

COMISIÓN

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 Francfort (Flughafen Frankfurt/Main AG)

[notificada con el número C(1998) 67]

(El texto en lengua alemana es el único auténtico)

(Texto pertinente a los fines del EEE)

(98/387/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

1. *Notificación presentada por las autoridades alemanas*

Por carta de 8 de abril de 1997, registrada por la Comisión el 10 de abril, Alemania comunicó su decisión de 27 de marzo de 1997 en la que se proponía conceder al aeropuerto de Francfort (Flughafen Frankfurt/Main AG) una excepción en los siguientes términos:

- a) dejar al aeropuerto la facultad de prohibir el ejercicio de la autoasistencia para las categorías de servicios mencionadas en los puntos 3, 5.4, 5.5 y 5.6 del anexo de la Directiva 96/67/CE (en lo sucesivo denominada «la Directiva»), así como para el ejercicio de la autoasistencia de carga y correo en lo que se refiere, tanto a la llegada como a la salida o durante el tránsito, a la manipulación física de la carga y del correo entre la terminal del aeropuerto y la aeronave. Esta excepción se concedía, con arreglo a la letra d) del apartado 1 del artículo 9 de la Directiva, desde el 1 de enero de 1998;
- b) reservar al aeropuerto de Francfort el monopolio de la asistencia a terceros para las categorías de servicios mencionadas en los puntos 3, 5.4, 5.5 y 5.6 del anexo

de la Directiva, así como para el ejercicio de la asistencia de carga y correo en lo que se refiere, tanto a la llegada como a la salida o durante el tránsito, a la manipulación física de la carga y del correo entre la terminal del aeropuerto y la aeronave. Esta excepción se concedía, con arreglo a la letra b) del apartado 1 del artículo 9 de la Directiva, desde el 1 de enero de 1999.

Por carta de 13 de junio de 1997, la Comisión hizo saber a las autoridades alemanas que esta notificación no podía tomarse en consideración debido a la ausencia en particular:

- a) de precisiones sobre el alcance de la excepción concedida, pues ésta dejaba al propio aeropuerto la facultad de decidir la prohibición o no del ejercicio de la autoasistencia;
- b) de un plan destinado a superar las dificultades invocadas.

Por carta de 15 de octubre de 1997, registrada por la Comisión el 20 de octubre, y completada con otra carta con fecha de 9 de diciembre de 1997, Alemania envió notificación de una nueva comunicación con fecha de 29 de septiembre de 1997 que completaba la de 27 de marzo de 1997 y que contemplaba una excepción en los siguientes términos:

- a) prohibir el ejercicio de la autoasistencia, salvo en los casos en que este ejercicio ya hubiera sido concedido en el momento de la decisión de excepción, para las categorías de servicios mencionadas en los puntos 3, 5.4, 5.5 y 5.6 del anexo de la Directiva, así como para el ejercicio de la autoasistencia de carga y correo en lo que se refiere, tanto a la llegada como a la salida o durante el tránsito, a la manipulación física de la carga y del correo entre la terminal del aeropuerto y la

(¹) DO L 272 de 25. 10. 1996, p. 36.

aeronave. 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 y por un período de tres años;

- b) reservar al aeropuerto de Francfort el monopolio de la asistencia a terceros para las categorías de servicios mencionadas en los puntos 3, 5.4, 5.5 y 5.6 del anexo de la Directiva, así como para el ejercicio de la asistencia de carga y correo en lo que se refiere, tanto a la llegada como a la salida o durante el tránsito, a la manipulación física de la carga y del correo entre la terminal del aeropuerto y la aeronave. Esta excepción se concede, con arreglo a la letra b) del apartado 1 del artículo 9 de la Directiva, desde el 1 de enero de 1999 y por un período de dos años.

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*⁽¹⁾ e invitó a las partes interesadas a comunicarle sus observaciones.

De acuerdo con lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 9 de la Directiva, la Comisión consultó a Alemania sobre el proyecto de dictamen de la misma el 17 de diciembre de 1997. Los días 18 y 19 de diciembre, las autoridades alemanas respondieron a esta consulta mediante observaciones por escrito.

Fundamento de la disposición de 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 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.

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.

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, de conformidad con el apartado 3 del reglamento alemán «Verordnung über Bodenabfertigungs-

dienste auf Flugplätzen und zur Änderung weiterer luftrechtlicher Vorschriften», que incorpora la Directiva 96/67/CE al Derecho alemán.

2. Situación actual de la asistencia en el aeropuerto de Francfort

2.1. Presentación del aeropuerto

El aeropuerto de Francfort linda al norte y al este con autopistas, al sur con vías ferroviarias y al oeste con un bosque protegido por razones medioambientales. Por tanto, hoy por hoy no es posible ninguna extensión del recinto aeroportuario.

Las instalaciones de despegue y aterrizaje del aeropuerto comprenden dos pistas paralelas de aterrizaje y despegue (norte y sur) y una pista destinada solamente al despegue (oeste), prácticamente perpendicular a las dos primeras. Al norte de estas dos principales pistas están situados los edificios más importantes del aeropuerto, pues la parte sur está reservada hasta ahora a las instalaciones de las fuerzas aéreas estadounidenses (USAF). El aeropuerto recuperó recientemente en esta parte un área que pudo transformar de este modo en área de transbordo de carga.

Los edificios del aeropuerto se extienden a lo largo de la pista norte sobre una distancia de alrededor de seis kilómetros e incluyen los edificios de carga, los destinados a la asistencia de carga y demás operaciones de Lufthansa, las instalaciones de depósito de gasóleo, las terminales 1 y 2 y los edificios de la entidad alemana de correos Deutsche Luftpost AG. Por último, al noreste se extiende la zona de la «Little League» y la de las compañías regionales, recuperada recientemente por el aeropuerto y adjudicada al correo de la base americana.

La configuración de las dos terminales de pasajeros difiere de manera radical. En efecto, la terminal 2 (con 2 muelles D y E) tiene una forma lineal mientras que la terminal 1, más grande, tiene una forma en W con 3 muelles A, B y C que implican la presencia de «callejones sin salida» entre estos muelles.

El aeropuerto dispone actualmente de 49 diques o pasarelas de embarque (36 en la T1 y 13 en la T2), 57 posiciones de embarque en la plataforma (las operaciones de asistencia de estas últimas se realizan en general en la terminal más próxima), 11 posiciones de embarque para compañías regionales y 15 posiciones para carga. Por la extensión del muelle A de la terminal 1 y la asignación de nuevas posiciones de embarque en la conexión entre las terminales 1 y 2, el aeropuerto espera alcanzar una capacidad total de 156 posiciones de embarque en 2000. Esta capacidad es suficiente para hacer frente al aumento de capacidad previsto por FAG para los próximos años, que pasará de 74 movimientos de aeronaves a la hora en 1997 a 80 movimientos en 2000.

2.2. Servicios de asistencia en tierra

Antes de la incorporación a la legislación alemana de las nuevas disposiciones de la Directiva, la situación de la asistencia en tierra en el aeropuerto de Francfort era la siguiente:

(1) DO C 335 de 6. 11. 1997, p. 7.

a) respecto de la mayoría de los servicios mencionados en el apartado 1 del artículo 6 y en el apartado 1 del artículo 7 de la Directiva y enumerados en su anexo, para los cuales está prevista la apertura más amplia posible:

- i) se autorizaba la autoasistencia; en materia de asistencia a terceros, las compañías aéreas podían recurrir o bien a otros transportistas o bien a los servicios del aeropuerto;
- ii) salvo la asistencia a pasajeros, se autorizaba la prestación de todos los servicios por parte de agentes de asistencia en tierra independientes;

b) respecto de los servicios que figuran en el apartado 2 del artículo 6 y en el apartado 2 del artículo 7, para los cuales la Directiva prevé normalmente una apertura mínima a dos agentes de asistencia en tierra, o a dos usuarios que practiquen la autoasistencia:

- i) la autoasistencia quedaba prohibida, salvo en el caso de una empresa de mensajería que por razones históricas estaba autorizada a efectuar determinadas actividades de carga y descarga;
- ii) el aeropuerto tenía el monopolio de la asistencia a terceros, salvo determinados servicios (asistencia de combustible y lubricante, mayordomía, deshielo, limpieza de la nieve) no prestados por el aeropuerto sino por terceros.

La excepción otorgada por Alemania afecta a los servicios mencionados en el apartado 2 del artículo 6 y en el apartado 2 del artículo 7 de la Directiva para los que un Estado miembro puede limitar como mínimo a dos el número de agentes de asistencia en tierra o de usuarios que practiquen la autoasistencia.

La decisión de Alemania permite el mantenimiento de la situación existente antes de la entrada en vigor de la Directiva. Ahora bien, en contradicción con los objetivos de la Directiva, la decisión limita aún más el número de participantes, al prohibir por una parte la autoasistencia y reservar por otra parte la asistencia a terceros exclusivamente al aeropuerto. La decisión se refiere, tanto en el caso de la autoasistencia como en el de la asistencia a terceros, a la asistencia de equipajes (punto 3 del anexo de la Directiva), la asistencia para operaciones en pista para carga y descarga de la aeronave (punto 5.4), la asistencia para el arranque (punto 5.5) y el desplazamiento de la aeronave (punto 5.6), así como la asistencia de carga y correo tal como se describe en el apartado 2 del artículo 6 y en el apartado 2 del artículo 7 de la Directiva (punto 4). Por tanto, la decisión de las autoridades alemanas debería permitir una apertura en el grado establecido por la Directiva, al menos a un segundo agente de asistencia en tierra, y a dos usuarios que practiquen la autoasistencia, solamente para los servicios relativos al guiado de la aeronave, su estacionamiento, las comunicaciones entre la aeronave y el agente de asistencia en tierra, el transporte y la carga de comida y bebida por lo que se refiere a la actividad «operaciones en pista», así como a las formalidades aduaneras y administrativas por lo que se refiere a la

carga y el correo. Por otra parte, para los servicios de limpieza está prevista una apertura completa.

2.3. Artículo 86 del Tratado

Por lo que se refiere al ejercicio de la asistencia en tierra en el aeropuerto de Francfort, las compañías KLM Royal Dutch Airlines NV, Compagnie Nationale Air France SA y British Airways plc presentaron ante la Comisión el 20 de julio de 1993 una denuncia aduciendo que la sociedad FAG había infringido el artículo 86 del Tratado.

Las autoridades alemanas invocan distintos estudios y dictámenes en relación con este asunto en apoyo de la decisión de excepción, entre ellos las observaciones de FAG al estudio realizado por la Universidad de Cranfield por cuenta de la Comisión.

II. DIFICULTADES INVOCADAS POR ALEMANIA

La excepción concedida por el Gobierno alemán se basa principalmente, por una parte, en las limitaciones de espacio que afronta el aeropuerto, es decir en:

- a) la imposibilidad para el aeropuerto, en caso de apertura del mercado, de facilitar el espacio necesario para estacionar material adicional de asistencia, y
- b) el empeoramiento de estos problemas de espacio debido a las obras en curso en el aeropuerto.

Por otra parte, la excepción se basa en las repercusiones que tendría una apertura del mercado en el grado previsto en la Directiva:

- a) implicaría una reducción de la capacidad, en particular en la plataforma;
- b) imposibilitaría físicamente la admisión de un segundo agente para la asistencia de equipajes;
- c) produciría consecuencias negativas en la calidad de los servicios prestados.

La decisión de excepción se basa en los argumentos y estudios presentados por FAG que figuran en anexo a la decisión de excepción:

- Estudio de «Netherlands Airport Consultant BV» (NACO): Estudio NACO (I) «Vorfeldverkehr» de 10 de diciembre de 1993,
- Estudio NACO (II) «Vorfeldverkehr und Flughafenkapazität» de 18 de junio de 1994,
- Estudio NACO (III) «Eine zusätzliche Abfertigungsgesellschaft» de 17 de febrero de 1995,
- Estudio NACO (IV) «Eine zusätzliche Abfertigungsgesellschaft» actualizado para el período de 1997-2000, de 27 de octubre de 1995,
- Estudio NACO (IV), actualización de 14 de mayo de 1997,
- Observaciones de NACO sobre las conclusiones presentadas en la audiencia de 9 de julio de 1997 en el marco del procedimiento conforme al artículo 86 del Tratado CE y remitidas por las autoridades alemanas a la Comisión el 30 de octubre de 1997,
- Varias cartas de FAG a la Comisión con fecha de 25 de julio de 1997,

- Estudio del Fraunhofer-Institut für Materialfluß und Logistik (I): «Kapazitäts- und Qualitätsauswirkungen einer Zulassung zusätzlicher Abfertiger auf dem Vorfeld für den Flughafen Frankfurt Main» de 1 de agosto de 1994,
- Estudio del Fraunhofer-Institut für Materialfluß und Logistik (II): «Kapazitäts- und Qualitätsauswirkungen für den Flughafen Frankfurt Main durch die Zulassung eines weiteren Abfertigers auf dem Vorfeld für die Jahre 1995/2000» de 16 de febrero de 1995.

1. *Problemas de espacio necesario para el estacionamiento de nuevo material*

La decisión de excepción se base en la falta de espacio para estacionar el equipamiento adicional de uno o más agentes de asistencia en tierra o usuarios que practiquen la autoasistencia y en las consecuencias de las obras en curso en el aeropuerto.

1.1. *Estudios de la consultora NACO y del instituto Fraunhofer*

Según los estudios de NACO, la superficie disponible total es de 148 000 m², obtenida por la suma de 102 000 m² de superficie disponible de almacenamiento, 22 000 m² de zonas de preparación al despegue, 22 000 m² de zonas de aparcamiento para vehículos y material de asistencia en tierra y 2 000 m² de «zona tampón».

FAG, que desde que la compañía Delta Airlines abandonara en 1997 la autoasistencia es el único agente de asistencia en tierra, ocupa de los 148 000 m² disponibles actualmente 146 000 m² para sus propias necesidades de asistencia⁽¹⁾: esta estimación tiene en cuenta por una parte el hecho de que el aeropuerto presta ahora el conjunto de los servicios de asistencia en pista, e incluye por tanto los servicios prestados tanto a la compañía Delta como a las compañías que «relevan» a Delta en la terminal 2 cuando esta última redujo sus actividades de manera sensible en 1997.

Según NACO, la apertura a un segundo agente de asistencia en tierra elevaría la superficie total necesaria a 178 000 m², o sea, 32 000 m² más que ahora, lo cual implicaría un déficit de 30 000 m² con respecto a la superficie actualmente disponible (148 000 m²).

Mientras que las cifras de NACO se refieren a la entrada de un segundo agente de asistencia en tierra, las del instituto Fraunhofer se basan en la apertura del mercado a otros dos agentes de asistencia en la terminal 2: la superficie total requerida debería incrementarse de 150 000 a 167 000 m². En la terminal 2, la necesidad de zonas de estacionamiento debería aumentar de 14 000 m² a 29 000 m², pero el espacio máximo disponible es de 18 000 m². Esta apertura también tendría repercusiones en la terminal 1, donde la falta estructural de espacio en la

⁽¹⁾ Las cifras indicadas proceden de la combinación del equipamiento considerado necesario en cada caso hipotético (monopolio o apertura) y del espacio ocupado por cada uno de estos equipamientos, al cual se añade el espacio libre necesario alrededor de cada equipamiento así como el espacio necesario para la manipulación de estos equipamientos; las cifras se obtienen por multiplicación con un factor de corrección (respectivamente de 1,30 y 1,34 con un total de 1,75).

misma, se compensaba hasta el momento utilizando parte de la terminal 2, lo cual dejará de ser posible si se asigna parte del espacio a nuevos agentes de asistencia en tierra.

1.2. *Obras en el aeropuerto*

La decisión de Alemania se basa también en el hecho de que las obras en curso en el aeropuerto van a empeorar los problemas de espacio ya existentes.

El plan de desarrollo interno del aeropuerto prevé diversas obras en el aeropuerto, en particular:

- a) en la terminal 1, la adaptación de esta terminal a las normas del Acuerdo de Schengen;
- b) en la plataforma, la extensión del muelle A con la adaptación de la parte occidental del mismo.

Para FAG, esta reestructuración se justifica por la necesidad de responder al aumento del volumen de tráfico.

Según la empresa, estas obras implicarán consecuencias en su funcionamiento desde dos puntos de vista:

- a) en primer lugar, las nuevas construcciones producirán una pérdida de espacio de estacionamiento de unos 20 000 m²;
- b) por otra parte, las obras propiamente dichas, así como las modificaciones necesarias debido a las obras, en particular para la circulación en torno a la zona de obras, incidirán negativamente durante un tiempo en el espacio necesario para almacenar los distintos materiales de construcción, en términos no sólo de espacio disponible sino también de circulación en los alrededores de una terminal donde ya existen dificultades especiales.

2. *Implicaciones de una apertura del mercado*

Alemania aduce que el espacio disponible no puede extenderse ni dentro del recinto del aeropuerto ni fuera de éste. Esta falta de espacio obliga a FAG a administrar de manera óptima todas las superficies disponibles. La apertura del mercado tendría repercusiones negativas en la gestión de las capacidades, en la organización de la asistencia de equipajes y en la calidad de todos los servicios prestados en el aeropuerto.

2.1. *Imposibilidad de una extensión*

FAG no puede utilizar, dentro del recinto del aeropuerto, las superficies de bosque (229 ha) protegidas por razones medioambientales, ni las ocupadas al sur por las fuerzas aéreas estadounidenses, que representan una superficie de unas 170 ha con acceso a las pistas de aterrizaje y despegue.

Por otra parte, las autoridades alemanas alegan que la falta de espacio no puede ser compensada con una extensión del recinto aeroportuario, puesto que éste limita al norte y al este con la red vial (autopistas A3 y A5) y al oeste y al sur con un bosque que sirve de amortiguador natural del

ruido. La superficie disponible para el aeropuerto sólo ha podido multiplicarse por 2,4 en los últimos 35 años, mientras que en el mismo período el número de pasajeros se ha multiplicado por un factor de 130. Para el futuro, no existe ni a corto ni a largo plazo ninguna ampliación prevista más allá del recinto actual. El plan de desarrollo regional indica claramente que no puede efectuarse un aumento de la capacidad sino dentro de los límites actuales del recinto aeroportuario.

2.2. Gestión óptima de la superficie disponible

Según FAG, esta falta de espacio, combinada con la configuración actual de las instalaciones aeroportuarias, tiene por efecto que dos tercios de las posiciones de embarque no funcionan como tales, incrementando de este modo el tráfico entre las terminales y las aeronaves, y aumentando la necesidad de espacio para este tráfico y para el correspondiente estacionamiento de los vehículos.

Además, estas posiciones de embarque sobre la plataforma no pueden administrarse de manera completamente independiente entre sí. Por ejemplo, la falta de espacio hace imposible la asistencia de dos aviones de gran envergadura uno junto al otro, lo cual implica a su vez un aumento del material necesario en la zona así como un aumento del tráfico en la plataforma.

Por último, las autoridades alemanas aducen que el número de posiciones de embarque en la plataforma no es suficiente para satisfacer debidamente el volumen de tráfico. Esta falta de posiciones obliga al aeropuerto no sólo a utilizar de manera ininterrumpida todas las posiciones existentes, sino también a considerar cada espacio disponible una posición útil. El aeropuerto opera así entre las 6 y las 22 horas a pleno rendimiento, sin posibilidad de reserva de capacidad.

2.3. Gestión de capacidades

A juicio de las autoridades alemanas, FAG no puede satisfacer actualmente la demanda de capacidad, por lo que prevé aumentar ésta de 74 movimientos de aeronaves por hora en 1997 a 80 movimientos en 2000, lo que implicaría una necesidad de posiciones de embarque suplementarias.

Debido al elevado número de posiciones en la plataforma, FAG espera un aumento del volumen de tráfico de vehículos de asistencia paralelo al aumento del número de movimientos de aeronaves. El aumento de tráfico en la plataforma se situaría en torno al 11-24 %, con una densidad de 250 movimientos por hora. Además, la apertura del mercado de asistencia le obligaría a cerrar 3 zonas de la plataforma (con 7 posiciones de embarque) en la parte septentrional. Las consecuencias de la apertura minarían de este modo el esfuerzo emprendido por FAG para aumentar la capacidad. FAG considera que la admisión de otros agentes de asistencia en tierra afectará al buen funcionamiento de su sistema logístico informatizado e incidirá negativamente en la capacidad.

A este respecto, FAG recuerda que el aumento de la capacidad es una decisión política comercial de primer orden, gracias a la cual el aeropuerto de Francfort espera

conservar su posición entre los grandes aeropuertos europeos, y a la cual otorga máxima prioridad. Según NACO, la admisión de un solo agente suplementario implicaría una necesidad adicional de espacio de unos 32 000 m², que debería ser compensada con un cierre de posiciones, causando una pérdida anual de 18 000 movimientos de aeronaves.

2.4. Asistencia de equipajes

El expediente presentado en apoyo de la decisión de Alemania destaca la calidad y la eficacia del sistema de asistencia de equipajes del aeropuerto, en particular del equipaje en tránsito, y considera que este nivel no puede mantenerse con la admisión de otro agente.

La documentación presentada subraya que, además del control de seguridad de pasajeros y del control por muestreo de equipajes, las compañías aéreas americanas exigen un control al 100 % de los equipajes que se les destinan. Esta exigencia implica operaciones que, efectuadas bajo el control del transportista aéreo, suponen unos requisitos determinados de tiempo y espacio, y la falta de espacio en las zonas de clasificación de equipajes no permiten la entrada de un segundo agente.

2.5. Calidad de los servicios prestados

Debido a la configuración de las instalaciones aeroportuarias, existen diques de embarque solamente para un tercio de los vuelos, por lo que las distancias que deben recorrerse sobre la plataforma son considerables. Según los estudios presentados en apoyo de la excepción, el déficit de espacio para material de asistencia obliga al aeropuerto a almacenar dicho material en el espacio reservado a algunas posiciones de embarque. Estos problemas no pueden, según estos estudios, ser superados sino mediante una interdependencia total entre los distintos afectados y la admisión de otros agentes de asistencia en tierra tendría repercusiones negativas en la calidad de los servicios prestados y, en particular, en el actual tiempo mínimo de escala («MCT» en sus siglas en inglés, *minimum connecting time*) de 45 minutos, que constituye un factor importante de la política comercial del aeropuerto de Francfort.

3. 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 sobre el caso. Varias compañías aéreas reconocen la calidad de los servicios prestados en Francfort, pero hacen hincapié en los elevados precios exigidos por el aeropuerto en su posición de monopolio. Estas partes consideran que las cifras presentadas por el aeropuerto de Francfort respecto de las necesidades de espacio son muy exageradas y citan ejemplos de compañías que prestan servicios de asistencia a terceros para numerosos vuelos con la mitad del espacio que el alegado por Francfort para admitir a un segundo agente de asistencia en tierra. Recuerdan también que cuando Delta Airlines practicaba su autoasistencia, disponía solamente de 8 000 m² y contaba con un material que le habría permitido

asistir hasta a un 10 % del tráfico del aeropuerto. Por lo tanto, para las compañías aéreas, la superficie necesaria para la apertura del mercado es menor que la aducida por el aeropuerto y puede encontrarse fácilmente. También indican que una parte del material puede estacionarse durante la noche sobre posiciones no ocupadas, tal y como sucede sin problemas particulares en numerosos aeropuertos. Por último, denuncian la asignación sistemática desde años de todos los espacios disponibles a fines distintos de la asistencia en tierra.

III. 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 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. Habida cuenta del volumen de tráfico en el aeropuerto de Francfort, este último debe, en aplicación del artículo 1 de la Directiva, autorizar el ejercicio de la autoasistencia a partir del 1 de enero de 1998 y abrir el mercado de la asistencia a terceros a partir del 1 de enero de 1999.

Las disposiciones generales de acceso al mercado en el caso de las categorías de servicios de asistencia mencionadas en la excepción notificada figuran en el apartado 2 del artículo 6 y en el apartado 2 del artículo 7 de la Directiva. Estas disposiciones, que se incorporan a la legislación alemana en el apartado 2 del artículo 3 del Reglamento de transposición, disponen que el Estado miembro puede limitar el acceso al mercado a un mínimo de dos agentes de asistencia y dos usuarios que practiquen la autoasistencia los cuales han de elegirse en función de criterios objetivos, transparentes y no discriminatorios.

Además, el apartado 4 del artículo 6 de la Directiva prevé que todo usuario del aeropuerto debe poder beneficiarse de una elección efectiva entre al menos dos agentes de asistencia en tierra, sea cual fuere la parte del aeropuerto que se le hubiere asignado.

Sin embargo, cuando haya en un aeropuerto limitaciones específicas de espacio o de capacidad disponible, en particular en función de la saturación y del índice de utilización de las superficies, que hagan imposible la apertura al mercado o el ejercicio de la asistencia a terceros o de la autoasistencia en el grado previsto en la Directiva, 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 sólo agente o, 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. No obstante, el apartado 2 del artículo 9 estipula que tal excepción:

- a) debe precisar las categorías de servicios para las que se concede la excepción, así como las limitaciones específicas de espacio o de capacidad disponible que la justifican, y

- b) debe ir acompañada de un plan de medidas apropiadas destinado a superar estas limitaciones.

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

- a) perjudicar indebidamente los objetivos de la Directiva,
- b) dar lugar a distorsiones de competencia,
- c) tener mayor extensión de la necesaria.

El objetivo principal de la Directiva consiste en liberalizar los servicios de asistencia en tierra. Las limitaciones impuestas a terceros provocan restricciones en la libertad de estos terceros para prestar determinados servicios. Por analogía con las medidas estatales que limitan la libertad de prestación de servicios, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha establecido en sus sentencias de 25 de julio de 1991 en el asunto C-288/89 (Mediawet)⁽¹⁾ y en el asunto C-76/90 (Säger contra Dennemeyer)⁽²⁾, que las medidas encaminadas a excluir o prohibir las actividades de prestadores de servicios, aunque se apliquen sin distinción de nacionalidad, solamente son admisibles si están justificadas por exigencias apremiantes de interés público, y deben por otro lado ser proporcionales a los objetivos perseguidos.

1.2. El procedimiento

Según el apartado 6 del artículo 9, las excepciones concedidas en aplicación de la letra d) del apartado 1 del artículo 9 (autoasistencia) no pueden tener una duración superior a tres años, aunque pueden ser prolongadas, mientras que las concedidas en aplicación de la letra b) del apartado 1 del artículo 9 (asistencia a terceros) no pueden tener una duración superior a dos años, y no pueden prorrogarse más que una sola vez por un segundo período de dos años como máximo.

De conformidad con lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 9 de la Directiva, Alemania se comprometió a supeditar la entrada en vigor de la decisión de excepción a la decisión favorable de la Comisión.

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 autorizar 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 partes del aeropuerto en que se hayan comprobado las limitaciones invocadas.

Por tanto, la Comisión ha de concentrar su examen en los tres puntos siguientes:

- a) la existencia y el alcance de las limitaciones de espacio y de capacidad que justifiquen la excepción y la imposibilidad de apertura al mercado en el grado previsto en la Directiva;

⁽¹⁾ Rec. 1991, p. I-4007.

⁽²⁾ Rec. 1991, p. I-4221.

- b) el plan de medidas apropiadas, que debe ser creíble y cuya ejecución técnica debe estar desligada de condiciones, con indicación tanto de las medidas vinculantes para el aeropuerto como del calendario de ejecución de las mismas; en el caso de excepciones que permitan el mantenimiento de un monopolio total para algunas categorías de servicios y que no dejen a los distintos usuarios del aeropuerto ni la elección ni la posibilidad de la autoasistencia (con la salvedad del usuario que por razones «históricas» practica su autoasistencia), la Comisión debe examinar de manera muy atenta el plan de medidas previstas;
- c) la conformidad con los principios mencionados en el apartado 2 del artículo 9 de la Directiva en relación con el respeto de los objetivos de la Directiva, la ausencia de distorsión de la competencia y la proporcionalidad de la medida.

Así pues, la concesión de una excepción no tiene por objetivo dar a los aeropuertos con carácter general un tiempo de adaptación suplementario al ya concedido en virtud del artículo 1 de la Directiva sino que debe permitirles superar las dificultades particulares que puede 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 Europeas, en sus sentencias de 20 de abril de 1978 en los asuntos acumulados 80-81/77 (Commissionaires réunis contra Receveur des douanes)⁽¹⁾, y de 25 de junio de 1992, asunto C-116/91 (British Gas)⁽²⁾, toda excepción es de interpretación estricta y su extensión debe determinarse teniendo en cuenta la finalidad de la medida en cuestión.

Es a la luz de estas distintas consideraciones que debe valorarse la presente excepción.

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 las dificultades. Para ello, se ha basado en particular en los estudios presentados por las autoridades alemanas, en las visitas que pudo efectuar al aeropuerto de Francfort y en un estudio que había encargado en el marco de la denuncia presentada en virtud del artículo 86 del Tratado para determinar los problemas de espacio y de capacidad que podría implicar para el aeropuerto la apertura del mercado de asistencia en tierra. Las conclusiones de este estudio, realizado por la Universidad de Cranfield («College of Aeronautics — Air Transport Group») y titulado «Ground handling at Frankfurt Airport», fueron entregadas a la Comisión en junio de 1997. El 30 de octubre de 1997, las autoridades alemanas transmitieron a la Comisión las observaciones del aeropuerto de Francfort sobre el estudio de Cranfield; la Comisión consultó el 4 de diciembre de 1997 a Alemania y el 29 de diciembre de 1997 a FAG sobre la presente valoración.

⁽¹⁾ Rec. 1978, p. 927.

⁽²⁾ Rec. 1992, p. 4071, apartado 12.

2. *Dificultades de espacio y de capacidad*

De la notificación de Alemania se desprende en primer lugar que hoy por hoy no hay espacio suficiente en el aeropuerto para acoger el equipamiento de asistencia adicional que implicaría la admisión de un segundo agente de asistencia en tierra o usuario que practique la autoasistencia.

Introducción

Antes de proceder a una evaluación de las dificultades de espacio y de capacidad en el aeropuerto, conviene recordar algunos principios generales.

En primer lugar, los distintos estudios presentados en apoyo de la decisión (NACO, Fraunhofer) o encargados por la Comisión (Cranfield) constatan que el volumen actual de los equipos existentes en el aeropuerto no resulta excesivo y que FAG intenta optimizar la utilización de estos equipos mediante la planificación de la demanda.

Por otra parte, se puede partir de la idea de que la demanda de un usuario que practica la autoasistencia es comparable a la de un agente de asistencia a terceros, aunque pueden existir diferencias que dependen en particular de la situación en cada aeropuerto y de la flota del transportista más importante en el mismo. Se puede pues, en esta fase, hablar en términos generales de un agente, sin hacer distinciones entre el agente de asistencia en tierra a terceros y el usuario que practica la autoasistencia (en algunos casos, puede tratarse de la misma compañía).

Por último, se admite que la autorización de uno o más agentes adicionales incrementa la necesidad de espacio: la demanda de equipos está, en efecto, en relación con el volumen de tráfico en hora punta en el aeropuerto. En el caso de una situación de monopolio, la referencia debe ser, pues, la hora punta del aeropuerto. En una situación de competencia, la referencia debe ser la hora punta de cada uno de los agentes de asistencia, que no se corresponde siempre con la hora punta general del aeropuerto. Por lo tanto, la demanda total de equipos en el aeropuerto estará en función de la suma total de la demanda de cada agente de asistencia en su hora punta respectiva. Por tanto, una situación de competencia genera una mayor demanda total de material y en consecuencia una demanda superior en términos de espacio para estacionar este material.

No obstante, también es necesario tener en cuenta el hecho de que la apertura a la competencia implicará una reducción de las cuotas de mercado del agente que tenía la posición del monopolio y por tanto una reducción de sus necesidades de equipos y de espacio. Es necesario tener en cuenta esta relación causal aun cuando la reducción de las necesidades no sea proporcional a la de las cuotas de mercado y sea por tanto difícil evaluar el impacto que tendrá la apertura a la competencia en las cuotas de mercado de los agentes de asistencia respectivos, porque este impacto depende al mismo tiempo de las cuotas de mercado de cada agente y de la distribución de los clientes de cada agente.

2.1. Espacio disponible en Francfort

De los estudios encargados por FAG se desprende un espacio disponible total de 148 000 m², de los que 146 000 m² están ocupados hoy por la propia FAG. Estos datos se refieren a la situación actual en Francfort, es decir, una situación en la que FAG realiza la asistencia de todos los vuelos, incluidos los pocos vuelos que ha mantenido Delta en el aeropuerto en 1997. En la situación actual, el aeropuerto de Francfort no presenta, pues, problemas mayores de espacio. Según FAG, la admisión de un nuevo agente de asistencia implicaría un déficit de 32 000 m².

Los estudios de NACO destacan que, en la hipótesis de que Delta practicara la autoasistencia y operara más vuelos, el déficit de espacio sería de 13 725 m². Habida cuenta del aumento previsible y proyectado del volumen de tráfico en el aeropuerto, este déficit se elevaría a 16 300 m² en 2000. FAG considera por otro lado que, en esta misma hipótesis, la admisión de un segundo agente incrementaría el déficit de espacio a 32 200 m² en 1997 y a más de 35 000 m² en 2000.

Estos estudios suscitan las siguientes observaciones de la Comisión:

a) *Respecto de la estimación presentada*

Si los estudios de NACO, basándose en una evaluación sobre planos, calculan el espacio disponible en 148 000 m², los datos proporcionados por FAG a la Comisión el 16 de mayo de 1997 dan cuenta de una estimación realizada *in situ* de solamente 138 235 m² en 1997. Efectivamente, según FAG el espacio disponible para estacionar equipamiento de asistencia se ha reducido desde 1994 con el fin de crear, por una parte, nuevas posiciones para atender la demanda de capacidad y, por otra, construir el nuevo cuartel de bomberos.

b) *Respecto de la retirada de Delta Airlines*

Las cifras de NACO presentan un déficit de espacio de 32 000 m² en el caso de apertura a la competencia. La notificación a la Comisión menciona incluso un déficit de 35 000 m². Ahora bien, estos datos se basan en la hipótesis de la admisión de un nuevo agente de asistencia además de la autoasistencia de Delta. Se trata, pues, de una hipótesis basada no en la admisión de un segundo agente de asistencia (dos operadores en total), sino en la presencia de dos agentes de asistencia —o de un agente de asistencia y de un usuario que practique la autoasistencia— además de la propia FAG (o sea, tres participantes). Por tanto, la situación descrita no se corresponde con la realidad desde la retirada de Delta de esta actividad de autoasistencia.

Por el contrario, la retirada de Delta este año en sus dos vertientes, es decir, conclusión de la autoasistencia y disminución del número de vuelos, ha venido a liberar espacio disponible. Cuando esta compañía efectuaba su autoasistencia, sólo operaba 17 vuelos al día y utilizaba básicamente su propio material, lo suficiente-

mente importante como para realizar la autoasistencia de hasta 13 vuelos durante el mismo período del día. El espacio liberado disponible es, pues, importante y ha sido calculado en 8 000 m².

El expediente que acompaña a la decisión de Alemania recuerda que una parte al menos de este espacio ha sido utilizada por FAG para asistir hoy al resto de los vuelos de Delta así como los de algunas otras compañías. Por tanto, la retirada de Delta ha permitido a FAG mejorar sus propias condiciones en las operaciones de asistencia, al disponer el aeropuerto de más espacio para utilización propia. Sin embargo, como demuestra el ejercicio de la autoasistencia de Delta hasta principios de 1997, la presencia de un segundo agente de asistencia —o usuario que practique la autoasistencia— no parece imposible.

c) *Respecto la admisión de otro agente de asistencia*

Los estudios de NACO tratan de demostrar la imposibilidad de admitir a un nuevo agente de asistencia o usuario que practique la autoasistencia; también subrayan la necesidad de una coordinación total por el aeropuerto del conjunto de actividades de asistencia. No obstante, hay que tener en cuenta que, por razones históricas, la empresa de mensajería Federal Express prestaba, y puede seguir haciéndolo en aplicación de la decisión de excepción, la autoasistencia para algunas categorías de servicios afectados por la misma. Del mismo modo, SAS practicó la autoasistencia hasta 1995. Es cierto que las operaciones de estas compañías eran o, en el caso de Federal Express, lo son aún, muy limitadas y sólo afectan a algunas partes del aeropuerto en el ámbito de la carga o el correo sin relación con las terminales de pasajeros. Estas actividades pueden considerarse marginales respecto de la aplicación de la Directiva. Sin embargo, no es éste el caso de Delta, que operaba en la terminal 2 y que pone de manifiesto de manera general en el conjunto del aeropuerto que la admisión de al menos un operador distinto de FAG no impediría el funcionamiento de la infraestructura aeroportuaria.

d) *Respecto de los cálculos presentados*

Del informe Granfield se desprende que la oferta de espacio puede estimarse en 164 000 m². Éste se calcula a partir del espacio declarado hoy disponible por FAG de 138 000 m², y teniendo en cuenta tanto el espacio que debería quedar disponible con la extensión de varias zonas de carga (51 000 m²) como el espacio ocupado efectivamente por las nuevas construcciones (25 000 m²).

2.2. Demanda de espacio

Las necesidades de espacio presentadas en los estudios de NACO en apoyo de la decisión suscitan las siguientes observaciones tanto en relación con los datos presentados como con la utilización del espacio disponible.

a) *Evaluaciones*

El estudio de NACO de 27 de octubre de 1995 presenta, en el caso de la admisión de un segundo agente de asistencia, una necesidad suplementaria de espacio de 20 000 m², y ello en la hipótesis de tres participantes, puesto que el estudio se refiere a la situación de partida en la que, además de FAG, Delta realizaba sus operaciones de autoasistencia. En la situación actual, en la que Delta ha concluido su autoasistencia y el propio FAG reconoce ocupar 146 000 m², NACO estima una necesidad suplementaria de 32 000 m² (o sea, una necesidad total de 178 000 m²) y no de 20 000 m² como cuando operaba la Delta. Además, los estudios de NACO calculan que en el supuesto de que Delta hubiera seguido practicando la autoasistencia, es decir, en la presencia de un segundo operador (o usuario que practique la autoasistencia), la necesidad total de espacio sólo se evaluaba en 155 000 m².

Sin embargo, las cifras corregidas sobre las necesidades adicionales de espacio atribuidas por NACO a Delta (13 778 m²) no deberían equipararse a las necesidades suplementarias de espacio de un agente de asistencia adicional porque no se deben a la presencia de un agente de asistencia independiente y porque en cualquier caso Delta dejó de practicar la autoasistencia y las necesidades de espacio atribuidas a la asistencia de los vuelos Delta ya se incluyen en los 146 000 m² ocupados por FAG. Las cifras corregidas sobre las necesidades de espacio suplementario de un agente de asistencia independiente, comparadas a una situación de monopolio, deberían en consecuencia ascender a unos 18 500 m² (32 000 - 13 725). En la situación actual (donde FAG es el único agente), la demanda total de espacio debería ser inferior a los 165 000 m² (146 000 + 18 500), ya unos no la cifra de 178 000 m² presentada por NACO.

Además, en la hipótesis sostenida por NACO, no sólo Delta tenía más vuelos que en 1997 sino que también utilizaba más material del necesario para prestar asistencia a más vuelos de los que tenía entonces. En realidad, Delta podía depositar sobre una superficie de 8 000 m² material suficiente como para realizar la mayoría de las operaciones de asistencia de alrededor del 8 al 10 % de los vuelos.

Esto pone de manifiesto que las necesidades de espacio para esta cuota de mercado son mucho menos importantes que las consideradas en los estudios de NACO, máxime si se tiene en cuenta que Delta detentaba una cuota de mercado comparable a la elegida en el estudio de la NACO y que Delta, que no operaba durante la tarde, debía disponer de ese espacio para estacionar la totalidad de su material, lo que no sería el caso de un agente de asistencia que operara para varios clientes, puesto que estaría en condiciones de repartir sus servicios de manera más regular sobre el conjunto de la jornada.

Por otra parte, la estimación de NACO se basa en la demanda calculada en función de las horas punta de cada agente de asistencia, pero suma todas las necesidades de espacio de cada agente de asistencia en tierra para el depósito de todo su material sin tener en cuenta que buena parte de éste se encuentra casi constantemente en

servicio y no estacionado la mayor parte del día, sobre todo en un aeropuerto de denso tráfico como Francfort. Este material está en depósito durante la noche cuando no hay vuelos que asistir y puede estacionarse en las superficies disponibles, como sucede hoy.

En realidad, las necesidades de espacio en el marco de una apertura del mercado dependen principalmente de la distribución de los clientes entre los agentes de asistencia en tierra y de la distribución de las operaciones a lo largo de la jornada.

Con todo, en vista de las distintas evaluaciones presentadas por NACO y Cranfield y teniendo en cuenta distintas hipótesis de distribución de la clientela y de los períodos del día durante los que pueden distribuirse las operaciones de asistencia, se puede considerar:

- i) que la necesidad de espacio se sitúa entre los 104 000 m² y los 165 000 m²
- ii) que el espacio disponible se evalúa entre los 148 000 m² y los 164 000 m².

Incluso en la hipótesis más pesimista sostenida por NACO (necesidad de 165 000 m² para un espacio disponible de 148 000 m²), el espacio disponible permitiría estacionar el 90 % de los equipos necesarios. Ahora bien, en un aeropuerto donde el número de horas punta es muy reducido, como lo declara la propia FAG, hay siempre al menos un 10 % de material que no está estacionado sino que permanece en circulación, de modo que fuera de las horas punta, este material puede estacionarse sobre posiciones libres.

b) *Utilización de las superficies disponibles*

Como ya se ha indicado, el artículo 9 debe interpretarse de manera restrictiva y teniendo en cuenta la finalidad de la medida en cuestión. El objetivo de la Directiva 96/67/CE es, como indica su título, garantizar el acceso al mercado de la asistencia en tierra y el principio de la libertad de acceso está claramente definido en los artículos 6 y 7, si bien es cierto que se conceden determinadas posibilidades a los Estados miembros para limitar el acceso a un mínimo de dos operadores para ciertas categorías de servicios.

A juicio de la Comisión, el objetivo de la Directiva implica que solamente pueden servir de base para una excepción las dificultades mencionadas en el artículo 9, cuando supongan obstáculos en sí mismas para la aplicación de la Directiva. No puede incluir las dificultades creadas por el propio aeropuerto, como ha sucedido con la asignación de las superficies liberadas por Delta después de la aprobación de la Directiva. La imposibilidad de apertura del mercado debe resultar de un hecho independiente de la voluntad de la parte que la invoca.

Desde hace varios años se han creado nuevos espacios en el aeropuerto. Sin embargo, los planes de desarrollo del aeropuerto ponen de manifiesto que estos nuevos espacios han sido destinados, y siguen siéndolo, a fines diferentes del de la asistencia, incluso a actividades comerciales no indispensables para la gestión del tráfico aéreo.

No es la falta de espacio en sí misma la que hace imposible la admisión de un nuevo agente en Francfort, sino principalmente la forma decidida por FAG de asignar el espacio disponible o del espacio previsto la que puede producir problemas para la admisión de otro agente.

Hasta 1997, la presencia de Delta no impidió el desarrollo armonioso de las operaciones de asistencia en el aeropuerto de Francfort. El déficit de espacio alegado por FAG en una situación en la que, además de FAG, practicaba su autoasistencia otra compañía aérea no perjudicó al buen funcionamiento del aeropuerto, la calidad de los servicios prestados ni en general al renombre del aeropuerto.

En suma, Alemania no demuestra la imposibilidad de admitir a un nuevo agente de asistencia en el aeropuerto.

2.3. Problemas vinculados a la configuración de las instalaciones aeroportuarias

Si la falta de espacio no justifica el mantenimiento de un monopolio a nivel global en el aeropuerto, procede examinar por un lado si la configuración de las instalaciones aeroportuarias permite una apertura del mercado en todas las partes del aeropuerto y, por otro, en qué grado puede considerarse tal apertura. Por tanto, es preciso profundizar el análisis de las instalaciones aeroportuarias y realizar una distinción entre las dos terminales.

En la terminal 2 se puede practicar la asistencia en 13 pasarelas de embarque, 18 posiciones de embarque sobre la plataforma justo enfrente de la terminal y 11 posiciones para compañías regionales. La terminal 2 es utilizada por un elevado número de transportistas diferentes que en general no ocupan ninguna posición en la terminal 1. Su forma lineal le permite también evitar los problemas ligados a la circulación de los equipos de asistencia. Según el estudio Cranfield, las zonas reservadas a la clasificación del equipaje podrían albergar a otros operadores; además, al cesar Delta sus actividades de autoasistencia, se ha liberado un espacio no desdeñable, aunque desde entonces una parte de este espacio haya sido utilizado para el material de FAG. La terminal 2 no presenta problemas de espacio o de circulación que se opongan a la admisión de otro agente, como ha demostrado el hecho de que Delta haya ejecutado actividades de autoasistencia durante varios años en esta terminal. Por tanto, la imposibilidad de apertura del mercado no parece demostrada y no se justifica el mantenimiento de un monopolio en esta parte del aeropuerto. No obstante, según el estudio Cranfield, el espacio disponible en esta terminal no permite la presencia de más de tres agentes de asistencia al mismo tiempo (ya sean agentes de asistencia a terceros o de usuarios que practiquen la autoasistencia).

En la terminal 1, por el contrario, aumentar el número de agentes dificultaría mucho la circulación de los vehículos de asistencia. La configuración de la terminal 1 plantea ya problemas durante la operación de desplazamiento marcha atrás de las aeronaves, principalmente en los dos «callejones sin salida» entre los muelles A y B y entre los muelles B y C. La presencia de varios agentes sería

problemática. Por eso, sería posible un aumento del número de agentes de asistencia en tierra en la parte oriental de la terminal, donde operan varias compañías aéreas. En cambio, en la parte occidental Lufthansa y su filial Condor están presentes de manera casi exclusiva. Según una simulación de plan de vuelos presentada por FAG (Fraunhofer, junio de 1997, último anexo), un 94 % de los movimientos en esta zona corresponden a Lufthansa y Condor, mientras que las otras compañías sólo ejecutan 124 movimientos semanales (esto es, alrededor de un movimiento cada tres días sobre cada una de las posiciones en la zona). Por el contrario, son muy pocos los vuelos de Lufthansa y de Condor fuera esta zona, a excepción de la posición B2, asignada casi en exclusiva a Lufthansa. Esto significa que, en cualquier caso, en esta zona operaría básicamente un agente de asistencia (ya sea FAG, un agente independiente o Lufthansa practicando la autoasistencia). No hay obstáculo técnico que impida a Lufthansa obtener los servicios de otro agente de asistencia distinto del que opera en la parte oriental de la terminal 1.

El 7 de enero de 1998, FAG indicó el cambio siguiente en estos datos: en agosto de 1997, una media del 12,2 % del tráfico en la parte occidental de la terminal procedía de vuelos que pertenecían a 18 compañías aéreas distintas de Lufthansa. Aun en el caso de que tales datos resulten correctos y representativos, la Comisión no está convencida de que tal aumento vaya a producir graves problemas de saturación. Además, es preciso recordar que FAG es responsable de la asignación de las distintas posiciones y que puede adoptar las medidas necesarias para reducir el problema en el caso de que aumente la saturación. A este respecto, recuérdese una vez más el principio mencionado según el cual solamente las dificultades previstas en el artículo 9 pueden justificar una excepción; la imposibilidad de apertura del mercado debe resultar de un hecho independiente de la voluntad de la parte que la invoca.

Sin embargo, la configuración de una terminal no puede, en sí, constituir una razón suficiente para el mantenimiento de una situación de monopolio. La Directiva, al limitar por una parte la posibilidad para el Estado miembro de conceder excepciones en virtud de la letra b) del apartado 1 del artículo 9 a un período de dos años como máximo, prorrogable una única vez, y al prever por otra parte que los usuarios deben tener derecho a una elección efectiva con independencia de la parte del aeropuerto que se les hubiere asignado, no permite a un Estado miembro privar a los usuarios de tal derecho invocando dificultades para las cuales no prevé modificación alguna durante el período de excepción. Toda excepción debe ir acompañada de medidas destinadas a superar las dificultades que se invocan para concederla.

En la excepción notificada, no se mencionó modificación alguna en la configuración de la terminal 1 para superar las dificultades invocadas. Por lo tanto, la dificultad invocada no puede, por sí sola, justificar una prolongación de la situación de monopolio más allá de la fecha para la apertura del mercado prevista en el artículo 1 de la Directiva para los aeropuertos de la categoría de Francfort, esto es, el 1 de enero de 1999.

2.4. Obras en curso

La excepción se basa en el hecho de que en la actualidad hay obras de construcción en curso en el muelle A de la terminal 1 con el fin de crear nuevas posiciones de embarque y reducir la dependencia del aeropuerto de las posiciones alejadas sobre la parte occidental de la plataforma. Por otra parte, toda la terminal 1 es objeto de obras de remodelación, necesarias para la adaptación de esta terminal a las normas del Acuerdo de Schengen. Se trata, en este caso, de la duplicación de los niveles de la terminal 1, ya que la terminal 2 ya se ajusta a estas normas. La conclusión de las obras está prevista para finales de 2000. Gracias a esta extensión, podrá aumentar el número de pasarelas de embarque, y podrán acercarse al muelle algunas posiciones situadas actualmente sobre la plataforma, lo que mejorará a la vez tanto el tiempo de embarque y desembarque como las condiciones de circulación en la zona.

Según el plan de ejecución de 1994 fechado el 16 de mayo de 1994 que presentaron las autoridades alemanas, durante las obras los problemas graves causados por una circulación ya difícil en la parte norte del muelle A impedirán la presencia permanente de dos agentes operando a la vez en la terminal 1, esto es, hasta la posición C15 del muelle C. Por tanto, esta limitación a un único agente debe, por la misma razón, no sólo incluir las operaciones efectuadas sobre la plataforma entre los muelles, sino también extenderse a las operaciones de transporte de pasajeros, equipaje y tripulación, así como de la carga y el correo entre las posiciones de embarque sobre la plataforma y la terminal 1. La imposibilidad de apertura del mercado en razón de las obras por una parte y el carácter excepcional y temporal de las consecuencias de estas obras por otra pueden justificar una excepción.

2.5. Efectos sobre la capacidad

Alemania alega que la apertura del mercado de la asistencia requeriría la conversión de posiciones para aeronaves sobre la plataforma en zonas de estacionamiento para equipos de asistencia e implicaría, por lo tanto, una reducción de la capacidad total del aeropuerto.

Este argumento está directamente relacionado con el de la falta de espacio mencionada más arriba, puesto que se basa en la afirmación de que solamente con una transformación de las posiciones de aeronaves se puede lograr el espacio suficiente para la admisión de un segundo agente. Como ya se señaló, hasta ahora no hay prueba de la existencia de estos condicionantes.

Después de recordar que, durante los cuarenta últimos años, la superficie del aeropuerto se ha multiplicado sólo por 2,4 mientras que durante el mismo período de tiempo el número de pasajeros se ha incrementado por un factor de 130, la decisión se apoya en una demanda de capacidad mucho mayor que la oferta actual.

Las limitaciones en la capacidad se deben a la configuración de las instalaciones aeroportuarias y, en particular, por su forma alargada, que obliga a las aeronaves a realizar cerca de dos tercios de los estacionamientos en posiciones

sobre la plataforma. Por otra parte, a falta de distancia suficiente entre las dos pistas paralelas, no es posible la gestión independiente de estas pistas, lo cual obliga al aeropuerto a utilizar la pista de despegue y de aterrizaje de forma alternada, con la pérdida de tiempo y de capacidad que esto conlleva. Estas limitaciones implican también una mayor densidad de circulación de los equipos de asistencia.

Según la documentación presentada en apoyo de la decisión de las autoridades alemanas, faltan ya en este momento 11 posiciones de estacionamiento de aeronaves, y el déficit de capacidad obliga no sólo a la utilización completa de todas las posiciones sino también a utilizar para la creación de nuevas posiciones todas las superficies que se liberen, impidiendo por lo tanto asignar zonas de estacionamiento para los vehículos de asistencia.

Según esta misma documentación, el plan de desarrollo del aeropuerto en lo que se refiere al aumento del número de movimientos sólo será realizable si se crean más posiciones de estacionamiento de aeronaves, de modo que la admisión de un agente adicional de asistencia en tierra no hace sino restringir la capacidad esperada debido al espacio que ocupa.

Ahora bien, las limitaciones de capacidad alegadas por Alemania y las consecuencias de una apertura del mercado no pueden justificar una conservación total del monopolio.

En primer lugar, ningún aeropuerto puede ampliar la superficie que ocupa de forma proporcional al incremento de su tráfico; es decir, la capacidad varía según las decisiones de extensión. Además, la mayoría de los grandes aeropuertos europeos deben hacer frente a una demanda superior a la capacidad disponible y el caso de Francfort no tiene nada de excepcional. El funcionamiento actual del aeropuerto, perfectamente correcto en lo que se refiere a la calidad de los servicios, pone de manifiesto que con 38,8 millones de pasajeros en 1996 (contra 300 000 en 1950), los problemas de capacidad han podido superarse hasta el momento. Las cifras presentadas no demuestran en sí mismas un problema insuperable de capacidad. El cierre previsible de siete posiciones no afecta a la capacidad global actual del aeropuerto; este cierre habría estado igualmente previsto para permitir la construcción de nuevas instalaciones. El aumento del número de posiciones gracias a las obras tendrá efectos beneficiosos superiores a la pérdida de las siete posiciones invocadas y el número total de posiciones —156 teniendo en cuenta las generadas por la extensión del muelle A y por la interconexión de las dos terminales (muelle C)— demuestra, en comparación con otros aeropuertos, que será posible responder a la demanda de 80 movimientos a la hora en 2000, como prevé el aeropuerto. Por consiguiente, el número de posiciones no constituye el factor crítico determinante en Francfort en materia de capacidad.

La argumentación de las autoridades alemanas se basa en las consecuencias de la admisión de un segundo agente de asistencia para el aumento esperado de la capacidad tal y como consta en el plan de desarrollo del aeropuerto: las

autoridades alemanas indican claramente que la prioridad que se ha fijado el aeropuerto para los próximos años es aumentar de manera muy sensible su capacidad. Ahora bien, hay que señalar que el número de equipos y de personal presentes en un momento dado depende sobre todo del número de aeronaves que requieren asistencia en tierra, y no del número de agentes de asistencia. Por otra parte, la previsión del aumento de la capacidad es una decisión del aeropuerto que permite satisfacer en parte la demanda de las compañías aéreas.

Aunque la decisión de aumentar la capacidad no pueda considerarse una decisión limitada exclusivamente al interés económico del aeropuerto sino que posee una trascendencia económica mayor, está fuera de dudas que los aeropuertos han de aplicar la Directiva, y que la concesión de una excepción solamente puede venir de la imposibilidad de apertura del mercado, en cuyo caso el carácter temporal de la excepción justificaría por sí mismo su concesión. De no ser así, se admitiría que el aeropuerto tiene el derecho a definir por sí mismo, durante el tiempo que considere necesario, unos objetivos que, a su modo de ver, tendrían primacía sobre la aplicación de la legislación. Por otro lado, el argumento de las autoridades alemanas podría ser invocado por cualquier aeropuerto, tal vez con diferente grado de urgencia, puesto que en todos los casos el espacio adicional dedicado a operaciones de asistencia en tierra debe deducirse del espacio que podría asignarse a otros fines. El problema planteado por la Directiva es otro: se trata de saber si «existen» limitaciones de espacio o de capacidad conforme al apartado 4 del artículo 9 de la Directiva que hacen imposible la apertura del mercado, y no si existen expectativas o decisiones de expansión de la capacidad que imposibiliten la apertura del mercado. Las autoridades alemanas no han aportado la prueba de esta imposibilidad.

Además, como se recuerda más arriba, con el número total de posiciones previstas, o sea, 156, se deberá poder responder a la demanda que generará el aumento de la capacidad de las pistas de aterrizaje y despegue.

Alemania motiva la decisión de excepción con las repercusiones negativas de la apertura del mercado en la gestión del sistema de clasificación de equipaje y en la calidad de los servicios prestados, en particular, en el tiempo mínimo de escala. Ahora bien, el artículo 9 de la Directiva sólo permite la concesión de excepciones sobre la base de dificultades de espacio y de capacidad, por lo que la Comisión no puede admitir este argumento.

3. *El 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.

Alemania motiva su excepción por un problema de espacio y de saturación en el aeropuerto. El problema de espacio no ha quedado demostrado, y la saturación se

limita, según la Comisión, a la terminal 1. No obstante, la decisión de las autoridades alemanas no va acompañada de un plan destinado a solucionar completamente este problema de saturación.

Por otra parte, la excepción se motiva también por el empeoramiento de los problemas de saturación en la terminal 1.

En efecto, han comenzado obras de construcción en el aeropuerto destinadas, en particular, a la adaptación a las normas Schengen de la terminal 1 así como a la extensión del muelle A (alfa) de la terminal 1. Esta extensión permitirá crear 12 nuevas pasarelas de embarque y, en consecuencia, acercar varias posiciones de embarque sobre la plataforma. Cuando concluyan las obras en el muelle A, es decir, a finales de 2000, las superficies así liberadas de estas posiciones en pista podrán ser destinadas al estacionamiento de equipos de asistencia.

Durante el desarrollo de las obras, los problemas de circulación creados no sólo por la adaptación a las normas Schengen sino también por la extensión del muelle A serán demasiado graves como para permitir la presencia de varios agentes en la terminal 1 y sobre todo en los dos callejones sin salida entre los muelles. Al final de las obras, subsistirán algunas dificultades, pero el plan presentado por las autoridades alemanas menciona el compromiso del aeropuerto de abrir el mercado en esta zona y liberar, entre la pista de aterrizaje y despegue y la terminal 1, zonas de estacionamiento de material de asistencia equivalentes a 7 posiciones de embarque. El compromiso se refiere también a la organización del procedimiento de selección de los agentes de asistencia a partir de principios de 2000.

El compromiso de FAG de asignar en ese momento, como mínimo y en cualquier caso, las posiciones liberadas para el estacionamiento de los equipos de asistencia para permitir la apertura del mercado puede considerarse una medida destinada a superar las dificultades 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*

El cumplimiento de los criterios fijados en el apartado 2 del artículo 9 de la Directiva en relación con los objetivos de la Directiva, a saber, la ausencia de falseamiento de la competencia y la proporcionalidad de la medida con las limitaciones existentes, no figura expresamente en la decisión de las autoridades alemanas y no se presenta prueba alguna al respecto.

Contrariamente a las conclusiones del estudio de la Universidad de Cranfield, que se comunicaron al aeropuerto de Francfort y que constaban a las autoridades alemanas, en las que se alude a los diferentes enfoques que habría que aplicar debido a la configuración de cada una de los terminales, la decisión de excepción no efectúa ninguna distinción entre las terminales y no explica en ningún caso la razón por la cual no es posible proceder a

la apertura del mercado en ninguna de las dos terminales. Debido a las consideraciones avanzadas más arriba en materia de espacio disponible en la terminal 2 y a la situación en los muelles A y B de la terminal 1, utilizada sobre todo por compañías del mismo grupo, la Comisión considera que la excepción tiene mayor extensión de la necesaria e incumple el principio mencionado en el punto iii) del párrafo segundo del apartado 2 del artículo 9 de la Directiva.

IV. CONCLUSIÓN

Por cuanto antecede, la Comisión considera que los argumentos, estudios y planes presentados por Alemania no demuestran suficientemente la existencia de dificultades de tal importancia que podrían justificar la excepción solicitada.

Después de haber oído a las autoridades alemanas y de haberlas consultado sobre el proyecto de decisión, la Comisión considera que la decisión tomada por las autoridades alemanas y notificada con fecha 15 de octubre de 1997 debe, de acuerdo con el apartado 5 del artículo 9 de la Directiva, modificarse del siguiente modo para poder ser autorizada:

Respecto de la terminal 1:

Habida cuenta del empeoramiento de la saturación de la terminal 1 durante la duración de las obras, se autoriza la excepción por lo que se refiere a la asistencia a terceros y a la autoasistencia para esta terminal (parte oriental del muelle B, desde la posición de embarque B2 a la B42, y muelle C, desde la posición C2 hasta la posición C15, según el plan de ejecución de 1994 comunicado por Alemania), así como para las operaciones de transporte de pasajeros, de equipaje, de tripulación, de la carga y del correo entre las aeronaves estacionadas sobre la plataforma y la terminal 1. Por el contrario, por las razones indicadas más arriba, para las demás zonas de la terminal, no se autoriza la excepción por lo que se refiere a la asistencia a terceros, y la excepción a lo dispuesto en relación con la autoasistencia debe limitar este derecho a practicar la autoasistencia a un único usuario del aeropuerto.

Respecto de la terminal 2:

Debe retirarse la excepción concedida por lo que se refiere a la asistencia a terceros en la terminal 2. Con el fin de asegurar que todas las compañías aéreas puedan elegir entre al menos dos agentes de asistencia en tierra, debe abrirse el mercado a un segundo agente además de FAG. Sin embargo, como el espacio disponible en esta terminal no permite la presencia de más de tres operadores (ya sean agentes de asistencia a terceros o usuarios que practiquen la autoasistencia), ello hace que, no

obstante lo dispuesto en la Directiva, el derecho a la autoasistencia debe limitarse a un único usuario,

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Las decisiones de excepción concedidas a Flughafen Frankfurt/Main AG y notificadas a la Comisión el 10 de abril y el 20 de octubre de 1997, quedan autorizadas a condición de que Alemania las modifique como sigue:

- a) por lo que se refiere a la terminal 1, las excepciones en virtud de las letras b) y d) del apartado 1 del artículo 9 de la Directiva 96/67/CE sólo podrán concederse para la parte oriental del muelle B, desde la posición de embarque B2 a la posición B42, y para el muelle C hasta la posición C15, así como para las operaciones de transporte de pasajeros, de equipaje, de tripulación, de la carga y del correo entre la aeronave y la terminal. Por lo que se refiere al muelle A y a la parte occidental del muelle B, desde la posición de embarque B10 a la posición B23, no podrá autorizarse ninguna excepción en virtud de la letra b) del apartado 1 del artículo 9 de la Directiva, y la excepción en virtud de la letra d) del apartado 1 del artículo 9 de la Directiva deberá concederse de tal manera que un usuario obtenga el derecho a practicar la autoasistencia;
- b) por lo que se refiere a la terminal 2, no podrá concederse ninguna excepción en virtud de la letra b) del apartado 1 del artículo 9 de la Directiva, y la excepción en virtud de la letra d) del apartado 1 del artículo 9 de la Directiva deberá concederse de tal manera que un usuario obtenga el derecho a practicar la autoasistencia.

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

La destinataria 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