

DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 14 de enero de 1998

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

[notificada con el número C(1998) 71]

(El texto en lengua alemana es el único auténtico)

(Texto pertinente a los fines del EEE)

(98/388/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,

Previa consulta al Comité consultivo previsto en la Directiva,

Considerando lo que sigue:

I. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA EXCEPCIÓN NOTIFICADA POR ALEMANIA

A. Notificación presentada por las autoridades alemanas

(1) Por notificación recibida en la Comisión el 17 de octubre de 1997, de la que se publicó un extracto en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* ⁽²⁾, Alemania comunicó, con arreglo al artículo 9 de la Directiva 96/67/CE (en lo sucesivo «la Directiva»), su intención de conceder al aeropuerto de Düsseldorf (Flughafen Düsseldorf GmbH) una excepción en los siguientes términos:

- prohibir el ejercicio de la autoasistencia para las categorías de servicios citadas en los puntos 5.1, 5.2, 5.4 (salvo el transporte de la tripulación), 5.5 y 5.6 del anexo de la Directiva, así como para el ejercicio de la autoasistencia de carga en lo que se refiere, tanto a la llegada como a la salida o durante el tránsito, a la manipulación física de la carga entre la terminal del aeropuerto y el avión. Esta excepción se concedería, con arreglo a la letra d) del apartado 1 del artículo 9 de la Directiva, desde el 1 de enero de 1998 por un período de tres años hasta el 31 de diciembre de 2000;
- limitar a dos usuarios el ejercicio de la autoasistencia para las categorías de servicios citadas en los puntos 6.1, 6.2 y 6.3 del anexo de la Directiva. Esta excepción se concedería, con arreglo a la letra c) del apartado 1 del artículo 9, a partir

del 1 de enero de 1998 por un período de tres años hasta el 31 de diciembre de 2000;

- reservar al aeropuerto de Düsseldorf el monopolio de la asistencia a terceros para las categorías de servicios citadas en los puntos 5.1, 5.2, 5.4 (salvo el transporte de la tripulación), 5.5 y 5.6 del anexo de la Directiva, así como para el ejercicio de la asistencia de carga en lo que se refiere, tanto a la llegada como a la salida o durante el tránsito, a la manipulación física de la carga entre la terminal del aeropuerto y el avión. Esta excepción se concedería, con arreglo a la letra b) del apartado 1 del artículo 9 de la Directiva, desde el 1 de enero de 1999 por un período de dos años hasta el 31 de diciembre de 2000;
- limitar a dos agentes la asistencia a terceros para las categorías de servicios citadas en los puntos 6.1, 6.2 y 6.3 del anexo de la Directiva. Esta excepción se concedería, con arreglo a la letra a) del apartado 1 del artículo 9, a partir del 1 de enero de 1998 por un período de dos años hasta el 31 de diciembre de 2000.

B. Fundamento de la disposición de excepción

- (2) 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 la apertura lo más amplia posible para la mayoría de las categorías de servicios de asistencia. Sin embargo, debido a la situación y a la misión particular de un aeropuerto y, en particular, a los problemas de seguridad, pero también de espacio y de 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 que se desarrollan en la plataforma, es decir, en una zona especialmente sensible del aeropuerto. Estas categorías se refieren a las operaciones en pista, la asistencia de equipaje, la asistencia de combustible y lubricante así como a determinadas operaciones de asistencia de carga y correo.

⁽¹⁾ DO L 272 de 25. 10. 1996, p. 36.

⁽²⁾ DO C 335 de 6. 11. 1997, p. 6.

- (3) La Directiva también tuvo en cuenta el hecho de que, en ciertos casos, hay problemas graves de espacio y de capacidad que impiden la apertura del mercado en el grado previsto. En tales casos, pueden concederse excepciones con carácter temporal con el fin de dar al aeropuerto tiempo suficiente para superar estas dificultades. Por tanto, estas excepciones no pueden ser sino de carácter excepcional y no tienen por objetivo conceder de forma general a los aeropuertos un período de adaptación adicional al ya previsto en el artículo 1 de la Directiva.
- (4) Una excepción no puede concederse sino sobre la base de dificultades específicas de espacio y de capacidad. Fueron estos los criterios por los que Alemania concedió la excepción citada en el punto 1 de la presente Decisión, 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 alemán.

C. Situación actual de la asistencia en el aeropuerto de Düsseldorf

- (5) En el momento de la decisión de excepción, estaban abiertos a la competencia los servicios que se relacionan a continuación de entre los citados en el anexo de la Directiva: la asistencia a pasajeros (punto 2), asistencia a operaciones de vuelo y administración de la tripulación (punto 9), asistencia de transporte de superficie (punto 10), asistencia de mayordomía (punto 11), asistencia de mantenimiento en línea (punto 8), asistencia de combustible y lubricante (punto 7) y algunas operaciones de asistencia de carga (punto 4.1).
- (6) En aplicación de lo dispuesto en el reglamento alemán citado en el punto 4 de la presente Decisión, quedarán abiertas a la competencia a partir del 1 de enero de 1998 para la autoasistencia y a partir del 1 de enero de 1999 para la asistencia a terceros los servicios de asistencia administrativa en tierra (punto 1), la asistencia de correo (punto 4.2) y las comunicaciones entre la aeronave y el agente de asistencia en tierra (punto 5.3).
- (7) La excepción concedida por Alemania permite cierta apertura de los servicios de asistencia de limpieza y del servicio de aeronave (punto 6), si bien limitada a dos agentes de asistencia en tierra y a dos usuarios que practiquen la autoasistencia.

En cambio, el aeropuerto de Düsseldorf prohibía en el momento de la decisión de excepción la autoasistencia en lo que se refiere a las operaciones en pista (puntos 5.1, 5.2, 5.4, 5.5 y 5.6) salvo el transporte, la carga y descarga de alimentos y bebidas de la aeronave, que siguen abiertas a la competencia, seguirá prohibiéndola en virtud de la excepción y además se reserva la posibilidad de prestar estos servicios en exclusividad.

II. DIFICULTADES INVOCADAS POR ALEMANIA

A. Introducción

- (8) La excepción concedida por Alemania se motiva básicamente como sigue:
- la utilización ya completa de la superficie existente en el aeropuerto,
 - los numerosos problemas de espacio y de capacidad que conoce el aeropuerto a raíz del incendio de la terminal de pasajeros el 11 de abril de 1996,
 - el incremento de la demanda de espacio que produciría la apertura del mercado en el grado previsto en la Directiva.
- (9) La decisión de excepción se basa en los siguientes argumentos y estudios presentados por el aeropuerto de Düsseldorf:
- razones para una excepción con arreglo al artículo 9 de la Directiva 96/67/CE del Consejo relativa al acceso al mercado de asistencia en tierra en los aeropuertos de la Comunidad-aeropuerto de Düsseldorf, septiembre de 1997,
 - estudio de la consultora Netherlands Airport Consultants B.V (NACO): «Consequences of liberalizing groundhandling to permit several service providers», 3 de julio de 1997;
 - plan de desarrollo presentado con ocasión de la solicitud de excepción Düsseldorf, septiembre de 1997.

B. Problemas estructurales de espacio en el aeropuerto

- (10) Según indica Alemania, el aeropuerto de Düsseldorf conoce un volumen de tráfico por hectárea muy superior al de otros aeropuertos alemanes. El número de movimientos de aviones fue limitado en 1994 a 91 000 movimientos comerciales durante los seis meses del año más cargados. Desde diciembre de 1997, en aplicación de las cuotas de ruido, el número de movimientos autorizados es de 105 000. En una segunda y tercera fase, este número ascenderá a 110 000 y 120 000 movimientos respectivamente. Con una superficie de 613 hectáreas, el aeropuerto registra casi 300 movimientos con 24 700 pasajeros por hectárea, mientras que otros aeropuertos de tamaño comparable como Hamburgo o Berlín-Tegel sólo alcanzan respectivamente 14 500 y 17 500 pasajeros por hectárea.
- (11) Las autoridades alemanas invocan también problemas de capacidad. El número de movimientos en el aeropuerto de Düsseldorf fue restringido, y el antiguo tope máximo de 91 000 movimientos comerciales durante los seis meses del año más cargados fue alcanzado prácticamente a partir

de 1995. Desde entonces, el aeropuerto conoce un nivel de saturación total. El mantenimiento de tal nivel a pesar del incendio de 1996 no hace sino empeorar las dificultades. En efecto, después del siniestro, el aeropuerto alcanzó muy rápidamente el nivel de frecuentación que tenía en 1995. El sistema de cuotas de ruido, que permitirá aumentar progresivamente el número de movimientos de 105 000 semestrales hasta los 120 000, comenzó a aplicarse en diciembre de 1997. Este aumento, que podrá ser absorbido sin problemas en las pistas de aterrizaje y despegue, permitirá responder mejor a la notable demanda de las compañías aéreas.

C. Consecuencias del incendio

- (12) Según indica Alemania, la situación se ha deteriorado considerablemente tras el incendio del 11 de abril de 1996. El incendio destruyó el edificio central e inutilizó los muelles de embarque A, B y C. El muelle C y la parte del edificio central correspondiente se abrieron de nuevo a la explotación el 1 de noviembre de 1996. Las obras de reconstrucción en las otras zonas se desarrollan normalmente según los planes.

Durante las obras de reforma y reconstrucción:

- varias posiciones que antes del incendio eran pasarelas de embarque ahora sólo son accesibles en autobús como posiciones de embarque sobre la plataforma. Además, la llegada de todos los pasajeros se concentra en el muelle C, el único equipado con un sistema de entrega de equipaje. Esta situación implica una demanda adicional considerable de vehículos para el transporte de pasajeros así como de escaleras de embarque, y en consecuencia también de espacio de estacionamiento para estos vehículos y equipos;
- hubo que construir edificios provisionales. La construcción de oficinas provisionales así como de dos módulos, al este y el oeste (módulos D y F) fue necesaria para garantizar de manera temporal el embarque de pasajeros; no obstante, estos módulos conocen una saturación máxima en horas punta y reducen también la oferta de espacio disponible a otros fines;
- hubo que cerrar tres posiciones de embarque (50, 51 y 60) para permitir la reconstrucción del muelle B y el depósito temporal de material;
- el depósito de material de construcción no hace sino agravar la situación;
- el aumento del tráfico en el recinto aeroportuario dificulta enormemente la circulación a lo largo de la terminal de pasajeros, en particular debido a la cerca alrededor del muelle B que, durante las obras, obliga al aeropuerto a desviar la circulación y priva al aeropuerto de un paso inferior importante en este lugar. En este sentido, la pérdida de espacio puede ascender según el aeropuerto a casi 7 500 m².

- (13) Según alega el aeropuerto, la importancia de las obras conduce a que las instalaciones aeroportuarias vayan entrando en servicio sólo de forma muy lenta.

El muelle C está de nuevo operativo desde noviembre de 1996. Este muelle es de una gran importancia puesto que alberga la sala de entrega de equipajes a la llegada de los pasajeros. Con el fin de aumentar la capacidad, se ha realizado una extensión al sur del muelle para poder añadir otras tres cintas transportadoras. No obstante, esta extensión se realizó en detrimento de la plataforma perdiéndose, en particular, superficie para almacenamiento de material.

La apertura del muelle A está prevista para mediados de 1998. Ligeramente prolongado, podrá acoger en ese momento otras cuatro posiciones de embarque; hasta entonces, los pasajeros que lleguen a las posiciones de este muelle deben ser transportados al muelle C para poder recoger su equipaje.

El muelle B permanecerá cerrado hasta el año 2001, puesto que será transformado en profundidad, en particular con una ampliación en toda su longitud para facilitar la separación de los flujos Schengen y no Schengen y crear espacio para oficinas y otras dependencias.

Gracias a los dos módulos D y E al este y al oeste, es posible hacer frente de forma provisional a la demanda. Pero según el aeropuerto, estos módulos apenas ofrecen espacio de almacenamiento y prolongan enormemente el transporte de superficie.

Según el plan general de reconstrucción, la operatividad total de las instalaciones aeroportuarias no se alcanzará antes del 2002. No obstante, el espacio necesario para la apertura del mercado de asistencia en tierra estará disponible desde principios del año 2001.

D. Consecuencias de la apertura del mercado

- (14) El estudio de la consultora NACO da cuenta de un déficit actual de espacio de más de 10 000 m² debido al incendio. En su análisis, NACO muestra una relación directa entre la llegada de nuevos agentes de asistencia o usuarios que practiquen la autoasistencia y la demanda de espacio. El razonamiento de NACO se basa, en efecto, en el hecho de que el número de vehículos y de equipos depende de la demanda de cada agente y en que la demanda de espacio para almacenar estos equipos crece de manera proporcional al número de agentes.
- (15) El déficit actual de espacio es compensado con el alquiler de hangares y con la utilización de determinadas zonas de mantenimiento para el almacenamiento de material. Con la llegada de un segundo agente, tal compensación dejaría de ser

posible puesto que la modificación a muy corto plazo en la asignación de las posiciones de embarque, y con ello incluso de los agentes que prestan sus servicios a las compañías, hará imposible todo almacenamiento en estas superficies.

- (16) Según el aeropuerto, la apertura del mercado entrañaría el cierre de otras posiciones de embarque y reduciría de este modo la capacidad en un momento en que el aeropuerto ya ha de afrontar problemas en este sentido.
- (17) En conclusión, según el estudio de NACO, el déficit actual de espacio, del 25,4 %, se elevaría al 30 % en el caso de un agente que tuviera una cuota de mercado del 15 %, al 38 % si su cuota fuera del 40 % y al 37 % en caso de autoasistencia del transportista principal.

E. Observaciones de las partes interesadas

- (18) A raíz de la publicación por la Comisión de un extracto de la notificación de Alemania de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 9 de la Directiva, varias compañías aéreas y asociaciones de compañías expresaron sus dudas sobre la justificación de tal excepción. Sin embargo, sus alegaciones se basan exclusivamente en la afirmación de la existencia de espacio suficiente en el aeropuerto para acoger a nuevos agentes, así como en la falta de voluntad de la entidad gestora de no abrir el mercado cuanto antes. Si la mayoría de estas compañías reconocen la situación sumamente excepcional en este aeropuerto debido al incendio, algunas apuntan al hecho de que el aeropuerto mostró, ante las consecuencias del incendio, una gran capacidad de adaptación y que podría, mediante un esfuerzo suplementario, adaptarse rápidamente a las condiciones de apertura del mercado.

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

A. Antecedentes

- (19) Una excepción no puede concederse sino sobre la base de dificultades específicas de espacio o de capacidad, dificultades que deben ser lo suficientemente importantes como para hacer imposible la apertura del mercado en el grado previsto en la Directiva. Además, el apartado 2 del artículo 9 de la Directiva estipula expresamente que la excepción concedida no debe perjudicar indebidamente los objetivos de la Directiva, dar lugar a distorsiones de competencia ni tener mayor extensión de la necesaria. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en particular, la sentencia de 20 de abril de 1978 en los asuntos acumulados 80-81/77, (*Commissionaires réunis/Receveur des douanes*)⁽¹⁾ y la sentencia de 25 de junio de 1992, en el asunto C-116/91 (*British Gas*)⁽²⁾, una excepción no puede interpretarse de tal manera que su efecto vaya más allá de lo necesario para salvaguardar los intereses

que la motivan. Por tanto, la Comisión debe proceder a una valoración estricta de la excepción. En el caso de servicios totalmente abiertos a la competencia, el Estado miembro afectado puede, de conformidad con las letras a) y c) del apartado 1 del artículo 9, limitar el número de agentes o de usuarios que practiquen la autoasistencia a un máximo de dos. Este es el fundamento invocado en la excepción para limitar a dos el número de agentes y usuarios autorizados para los servicios de limpieza y el servicio de la aeronave.

- (20) Sin embargo, para las categorías de servicios relacionadas en el apartado 2 del artículo 6, el Estado miembro afectado puede, con arreglo a la letra b) del apartado 1 del artículo 9, reservar el derecho a prestar tales servicios de asistencia a un solo agente de asistencia o, para los servicios relacionados en el apartado 2 del artículo 7, con arreglo a la letra d) del apartado 1 del artículo 9, prohibir o a limitar a un solo usuario el ejercicio de la autoasistencia. Basándose en la aplicación de estas disposiciones, la excepción prevé la prohibición de la autoasistencia y reserva el derecho al aeropuerto de Düsseldorf de prestar una parte de la asistencia de operaciones en pista.
- (21) No obstante, el apartado 2 del artículo 9 dispone que tal excepción:
- debe precisar las categorías de servicios para las que se concede la excepción así como las limitaciones específicas de espacio o de capacidad que la justifican,
 - debe ir acompañada de un plan de medidas apropiadas encaminado a superar estas limitaciones,
 - no debe perjudicar indebidamente los objetivos de la Directiva, ni dar lugar a distorsiones de competencia o tener mayor extensión que la necesaria.
- (22) Según el apartado 6 del artículo 9, las excepciones concedidas en aplicación de las letras a), c) y d) del apartado 1 del artículo 9 no pueden tener una duración superior a tres años, aunque pueden ser prorrogadas, mientras que las concedidas en aplicación de la letra b) del apartado 1 del artículo 9 no pueden tener una duración superior a dos años.
- (23) La Comisión debe, en aplicación del procedimiento previsto en los apartados 3, 4 y 5 del artículo 9, proceder al examen de la excepción concedida por el Estado miembro y puede aprobar esta decisión u oponerse a la misma; puede también exigir al Estado miembro que modifique la extensión de la excepción o que la limite a las zonas del aeropuerto donde se hayan comprobado las dificultades invocadas.
- (24) Por tanto, la Comisión considera que su examen ha de consistir en verificar si es imposible una apertura del mercado en el grado previsto en la Directiva y centrar su examen en los tres puntos siguientes:

⁽¹⁾ Rec. 1978, p. 927.

⁽²⁾ Rec. 1992, I-4071, apartado 12.

- la existencia de las dificultades de espacio y de capacidad alegadas por Alemania;
- el plan de medidas apropiadas, que debe ser aceptable tanto en lo que se refiere a las medidas del aeropuerto como al calendario de ejecución de las mismas. A juicio de la Comisión, los aeropuertos o los Estados miembros han de dar muestras en este punto de un alto grado voluntad de compromiso, ya que las excepciones suponen una limitación del acceso al mercado. En el caso de Düsseldorf, esto es así por lo que se refiere al mantenimiento de un monopolio total en determinadas operaciones en pista y en las que los usuarios del aeropuerto no pueden escoger entre distintos agentes ni tienen la opción de la autoasistencia;
- la conformidad con los criterios mencionados en el apartado 2 del artículo 9 de la Directiva.

Así, 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 en este contexto y las medidas anunciadas para superar dichas dificultades. Para ello, se ha basado en particular en los estudios encargados a la consultora Alan Stratford and Associates.

B. Dificultades de espacio y de capacidad

a) *Problemas estructurales de espacio en el aeropuerto*

- (25) Es un hecho generalmente admitido que la presencia de varios agentes de asistencia requiere una cantidad de equipos superior al necesario en condiciones de monopolio y por ende una necesidad suplementaria de espacio para almacenar estos equipos.

En efecto, si la demanda de espacio está, en una situación de monopolio, directamente relacionada con el volumen de tráfico en hora punta del aeropuerto, es necesario, de existir varios agentes, tener en cuenta la hora punta de cada uno de ellos, que no coincide necesariamente con la del aeropuerto. Una situación de competencia implica pues una demanda superior en equipos, y en consecuencia también en espacio para su almacenamiento, y en determinadas circunstancias también podría producir problemas de tráfico en estas zonas de almacenamiento.

No obstante, afirmar como hace el aeropuerto de Düsseldorf y el estudio de NACO que esta demanda de espacio es proporcional a la demanda de equipos equivale a ignorar el hecho de que existen siempre períodos del día en los que la hora punta de los distintos agentes coincide con la hora punta del aeropuerto —sobre todo sobre un aeropuerto saturado— y que durante estos períodos la demanda de espacio es menor puesto que los equipos están en servicio. Durante las horas más tranquilas y especialmente durante la noche,

cuando los equipos son utilizados en menor grado, las posiciones de embarque libres del aeropuerto pueden servir en principio de áreas temporales de almacenamiento de los equipos. No obstante, en el caso particular de Düsseldorf es cierto que numerosos aviones permanecen estacionados durante la noche, ocupando así la totalidad de la superficie de estacionamiento. Por otra parte, es necesario tener en cuenta el hecho de que la introducción de la competencia implicará una reducción de las cuotas de mercado del agente que hasta el momento tenía la posición de monopolio, por lo tanto una reducción de su demanda de equipos y de espacio.

- (26) El aeropuerto de Düsseldorf compara su situación con la de los principales aeropuertos alemanes. Es cierto que este aeropuerto tiene un número de movimientos y un número de pasajeros relativamente importantes para un aeropuerto de este tamaño. Sin embargo, en comparación con la superficie total del recinto aeroportuario y no con la superficie útil, que excluye, en particular, los bosques protegidos, este cotejo no es convincente. Del mismo modo, una limitación por vía reglamentaria del número de movimientos no tiene efectos directos sobre la oferta de espacio para las operaciones de asistencia en tierra.

- (27) Por otra parte, todos los datos facilitados se refieren a las dificultades de espacio a resultas del incendio, es decir, no pretenden demostrar una falta estructural de espacio existente independientemente del siniestro.

Por tanto, la valoración de la Comisión ha de limitarse a la situación actual, esto es, a las dificultades temporales debidas al incendio.

b) *Consecuencias del incendio*

- (28) El incendio obligó al aeropuerto a construir dos nuevos módulos para la asistencia de pasajeros a la salida, pero también a modificar de manera muy sensible el funcionamiento de la infraestructura y el transporte de superficie de pasajeros. En efecto, la mayoría de las posiciones, hasta entonces utilizables a través de pasarelas de embarque, no son accesibles más que desde la plataforma, efectuándose el transporte de pasajeros en autobús. El parque existente de 35 autobuses hubo de ser ampliado en 16 más, y hubo que adquirir 12 nuevas escaleras de embarque para las operaciones sobre la plataforma y equipos adicionales para el transporte de equipaje. Este aumento sensible del parque de vehículos, junto con la ausencia de espacio suficiente para su estacionamiento, dificultan la circulación sobre la plataforma. Además, el muelle C, en el cual se encuentra el único sistema de entrega de equipaje, ha de absorber la demanda de todos los pasajeros a la llegada; la salida de pasajeros se efectúa a partir de dos módulos provisionales al este y el oeste. Durante las horas punta, estos módulos están saturados y su

configuración, incluidas las puertas de embarque, dificulta el movimiento de los autobuses. La circulación sobre la plataforma, ya densa debido al gran número de posiciones de embarque sobre la misma y a la utilización del muelle C como vestíbulo de llegada de todos los pasajeros del aeropuerto, será aún más problemática durante el período de reconstrucción del muelle B. Durante esta fase, es decir, entre 1998 y 2001, el cierre necesario de este muelle implicará también el cierre del paso inferior y obligará a todos los vehículos a rodear completamente el edificio. Por último, es necesario recordar que este muelle alberga por sí solo a cerca de un tercio de las pasarelas de embarque y que antes del incendio se realizaban en el mismo en torno a un tercio o a la mitad de las operaciones de asistencia a pasajeros.

Durante este mismo período, una parte de las zonas de almacenamiento alrededor del muelle B estará ocupada por el material de construcción, reduciendo así el espacio disponible en esta zona que sirve actualmente de depósito de un gran número de contenedores.

Por último, el estacionamiento nocturno de numerosas aeronaves en la plataforma enfrente del centro de carga, y la necesidad de utilizar el área de deshielo durante el período invernal dificultan las condiciones de almacenamiento de material en estas zonas.

- (29) No obstante, la Comisión ha podido observar que algunas construcciones provisionales alrededor de los muelles C y A, en particular, las destinadas a los empleados, habrían podido instalarse en zonas del aeropuerto menos saturadas, liberándose de este modo parte de la zona alrededor de la terminal.

Por otra parte, podría mejorarse la circulación reduciendo el número de vehículos sobre la plataforma. Además, una parte de las zonas de aparcamiento utilizadas por los empleados del aeropuerto, alrededor del módulo D al oeste, podrían reconvertirse en zonas de almacenamiento de equipos con acceso a la plataforma. No obstante, hay que reconocer que estas modificaciones sólo solucionarían parte del problema de estacionamiento de determinados vehículos, pero dejarían intacto el de la saturación en las inmediaciones de las aeronaves y puertas de los módulos D y E para la salida y del módulo C para la llegada.

- (30) Por tanto, la Comisión reconoce que las consecuencias del incendio de abril de 1996 dificultan el estacionamiento y la circulación en la plataforma. El cierre del muelle B a partir de principios de 1998 no hará sino agravar los problemas en el área central del aeropuerto durante las obras de reconstrucción y ampliación. Sin embargo, es necesario observar que con el avance de las obras y, en particular, cuando finalice la obra gruesa y solamente queden por terminar los acabados interiores, es

decir, hacia finales de 1999, se liberará un espacio considerable alrededor del muelle B que podrá servir para el almacenamiento del material necesario para la asistencia en tierra.

Por tanto, se trata de examinar si estas condiciones hacen imposible la apertura del mercado en el grado requerido por la Directiva.

c) *La apertura del mercado*

- (31) El aeropuerto alude a las perspectivas de aumento del tráfico aéreo en Düsseldorf. Si es cierto que ha de contarse con tal aumento del tráfico, vendrá de la voluntad y de la capacidad del aeropuerto de responder a la demanda. No obstante, es necesario recordar que, por una parte, se han impuesto por vía reglamentaria cuotas al número de vuelos en Düsseldorf —aunque próximamente cabe contar con una relajación de la legislación— y, por otra, que una decisión sobre estrategia política del aeropuerto, como sería un aumento de capacidad, no puede pretenderse prioritaria respecto de la aplicación de una normativa, ya sea nacional o comunitaria. Esta voluntad del legislador se traduce, en particular, en el carácter temporal de la excepción así como en la imposibilidad de prolongar toda situación de monopolio más allá de dos períodos de dos años como máximo. Para la Comisión se trata de saber si son problemas de espacio o de capacidad, y no expectativas o decisiones de expansión de la capacidad, los factores que hacen imposible la apertura del mercado en el grado previsto en la Directiva.
- (32) El déficit actual de espacio para almacenar equipos, evaluado por NACO en más de 10 000 m², es hoy compensado con el alquiler de determinadas zonas en los hangares de varias compañías por una parte y con el sitio obtenido por el cierre de tres posiciones por otra parte. Ahora bien, es necesario reconocer que no sólo va a aumentar la demanda de espacio para almacenar los equipos con la llegada de uno o más nuevos agentes, sino también que al menos una parte de las posibilidades de compensación va a desaparecer a partir de principios de 1998 y durante el período de reconstrucción del muelle B. Este muelle se cerrará completamente y una parte del espacio hoy ocupado con fines compensatorios deberá asignarse también a la extensión del muelle y al material necesario para esta extensión. En suma, el aeropuerto deberá hacer frente tanto a una reducción del espacio como a una mayor demanda.
- (33) La apertura del mercado implicará una demanda adicional de equipos que puede valorarse teniendo en cuenta a la vez las horas punta del aeropuerto —durante las cuales todos los agentes desarrollan una actividad de más o menos idéntica intensidad— y la hora punta de cada agente cuando ésta no coincide con las del aeropuerto. La Comisión

considera que no hay no proporcionalidad directa entre el aumento del número de agentes y el de la demanda de equipos. Por otra parte, la demanda de equipos en un momento dado depende sobre todo del número de aeronaves cuya asistencia debe realizarse en ese momento. No obstante, se puede afirmar que la apertura del mercado implicará en todo caso un aumento del volumen de material de asistencia sobre la plataforma.

- (34) La excepción concedida por Alemania tiene por objeto limitar el número de agentes que realizan operaciones en pista.

Por una parte, afecta a las actividades de limpieza y de servicio de la aeronave, para las cuales se pretende limitar a dos el número de agentes y de usuarios que practiquen la autoasistencia. Sin embargo, la decisión de las autoridades alemanas garantiza una apertura a dos usuarios que practiquen la autoasistencia y a dos agentes de asistencia en tierra, con lo que se da así una elección mínima a los usuarios, aunque no puede ampliarse esta posibilidad de elección durante las obras. En la situación de escasez de espacio que conoce el aeropuerto, no es posible, en efecto, abrir completamente a la competencia estas operaciones sin aumentar las dificultades inherentes a la circulación y al almacenamiento sobre la plataforma.

Por otra parte, la decisión tiene por objeto prohibir el acceso de un usuario que practique la autoasistencia o de un agente al mercado de las operaciones en pista. Así, las operaciones en la plataforma como el guiado, desplazamiento a la salida, carga y descarga de la aeronave y el transporte de pasajeros y de carga requieren numerosos y pesados equipos que necesitan a su vez espacios adecuados para la maniobra y el almacenamiento.

- (35) Las hipótesis de trabajo elaboradas ante la llegada de un nuevo agente deben valorarse siempre con precaución. El estudio de NACO se basa en varias hipótesis de la evolución del mercado. Según los estudios efectuados tanto en el marco de la elaboración de la Directiva como en el de otras excepciones, parece exagerada la hipótesis de un control del mercado a una cuota del 40 % por el nuevo agente durante los primeros años. Una cuota de mercado hipotética del 15 % parece mucho más realista. En este último caso, y a partir del hecho de que por el momento el número de movimientos está limitado a 90 000 al año, con esta cuota se podría prestar asistencia por término medio a 37 movimientos al día, lo que equivale a 18 vuelos al día. Sin embargo, la rentabilidad de tal situación depende totalmente del tipo de aeronaves asistidas y de los planes de horarios respectivos. En efecto, con una cifra semejante la prestación de asistencia a las pequeñas aeronaves podría no ser rentable, aunque sí lo sería en el caso de los grandes aparatos, pero en este último caso el material necesario será también mucho más importante. Del mismo modo, el agente que preste asistencia al mismo tiempo a dos aeronaves del mismo tipo

tendrá que duplicar sus equipos. Por esta razón, es necesario tomar estas hipótesis como simples ejemplos, pero es difícil valorar a partir de éstas la demanda exacta de cada uno de los agentes.

Sin embargo, por lo que se refiere a la hipótesis de la autoasistencia de LTU —compañía con sede en Düsseldorf—, habida cuenta del hecho de que la compañía posee grandes aparatos y que los planes de vuelo muestran la presencia de varios vuelos de este tipo en horas próximas, esta compañía tendría que multiplicar sus equipos para responder a su demanda.

- (36) En líneas generales, se puede partir de la hipótesis de que el acceso de un nuevo agente implicará en el mejor de los casos un aumento de la demanda de espacio de unos 3 500 m², demanda que no podrá ser satisfecha en vista del déficit ya existente en el aeropuerto de más de 10 000 m² y de las otras complicaciones generadas por el cierre del muelle B, así como por la necesidad de transportar por autobús a todos los pasajeros tanto a la llegada como a la salida.

C. El plan de reestructuración

- (37) El apartado 2 del artículo 9 de la Directiva dispone que toda decisión de excepción debe ir acompañada de un plan de medidas apropiadas encaminado a superar las dificultades invocadas.

El proyecto «DUS 2000 Plus» ha sido diseñado para la reconstrucción y el desarrollo del aeropuerto de Düsseldorf durante los próximos años. El proyecto, ya en marcha, va dirigido a permitir al aeropuerto tanto afrontar las necesidades de las compañías aéreas en materia de capacidad (en la medida en que la nueva normativa permita el aumento de esta capacidad) como cumplir los requisitos de la Directiva en lo que se refiere a la apertura del mercado. El plan de medidas mencionado en el apartado 2 del artículo 9 de la Directiva encaminado a superar las dificultades está integrado en el proyecto «DUS 2000 Plus».

La primera fase del proyecto «DUS 2000 Plus» afecta directamente a las posibilidades de expansión de la oferta de espacio para la asistencia en tierra.

- (38) Al final de la reconstrucción del muelle B, se dispondrá de un espacio adicional de 2 000 m² para el almacenamiento de material de asistencia, incrementándose así la superficie disponible de 5 700 a 7 700 m². Según el plan, las obras en este muelle concluirán a finales del año 2000.

La superficie creada mediante la reforma total de la terminal permitirá liberar el espacio administrativo provisional situado actualmente enfrente del antiguo centro de carga, de modo que se ganarán 1 100 m² que podrán destinarse al estacionamiento de vehículos y equipos necesarios para la asistencia en tierra.

(39) El plan de desarrollo prevé también la extensión de la plataforma, en primer lugar en el extremo este a principios del año 1999, con el objetivo principal de crear un área de deshielo. Una parte de la superficie obtenida, de varios cientos de metros cuadrados, podrá servir al almacenamiento de material de asistencia. No obstante, fuera del período invernal, se dispondría de una superficie de más 4 100 m² para almacenar equipos. En la segunda fase también está prevista una amplia extensión al oeste. La mitad del espacio obtenido se destinará a nuevas posiciones de aeronaves; la otra mitad, evaluada en 14 000 a 16 000 m², al almacenamiento de material de asistencia. Las obras en esta zona concluirán previsiblemente a finales del 2000, con lo que el plan prevé para principios del año 2001 un espacio suplementario disponible de 21 000 a 23 000 m² para almacenar los equipos sobre la plataforma (cuadro 2 del plan de desarrollo).

D. Cumplimiento de los criterios establecidos en el apartado 2 del artículo 9

(40) Las autoridades alemanas no hacen expresamente referencia al hecho de que la decisión de excepción cumple los criterios mencionados en el apartado 2 del artículo 9 de la Directiva, en particular, a la adecuación de las medidas adoptadas a las dificultades existentes. Estas medidas se refieren por una parte a determinadas operaciones en pista como el desplazamiento a la salida, la carga y descarga de la aeronave y el transporte de pasajeros y de carga en pista, que requieren numerosos y pesados equipos, y por otra a los servicios de asistencia de limpieza y del servicio de aeronave, sobre todo la retirada de la nieve y el deshielo, que requieren infraestructuras adecuadas. Por lo demás, para las operaciones de limpieza exterior e interior de la aeronave el aeropuerto no se reserva una situación monopolística sino que observa los principios de la Directiva y abre el mercado como mínimo a dos agentes de asistencia en tierra y a dos usuarios que practiquen la autoasistencia. En vista de las condiciones actuales en la plataforma, la Comisión considera que el espacio disponible no permite la apertura del mercado en el grado previsto por la Directiva, por lo que la decisión de Alemania responde a las dificultades invocadas y no parece ser más restrictiva de lo necesario por lo que se refiere a los servicios afectados.

(41) Sin embargo, por lo que se refiere a la duración de la medida, la Comisión considera que es posible una apertura del mercado más rápida, y ello por las razones siguientes.

El plan general de reestructuración «DUS 2000 Plus» da la prioridad a la modernización del aeropuerto y a la expansión de su capacidad.

No obstante, el plan de medidas integrado en este plan de desarrollo suscita las siguientes observaciones:

- en primer lugar, en ninguna parte se menciona el final de las obras en el muelle A; pero según la documentación relativa a las dificultades invocadas, este muelle volverá a entrar en servicio hacia la mitad de 1998. En ese momento, podrán ser utilizadas de nuevo las salas de embarque, las puertas y las pasarelas de embarque (para 7 u 8 posiciones), principalmente por Deutsche Lufthansa y las compañías asociadas. Con ello, al mismo tiempo se obtendrá una notable disminución del número de escaleras de embarque así como del número de autobuses para el transporte de superficie de pasajeros. Por otra parte, los actuales módulos provisionales para el embarque serán privados de estos pasajeros. Por lo tanto, las necesidades de espacio de estacionamiento serán menores y se reducirá la saturación en esta zona. Por último, las obras en este muelle, que en su forma actual puede albergar un tercio de las pasarelas de embarque, permitirán añadir otras cuatro posiciones, con el espacio correspondiente a su alrededor para los servicios de asistencia;
- por otra parte, por lo que se refiere a la duración de la excepción, el plan no tiene en cuenta el hecho de que, cuando termine la obra gruesa en el muelle B, podrá liberarse a medida que avancen las obras una parte del espacio ocupado por el material de construcción, permitiendo así recuperar al menos 7 500 m² para el estacionamiento de material de asistencia. Además, el paso inferior bajo el muelle B debería poder abrirse de nuevo a la circulación en este momento, lo que permitiría avanzar la fecha de apertura del mercado a la conclusión de las obras exteriores (obra gruesa), es decir, a principios del año 2000;
- aunque la adaptación a las nuevas normas establecidas por la Directiva no se pasa por alto, pues se prevé un aumento sensible de la superficie disponible para acoger a nuevos agentes, la Comisión considera que en el calendario de ejecución de las obras podría darse más prioridad a la liberación de estos espacios, con el fin de obtener más rápidamente la superficie necesaria para el almacenamiento de nuevos equipos de asistencia.

En suma, la combinación de estos dos hechos (reapertura del muelle A y final de la obra gruesa en el muelle B) y la posibilidad de una mejor organización de las operaciones en la plataforma permiten a la Comisión llegar a la conclusión de que la medida de Alemania es más extensa en el tiempo de lo necesario y contraviene por tanto el criterio mencionado en el inciso iii) del párrafo segundo del apartado 2 del artículo 9 de la Directiva.

IV. CONCLUSIÓN

- (42) El aeropuerto de Düsseldorf no conoce problemas estructurales de espacio y de capacidad que impidan la apertura del mercado de la asistencia en

tierra. Sin embargo, el incendio de abril de 1996 trastornó profundamente el funcionamiento del aeropuerto, y sus consecuencias para las necesidades materiales y de organización por una parte, pero también para la oferta de espacio por otra parte, no permiten, hoy por hoy, la llegada de otro agente para las categorías de servicios mencionadas en la decisión de excepción de Alemania. De acuerdo con el apartado 2 del artículo 9 de la Directiva, el aeropuerto de Düsseldorf se comprometió, en su plan de medidas encaminado a superar las dificultades actualmente existentes, a obtener para principios del año 2001 una superficie suplementaria disponible de más de 21 000 m² para permitir la apertura del mercado en el grado previsto por la Directiva. No obstante, Alemania no tiene debidamente en cuenta en su calendario que una parte del material provisional necesario tras el incendio y, en particular, de los vehículos de transporte sobre la plataforma y de las escaleras de embarque, podrá reducirse a medida que avancen las obras de reconstrucción, en particular con la apertura del muelle A ampliado a partir de mediados de 1998, que tendrá consecuencias positivas para la oferta de espacio y para la circulación en el aeropuerto.

Alemania tampoco demuestra la imposibilidad de liberar parte del espacio alrededor del muelle B a partir del final de la obra gruesa por un lado, y por otro que la organización del conjunto de las obras en el aeropuerto no podría permitir una adaptación más rápida de las zonas previstas en la plataforma para el estacionamiento de aeronaves y de material de asistencia.

- (43) Por consiguiente, procede limitar el período de excepción al momento en que concluya la obra gruesa en el muelle B, es decir, al 1 de enero de 2000,

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Las decisiones de excepción concedidas al aeropuerto de Düsseldorf (Flughafen Düsseldorf GmbH) con arreglo a las letras b) y d) del apartado 1 del artículo 9 de la Directiva 96/67/CE, y notificadas a la Comisión el 17 de octubre de 1997, se autorizan a condición de que Alemania limite su duración al 31 de diciembre de 1999.

Artículo 2

Alemania notificará a la Comisión, antes de su entrada en vigor, las decisiones de excepción modificadas de conformidad con el artículo 1.

Artículo 3

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

Hecho en Bruselas, el 14 de enero de 1998.

Por la Comisión

Neil KINNOCK

Miembro de la Comisión