

II

(Atti per i quali la pubblicazione non è una condizione di applicabilità)

COMMISSIONE

DECISIONE DELLA COMMISSIONE

del 5 dicembre 2003

relativa ad un procedimento di applicazione dell'articolo 18, paragrafo 2, prima frase dell'accordo tra la Comunità europea e la Confederazione svizzera sul trasporto aereo e del regolamento (CEE) n. 2408/92 del Consiglio

(Caso TREN/AMA/11/03 — Disposizioni tedesche relative alle operazioni di avvicinamento all'aeroporto di Zurigo)

[notificata con il numero C(2003) 4472]

(Il testo in lingua tedesca è il solo facente fede)

(2004/12/CE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto l'accordo tra la Comunità europea e la Confederazione svizzera sul trasporto aereo ⁽¹⁾, del 21 giugno 1999, in particolare gli articoli 15 e 18, paragrafo 2,

visto il regolamento (CEE) n. 2408/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992, sull'accesso dei vettori aerei della Comunità alle rotte intracomunitarie ⁽²⁾, in particolare l'articolo 8, paragrafo 3,

sentito il comitato consultivo istituito dal regolamento (CEE) n. 2408/92,

considerando quanto segue:

FATTI

I

(1) L'aeroporto di Zurigo è situato a Kloten, a nord-est della città di Zurigo e a circa quindici chilometri a sud-est dalla frontiera tra la Svizzera e la Germania. L'aeroporto dispone di tre piste di decollo: una ovest-est (10/28), una nord-sud (16/34) che incrocia la pista ovest-est, e una nord-ovest/sud-est (14/32), indipendente dalle altre due. Tradizionalmente queste piste di decollo sono state utilizzate nel modo seguente: la maggior parte dei decolli durante il giorno sono effettuati dalla pista ovest-est verso ovest, mentre al mattino presto e in tarda serata la maggior parte dei decolli avvengono dalla pista nord-sud in direzione nord. I voli in arrivo provenienti da nord-est utilizzano quasi sempre la pista nord-ovest/sud-est.

Considerata la vicinanza al confine tedesco, tutti i voli che atterrano a Zurigo da nord o nord-ovest devono utilizzare lo spazio aereo tedesco.

(2) L'utilizzo dello spazio aereo tedesco per avvicinarsi e allontanarsi dall'aeroporto di Zurigo è disciplinato da un accordo bilaterale concluso tra la Svizzera e la Germania il 17 settembre 1984, risolto dalla Germania in data 22 marzo 2000 con decorrenza 31 maggio 2001 a causa delle difficoltà di attuazione. Germania e Svizzera hanno perciò firmato un nuovo accordo il 18 ottobre 2001, non ancora ratificato. In Svizzera il Nationalrat ha votato contro la sua ratifica il 19 giugno 2002, mentre lo Ständerat ha rinviato il testo alla commissione dei trasporti il 12 dicembre 2002. Il Bundestag tedesco ha approvato l'accordo il 17 maggio 2002, ma il Bundesrat si è opposto alla sua approvazione il 12 luglio 2002. Di conseguenza, l'accordo non è mai entrato in vigore.

(3) Il 15 gennaio 2003 le autorità federali tedesche dell'aviazione hanno pubblicato il 213° regolamento di applicazione della normativa tedesca in materia di traffico aereo che stabilisce procedure per l'atterraggio e il decollo strumentali sull'aeroporto di Zurigo. A decorrere dal 18 gennaio 2003 esso prevede numerose limitazioni per l'avvicinamento all'aeroporto di Zurigo. In particolare:

— fissa livelli di attesa ad una quota minima di 6 000 piedi sopra gli spazi aerei di attesa SAFFA e EKRIT e di 13 000 piedi sopra lo spazio aereo di attesa RILAX,

⁽¹⁾ GU L 114 del 30.4.2002, pag. 73.

⁽²⁾ GU L 240 del 24.8.1992, pag. 8.

- stabilisce nove procedure di atterraggio sopra il territorio tedesco. Le sei procedure di atterraggio ILS non possono essere utilizzate tra le ore 22 e le ore 6 nei giorni feriali e tra le ore 20 e le ore 9 durante i fine settimana e i giorni festivi. Quando si utilizzano le tre procedure di atterraggio VOR/DME durante le fasce orarie sopra menzionate, gli aerei non devono scendere al di sotto di 10 000 piedi durante il sorvolo del territorio tedesco. Quando le condizioni esterne consentono solo l'avvicinamento per l'atterraggio da nord sono concesse deroghe alle regole di cui sopra,
 - obbliga l'uso di 5 rotte (Z 1, 2, 3, 4 e 5) per gli aerei che decollano dall'aeroporto di Zurigo al momento d'ingresso sul territorio tedesco, fatti salvi i decolli dalle piste 32 e 34 che tecnicamente non consentono queste coordinate.
- (4) Il 4 aprile 2003 l'autorità federale tedesca dell'aviazione ha pubblicato il primo regolamento di modifica al 213° regolamento. A decorrere dal 17 aprile 2003 esso:
- aumenta i livelli minimi di attesa (cfr. considerando 3, primo trattino) sopra SAFFA e EKRT a 12 000 piedi tra le ore 21 e le ore 7 durante i giorni feriali, e tra le ore 20 e le ore 9 il fine settimana e i giorni festivi; aumenta il livello di attesa minimo sopra RILAX a 18 000 piedi durante i corrispondenti periodi,
 - estende le limitazioni per le sei procedure ILS e le tre procedure VOR/DME di atterraggio (cfr. considerando 3, secondo trattino) dal periodo compreso tra le ore 22 e le ore 6 al periodo compreso tra le ore 21 e le ore 7 dei giorni feriali e aumenta l'altezza minima per le tre procedure VDR/DME durante queste fasce orarie a 12 000 piedi,
 - vieta le procedure speciali di decollo dalle piste 32 e 34 (cfr. considerando 3, terzo trattino) tra le ore 21 e le ore 7 dei giorni feriali e tra le ore 20 e le ore 9 durante il fine settimana e i giorni festivi e fissa un'altezza minima pari a 10 000 piedi per l'ingresso sul territorio tedesco.
- (5) Il regolamento di modifica precisa altresì le condizioni meteorologiche che permettono solo gli avvicinamenti da nord, autorizzando così deroghe alle regole di cui al considerando 4, secondo trattino. Tuttavia l'entrata in vigore di questa disposizione è prevista solo per il 10 luglio 2003.
- (6) Le disposizioni tedesche hanno l'effetto di prevenire, in normali condizioni meteorologiche, il sorvolo a bassa quota del territorio tedesco vicino alla frontiera svizzera tra le ore 21 e le ore 7 dei giorni lavorativi e tra le ore 20 e le ore 9 durante il fine settimana e i giorni feriali, al fine di ridurre le emissioni sonore cui è esposta la popolazione locale. Durante queste ore non sono quindi più possibili i due avvicinamenti per l'atterraggio da nord che costituivano precedentemente i principali avvicinamenti degli aerei in fase di atterraggio sull'aeroporto di Zurigo né i decolli verso nord precedentemente utilizzati per i decolli a tarda notte e nel primo mattino. Il livello delle emissioni sonore sul territorio tedesco ha costituito l'oggetto principale dei diversi negoziati e degli accordi degli ultimi vent'anni di cui al considerando 2.
- (7) Il 10 giugno 2003 la Confederazione svizzera ha chiesto alla Commissione di adottare una decisione che:
- inibisca alla Germania di applicare il 213° regolamento di applicazione della regolamentazione tedesca in materia di traffico aereo concernente le procedure per l'atterraggio e il decollo strumentale sull'aeroporto di Zurigo, come modificato dal primo regolamento di modifica del 4 aprile 2003,
 - imponga alla Germania di sospendere l'applicazione del 213° regolamento di applicazione della regolamentazione tedesca in materia di traffico aereo concernente le procedure per l'atterraggio e il decollo strumentale sull'aeroporto di Zurigo fino alla data della decisione della Commissione sopra richiesta.
- (8) Il 26 giugno 2003 le autorità tedesche e svizzere hanno cambiato la situazione di fatto sulla quale si fondava il reclamo svizzero, giungendo ad un accordo sui seguenti punti:
- la Svizzera garantisce che i seguenti avvicinamenti in fase di atterraggio strumentale possano aver luogo sulla pista 34:
 - procedura VOR/DME a partire dal 30 ottobre 2003,
 - procedura LLZ/DME a partire dal 30 aprile 2004,
 - procedura ILS CAT1 a partire dal 31 ottobre 2004.
- (9) La Germania ha accettato di sospendere fino al 30 ottobre 2003 l'applicazione delle disposizioni del primo regolamento di modifica al 213° regolamento che sarebbero dovute entrare in vigore il 10 luglio (cfr. considerando 5). Ulteriori modifiche dell'accordo sono possibili quando la Germania modificherà le condizioni meteorologiche alle quali è autorizzato l'atterraggio sulle piste 14 e 16, otto settimane prima delle date indicate al considerando 8. La Germania sopprimerà anche le procedure di attesa EKRT e SAFFA; la Svizzera istituirà procedure di attesa corrispondenti a partire dal febbraio 2005.
- (10) Il 20 giugno 2003 la Commissione ha chiesto alle autorità tedesche di presentare le loro osservazioni in relazione alla domanda svizzera. Con lettera di pari data, la Commissione ha anche chiesto alle autorità svizzere informazioni supplementari. In risposta, la Germania ha notificato alla Commissione, con lettera del 30 giugno 2003, l'accordo concluso con le autorità svizzere in data 26 giugno 2003, che posticipa l'applicazione di alcune misure previste nel 213° regolamento tedesco. La Germania considerava il reclamo svizzero privo di oggetto e attendeva che la Commissione terminasse il procedimento di esame. Le autorità svizzere avevano anch'esse notificato alla Commissione l'accordo sopra menzionato in data 27 giugno 2003 ritenendo peraltro che l'accordo non avesse alcuna influenza sul loro reclamo.

- (11) Con lettera del 4 luglio la Svizzera ha annunciato che stava raccogliendo le informazioni supplementari chieste dalla Commissione e procedendo alla valutazione dell'incidenza dell'accordo del 26 giugno 2003 sulla sua domanda di misure provvisorie. Il 14 luglio 2003 la Commissione ha chiesto alle autorità svizzere di precisare le possibili modifiche del reclamo, tenuto conto del fatto che l'applicazione delle disposizioni che motivavano la domanda di misure provvisorie promossa dalla Svizzera era stata rinviata al 30 ottobre. Il 24 luglio 2003 le autorità svizzere fornivano ulteriori informazioni rispondendo alla richiesta della Commissione del 20 giugno, precisando anche che era loro intenzione mantenere ferma la richiesta di misure provvisorie. La Commissione, con lettera del 12 agosto 2003, ha chiesto ulteriori informazioni, fornite dalla Svizzera con lettera del 17 settembre, protocollata il 24 settembre.
- (12) Il 16 luglio 2003 la Commissione ha scritto alle autorità tedesche informandole dell'intenzione della Svizzera di mantenere fermo il reclamo e rinnovava la richiesta di osservazioni sulle asserzioni svizzere. Con lettera del 28 agosto le autorità tedesche hanno trasmesso queste osservazioni. Il 6 ottobre esse hanno presentato osservazioni sulla lettera della Svizzera del 17 settembre e notificato il secondo regolamento di modifica al 213° regolamento.
- (13) Il 14 ottobre è stata trasmessa una contestazione degli addebiti alle autorità svizzere e tedesche unitamente alla richiesta di osservazioni. La Germania ha presentato le sue osservazioni sull'analisi generale il 20 ottobre e mantenuto una riserva circa l'applicabilità del regolamento (CEE) n. 2408/92. Il 21 ottobre la Svizzera ha risposto con osservazioni sulla contestazione degli addebiti e una replica alle osservazioni della Germania del 28 agosto.
- II
- (14) A sostegno del reclamo indirizzato alla Commissione contro le norme tedesche controverse, le autorità svizzere adducono gli argomenti seguenti:

A) Il 213° regolamento di applicazione viola il regolamento (CEE) n. 2408/92

- a) *La regolamentazione tedesca riduce la capacità di sfruttamento dell'aeroporto di Zurigo, con ripercussioni sui diritti di traffico*

Secondo le autorità svizzere, utilizzando gli avvicinamenti da nord, la capacità massima dell'aeroporto di Zurigo è di 68 movimenti orari (36 atterraggi programmati e/o 44 decolli). In virtù delle norme operative tedesche, l'aeroporto di Zurigo durante le ore di traffico limitato è costretto a consentire l'avvicinamento da est sulla pista 28. Dato che questa pista non dispone di una procedura di avvicinamento strumentale per gli aerei che vi atterrano, occorre utilizzare la procedura VOR DME. Inoltre la pista non dispone di uscite rapide. Teoricamente, per queste ragioni la capacità massima è pari a circa 28 atterraggi orari, ma praticamente è minore in quanto la pista 28 è disponibile per l'atterraggio dei grandi aeromobili solo in condizioni meteorologiche

ottimali. Nella maggior parte dei casi la pista è troppo corta. Le autorità svizzere ritengono che l'aeroporto di Zurigo non sia più in grado di garantire l'esercizio dei diritti di traffico da parte dei vettori dato che la sua capacità è fortemente ridotta a causa delle norme operative tedesche. Invece di 39 atterraggi orari (36 atterraggi previsti), può gestirne solo venti e, nei casi migliori, ventotto; ciò costituisce una sostanziale riduzione della sua capacità. Il numero di atterraggi per uno sfruttamento completo e integrale dell'aeroporto dovrebbe essere pari a 39. Inoltre è anche diminuita la capacità di decollo con relativi ritardi significativi.

A medio e lungo termine possono essere migliorate le manovre di avvicinamento per l'atterraggio da sud e da est. Tuttavia, queste misure non possono essere attuate a breve termine e non possono sostituire in toto gli atterraggi da nord. Da nord gli avvicinamenti ILS categoria 3 («avvicinamenti al buio») sono possibili sulla pista di decollo numero 14. Però la zona a sud è densamente urbanizzata e presenta molti ostacoli inoltre il terreno è in pendenza, raggiungendo d'altezza di 700 metri a una distanza di 7 km dall'aeroporto. È possibile solo un angolo di avvicinamento di 3,3°. Di conseguenza, la pista numero 34 può essere dotata solo di ILS categoria 1; in altri termini gli aerei possono atterrare solo se la visibilità orizzontale (al suolo) è di almeno 550 metri e quella verticale (alla base delle nubi) è di almeno 60 metri/200 piedi. Sino a che non verranno realizzate uscite rapide la sua capacità massima sarà di 30-32 atterraggi all'ora. La pista 28 da est, che attualmente ha una capacità di 28 atterraggi all'ora (cfr. sopra) potrebbe essere munita di un ILS, ma la capacità aumenterebbe solo fino a un massimo di circa 30 atterraggi all'ora. L'atterraggio degli aerei sulla pista 28 o 34 diminuirebbe la capacità di decollo nella misura di sei movimenti all'ora. Non è certo che sia possibile installare un sistema ILS categoria 3 per gli aeromobili in avvicinamento da sud-est sulla pista 32 poiché ci sono ostacoli sul percorso e gli aerei possono avvicinarsi solo con un angolo di 3,3°. In ogni caso, tuttavia, la capacità resta ridotta e ciò ha ripercussioni sui diritti di traffico.

Nel futuro immediato sarebbe particolarmente grave se le norme tedesche — la cui entrata in vigore è prevista per il 10 luglio 2003 — entrassero effettivamente in vigore a quella data, poiché esse si basano su ipotesi erranee in ordine alle installazioni tecniche dell'aeroporto di Zurigo. A partire da quella data, le condizioni meteorologiche alle quali la Germania concederebbe autorizzazioni eccezionali per gli avvicinamenti sullo spazio aereo tedesco durante le ore di traffico limitato, coprono soltanto una parte delle condizioni meteorologiche durante le quali gli atterraggi da sud, sud-est e da est non sono possibili. Di conseguenza, se la visibilità orizzontale è superiore a 1 800 metri ma inferiore a 4 000 metri, o se la visibilità verticale è superiore a 700 piedi ma inferiore a 1 200 piedi, gli aerei non potranno atterrare in nessun modo all'aeroporto di Zurigo a causa delle norme operative. In alcune condizioni meteorologiche, dunque, l'aeroporto dovrebbe rimanere chiuso dalle ore 21 alle ore 7 o dalle ore 20 alle ore 9 e ciò avrebbe chiaramente ripercussioni sui diritti di traffico.

- b) *Le restrizioni tedesche aumentano le spese di esercizio dell'aeroporto e quindi le tasse aeroportuali, con ripercussioni sui diritti di traffico*

Le autorità svizzere affermano che un sistema di gestione che alterni gli avvicinamenti da nord, da sud e da est richiederebbe considerevoli spese a causa del personale supplementare, delle infrastrutture e dell'addestramento del personale. Per l'aeroporto sarebbero necessari complessivamente 65 milioni di franchi svizzeri, di cui 10 milioni sono già stati spesi. La società di controllo del traffico aereo dovrebbe investire 15 milioni di franchi svizzeri e aumentare le proprie spese di funzionamento di 2-3 milioni di franchi svizzeri all'anno. Di conseguenza, le compagnie aeree dovrebbero pagare tasse aeroportuali più elevate e subirebbero un pregiudizio nell'esercizio dei loro diritti di traffico.

- c) *Le regole tedesche sono discriminatorie*

La Svizzera sostiene che le misure tedesche sono doppiamente discriminatorie. In primo luogo, poiché nessun aeroporto tedesco comparabile a quello di Zurigo è soggetto a restrizioni notturne durante un periodo così lungo come quello previsto nel 213° regolamento. In secondo luogo, in quanto la Swiss International Air Lines — principale utilizzatore dell'aeroporto di Zurigo — è colpita in prima persona e in misura maggiore di altri vettori da queste misure e pertanto è in posizione sfavorevole rispetto ai suoi concorrenti, circostanza che costituisce una discriminazione indiretta.

- d) *Le misure tedesche non sono giustificate dall'obiettivo della protezione dell'ambiente*

La Svizzera ritiene che gli interessi dei cittadini nelle regioni tedesche in oggetto siano già adeguatamente salvaguardati. La regolamentazione svizzera sulle infrastrutture per il traffico aereo disciplina i voli notturni permettendo il volo tra le ore 22 e le ore 6 solo agli aerei con emissioni sonore ridotte. Del resto, tra tutti gli aeroporti intercontinentali, l'aeroporto di Zurigo applica, relativamente ai voli notturni, norme tra le più severe in tutta Europa. L'interdizione al volo notturno imposta dall'aeroporto di Zurigo già nel 1972 sostanzialmente prevedeva il divieto di volo tra le ore 24.00 e le ore 5.30. Inoltre, in Svizzera, più di 150 000 persone sono di continuo sottoposte a livelli di emissioni sonore pari a quelli misurati durante il giorno in Germania in alcune aree del comune di Hohentengen — la località maggiormente interessata — precisamente tra 50 e 56 dB. Infine, in Svizzera, più di 70 000 persone sono esposte a livelli di emissioni sonore molto più elevati di quelli rilevati nella Germania meridionale.

Le misure tedesche riducono solo le emissioni sonore sulla Germania, ma le aumentano molto di più in Svizzera, perché la densità di popolazione lungo le nuove piste di atterraggio è più elevata e i villaggi svizzeri sono più vicini all'aeroporto di Zurigo rispetto ai villaggi tedeschi protetti, cosicché che gli aerei li sorvolano ad una altezza inferiore provocando più rumore. Di conseguenza, il livello complessivo dell'inquinamento acustico è aumentato e non ridotto.

- B) **Il 213° regolamento d'attuazione viola l'articolo 17 dell'accordo del 21 giugno 1999 tra la Comunità europea e la Confederazione svizzera sul trasporto aereo, il quale dispone che:**

«Le parti contraenti adottano tutte le misure, di carattere generale o particolare, idonee a garantire l'osservanza degli obblighi derivanti dal presente accordo e si astengono da qualsiasi misura che possa recare pregiudizio alla realizzazione degli obiettivi del presente accordo.»

Secondo le autorità svizzere questa disposizione genera un obbligo di cooperazione leale che la Germania ha violato, adottando le misure contestate senza considerare i diritti e gli interessi della Svizzera. Inoltre, le misure tedesche sono state applicate con inutile rapidità, cosicché l'aeroporto di Zurigo non ha avuto tempo sufficiente per adottare le necessarie misure di adeguamento [cfr. lettera a)].

III

- (15) Le autorità tedesche controdeducono sostanzialmente quanto segue.

- A) **La Commissione non ha competenza per poter decidere in merito al 213° regolamento di applicazione**

- a) *Il regolamento (CEE) n. 2408/92 non si applica al reclamo svizzero*

La liberalizzazione dei servizi aerei europei alla fine degli anni '80 e all'inizio degli anni '90 è basata sulla convenzione di Chicago del 1944, che ribadisce la sovranità degli Stati sul proprio spazio aereo. La convenzione enumera le cosiddette otto libertà. Solamente le libertà economiche (dalla terza all'ottava libertà) sono state disciplinate dal diritto comunitario. Le libertà tecniche (sorvolo e atterraggio a fini non commerciali) soggiacciono quindi esclusivamente alla convenzione di Chicago.

Il regolamento (CEE) n. 2408/92 è parte del III pacchetto di liberalizzazione dei servizi aerei in Europa. Obiettivo di questo pacchetto — e quindi del regolamento (CEE) n. 2408/92 — era di permettere ai fornitori di servizi aerei di utilizzare liberamente le infrastrutture disponibili (aeroporti, rotte di volo) in maniera concorrenziale, fatte salve le disposizioni contenute nella regolamentazione. La regolamentazione non si occupa delle infrastrutture, ma ne presuppone l'esistenza. Perciò le disposizioni in materia di infrastrutture restano non regolamentate a livello europeo. La scelta relativa all'ubicazione di un aeroporto resta di competenza di ciascuno Stato come, d'altro canto, la scelta relativa ai sorvoli autorizzati. Anche la creazione del cielo unico europeo, non ancora in vigore, rispetterà la sovranità nella gestione dello spazio aereo.

Pertanto, non solo la Commissione non ha alcuna competenza in materia, ma, considerata la sovranità di ogni Stato sul relativo spazio aereo, nessuno Stato può chiedere ad un altro la disponibilità di settori specifici del proprio spazio aereo, come vorrebbero le autorità svizzere con il loro reclamo. Ad ogni modo, il regolamento (CEE) n. 2408/92 non si applica ai voli verso e provenienti da paesi terzi che, secondo le autorità svizzere, sono quelli maggiormente interessati dal 213° regolamento di applicazione.

b) *La Commissione non è competente a risolvere le controversie in virtù dell'accordo tra la Svizzera e la Comunità*

Per quanto attiene l'asserzione delle autorità svizzere in merito alla violazione della libera prestazione dei servizi in combinato disposto con l'articolo 15 dell'accordo tra la Svizzera e la Comunità, la libertà di prestazione dei servizi di trasporto esiste in relazione alla Svizzera solamente se essa è specificatamente basata sulla legislazione comunitaria e recepita nell'accordo tra la Comunità e la Svizzera. Tuttavia, la competenza a dirimere le controversie in ordine all'applicazione dell'accordo spetta al comitato misto istituito dall'accordo stesso e non alla Commissione europea.

B) Le misure tedesche non sono né discriminatorie né sproporzionate

a) *Le misure tedesche non sono discriminatorie*

Il 213° regolamento di applicazione si applica a tutti i servizi aerei, indipendentemente dalla nazionalità o dall'identità del vettore. Di conseguenza non esiste alcuna discriminazione. Per quanto attiene la discriminazione indiretta, lo scopo di questo criterio è quello di evitare che l'osservanza del principio di non discriminazione sia elusa utilizzando elementi secondari per discriminare in modo occulto. Ciò non implica peraltro che ogni misura nazionale avente impatto negativo sulle imprese di altri Stati membri costituisca una discriminazione. Nella fattispecie considerata vi sarebbe discriminazione indiretta qualora le limitazioni si applicassero solamente ai vettori con un loro hub all'aeroporto di Zurigo, il che non avviene nel caso in esame.

b) *Le misure tedesche sono proporzionate*

Le misure tedesche sono necessarie. Fondamentalmente, le emissioni sonore devono essere sopportate dal paese produttore cioè dal paese che ricava un vantaggio economico dall'attività produttrice delle emissioni sonore stesse. Ciò è stato confermato da una decisione del tribunale federale in Svizzera ⁽¹⁾. Dato che i vantaggi economici derivanti dall'esercizio dell'aeroporto di Zurigo sono

marginali in Germania (meno dell'1 % degli impiegati hanno nazionalità tedesca) l'inquinamento acustico in Germania causato dal fatto che praticamente tutti gli atterraggi e tutti i decolli al mattino presto e in tarda serata avvengono sul territorio tedesco è completamente sproporzionato.

Il modo migliore per risolvere la questione sarebbe un reciproco accordo. La lunga storia di negoziazioni tra Svizzera e Germania senza alcun miglioramento della situazione, ma anzi con un ulteriore deterioramento dell'inquinamento acustico nelle aree tedesche interessate, costituisce la prova del fatto che la Germania ha cercato di trovare una soluzione consensuale. Ciò si è dimostrato tuttavia impossibile. L'ultimo tentativo per arrivare ad una soluzione è stato rifiutato dalla Svizzera, nonostante fosse ben nota l'intenzione delle autorità tedesche di adottare misure unilaterali in assenza di un eventuale accordo in materia.

Poiché è compito della Germania tutelare l'interesse dei cittadini tedeschi, l'adozione di misure unilaterali si è rivelata inevitabile. Gli interessi delle zone tedesche interessate non sono mai stati debitamente considerati dalla Svizzera. La consultazione citata dalla Svizzera ha avuto luogo nell'ambito delle negoziazioni tra i due paesi. Non sembra che la Svizzera abbia mai consultato autonomamente i cittadini tedeschi.

Le misure tedesche non comportano una riduzione della capacità dell'aeroporto di Zurigo: esse prevedono semplicemente l'utilizzo di un diverso corridoio di volo sul territorio tedesco e non impongono limitazioni all'utilizzo dell'aeroporto di Zurigo, dato che la Germania non ha competenza per adottare una simile decisione. La capacità dell'aeroporto di Zurigo non sarà pregiudicata qualora le autorità svizzere adottino appropriate misure per adeguare l'aeroporto alle nuove procedure di arrivo.

Sotto questo profilo numerose affermazioni di parte svizzera sono false. In primo luogo, la pista 28 è sufficientemente lunga per l'atterraggio di aerei anche di più grandi dimensioni; in secondo luogo, le aree di attesa sono ancora utilizzabili nonostante un'altezza più elevata; anche se una discesa di quattro gradi sarebbe ottimale, è accettabile una discesa fino a 8 gradi, e la nuova altitudine richiede solamente 7,5 gradi che possono essere facilmente ridotti a 5 con una procedura modificata al di sopra della Svizzera. In terzo luogo, come recentemente affermato da un tribunale tedesco, l'aeroporto di Zurigo continua ad operare nell'ambito del 213° regolamento di applicazione con una capacità regolarmente utilizzata di 32 movimenti e anche oltre, cioè una cifra molto più alta di quella di 20-24 come pretende la Svizzera.

⁽¹⁾ Decisione della Corte federale di Losanna sulla quinta fase dell'ampliamento, del 24 giugno 1998 — BGE 124 II 293.

Nel 2000, durante i lavori di costruzione all'aeroporto di Zurigo, gli atterraggi da sud sulle piste 32 e 34 sono stati possibili senza ulteriori complicazioni. Con la procedura allora applicata e con l'installazione della procedura VOR/DME, come convenuto dall'accordo bilaterale Germania-Svizzera, l'aeroporto di Zurigo può essere utilizzato senza alcuna perdita di capacità. In particolare la Germania fa riferimento a un documento del ministero svizzero dell'Ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni ⁽¹⁾ relativo al trattato — non concluso — tra Germania e Svizzera che corrisponde in larga parte alle misure unilaterali, secondo il quale esistono diverse opzioni compatibili con le norme operative.

La mancanza di procedure di atterraggio di precisione (ILS categoria 2 o 3 non possibile per gli atterraggi da sud sulla pista 32) ha un impatto non sulla capacità, ma sulla disponibilità di questa capacità in presenza di avverse condizioni meteorologiche. La Germania riconosce dunque che possono essere necessarie deroghe alle norme operative e pertanto ha scelto le condizioni per le deroghe così come definite nel 213° regolamento di applicazione in modo che esse coincidano con le condizioni meteorologiche necessarie alle procedure ILS categoria 2 o 3. Anche se in virtù della legislazione originale potrebbero porsi problemi di transizione, l'accordo del 26 giugno 2003 stabilisce un calendario per il miglioramento dell'aeroporto di Zurigo che è stato accettato dalla Svizzera e dunque può essere considerato una garanzia del fatto che questi problemi non ci saranno.

Le misure tedesche non generano un impatto eccessivo sull'ambiente in Svizzera. Le nuove manovre di atterraggio sul territorio svizzero non creano un livello di emissioni sonore superiore ai limiti attualmente in vigore Svizzera. In effetti — per citare ancora il documento summenzionato relativo al trattato non concluso — è possibile adattare le rotte di volo in Svizzera in modo tale che il numero dei cittadini esposti al rumore diminuisca effettivamente durante l'avvicinamento sul territorio tedesco. Ad ogni modo, l'impatto delle emissioni sonore non dipende solamente dal numero dei cittadini interessati, ma anche da altri fattori, quali il fatto che la regione tedesca svolga un'importante funzione turistica e abbia un'elevata dipendenza economica dal turismo.

VALUTAZIONE

IV — La normativa pertinente

L'accordo tra la Comunità europea e la Confederazione svizzera sul trasporto aereo

- (16) Le relazioni tra la Comunità europea e la Confederazione svizzera nel settore dei trasporti aerei sono disciplinate

⁽¹⁾ Botschaft zum Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die Durchführung der Flugverkehrskontrolle durch die Schweizerische Eidgenossenschaft über deutschem Hoheitsgebiet und über Auswirkungen des Betriebes des Flughafens Zürich auf das Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland. http://www.uvek.admin.ch/imperia/md/content/gs_uvek2/d/verkehr/luftverkehrsverhandlungen/21.pdf

dall'accordo bilaterale del 21 giugno 1999 («l'accordo»), entrato in vigore il 1° giugno 2002.

- (17) Come dispone l'articolo 1, «l'accordo stabilisce norme per le parti contraenti in materia di aviazione civile». Nella misura in cui le disposizioni contenute nell'accordo «sono sostanzialmente identiche alle corrispondenti norme del trattato CE e agli atti adottati in virtù del medesimo trattato, tali norme devono essere interpretate, ai fini della loro attuazione ed applicazione, in conformità delle pertinenti sentenze e decisioni della Corte di giustizia e della Commissione delle Comunità europee emesse anteriormente alla data della firma del presente accordo». Tuttavia, «le sentenze e le decisioni emesse successivamente alla data della firma del presente accordo saranno comunicate alla Svizzera». In tal caso e su richiesta di una delle parti contraenti, «le conseguenze di queste ultime sentenze e decisioni saranno determinate dal comitato misto al fine di assicurare la corretta attuazione del presente accordo».
- (18) L'articolo 3 dell'accordo vieta in modo particolare la discriminazione: «Nel campo di applicazione del presente accordo e fatte salve disposizioni speciali in esso contenute, è vietata ogni discriminazione in base alla nazionalità».
- (19) Tuttavia, benché l'articolo 15 preveda che «fatte salve le disposizioni del regolamento (CEE) n. 2408/92 del Consiglio, così come richiamato dall'allegato del presente regolamento, ai vettori aerei comunitari e svizzeri saranno accordati diritti di traffico tra qualsiasi punto in Svizzera e qualsiasi punto della Comunità» esso limita anche il campo di applicazione dei reciproci diritti stipulando che «due anni dopo l'entrata in vigore del presente accordo, ai vettori aerei svizzeri saranno accordati diritti di traffico tra punti situati in diversi Stati membri della CE» e che «le parti contraenti apriranno negoziati sulla possibilità di estendere la portata del presente articolo a diritti di traffico tra punti situati all'interno della Svizzera e tra punti situati all'interno degli Stati membri della CE cinque anni dopo l'entrata in vigore del presente accordo».
- (20) Per quanto riguarda l'applicazione dell'accordo, l'articolo 18, paragrafo 2, prima frase dispone che: «quando possono essere pregiudicati i servizi aerei che devono essere autorizzati ai sensi del capitolo 3, le istituzioni comunitarie esercitano i poteri loro conferiti dalle norme dei regolamenti e delle direttive la cui applicazione è espressamente confermata dall'allegato». Ai sensi dell'articolo 20, l'esercizio di questi poteri compete esclusivamente alla Corte di giustizia delle Comunità europee. L'articolo 29 prevede che tutti gli altri punti controversi

relativi «all'interpretazione o all'applicazione del presente accordo» possono essere sottoposti al giudizio della comitato misto istituito dall'accordo stesso.

- (21) Secondo quanto dispone l'allegato all'accordo, «in tutti i casi in cui gli atti, richiamati dal presente accordo, contengono riferimenti agli Stati membri della Comunità europea o prevedono la necessità di un collegamento con questi ultimi, i riferimenti menzionati si intendono riferiti, ai fini del presente accordo, anche alla Svizzera o alla necessità di un criterio di collegamento identico con tale paese». Fra gli atti la cui applicazione è «esplicitamente confermata nell'allegato» figura il regolamento (CEE) n. 2408/92 eccetto l'articolo 11 (la disposizione sul comitato consultivo). Per l'applicazione del regolamento (CEE) n. 2408/92, per quanto riguarda i servizi tra la Comunità e la Svizzera, la Commissione usufruisce dunque degli stessi poteri di cui dispone per l'applicazione del regolamento all'interno della Comunità sotto il controllo della Corte di giustizia delle Comunità europee, tranne i casi in cui «la Svizzera ha adottato o intende adottare misure di tutela dell'ambiente ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 2, o dell'articolo 9 del regolamento (CEE) n. 2408/92 del Consiglio»; in tal caso «il comitato misto, su richiesta di una delle parti contraenti, stabilisce se tali misure siano o meno conformi al presente accordo».

Poteri pertinenti della Commissione

- (22) Secondo le disposizioni dell'articolo 18, paragrafo 2, dell'accordo, (cfr. il considerando 20), la Commissione dispone dei poteri ad essa conferiti ai sensi degli articoli 8 e 9 del regolamento (CEE) n. 2408/92. L'articolo 8, paragrafi 2 e 3, dispone che la Commissione, su richiesta di uno Stato membro o di propria iniziativa, esamina «le norme operative pubblicate vigenti a livello comunitario, nazionale, regionale o locale in materia di sicurezza, tutela dell'ambiente e assegnazione delle bande orarie» alle quali sono sottoposti i diritti di traffico, e che decide, previa consultazione del comitato di cui all'articolo 11, in merito alla possibilità da parte dello Stato membro di continuare l'applicazione della misura. L'articolo 8, paragrafo 4, permette ad ogni Stato membro di investire il Consiglio della decisione della Commissione. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, in casi eccezionali può adottare una decisione diversa.
- (23) L'articolo 9, paragrafo 1, autorizza gli Stati membri, «qualora sussistano gravi problemi di congestione e/o di carattere ambientale» a «imporre condizioni, limitare o negare l'esercizio dei diritti di traffico, segnatamente quando altri modi di trasporto possono fornire un servizio di livello soddisfacente». Lo Stato membro ha l'obbligo di notificare l'azione agli altri Stati membri e alla Commissione. L'articolo 9, paragrafo 4, permette alla

Commissione di esaminare tali azioni e di inibirne l'applicazione durante l'esame. Dopo aver consultato il comitato di cui all'articolo 11, essa deve decidere se l'azione è adeguata e conforme al regolamento (CEE) n. 2408/92 e se violi il diritto comunitario. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può, in casi eccezionali, adottare una decisione diversa.

- (24) Considerato il campo di applicazione dell'accordo concluso tra la Svizzera e la Comunità, questi poteri sono limitati tuttavia all'esercizio dei diritti di traffico tra la Svizzera e la Comunità, restando esclusi i voli all'interno della Comunità, all'interno del territorio svizzero e i voli tra la Svizzera e i paesi terzi e tra la Comunità e i paesi terzi.

Applicazione dell'articolo 8 in un contesto puramente comunitario

- (25) A differenza dell'articolo 9 che non ha ancora trovato applicazione, la Commissione europea ha applicato molte volte l'articolo 8 a situazioni relative esclusivamente alla Comunità ⁽¹⁾. La Commissione ha esaminato i casi sulla base, da un lato, dei principi generali in tema di libertà di prestazione dei servizi, cioè dei criteri di non discriminazione e di proporzionalità e, d'altro lato, sulla base del rispetto di altre disposizioni giuridiche comunitarie.
- (26) Come ha confermato la Corte di giustizia europea nella sua giurisprudenza più recente, lo scopo del regolamento (CEE) n. 2408/92 è, tra l'altro, quello «di definire nel settore del trasporto aereo le condizioni di applicazione del principio della libera prestazione dei servizi cui sono dedicati in particolare gli articoli 59 e 61 del trattato ⁽²⁾»; tale principio «richiede non soltanto l'eliminazione di qualsiasi discriminazione nei confronti del prestatore di servizi stabilito in un altro Stato membro a causa della sua nazionalità, ma anche l'eliminazione di qualsiasi restrizione, anche se applicata senza alcuna distinzione ai fornitori nazionali e a quelli degli altri Stati membri, quando essa è tale da proibire, impedire o rendere meno vantaggiose le attività del fornitore di servizi stabilito in un altro Stato membro dove legittimamente fornisce simili servizi». Affinché le misure che costituiscono una restrizione alla libera prestazione di servizi possano essere autorizzate ai sensi delle disposizioni del regolamento (CEE) n. 2408/92, esse devono essere giustificate e, in particolare, essere proporzionate allo scopo in vista del quale sono state adottate ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Cfr. ad esempio le decisioni 1994/290/CE «Orly» (GU L 127 del 19.5.1994, pag. 22), 2001/163/CE «Malpensa» (GU L 58 del 28.2.2001, pag. 29) e 98/523/CE «Karlstad» (GU L 233 del 20.8.1998, pag. 25).

⁽²⁾ Divenuti ora articoli 49 e 51.

⁽³⁾ Sentenza della Corte nella causa C-361/98, Malpensa, Racc. 2001, pag. I-385, punti da 31 a 36. È degno di nota il fatto che la decisione sull'accesso all'aeroporto di Karlstad ha stabilito che «nell'esercizio dei poteri che gli sono conferiti dall'articolo 8, paragrafo 3, del regolamento (CEE) n. 2408/92, la Commissione deve assicurarsi che i provvedimenti emanati dalle autorità di uno Stato membro non siano contrari con altre disposizioni di diritto comunitario». Cfr. GU 233 del 20.8.1998, pag. 25.

V — Analisi

Base giuridica

- (27) Come affermato sopra alla sezione IV, l'articolo 18, paragrafo 2, prima frase, dell'accordo tra la Comunità e la Svizzera conferisce alla Commissione poteri di riesame del 213° regolamento di applicazione ai sensi dell'articolo 8, paragrafi da 2 a 4 e dell'articolo 9 del regolamento (CEE) n. 2408/92 nei casi che possono riguardare l'autorizzazione dei servizi aerei ai sensi del capo 3 dell'accordo, cioè nel caso in cui siano in gioco diritti di traffico di cui all'articolo 15 dell'accordo. Il reclamo svizzero si rifà a entrambe le disposizioni del regolamento (CEE) n. 2408/92 senza precisare esplicitamente in base a quale articolo esso chiede l'intervento della Commissione. Benché la Commissione abbia chiesto per iscritto alle autorità svizzere di precisare la base giuridica della loro richiesta, la Svizzera ha sostenuto che spetta alla Germania il compito di precisare se le misure adottate siano state prese ai sensi dell'articolo 8, paragrafi da 2 a 4 o ai sensi dell'articolo 9. In mancanza di ulteriori precisazioni, la Commissione dovrebbe esaminare le misure tedesche sotto tutti questi aspetti.
- (28) L'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 2408/92 sottopone l'esercizio dei diritti di traffico alle «norme operative pubblicate vigenti a livello comunitario, nazionale, regionale o locale in materia di sicurezza, tutela dell'ambiente e assegnazione delle bande orarie». Il 213° regolamento è una norma operativa nazionale pubblicata relativa alla sicurezza ⁽¹⁾ e alla tutela dell'ambiente, che rientra dunque nel campo di applicazione dell'articolo 8, paragrafo 2.
- (29) Non può essere condivisa l'interpretazione tedesca secondo la quale le misure di controllo del traffico aereo sarebbero sottratte ai poteri di controllo della Commissione di cui all'articolo 8 del regolamento (CEE) n. 2408/92.
- (30) A differenza dell'articolo 9, paragrafo 4, del regolamento, l'articolo 8 non si riferisce alle misure provvisorie come richiesto dalla Svizzera. Nella misura in cui la Commissione non ha ritenuto che l'articolo 9 costituisca l'idoneo fondamento giuridico per la decisione, la Svizzera ha fondato la sua richiesta di misure provvisorie in assenza di una specifica disposizione per l'adozione di tali misure, giurisprudenza secondo cui «[è importante] evitare che nel corso dell'istruttoria si arrechino danni irreparabili cui non si potrà più porre rimedio con la decisione che la Commissione sarà indotta a prendere al termine del procedimento amministrativo ⁽²⁾». Sebbene il problema delle misure provvisorie non abbia più rilievo quando sarà adottata la presente decisione, occorre osservare che — anche ammesso che la concessione di misure provvisorie fosse possibile ai sensi dell'articolo 8 — le autorità svizzere non hanno fornito alcuna prova convincente dell'esistenza di danni irreparabili.
- (31) L'applicazione dell'articolo 8, paragrafi da 2 a 4, va rapportata alle finalità e al campo di applicazione dell'accordo CE-Svizzera e del regolamento (CEE) n. 2408/92. Ciò implica che i poteri conferiti alla Commissione dall'articolo 8, paragrafo 3, si limitano alle misure che incidono sulle operazioni dei vettori aerei, cioè — volendo usare le parole dell'articolo 18, paragrafo 2, dell'accordo — «quando possono essere pregiudicati i servizi aerei».
- (32) L'articolo 9, paragrafo 3, del regolamento (CEE) n. 2408/92 prevede che uno Stato membro può dar corso ad un'azione adottata ai sensi del paragrafo 1, soltanto se nessun altro Stato membro interessato o la Commissione abbiano contestato l'azione entro un mese dal ricevimento della relativa notifica da parte di tale Stato. La notifica agli altri Stati membri e alla Commissione deve essere effettuata almeno tre mesi prima dell'entrata in vigore dell'azione proposta. Le autorità tedesche non hanno notificato le loro misure alla Commissione tre mesi prima della loro entrata in vigore né successivamente. Di conseguenza, la Commissione non può applicare l'articolo 9 per l'esame delle norme operative tedesche ⁽³⁾.
- (33) Di conseguenza la Commissione esaminerà le misure tedesche ai sensi dell'articolo 8, paragrafi 2 e 3, del regolamento (CEE) n. 2408/92.
- (34) L'allegato all'accordo non riporta l'articolo 11 del regolamento (CEE) n. 2408/92, al quale fa riferimento l'articolo 8, paragrafo 3. Generalmente, i riferimenti al comitato consultivo contenuti in altri articoli del regolamento costituiscono parte dell'accordo. Inoltre, l'Atto finale contiene una dichiarazione relativa alla partecipazione della Svizzera ai comitati cui i «rappresentanti della Svizzera partecipano in veste di osservatori, per i punti che li riguardano» e comprende, tra l'altro «comitati consultivi per le rotte aeree». Tutto considerato, quindi, la Commissione ha ritenuto necessario il parere del comitato consultivo istituito ai sensi dell'articolo 11 del regolamento con la presenza della Svizzera in qualità di osservatore.

⁽¹⁾ Fondato sull'articolo 32, paragrafo 1, frase 1, numero 1 e paragrafo 3, frasi 2 e 3, della legge tedesca sul traffico aereo (Gazzetta ufficiale federale del 27.3.1999, pag. 550) in combinato disposto con l'articolo 27, lettera a), paragrafo 1 e paragrafo 2, prima frase, del regolamento sul traffico aereo (Gazzetta ufficiale federale del 27.3.1999, pag. 580).

⁽²⁾ Sentenza della Corte nella causa C-792/79, Camera Care, punto 14, Racc.1980, pag. 119.

⁽³⁾ Le autorità svizzere sostengono nella loro lettera del 21 ottobre che la non-notifica non può escludere l'applicabilità dell'articolo 9. Il paragrafo 4 dell'articolo 9 asserisce però chiaramente che «la Commissione, entro un mese dal momento in cui è stata informata in conformità del paragrafo 3, effettua un esame del provvedimento». Cfr. anche la decisione 98/523/CE della Commissione «Karlstad», op. cit., punti da 41 a 43.

Criteri applicabili

- (35) I criteri di cui ai considerando 25 e 26 sono stati istituiti in un contesto puramente comunitario⁽¹⁾. È necessario stabilire se gli stessi criteri possano essere utilizzati nel quadro dell'accordo Comunità-Svizzera in materia di trasporti aerei.

a) Non discriminazione

È chiaramente applicabile il divieto di discriminazioni. Come indicato sopra, l'articolo 3 dell'accordo tra la Comunità europea e la Confederazione svizzera stabilisce che: «Nel campo di applicazione del presente accordo e fatte salve disposizioni speciali in esso contenute, è vietata ogni discriminazione in base alla nazionalità». Considerato il contesto dell'accordo, l'analisi relativa alla discriminazione potenziale non può limitarsi alle sole discriminazioni dirette, ma deve anche prendere in considerazione le discriminazioni indirette.

b) Proporzionalità

Contrariamente al principio di non discriminazione, il principio di proporzionalità non è menzionato in modo specifico nell'accordo. Nella giurisprudenza citata in precedenza⁽²⁾, la Corte ha ritenuto che il principio di proporzionalità fosse applicabile, dato che il regolamento (CEE) n. 2408/92 definisce «le condizioni di applicazione nel settore del trasporto aereo del principio della libera prestazione dei servizi contenuto tra l'altro negli articoli 59 e 61 del trattato»⁽³⁾. Tuttavia, come indicato sopra, nella fase attuale la Svizzera non partecipa al mercato interno dei servizi aerei. I voli all'interno della Comunità saranno aperti ai vettori svizzeri solo nel giugno 2004, mentre l'accesso dei vettori comunitari alle rotte all'interno del territorio svizzero e l'accesso dei vettori svizzeri alle rotte all'interno di uno Stato membro della Comunità europea devono ancora essere negoziati. Perciò l'accordo prevede attualmente un semplice scambio dei diritti di traffico. È evidente che la libertà di prestazione dei servizi così come prevista dagli articoli 49 e 51 del trattato non esiste per quanto attiene l'accordo concluso tra la Comunità e la Svizzera⁽⁴⁾. Comunque, dato che il mercato interno dei servizi aerei così come disciplinato dal regolamento (CEE) n. 2408/92 non riguarda i diritti di traffico tra Stati membri e paesi terzi, i voli tra paesi terzi e la Svizzera non rientrano nell'esame del caso.

Ad ogni modo, la giurisprudenza di cui sopra risale a un periodo successivo alla conclusione dell'accordo. L'articolo 1, paragrafo 2, dispone che «le sentenze e le decisioni emesse successivamente alla data della firma del

presente accordo saranno comunicate alla Svizzera. A richiesta di una delle parti contraenti, le conseguenze di queste ultime decisioni e sentenze saranno determinate dal comitato misto al fine di assicurare la corretta attuazione dell'accordo». Il comitato misto non ha trattato la giurisprudenza in questione.

Non sembra dunque opportuno esaminare la domanda svizzera alla luce del principio di proporzionalità. Tuttavia, considerato che esso è stato applicato in casi precedenti e tenuto conto dell'ambiguità delle disposizioni dell'accordo, occorrerebbe esaminare il criterio di proporzionalità a titolo ausiliario per determinare se, qualora fosse stato applicabile, le misure tedesche lo avrebbero o non l'avrebbero rispettato.

c) Conformità con altre disposizioni dell'accordo

Per quanto attiene la conformità con altre disposizioni dell'accordo, solo le disposizioni di diritto comunitario che rientrano nel campo di applicazione dell'accordo stesso possono essere potenzialmente pertinenti. Tuttavia, la norma fondamentale per l'applicazione dell'accordo è contenuta all'articolo 18, paragrafo 1, che dispone «Fatto salvo il paragrafo 2 e le norme del capitolo 2, ogni parte contraente è responsabile nel proprio territorio dell'osservanza del presente accordo e in particolare dei regolamenti e delle direttive elencati nell'allegato». I poteri conferiti alle istituzioni comunitarie dall'articolo 18, paragrafo 2, costituiscono un'eccezione a questa norma fondamentale. Pertanto non risulta che la Commissione disponga dei poteri necessari per l'esame di eventuali violazioni dell'accordo al di fuori dei casi previsti dall'articolo 18, paragrafo 2, prima frase, dello stesso.

Non discriminazione

- (36) Il 213° regolamento di applicazione non fa alcuna distinzione sulla base della nazionalità o dell'identità dei vettori. I criteri utilizzati per le esenzioni alle norme generali sono oggettivi (missione di aiuto e di soccorso, cattive condizioni meteorologiche, piste di decollo bloccate a causa di incidenti, guasti ai sistemi di navigazione, aerei troppo pesanti per raggiungere rapidamente determinate altezze sui confini tedeschi). Di conseguenza, questi criteri si applicano distintamente ai vettori svizzeri e comunitari quando si avvicinano all'aeroporto di Zurigo sorvolando il territorio tedesco o quando decollano dal medesimo aeroporto sorvolando il territorio tedesco. Quando devono essere modificate le rotte di volo o quando vengono introdotte tasse aggiuntive, tutti i vettori sono sottoposti allo stesso trattamento.

⁽¹⁾ Va rilevato che la Corte di giustizia delle Comunità europee ha stabilito che la similarità delle disposizioni negli accordi internazionali tra la Comunità e un paese terzo con le condizioni del trattato non è un motivo sufficiente per recepire nelle disposizioni dell'accordo la giurisprudenza della Corte. La portata della giurisprudenza deve essere determinata alla luce degli obiettivi e attività della Comunità, quali definiti dal trattato, tra cui in particolare l'obiettivo di un mercato unico avente le caratteristiche di un mercato interno. Sentenza della Corte nella causa C-270/80, «Polydor» Racc. 1982, pag. 329.

⁽²⁾ Cfr. nota 8, causa C-361/98, Malpensa.

⁽³⁾ Divenuti ora articoli 49 e 51.

⁽⁴⁾ Ciò contrasta con il diritto di stabilimento di cui all'articolo 4 dell'accordo.

(37) Tuttavia, come la Commissione ha già indicato nelle sue decisioni 95/259/CE⁽¹⁾, 98/710/CE⁽²⁾ e 2001/163/CE⁽³⁾, il principio di non discriminazione enunciato all'articolo 8, paragrafo 1, proibisce anche ogni misura che, senza fare esplicitamente riferimento alla nazionalità o all'identità del vettore, ha tuttavia da un punto di vista pratico, anche indirettamente, un effetto discriminatorio. Occorre dunque esaminare se i vettori svizzeri siano pregiudicati dalla misura in modo diverso dai vettori comunitari. È giurisprudenza costante che la discriminazione consiste nell'applicazione di regole diverse a situazioni comparabili o nell'applicazione della stessa regola a situazioni diverse⁽⁴⁾.

(38) A tale riguardo la Commissione nota che la gestione delle reti hub e spoke è diventata una caratteristica comune fra i vettori aerei. Le reti di questi vettori sono basate su aeroporti con struttura a hub, situati quasi sempre nello Stato nel quale i vettori hanno la licenza e la principale sede di affari. Il sistema a hub permette loro di ottenere un'ampia copertura del mercato dei trasporti aerei, fornendo servizi tra due aeroporti qualunque serviti dall'aeroporto centrale senza dover sostenere gli investimenti che richiederebbero i servizi diretti. I vettori aerei che utilizzano un dato aeroporto come hub generalmente hanno una quota molto elevata di traffico in tale aeroporto. Ne consegue che ogni restrizione avrà automaticamente più ripercussioni sul trasportatore che si trova in posizione dominante nell'aeroporto che non sui suoi concorrenti. Questa differenza non sembra costituire di per sé una discriminazione. Nel caso contrario infatti, qualsiasi restrizione dovrebbe essere automaticamente considerata discriminatoria e sarebbe quindi vanificata la facoltà degli Stati membri di imporre norme operative ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 2.

(39) Affinché esista una discriminazione indiretta, le misure tedesche dovrebbero incidere — fra i voli oggetto dell'accordo, cioè solo sui voli tra la Comunità e la Svizzera — in modo predominante su quelli dei vettori aerei svizzeri. Circa i voli effettuati nelle fasce orarie contemplate dalle misure tedesche, non sussiste alcuna discriminazione poiché i vettori svizzeri e quelli comunitari sono pregiudicati dalla misura in modo esattamente proporzionale al numero dei loro voli oggetto dell'accordo, dato che le misure si applicano parimenti a tutti i voli tra la Comunità e la Svizzera, indipendentemente dalla nazionalità del vettore. Perciò le misure tedesche non possono essere considerate discriminatorie.

(40) L'oggetto del regolamento (CEE) n. 2408/92, alla luce dell'articolo 18, paragrafo 2, prima frase, dell'accordo tra la Comunità europea e la Confederazione svizzera sul trasporto aereo è costituito dai diritti di traffico. Tale regolamento non crea alcun diritto per gli aeroporti. In altri termini, un'eventuale discriminazione dell'aeroporto di Zurigo rispetto agli aeroporti tedeschi, anche se

davvero esistesse, resterebbe al di fuori dell'analisi che la Commissione deve effettuare. In ogni caso, le situazioni non sono paragonabili, in quanto la Germania è del tutto libera di regolamentare lo sviluppo degli aeroporti sul proprio territorio, mentre non dispone di alcuna competenza relativamente all'aeroporto di Zurigo. Allo stesso modo, il regolamento (CEE) n. 2408/92 non si occupa dell'esposizione della popolazione alle emissioni sonore provocate dagli aeromobili. L'eventuale discriminazione della popolazione nelle zone svizzere interessate rispetto alla popolazione nelle zone tedesche interessate, qualora realmente esistesse, resterebbe al di fuori dell'analisi che la Commissione deve effettuare.

Proporzionalità

(41) Si può concludere, sulla base delle motivazioni di cui alla sezione IV, che il principio di proporzionalità non è un criterio che la Commissione deve utilizzare nel contesto della Comunità. Infatti, come è stato dimostrato sopra, non è stata istituita la libertà di prestazione di servizi di trasporto aereo, ma soltanto uno scambio dei diritti di traffico tra la Comunità e la Svizzera, tralasciando — almeno per il momento — il cabotaggio e i voli tra gli Stati membri della Comunità. Le misure tedesche inoltre non si configurano necessariamente come restrizioni, poiché, in sostanza, esse impongono aggiustamenti delle rotte di volo senza incidere come tali sui diritti di volo. Inoltre, la sentenza della Corte nella causa «Malpensa»⁽⁵⁾ non è stata notificata né esaminata dal comitato misto e pertanto non può fornire alcuno orientamento relativo per l'interpretazione dell'accordo tra la Comunità europea e la Confederazione svizzera sul trasporto aereo.

(42) Anche se si ritenesse di dover applicare il principio di proporzionalità, la Commissione non considera le misure tedesche sproporzionate. In primo luogo, non si può asserire che le misure tedesche non siano necessarie. Al contrario, i lunghi negoziati pluriennali tra Germania e Svizzera sembrano costituire una prova della necessità di queste misure, sebbene la Svizzera ritenga che, allo stato attuale, i livelli di rumore in Germania non eccedano i valori-limite applicabili alle emissioni sonore. Detto questo, i valori-limite di rumore devono esser considerati come massimi accettabili, non come livelli di comfort. Gli Stati membri, in linea di principio, sono liberi di adottare misure per riportare i livelli di rumore al di sotto di questi limiti, in funzione delle circostanze locali. Come ha precisato la Germania, l'area tedesca sorvolata dagli aerei in avvicinamento verso l'aeroporto di Zurigo è un'importante zona turistica particolarmente sensibile alle emissioni sonore. Inoltre, le misure tedesche riguardano soprattutto le ore di primo mattino e di tarda serata, quando la sensibilità al rumore è particolarmente elevata.

⁽¹⁾ GU L 162 del 13.7.1995, pag. 25.

⁽²⁾ GU L 337 del 12.12.1998, pag. 52, considerando 30.

⁽³⁾ GU L 58 del 28.2.2001, pag. 29, punto 49.

⁽⁴⁾ Cfr. ad esempio la causa C-311/97 Royal Bank of Scotland, Racc. 1999, pag. I-2651, punto 26.

⁽⁵⁾ CGCE C-361/98 «Malpensa».

- (43) Non si può neanche asserire che le misure tedesche siano sproporzionate, cioè che altre norme meno onerose imposte dalla Germania consentirebbero di raggiungere il medesimo risultato, ossia un miglioramento delle condizioni ambientali in Germania (cosa che rientra — in questo contesto — nella sfera di potere delle autorità tedesche). Come sottolineato dalla Germania, essa non dispone di alcuna autorità sull'aeroporto di Zurigo, che è situato in territorio svizzero. Qualsiasi altro mezzo per ridurre le emissioni sonore sul territorio tedesco, ad esempio una diversa utilizzazione dell'aeroporto, sfugge al controllo della Germania. Soltanto la Svizzera dispone dei poteri necessari per imporre queste misure, compresa l'installazione delle attrezzature necessarie. Sembra infatti che una delle finalità dei negoziati con la Svizzera fosse garantire che la Svizzera adottasse le misure idonee nella sfera di sua competenza, cosa che però negli ultimi venti anni non è stata fatta.
- (44) Inoltre, nel valutare se altre misure con risultati equivalenti sarebbero state meno onerose, l'esame previsto dall'accordo e dal regolamento (CEE) n. 2408/92 deve considerare solamente l'impatto sui servizi aerei. In primo luogo, l'impatto del 213° regolamento d'applicazione consiste in un mero cambiamento delle possibili rotte di volo per gli aerei durante il primo mattino e in tarda serata. Attualmente gli aerei in fase di atterraggio sono obbligati a seguire una determinata rotta di avvicinamento; l'effetto del regolamento tedesco combinato con le misure svizzere di controllo del traffico aereo sostituirà un avvicinamento richiesto con un altro durante alcune ore della giornata.
- (45) Non è evidente che le misure tedesche riducano in misura significativa la capacità dell'aeroporto di Zurigo. Con l'adozione di idonee misure da parte della Svizzera per quanto attiene la dotazione delle altre piste di decollo con un'attrezzatura adeguata per l'atterraggio di precisione e mediante l'istituzione di corrispondenti procedure di volo, probabilmente l'impatto sarà molto limitato, se non inesistente.
- (46) La Svizzera sostiene che la capacità dell'aeroporto di Zurigo è notevolmente ridotta dalla precedente frequenza massima di 40-42 atterraggi, 44 decolli (insieme 68). Con le misure tedesche, la capacità massima sarebbe di 26-30 atterraggi, 30-32 decolli (insieme 56-60). Tuttavia, anche senza le misure tedesche, il sistema usato per voli tra le ore 21 e le ore 7 avrebbe soltanto una capacità media di 25 atterraggi e decolli. In ogni caso, secondo gli orari dell'estate 2003 e dell'inverno 2003/2004, il numero massimo di atterraggi previsti durante queste ore è 23 e il numero massimo dei movimenti totali è 34 ⁽¹⁾.
- (47) L'eventuale impatto sarebbe quindi limitato a tre ore il fine settimana e i giorni festivi. Per gli orari estivo e invernale, il numero più elevato dei movimenti totali durante queste ore è 60; soltanto un piccolo numero di voli supera la capacità supra indicata e soltanto per alcune di queste ore. Inoltre esiste una rilevante capacità di riserva nelle ore precedenti e successive ⁽²⁾.
- (48) Circa le preoccupazioni che le misure tedesche previste per il 10 luglio 2003 possano comportare la chiusura dell'aeroporto di Zurigo in caso di condizioni meteorologiche normali, la questione è stata affrontata nell'accordo bilaterale del 26 giugno 2003. La Germania ha acconsentito il rinvio delle misure in progetto, mentre la Svizzera ha specificato un calendario di lavori per dotare — per gli atterraggi da sud — l'aeroporto di Zurigo degli strumenti necessari per far fronte a tutte le condizioni meteorologiche alle quali la Germania non accorderebbe autorizzazioni eccezionali. Questa parte del reclamo deve quindi essere considerata nulla.
- (49) Di conseguenza, la proporzionalità delle misure tedesche avrebbe potuto essere messa in causa soltanto se la Germania avesse potuto raggiungere lo stesso risultato adottando misure meno onerose. Tuttavia, per ottenere l'auspicata diminuzione delle emissioni sonore, la Germania non aveva altro mezzo a disposizione. Inoltre, l'impatto sui servizi aerei è così scarso o inesistente, che è difficile immaginare l'adozione da parte della Germania di una misura avente un impatto minore. Perciò, anche se il principio di proporzionalità fosse applicabile al caso de quo — possibilità che la Commissione non ritiene esistente — il suddetto principio non sarebbe stato violato dalle misure tedesche in esame.

Misure tedesche in violazione di altre disposizioni dell'accordo

- (50) La Confederazione svizzera adduce inoltre che il 213° regolamento di applicazione viola l'articolo 17 dell'accordo del 21 giugno 1999 sui trasporti aerei concluso tra Comunità europea la Confederazione svizzera.

⁽¹⁾ Occorre notare che tra le ore 6 e le ore 7, durante le quali, secondo quanto si asserisce, vi sarebbe un eccesso di domanda, la netta maggioranza dei voli in arrivo provengono da paesi terzi che non fanno parte dell'accordo tra la Comunità europea e la Confederazione svizzera sul trasporto aereo.

⁽²⁾ Occorre tuttavia considerare il fatto che questi calcoli si basano sulle cifre fornite dalla Svizzera, contestate dalla Germania e si basano perciò sulle ipotesi più favorevoli per le argomentazioni svizzere.

(51) L'articolo 17 dispone che:

«Le parti contraenti adottano tutte le misure, di carattere generale o particolare, idonee a garantire l'osservanza degli obblighi derivanti dal presente accordo e si astengono da qualsiasi misura che possa recare pregiudizio alla realizzazione degli obiettivi del presente accordo.»

(52) Come risulta chiaramente dal testo dell'articolo 17 esso crea obblighi per le parti dell'accordo, cioè per la Svizzera e per la Comunità europea. La Germania non è parte contraente dell'accordo e pertanto non è interessata da questa disposizione. Occorre tuttavia notare, come dimostra la cronistoria dei negoziati tra la Germania e la Svizzera nel corso degli ultimi vent'anni, che c'è stato uno sforzo serio e prolungato per raggiungere una soluzione reciprocamente accettabile.

(53) La Svizzera cita anche la direttiva 2002/30/CE del Parlamento europeo e del Consiglio ⁽¹⁾, che istituisce norme e procedure per l'introduzione di restrizioni operative ai fini del contenimento del rumore negli aeroporti della Comunità, di cui il considerando 7 prescrive un «approccio equilibrato alla gestione del rumore». Dal momento che la direttiva è stata adottata dalla Comunità successivamente alla conclusione dell'accordo tra la Comunità e la Svizzera, essa deve essere adottata dal comitato misto ai sensi dell'articolo 23 dell'accordo tra la Comunità e la Svizzera per applicarsi ai fini dell'accordo. Ciò non è ancora avvenuto ed essa non è quindi applicabile, contrariamente a quanto asserito dalla Sviz-

zera nella sua lettera del 21 ottobre 2003. Tuttavia, anche se fosse stata incorporata nell'accordo, va sottolineato che, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva, gli Stati membri adottano un approccio equilibrato nell'affrontare i problemi di inquinamento acustico, negli aeroporti situati nel loro territorio,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La Germania può continuare ad applicare il 213° regolamento d'applicazione della normativa tedesca in materia di traffico aereo che istituisce procedure per gli atterraggi e i decolli strumentali all'aeroporto di Zurigo, così come modificato dal primo regolamento di modifica del 4 aprile 2003.

Articolo 2

La Repubblica federale di Germania è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 5 dicembre 2003.

Per la Commissione
Loyola DE PALACIO
Vicepresidente

⁽¹⁾ GU L 85 del 28.3.2002, pag. 40.