DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 30 de octubre de 1998

relativa a la aplicación del artículo 9 de la Directiva 96/67/CE del Consejo al aeropuerto de Hamburgo (Flughafen Hamburg GmbH)

[notificada con el número C(1998) 3338]

(El texto en lengua alemana es el único auténtico)

(Texto pertinente a los fines del EEE)

(98/632/CE)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea,

Vista la Directiva 96/67/CE del Consejo, de 15 de octubre de 1996, relativa al acceso al mercado de asistencia en tierra en los aeropuertos de la Comunidad [1], y, en particular, el apartado 5 de su artículo 9,

Vista la solicitud de aprobación de la decisión de las autoridades alemanas de 3 de julio de 1998 y tras consulta con dichas autoridades,

Previa consulta al Comité consultivo,

Considerando lo que sigue:

I. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA EXCEPCIÓN POR EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

1. Notificación presentada por las autoridades alemanas

Por carta de 30 de julio de 1998, registrada por la Comisión el 3 de agosto, las autoridades alemanas presentaron una solicitud de aprobación de la decisión del Gobierno de la República Federal de Alemania, de 23 de julio de 1998, por la que se concede al aeropuerto de Hamburgo (Flughafen Hambourg GmbH) una excepción en los siguientes términos:

— se limita el ejercicio de la autoasistencia a un único usuario, y

— se reserva el ejercicio de la asistencia a terceros al aeropuerto de Hamburgo (Flughafen Hamburg GmbH)

para las categorías de servicios de asistencia mencionados en el punto 5.4 del anexo de la Directiva. Esta excepción se concede, con arreglo a las letras d) y b) del apartado 1 del artículo 9 de la Directiva, hasta el 31 de diciembre de 2000.

La notificación precisa que en caso de que ningún usuario solicite ejercer la autoasistencia, se autorizará un agente, aunque únicamente para una serie limitada de operaciones.

La Comisión, en aplicación del apartado 3 del artículo 9 de la Directiva, publicó un extracto de esta notificación en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* [2] e invitó a las partes interesadas a comunicarle sus observaciones.

De acuerdo con las disposiciones del apartado 5 del artículo 9 de la Directiva, el 24 de septiembre de 1998, la Comisión consultó con el Gobierno alemán su proyecto de evaluación. Las autoridades alemanas respondieron a esta consulta mediante observaciones por escrito de 1 de octubre de 1998.

Fundamento de la excepción

Las normas generales de acceso al mercado de asistencia en tierra, definidas en los artículos 6 y 7 de la Directiva, sientan claramente el principio de apertura lo más amplia posible para la mayoría de las categorías de servicios de asistencia. En el caso de un aeropuerto con un volumen de tráfico como el de Hamburgo, la Directiva prevé el reconocimiento del derecho a la autoasistencia desde el 1 de enero de 1998 y la apertura del mercado de la asistencia a terceros a partir del 1 de enero de 1999. Sin embargo, debido a la situación y a la función particulares de un aeropuerto, y, en particular, a los problemas de seguridad, espacio y capacidad que pueden plantearse en algunas zonas de la mayoría de los aeropuertos, la Directiva no impone una apertura total del mercado, sino que requiere un mínimo de apertura tanto en materia de autoasistencia como de asistencia a terceros para cuatro categorías de servicios de asistencia que se prestan en la plataforma, es decir, en una zona especialmente sensible del aeropuerto. Estas categorías son la asistencia de operaciones en pista, la asistencia de equipajes, la asistencia de combustible, así como algunos servicios de asistencia de carga y correo.

La 96/67/CE tiene también en cuenta que, en algunos casos muy particulares, hay problemas graves de espacio y capacidad que impiden la apertura del mercado en el grado previsto. En tales casos, pueden concederse excepciones temporales con el fin de dar tiempo al aeropuerto tiempo para solucionar sus problemas. Por lo tanto, esas excepciones deben ser infrecuentes y su objetivo no tiene que ser conceder de forma general a los aeropuertos un período de adaptación adicional al ya previsto en el artículo 1 de la Directiva.

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

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

Una excepción no puede concederse si no hay dificultades específicas de espacio y capacidad. En aplicación de esos criterios, las autoridades alemanas autorizaron la excepción citada de conformidad con el apartado 3 del reglamento alemán «Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen und zur Änderung weiterer luftrechtlicher Vorschriften», que incorpora la Directiva 96/67/CE al Derecho nacional.

2. **Situación actual de la asistencia en el aeropuerto de Hamburgo**

2.1. *Presentación del aeropuerto*

El 64 % del aeropuerto de Hamburgo es propiedad del Estado federado de Hamburgo, el 26 % del Estado federal y el 10 % del Estado federado de Schleswig-Holstein. Su situación, muy cerca de la ciudad, plantea numerosos problemas ambientales y su proximidad a viviendas y autopistas impide toda extensión. El número de movimientos aumentó el 12,5 % de 1990 a 1997 y el de pasajeros el 27,7 % en ese mismo período. Con un tráfico de 9 millones de pasajeros en 1997, resultado de un crecimiento del 5 % en relación con el año anterior, el aeropuerto tiene que solucionar los problemas que ese crecimiento le causa. El aeropuerto dispone actualmente de 42 posiciones de estacionamiento, 11 de las cuales son de pasarela. Estas posiciones están casi todas ocupadas por las noches. Las modificaciones que el aeropuerto quiere introducir para hacer frente al crecimiento del tráfico dentro de sus propios límites (construcción de una nueva terminal, la 2, ampliación de la superficie dedicada a la asistencia) forman parte de un plan aprobado el 26 de mayo de 1998, que puede aplicarse, por lo tanto, con pleno derecho. No obstante, al igual que en el caso de otras medidas anteriores, los vecinos protestan contra ellas y aún no se ha aprobado un calendario definitivo de las obras de la nueva terminal. Sólo se ha comenzado a trabajar en la construcción de la nueva plataforma (Vorfeld 2).

2.2. *Asistencia en tierra*

Cuando las autoridades alemanas tomaron esa decisión, la mayoría de los servicios de asistencia estaban abiertos a la competencia y los prestaban agentes independientes o transportistas tanto por cuenta propia como de terceros.

La notificación se refiere al punto 5.4, es decir, a la carga y descarga de aeronaves y el transporte de la tripulación, los pasajeros y el equipaje del avión a la terminal. La finalidad de la decisión es prohibir la autoasistencia en esas operaciones y reservar la prestación de servicios a terceros al aeropuerto.

Los otros servicios de asistencia de equipajes, carga y correo (puntos 3 y 4 del anexo de la Directiva), así como algunas operaciones en pista (puntos 5.1 y 5.2) se abrirán, de acuerdo con las disposiciones de la Directiva, a partir del 1 de enero de 1999. Ningún transportista ha pedido hasta la fecha ejercer el derecho a la autoasistencia, derecho reconocido por la Directiva desde el 1 de enero de 1998.

La presentación de servicios de asistencia da trabajo a alrededor de 700 personas en el aeropuerto, 200 de las cuales trabajan por cuenta de subcontratistas. Una parte de las operaciones consideradas en la notificación como, por ejemplo, el remolcado o el transporte de pasajeros es efectuada por filiales del aeropuerto.

II. **DIFICULTADES INVOCADAS POR LAS AUTORIDADES ALEMANAS**

En el expediente presentado en apoyo de la notificación de las autoridades alemanas, se recuerda que el aeropuerto ya ha tomado algunas medidas para solucionar la congestión por el aumento del tráfico, así, por ejemplo, se ha aprovechado mejor el espacio para almacenamiento de material y se han ganado alrededor de 1 500 m^2. Se han ganado también 2 750 m^2 en los edificios. Además, la utilización de lanzaderas de mayor capacidad ha permitido reducir su número de 20 a 14 y el número de carritos para equipajes en 100 unidades.

Los espacios funcionales sirven para almacenar contenedores y palets. El número de éstos ha aumentado apreciablemente desde 1995, paralelamente al aumento del número de aviones cuya carga se transporta en contenedores.

Esas medidas permitieron solucionar provisionalmente los problemas de espacio. Sin embargo, el expediente recuerda que, al mismo tiempo, el número de movimientos por semana pasó de 2 500 a 2 750, lo que supuso un aumento de la cantidad de material de asistencia.

Basándose, en particular, en el estudio realizado en 1996 a petición del aeropuerto por el Fraunhofer Institut für Materialfluss und Logistik «Kapazitive und räumliche Situación auf dem Flughafen, Hamburg bezüglich der vorfeldseitigen Abfertigung», las autoridades alemanas consideran que el espacio disponible es suficiente para que un usuario ejerza la autoasistencia, pero no permite abrir más el mercado, en particular a un agente de servicios a terceros. Las autoridades precisan que, en caso de que ningún usuario se interesara por la autoasistencia en Hamburgo, el espacio disponible podría entonces asignarse a un operador que asegurara la prestación de servicios a terceros, pero solamente para un número reducido de actividades, ya que el espacio disponible no permite el ejercicio de todas las operaciones consideradas en la notificación.

Según las autoridades alemanas, la dificultad principal es la falta de espacio para estacionar el material de asistencia; los locales necesarios para el personal de los nuevos operadores no platean, por el contrario, problema alguno.

El estudio Fraunhofer se basa en un espacio disponible para las operaciones de asistencia de 19 869 m^2; esta superficie disminuirá ligeramente durante los próximos años a causa del cierre de tres posiciones de aviones durante las obras de construcción de la nueva terminal

(19 056 m²). Por otra parte, ahora que el aeropuerto es el único agente y sobre la base de 2 750 movimientos por semana, la necesidad de espacio sería de 19 799 m². Por lo tanto, actualmente casi todo el espacio disponible está ya ocupado y habrá incluso un déficit de espacio mientras duren las obras.

La llegada de operadores suplementarios exige unos 2 230 m² por operador, superficie a la cual deben añadirse 600 m² para el traspaso del equipaje a los carritos de los nuevos operadores.

Las autoridades alemanas consideran, no obstante, que es posible satisfacer una parte de las nuevas necesidades de varias maneras. En primer lugar, liberando aproximadamente 400 m² que se usan actualmente para almacenar material de asistencia inservible. Se podría disponer de esa superficie a muy corto plazo. Por otra parte, creando emplazamientos para el estacionamiento del material alrededor del morro de los aviones para las posiciones 21 a 23 en las que las aeronaves estacionan en contacto con el dique (*nose-in*), como ya se hace en las posiciones de pasarelas 10 a 20, a pesar de que la carga por delante de algunos aviones podría en ocasiones plantear problemas. La misma utilización de la superficie alrededor de los aparatos podría hacerse para las posiciones 31 a 42 que se utilizarán muy pronto con pasarelas. Por último, el aeropuerto debe tener en cuenta la pérdida de una parte de sus propias partes de mercado como consecuencia de la apertura a la competencia. Según las autoridades alemanas, el aeropuerto puede acoger a un usuario que ejerza la autoasistencia. No obstante en su decisión de 23 de julio de 1998 consideran que el espacio liberado así no es suficiente para permitir operaciones de terceros en todos los servicios de asistencia mencionados en el punto 5.4 del anexo de la Directiva y que el ejercicio de la asistencia a terceros debe, por lo tanto, reservarse al aeropuerto.

III. OBSERVACIONES DE LAS PARTES INTERESADAS

De acuerdo con lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 9 de la Directiva, se invitó a las partes interesadas a manifestarse cuando se publicó la notificación de las autoridades alemanas.

Después de señalar que el ejercicio de la autoasistencia no implica necesariamente una necesidad suplementaria de espacio para material o locales para el personal (ya que esta necesidad depende del tráfico y no del número de operadores), las compañías aéreas y asociaciones de compañías que han manifestado su opinión consideran que una utilización más racional del espacio destinado a la asistencia en tierra, así como una reducción del material utilizado actualmente por el monopolista deberían dejar espacio suficiente para el material de los nuevos operadores. La toma de esas medidas, unida al desplazamiento del material de equipamiento viejo, en particular, de los contenedores que ya no se utilizan, permitirá solucionar una gran parte del déficit de espacio. Por lo que se refiere al transporte de equipajes, algunas compañías consideran que la necesidad depende del tráfico y no del número de operadores y que la escasa distancia entre las aeronaves y la terminal no exigen material suplementario. Estas compañías señalan también la importancia de una verdadera apertura del mercado y la necesidad, en caso de problemas de espacio, de favorecer la llegada de un agente que ejerza la asistencia a terceros y no únicamente a una compañía aérea.

IV. EVALUACIÓN DE LA EXCEPCIÓN A LA LUZ DE LO DISPUESTO EN LA DIRECTIVA 96/67/CE

1. Normas vigentes en materia de asistencia

1.1. *Posibilidades de limitar el acceso al mercado*

La Directiva 97/67/CE prevé una apertura diferenciada del mercado en función tanto de la manera en que esté garantizado el ejercicio de la asistencia (autoasistencia o asistencia a terceros) como del volumen de tráfico en el aeropuerto. Con un tráfico anual de alrededor 9 millones de pasajeros en 1997, el aeropuerto de Hamburgo debe, en aplicación del anexo 5 de la «Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen und zur Änderung weiterer luftrechtlicher Vorschriften» ([3]) de 10 de diciembre de 1997, que incorpora la Directiva al Derecho alemán, abrir el mercado de la asistencia a terceros a un segundo agente a partir del 1 de enero de 1999 y permitir el ejercicio de la autoasistencia a dos usuarios desde el 1 de enero de 1998.

Las normas generales sobre el ejercicio de la autoasistencia y la prestación a terceros de los servicios de asistencia mencionados en la notificación de las autoridades alemanas figuran el apartado 2 del artículo 6 y en el apartado 2 del artículo 7 de la Directiva. Esas normas fueron incorporadas a la legislación alemana en el apartado 2 del artículo 3 del Reglamento de desarrollo. En virtud de esos artículos, el Estado miembro puede limitar el ejercicio de la autoasistencia a dos agentes o usuarios.

Sin embargo, cuando haya limitaciones específicas del espacio o la capacidad disponibles, en particular en función de la saturación y del índice de utilización de las superficies, que hagan imposible autorizar un nuevo agente o el ejercicio del derecho a la autoasistencia en el grado previsto en la Directiva, el Estado miembro afectado puede, con arreglo y las letras b) o d) del apartado 1 del artículo 9, reservar a un único agente el ejercicio de la autoasistencia o prohibirlo o limitarlo a un único usuario.

No obstante, el apartado 2 del artículo 9 prevé que tal excepción debe:

— precisar la categoría o categorías de servicios para los que se concede la excepción y las limitaciones específicas de espacio o de capacidad disponible que la justifiquen,

— ir acompañada de un plan de medidas apropiadas encaminado a superar tales limitaciones.

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

Por otro lado, según lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 9, la excepción no debe:

— perjudicar indebidamente los objetivos de la Directiva,

— provocar distorsiones de competencia,

— tener mayor extensión que la necesaria.

Como la Comisión recordó en las decisiones de 14 de enero de 1998 relativas respectivamente a los aeropuertos de Francfort y Düsseldorf ([4]), el objetivo principal de la Directiva es liberalizar los servicios de asistencia en tierra. Las limitaciones impuestas a terceros restringen la libertad de estos para prestar determinados servicios. Por analogía con las medidas estatales que limitan la libertad de prestación de servicios ([5]), las medidas encaminadas a excluir o prohibir las actividades de agentes de asistencia (o, en el caso presente, las de los usuarios que quieren ejercer la autoasistencia), aunque se apliquen sin distinción a los agentes o usuarios nacionales y a los de los demás Estados miembros, deben justificarse por exigencias apremiantes de interés público que no sean de tipo económico y deben, por otro lado, ser proporcionales a los objetivos perseguidos.

1.2. *El procedimiento*

Las autoridades alemanas se comprometieron a supeditar la entrada en vigor de la decisión de excepción a la decisión de la Comisión.

Como se señala en las dos decisiones relativas a los aeropuertos de Francfort y Düsseldorf ([6]), la Comisión debe centrar su examen en:

— la existencia y en alcance de las limitaciones de espacio y capacidad que justifican la excepción y la imposibilidad de apertura al mercado en el grado previsto en la Directiva;

— el plan de medidas apropiadas destinado a solucionar las limitaciones, que debe ser creible y cuya ejecución debe tener un calendario previsto;

— la conformidad con los principios mencionados en el apartado 2 del artículo 9 en relación con el respeto de los objetivos de la Directiva, la ausencia de distorsión de la competencia y la extensión de la medida.

El objetivo de la autorización de una excepción no es dar a los aeropuertos con carácter general un tiempo de adaptación suplementario al ya concedido en virtud del artículo 1 de la Directiva, sino permitirles superar las dificultades particulares que pueden encontrar a la hora de la apertura del mercado. Toda excepción debe examinarse, pues, en función de las dificultades particulares alegadas para justificar la imposibilidad de apertura en los plazos fijados. Además, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades, toda excepción debe ser interpretada estrictamente y su extensión debe determinarse teniendo en cuenta la finalidad de la medida en cuestión ([7]).

La presente excepción debe evaluarse a la luz de esas distintas consideraciones.

La Comisión ha examinado detenidamente, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 9 de la Directiva, las dificultades invocadas en materia de espacio y de capacidad, la pertinencia de la decisión adoptada por las autoridades alemanas y las medidas previstas para superar las dificultades. Para ello, se ha basado en el expediente presentado por las autoridades alemanes, la visita al aeropuerto de Hamburgo a raíz de la notificación de las autoridades alemanas y el peritaje técnico efectuado a petición suya por la sociedad Symonds Travers Morgan.

2. **Limitaciones de espacio aducidas por las autoridades alemanas**

Con cerca de 9 millones de pasajeros en 1997, el aeropuerto de Hamburgo es un centro regional importante que acoge a 85 compañías que vuelan a 124 distintos. Está situado muy cerca de la ciudad de Hamburgo y rodeado de viviendas, por lo que el aeropuerto no puede expandierse fácilmente más allá de sus límites actuales. Para hacer frente al aumento del tráfico, debe, pues, pensar en su desarrollo interno y en aprovechar al máximo la superficie disponible. Así, el aeropuerto tiene previsto aumentar su capacidad reconstruyendo la terminal 2 y creando 11 posiciones adicionales, que se ampliarán a 14 en una segunda fase de las obras. No obstante, a pesar de lo avanzado de la remodelación, la atribución de ese espacio a posiciones para aviones no ha sido confirmada oficialmente.

Actualmente la plataforma dispone de 42 posiciones de estacionamiento de aeronaves, 32 de las cuales son para aviones de la categoría C. La mayoría de esas posiciones están ocupadas durante la noche y en el expediente presentado por las autoridades alemanas se menciona que los problemas de espacio para estacionar el equipo de asistencia se deben, en particular, a la concentración de aviones estacionados por la noche.

2.1. *Espacio disponible*

En la visita efectuada a raíz de la notificación de las autoridades alemanas, los expertos designados por la Comisión vieron que no se utilizaba plenamente el espacio situado en la cabecera de los aviones estacionados en contacto con el dique. Las autoridades del aeropuerto explicaron que la proximidad de la calle de circulación impedía, por razones de seguridad, estacionar material en ese lugar. Ese argumento no es aceptable, ya que el estacionamiento en ese lugar es corriente en numerosos

([4]) Decisiones 98/387/CE y 98/388/CE de la Comisión, DO L 173 de 18. 6. 1998, pp. 32 y 45.

([5]) Sentencias de 25 de julio de 1991, Médiawet [1991] ECR. p. 4007 y C-76/90, Säger: Dennemeyer, [1991] ECR, p. 4221.

([6]) Decisión de la Comisión de 14 de enero de 1998, DO L 173 de 18. 6. 1998, p. 32.

([7]) Véase la sentencia de 25 de junio de 1992, British Gas, C 116/96, Rec. PI-4071, apartado 12.

aeropuertos internacionales y se hace, además, en algunas de las posiciones del propio aeropuerto de Hamburgo. Una señalización clara en el suelo de los espacios reservados al estacionamiento de material, así como una inspección del supervisor, como se hace en otros aeropuertos, permiten solucionar los problemas eventuales. Si es preciso, algunos aeropuertos emplean bloques de hormigón o plástico para proteger la calle de circulación. Las normas y prácticas recomendadas por la Organización Internacional de la Aviación Civil (OIAC) (y en particular el anexo 14 del Convenio de la Aviación Civil Internacional), en las que se basan las recomendaciones de las autoridades nacionales sobre las posiciones para aviones, prevén, según los diferentes tipos de aeronaves, la delimitación de espacios de seguridad y estacionamiento de equipos. La utilización de ese espacio no es, pues, imposible, El peritaje de la Comisión ha establecido que, dependiendo del tipo de avión que se atienda, se puede despejar un espacio de 20 m por 6 m a cada lado del morro. A razón de dos veces 120 m^2 por posición, una superficie de más de 2 100 m^2 es suficiente para el equipo en las 11 posiciones a lo largo de la vía de servicio situada delante de la parte de carga.

La ocupación de muchas de las posiciones durante la noche contribuye obviamente a una utilización intensiva de la plataforma, así como a cierta congestión por la mañana temprano. Sin embargo, de acuerdo con las autoridades alemanas, ese período de congestión, que coincide con la salida de los aviones estacionados durante la noche, es relativamente corto, ya que la mayoría de los aviones salen a primeras horas de la mañana (lo que contribuye por otra parte a esa congestión). En ese momento, los aparatos de asistencia para la salida de los aviones están también en plena actividad en ese lugar. Por lo tanto, el estacionamiento de equipos, una parte de los cuales se utilizó la víspera a la llegada de los aviones, no plantea problemas durante la noche alrededor de estas posiciones.

Por otra parte, el expediente adjunto a la decisión de las autoridades alemanes, habla de una necesidad de espacio para el estacionamiento de material de 20 000 m^2 aproximadamente para cerca de 230 vuelos al día. En comparación con otros aeropuertos como el de Stuttgart, el número de vuelos es un 29 % superior, ya que en esta ciudad los vuelos diarios son aproximadamente 180. Sin embargo la necesidad de espacio prevista es un 60 % superior. Incluso teniendo en cuenta el hecho de que los aviones más grandes requieren un material más voluminoso que ocupa, claro está, más espacio y que el tipo de material puede variar en algunos puntos, la diferencia parece ser exagerada de todas maneras. Esta diferencia en las cifras se debe al uso de un coeficiente del 50 % entre la superficie estática de los equipos (superficie de suelo ocupada por el aparato) y la superficie dinámica (estática + superficie necesaria para el movimiento del aparato), mientras que este coeficiente es de sólo el 37 % en el estudio realizado por ese mismo Institut Fraunhofer en relación con la excepción concedida al aeropuerto de Colonia/Bonn. Si bien una diferencia de ese tipo puede explicarse por que el material se estacione en línea o se agrupe en áreas cuadradas que necesitan más espacio para desplazar los equipos, esta diferencia resulta, no obstante, demasiado grande.

El expediente adjunto a la decisión hace referencia también a una ligera disminución del espacio disponible (alrededor de 800 m^2) durante los obras en la terminal 2 por cerrarse tres posiciones. Sin embargo, del estudio de los planos de las obras ([8]) se desprende que se cierran esas posiciones para aviones y se desvía la calle de circulación en torno a esas posiciones, sin que afecte a los espacios para estacionamiento de material en la cabecera de las posiciones de los aviones. Esa pérdida de espacio no está, pues, justificada.

La excepción quiere reservar únicamente al aeropuerto de Hamburgo el ejercicio de toda forma «de asistencia en las actividades a que hace referencia el punto 5.4 del anexo de la Directiva es decir, las operaciones de carga y descargo del avión, así como de transporte de pasajeros, la tripulación y el equipaje del avión a la terminal». Uno de los argumentos que se aducen para justificar esta excepción son los problemas surgidos en el transporte del equipaje y su carga en sala de distribución.

La sala de distribución del equipaje resulta pequeña y está repleta a horas punta.

El sistema de distribución clasifica y distribuye automáticamente el equipaje a diferentes puntos donde esperan los carritos de transporte para los diferentes destinos. Dentro del edifico de distribución de los equipajes, el número de carritos necesario depende del número de vuelos en un momento dado y no del número de operadores. Una gestión rigurosa de los flujos de carritos y del número de éstos autorizado en el recinto permitirá evitar un atasco en la sala de distribución si sólo están allí los necesarios. Una gestión de ese tipo se aplica en otros aeropuertos abiertos a la competencia y está cubierta por el derecho normal de administración y supervisión que tiene el aeropuerto, el cual puede imponer a todos los operadores el respeto de unas normas con el fin de garantizar el buen funcionamiento del sistema. No se ha demostrado, por lo tanto, que fuera imposible admitir otros operadores en el edificio de clasificación del equipaje. Es necesario, sin embargo, reconocer que una multiplicación del número de operadores puede hacer más difícil la gestión del movimiento de los carritos en la medida en que el espacio para esperar sería más reducido.

Este problema se une al más general de falta de espacio en el aeropuerto.

([8]) Anexo 5.1 del expediente enviado por las autoridades alemanas.

La decisión de las autoridades alemanes muestra que es posible liberar el espacio suficiente para la llegada de otro operador. Una mejor utilización del espacio existente y el despeje del espacio ocupado por equipos viejos permitirán ganar una superficie adicional en la parte sur del aeropuerto. No obstante, este espacio no basta para permitir la llegada de un tercer operador, ya sea un agente o un usuario que ejerza la autoasistencia.

2.2. *Elección de las autoridades alemanas*

En la decisión de 23 de julio de 1998, las autoridades alemanas dieron preferencia a la llegada de un usuario que ejerza la autoasistencia en lugar de a un prestador de asistencia a terceros. Para ello se basan en que la necesidad de espacio es menor cuando un usuario quiere ejercer la autoasistencia y precisan, además, que en caso de que ningún usuario solicitara ejercer la autoasistencia, se admitirá un agente, pero sólo para algunas operaciones debido a la falta de espacio.

En vista de lo cual y teniendo en cuenta que, desde el 1 de nero de 1998, momento en que la Directiva reconoció el derecho de los usuarios a ejercer la autoasistencia, ningún usuario ha pedido ejercer ese derecho y que la apertura del mercado a un agente dará a este último la posibilidad de ofrecer sus servicios a todos los usuarios del aeropuerto, hay que estudiar si la apertura a un agente es imposible, como sostienen las autoridades alemanas.

Uno de los criterios objetivos de selección de los usuarios que pueden ser autorizados a ejercer la autoasistencia cuando su número está limitado es la importancia en orden decreciente del volumen del tráfico (pasajeros o carga) de ese usuario en el aeropuerto.

En caso de que la compañía Lufthansa, principal compañía en este aeropuerto, solicite ejercer el derecho a la autoasistencia para su propia flota y la de los transportistas de su grupo de acuerdo con las disposiciones de la Directiva, las repercusiones sobre las necesidades de espacio serían importantes debido al número de vuelos. El análisis de los horarios de los vuelos permite calcular el espacio adicional necesario en ese caso.

En general, la proliferación del número de operadores implica un aumento de las necesidades totales de equipamento, ya que esas necesidades dependen de las horas punta de cada operador en función de sus clientes y no de las del aeropuerto en el caso de una prestación en situación de monopolio. Es necesario tener en cuenta, sin embargo, la disminución de las necesidades de equipamiento y, en consecuencia, de espacio del monopolista debido a la pérdida de clientela.

Basándose en el cálculo realizado por las autoridades alemanas que arroja el resultado de una necesidad adicional de 2 300 m^2 por operador suplementario y en el ejercicio de la autoasistencia por el principal usuario, Lufthansa, se puede considerar, en función del número de vuelos en el aeropuerto y de los horarios de los mismos, que las necesidades de este último se cubren con cerca del 45 % del material actualmente utilizado por el monopolista. El aeropuerto utiliza en su calidad de único agente una superficie de alrededor 20 000 m^2. Las necesidades de Lufthansa serían de cerca de 9 000 m^2. Las repercusiones en las necesidades del monopolista, según el horario de vuelos, serían una reducción de alrededor del 24 %, o sea, 4 800 m^2. La necesidad adicional de espacio causada por la llegada de Lufthansa sería, pues, de alrededor de 4 200 m^2, es decir, un 21 %.

En el caso de la incorporación de un agente de asistencia a terceros y analizando los datos disponibles, se llega a la conclusión de que el máximo de aviones que puede atenderse sin que haya repercusiones en las horas punta del aeropuerto como agente de asistencia es del 10 % del tráfico. Atender vuelos suplementarios implicaría una reducción de las necesidades de equipamiento (y en consecuencia de espacio) del monopolista.

La necesidad de espacio total sería, del orden del 10 %. Incluso basándose en una necesidad suplementaria del 15 %, el aumento de las necesidades de espacio es menor que en el caso de un usuario que ejerce la autoasistencia. Suponiendo que este agente reciba, además, la clientela de la compañía Lufthansa, las necesidades se reducirán debido a las repercusiones en las necesidades del monopolista actual.

Las autoridades alemanas no demuestran, por lo tanto, que sea imposible admitir un agente.

3. **Plan de medidas**

El apartado 2 del artículo 9 de la Directiva prevé que toda decisión de excepción debe ir acompañada de un plan de medidas apropiadas encaminado a superar las limitaciones invocadas.

El plan de ampliación del aeropuerto prevé la destrucción en 1998 de la terminal 2, su reconstrucción posterior y su apertura a principios del 2001. Estas obras se hacen a la vez que se construye una nueva plataforma (Vorfeld 2) ([9]) que permitirá crear 11 posiciones para aviones en 2001, primera fase, y 14 posteriormente. Esta plataforma estará unida a la zona de terminales mediante una nueva carretera.

Estas obras liberarán una superficie total de 46 000 m^2, de los cuales 13 000 m^2 se destinarán a la asistencia en tierra.

No obstante, esos proyectos atraviesan dificultades jurídicas y administrativas para su ejecución y sigue sin saberse en que fecha se empezarán y terminarán las obras de la terminal 2 y se obtendrá la certificación de la plataforma «Vorfeld 2» para posiciones de aviones.

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

Ahora bien, cuando se exige en la Directiva la elaboración de un plan de medidas destinadas a superar las dificultades, las disposiciones del artículo 9 requieren que tales medidas constituyan un compromiso creíble e irrevocable. La incertidumbre existente sobre los proyectos presentados impide a la Comisión considerarlos un plan según la definición del artículo 9 de la Directiva.

Sin embargo, el expediente presentado destaca que, de todas maneras, el aeropuerto se compromete el liberar el espacio necesario para la apertura del mercado en el grado previsto por la Directiva y la normativa alemana que la incorpora a Derecho al final del período mencionado en la excepción disponiendo, en particular, los espacios necesarios para el estacionamiento del material de asistencia en «Vorfeld 2», haya ésta recibido o no las certificaciones necesarias para ser utilizada para posiciones de aviones. La Comisión considera, pues, que este compromiso constituyen un plan de medidas que soluciona los problemas mencionados y probados según lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 9 de la Directiva.

4. **Cumplimiento de los criterios definidos en el apartado 2 del artículo 9**

En aplicación del apartado 2 del artículo 9, la excepción no deberá:

«i) perjudicar indebidamente los objetivos de la presente Directiva;

ii) provocar distorsiones de la competencia entre agentes de asistencia y/o usuarios que practiquen la autoasistencia;

iii) tener mayor extensión que la necesaria.».

Por lo que se refiere a los objetivos de la Directiva mencionados en el inciso i), el título mismos de la Directiva explica que el objetivo es el acceso al mercado. Para que la Directiva sea útil es necesario que el acceso sea real. El quinto considerando precisa que «la apertura del acceso al mercado de la asistencia en tierra es una medida que debe contribuir a recucir los costes de explotación de las compañías aéreas y que mejorará la calidad ofrecida a los usuarios». Una apertura de derecho que no lo sea de hecho, como es el caso de la autoasistencia desde el 1 de enero pasado, sería contraria a los objetivos de la Directiva. En cambio, una apertura que contribuya también a mejorar la asistencia ejercida y reducir los precios pagados por numerosos usuarios como se indica en el quinto considerando facilitará el cumplimiento de los objetivos de la Directiva al introducir la competencia entre los agentes.

El inciso iii) precisa que una excepción no debe tener mayor extensión que la necesaria. A este respecto, la excepción autorizada por las autoridades alemanas excluye a todo agente que ejerza la asistencia a terceros hasta le 31 de diciembre de 2000, aunque las propias autoridades alemanas han indicado que autorizarían un agente si ningún usuario pidiera ejercer la autoasistencia. Como la excepción prevé la autorización de un agente únicamente en caso de ausencia de un solicitante de la autoasistencia, se podría llegar hasta el final del período de excepción previsto. El propio texto de la excepción indica, pues, que ésta tiene mayor extensión que la necesaria.

Por lo que se refiere a la duración de la restricción a un segundo operador, además del aeropuerto, ya sea éste agente o usuario que ejerce la autoasistencia, la excepción cubre el período de obras en el aeropuerto y se refiere a la carga y descarga, así como al transporte de pasajeros, tripulación y equipaje. Los problemas actuales de espacio en el aeropuerto, que hacen difícil el estacionamiento del material de asistencia mientras duran las obras de remodelación, permiten justificar la proporcionalidad de la medida por lo que se refiere la su duración y ámbito de aplicación.

La Comisión considera que una excepción que, en ausencia del ejercicio del derecho a la autoasistencia, excluye la introducción de un nuevo agente de asistencia a partir del 1 de enero de 1999, fecha de apertura de este mercado prevista en la directiva, no cumple las condiciones del apartado 2 del artículo 9.

V. **CONCLUSIÓN**

La limitación del espacio disponible en el aeropuerto de Hamburgo sólo permite autorizar un agente nuevo para las operaciones citadas en el punto 5.4 del anexo de la Directiva.

En la medida en que:

— las autoridades alemanas no han demostrada que sea imposible autorizar un agente en vez de un usuario, y

— ningún usuario ha solicitado ejercer la autoasistencia en el aeropuerto de Hamburgo desde que existe tal posibilidad,

y con el fin de:

— no perjudicar los objetivos de la Directiva, y

— garantizar que la excepción no sea más extensa que lo necesario,

las autoridades alemanas deben, en la medida en que ningún usuario comience a ejercer la autoasistencia antes del 31 de diciembre de 1998 en todos los espacios disponibles en Hamburgo, autorizar un agente de asistencia a terceros a partir del 1 de enero de 1999 y, en consecuencia, prohibir el ejercicio de la autoasistencia a partir de esa fecha hasta el 31 de diciembre de 2000,

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

La Comisión aprueba la decisión de excepción concedida al aeropuerto de Hamburgo notificada a la Comisión el 3 de agosto de 1998 si la República Federal de Alemania introduce las siguientes modificaciones:

Para los tipos de asistencia a que se refiere el punto 5.4 del anexo de la Directiva:

— limita el ejercicio de la autoasistencia a un único usuario y reservar el ejercicio de la asistencia a terceros en el aeropuerto de Hamburgo a condición de que un usuario comience a ejercer la autoasistencia utilizando todos los espacios disponibles, antes del 31 de diciembre de 1998 y las autoridades alemanas lo notifican previamente a la Comisión;

— prohíbe el ejercicio de la autoasistencia a partir del 1 de enero de 1999 si las autoridades alemanas no han notificado antes de esa fecha a la Comisión que un usuario ha comenzado a ejercer la autoasistencia en todos los espacios disponibles antes del 31 de diciembre de 1998.

Se autoriza la excepción hasta el 31 de diciembre de 2000.

Artículo 2

La República Federal de Alemania notificará a la Comisión, antes de su entrada en vigor, la decisión de excepción modificada de acuerdo con el artículo 1.

Artículo 3

El destinatario de la presente Decisión será la República Federal de Alemania.

Hecho en Bruselas, el 30 de octubre de 1998.

Por la Comisión

Neil KINNOCK

Miembro de la Comisión