COMMISSION

DÉCISION DE LA COMMISSION
du 14 janvier 1998
relative à une procédure d'application de l'article 86 du traité CE
(IV/34.801 FAG — Flughafen Frankfurt/Main AG)
(La version en langue allemande est la seule faisant foi.)
(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

(98/190/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté européenne,

vu le règlement n° 17 du Conseil du 6 février 1962, premier règlement d'application des article 85 et 86 du traité [1], modifié en dernier lieu par l'acte d'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède, et notamment son article 3,

vu la plainte introduite auprès de la Commission le 20 juillet 1993 par les sociétés KLM Royal Dutch Airlines NV, Air France compagnie nationale SA et British Airways plc tendant à faire constater, conformément à l'article 3 du règlement n° 17, que la société Flughafen Frankfurt/Main AG a enfreint l'article 86 du traité,

vu la décision prise par la Commission, le 10 mai 1994, d'engager une procédure dans cette affaire,

après avoir donné à l'entreprise intéressée l'occasion de faire connaître son point de vue au sujet des griefs retenus par la Commission conformément à l'article 19, paragraphe 1, du règlement n° 17 et au règlement n° 99/63/CEE de la Commission du 25 juillet 1963 relatif aux auditions prévues à l'article 19, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 17 du Conseil [2], notamment lors de trois auditions,

après consultation du comité consultatif en matière d'ententes et de positions dominantes,

considérant ce qui suit:

[1] JO 13 du 21. 2. 1962, p. 204/62.
[2] JO 127 du 20. 8. 1963, p. 2268/63.

I. FAITS

A. AÉROPORT DE FRANCFORT

A.1. Flughafen Frankfurt/Main AG — Partie mise en cause

(1) Flughafen Frankfurt/Main AG («FAG») est l'entreprise qui possède et exploite l'aéroport de Francfort.

(2) Selon le rapport annuel de FAG de 1995, l'aéroport de Francfort est le plus grand aéroport d'Allemagne et l'un des plus grands d'Europe en termes de mouvements aériens, de nombre de passagers et de volume de fret.

En 1995, il a totalisé 372 587 mouvements commerciaux, 38 191 247 passagers et un volume de 1 327 865 tonnes de fret. Comparé au trafic total en Allemagne, ces chiffres ont représenté 23,7 % des mouvements commerciaux, 34,6 % des passagers et 70,7 % du fret. Par rapport aux autres aéroports européens, Francfort occupe la deuxième place en termes de passagers et de mouvements aériens (après Londres Heathrow) et la première en termes de fret.

(3) En 1995, FAG a réalisé un volume de ventes total de 2 316,7 millions de marks allemands, dont 37,7 % (soit 873 millions de marks allemands) provenaient des redevances perçues pour les services d'assistance en escale.

A.2. Cadre juridique de l'exploitation de l'aéroport de Francfort

(4) Le cadre juridique de l'exploitation des aéroports en Allemagne est fixé par le code de la navigation aérienne («Luftverkehrsgesetz», ci-après «LuftVG»)

du 14 janvier 1981 et dans le décret («Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung», ci-après «Luft VZO») du 13 mars 1979 concernant les agréments dans ce domaine. Selon l'article 6 de la LuftVG, la contruction et l'exploitation des aéroports sont soumises à un agrément préalable. L'article 39 de la LuftVZO précise quelle est l'autorité compétente pour délivrer cet agrément. Ce dernier couvre aussi bien la construction d'un aéroport que son exploitation (article 42 de la LuftVZO).

Selon l'article 45 de la LuftVZO, qui traite des obligations de l'exploitant de l'aéroport, ce dernier doit assurer la sécurité de fonctionnement de l'aéroport et se doit de l'exploiter dans les règles. Il est tenu de soumettre à l'autorité compétente le règlement d'utilisation de l'aéroport («Flughafenbenutzungsordnung») pour agrément (article 43 de la LuftVZO); ce règlement est ensuite publié par l'autorité compétente.

(5) Le règlement d'utilisation de l'aéroport de Francfort est entré en vigueur le 12 avril 1984; l'agrément du ministère des affaires économiques et de la technologie du Land de Hesse a été délivré le 16 février 1984.

Selon le règlement d'utilisation, les services d'assistance en escale, définis comme la préparation des avions à la navigation («Verkehrsabfertigung der Luftfahrzeuge»), peuvent être assurés par l'exploitant de l'aéroport contre rémunération, à moins que les parties n'en aient convenu autrement (point 2.5). Dans ce cas, le matériel et les véhicules d'assistance doivent être garés aux endroits stipulés par l'exploitant de l'aéroport moyennant paiement d'une taxe. En outre, l'exploitant de l'aéroport peut, dans ce cas, exiger un paiement pour l'utilisation de l'aéroport et de ses installations.

Des dispositions particulières du règlement d'utilisation traitent de l'avitaillement (point 2.8), de l'entretien et du nettoyage extérieur des avions (point 2.9). En ce qui concerne l'avitaillement, il est prévu que les entreprises qui approvisionnent les avions en carburant doivent être agréés par l'exploitant de l'aéroport. Ces entreprises, de même que les transporteurs aériens, doivent respecter les consignes de sécurité. Quant aux gros travaux d'entretien et de nettoyage des avions, il est seulement prévu que ces opérations n'auront lieu qu'aux emplacements indiqués par l'exploitant de l'aéroport.

(6) Le point 4.1 du règlement d'utilisation prévoit que toute activité commerciale dans l'aéroport fait l'objet d'un accord conclu avec l'exploitant de l'aéroport, accord qui peut aussi, en principe, prévoir une rémunération en faveur de ce dernier. Cette disposition précise que les activités des transporteurs aériens qui ont un lien direct avec l'exploitation de leurs avions ne sont pas considérées comme des activités commerciales.

(7) La gestion de l'aéroport de Francfort est également influencée par 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]. Cette directive prévoit notamment que, pour les aéroports dont le trafic annuel est supérieur ou égal à trois millions de mouvements de passagers et pour certaines catégories de services,

— les États membres prennent les mesures nécessaires pour assurer aux prestataires de services d'assistance en escale le libre accès au marché de l'assistance aux tiers à partir du 1er janvier 1999 (article 6 de la directive); ils peuvent toutefois limiter le nombre de prestataires autorisés (jusqu'à deux au minimum);

— les États membres prennent les mesures nécessaires pour assurer le libre exercice de l'auto-assistance en escale à partir du 1er janvier 1998 (article 7 de la directive); ils peuvent toutefois réserver l'exercice de l'auto-assistance (à deux usagers au minimum); l'auto-assistance y étant décrite de manière restrictive, l'exercice de l'assistance conjointe ne fait pas l'objet de mesures de libéralisation;

— lorsque des contraintes spécifiques d'espace ou de capacité disponible entraînent une impossibilité d'ouverture du marché et/ou de l'exercice de l'auto-assistance, l'État membre concerné peut décider, sous réserve d'approbation de la part de la Commission, de limiter à un seul prestataire l'exercice de l'assistance aux tiers (pour une période de deux ans renouvelable une seul fois) et d'interdire ou de limiter à un seul usager l'exercice de l'auto-assistance (pour une période de trois ans, renouvelable). Les États membres notifient à la Commission, au moins trois mois avant son entrée en vigueur, toute dérogation qu'ils octroient (article 9, paragraphe 3, de la directive).

Par lettre du 15 octobre 1997, la République fédérale d'Allemagne a informé la Commission que, le 29 septembre 1997, elle avait décidé, au titre de l'article 9, paragraphe 1, de la directive 96/67/CE, d'accorder une dérogation à FAG par rapport aux obligations découlant des articles 6 et 7 de la directive, respectivement pour une période de deux et trois ans (ci-après «la décision de l'Allemagne du

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

29 septembre 1997»). Par la même lettre, l'Allemagne a également proposé des mesures visant à surmonter les contraintes invoquées. Cette lettre a été enregistrée auprès des services de la Commission le 20 octobre 1997. Un résumé de ladite décision a été publié au *Journal officiel des Communautés européennes* conformément aux dispositions de l'article 9, paragraphe 3, de la directive [1].

B. ACTIVITÉS À L'AÉROPORT DE FRANCFORT

B.1. **Configuration de l'aéroport**

(8) L'aéroport de Francfort a une forme longitudinale. La zone aéroportuaire se trouve comprise entre des autoroutes (au nord et à l'est), des voies de chemin de fer (au sud) et une forêt protégée pour des raisons environnementales (à l'ouest). Cela signifie que la surface de l'aéroport ne peut être agrandie, ce qui entrave son développement. Quant aux possibilités d'accroissement de l'espace utile à l'intérieur de l'enceinte de l'aéroport, celles-ci sont également limitées compte tenu du fait que 229 hectares de surfaces boisées au sud-ouest sont protégées pour des raisons environnementales et que 179 hectares sont actuellement occupées par l'US Air Force (USAF) au sud.

(9) Les infrastructures d'atterrissage et de décollage se composent de deux pistes parallèles (nord et sud) et d'une piste réservée au seul décollage (ouest), pratiquement perpendiculaire à la première.

La zone située au nord des pistes principales abrite l'essentiel des bâtiments aéroportuaires. Ceux-ci comprennent entre autres deux aérogares (l'aérogare 1 et l'aérogare 2), la poste allemande, une zone réservée au fret de Lufthansa et aux activités de cette compagnie et une zone réservée aux camions-citernes (pour le stockage du carburant). La zone nord-est comprend la zone réservée au transport régional et celle de la Little League, récemment rendue à FAG et attribuée au service du courrier de l'USAF.

La zone plus petite située au sud des pistes principales est occupée par l'USAF depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Toutefois, une partie de cette zone a récemment été rendue à FAG, qui y a déplacé ses activités de fret.

(10) Les aérogares 1 et 2 ont une forme sensiblement différente, notamment dans la mesure où la première comprend deux culs-de-sac, tandis que l'aérogare 2 est linéaire. L'aérogare 1 est composée de trois jetées (A, B et C), alors que l'aérogare 2 est divisée en deux aires (jetées D et E).

Environ [. . .] % des mouvements d'avions de ligne et [. . .] % des passagers passent par l'aérogare 1 [2].

(11) L'aéroport de Francfort compte actuellement [3] 142 postes de stationnement: 49 postes situés aux portes d'embarquement (36 à l'aérogare 1 et 13 à l'aérogare 2), 57 postes de stationnement éloignés (18 face à l'aérogare 2, 11 en face de la jetée A et 28 vers la partie occidentale de l'aéroport), 11 postes de stationnement destinés au trafic régional et 25 au fret. En règle générale, les postes de stationnement éloignés situés face à l'aérogare 2 servent pour des vols attribués à l'aérogare 2, tandis que tous les autres postes éloignés servent pour des vols attribués à l'aérogare 1. Il peut toutefois y avoir des exceptions à cette règle.

(12) L'aéroport de Francfort est équipé d'un système central d'acheminement et de tri des bagages entièrement automatique, situé à l'intérieur de l'aérogare. Ce système sert au tri et au transport des bagages depuis les comptoirs d'enregistrement situés dans l'aérogare jusqu'aux points de chargement situés sur l'aire de trafic, ainsi qu'au tri et au transport des bagages en transit des postes de transit ad hoc aux points de chargement situés sur l'aire de trafic.

(13) Le trafic sur l'aire de chargement de l'aéroport de Francfort est dense. Cela est dû à un ensemble de facteurs, entre autres à la forme de l'aéroport et au nombre relativement élevé de postes de stationnement éloignés.

B.2. **Capacité de l'aéroport**

(14) L'aéroport de Francfort doit faire face à une demande croissante en matière d'installations d'atterrissage et de décollage. Ce phénomène est engendré par la croissance du trafic de passagers (aussi bien du trafic de transit que du trafic de point à point) et du trafic de fret, ainsi que par la tentative de FAG de desservir les marchés des messageries et de la poste. La limite fixée à FAG pour répondre à cette demande est celle de la capacité de l'aéroport.

(15) La capacité d'un aéroport est déterminée, entre autres, par les trois éléments suivants: la capacité des pistes, celle des postes de stationnement et celle des aérogares. Comme elle ne peut s'étendre hors de ses limites actuelles, FAG a entamé une politique d'amélioration continue des installations existantes, remodelant la configuration de l'aéroport et reconstruisant les locaux.

[1] JO C 335 du 6. 11. 1997, p. 7.

[2] Informations fournies oralement par FAG.

[3] *Source*: Fraunhofer Institut für Materialfluß und Logistik, 27. 6. 1997, p. 17.

(16) La capacité des pistes semble avoir constitué, historiquement, le frein à l'expansion de l'aéroport de Francfort. Étant donné l'impossibilité de construire un second système de pistes pour répondre à la demande croissante (en raison de l'impossibilité d'agrandir la surface de l'aéroport), FAG a construit une piste complémentaire réservée au seul décollage (en service depuis 1984) et s'est efforcée d'utiliser plus efficacement les pistes existantes. Son but est de porter le nombre de mouvements maximal par heure de 48 (dans les années soixante-dix) à 74 (en 1997), puis à 80 (en l'an 2000).

(17) En ce qui concerne la capacité des aérogares, FAG a construit une seconde aérogare et est en train de construire une extension à la jetée A (aérogare 1) vers l'ouest.

En conséquence, il est prévu que le nombre de postes de stationnement disponibles s'élèvera à 156 en l'an 2000, ce qui ira de pair avec une réduction de la dépendance envers les postes de stationnement éloignés. Le développement des postes de stationnement à l'aéroport de Francfort implique 18 portes d'embarquement supplémentaires situées à l'extension de la jetée A et 4 postes de stationnement supplémentaires situés à la liaison entre les aérogares 1 et 2.

La capacité des aérogares et des postes de stationnement qui en résultera suffira à faire face à l'augmentation de capacité des pistes.

C. SERVICES D'ASSISTANCE EN ESCALE

C.1. **Définition**

(18) Les services d'assistance en escale comprennent toutes les opérations effectuées à l'occasion de l'escale d'un avion dans un aéroport et se rapportant à l'aéronef lui-même, aux passagers et au fret. Ces opérations figurent sur la liste dressée par le contrat type d'assistance en escale de l'Association du transport aérien international (IATA).

(19) En général, les services d'assistance en escale peuvent être fournis aux compagnies aériennes par l'exploitant de l'aéroport, par une autre compagnie aérienne ou par une entreprise indépendante spécialisée dans l'assistance en escale (assistance aux tiers). Les transporteurs aériens peuvent également fournir leurs propres services d'assistance, soit individuellement (auto-assistance), soit dans le cadre d'un groupement (assistance conjointe).

(20) Les services d'assistance en escale concernés par la présente décision sont ceux qui ont lieu sur l'aire de trafic (ou aire de chargement) de l'aéroport. Ils recouvrent en substance les opérations suivantes:

— fourniture et mise en œuvre de l'équipement nécessaire à l'embarquement et au débarquement des passagers,
— transport des passagers de l'aérogare à l'emplacement de l'avion et vice-versa,
— transport de l'équipage,
— chargement et déchargement des bagages, du fret et du courrier,
— transport, tri et transfert des bagages,
— transport du fret et du courrier sur l'aire de trafic,
— nettoyage de la cabine,
— entretien des toilettes et approvisionnement en eau,
— refoulement et remorquage des avions,
— fourniture et mise en œuvre de l'équipement nécessaire à la réalisation des activités ci-dessus,
— avitaillement,
— transport jusqu'à et depuis l'avion des denrées destinées à la restauration à bord.

C.2. **Assistance en escale à l'aéroport de Francfort**

(21) FAG opère une distinction d'ordre général entre les services fournis côté ville, notamment la prise en charge des passagers dans l'aérogare et le traitement du fret, et les opérations côté pistes, c'est-à-dire toutes les opérations effectuées sur l'aire de trafic. Outre ces services, FAG mentionne aussi «d'autres services d'approvisionnement», à savoir l'avitaillement de l'avion et la restauration, que l'on rattache aussi, généralement, aux services d'assistance en escale.

(22) FAG a autorisé l'auto-assistance et/ou l'assistance aux tiers côté ville.

En ce qui concerne les passagers, les transporteurs aériens peuvent effectuer leurs propres opérations côté ville à l'aéroport de Francfort. En outre, toutes les compagnies aériennes ont le droit de prendre en charge les passagers d'autres compagnies aériennes. Les compagnies aériennes peuvent aussi avoir recours à FAG pour la prestation de services d'assistance. FAG n'a pas agréé de prestataires de services d'assistance indépendants pour la prise en charge des passagers.

En ce qui concerne l'assistance fret, dans la mesure où elle a lieu côté ville, l'auto-assistance est possible ainsi que la prestation de services d'assistance à d'autres compagnies aériennes. Plusieurs d'entre elles font appel aux services de FAG dans ce domaine. Des prestataires indépendants ont été agréés.

En outre, FAG a accordé des concessions à des tiers concernant l'avitaillement des avions, la restauration et un nombre restreint d'opérations d'assistance en piste, telles que l'enlèvement de la neige et de la glace. FAG ne fournit pas ces services.

(23) En ce qui concerne l'exécution des autres opérations d'assistance en piste (c'est-à-dire celles énumérées au considérant 20, à l'exception de l'avitaillement, de la restauration et de l'enlèvement de

la neige et de la glace), FAG a refusé d'autoriser l'auto-assistance ou d'agréer des prestataires de services d'assistance aux tiers. Elle est donc le seul prestataire de ces services à l'aéroport de Francfort.

Dans sa réponse à la communication des griefs, FAG a confirmé avoir refusé à des concurrents potentiels le droit de fournir de tels services d'assistance en piste.

(24) La prestation par FAG de services d'assistance en escale aux transporteurs aériens se fonde sur un contrat conclu avec ces derniers. Ces contrats d'assistance en escale ont pour modèle le contrat type d'assistance en escale de FAG daté du 1er mars 1983, et nombreux sont ceux qui ont été modifiés après 1995.

Les annexes aux contrats types d'assistance en escale donnent la liste des services que FAG doit fournir au transporteur et des tarifs qu'elle doit appliquer. La liste des activités de service est similaire, mais non identique, à celle figurant à l'annexe A du contrat type d'assistance en escale de l'IATA.

L'article 3, paragraphe 2, du contrat type d'assistance en escale contient une disposition selon laquelle le transporteur aérien ne peut désigner aucune autre personne, compagnie ou organisation que FAG pour fournir les services d'assistance en escale que celle-ci s'est engagée à lui fournir aux termes dudit contrat, sauf cas particuliers convenus d'un commun accord entre les parties.

(25) Le monopole de FAG sur la fourniture de services d'assistance en piste a connu, pour des raisons «historiques», un certain nombre d'exceptions concernant:

— la compagnie aérienne américaine Delta Air Lines, qui s'était réservé le droit de fournir des services d'auto-assistance aux vols qu'elle a repris de la compagnie américaine Pan Am en 1991. L'ancien droit accordé à Pan Am d'assurer son auto-assistance remonte à l'époque qui a suivi la seconde guerre mondiale. Delta a cessé d'exercer ce droit en 1997,

— la compagnie aérienne SAS, qui faisait effectuer ses opérations manuelles de chargement et de déchargement par son propre personnel sur l'aire de trafic. Ce droit tirait ses origines historiques du fait que SAS était la première compagnie aérienne, après la seconde guerre mondiale, à offrir des services de transport aérien purement commerciaux. SAS a renoncé à pratiquer l'auto-assistance sur ses avions en 1995,

— la société de courrier rapide Federal Express, qui est autorisée à pratiquer l'auto-assistance pour un nombre limité d'activités sur l'aire de trafic.

(26) Le champ d'application de la présente décision se limite aux opérations côté pistes (ci-après dénommées «opérations d'assistance en piste») pour lesquelles FAG n'a ni autorisé la pratique de l'auto-assistance ni agréé de prestataires indépendants de services d'assistance aux tiers.

D. POSSIBILITÉ MATÉRIELLE D'AUTORISER LA CONCURRENCE SUR L'AIDE DE TRAFIC

D.1. **Généralités**

(27) FAG a fait valoir qu'il n'y a pas suffisamment d'espace disponible sur l'aire de trafic pour autoriser l'auto-assistance ou accueillir d'autres prestataires de services d'assistance en piste. FAG estime que son monopole est justifié pour les raisons suivantes:

— il y a actuellement trop peu d'espace sur l'aire de trafic pour stationner le matériel d'assistance de plus d'un prestataire; autoriser l'auto-assistance ou la concurrence entraînerait la fermeture de postes de stationnement, ce qui se traduirait par une réduction de la capacité de l'aéroport. Cela affecterait également sa capacité à faire face à la demande future,

— la densité du trafic atteindrait un niveau intolérable, ce qui serait préjudiciable au niveau de la sécurité et au délai de correspondance minimal, actuellement de quarante-cinq minutes.

(28) FAG a présenté plusieurs rapports de consultants, rédigés par le Netherlands Airport Consultant BV (NACO) et le Fraunhofer Institut Materialfluß und Logistik (Fraunhofer).

La Commission a mis sur pied un groupe d'experts techniques (ci-après dénommé «GET») comprenant des représentants de FAG et des plaignants. Ce groupe était présidé par M. Penwarden, expert désigné par la Commission. Devant l'impossibilité d'arriver à une conclusion unanime, le président du GET a présenté un rapport n'engageant que sa seule responsabilité (ci-après dénommé «rapport Penwarden»). FAG a présenté un rapport séparé.

La Commission a ensuite désigné le professeur Doganis, chef du groupe du transport aérien du College of Aeronautics de l'Université de Cranfield, en qualité de nouvel expert indépendant. Le professeur Doganis a présenté un rapport (ci-après «rapport Cranfield»).

Les conclusions formulées sur les questions posées par cette affaire et les résultats des rapports sont résumés ci-après.

D.2. **Aires de stationnement**

D.2.1. *Généralités*

(29) FAG a argué du fait qu'il ne fallait pas envisager d'introduire la concurrence à l'aéroport de Francfort sur le principe d'une affectation fixe (selon lequel chaque prestataire se verrait attribuer un ensemble de postes de stationnement fixé à l'avance), mais suivant le principe d'une affectation souple. Ce dernier point n'est pas contesté.

(30) Dans cette hypothèse, autoriser l'auto-assistance et/ou agréer d'autres prestataires de services d'assistance aux tiers peut entraîner la nécessité d'espaces de stationnement supplémentaires. La principale raison en est que la quantité totale de matériel nécessaire pour fournir des services de piste est souvent plus élevée dans le cas d'une multitude de prestataires que dans celui d'un monopole (et qu'il faut par conséquent plus d'espace de stationnement pour le garer).

Le besoin d'équipement supplémentaire est lié à des économies d'échelle et d'envergure. La quantité totale d'équipement d'assistance en escale est étroitement liée au volume de trafic en période de pointe. En situation de monopole, la taille de l'équipement est déterminée par les exigences des périodes de pointe de l'aéroport. À l'inverse, la taille de l'équipement en situation de concurrence est déterminée par la somme du matériel de chacun des prestataires, elle-même déterminée par les besoins respectifs de chacun des prestataires lors de leurs périodes de pointe. Or, il est évident que les périodes de pointe de ces derniers ne coïncident pas forcément avec celle de l'aéroport et que la somme totale de matériel ainsi générée sera plus élevée. En d'autres termes, la concurrence entraîne un «suréquipement» structurel qui se traduit par la nécessité de nouveaux espaces de stationnement.

En outre, FAG a fait valoir qu'autoriser l'auto-assistance et/ou agréer d'autres prestataires d'assistance aux tiers entraînerait une réduction de l'espace disponible pour le stationnement (notamment en raison de la possibilité réduite d'utiliser les aires de préparation comme espace de stationnement). Par conséquent, il sera fait référence ci-après, suivant le cas, aux besoins supplémentaires en espace brut et aux besoins supplémentaires en espace net, ces derniers tenant compte de ladite réduction de l'espace disponible.

(31) FAG a fait valoir que l'autorisation de l'auto-assistance ou l'agrément d'autres prestataires de services d'assistance en escale sur l'aire de trafic n'est pas possible, étant donné qu'il n'y a pas assez de place pour stationner leur matériel. Pour vérifier cette dernière affirmation, il faut estimer le solde entre les besoins en espace de stationnement (ci-après dénommés «besoins en espace») et la surface disponible pour le stationnement (ci-après dénommée «surface disponible»).

Il est utile de souligner que les divers rapports présentés à la Commission soit aboutissent à des conclusions contradictoires soit, du moins, ne se rejoignent pas entièrement. Cela n'a rien d'étonnant, étant donné que ces estimations reposent sur un certain nombre d'hypothèses (notamment en termes de portefeuilles de clients) qui influent fortement sur leurs résultats.

Il a donc fallu prendre en compte plusieurs autres considérations pour arriver à une vision finale (voir «appréciation juridique»).

D.2.2. *Rapports des experts*

D.2.2.1. Experts désignés par FAG

(32) NACO arrive à la conclusion qu'il n'y a pas assez d'espace de stationnement à l'aéroport de Francfort pour agréer un ou plusieurs prestataires supplémentaires.

Il estime que l'espace disponible est [1] d'environ [. . .] m^2, alors qu'il faudrait environ [. . .] m^2 en situation de monopole et [. . .] m^2 si un autre prestataire devait être agréé [2].

Les [. . .] m^2 d'espace disponible ont été calculés en se fondant sur une disponibilité théorique obtenue à partir de cartes de la zone, en additionnant les [. . .] m^2 d'aires de stationnement disponibles, les [. . .] m^2 d'aires de préparation, les [. . .] m^2 de stockage sur roues près des hangars de marchandises et les [. . .] m^2 de zone tampon. Ce chiffre tient également compte d'une diminution de l'espace disponible pour le stationnement d'environ 4 300 m^2 (2 697 m^2 + 1 630 m^2), désormais utilisés comme zones tampons pour le fret à la suite du déplacement des opérations de fret au sud [3].

Pour calculer les besoins en espace, NACO a estimé la totalité du matériel nécessaire en situation de monopole et en situation de concurrence. Ensuite, il a calculé la surface occupée par ce matériel. Pour finir, l'espace de stationnement total nécessaire a été calculé en multipliant la dernière surface par deux facteurs (respectivement par 1,30 et 1,34, pour un total de 1,75), afin de tenir compte de l'espace libre qu'il faut prévoir autour des engins et de l'espace nécessaire à leur manœuvre.

[1] NACO, exposé présenté lors de l'audition. Les anciennes études réalisées par NACO arrivaient à d'autres chiffres, compris entre environ 130 000 m^2 et environ 148 000 m^2. NACO considérait aussi implicitement que l'espace total disponible dépend des conditions du marché (c'est-à-dire monopole ou concurrence).
[2] NACO, 14 mai 1997 et exposé lors de l'audition.
[3] NACO, 14 mai 1997, p. 11.

Le chiffre de [. . .] m² d'espace nécessaire prend en compte le fait qu'en 1997, Delta a réduit ses vols à destination de Francfort et est maintenant prise en charge par FAG. Les anciens créneaux horaires de Delta ont été occupés par d'autres compagnies, que NACO suppose prises en charge par FAG. Avant la décision de Delta de réduire ses vols et de cesser d'exercer l'auto-assistance en 1997, l'espace nécessaire était estimé à environ [. . .] m².

L'espace nécessaire en situation de concurrence a été évalué comme étant égal à la somme de l'espace dont FAG a actuellement besoin ([. . .] m²) et des besoins supplémentaires en espace net d'un prestataire de plus (32 000 m²).

NACO estime aussi l'espace nécessaire et disponible en l'an 2000. Aucune de ces estimations ne se réfère précisément à une situation dans laquelle FAG et un ou deux prestataires indépendants seraient actifs. Cependant, toutes les simulations montrent que dans tous les cas, le solde d'espace accusera une perte de 2 000 à 3 000 m² en l'an 2000.

(33) Fraunhofer évalue la situation selon ce qui était implicitement recommandé par l'université de Cranfield (FAG plus deux prestataires à l'aérogare 2) et arrive à la conclusion qu'il n'y a pas assez de place à l'aérogare 2.

Fraunhofer a adopté la même méthode que NACO. Il a estimé que les besoins en espace passeraient de quelque [. . .] m² en situation de monopole à environ [. . .] m² si deux prestataires de plus étaient agréés ([1]). Cette demande supplémentaire d'espace est concentrée à l'aérogare 2, où le besoin en aires de stationnement passerait ([2]) d'environ [. . .] m² à environ 29 000 m² pour une surface disponible de quelque [. . .] m². Le manque d'espace qui en résulte, de quelque 11 000 m², doit être ajouté au manque d'espace d'environ 1 000 m², dans l'aire de chargement.

De plus, Fraunhofer relève que ce déficit constaté à l'aérogare 2 aura des répercussions sur l'aérogare 1. La raison en est qu'il y a actuellement un manque d'espace structurel à l'aérogare 1 (environ 2 000 m² dans la zone réservée aux passagers, plus 6 000 m² dans l'aire de chargement) qui a été compensé, jusqu'à présent, par le recours aux postes de stationnement et/ou à des aires disponibles à l'aérogare 2. Il ne serait par conséquent plus possible d'avoir recours à ce genre de compensation.

D.2.2.2. Experts désignés par la Commission

(34) M. Penwarden arrive à la conclusion qu'il est possible ([3]) d'autoriser la concurrence sur l'aire de trafic. Cependant, comme son rapport date de 1995 et que FAG ne cesse de réaménager l'aéroport, il se peut que ces conclusions soient maintenant périmées.

M. Penwarden n'a pas procédé à l'estimation de l'espace nécessaire, mais admet qu'il est compris entre l'estimation de FAG (environ [. . .] m²) et celle des plaignants (environ 120 000 m²). Il accepte le chiffre de FAG comme le «cas le plus défavorable» et affirme que les quelque 285 000 m² d'espace disponible seraient suffisants pour couvrir ce besoin.

Ces 285 000 m² ont été calculés en additionnant [. . .] m² (selon l'estimation faite par FAG en 1995) et 25 300 m² d'espace de stationnement supplémentaire (dans les zones suivantes: aérogare de fret, aire 22, aire de trafic pour le transport régional, zone adjacente au centre de coordination logistique (LCC), aire gazonnée au sud de l'aérogare de fret et de l'aérogare 2), plus 94 460 m² dans les aires de préparation. De plus, M. Penwarden a relevé que l'on peut trouver de l'espace disponible potentiel dans la zone réservée au courrier de l'armée américaine (5 000 à 6 000 m²), dans la zone Little League (20 000 m²) et dans la partie méridionale de la base de l'USAF (zone étendue).

(35) L'université de Cranfield arrive à la conclusion qu'il y a assez d'espace pour agréer de multiples prestataires de services de piste à l'aéroport de Francfort ([4]).

Cranfield estime les besoins en espace de stationnement sur l'aire de trafic en situation de concurrence à environ 104 000 m². Ce chiffre est le résultat d'un calcul type appliqué de manière empirique par un grand aéroport britannique. Ce dernier part de l'hypothèse que les besoins en espace de stationnement correspondent à un certain pourcentage de la surface des postes de stationnement des aéronefs (12 % pour les postes de stationnement des moyens porteurs et 22 % pour ceux des gros porteurs).

L'espace disponible pour le stationnement est estimé à 174 000 m². Cette surface a été calculée sur la base d'un chiffre fourni par FAG et qui a été corrigé à la suite d'une inspection du site. Le chiffre de 174 000 m² a été obtenu en additionnant [. . .] m² d'espace actuel de stationnement déclaré et [. . .] m² qui seront disponibles dans un avenir proche (aire nord à l'extension de la jetée A, VA et zones de fret 4, 5 et 6), moins [. . .] m² qui seront nécessaires à la construction de nouvelles installations.

Cranfield ajoute qu'en tout état de cause, même si — comme cela a été suggéré par FAG et ses consultants — un certain nombre de postes de stationnement devaient être fermés pour «créer» de l'espace de stationnement supplémentaire, cette

([1]) Fraunhofer, 27 juin 1997, p. 41 et annexe 15.
([2]) Fraunhofer, 27 juin 1997, p. 38, 41 et exposé oral, graphique p. 8.
([3]) *Source*: rapport Penwarden, avril 1995.
([4]) *Source*: Rapport Cranfield, juin 1997.

fermeture n'influerait pas sur la capacité aéroportuaire globale, étant donné que la contrainte actuelle en matière de capacité est la capacité des pistes [l'expérience a montré que le nombre de postes de stationnement est suffisant pour répondre à une demande correspondant à 85 à 90 mouvements par heure (1)].

Enfin, en ce qui concerne l'avenir, Cranfield est d'avis qu'aucun changement majeur n'aura lieu avant 1999 et que tout espace supplémentaire nécessaire sera compensé, entre autres, par une moindre dépendance envers les postes de stationnement éloignés.

D.2.3. *Évaluation des rapports par la Commission*

D.2.3.1. NACO

(36) En ce qui concerne le calcul des besoins en espace, les facteurs de multiplication de 1,30 et 1,34 (pour un total de 1,75) adoptés par NACO n'ont pas été expliqués.

Au cours de l'audition, le représentant de NACO a reconnu que ces facteurs ne correspondent à aucune norme industrielle, mais ont été mis au point pour le cas d'espèce. Aucune autre explication n'a été donnée, à part le fait (communiqué par FAG ultérieurement) que ces facteurs proviennent d'une moyenne (pondérée) des facteurs applicables à chaque engin.

À titre de comparaison, NACO a noté que l'université de Cranfield avait implicitement pris un facteur plus faible, de 1,24, qui ne correspond pas non plus à une norme industrielle. Cela montre que ces facteurs sont de toute manière arbitraires.

(37) La méthode employée par NACO entraîne automatiquement une surestimation des besoins en espace.

Elle repose en effet sur l'hypothèse que les aires de stationnement doivent être conçues pour que tout le matériel puisse y stationner en même temps. En d'autres termes, elle suppose qu'il arrive au cours de la journée que tout le matériel soit remisé dans les aires de stationnement tandis que tous les postes de stationnement sont occupés par des avions dont aucun n'est pris en charge par un prestataire. Il est évident qu'il est très improbable qu'une telle situation se produise. En réalité, pendant la journée, la majeure partie du matériel est soit en route soit en train de desservir les avions. Cela est particulièrement vrai d'un aéroport comme celui de Francfort, qui est actif toute la journée. La nuit est le seul moment où une grande partie du matériel est remisée. Toutefois, pendant la nuit, il serait facile de garer le matériel, par exemple, sur des postes de stationnement inoccupés.

(38) NACO surestime également l'impact de la concurrence (32 000 m^2).

— Premièrement, l'estimation faite par NACO concernant le supplément net d'espace nécessaire si un prestataire supplémentaire est agréé, par rapport à la situation de monopole (32 000 m^2), n'est pas correcte. Ces 32 000 m^2 ne représentent pas les besoins supplémentaires nets en espace d'un seul autre prestataire, mais les besoins supplémentaires nets en espace exigés par la situation dans laquelle Delta et un prestataire indépendant sont actifs, par rapport à la situation de monopole (2). Les besoins supplémentaires nets en espace imputables à Delta ([. . .] m^2) ne devraient pas être comptabilisés avec les besoins supplémentaires nets en espace imputables au prestataire supplémentaire pour deux raisons. Premièrement, parce qu'ils ne sont pas dus à la présence du prestataire indépendant, mais à celle de Delta; deuxièmement, parce qu'en tout état de cause Delta a cessé d'exercer l'auto-assistance et que les besoins en espace imputables à l'assistance des vols Delta sont déjà compris dans les [. . .] m^2 dont FAG a besoin. Les besoins nets en espace supplémentaire d'un prestataire indépendant, comparés à la situation de monopole, devraient en conséquence se monter à environ 18 500 m^2 = [. . .].

Il convient également de relever que NACO avait préalablement estimé que dans le cas de figure où Delta exerçait l'auto-assistance, la présence d'un troisième prestataire indépendant se serait traduite par des besoins bruts en espace supplémentaire de quelque [. . .] m^2 ([. . .] m^2) (3).

Dans la situation actuelle (où FAG est le seul exploitant, puisque Delta a mis fin à ses opérations d'assistance en escale), on s'attendrait par conséquent à ce que la totalité des besoins en espace s'établisse, toutes choses étant égales par ailleurs, à moins de 165 000 m^2 ([. . .]), et non au chiffre de [. . .] m^2 avancé par NACO (qui est encore plus élevé que l'hypothèse «FAG plus Delta plus un troisième prestataire»).

— Deuxièmement, même l'estimation à [. . .] m^2 des besoins bruts en espace supplémentaire faite à l'origine par NACO semble excessive.

(1) *Source*: audition orale, voir rapport p. 43.

(2) NACO, 14 mai 1997, p. 19. Sauf indications contraires, tous les chiffres cités dans ce considérant se réfèrent à cette source.

(3) NACO, 27 octobre 1995, p. 32-33.

Il ressort des diverses estimations faites par NACO que la surface brute supplémentaire occupée par Delta avant qu'elle ne réduise ses vols était de [...] m² (soit la surface totale nécessaire lorsque Delta exerçait l'auto-assistance: [...] m² moins la surface totale nécessaire si FAG était seule à prendre en charge le même nombre de vols [1]: [...] m²).

Delta prenait en charge environ 3 % des avions, mais ce chiffre atteignait quelque 13,4 % en période de pointe [2] (Delta opérait entre 8 heures du matin et 2 heures de l'après-midi, mais pas pendant l'après-midi). Ces chiffres constituent une bonne approximation des parts de marché et des périodes de pointe que l'on peut attendre d'un prestataire nouvellement arrivé sur le marché (respectivement 7,8 % et 12,4 %, ce dernier chiffre étant celui qui influe sur le niveau de matériel total nécessaire).

Au vu de ce qui précède, et à moins de supposer que le nouveau prestataire prendrait en charge la totalité des différents types d'avions existants (de sorte qu'il lui faudrait posséder tous les types de matériel), ce qui est improbable, l'estimation de [...] m² semble excessive.

(39) Enfin, il convient de noter que la situation qui prévaudra à la fin du siècle ne sera pas très différente de la situation actuelle.

D.2.3.2. Fraunhofer

(40) Étant donné que les études de Fraunhofer se fondent sur les mêmes hypothèses que celles de NACO, les mêmes observations que celles concernant la méthode employée par NACO s'appliquent à cet institut.

(41) De plus, Fraunhofer estime que la présence de deux prestataires dont la part de marché cumulée sera comprise entre 30 et 35 % (mesurée en nombre de mouvements ou en nombre de passagers pris en charge) entraînerait une augmentation de 107 % de la totalité du matériel nécessaire à l'aérogare 2 (en se fondant sur la surface occupée). Cette estimation est probablement trop pessimiste.

En fonction des hypothèses de départ, par exemple si la période de pointe de chaque prestataire de services d'assistance coïncide avec les périodes hors pointe de l'autre, cette augmentation est possible matériellement. Cependant, une telle situation est hautement improbable, étant donné que dans un marché libre, le bon sens économique poussera les nouveaux arrivés à choisir leurs clients de sorte qu'ils puissent rentabiliser au maximum l'utilisation de leur équipement (avec, par conséquent, une fluctuation limitée de leur activité).

(42) Enfin, la méthode de Fraunhofer, qui calcule le solde au niveau des aérogares (c'est-à-dire deux soldes distincts pour l'aérogare 1 et l'aérogare 2) est sujette à caution. En réalité, il n'y a pas de barrières physiques entre les deux zones terminales. Cela signifie que l'équipement nécessaire pour une aérogare peut être garé dans l'autre zone terminale (comme c'est actuellement le cas, selon Fraunhofer). La méthode suivie par Fraunhofer entre donc dans des détails inutiles.

D.2.3.3. Penwarden

(43) Eu égard au temps écoulé, le rapport Penwarden semble périmé et n'appelle aucune observation particulière. Toutefois, le problème soulevé par M. Penwarden au sujet de l'utilisation des aires de préparation appelle un commentaire.

(44) L'utilisation extensive qui est faite des aires de préparation pour le stationnement de longue durée du matériel — comme l'a suggéré M. Penwarden — serait problématique à l'aéroport de Francfort en situation de concurrence. La raison en est que l'utilisation des aires de préparation comme aires de stationnement est assez facile à organiser si les prestataires travaillent sur le principe de l'affectation des postes de stationnement (ce qui est exclu pour des raisons de souplesse d'utilisation), mais est plus difficile autrement.

Cependant, il ressort de la simulation de plan de vol fournie par Fraunhofer [3] qu'un certain nombre de postes de stationnement sont de facto attribués à Lufthansa: [...] le lui sont totalement et [...] presque entièrement (un seul vol autre que Lufthansa par semaine). L'exploitant de l'aéroport pourrait très probablement augmenter ce chiffre sans porter matériellement préjudice à l'efficacité de l'aéroport. Cela implique que les aires de préparation correspondant à ces postes de stationnement pourraient être utilisées, totalement ou en partie, comme aires de stationnement par l'entreprise chargée de l'assistance de Lufthansa. Ce point de vue semble partagé par NACO, qui inclut certaines aires de préparation dans les aires de stationnement.

D.2.3.4. Université de Cranfield

(45) L'université de Cranfield surestime la surface de stationnement disponible.

Cela n'est pas dû au fait — avancé par FAG — que Cranfield a compté deux fois les [...] m². La raison en est qu'au moment de calculer la surface disponible aujourd'hui, en y intégrant une estimation de l'évolution de la situation dans un avenir proche,

[1] NACO, 14 mai 1997, p. 2: sauf indications contraires, tous les chiffres cités dans ce considérant se réfèrent à cette source.
[2] NACO, 27 octobre 1995, p. 7.
[3] Fraunhofer, 27 juin 1997, dernière annexe.

Cranfield devrait avoir pris comme base le chiffre de [. . .] m^2 cité par FAG [1] au lieu des [. . .] m^2 calculés par NACO. C'est le chiffre fourni par FAG qui correspondait le mieux à la réalité à l'époque où Cranfield a inspecté l'aire de chargement de Francfort. La totalité de l'espace disponible devrait par conséquent être de 164 000 m^2.

(46) En ce qui concerne les besoins en espace, la même critique que celle adressée à NACO au considérant 36 s'applique à Cranfield, puisqu'il ne semble pas que le mode de calcul adopté soit reconnu comme une norme industrielle.

D.3. **Densité du trafic et sécurité**

(47) FAG a avancé que l'autorisation de la concurrence sur l'aire de trafic entraînerait une augmentation de la densité du trafic. Une densité de trafic plus élevée se traduirait par des retards plus importants (du fait de l'allongement des temps de trajet sur l'aire de chargement) et par un niveau de sécurité inférieur (du fait du plus grand nombre d'accidents).

(48) À l'appui de ses dires, FAG a fait intervenir des simulations par ordinateur.

La première simulation présentée par FAG [2] comparait la situation de monopole et une situation dans laquelle quatre prestataires étaient présents. Elle montrait notamment que le nombre de mouvements (mesurés aux vingt croisements les plus fréquentés) augmenterait de 18 % en moyenne (le taux de variation à chaque croisement étant compris entre − 13 % et + 40 %).

Toutefois, FAG a ensuite présenté une seconde simulation [3] comparant les situations (FAG + Delta) et FAG + Delta + un prestataire indépendant), qui concluait qu'aucun changement significatif n'était perceptible d'une situation à l'autre. D'autres simulations présentées par FAG ne montraient, elles non plus, aucun changement important dû à l'introduction de la concurrence.

(49) Ce dernier point tend à confirmer le point de vue de Cranfield selon lequel, même si la présence d'autres prestataires de services d'escale entraînera très probablement des niveaux d'équipement plus élevés, ceux-ci ne devraient pas provoquer une plus grande densité de trafic. Au contraire, on assistera probablement, à l'avenir, à une réduction des flux de trafic grâce à la moindre dépendance envers les postes de stationnement éloignés qui est prévue.

(50) Cranfield a toutefois relevé que l'agrément d'un trop grand nombre de prestataires pourrait entraîner une dégradation de la sécurité. La raison en est que la sécurité est liée au niveau de formation du personnel et qu'un prestataire ayant une part de marché trop modeste aura tendance à former insuffisamment son personnel. Cranfield a donc recommandé de fixer une limite de trois prestataires (FAG + 2) pour permettre à chacun d'avoir une part de marché suffisante.

(51) Cranfield a enfin relevé qu'il convient de prêter une attention particulière au cœur de l'aérogare 1 (c'est-à-dire la totalité de l'aérogare, à l'exception de la liaison avec l'aérogare 2 et du nord de la jetée A), où le système de voirie est soumis à un certain nombre de contraintes (et se trouve souvent engorgé) du fait de la configuration de l'aérogare. La présence d'un second prestataire ayant une faible part de marché dans la partie de l'aérogare 1 où sont pris en charge les vols autres que Lufthansa (notamment dans le cul-de-sac formé par l'extrémité orientale de la jetée B et de la jetée C) donnerait lieu à des mouvements de matériel pouvant bloquer le système de voirie.

D.4. **Délai de correspondance minimal**

(52) Le délai de correspondance minimal est le temps minimal nécessaire à un passager et à ses bagages pour pouvoir prendre un vol de correspondance. Un délai de correspondance minimal court est un argument concurrentiel important pour un aéroport de transit tel que celui de Francfort.

FAG garantit un délai de correspondance minimal de quarante-cinq minutes, l'un des plus brefs d'Europe. Le système automatique d'acheminement et de tri des bagages joue un rôle central dans ce contexte, puisqu'il peut transporter un bagage d'une extrémité de l'aéroport à l'autre en vingt minutes.

(53) FAG a avancé que l'introduction de la concurrence aurait des répercussions négatives sur le délai de correspondance minimal. Elle estime que les prestataires indépendants ne seraient pas en mesure de transférer les passagers et leurs bagages à la même vitesse qu'elle-même.

II. **APPRÉCIATION JURIDIQUE**

A. MARCHÉS ET POSITION DOMINANTE

(54) Deux marchés sont en cause dans la présente décision. Premièrement, le marché de la fourniture d'installations aéroportuaires destinées à l'atterrissage et au décollage des avions dans la région de Francfort (c'est-à-dire l'aéroport de Francfort), sur lequel FAG abuse de sa position dominante. Deuxièmement, le marché de la prestation de services d'assistance en piste dans l'aéroport de Francfort, sur lequel les effets de cet abus se font sentir.

[1] Lettre de FAG du 16 mai 1997.
[2] NACO, 18 juin 1994, p. 50
[3] NACO, 17 février 1995, p. 44.

A.1. **Marché de la fourniture d'installations aéroportuaires à l'aéroport de Francfort**

A.1.1. *Définition du marché*

(55) Le marché de services en cause est celui de la fourniture d'installations aéroportuaires permettant aux avions d'atterrir et de décoller. Ces installations sont fournies par les exploitants des aéroports, qui prélèvent en contrepartie des redevances.

(56) Le marché géographique en cause est l'aéroport de Francfort.

— Une compagnie aérienne souhaitant offrir un service de transport aérien de point à point à destination ou en provenance d'une ville ou d'une région particulières, en l'espèce la ville de Francfort et sa zone d'attraction, n'a pas le choix entre différents aéroports à destination ou à partir desquels mettre en œuvre le service en question. Il n'y a pas d'autres aéroports internationaux à proximité de Francfort que l'on puisse considérer comme substituables du point de vue de l'offre de services de transport aérien de point à point à destination et en provenance de Francfort et de la région environnante. Au-delà d'une certaine distance, les aéroports ne peuvent raisonnablement être considérés comme substituables en ce qui concerne le trafic de point à point. C'est le cas des aéroports internationaux les plus proches de Francfort (Amsterdam-Schiphol et Zurich), situés à plus de 300 km.

— La concurrence entre aéroports n'est importante que dans la mesure où un aéroport représente un «pivot», c'est-à-dire un point de correspondance. FAG a souligné son importance en tant qu'aéroport pivot, déclarant que [...] % des passagers présents à l'aéroport de Francfort sont des passagers en transit.

Dans ce contexte, plusieurs grands aéroports européens se font concurrence pour une partie du trafic global, c'est-à-dire le trafic non direct utilisant un aéroport comme point de correspondance.

Toufefois, le trafic de correspondance ne représente pas la totalité du trafic dans un aéroport et la majorité de ce trafic sera du trafic pour lequel l'aéroport en question peut être considéré comme point d'origine ou de destination. C'est également le cas pour l'aéroport de Francfort, si l'on considère que — sur la base du chiffre cité ci-dessus par FAG — environ [...] % des passagers de l'aéroport sont des passagers de point à point.

— En outre, la Commission considère que, même eu égard au trafic non direct dans lequel un aéroport donné sert de plate-forme de correspondance, le degré de substituabilité se limite néanmoins à une petite partie du trafic total dans cet aéroport. Il y aura un plus haut degré de substituabilité pour les compagnies aériennes non européennes que pour les compagnies européennes, car ces dernières auront tendance à implanter leur aéroport central dans leur pays d'origine. Il semble par exemple peu probable que Lufthansa implante son aéroport pivot hors d'Allemagne, puisque le réseau de ce transporteur comporte naturellement plusieurs lignes nationales, et qu'il ne semble pas y avoir d'autre aéroport allemand en mesure d'accueillir le nœud de correspondances de Lufthansa (du moins à court terme).

Compte tenu du fait que plus de 60 % des passagers en transit à l'aéroport de Francfort sont des passagers de Lufthansa, on peut estimer la substituabilité entre Francfort et d'autres grands aéroports européens à environ 15 à 20 % du total des passagers de l'aéroport de Francfort.

A.1.2. *Une partie substantielle du marché commun*

(57) L'aéroport de Francfort représente une partie substantielle du marché commun.

Dans son arrêt du 10 décembre 1991 dans l'affaire C-179/90, Port de Gênes [1], la Cour de justice des Communautés européennes a reconnu que le marché de l'organisation des opérations portuaires relatives au fret ordinaire dans le port de Gênes et de l'exécution de ces opérations pouvait être considéré comme constituant une partie substantielle du marché commun. Dans cet arrêt, la Cour de justice a notamment tenu compte du volume du trafic dans le port en cause et de son importance au regard de l'ensemble des activités d'importation et d'exportation maritimes à destination et en provenance d'Italie, l'État membre concerné.

(58) L'aéroport de Francfort peut être considéré comme une partie substantielle du marché commun. C'est le plus grand aéroport international d'Allemagne, qui représente le plus grand volume de trafic en termes de passagers, de fret et de mouvements commerciaux (voir le considérant 2).

A.1.3. *Position dominante*

(59) En vertu de la législation allemande en la matière, FAG détient le monopole de l'exploitation de l'aéroport de Francfort en tant qu'installation destinée à l'atterrissage et au décollage des avions.

[1] Recueil 1991, p. I-5889.

Selon l'arrêt de la Cour de justice du 3 octobre 1985 dans l'affaire 311/84, Télémarketing ([1]), l'article 86 est applicable à une entreprise détenant une position dominante sur un marché donné, même lorsque cette position est imputable non à l'activité de l'entreprise elle-même, mais à la circonstance qu'en raison de dispositions législatives ou réglementaires, il ne peut y avoir de concurrence sur ce marché ou il peut uniquement y avoir une concurrence extrêmement limitée.

A.1.4. *Conclusion*

(60) FAG détient un monopole sur le marché de la fourniture d'installations aéroportuaires destinées à l'atterrissage et au décollage des avions à l'aéroport de Francfort. Elle détient une position dominante sur une partie substantielle du marché commun.

Dans sa réponse à la communication des griefs, FAG a admis qu'elle détenait une position dominante sur le marché de la fourniture d'infrastructures aéroportuaires et que l'aéroport de Francfort constituait, d'une part, le marché géographique en cause et, de l'autre, représentait une partie substantielle du marché commun.

A.2. **Marché de la prestation des services d'assistance en escale à l'aéroport de Francfort**

A.2.1. *Définition du marché*

(61) Aux fins de la présente décision, l'autre marché de services examiné est celui de la prestation des services d'assistance en piste fournis par FAG, c'est-à-dire les services d'assistance en piste énumérés au considérant 20, à l'exception des services d'avitaillement et de restauration.

(62) Étant donné que les services d'assistance en piste recouvrent diverses opérations (voir plus haut), ils ne forment pas un tout homogène. Les services concernés, bien qu'ils soient tous assurés sur l'aire de trafic, exigent en règle générale un savoir-faire technique et opératoire spécifique et répondent à des exigences différentes. Il n'est donc pas exclu que chaque service puisse être considéré comme un marché de services distinct.

Cependant, le champ d'application de la présente décision recouvre tous les services exclusivement fournis par FAG et le fait de considérer ces services comme un marché unique n'affecte pas l'appréciation de l'abus de position dominante. On parlera donc des «services d'assistance en piste» comme d'un tout.

([1]) Recueil 1985, p. 3261.

(63) La grande majorité des services d'assistance en piste doivent être fournis à chaque escale de l'avion dans un aéroport et ne peuvent donc être basés dans un autre aéroport. On peut imaginer certaines exceptions: par exemple, en cas de deux vols court courrier consécutifs, il peut arriver que les services d'approvisionnement en eau et/ou d'entretien des toilettes ne soient pas nécessaires à l'aéroport d'escale. Toutefois, cela ne semble être qu'un cas très exceptionnel et le choix sera très vraisemblablement influencé aussi par d'autres facteurs, tels que, par exemple, l'horaire des vols de la compagnie aérienne en question, lui-même tributaire de la disponibilité de créneaux dans l'aéroport considéré. Il s'ensuit qu'il n'y a pas de substituabilité suffisante en ce qui concerne le marché de la prestation de services d'assistance en piste et que ce qu'il faut considérer comme le marché géographique en cause à cet égard est donc l'aéroport de Francfort.

A.2.2. *Prestation de services d'assistance en piste en tant que marché distinct*

(64) FAG a allégué que la définition de deux marchés distincts était inexacte. À son avis, la fourniture d'installations aéroportuaires destinées à l'atterrissage et au décollage des avions ne saurait être séparée de la prestation de services d'assistance en piste, étant donné que ces deux services sont complémentaires. Ceux-ci formeraient par conséquent un marché unique.

(65) Les critères de substituabilité étayent le fait que la fourniture de services d'assistance en piste et d'installations aéroportuaires pour l'atterrissage et le décollage des avions constituent deux marchés (voisins) distincts.

— En ce qui concerne la demande (les transporteurs), aucune substitution n'est possible entre les deux services et, par conséquent, aucune élasticité croisée de la demande en fonction du prix. De leur point de vue, les services relatifs à la fourniture d'installations pour l'atterrissage et le décollage des avions sont distincts des services de piste et ne sont pas interchangeables avec ces derniers.

Un autre argument en faveur de ce point de vue est le fait que les clients de l'aéroport (les compagnies aériennes) ne paient pas un forfait recouvrant la totalité des services, mais se voient appliquer deux taxes distinctes (les redevances d'atterrissage et les frais d'assistance en escale). De plus, FAG a récemment introduit un nouveau système de tarification permettant aux compagnies aériennes de choisir les services dont elles veulent bénéficier et d'acquitter les frais correspondants.

Comme FAG l'a fait remarquer à juste titre, la raison de la non-substituabilité tient au fait que la fourniture d'installations d'atterrissage et de décollage et la prestation de services de piste sont deux fonctions complémentaires ou auxiliaires. Toutefois, leur degré de complémentarité n'est pas tel qu'il faille obligatoirement les acquérir auprès du même prestataire.

— En ce qui concerne l'offre, il apparaît que le marché de la fourniture d'installations aéroportuaires pour l'atterrissage et le décollage et celui de la prestation de services de piste diffèrent sensiblement. La fourniture d'installations aéroportuaires destinées à l'atterrissage et au décollage des avions présente souvent les caractéristiques d'un monopole naturel (en raison du manque de substituabilité de l'offre). En revanche, la concurrence est possible pour la prestation de services de piste, à condition que d'autres prestataires soient autorisés à accéder à l'aire de trafic.

En fait, les services de piste peuvent, mais ne doivent pas forcément, être fournis par l'exploitant de l'aéroport en tant que fournisseur des installations. Ils peuvent aussi l'être par des tiers, à savoir par des compagnies aériennes ou des opérateurs indépendants, comme c'est le cas dans plusieurs autres aéroports européens.

À cet égard, selon le chapitre 2, point 2.11, du Manuel sur l'économie des aéroports de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) (document 9562, première édition 1991, annexe 1), la compétence de l'organisme aéroportuaire s'étend normalement «à la plupart, sinon à la totalité, des secteurs ou services suivants: aires de mouvement des aéronefs, installations et services des aérogares passagers, aménagements destinés au fret, aires de stationnement des aéronefs, hangars, contrôle de la circulation aérienne, y compris télécommunications, et parfois les services météorologiques». La prestation de services d'assistance en escale ne figure pas sur cette liste.

Cependant, la Commission admet que le système automatique de tri et de transport des bagages est un outil efficace qui permet d'optimiser l'utilisation de l'infrastructure. Il est improbable que d'autres prestataires soient en mesure d'offrir des dispositifs de remplacement efficaces pour acheminer les bagages de l'aérogare à l'aire de trafic et vice-versa. Le monopole de FAG dans ce domaine n'est donc pas mis en cause.

(66) FAG a avancé que la complémentarité de la prestation des services de piste par rapport à la fourniture d'installations aéroportuaires pour l'atterrissage et le décollage des avions est un élément permettant de nier l'existence de deux marchés distincts et que le fait que des prestataires indépendants fournissent des services de piste dans d'autres aéroports ne peut être retenu comme preuve dans ce contexte.

(67) Les arguments avancés par FAG sont contestables sur les deux aspects.

En effet, le Tribunal de première instance des Communautés européennes s'est déjà prononcé dans une affaire semblable, dans un sens opposé à celui invoqué par FAG. Il s'agit de son arrêt du 12 décembre 1991 dans l'affaire T-30/89: HILTI [1], concernant le marché des systèmes de fixation destinés au bâtiment. Une des questions examinées par le Tribunal était de savoir si le marché des clous était distinct de celui des pistolets de scellement, compte tenu notamment du fait que ces produits sont complémentaires et du fait que la production de pistolets de scellement est protégée par des brevets.

Le Tribunal a constaté que «s'agissant [...] des clous, il est constant que, depuis les années 60, il existe des producteurs indépendants [...] fabriquant des clous destinés à être utilisés dans des pistolets de scellement. Certains de ces producteurs sont spécialisés et ne produisent que des clous, certains même que des clous spécifiquement adaptés à la marque HILTI. Ce fait constitue en lui-même un indice sérieux de l'existence d'un marché spécifique des clous compatibles avec les pistolets HILTI.»

(68) Enfin, il convient de relever que la position de FAG dans le cas d'espèce n'est pas cohérente avec sa propre vision de ses activités, telle qu'elle est décrite dans le rapport annuel de l'entreprise de 1995. Selon ce dernier document, les recettes de FAG proviennent de quatre secteurs d'activité: les services d'assistance en escale (qui représentent 37,7 % du total des activités), les taxes d'aéroport (30,8 %), les revenus locatifs et concessions (20,2 %) et autres. Plus précisément, on peut lire à la page 30 que «les services d'assistance en escale forment le socle des activités commerciales de FAG. Ceux-ci comprennent les services côté pistes — c'est-à-dire les opérations d'assistance sur l'aire de trafic — et les services côté ville.»

Il apparaît donc que, du point de vue de FAG également, les services d'assistance représentent un marché distinct de celui de la fourniture d'installations aéroportuaires destinées à l'atterrissage et au décollage des avions.

A.2.3. *La position dominante*

(69) En tant que prestataire exclusif des services concernés, FAG détient une position dominante sur le marché de la prestation de services de piste à l'aéroport de Francfort. Aucun autre prestataire potentiel ne sera en mesure de s'attaquer au monopole de FAG tant que l'exploitant de l'aéroport continuera de refuser à des tiers l'accès à l'aire de trafic, où ces services doivent être réalisés.

[1] Recueil 1991, p. II-1439, points 65 à 69 des motifs.

B. ABUS DE POSITION DOMINANTE

B.1. **Description de l'abus**

(70) FAG détient une position dominante sur le marché de la fourniture d'installations aéroportuaires destinées à l'atterrissage et au décollage des avions. La prestation de services de piste est complémentaire ou auxiliaire à cet égard et constitue un marché voisin, mais distinct (voir plus haut).

(71) Dans l'affaire Télémarketing [1], la Cour de justice dit pour droit que «constitue un abus au sens de l'article 86 du traité le fait, pour une entreprise détenant une position dominante sur un marché donné, de se réserver ou de réserver à une entreprise appartenant au même groupe, sans nécessité objective, une activité auxiliaire qui pourrait être exercée par une entreprise tierce dans le cadre des activités de celle-ci sur un marché voisin, mais distinct, au risque d'éliminer toute concurrence de la part de cette entreprise».

De même, la Cour de justice a estimé dans une jurisprudence constante, par exemple dans ses arrêts du 31 décembre 1991 dans l'affaire C-18/88: RTT/GB-INNO-BM [2], et du 17 novembre 1992 dans les affaires jointes C-271/90, C-281/90 et C-289/90: Espagne et autres contre Commission [3], que l'extension d'un monopole détenu sur un tel marché à un marché voisin, sans justification objective, est interdite en tant que telle par l'article 86 ou par les dispositions combinées de l'article 90, paragraphe 1, et de l'article 86, si cette extension est le fait d'une mesure étatique.

(72) FAG a usé de son pouvoir de fournisseur exclusif d'installations aéroportuaires pour refuser à des concurrents potentiels (sur le marché de la prestation de services d'assistance en piste) l'accès à l'aire de trafic. Elle a donc empêché des prestataires potentiels de services de piste de pénétrer sur le marché de la prestation de ces services. Cela s'applique aussi bien aux compagnies aériennes qu'aux prestataires indépendants. FAG a donc monopolisé le marché de la prestation de services de piste. En décidant de se réserver le marché des services de piste à l'aéroport de Francfort, FAG a étendu sa position dominante sur le marché de la fourniture d'installations aéroportuaires pour l'atterrissage et le décollage au marché voisin, mais distinct, des services de piste.

FAG a en outre usé de son pouvoir de fournisseur exclusif d'installations aéroportuaires pour refuser aux compagnies aériennes le droit d'exercer l'auto-assistance. Elle a donc également obligé les usagers de ses installations aéroportuaires à lui acheter les services d'assistance en piste dont ils ont besoin.

(73) En l'absence d'une nécessité objective (voir plus bas), un tel comportement enfreint l'article 86 du traité.

B.2. **Justification objective**

(74) FAG tente de justifier l'extension de sa position dominante à l'assistance en piste à l'aide de quatre arguments principaux: encombrement de l'aéroport, droit de propriété, droit d'organisation et droit historique.

B.2.1. *Contraintes d'espace et de capacité*

B.2.1.1. Argument de FAG

(75) FAG a soutenu durant la procédure que son refus d'autoriser l'auto-assistance et la présence de prestataires indépendants de services d'assistance sur l'aire de trafic était objectivement justifié par l'exiguïté de l'aéroport: d'une part, parce qu'il n'y aurait pas assez d'espace de stationnement pour l'équipement des différents prestataires, et d'autre part, parce que le trafic sur la piste deviendrait trop dense en raison du système de voirie insuffisant, ce qui aurait des répercussions sur la sécurité et le délai de correspondance minimal.

(76) L'argument avancé par FAG n'est pas fondé. Tout d'abord (voir considérants 77 à 85) les expertises techniques montrent que les contraintes d'espace à Francfort ne sont pas telles qu'elles rendent impossible l'autorisation de l'auto-assistance ou l'admission de prestataires indépendants sur la piste (à l'exception, néanmoins, du cul-de-sac qui forme la partie orientale du terminal 1, où la présence de plusieurs prestataires risquerait de provoquer un engorgement du trafic). Ensuite (voir considérants 86 et suivants), à supposer même que de telles contraintes existent, celles-ci ne seraient pas insurmontables.

B.2.1.2. Évaluation technique de l'argument avancé par FAG

(77) La lecture des différents rapports présentés montre que les arguments avancés par FAG ne sont pas suffisamment étayés pour justifier le monopole qu'elle détient sur l'aire de trafic.

[1] Recueil 1985, p. 3261.
[2] Recueil 1991, p. I-5941, point 24 des motifs.
[3] Recueil 1992, p. I-5833, point 36 des motifs.

— Il y a notamment assez d'espace de stationnement du matériel sur l'aire de chargement de l'aéroport de Francfort pour autoriser la concurrence dans le domaine de la prestation de services de piste, et la sécurité et le délai de correspondance minimal ne seront pas affectés par l'introduction de la concurrence sur l'aire de trafic.

— Toutefois, le cœur de l'aérogare 1 est engorgé et il est probable qu'il le restera. L'autorisation de la concurrence dans cette zone (ou dans une partie de celle-ci) pourrait s'avérer problématique. En outre, des contraintes matérielles peuvent s'opposer à la coexistence d'une auto-assistance «extensive» et d'une assistance aux tiers indépendante.

a) Espace de stationnement pour le matériel

(78) Les estimations qui ont été faites du solde entre l'espace disponible et les besoins en espace si l'auto-assistance et/ou la concurrence étaient autorisées à l'aéroport de Francfort dépendent en grande partie des hypothèses formulées par les experts (notamment en termes de répartition des clients entre les prestataires) et de la période au cours de laquelle ces évaluations ont été faites (en raison des travaux continus sur l'aire de chargement). Il n'est donc pas surprenant que les divers rapports présentés à la Commission fassent apparaître des estimations très différentes les unes des autres.

En pratique, toutefois, il apparaît que les différentes estimations sont comprises dans les fourchettes ci-après:

— les besoins en espace seraient compris (après correction des erreurs de calcul) entre 104 000 m^2 [1] et [...] m^2 (avec un prestataire supplémentaire) [2] ou [...] m^2 (avec deux prestataires supplémentaires) [3],

— l'espace disponible pour stationner le matériel serait compris (après correction des erreurs de calcul) entre [...] m^2 [4] et 164 000 m^2 [5].

(79) Cela signifie que, dans le pire des cas (illustré par les chiffres produits par NACO), l'espace disponible permettrait de garer 90 % de la totalité du matériel présent à l'aéroport de Francfort si un prestataire supplémentaire était admis ([...]). Cette couverture est assurément plus que suffisante, étant donné qu'il est très improbable qu'il y ait, au cours de la journée, une période pendant laquelle moins de 10 % du matériel est utilisé pour prendre en charge des avions ou des passagers, dans un aéroport qui, selon l'exploitant, ne connaît pas de périodes creuses.

En outre, il ressort des considérants 36 à 46 qu'en réalité, les besoins en espace sont bien moins importants et l'espace disponible plus élevé que dans ce cas, qui est le moins favorable. NACO fonde ses estimations sur l'hypothèse selon laquelle les besoins bruts en espace supplémentaire d'un prestataire indépendant s'élèveraient à environ [...] m^2 ([...]) [6], tandis que les besoins bruts en espace supplémentaire de Delta s'élevaient à quelque [...] m^2 ([...]) [7] avant qu'elle ne réduise ses vols. Cette divergence entre l'incidence de Delta et celle qu'aurait un prestataire indépendant est surprenante à deux titres: premièrement, parce que les parts de marché respectives du prestataire indépendant et de Delta mesurées à leurs périodes de pointe respectives sont assez semblables (respectivement 12,4 % et 13,4 % selon les estimations de NACO) et parce que le niveau global d'espace nécessaire est lié à la part de marché mesurée en période de pointe. Deuxièmement, parce que, alors que Delta n'opérait pas l'après-midi (de sorte qu'elle devait garer tout son matériel à la fois), un prestataire indépendant serait en service toute la journée (ce qui signifie qu'une partie de son matériel n'aurait pas besoin d'être garée). En conséquence, les besoins bruts en stationnement de ce prestataire devraient être inférieurs, toutes choses étant égales par ailleurs, à ceux de Delta.

(80) Cette évaluation technique est renforcée par les constatations factuelles ci-après:

— Premièrement, le retrait de Delta du marché des opérations d'auto-assistance libère suffisamment d'espace pour permettre d'agréer au moins un prestataire indépendant.

Delta Airlines a exercé son droit à l'auto-assistance jusqu'à la mi-1997. Le matériel de Delta était suffisant pour assister 13 vols par heure [alors que le matériel de FAG suffit pour assister 75 vols par heure [8]]. Contrairement au matériel de FAG, tout le matériel d'assistance de Delta devait être garé pendant l'après-midi, lorsque Delta n'était pas en service.

Delta a désormais cessé de pratiquer l'auto-assistance. Il en résulte qu'un prestataire indépendant pourrait être agréé en vertu des trois considérations ci-après. Premièrement, l'espace qu'occupait Delta pourrait servir à agréer un prestataire indépendant. Deuxièmement, ce dernier utiliserait l'espace disponible de

[1] Estimation faite par Cranfield, considérants 34 et 35.
[2] Estimation faite par NACO ± correction, considérants 36 à 39.
[3] Estimation faite par Fraunhofer, considérants 32 et 33.
[4] Estimation faite par NACO, considérants 32 et 33.
[5] Estimation faite par Cranfield ± correction, considérants 45 et 43.
[6] NACO, 27 octobre 1995, p. 32-33.
[7] NACO, 14 mai 1997, p. 2.
[8] NACO, 27 octobre 1995, p. 5.

manière plus efficace (puisqu'un prestataire indépendant n'opérerait pas de 8 heures du matin à 2 heures de l'après-midi uniquement, mais tout au long de la journée). Troisièmement, la présence de ce prestataire réduira les opérations d'assistance de FAG, entraînant de ce fait une diminution de l'espace nécessaire à FAG pour garer son propre matériel.

Cette évaluation n'est pas contredite par le fait que le matériel de Delta ne servait que pour certains avions précis et non pour des gros-porteurs comme, par exemple, les B-747.

— Deuxièmement, le facteur de limitation, à l'aéroport de Francfort, est la capacité des pistes et non celle des postes de stationnement (c'est plutôt le nombre de postes de stationnement situés aux portes d'embarquement, par opposition aux postes de stationnement éloignés, qui peut créer un problème) [1]. Cet élément est étayé, entre autres, par le fait que les postes de stationnement éloignés ne sont pas pleinement utilisés pendant la journée, même pendant les heures de pointe (à titre d'exemple, la simulation de plan de vol de Fraunhofer montre que les postes de stationnement V167 à V173 servent moins d'une fois par semaine). Cela signifie que la fermeture d'un certain nombre de postes de stationnement (qui libérerait de l'espace de stationnement) n'entraînerait pas de réduction de la capacité aéroportuaire.

— Troisièmement, il pouvait être aisément remédié au manque de place invoqué par FAG si celle-ci avait tenu compte de l'espace nécessaire pour garer le matériel d'assistance lorsqu'elle a réaménagé l'aéroport et avait attribué une partie de l'espace récemment libéré (zone «Little League», zone de l'USAF, etc.) aux aires de stationnement (voir plus bas).

— Enfin, il convient de relever que lorsque FAG et Delta assuraient toutes deux des services d'assistance en piste, l'aéroport était opérationnel et respectait les normes de qualité élevées qui sont les siennes malgré le fait que le solde entre l'espace disponible et l'espace nécessaire était déficitaire (de [. . .] m^2, comme il ressort du dernier rapport de NACO) [2]. Cela démontre qu'un solde négatif ne signifie pas nécessairement qu'une certaine situation est impossible. En conséquence, l'approche «mathématique» proposée par FAG pour étayer son affirmation selon laquelle les contraintes d'espace justifieraient son monopole n'est pas forcément la plus exacte.

(81) Il apparaît donc que le monopole de FAG sur l'aire de trafic ne saurait se justifier par le manque d'aires de stationnement pour le matériel.

b) Densité du trafic

(82) Dans les études qui ont été présentées, les experts désignés par la Commission ont conclu que:

— l'autorisation de la concurrence sur l'aire de trafic n'entraînerait pas de hausse importante du niveau de trafic,

— la présence d'un second prestataire détenant une faible part de marché au cœur de l'aérogare 1 pourrait entraîner des problèmes d'encombrement,

— le degré de dépendance moindre envers les postes de stationnement éloignés se traduirait par une réduction du trafic.

Il apparaît donc que ni la densité du trafic ni le niveau de sécurité ne seraient sensiblement affectés par l'autorisation de l'auto-assistance ou de la concurrence sur l'aire de trafic dans la plus grande partie de l'aéroport.

(83) La situation est différente en ce qui concerne le cœur de l'aérogare 1, où il semble que la présence de plus d'un prestataire dans chacun des deux culs-de-sac pourrait entraîner des problèmes majeurs. Il ne faut toutefois pas interpréter ce qui précède comme une justification du monopole de FAG sur cette aérogare tout entière, mais seulement comme une justification de son monopole dans la zone comprise entre les postes de stationnement B 42 et C 15.

Deutsche Lufthansa a été quasi exclusivement affectée à la partie ouest de l'aérogare 1 (c'est-à-dire tous les postes de stationnement éloignés de l'aérogare 1, la jetée A et l'extrémité ouest de la jetée B). Selon la simulation de plan de vol présentée par FAG [3], [. . .] % des mouvements dans cette zone sont le fait de Lufthansa et de Condor, les autres compagnies aériennes ne représentant que [. . .] mouvements hebdomadaires (soit en gros un mouvement tous les trois jours sur chaque poste de stationnement de cette aire). À l'inverse, les vols Lufthansa hors de cette aire sont très limités, à l'exception du poste de stationnement B 2 qui est presque totalement affecté à cette compagnie.

[1] *Source*: rapport Cranfield, juin 1997, p. 15.
[2] NACO, 14 mai 1997, p. 2.
[3] Fraunhofer, 27 juin 1997, dernière annexe.

Cela signifie que, pour l'essentiel, seul un prestataire pourrait opérer sur cette aire (que ce soit FAG, un prestataire indépendant ou Lufthansa en qualité de prestataire d'auto-assistance). En conséquence, il n'existe pas d'obstacles techniques à ce que Lufthansa soit assistée par un prestataire différent de celui qui opère dans la partie est de l'aérogare 1.

c) Délai de correspondance minimal

(84) Le délai de correspondance minimal ne sera pas affecté par l'autorisation de la concurrence sur l'aire de trafic.

Premièrement, comme cela a été décrit plus haut, la densité du trafic ne sera pas modifiée par la concurrence (et par conséquent ne modifiera pas le temps de déplacement des passagers et des bagages sur l'aire de chargement).

Deuxièmement, en ce qui concerne les bagages, le système automatique d'acheminement continuera à jouer son rôle essentiel dans le respect du délai de correspondance minimal. Les prestataires indépendants et les prestataires d'auto-assistance devraient avoir accès à cette infrastructure centrale, comme c'est le cas dans plusieurs autres aéroports européens. La présence de la concurrence sur l'aire de trafic n'affectera pas l'efficacité du système d'acheminement, eu égard au fait, en particulier, que le chargement et le déchargement du dispositif resteront aux mains de FAG.

Troisièmement, le délai de correspondance minimal à l'aéroport de Francfort est d'abord déterminé par le temps nécessaire à un passager pour se rendre d'une porte d'embarquement à l'autre. Facile à respecter lorsqu'un passager transite à l'intérieur de la même aérogare, il l'est moins lorsque le passager arrive à un poste de stationnement éloigné et doit changer d'aérogare. Cette considération, à l'évidence, n'a rien à voir avec le nombre de prestataires présents sur l'aire de trafic.

d) Auto-assistance

(85) L'auto-assistance peut avoir un coût en termes d'espace nécessaire. Cela est particulièrement vrai lorsque les vols des compagnies aériennes qui pratiquent l'auto-assistance ne sont pas répartis régulièrement tout au long de la journée. Il est donc concevable que FAG puisse limiter le droit d'exercer l'auto-assistance s'il peut être prouvé qu'un prestataire d'auto-assistance rendrait impossible l'agrément d'un prestataire indépendant de services d'assistance aux tiers. Cela ne veut pas dire que FAG serait fondée à interdire l'auto-assistance de manière extensive, mais que chaque situation devrait être appréciée au cas par cas.

B.2.1.3. Appréciation juridique de l'argument avancé par FAG

(86) Outre qu'il n'est pas fondé dans les faits, l'argument avancé par FAG pour justifier son monopole (à savoir l'impossibilité d'admettre des concurrents sur l'aire de trafic en raison du manque d'espace) n'est pas de nature à constituer une justification objective au sens des arrêts de la Cour de justice, parce qu'il existe des solutions permettant de surmonter un éventuel manque d'espace.

(87) FAG a soutenu que son refus d'autoriser l'auto-assistance et d'admettre des prestataires indépendants sur la piste était justifié par l'exiguïté de l'aéroport. Néanmoins, il convient de constater que, de l'aveu même de FAG, cette contrainte (à supposer qu'elle soit réelle) n'était pas insurmontable. Après la communication des griefs de 1994, FAG, qui avait été informée du fait que son monopole pouvait violer l'article 86 du traité, aurait donc dû prendre les mesures appropriées pour résoudre les problèmes liés à l'exiguïté de l'aéroport, par exemple:

— FAG aurait pu procéder à des réaménagements de l'infrastructure existante. Cette option a été avancée par FAG même dans sa réponse à la communication des griefs [1], mais n'a pas été mise en œuvre par elle, notamment en raison du coût des investissements nécessaires (de 35 à 70 millions de marks allemands), qui seraient répercutés sur les utilisateurs de l'aéroport. Au contraire, FAG a déclaré [2] que l'aéroport avait été conçu et construit dans l'optique de son monopole, et a poursuivi dans cette optique lors des réaménagements successifs.

— FAG aurait pu procéder à la fermeture d'un nombre réduit de postes de stationnement (2, 3 et 4) pour obtenir l'espace nécessaire (voir ci-dessus). Cette option n'a pas été retenue parce que, selon FAG, une telle fermeture aurait conduit à la perte de [. . .] créneaux, au détriment des utilisateurs de l'aéroport.

— Plus récemment, FAG aurait pu éviter de réduire l'espace disponible pour le stationnement de plus de [. . .] m^2 (sur la période 1995-1997) suite aux travaux de réaménagement de l'aéroport, et de plus de [. . .] m^2 pour créer des zones tampon pour le fret, suite au déplacement de ces activités au sud.

[1] Affaire n° IV 34.801, réponse de FAG à la communication des griefs de la Commission, p. 44.
[2] Affaire n° IV 34.801, réponse de FAG à la communication des griefs de la Commission, p. 21.

Ou bien FAG aurait pu consacrer aux opérations d'assistance sur la piste une partie de l'espace réservé à la Little League, récemment libéré, au lieu de le consacrer au service du courrier de l'USAF. Ou encore, FAG aurait pu consacrer à l'assistance une partie de la zone qu'elle occupait dans la zone de fret, au lieu de la céder à Lufthansa (tandis que le reste des activités de traitement du fret s'installait sur les terrains au sud restitués par l'USAF).

(88) Ainsi, la décision de FAG de ne pas autoriser l'auto-assistance et de ne pas admettre de prestataires indépendants ne résulte pas d'une nécessité impérieuse, mais du choix de FAG, qui n'a pas adopté les mesures qui auraient conduit à surmonter les contraintes liées à l'exiguïté de l'aéroport.

B.2.2. *Droit de propriété*

(89) La décision de FAG de ne pas ouvrir le marché de la prestation de services d'assistance en piste n'est pas justifiée par le fait qu'elle est le propriétaire de l'aéroport et habilitée, en tant que tel, à décider à quel usage sa propriété doit servir.

(90) Dans son arrêt du 13 décembre 1979 dans l'affaire 44/79: Mauer/Rheinland-Pfalz ([1]), la Cour de justice a reconnu l'existence d'un droit de propriété fondamental, y compris dans le cadre communautaire. Toutefois, elle a aussi déclaré que ce droit est garanti dans l'ordre juridique communautaire en conformité avec les idées communes aux constitutions des États membres. Dans ce contexte, la Cour a estimé qu'il est reconnu, dans les constitutions de tous les États membres, que l'exercice du droit de propriété peut être limité dans l'intérêt général et dans la mesure nécessaire à cet égard.

Les règles de concurrence du traité peuvent par conséquent être considérées comme des limites au droit de propriété, qui correspondent aux objectifs d'intérêt général poursuivis par la Communauté.

(91) Dans le cas d'espèce, tout opérateur indépendant potentiel se trouve dans la nécessité d'empiéter (contre rémunération) sur le droit de propriété de FAG, en raison de l'absence d'alternatives. En effet, les services d'assistance sur la piste ne peuvent s'effectuer que sur la piste même, étant donné qu'il n'est pas envisageable que les aéronefs quittent le domaine de l'aéroport pour recevoir ces services. Une limitation du droit de propriété de FAG ne serait donc ni disproportionnée ni excessive, mais bien la conséquence de l'absence d'alternatives.

([1]) Recueil 1979, p. 3727, points 17 et suivants des motifs.

(92) L'application de l'article 86 du traité ne constituerait pas une atteinte disproportionnée et intolérable aux droits de FAG en tant que propriétaire de l'aéroport de Francfort, de nature à violer la substance même de son droit de propriété: le fait d'obliger FAG à ouvrir le marché de la prestation de services de piste ne la prive pas de sa propriété en tant que telle, mais limite l'exercice de ces droits à ce qui est compatible avec les règles de concurrence du traité. Il convient notamment d'observer que l'application de l'article 86 n'empêcherait pas FAG de continuer à offrir des services de piste en concurrence avec d'autres prestataires des mêmes services. Elle pourrait aussi demander aux prestataires d'assistance en escale une compensation financière appropriée, sous forme de loyers, pour l'usage des installations qu'elle leur fournit, tant que ces montants restent dans les limites imposées par les règles de concurrence.

B.2.3. *Droit d'organisation*

(93) La décision de FAG de ne pas ouvrir le marché de la prestation de services de piste n'est pas justifiée par le fait qu'elle est l'exploitant de l'aéroport et habilitée, en tant que tel, à décider de l'organisation des activités qui se déroulent dans la zone de l'aéroport. L'aéroport doit exercer ses droits en matière d'organisation en conformité avec les règles de concurrence.

(94) FAG a allégué que sa décision de ne pas ouvrir le marché de la prestation de services de piste est fondée sur les droits en matière d'organisation dont elle jouit en qualité d'entreprise et sur l'obligation qui est la sienne, en vertu de l'article 45 de la LuftVZO, d'exploiter l'aéroport dans les règles et dans le respect de la sécurité (voir considérant 4). Selon FAG, cette obligation renforce ses droits en matière d'organisation en en faisant un devoir d'organiser l'aéroport de manière optimale, ce qui comporte le devoir d'assurer une organisation efficace des services d'assistance en escale.

Dans ce contexte, FAG a avancé l'argument selon lequel les opérations d'assistance en piste se composent de services qui doivent être réglementés, organisés et contrôlés par l'exploitant de l'aéroport. Cela ne signifie pas que les opérations d'assistance en piste doivent être exécutées par l'exploitant de l'aéroport. Il suffit de souligner que l'exploitant de l'aéroport est en mesure de mettre au point et d'imposer les règles auxquelles tout prestataire de services devra se conformer et qu'en tout état de cause, après l'entrée en vigueur de la directive 96/67/CE, ces règles sont fixées par l'État membre compétent.

(95) FAG a également fait valoir que puisque les opérations d'assistance en piste sont une fonction complémentaire de l'atterrissage et du décollage des avions et, partant, influent sur la qualité globale du service fourni par l'aéroport, l'exploitant de l'aéroport a l'obligation de contrôler ces activités. Là encore, cela ne veut pas dire que l'exploitant peut se réserver ces activités, étant donné qu'il a les moyens d'imposer aux concurrents les règles qu'ils seront tenus de suivre.

(96) Enfin, FAG a allégué que le monopole qu'elle détient sur les services d'assistance en piste sert les intérêts des clients de l'aéroport, puisqu'elle fournit ses services selon un principe de non-discrimination. Cet argument n'est pas pertinent, étant donné qu'indépendamment de toute considération relative au parti pris qui serait celui de concurrents potentiels, il est clair que l'ouverture à la concurrence du marché des services de piste n'empêcherait pas FAG de continuer à offrir ses services de manière non discriminatoire.

B.2.4. *Droits historiques*

(97) FAG a également soutenu que son monopole sur le marché de l'assistance sur la piste n'est pas le fruit d'une extension de position dominante, mais d'une évolution historique.

En effet, FAG souligne le fait que sa présence en tant que fournisseur exclusif d'assistance en escale n'est pas le fruit d'une diversification, mais qu'elle fournit ce genre de services depuis l'immédiat après-guerre. À cette époque, l'aéroport de Francfort venait d'être reconstruit et, comme cela était le cas pour tous les aéroports allemands, l'assistance sur la piste n'était fournie que par l'aéroport même, faute d'autres candidats. Selon FAG, la question de l'accès de concurrents potentiels au marché de l'assistance sur la piste ne se serait donc posée que lorsqu'il serait apparu que ce marché présentait des opportunités économiques intéressantes et peu risquées.

(98) Cet argument ne peut en aucun cas justifier la décision de FAG de se réserver le marché de l'assistance sur la piste.

En effet, en l'absence d'autres candidats prestataires, le monopole de FAG sur le marché de l'assistance sur la piste était le fruit des conditions du marché et n'était donc pas illégal. Une infraction à l'article 86 au sens de l'arrêt Télémarketing [1] est néanmoins commise dès lors que le monopole de FAG est maintenu par le refus de celle-ci d'autoriser l'auto-assistance ou l'assistance aux tiers. Dans ce cas, le monopole de FAG n'est plus la conséquence des conditions du marché, mais le fruit de la décision de FAG (opérateur de l'aéroport se trouvant en position dominante sur le marché de la mise à disposition des infrastructures aéroportuaires pour le décollage et l'atterrissage des avions) de se réserver le marché voisin de l'assistance sur la piste.

Le fait que FAG, contrairement à CLT dans l'affaire Télémarketing, occupait une position dominante sur le marché de l'assistance sur la piste avant même de commettre l'infraction ne saurait être invoqué pour nier le caractère abusif de la décision de FAG de se réserver le marché en question en refusant l'accès à la piste de l'aéroport aux concurrents potentiels. L'objectif poursuivi ne serait alors plus l'extension d'une position dominante, mais la protection d'une position dominante par des moyens abusifs.

B.3. **Article 90, paragraphe 2, du traité**

(99) FAG a soutenu, dans sa réponse à la communication des griefs du 10 mai 1994, qu'elle avait été chargée, en sa qualité d'opérateur de l'aéroport de Francfort, de la gestion de services d'intérêt économique général au sens de l'article 90, paragraphe 2, du traité. FAG a ensuite fait valoir que les revenus provenant des activités d'assistance en escale sont nécessaires à l'équilibre financier de l'entreprise et, par là, nécessaires au maintien de la prestation du service d'intérêt économique général. Une telle exception aurait été admise par la Cour de justice dans ses arrêts du 19 mai 1993 d'affaire C-320/91: Corbeau [2], et du 27 avril 1994 dans l'affaire C-393/92: Almelo [3].

(100) Concernant la portée de l'article 90, paragraphe 2, du traité, la Cour de justice a déclaré, dans son arrêt du 21 mars 1974 dans l'affaire 127/73: BRT/SABAM [4], que «s'agissant d'une disposition qui permet, dans certaines circonstances, une dérogation aux règles du traité, la définition des entreprises qui peuvent l'invoquer doit être d'interprétation stricte» et que «si des entreprises privées peuvent relever de cette disposition, elles doivent cependant être chargées de la gestion de services d'intérêt général par un acte de la puissance publique» et «que tel ne peut être le cas d'une entreprise que l'État n'a chargée d'aucune mission et qui gère des intérêts privés».

[1] Recueil 1985, p. 3261.

[2] Recueil 1993, p. I-2533.
[3] Recueil 1994, p. I-1477.
[4] Recueil 1974, p. 313, points 19, 20 et 23 des motifs.

La Cour de justice a également déclaré, dans son arrêt du 20 mars 1985 dans l'affaire 41/83: Italie/Commission ([1]), que «l'application de l'article 90, paragraphe 2, n'est pas laissée à la discrétion de l'État membre qui a chargé une entreprise de la gestion d'un service d'intérêt économique général. L'article 90, paragraphe 3, confie, en effet, à la Commission, sous le contrôle de la Cour, une mission de surveillance en la matière».

À la lumière de ces considérations, les arguments de FAG n'apparaissent pas fondés.

(101) Les autorités allemandes n'ont pas conféré à FAG le monopole des activités d'assistance sur la piste, et ne l'ont pas non plus chargée d'une mission de service d'intérêt général en ce qui concerne la prestation de ces services. Au contraire, le «Flughafenbenutzungsordnung» lui-même prévoit que ces services peuvent être effectués par d'autres entités que l'aéroport.

Quant au marché de la mise à disposition d'infrastructures aéroportuaires permettant le décollage et l'atterrissage d'aéronefs, il ressort du cadre normatif qui règle les activités de l'aéroport de Francfort que les autorités allemandes, qui ont autorisé FAG à construire et à gérer l'aéroport, ne lui ont pas imposé d'obligations de service public qui permettraient d'invoquer les exceptions prévues à l'article 90, paragraphe 2, du traité.

FAG ne peut donc se prévaloir de mesures étatiques pour justifier son monopole, et l'exclusion de toute concurrence sur l'aire de trafic n'est pas le fait de l'État membre, mais bien de la décision autonome de FAG elle-même.

(102) En tout état de cause, la Cour a, dans son arrêt Corbeau ([2]), indiqué que «l'exclusion de la concurrence ne se justifie cependant pas lorsque sont en cause des services spécifiques, dissociables du service d'intérêt général, qui répondent à des besoins particuliers [...] et qui exigent certaines prestations supplémentaires [...], et dans la mesure où ces services, de par leur nature et les conditions dans lesquelles ils sont offerts [...] ne mettent pas en cause l'équilibre économique du service d'intérêt général assumé par le titulaire du droit exclusif».

Dans le cas d'espèce, les services d'assistance sur la piste sont des services spécifiques et clairement dissociables du service de mise à disposition d'infrastructures aéroportuaires pour le décollage et l'atterrissage des aéronefs.

En outre, il n'a pas été démontré que l'ouverture du marché de l'assistance sur la piste mette en cause l'équilibre économique de FAG. Non seulement FAG n'a pas apporté la preuve de l'inéluctabilité des pertes financières qui résulteraient de l'ouverture du marché de l'assistance sur la piste à la concurrence ni de leur lien avec la perte du monopole de la part de FAG, mais, de plus, il apparaît que d'autres aéroports assurent leur équilibre financier en dépit de la présence de la concurrence sur le marché de l'assistance sur la piste.

Dès lors, l'argument de la péréquation, tel qu'avancé par FAG, c'est-à-dire compenser les pertes du secteur des infrastructures d'atterrissage et de décollage par les bénéfices du secteur de l'assistance, n'est pas pertinent dans ce contexte.

B.4. **Conséquences de la directive 96/67/CE**

(103) FAG a soutenu que son refus d'autoriser l'auto-assistance et d'admettre des prestataires indépendants sur la piste serait justifié suite à l'adoption de la directive 96/67/CE et à la décision de l'Allemagne du 29 septembre 1997 de l'exempter des obligations en matière de libéralisation qui découlent de la directive.

Cet argument ne saurait être retenu.

(104) En premier lieu, la décision de l'Allemagne du 29 septembre 1997 ne produira en tout état de cause pas d'effets avant le 20 janvier 1998 (trois mois après la date de réception de la lettre de l'État membre par la Commission). De même, cette décision ne produirait d'effets qu'à condition que la Commission ne s'y oppose pas au titre de l'article 9, paragraphe 5, de la même directive, comme l'a clairement indiqué l'Allemagne dans sa communication à la Commission ([3]).

À ce propos, il est fait référence au fait que la Commission adopte, ce même jour, une décision au titre de l'article 9, paragraphe 5, de la directive 96/67/CE exigeant de l'Allemagne de modifier substantiellement la portée de sa décision accordant une dérogation à FAG. En pratique, la portée de la décision de l'Allemagne du 29 septembre 1997 sera limitée (en ce qui concerne l'analyse au titre de la présente décision) au fait de réserver à FAG, jusqu'au 31 décembre 2000, le marché de l'assistance aux tiers dans le cul-de-sac oriental de l'aérogare 1.

([1]) Recueil 1985, p. 873, point 30 des motifs.
([2]) Recueil 1993, p. I-2533, (point 19 des motifs).

([3]) «Die Freistellungsentscheidung wird gegenüber dem Flughafen Frankfurt wegen der damit verbundenen Rechtsfolgen erst dann wirksam, wenn die Zustimmung der Kommission vorliegt» (vu ses conséquences juridiques, la décision d'exemption ne pourra produire ses effets à l'égard de l'aéroport de Francfort qu'avec l'accord de la Commission), communication de l'Allemagne à la Commission du 29 septembre 1997.

(105) En deuxième lieu, la directive 96/67/CE ne préjuge pas de l'application des règles du traité, comme cela est rappelé au vingt-huitième considérant de la directive elle-même, qui indique que celle-ci «ne saurait porter atteinte à l'application des dispositions du traité, et notamment que la Commission continuera à veiller au respect de ces règles en exerçant, en cas de nécessité, toutes les facultés que l'article 90 du traité lui reconnaît».

C. EFFET SUR LES ÉCHANGES ENTRE LES ÉTATS MEMBRES

(106) Les services d'assistance en piste sont offerts aux compagnies aériennes qui mettent en œuvre des services de transport aérien intracommunautaires. Le coût des services de piste est de nature à affecter le coût des services de transport des passagers et des marchandises et à entraîner des modifications dans les niveaux et la direction des flux de transport dans la Communauté.

Par conséquent, l'abus que fait FAG de sa position dominante est de nature à affecter les échanges entre les États membres.

(107) Selon FAG, le fait qu'elle se réserve les opérations d'assistance en piste n'affecterait les échanges entre les États membres que dans la mesure où les prix qu'elle demande en échange de ces services seraient trop élevés. Cet argument n'est pas recevable, puisque l'existence d'un effet sur les échanges entre États ne dépend pas de la question de savoir si les prix des services en question sont trop élevés ou non,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Flughafen Frankfurt/Main AG (FAG) a abusé de sa position dominante, en violation de l'article 86 du traité CE, en refusant, sans justification objective, l'accès à la piste à des prestataires potentiels de services d'assistance aux tiers et le droit d'exercer l'auto-assistance aux usagers de l'aéroport, se réservant ainsi le marché de la prestation de services d'assistance en piste à l'aéroport de Francfort. Cette constatation ne s'applique pas à la partie orientale de la jetée B, postes de stationnement B2 à B42, ni à la jetée C jusqu'au poste de stationnement C15, où le monopole de FAG a une justification objective.

Article 2

FAG est tenue de mettre fin à l'infraction visée à l'article 1er.

À cette fin, FAG présente à la Commission, dans un délai de trois mois à compter de la notification de la présente décision, un plan précis de réorganisation du marché de la prestation de services d'assistance en piste à l'aéroport de Francfort, permettant d'ouvrir l'accès au marché aux transporteurs aériens et aux prestataires indépendants de services d'assistance en piste.

Article 3

Flughafen Frankfurt/Main AG
Flughafen Frankfurt/Main
D-60547 Frankfurt am Main

est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 14 janvier 1998.

Par la Commission
Karel VAN MIERT
Membre de la Commission