseiam-se, nomeadamente, no estudo do Fraunhofer-Institut fiir Materialfluß und Logistik «Kapazitätsauswirkungen für den Flughafen Köln/Bonn bei Zulassung weiterer Abfertiger auf dem Vorfeld für den Zeitraum von 1997 bis 2003», de 30 de Maio de 1997, realizado a pedido do gestor do aeroporto de Colónia/ /Bona.

1. **O estudo Fraunhofer**

De modo geral, o estudo realizado pelo Instituto Fraunhofer recorda que, não obstante a superfície total do recinto do aeroporto ser bastante grande, com cerca de 1 000 ha, a área operacional disponível é relativamente reduzida devido a restrições regulamentares impostas à construção dos edifícios. O estudo demonstra que as operações de assistência já são difíceis de efectuar de forma satisfatória, na situação actual, com o único gestor do aeroporto a prestar os serviços em causa a terceiros.

O grande volume de equipamento e de veículos obriga o aeroporto a uma ocupação já completa das superfícies dedicadas à assistência.

De acordo com este estudo, não é possível explorar mais as capacidades do aeroporto em áreas de estacionamento destinadas a aviões para estacionar equipamentos de assistência. De facto, não só inúmeros aviões utilizam a placa de estacionamento durante a noite — nomeadamente em volta do terminal de passageiros como área de repouso e nas imediações dos edifícios de carga para as operações nocturnas das empresas de correio acelerado, com horas de ponta entre as duas e as três da manhã —, como é igualmente necessário alargar as operações de assistência a aviões de carga a áreas que servem habitualmente posições de assistência a aviões de passageiros junto ao terminal de passageiros. Por outro lado, o aeroporto deve encerrar a pista 14R32L (pista curta paralela ao sul) para o estacionamento e a prestação de serviços a cerca de uma dúzia de aparelhos do tipo Fokker.

Durante o dia, em contrapartida, uma parte da pista deve ser utilizada para o estacionamento de equipamento de assistência.

De acordo com o estudo do Instituto Fraunhofer, em tal situação o défice actual no que respeita ao estacionamento do material de assistência está avaliado em 3 172 m^2 de superfície estática (exclusivamente para o estacionamento) e 4 346 m^2 de superfície dinâmica (incluindo as superfícies para a manobra dos equipamentos), se a prestação dos serviços de assistência for assegurada em áreas reservadas a este género de operações. Segundo o estudo Fraunhofer, este défice apenas é colmatado, por conseguinte, devido à utilização de inúmeras posições de estacionamento de aviões. Esta sobrecarga geral, que deverá manter-se até ao final das obras na placa de estacionamento do futuro terminal 2, ou seja, normalmente até meados de 1999 e, de qualquer modo, até finais de 1999 para uma abertura aos passageiros em Março de 2000, apenas permite uma utilização das superfícies até ao limite do tolerável e das normas de segurança.

As simulações realizadas pelo Instituto Fraunhofer no âmbito da abertura do mercado têm em conta uma grande dependência entre o número de operadores — prestadores ou utilizadores que efectuam a sua própria auto-assistência — e o número de equipamentos e veículos necessários. O estudo recorda, efectivamente, que cada operador deve ser detentor de aparelhos em quantidade suficiente que lhe permitam satisfazer, incluindo nas horas de ponta, as suas próprias necessidades e as exigências do contrato respectivo e que essas horas de ponta variam no tempo em função dos clientes assistidos, não correspondendo portanto forçosamente às do aeroporto. Segundo o mesmo estudo, a admissão de prestadores e utilizadores que efectuam a sua própria auto-assistência nas condições exigidas pela directiva aumentaria o défice de espaço para 9 420 m^2 de superfície estática, ou seja 12 908 m^2 de superfície dinâmica, e tal superfície apenas poderá ser libertada encerrando posições de estacionamento de aviões.

2. **A posição das autoridades alemãs**

Após haverem salientado que a quantidade de equipamento de assistência existente no aeroporto era simultaneamente necessária e suficiente para satisfazer as necessidades das transportadoras, as autoridades alemãs consideraram, na sua notificação de 3 de Agosto de 1998, que era todavia possível libertar uma superfície globalmente avaliada em cerca de 2 600 m^2 e que serve actualmente para armazenar equipamentos que já não são utilizados. Por outro lado, deverá igualmente ser tida em conta a diminuição das necessidades de espaço do aeroporto para as suas próprias operações de assistência devido à perda das partes de mercado que este deverá suportar com a abertura à concorrência. As autoridades alemãs mencionam ainda as superfícies libertadas pela TNT, quando esta sociedade abandonou Colónia/Bona para se instalar em Liège em finais de Fevereiro de 1998. Essas superfícies, avaliadas em 8 000 m^2 de instalações e cerca de 2 000 m^2 de áreas de tratamento, deverão, segundo as autoridades aeroportuárias, ser distribuídas pelas duas outras empresas de correio acelerado DHL e UPS, embora o aeroporto tenha conhecimento das medidas de liberalização e dos imperativos que estas envolvem. Em contrapartida, as autoridades alemãs salientam que estas superfícies devem ser prioritariamente afectas à abertura mínima do mercado exigida pela regulamentação. Além disso, consideram que é possível construir ou organizar espaços de estacionamento para os equipamentos de assistência, pelo menos na periferia da nova área de carga oeste cuja primeira fase estará pronta desde o Outono de 1998. Esta área destina-se efectivamente às operações de carga, cujos picos se situam a meio da noite. Os equipamentos de assistência poderão, por conseguinte, estacionar nesta área, mesmo durante o dia.

Segundo as autoridades alemãs, a área C — que conta 5 posições de assistência a aviões — só é utilizada, em média, a 50 %. Ainda que a utilização desta área C seja temporariamente limitada devido às obras no futuro terminal 2, as autoridades alemãs consideram que não é impossível estacionar igualmente equipamentos ou veículos neste local, pelo menos até à abertura do terminal 2. Nessa altura, terão sido libertadas superfícies novas e o estacionamento dos equipamentos de assistência deixará de suscitar problemas.

Finalmente, nas imediações da área de estacionamento para pequenos aviões (GAT 3), ao lado do espaço reservado para autocarros, poderá ser utilizada, pelo menos de forma temporária, uma área de estacionamento para equipamentos leves.

Todas estas afectações de espaço temporárias poderão ser regularizadas desde que a área que depende do futuro terminal 2 esteja disponível, ou seja, desde o Verão de 1999, se os prazos de entrada em funcionamento do terminal forem respeitados e, de qualquer modo, em finais de 1999.

As autoridades alemãs consideram, por conseguinte, que, atendendo à existência das superfícies supracitadas, as quais podem ser imediatamente libertadas pelo aeroporto, é possível admitir um segundo prestador e satisfazer assim as condições relativas á assistência a terceiros impostas pela legislação alemã «Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen und zur Änderung weiterer luftrechtlicher Vorschriften», que transpõe a directiva e, nomeadamente, o seu anexo, o qual especifica o número de prestadores autorizados no aeroporto para as operações objecto da presente notificação.

O espaço assim libertado garante igualmente a introdução de um utilizador que efectue a sua própria auto-assistência, embora não permita, segundo as autoridades alemãs, a instalação de um segundo utilizador para este mesmo tipo de actividades até ao final de 1999, data em que o final das obras na área em volta do futuro terminal 2 permitirá libertar espaço suficiente para uma abertura conforme às exigências da directiva.

III. AS REACÇÕES DAS PARTES INTERESSADAS

As diversas partes interessadas foram instadas a expressar a sua opinião na sequência da publicação da notificação das autoridades alemãs, nos termos do disposto no nº 3 do artigo 9º da directiva. As companhias aéreas que manifestaram a sua opinião refutam os argumentos das autoridades alemãs, contestando, nomeadamente, as necessidades previstas no estudo Fraunhofer para a introdução de um prestador ou de um utilizador adicional. As companhias aéreas denunciam, por exemplo, a estimativa feita pelo referido estudo de 9 420 m^2 de superfície estática para as necessidades de cada novo operador, quando, em Londres-Heathrow, a KLM Groundservices presta assistência a 19 voos diários com 6 000 m^2 e, em Frankfurt, a Delta efectuava a auto-assistência de 15 voos diários, a maior parte dos quais concentrados num curto período de tempo, com 6 000 m^2 para o equipamento e 2 000 m^2 para o seu pessoal. As companhias aéreas recordam igualmente que, ao preparar-se para o aumento do tráfego nos próximos anos, nomeadamente com a construção de novos terminais, o aeroporto deverá forçosamente ter incluído nos seus projectos a organização dos serviços anexos e, por conseguinte, o espaço para uma boa gestão da assistência, uma vez que a procura de espaço se mede em função das necessidades e não do numero de intervenientes. Finalmente, as companhias aéreas consideram que um agrupamento da aviação geral e uma optimização das áreas de estacionamento do equipamento libertariam espaço adicional. Do mesmo modo e segundo as mesmas companhias aéreas, a configuração dos espaços para as bagagens permite a introdução de operadores.

IV. AVALIAÇÃO DA DERROGAÇÃO À LUZ DAS DISPOSIÇÕES DA DIRECTIVA 96/67/CE

1. Regras em vigor em matéria de assistência

1.1. *Possibilidades de limitação do acesso ao mercado*

A Directiva 96/67/CE do Conselho prevê uma abertura diferenciada do mercado em função, por um lado, da forma como a operação de assistência é assegurada (auto-assistência ou prestação de serviços a terceiros) e, por outro, da importância do tráfego no aeroporto. Com um tráfego anual de 5,4 milhões de passageiros em 1997, o aeroporto de Colónia/Bona deve, nos termos do disposto no anexo 5 da «Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen und zur Änderung weiterer luftrechtlichter Vorschriften», de 10 de Dezembro de 1997, que transpõe a directiva para o direito alemão, abrir o mercado da assistência a terceiros a um segundo prestador a partir de 1 de Janeiro de 1999 e permitir o exercício da auto-assistência a dois utilizadores desde 1 de Janeiro de 1998.

As regras gerais de exercício da auto-assistência pelas categorias de serviços designadas na notificação das autoridades alemãs são estabelecidas no nº 2 do artigo 7º da directiva. Essas regras foram incluídas nas disposições do nº 2, terceiro parágrafo da legislação alemã de transposição da directiva. Nos termos destes diferentes articulados, o Estado-membro pode limitar o exercício da auto-assistência a dois utilizadores, os quais deverão, por conseguinte, ser escolhidos com base em critérios pertinentes, objectivos, transparentes e não discriminatórios.

Porém, quando condicionalismos específicos de espaço ou de capacidade disponíveis, nomeadamente em função da taxa de utilização ou de congestionamento das superfícies, provocam uma impossibilidade de autorizar o exercício do direito à auto-assistência ao nível previsto pela directiva, o Estado-membro interessado pode, nos termos do nº 1, alínea d), do artigo 9º, proibir ou limitar a um único utilizador o exercício desse direito.

Porém, o nº 2 do artigo 9º preconiza que tal derrogação deve:

— especificar a ou as categorias de serviços para as quais a derrogação é concedida e os condicionalismos específicos de espaço ou de capacidade que a justificam,
— ser acompanhada de um plano de medidas adequadas destinadas a ultrapassar esses condicionalismos.

Por outro lado e nos termos do disposto no nº 2 do artigo 9º, a derrogação não deve:

— prejudicar indevidamente os objectivos da directiva,
— dar origem a distorções de concorrência,
— ser mais ampla do que o necessário.

Tal como a Comissão salientou nas suas decisões de 14 de Janeiro de 1998 relativas aos aeroportos de Frankfurt e de Düsseldorf ([4]); o principal objectivo da directiva é a liberalização dos serviços de assistência em escala. As limitações impostas a terceiros consistem em restrições à liberdade de estes prestarem tais serviços. Por analogia com as medidas estatais que limitam a liberdade de prestação de serviços ([5]), as medidas capazes de excluir ou proibir as actividades dos prestadores de serviços — ou, no caso jacente, as dos utilizadores que pretendem efectuar a sua própria auto-assistência —, ainda que se apliquem indistintamente aos prestadores ou utilizadores nacionais e aos dos demais Estados-membros, devem justificar-se por exigências imperiosas de interesse público que não sejam de carácter económico e, além disso, ser proporcionais aos objectivos prosseguidos.

1.2. *Procedimento*

As autoridades alemãs comprometeram-se a subordinar a entrada em vigor da decisão de derrogação à decisão da Comissão.

Tal como salientou nas suas duas decisões relativas aos aeroportos de Frankfurt e de Düsseldorf ([6]), a Comissão deve analisar os seguintes aspectos:

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

— o plano de medidas adequadas destinado a superar esses condicionalismos, o qual deverá ser credível e incondicional e incluir um calendário de execução das referidas medidas,

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

A concessão de uma derrogação não tem por objectivo, em geral, oferecer ao aeroporto um prazo de adaptação adicional ao já oferecido pelo artigo 1º da directiva e deve permitir-lhe superar os condicionalismos específicos que possa enfrentar aquando da abertura do mercado. Qualquer derrogação deve por conseguinte ser analisada á luz dos condicionalismos específicos invocados para justificar a impossibilidade de abertura nos prazos fixados. Por outro lado, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, qualquer excepção deve ser interpretada de forma estrita e o âmbito de uma derrogação deve ser determinado tendo em conta as finalidades da medida em causa.

([4]) Decisões 98/387/CE e 98/388/CE da Comissão, JO L 173 de 18. 6. 1998, p. 32 e 45.

([5]) Acórdãos de 25 de Julho de 1991, Mediawet, [1991] Colectânea p. I.4007 e C-76/90, Säger: Dennemeyer,[1991] Colectânea p. I.4221.

([6]) Ver, nomeadamente, os Acórdãos de 20 de Abril de 1978, processos conjuntos 80-81/77 (1978), Colectânea p. 927, p. 945, e de 25 de Junho de 1992, British Gas, C-116/91 Colectânea II.4071, ponto 12.

É em função destas diversas considerações que deve ser analisada a presente derrogação.

Em conformidade com o disposto no nº 4 do artigo 9º da directiva, a Comissão procedeu a uma análise circunstanciada dos condicionalismos invocados em matéria de espaço e de capacidade, da adequação da decisão adoptada pelas autoridades alemãs a esses condicionalismos e das medidas avançadas para os superar. A Comissão apoiou a sua análise no *dossier* apresentado pelas autoridades alemãs e na visita que efectuou ao aeroporto de Colónia/ /Bona na sequência da notificação e, finalmente, beneficiou da auditoria técnica realizada a seu pedido pela sociedade Symonds Travers Morgan.

2. Os condicionalismos invocados pelas autoridades alemãs

2.1. *Introdução*

A visita dos serviços da Comissão e a auditoria efectuada a seu pedido confirmaram que o aeroporto de Colónia/ /Bona regista dois tipos de operações bem distintas. Durante o dia, as operações associadas ao transporte de passageiros a nível do terminal de passageiros e de determinadas posições na placa de estacionamento de carga. Durante a noite, essas diversas posições servem de estacionamento para inúmeros aviões e a placa de estacionamento de carga fica então totalmente ocupada pelas operações de carga e correio.

No que se refere ao terminal de passageiros, os aviões estão em contacto com as duas áreas de embarque graças a um sistema de posições múltiplas que permite acolher diversos tipos de aviões e prescindir igualmente de determinados equipamentos como os veículos de empurrar aviões. Em contrapartida, o espaço disponível para acolher os restantes tipos de equipamentos de assistência é reduzido.

A área em frente ao terminal de carga permite igualmente estacionar quase em contacto («nose-in»), necessitando, à saída, dos veículos de empurrar aviões, embora existam igualmente inúmeras posições distantes em que os aviões podem efectuar as manobras de forma autónoma, pelo menos à saída.

É evidente que, na medida do possível, a procura de espaço para o equipamento e as operações de assistência deve efectuar-se prioritariamente na proximidade dos aviões, ou seja, em volta dos terminais. Contudo, trata-se apenas de uma prioridade. As disposições da directiva prevêem que as autoridades do Estado-membro demonstrem a impossibilidade de abertura do mercado ao nível exigido. O Estado-membro deve demonstrar a ausência de espaço que permita garantir o estacionamento do equipamento e as operações previstas, sem estabelecer expressamente critérios de qualidade para cada área.

2.2. *Condicionalismos de espaço e de capacidade*

Embora reconheça que o aeroporto regista períodos de ponta significativos (de manhã e ao fim da tarde no que se refere aos passageiros e entre as 22h00 e as 3h00 no que respeita à actividade de carga), a Comissão considera todavia que as autoridades alemãs não demonstraram que todo o espaço actualmente disponível era utilizado.

a) No que se refere ao espaço disponível

É certo que durante o período de ponta nocturno, cerca da 1 ou 2 horas da manhã, o número de aviões estacionados excede o número de posições de estacionamento do aeroporto. Efectivamente, há dois anos que a pista 14L32R está encerrada durante a noite para servir de estacionamento a cerca de uma dúzia de aparelhos do tipo Fokker. Não está todavia provado que este encerramento, embora não satisfatório, provoque uma desvantagem operacional significativa para o aeroporto ou impossibilite a abertura do mercado ao nível previsto pela directiva. Este sistema poderia aliás ser mantido durante as obras no aeroporto, ou seja, durante o período que corresponde à derrogação. Se as autoridades da navegação aérea vierem a proibir a utilização desta pista como parque de estacionamento para aviões, estas posições serão então transferidas, de acordo com as autoridades alemãs, para a placa de estacionamento de carga oeste. Mesmo nessa hipótese, uma tal utilização dessa placa de estacionamento não impediria o estacionamento dos equipamentos à volta desta área ou no seu prolongamento.

As normas e práticas recomendadas pela Organização da Aviação Civil Internacional (OACI) prevêem os espaços e as áreas que devem ser reservados para efeitos de segurança e para os equipamentos nas posições de estacionamento de aviões em função dos tipos de aeronaves. A visita das instalações no momento em que todas as posições de estacionamento de aviões estavam ocupadas, por volta da 1h30, revelou que mesmo nesse período se encontravam ainda disponíveis espaços substanciais para estacionar equipamento de assistência nas imediações do ponto F02 (Lageplan 04/11/97), junto aos hangares da sociedade DHL bem como à frente dos aviões de grande porte, na zona F. Por outro lado, a maioria dos equipamentos de assistência encontra-se em funcionamento durante os períodos de ponta, pelo que não necessita de ser estacionada.

O mesmo acontece em volta do terminal de passageiros que recebe aviões durante a noite. Pode considerar-se que o estacionamento de equipamento nas imediações destes aviões não suscita problemas durante as horas de inactividade; aliás, este equipamento deverá ser utilizado no momento das partidas, no início da manhã.

Além disso, a área de carga encontra-se quase deserta durante o dia e determinadas posições de estacionamento de aviões poderiam ser usadas para o equipamento de assistência, podendo estes lugares ser libertados à noite, altura em que os equipamentos estão a ser utilizados.

Resulta destas observações que o espaço adicional ao mencionado pelas autoridades alemãs na notificação recebida pelos serviços da Comissão pode ser libertado na zona F, bem como à frente dos aviões, durante a noite e nas imediações do terminal de passageiros, tendo em vista o estacionamento de equipamentos de assistência na proximidade das posições de estacionamento dos aviões.

Por outro lado, conforme demonstrado no *dossier* apresentado pelas autoridades alemãs, a nova área de carga oeste deve poder ser utilizada a partir do Outono de 1998. Esta área de 40 000 m^2 foi planeada para acolher aviões do tipo Fokker e equipamentos. O planeamento comporta igualmente a construção a médio prazo de instalações adicionais de carga ao longo desta área. O mesmo acontece com as superficies de reserva no prolongamento da nova área de carga oeste.

Tal como salientou na sua decisão relativa ao aeroporto de Frankfurt ([7]), a Comissão considera que 0 objectivo da directiva implica que só os condicionalismos mencionados no artigo 9º, que constituem eles próprios obstáculos à abertura do mercado, podem servir de base para uma derrogação, não devendo incluir os condicionalismos criados pelo próprio aeroporto. Na sua decisão de 23 de Julho de 1998, as autoridades alemãs aplicaram elas próprias esta regra, salientando que o aeroporto não podia diminuir o espaço disponível necessário à aplicação das disposições da directiva, afectando a outras finalidades as instalações e os espaços libertados com a partida da sociedade TNT. Conforme mencionado em relação a Frankfurt, não é pois a ausência de espaço, em si, que impossibilitará a abertura, mas sim, fundamentalmente, a afectação decidida pelo aeroporto das superfícies que estão ou estarão disponíveis que poderà suscitar problemas à introdução de um operador adicional, na medida em que os espaços suplementares referidos pelo estudo da Comissão e acima evocados não serão suficientes.

b) As necessidades de espaço

O âmbito de aplicação da derrogação das autoridades alemãs limita-se ao exercício da auto-assistência por um segundo utilizador.

Um dos critérios objectivos de selecção dos utilizadores que podem ser autorizados a efectuar a sua própria auto-assistência, caso o seu número seja limitado, é a importância, por ordem decrescente, do volume de tráfego (passageiros ou carga) dos utilizadores do aeroporto. Tendo em conta a decisão das autoridades alemãs de 23 de Julho de 1998 notificada à Comissão, pode por conseguinte considerar-se que o utilizador mais importante em termos de volume de tráfego já goza do direito à auto-assistência e que, ao analisar a derrogação apresentada pelas autoridades alemãs, é conveniente ter em conta as repercussões sobre as necessidades de equipamento e de espaço que teria o exercício da auto-assistência pelo segundo utilizador mais importante no aeroporto ou pelo terceiro ou quarto, se os anteriores não estivessem interessados.

([7]) Ver nota nº 5 *supra*.

Com base nos calendários de voos que foram comunicados pelas autoridades aeroportuárias, deduz-se que, no caso de esse segundo utilizador ser uma transportadora de passageiros, deverá, no contexto da auto-assistência, gerir cerca de 17 voos por dia com um único período de ponta de 4 voos simultâneos. Partindo do princípio de que esta transportadora vai continuar a utilizar, no decurso de 1999 — período abrangido pela derrogação —, aviões de pequena capacidade, os equipamentos necessários para este número de voos poderão ser estacionados, sem problema, nos espaços supracitados. De facto, as necessidades de equipamento a nível do terminal de passageiros limitam-se, muitas vezes, a equipamentos leves (carros empilhadores, máquinas para o arranque dos motores) e móveis (passarelas e autocarros para posições distantes), uma vez que a maioria das posições não necessita de veículos de empurrar. Porém, caso a transportadora venha a utilizar aviões de maior porte com equipamento mais significativo, os equipamentos adicionais poderão ser estacionados à frente das posições de carga ou então uma parte dos carros empilhadores poderá ser transferida para as imediações da área D.

Caso essa segunda transportadora seja uma das empresas de correio acelerado presentes no aeroporto, a necessidade adicional de espaço será mínima, uma vez que o equipamento poderá ser estacionado na zona da placa de estacionamento que lhe é atribuída e que se encontra livre durante o dia, sendo utilizada durante a noite.

No que respeita às necessidades de instalações, a notificação das autoridades alemãs não salienta qualquer problema especial. Por outro lado, um utilizador que efectue a sua própria auto-assistência dispõe geralmente de instalações no aeroporto e poderá contentar-se com as que já lhe são atribuídas. Poderá ser esse o caso, nomeadamente, das empresas de correio acelerado presentes no aeroporto. Em caso de necessidade adicional, poderá recorrer-se, quanto mais não seja temporariamente, a determinadas instalações que actualmente se encontram vazias na zona de carga.

Finalmente, a parte da derrogação respeitante ao ponto 3 do anexo da directiva, ou seja a assistência a bagagem, exige especial atenção. De facto, a multiplicação dos operadores a este nível pode ter uma importante repercussão no bom funcionamento da actividade aeroportuária no seu conjunto. É certo que, de modo geral, a multiplicação dos operadores provoca um aumento das necessidades de equipamento e de espaço, uma vez que estas já não correspondem às necessidades do aeroporto durante as horas de ponta — como acontece quando existe monopólio das operações —, mas às necessidades de cada um dos operadores nas horas de ponta para que possam satisfazer os seus clientes. Este aumento é todavia temperado pela perda em partes de mercado do detentor do monopólio ou dos outros operadores e, por isso mesmo, de equipamento e de espaço para estacionar esse mesmo equipamento, como aliás recordaram as autoridades alemãs na sua decisão de 23 de Julho de 1998.

Neste caso específico, salientou-se que o aeroporto dispunha de espaços em quantidade suficiente para acolher um segundo utilizador. O estacionamento do equipamento não constitui por conseguinte obstáculo à aplicação da directiva. Por outro lado, uma parte dos reboques para bagagens estaciona já, em posição de espera, no exterior do edifício de distribuição, atrás das posições A11 a A15 ([8]). Pode ser atribuído espaço adicional, situado atrás das posições A17 a A25, para o estacionamento de reboques vazios em posição de espera. Este espaço encontrava-se de facto completamente livre por ocasião da visita dos peritos da Comissão, num período do dia em que a ausência de actividade deveria ter mantido os reboques em estacionamento e em que as áreas respectivas deveriam normalmente encontrar-se ocupadas.

No que se refere ao sistema de gestão das bagagens, este é constituído por saídas automáticas, com afectação de uma ou várias saídas em função dos voos assistidos e um estacionamento dos reboques em frente às saídas. De modo geral, o número de reboques presentes num determinado momento em frente às saídas não varia em função do número de operadores — prestadores ou utilizadores que efectuam a sua própria auto-assistência —, mas do número de voos assistidos, que é de cerca de 50 por dia. Em contrapartida, o problema pode advir da gestão dos referidos reboques dentro do edifício. Este dispõe de uma chegada central das bagagens com descarga em saídas dispostas em duas linhas paralelas. O transporte dos reboques efectua-se em duas vias paralelas, cada uma delas de sentido único. A comparação com outros aeroportos e o número de voos assistidos diariamente mostra que o monopólio do operador não se afigura indispensável. Uma gestão rigorosa dos fluxos de reboques, como já se pratica nos aeroportos que já se encontram abertos à concorrência, permitiria evitar a existência de um número demasiado elevado de reboques à espera no edifício, podendo estes ser colocados no exterior, conforme referido anteriormente. Cabe efectívamente ao gestor do aeroporto certificar-se do bom funcionamento da actividade aeroportuária no seu conjunto. O aeroporto tem efectivamente poderes para garantir que determinadas normas de conduta são cumpridas e, nomeadamente, que o número de reboques presentes não excede as necessidades num dado momento. O aeroporto não pode invocar condicionalismos decorrentes da sua própria gestão. Conforme referido pela Comissão na sua decisão relativa ao aeroporto de Frankfurt, a impossibilidade de abertura do mercado deve resultar de um facto independente da pessoa que a invoca.

Consequentemente, as autoridades alemãs não demonstraram a impossibilidade de abertura do mercado ao nível exigido pela directiva.

3. **Plano de medidas**

O nº 2 do artigo 9º da directiva prevê que qualquer decisão de um Estado-membro deve ser acompanhada de um plano de medidas adequadas destinadas a ultrapassar os condicionalismos invocados. Desde 1996 que o aeroporto decidiu a construção de um novo terminal de passageiros (terrminal 2), com as superfícies correspondentes

([8]) Lageplan 04/11/97 Abbildung 3.

para a assistência a aviões, que permitirá, com uma capacidade adicional de 6 milhões de passageiros, fazer face à procura nos próximos anos. Encontra-se igualmente prevista uma ligação ferroviária que passará por baixo do futuro terminal 2, com uma paragem nesse local. O novo terminal deverá ser aberto ao público na Primavera de 2000. As obras são acompanhadas da construção de novas áreas de estacionamento que permitirão libertar, a partir do ano 2000, superfícies funcionais e de armazenagem de equipamentos de cerca de 15 000 m^2 que o aeroporto reserva para satisfazer plenamente as necessidades de novos prestadores desde o início do ano 2000.

Porém, no que se refere à presente derrogação, uma vez que os condicionalismos invocados pelas autoridades alemãs não foram demonstrados, é desnecessário analisar de forma mais circunstanciada as medidas apresentadas pelo aeroporto para superar esses mesmos condicionalismos.

Do mesmo modo, a ausência de condicionalismos reais torna desnecessária a análise da proporcionalidade da medida prevista no nº 2 do artigo 9º da directiva.

V. **CONCLUSÃO**

O aumento do tráfego e a ampliação das instalações e das capacidades aeroportuárias que esse aumento suscitou levaram, muito normalmente, o aeroporto de Colónia/ /Bona a construir novas instalações de acolhimento e, por conseguinte, a reduzir, em determinadas áreas, as superfícies disponíveis, incluindo para o equipamento de assistência em escala. Porém, os espaços disponíveis mencionados na presente decisão, adicionais aos apresentados pelas autoridades alemãs, revelam-se suficientes para permitir a auto-assistência de um segundo utilizador no aeroporto. Consequentemente, as autoridades alemãs não demonstraram a necessidade de atrasar a introdução de um segundo utilizador até 1 de Janeiro de 2000 nem a impossibilidade de abertura do mercado, ao nível previsto na directiva, para as operações mencionadas na notificação registada pela Comissão em 3 de Agosto de 1998,

ADOPTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1º

A decisão de derrogação concedida ao aeroporto de Colónia/Bona nos termos do nº 1, alínea d), do artigo 9º da directiva, tal como notificada à Comissão em 3 de Agosto de 1998, não satisfaz as condições previstas pelo artigo 9º da directiva. Consequentemente, a República Federal da Alemanha não pode aplicar a referida decisão.

Artigo 2º

A República Federal da Alemanha é a destinatária da presente decisão.

Feito em Bruxelas, em 30 de Outubro de 1998.

Pela Comissão
Neil KINNOCK
Membro da Comissão