DÉCISION DE LA COMMISSION

du 30 octobre 1998

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

[notifiée sous le numéro C(1998) 3338]

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

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

(98/632/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté européenne,

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

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

après consultation du comité consultatif,

considérant ce qui suit:

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

1. La notification présentée par les autorités allemandes

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

— limiter l'exercice de l'auto-assitance à un seul usager et

— réserver la prestation de services aux tiers à l'aéroport de Hambourg (Flughafen Hamburg GmbH)

pour les catégories de services référencées à l'annexe de la directive au point 5.4. Cette dérogation est, sur la base de l'article 9, paragraphe 1, points d) et b), de la directive, accordée jusqu'au 31 décembre 2000.

La notification précise que dans le cas où aucun usager ne demanderait à faire son auto-assistance, un prestataire serait admis mais uniquement pour un nombre limité d'opérations.

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

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

Base de la dérogation

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

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

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

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

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

2. **La situation de l'assistance sur l'aéroport de Hambourg**

2.1. *Présentation de l'aéroport*

L'aéroport de Hambourg est détenu à hauteur de 64 % par le *Land* de Hambourg, de 26 % par l'État fédéral et de 10 % par le *Land* de Schleswig-Holstein. Sa situation très proche de la ville pose de nombreux problèmes en matière d'environnement et la proximité immédiate des habitations et des infrastructures autoroutières empêche toute extension hors des limites actuelles. Le nombre de mouvements a augmenté de 12,5 % entre 1990 et 1997 alors que le nombre de passagers augmentait de 27,7 % dans la même période. Avec un trafic de 9 millions de passagers en 1997, résultat d'une croissance de 5 % par rapport à l'année précédente, l'aéroport doit faire face à ses difficultés d'accroissement. Il dispose actuellement de 42 positions de parking dont 11 au contact. Ces positions sont dans leur quasi-totalité occupées pendant la nuit. Les modifications que l'aéroport se propose d'apporter pour faire face à la croissance de son trafic à l'intérieur de ses propres limites (construction d'un nouveau terminal 2, extension d'une aire pour l'assistance) ont fait l'objet d'un plan qui a été arrêté le 26 mai 1998 et qui peut dès lors s'appliquer de plein droit. Cependant, tout comme celles apportées durant les années antérieures, ces mesures font l'objet de contestations des riverains et les travaux concernant le nouveau terminal n'ont à ce jour pas fait l'objet d'un calendrier définitivement arrêté. Seul le chantier du futur tarmac (Vorfeld 2) a effectivement commencé.

2.2. *L'assistance sur l'aéroport*

Le jour de la décision des autorités allemandes, la plupart des services d'assistance étaient ouverts à la concurrence, l'assistance étant opérée soit par des prestataires indépendants soit par des transporteurs agissant aussi bien pour leur propre compte que pour celui de tiers.

La notification concerne le point 5.4, c'est-à-dire le chargement et le déchargement de l'avion, le transport de l'équipage, des passagers et des bagages entre l'avion et l'aérogare. Elle vise, pour ces opérations, à interdire l'auto-assistance et à réserver à l'aéroport seul la prestation aux tiers.

Les autres services, concernant les bagages, le fret et la poste (points 3 et 4 de l'annexe de la directive) ainsi que certaines opérations en piste (points 5.1 et 5.2) devraient être ouverts conformément aux dispositions de la directive à compter du 1er janvier 1999. L'exercice de l'auto-assistance, reconnu par la directive dès le 1er janvier 1998, n'a été revendiqué par aucun transporteur depuis cette date.

Les prestations d'assistance occupent environ 700 personnes sur l'aéroport, dont près de 200 travaillent pour le compte de sous-traitants. Une partie des opérations visées par la notification telles celles de repoussage ou de transport des passagers est effectuée par des filiales de l'aéroport.

II. LES CONTRAINTES INVOQUÉES PAR LES AUTORITÉS ALLEMANDES

Dans le dossier présenté à l'appui de la notification des autorités allemandes, il est rappelé que l'aéroport a déjà pris des mesures pour faire face à l'encombrement créé par l'augmentation du trafic avec une optimisation de l'espace de rangement du matériel et la création de près de 1 500 mètres carrés. De même, un gain de 2 750 mètres carrés a pu être effectué au niveau des bâtiments. Par ailleurs, l'utilisation de navettes de plus grande capacité a permis d'en diminuer le nombre de 20 à 14 et le nombre de chariots à bagages a été réduit de 100 pièces.

Les espaces fonctionnels servent à entreposer des conteneurs et des palettes dont le nombre a sensiblement augmenté depuis 1995 en parallèle avec l'accroissement du nombre d'avions dont le chargement est conteneurisé.

Ces mesures ont permis de faire momentanément face aux problèmes d'espace. Cependant, le dossier rappelle que, dans le même temps, le nombre de mouvements par semaine est passé de 2 500 à 2 750, entraînant une augmentation de la quantité de matériels d'assistance.

S'appuyant notamment sur l'étude menée en 1996 à la demande de l'aéroport par le Fraunhofer Institut für Materialfluss und Logistik: *«Kapazitive und räumliche Situation auf dem Flughafen Hamburg bezüglich der vorfeldseitigen Abfertigung»,* les autorités allemandes estiment que l'espace disponible assurera la venue d'un usager faisant son auto-assistance mais ne devrait pas permettre d'ouvrir le marché de manière plus importante, notamment avec la venue d'un prestataire aux tiers. Elles précisent en effet que dans le cas où aucun usager ne serait intéressé par de l'auto-assistance à Hambourg, la place disponible pourrait alors être attribuée à un opérateur assurant de la prestation aux tiers mais uniquement dans le cadre d'activités restreintes, cette place n'étant pas suffisamment étendue pour permettre l'exerice de l'ensemble des opérations visées par la notification.

Selon les autorités allemandes, la contrainte majeure concerne le manque d'espace pour parquer le matériel d'assistance; les locaux nécessaires aux personnels de nouveaux opérateurs ne posant, par contre, pas de problème particulier.

L'étude Fraunhofer se base sur un espace disponible pour les opérations d'assistance de 19 869 mètres carrés, cette surface devant légèrement baisser pendant les années à venir du fait de la fermeture de trois positions avions pendant les travaux de construction du nouveau terminal (19 056 mètres carrés). Par ailleurs, dans la situation

actuelle où l'aéroport est le seul prestataire et sur la base de 2 750 mouvements par semaine, le besoin en espace serait de 19 799 mètres carrés. De ce fait, dans la situation existante, presque tout l'espace disponible serait déjà occupé et un déficit en espace devrait même apparaître durant les travaux.

La venue d'opérateurs supplémentaires exigerait un besoin évalué à 2 230 mètres carrés par opérateur, surface à laquelle doivent être ajoutées 600 mètres carrés d'aires servant au transfert des bagages sur les chariots des nouveaux entrants.

Les autorités allemandes estiment toutefois qu'il est possible de faire face à une partie des nouveaux besoins de plusieurs manières. Tout d'abord, en libérant quelque 400 mètres carrés qui servent actuellement au stockage de vieux matériel d'assistance hors d'usage. Cette surface pourrait être disponible à très court terme. D'autre part, en créant des possibilités de stationnement de matériel autour des nez des avions pour les positions 21 à 23 qui sont utilisées en «nose in», comme cela se fait déjà pour les positions au contact 10 à 20, et ce même si les chargements frontaux de certains avions pourraient parfois poser problème. La même utilisation des surfaces autour des appareils pourrait être faite pour les positions 31 à 42 qui devraient être très bientôt utilisées en contact. Enfin, l'aéroport doit prendre en considération la perte d'une partie de ses propres parts de marché comme conséquence de l'ouverture à la concurrence. Selon les autorités allemandes, l'aéroport devrait être en mesure d'accepter un usager faisant son auto-assistance. Toutefois, elles estiment, dans leur décision du 23 juillet 1998, que l'espace dégagé ne serait pas suffisant pour permettre des opérations aux tiers pour tous les services mentionnés au point 5.4 de l'annexe de la directive et que la prestation aux tiers doit en conséquence être réservée à l'aéroport.

III. POSITIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES

Les différentes parties intéressées ont été appelées à réagir à la publication de la notification des autorités allemandes conformément aux dispositions de l'article 9, paragraphe 3, de la directive.

Après avoir rappelé que l'exercice de l'auto-assistance n'entraînait pas nécessairement un besoin supplémentaire en espace pour le matériel ou en locaux pour le personnel — car ce besoin était basé sur le trafic et non sur le nombre d'opérateurs — les compagnies aériennes et associations de compagnies qui ont fait connaître leur opinion estiment qu'une utilisation plus rationnelle de l'espace affecté à l'assistance en escale ainsi qu'une diminution du matériel aujourd'hui utilisé par le monopoliste devraient permettre de trouver de la place pour le matériel de nouveaux opérateurs. La prise en compte de ces mesures jointe au déplacement de vieux matériels d'équipement, notamment des conteneurs qui ne sont plus utilisés, devraient permettre de combler une grande partie du déficit en surfaces. En ce qui concerne le transport des bagages, certaines compagnies estiment que le besoin dépend du trafic et non du nombre d'opérateurs et que la courte distance entre les appareils et le terminal ne rend pas nécessaire le besoin en matériel supplémentaire. Ces compagnies rappellent également l'importance d'une réelle ouverture du marché et la nécessité, en cas de problème d'espace, de privilégier la venue d'un prestataire qui pourra assurer les services aux tiers et non limités à une seule compagnie aérienne.

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

1. Les règles en vigueur en matière d'assistance

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

La directive 97/67/CE prévoit une ouverture différenciée du marché en fonction à la fois de la manière dont l'opération d'assistance est assurée (auto-assistance ou prestation aux tiers) et de l'importance du trafic sur l'aéroport. Avec un trafic annuel de près de 9 millions de passagers en 1997, l'aéroport de Hambourg doit, en application de l'annexe 5 de la «Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen und zur Änderung weiterer luftrechtlicher Vorschriften» ([3]) du 10 décembre 1997 transposant la directive en droit allemand, ouvrir le marché de l'assistance aux tiers à un second prestataire dès le 1er janvier 1999 et permettre l'exercice de l'auto-assistance à deux usagers depuis le 1er janvier 1998.

Les règles générales d'exercice de l'auto-assistance et de prestation aux tiers des services désignés dans la notification des autorités allemandes sont établies par les articles 6, paragraphe 2, et 7, paragraphe 2, de la directive. Ces règles ont été reprises dans les dispositions du paragraphe 3, point 2, de la réglementation allemande transposant la directive. Aux termes de ces différents articles, l'État membre peut limiter jusqu'à un minimum de deux le nombre de prestataires ou d'usagers faisant de l'auto-assistance.

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

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

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

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

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

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

— porter indûment préjudice aux objectifs de la directive,

— donner lieu à des distorsions de concurrence,

— être plus étendue que nécessaire.

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

1.2. *La procédure*

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

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

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

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

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

L'octroi d'une dérogation n'a pas pour objectif de laisser d'une manière générale à l'aéroport un temps d'adaptation supplémentaire à celui déjà accordé par l'article 1er de la directive. Il doit permettre à l'aéroport de surmonter les contraintes particulières qu'il peut rencontrer lors de l'ouverture du marché. Toute dérogation doit donc être examinée en fonction des contraintes particulières alléguées pour justifier l'impossibilité d'ouverture dans les délais impartis. De plus, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés, toute exception est d'interprétation stricte et la portée d'une dérogation doit être déterminée en tenant compte des finalités de la mesure en question ([7]).

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

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

2. **Les contraintes d'espace présentées par les autorités allemandes**

Avec près de 9 millions de passagers en 1997, l'aéroport d'Hambourg est un hub régional important qui accueille 85 compagnies desservant 124 destinations. Situé très près de la ville de Hambourg et entouré d'habitations, l'aéroport ne peut facilement se développer en dehors de son emprise. Pour faire face à l'augmentation de trafic, il doit donc chercher un développement interne et une optimisation des surfaces utilisées. Pour cela, l'aéroport envisage de développer sa capacité par la reconstruction du terminal 2 et la création de 11 positions supplémentaires, ce nombre devant être porté à 14 dans une deuxième phase de travaux. Toutefois, malgré l'avancée actuelle des travaux, l'attribution de ces espaces comme positions avions n'a pas été officiellement confirmée.

À l'heure actuelle, le tarmac comporte 42 positions de parking avions dont 32 pour des avions de catégorie C. La plupart de ces positions sont occupées pendant la nuit et le dossier présenté par les autorités allemandes rappelle que les problèmes d'espace pour parquer les équipements d'assistance proviennent notamment de la concentration des stationnements d'avions pour la nuit.

2.1. *L'espace disponible*

Lors de leur visite effectuée suite à la notification des autorités allemandes, les experts désignés par la Commission ont pu noter que l'espace en tête des avions stationnés en position «nose-in» n'était pas pleinement utilisé. Les autorités aéroportuaires ont expliqué que la proximité de la bande de circulation empêchait, pour des raisons de sécurité, un stationnement de matériel à cet endroit. L'argument ne peut être retenu car un tel stationnement est courant dans de nombreux aéroports

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

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

([6]) Voir note 4 de bas de page *supra*.

([7]) Voir notamment arrêt du 25 juin 1992, British Gas, C-116/91, Recueil 1992, p. I-4071, point 12.

internationaux dans la même situation, et se pratique d'ailleurs pour certaines positions à Hambourg même. Une démarcation claire au sol des espaces pour le stationnement du matériel ainsi qu'une inspection du superviseur, comme il est fait dans d'autres aéroports, permettent de faire face aux éventuels problèmes. Au besoin, certains aéroports emploient des blocs de béton ou de plastique pour protéger la bande de circulation. Les normes et pratiques recommandées de l'Organisation internationale de l'aviation civile (OACI) — et notamment l'annexe 14 de la convention relative à l'aviation civile internationale — sur lesquelles sont basées les recommandations des autorités nationales en matière de positions avions, prévoient, pour les différents types d'aéronefs, les espaces à délimiter en ce qui concerne les espaces de sécurité mais aussi de stationnement d'équipements. L'utilisation de cet espace n'apparaît donc pas impossible. L'expertise de la Commission prévoit qu'en raison du type d'avion qui peut être accueilli, un espace de 20 mètres sur 6 peut être dégagé de chaque côté de la tête de l'aéronef. À raison de deux fois 120 mètres carrés par position, une surface de plus de 2 100 mètres carrés peut donc servir aux équipements rien que sur les 9 positions le long de la voie de service devant la partie fret.

L'occupation de nombreuses positions pour la nuit contribue, il est vrai, à une utilisation intensive du tarmac ainsi qu'à une ceraine congestion en début de matinée. Cependant, comme il a été confirmé par les autorités allemandes, cette période de congestion qui correspond à la période de départ des avions en stationnement de nuit est relativement courte car la plupart des avions partent dès le début de la matinée (ce qui contribue d'ailleurs à cet encombrement). À ce moment-là, les appareils d'assistance au départ des avions sont également en pleine utilisation à cet endroit. De ce fait, le stationnement d'équipements, dont une partie a par ailleurs servi la veille au soir à l'arrivée de l'avion, ne pose pas de problème pendant la nuit aux alentours de ces positions.

Par ailleurs, le dossier joint à la décision des autorités allemandes fait ressortir un besoin en espace pour le stationnement de matériels de 20 000 mètres carrés environ pour près de 230 vols par jour. Par comparaison avec d'autres aéroports comme Stuttgart, le nombre de vols traités est supérieur de 29 % avec près de 180 vols par jour à Stuttgart. Le besoin estimé en espace est quant à lui de 60 % supérieur. Même en tenant compte du fait que des avions plus gros nécessitent un matériel plus important demandant donc plus de place, et que le type de matériel puisse différer sur certains points, la différence apparaît toutefois trop grande. Elle est expliquée dans les chiffres par l'attribution d'un coefficient de 50 % entre la surface statique des équipements (surface occupée au sol par l'appareil) et sa surface dynamique (statique + surface nécessaire au mouvement de l'appareil), alors que ce coefficient n'est que de 37 % dans le cas de l'étude menée par le même institut Fraunhofer dans le cadre de la dérogation accordée à l'aéroport de Cologne/Bonn. Là encore, même si une différence peut être expliquée selon que le matériel est stationné en ligne ou regroupé sur des espaces carrés qui nécessitent plus de place pour le mouvement des équipements, cette différence apparaît cependant trop importante.

Le dossier joint à la décision fait également référence à une légère diminution de l'espace disponible (environ 800 mètres carrés) pendant les travaux du terminal 2 avec la fermeture de trois positions. Cependant, l'étude des plans de travaux ([8]) montre une fermeture des positions avions avec déviation de la voie de circulation autour de ces positions mais ne concerne pas les espaces pour le stationnement de matériel en tête des positions avions. Cette perte d'espace n'est donc pas justifiée.

La dérogation porte sur la réservation au seul aéroport de Hambourg de l'exercice de toute forme d'assistance pour les activités référencées au point 5.4 de l'annexe de la directive c'est-à-dire pour les opérations de chargement et de déchargement de l'avion ainsi que le transport des passagers, de l'équipage et des bagages entre l'avion et l'aérogare. Un des arguments servant de base à la dérogation concerne les problèmes rencontrés dans le transport des bagages et leur chargement en salle de distribution.

La salle de distribution des bagages s'avère petite et très encombrée à certaines périodes de pointe.

Le système de distribution consiste en un tri avec chutes automatiques au pied desquelles attendent les chariots de transport en fonction des différentes destinations. À l'intérieur du bâtiment de distribution des bagages, le nombre de chariots requis est fonction du nombre de vols à traiter à un moment donné et non du nombre d'opérateurs. Une gestion rigoureuse des flux de chariots et du nombre de chariots admis dans l'enceinte permettrait d'éviter un engorgement au niveau de la salle de distribution en acceptant que le nombre de chariots requis. Une telle gestion est pratiquée dans les aéroports déjà ouverts à la concurrence et résulte du droit normal d'administration et de supervision de l'aéroport qui peut imposer à tous les opérateurs le respect de certaines règles afin d'assurer un bon fonctionnement du système. Il n'a donc pas été démontré qu'il était impossible d'admettre d'autres opérateurs dans le bâtiment de tri-bagages. Il faut cependant reconnaître qu'une multiplication du nombre d'opérateurs peut rendre plus difficile la gestion des mouvements de chariots dans la mesure où l'espace d'attente serait trop resserré.

Le problème posé rejoint alors le problème plus général du manque d'espace sur l'aéroport.

([8]) Annexe 5.1 du dossier transmis par les autorités allemandes.

La décision des autorités allemandes fait ressortir la possibilité de dégager les espaces suffisants à la venue d'un autre opérateur. Une meilleure utilisation des espaces existants et la libération d'espaces alloués à de vieux équipements devrait permettre de dégager une surface supplémentaire dans la partie sud de l'aéroport. Toutefois, cet espace ne serait pas suffisant pour permettre la venue d'un troisième opérateur, qu'il soit prestataire ou usager faisant son auto-assistance.

2.2. *Le choix des autorités allemandes*

Dans leur décision du 23 juillet 1998, les autorités allemandes ont donné la préférence à la venue d'un usager faisant son auto-assistance plutôt qu'à un prestataire de services d'assistance aux tiers. Elles se fondent en cela sur le moindre besoin en espace d'un usager et précisent d'ailleurs que dans le cas où aucun usager ne demanderait à pratiquer l'auto-assistance, un prestataire serait alors admis mais dans le cadre d'opérations restreintes en raison du manque de place.

Au vu de ces éléments et compte tenu du fait que depuis la reconnaissance par la directive du droit des usagers de faire leur auto-assistance à compter du 1er janvier 1998 aucun usager n'a demandé à bénéficier d'un tel droit et que l'ouverture du marché à un prestataire offrira à ce dernier la possibilité de fournir des services à tous les usagers sur l'aéroport, il convient d'examiner si l'ouverture à un prestataire est comme l'allèguent les autorités allemandes, impossible.

L'importance en ordre décroissant du volume de trafic (passagers ou fret) de l'usager sur l'aéroport est un des critères objectifs de sélection des usagers qui peuvent être autorisés à faire leur auto-assistance lorsque leur nombre est limité.

Dans le cas où la compagnie Lufthansa, compagnie principale sur l'aéroport, demanderait à bénéficier de ce droit à l'auto-assistance pour sa propre flotte et celle des transporteurs de son groupe en accord avec les dispositions de la directive, l'impact serait majeur sur les besoins en espace en raison du nombre de vols concernés. L'analyse des calendriers de vols permet d'estimer l'espace nécessaire additionnel dans un tel cas.

D'une manière générale, la multiplication du nombre d'opérateurs entraîne une augmentation du besoin total en équipement car ce besoin dépend alors des pointes de chaque opérateur en fonction de ses clients et non plus des pointes de l'aéroport dans le cas d'une prestation en situation de monopole. Il faut cependant tenir compte de la diminution des besoins en équipement, et donc en espace, du monopoliste en raison de la perte de clientèle qu'il subit.

En se basant sur l'estimation faite par les autorités allemandes d'un besoin additionnel de 2 300 mètres carrés par opérateur supplémentaire et sur l'exercice de l'auto-assistance par le principal usager Lufthansa, on peut estimer en fonction du nombre de vols sur l'aéroport et du calendrier de ces vols que les besoins de ce dernier correspondent à près de 45 % du matériel actuellement utilisé par le monopoliste. L'aéroport utilise en sa qualité d'unique prestataire une surface de près de 20 000 mètres carrés. Le besoin de Lufthansa correspondrait donc à près de 9 000 mètres carrés. L'effet sur le besoin du monopoliste, en raison du calendrier des vols, peut être estimé à une réduction en besoin de près de 24 % soit 4 800 mètres carrés. Le besoin additionnel en espace dû à la venue de Lufthansa serait donc de près de 4 200 mètres carrés soit 21 %.

Dans le cas de la venue d'un prestataire de services aux tiers, l'analyse des données fait ressortir que le plus grand nombre d'avions qui peut être presté sans impact sur les pointes de l'aéroport en tant que prestataire d'assistance est évalué à 10 % du trafic. Le traitement de vols supplémentaires entraînerait une baisse des besoins en équipements — et donc en surface — du monopoliste.

Le besoin en espace total serait donc de l'ordre de 10 %. Même en se basant sur un besoin supplémentaire de 15 %, l'accroissement du besoin en espace est moindre que dans le cas d'un usager faisant son auto-assistance. Dans l'hypothèse où ce prestataire recevrait, en plus, la clientèle de la compagnie Lufthansa, le besoin serait réduit en raison de l'impact sur les besoins de l'actuel monopoliste.

Les autorités allemandes n'ont donc pas démontré l'impossibilité de la venue du prestataire.

3. **Le plan de mesures**

Conformément aux dispositions de l'article 9, paragraphe 2, de la directive, les autorités allemandes ont présenté un plan de mesures appropriées visant à surmonter les contraintes invoquées.

Le plan d'expansion de l'aéroport prévoit la destruction en 1998 et la reconstruction du terminal 2 qui devait être ouvert pour le début de l'année 2001. Ces travaux s'accompagnent de l'aménagement d'un nouveau tarmac (Vorfeld 2) ([9]) qui devrait permettre la création de 11 positions avions dans une première phase en 2001 et de 14 par la suite. Ce tarmac sera relié à la zone des terminaux par une nouvelle route.

Ces travaux devraient permettre de dégager une surface totale de 46 000 mètres carrés dont 13 000 mètres carrés seraient alloués à l'assistance en escale.

Toutefois ces différents projets rencontrent des difficultés au niveau juridique et administratifs pour leur mise en œuvre et l'incertitude demeure quant aux dates de début et d'achèvement des travaux du terminal 2 ainsi qu'en ce qui concerne la qualification en positions avions du tarmac «Vorfeld 2».

([9]) Ausbaustufe Vorfeld 2 Plan 16/12/96 Anlage 7.

Or, en exigeant la production d'un plan de mesures visant à surmonter les contraintes avérées, les dispositions de l'article 9 de la directive requièrent que de telles mesures constituent un engagement crédible et irrévocable. L'incertitude concernant les projets présentés empêchent donc la Commission de considérer ces projets comme un plan tel que défini à l'article 9 de la directive.

Cependant, le dossier présenté fait ressortir qu'en toute hypothèse, l'aéroport s'engage à libérer l'espace nécessaire à l'ouverture du marché au degré prévu par la directive et la réglementation allemande la transposant à la fin de la période mentionnée dans la dérogation en aménagement notamment les espaces nécessaires au stationnement du matériel d'assistance sur le «Vorfeld 2», que celui-ci ait ou non reçu les certifications nécessaires pour être utilisées en positions avions. La Commission considère donc que ces engagements constituent un plan de mesures surmontant les contraintes invoquées et avérées au sens des dispositions de l'article 9, paragraphe 2, de la directive.

4. **Le respect des critères définis à l'article 9, paragraphe 2, de la directive**

En application du paragraphe 2 de l'article 9, la dérogation ne doit pas:

«i) porter indûment préjudice aux objectifs de la présente directive;

ii) donner lieu à des distorsions de concurrence entre prestataires de services et/ou usagers pratiquant l'auto-assistance;

iii) être plus étendue que nécessaire».

En ce qui concerne les objectifs de la directive tels que mentionnés au point i), le titre même de la directive explique que l'objectif est l'accès au marché. L'effet utile de la directive implique cependant que cet accès soit réel. Le cinquième considérant précise que «l'ouverture de l'accès au marché de l'assistance en escale est une mesure devant contribuer à réduire les coûts d'exploitation des compagnies aériennes et à améliorer la qualité offerte aux passagers». Une ouverture en droit non suivie dans les faits, comme cela s'est avéré être le cas pour l'auto-assistance depuis le 1er janvier dernier, portera donc en fait préjudice aux objectifs de la directive. En revanche, une ouverture qui contribuera également à améliorer les services offerts et les prix payés par de nombreux usagers tel qu'indiqué dans le cinquième considérant facilitera l'achèvement des objectifs de la directive en introduisant une concurrence entre les prestataires.

Le point iii) précise qu'une dérogation ne doit pas être plus étendue que nécessaire: la dérogation accordée par les autorités allemandes exclut tout prestataire assurant des services aux tiers jusqu'au 31 décembre 2000, bien que les autorités allemandes aient elles-mêmes indiqué qu'un prestataire sera admis dans le cas où aucun usager ne demandera à pratiquer son auto-assistance. La dérogation prévoyant l'admission d'un prestataire qu'en cas d'absence de postulant à l'auto-assistance, l'attente pourrait donc durer jusqu'à la fin de la période prévue par la dérogation. Le texte même de la dérogation indique donc que celle-ci apparaît plus étendue que nécessaire.

En ce qui concerne la durée de la restriction à un second opérateur, en plus de l'aéroport, que cet opérateur soit prestataire ou usager faisant son auto-assistance, la dérogation couvre la période des travaux sur l'aéroport et concerne le chargement, le déchargement ainsi que le transport des passagers, de l'équipage et des bagages. Les problèmes actuels d'espace sur l'aéroport qui entraînent des difficultés pour le stationnement du matériel d'assistance jusqu'à la fin des travaux d'aménagement permettent de justifier la proportionnalité de la mesure en ce qui concerne sa durée et son champ d'application.

La Commission constate qu'une dérogation qui, en l'absence de tout exercice effectif de l'auto-assistance, exclut la venue de tout nouveau prestataire de services d'assistance après le 1er janvier 1999, date d'ouverture de ce marché telle que prévue par la directive, ne remplit pas les conditions du paragraphe 2 de l'article 9.

V. **CONCLUSION**

La limitation de l'espace disponible sur l'aéroport de Hambourg ne permet d'admettre qu'un seul nouvel opérateur pour les opérations visées au point 5.4 de l'annexe de la directive.

Dans la mesure où:

— les autorités allemandes n'ont pas démontré l'impossibilité d'admettre la venue d'un prestataire au lieu d'un usager

et où

— aucun usager ne s'est présenté pour faire son auto-assistance sur l'aéroport de Hambourg depuis qu'une telle possibilité est offerte,

et afin de:

— ne pas porter indûment préjudice aux objectifs de la directive

et

— s'assurer que la dérogation n'est pas étendue plus que nécessaire,

les autorités allemandes doivent, dans la mesure où aucun usager ne débute des opérations dans le cadre de l'auto-assistance, sur tous les espaces disponibles à Hambourg, avant le 31 décembre 1998, permettre la venue d'un prestataire de services aux tiers à compter du 1er janvier 1999 et, en conséquence, interdire l'exercice de l'auto-assistance à partir de cette date et pour une période prenant fin le 31 décembre 2000,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La décision de dérogation accordée à l'aéroport de Hambourg et telle que notifiée à la Commission le 3 août 1998 est approuvée par la Commission dans la mesure où la République fédérale d'Allemagne introduit les modifications suivantes.

Pour les activités référencées au point 5.4 de l'annexe de la directive:

— limiter l'exercice de l'auto-assistance à un seul usager et réserver la prestation de services aux tiers à l'aéroport de Hambourg à condition qu'un usager commence des opérations d'auto-assistance utilisant tous les espaces disponibles, avant le 31 décembre 1998 et que les autorités allemandes l'aient préalablement notifié à la Commission,

— interdire l'exercice de l'auto-assistance à partir du 1er janvier 1999 si les autorités allemandes n'ont pas notifié avant cette date à la Commission qu'un usager a commencé ses opérations d'auto-assistance sur tous les espaces disponibles, avant le 31 décembre 1998.

La dérogation est accordée jusqu'au 31 décembre 2000.

Article 2

La République fédérale d'Allemagne notifiera à la Commission, avant son entrée en vigueur, la décision de dérogation modifiée conformément à l'article 1er.

Article 3

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

Fait à Bruxelles, le 30 octobre 1998.

Par la Commission

Neil KINNOCK

Membre de la Commission