

## DECISIONE DELLA COMMISSIONE

del 30 ottobre 1998

relativa all'applicazione dell'articolo 9 della direttiva 96/67/CE del Consiglio all'aeroporto di Amburgo (Flughafen Hamburg GmbH)

*[notificata con il numero C(1998) 3338]*

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

(Testo rilevante ai fini del SEE)

(98/632/CE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea,

vista la direttiva 96/67/CE del Consiglio, del 15 ottobre 1996, relativa all'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità<sup>(1)</sup>, in particolare l'articolo 9, paragrafo 5,

vista la domanda di approvazione della decisione delle autorità tedesche del 30 luglio 1998 e dopo aver consultato le citate autorità,

sentito il comitato consultivo,

considerando quanto segue:

**I. L'AMBITO DI APPLICAZIONE DELLA DEROGA NOTIFICATA DAL GOVERNO DELLA REPUBBLICA FEDERALE DI GERMANIA****1. La notifica presentata dalle autorità tedesche**

Con lettera del 30 luglio 1998, protocollata dalla Commissione il 3 agosto 1998, le autorità tedesche hanno chiesto l'approvazione della decisione del governo della Repubblica federale di Germania, del 23 luglio 1998, che prevede una deroga a favore dell'aeroporto di Amburgo (Flughafen Hamburg GmbH) intesa a:

- limitare l'esercizio dell'autoassistenza a un solo utente, e
- riservare all'aeroporto di Amburgo (Flughafen Hamburg GmbH) la prestazione di servizi a terzi

per le categorie di servizi di cui al punto 5.4 dell'allegato della direttiva. Tale deroga è concessa ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettere d) e b), della direttiva fino al 31 dicembre 2000.

La notifica precisa che, qualora nessun utente chieda di praticare l'autoassistenza, sarà consentita l'entrata di un prestatore di servizi a terzi ma solo per un numero ristretto di operazioni.

A norma dell'articolo 9, paragrafo 3, della direttiva, la Commissione ha pubblicato un estratto della decisione notificata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità*

*europée*<sup>(2)</sup>, invitando i soggetti interessati a presentare le loro osservazioni.

A norma dell'articolo 9, paragrafo 5, della direttiva, la Commissione ha consultato il governo tedesco sul progetto di decisione della Commissione in data 24 settembre 1998. Le autorità tedesche hanno risposto a tale consultazione mediante osservazioni scritte con lettera del 1° ottobre 1998.

*Fondamento della deroga*

Le norme generali relative all'accesso al mercato dell'assistenza a terra sono definite agli articoli 6 e 7 della direttiva. Esse affermano il principio della più ampia liberalizzazione possibile per la maggior parte delle categorie di servizi di assistenza a terra. Per un aeroporto con un volume di traffico come quello di Amburgo, la direttiva prevede la libera prestazione dell'autoassistenza a decorrere dal 1° gennaio 1998 e l'apertura del mercato dell'assistenza a terzi a decorrere dal 1° gennaio 1999. Tuttavia, a causa della situazione e della funzione particolare di un aeroporto, segnatamente dei problemi di sicurezza tecnica e di sicurezza pubblica, ma anche di spazio e di capacità, che possono caratterizzare alcuni settori nella maggioranza degli aeroporti, la direttiva non impone una liberalizzazione totale del mercato, ma prevede un'apertura minima tanto in materia di autoassistenza che di assistenza a terzi per quattro categorie di servizi forniti sulla pista, vale a dire in una zona particolarmente delicata dell'aeroporto. Tali categorie riguardano le operazioni in pista, l'assistenza bagagli, l'assistenza carburante e talune operazioni di assistenza merci e posta.

La direttiva 96/67/CE del Consiglio ha tenuto conto anche del fatto che, in alcuni casi specifici, gravi problemi di spazio e di capacità possono impedire l'apertura del mercato al livello previsto. In tali casi, è ammessa l'introduzione di deroghe per un tempo limitato al fine di consentire all'aeroporto di risolvere tali difficoltà. Tali deroghe rivestono comunque un carattere eccezionale e non hanno l'obiettivo generale di garantire agli aeroporti un periodo di adeguamento supplementare oltre a quello già previsto all'articolo 1 della direttiva.

<sup>(1)</sup> GU L 272 del 25. 10. 1996, pag. 36.

<sup>(2)</sup> GU C 267 del 26. 8. 1998.

Una deroga può essere concessa esclusivamente a causa di limiti specifici di spazio e di capacità. È in base a tale motivazione che le autorità tedesche hanno introdotto la suddetta deroga, prevista dal paragrafo 3 della «Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen und zur Änderung weiterer luftrechtlicher Vorschriften» («Regolamento sulla prestazione dei servizi a terra negli aeroporti e recante modifica di altre prescrizioni in materia di trasporto aereo») che recepisce la direttiva 96/67/CE nel diritto interno.

## 2. La situazione relativa all'assistenza presso l'aeroporto di Amburgo

### 2.1. Descrizione dell'aeroporto

L'aeroporto di Amburgo è di proprietà del Land di Amburgo, dello Stato federale e del Land Schleswig-Holstein con quote rispettivamente del 64 %, del 26 % e del 10 %. La sua collocazione a ridosso della città crea notevoli problemi di tipo ambientale e la vicinanza di abitazioni e infrastrutture autostradali ne impedisce l'ampliamento oltre il perimetro attuale. Il numero di movimenti ha registrato un aumento del 12,5 % tra il 1990 e il 1997 e, nello stesso periodo, il numero di passeggeri è aumentato del 27,7 %. Con un traffico di 9 milioni di passeggeri nel 1997, in aumento del 5 % rispetto all'anno precedente, l'aeroporto si trova a dover far fronte alle difficoltà che tale aumento comporta. Esso dispone attualmente di 42 posizioni di parcheggio, di cui 11 munite di passerella di imbarco. Tali posizioni sono occupate nella quasi totalità durante la notte. Le modifiche che l'aeroporto si propone di effettuare per far fronte all'aumento del traffico, senza espandersi oltre il perimetro attuale (costruzione di un nuovo Terminal 2 e ampliamento di un'area per l'assistenza) sono contenute in un progetto che è stato adottato il 26 maggio 1998 e che da allora si può applicare con pieno diritto. Queste modifiche, tuttavia, come pure quelle apportate negli anni precedenti, sono contestate dagli abitanti della zona e le date dei progettati lavori per il nuovo terminal non sono ancora state decise. Di fatto, è stato aperto solo il cantiere relativo alla futura area di stazionamento (Vorfeld 2).

### 2.2. L'assistenza a terra nell'aeroporto

Alla data della decisione delle autorità tedesche, la maggior parte dei servizi di assistenza era aperta alla concorrenza, ed essi erano operati sia da prestatori indipendenti sia da vettori, operanti sia in conto proprio che per conto di terzi.

La notifica riguarda il punto 5.4, ovvero i servizi di caricamento e scaricamento dell'aereo e il trasporto dell'equipaggio, dei passeggeri e dei bagagli tra l'aerostazione e l'aereo. Per quanto riguarda le operazioni citate, essa mira a vietare l'autoassistenza e a riservare all'aeroporto la prestazione dell'assistenza a terzi.

Gli altri servizi, relativi a bagagli, merci e posta (punti 3 e 4 dell'allegato alla direttiva), come pure talune operazioni in pista (punti 5.1 e 5.2), dovrebbero essere aperti conformemente alle disposizioni della direttiva a partire dal 1° gennaio 1999. Per quanto riguarda l'esercizio dell'autoassistenza, diritto riconosciuto dalla direttiva a partire dal 1°

gennaio 1998, nessun vettore ha presentato domanda in tal senso da quando è stato introdotto.

I servizi di assistenza occupano attualmente circa 700 persone nell'aeroporto, di cui 200 sono dipendenti di subappaltatori. Una parte delle operazioni di cui fa menzione la notifica, come lo spostamento degli aeromobili o il trasporto dei passeggeri, è effettuata da società consociate dell'aeroporto.

## II. LE DIFFICOLTÀ ADDOTTE DALLE AUTORITÀ TEDESCHE

Dalla documentazione allegata alla notifica delle autorità tedesche, risulta che l'aeroporto ha già adottato misure per fare fronte alla congestione determinata dall'aumento del traffico mediante una razionalizzazione degli spazi per il deposito del materiale che ha permesso di guadagnare circa 1 500 m<sup>2</sup> di spazio. Allo stesso modo, negli edifici sono stati ottenuti 2 750 m<sup>2</sup> di spazio in più. Inoltre, l'impiego di mezzi di più grande capacità ha permesso di ridurre da 20 a 14 il numero delle «navette», mentre quello dei carrelli portabagagli è stato diminuito di 100 unità.

Gli spazi funzionali servono al deposito dei container e delle palette, il cui numero è sensibilmente aumentato dal 1995, in conseguenza dell'aumento degli aerei caricati con container.

Tali misure hanno consentito di risolvere per il momento i problemi di spazio. Tuttavia, dalla documentazione inviata si rileva che, nel contempo, il numero di movimenti per settimana è passato da 2 500 a 2 750, determinando un aumento del materiale di assistenza necessario.

Sulla base di uno studio realizzato nel 1996 su richiesta dell'aeroporto dal «Fraunhofer Institut für Materialfluss und Logistik», dal titolo «Kapazitive und räumliche Situation auf dem Flughafen Hamburg bezüglich der vorfeldseitigen Abfertigung» («La situazione dell'aeroporto di Amburgo in termini di spazio e capacità con riferimento alle operazioni nell'area di stazionamento»), le autorità tedesche ritengono che lo spazio disponibile dovrebbe consentire l'ingresso di un utente che pratichi l'autoassistenza ma non una più ampia apertura del mercato, ad esempio mediante l'ingresso di un prestatore di servizi a terzi. Le autorità tedesche precisano che, solo se nessun utente chiedesse di praticare l'autoassistenza all'aeroporto di Amburgo, lo spazio disponibile potrebbe essere attribuito a un operatore che presti servizi a terzi, ma solo per un numero ristretto di attività, in quanto lo spazio disponibile non è sufficiente per consentire l'effettuazione di tutte le operazioni indicate nella notifica.

Secondo le autorità tedesche, la difficoltà principale è costituita dalla mancanza di spazio per depositare il materiale di assistenza, mentre non sussistono particolari problemi per quanto riguarda i locali da destinare al personale dei nuovi operatori.

Lo studio del Fraunhofer Institut individua in 19 869 m<sup>2</sup> lo spazio disponibile per le operazioni di assistenza; tale superficie dovrebbe ridursi leggermente negli anni a venire per la chiusura di tre posizioni di imbarco durante

i lavori di costruzione del nuovo terminal (19 056 m<sup>2</sup>). Peraltro, nella situazione attuale, in cui l'aeroporto è l'unico prestatore di servizi, e nell'ipotesi di 2 750 movimenti a settimana, il fabbisogno di spazio viene stimato nell'ordine di 19 799 m<sup>2</sup>. Di conseguenza, nella situazione attuale, quasi tutto lo spazio disponibile è già occupato e dovrebbe persino rivelarsi insufficiente durante lo svolgimento dei lavori.

Secondo le stime, l'ingresso di nuovi operatori richiederebbe uno spazio di 2 230 m<sup>2</sup> per operatore, cui dovrebbero essere aggiunti altri 600 m<sup>2</sup> per il trasferimento dei bagagli sui carrelli dei nuovi operatori.

Le autorità tedesche ritengono, tuttavia, che sia possibile far fronte almeno in parte alle nuove esigenze di spazio in vari modi. In primo luogo, liberando circa 400 m<sup>2</sup> che servono attualmente allo stoccaggio di vecchio materiale di assistenza non più utilizzato. Tale superficie potrebbe essere disponibile a brevissimo termine. In secondo luogo, creando la possibilità di sistemare il materiale intorno alla parte frontale degli aerei per le posizioni da 21 a 23 in cui gli aerei sono parcheggiati «nose in», come già avviene per le posizioni munite di passerella da 10 a 20, e ciò anche se il caricamento frontale di certi aerei potrebbe talvolta risultare problematico. Lo stesso utilizzo delle superfici attorno agli apparecchi potrebbe essere fatto per le posizioni da 31 a 42, che a breve dovrebbero essere dotate di passerella. Infine, l'aeroporto deve mettere in conto la perdita di una parte della propria quota di mercato come conseguenza dell'apertura alla concorrenza. Secondo le autorità tedesche, l'aeroporto dovrebbe essere in grado di consentire a un utente di praticare l'autoassistenza. Tuttavia, nella loro decisione del 23 luglio 1998, esse ritengono che lo spazio liberato non sarebbe sufficiente per consentire le operazioni di assistenza a terzi per tutti i servizi di cui al punto 5.4 dell'allegato alla direttiva e che l'assistenza a terzi debba quindi essere riservata all'aeroporto.

### III. POSIZIONE DEI SOGGETTI INTERESSATI

A norma dell'articolo 9, paragrafo 3, della direttiva, i soggetti interessati sono stati invitati a presentare le loro osservazioni in merito alla notifica delle autorità tedesche.

Dopo aver ricordato che l'esercizio dell'autoassistenza non comporta necessariamente un incremento del fabbisogno di spazio per il materiale o di locali per il personale, in quanto tale fabbisogno dipende dal traffico e non dal numero di operatori, le compagnie aeree e le loro associazioni che hanno fatto pervenire osservazioni sulla deroga sostengono che un utilizzo più razionale dello spazio destinato all'assistenza nello scalo, come pure una riduzione del materiale utilizzato dall'impresa che eroga i servizi in regime di monopolio, dovrebbero permettere di trovare lo spazio per il materiale dei nuovi operatori. L'attuazione di queste misure, unitamente alla rimozione

del vecchio materiale, nella fattispecie container non più utilizzati, dovrebbe consentire di rimediare in gran parte alle carenze di superficie. Per quanto riguarda il trasporto dei bagagli, talune compagnie ritengono che le esigenze siano in funzione del traffico e non del numero di operatori e che, data la breve distanza tra gli aeromobili e il terminal, non occorra materiale supplementare. Le compagnie ricordano anche l'importanza di una reale apertura del mercato e la necessità, in caso di problemi di spazio, di privilegiare l'ingresso di un prestatore che possa fornire servizi a terzi piuttosto che privilegiare una sola compagnia.

### IV. VALUTAZIONE DELLA DEROGA IN BASE ALLE DISPOSIZIONI DELLA DIRETTIVA 96/67/CE

#### 1. Le norme vigenti in materia di assistenza

##### 1.1. *Le possibilità di limitare l'accesso al mercato*

La direttiva 97/67/CE del Consiglio prevede un'apertura differenziata del mercato in funzione delle modalità di prestazione dei servizi di assistenza (autoassistenza o prestazione a terzi) e del volume di traffico dell'aeroporto. Con un traffico annuale di circa 9 milioni di passeggeri nel 1997, l'aeroporto di Amburgo, a norma dell'allegato 5 della «Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen und zur Änderung weiterer luftrechtlicher Vorschriften» («Regolamento sulla prestazione dei servizi a terra negli aeroporti e recante modifica di altre prescrizioni in materia di trasporto aereo»<sup>(3)</sup>), del 10 dicembre 1997, che recepisce la direttiva nel diritto tedesco, è tenuto ad aprire il mercato dell'assistenza a terzi a un secondo operatore a decorrere dal 1° gennaio 1998.

I principi generali sull'esercizio dell'autoassistenza e dell'assistenza a terzi per quanto riguarda i servizi indicati dalle autorità tedesche sono definiti dall'articolo 6, paragrafo 2, e dall'articolo 7, paragrafo 2, della direttiva. Tali principi sono stati recepiti nelle disposizioni dell'articolo 3, paragrafo 2, del provvedimento tedesco che attua la direttiva. Secondo le norme citate, lo Stato membro può limitare fino a due il numero di prestatori di servizi a terzi o di utenti che praticano l'autoassistenza.

Tuttavia, laddove per vincoli specifici di spazio o di capacità disponibili, specialmente in funzione della congestione e del coefficiente di utilizzazione delle superfici, risulti impossibile ammettere un nuovo prestatore e/o autorizzare l'esercizio del diritto all'autoassistenza ai livelli previsti dalla direttiva, lo Stato membro di cui trattasi può, a norma dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera b), e/o a norma dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera d), ammettere un solo prestatore e/o vietare o limitare a un solo utente l'effettuazione dell'autoassistenza.

Tuttavia, a norma dell'articolo 9, paragrafo 2, una simile deroga deve:

- specificare la categoria o le categorie di servizi cui si applica la deroga e i vincoli specifici di spazio o di capacità disponibili che la giustificano;
- essere accompagnata da un piano di misure adeguate mirante a superare questi vincoli.

<sup>(3)</sup> Bundesgesetzblatt (Gazzetta ufficiale della Repubblica federale di Germania) 1997, parte 1, n. 82, 16 dicembre 1997; 2885.

Inoltre, sempre a norma dell'articolo 9, paragrafo 2, la deroga non deve:

- pregiudicare indebitamente gli obiettivi della direttiva;
- dar luogo a distorsioni della concorrenza;
- essere più ampia del necessario.

Come ricordato dalla Commissione nelle sue decisioni del 14 gennaio 1998, relative agli aeroporti di Francoforte e Düsseldorf<sup>(4)</sup>, l'obiettivo principale della direttiva è la liberalizzazione dei servizi di assistenza a terra. Le limitazioni imposte a terzi costituiscono restrizioni alla libera prestazione di servizi da parte di tali soggetti. Per analogia con le misure statali che limitano la libera prestazione di servizi<sup>(5)</sup>, le misure suscettibili di precludere o di vietare la libera iniziativa dei prestatori di servizi — o, come nel caso di specie, quella degli utenti che intendono praticare per conto proprio i servizi in questione — anche se si applicano indistintamente ai prestatori o utenti nazionali e a quelli di altri Stati membri, devono essere giustificate da esigenze imperative di interesse pubblico che non siano di natura economica e devono inoltre essere proporzionate agli obiettivi perseguiti.

### 1.2. Procedura

Le autorità tedesche si sono impegnate a subordinare l'entrata in vigore della decisione di deroga alla decisione della Commissione.

Come nel caso delle due decisioni relative agli aeroporti di Francoforte e Düsseldorf<sup>(6)</sup>, la Commissione deve accertare i punti seguenti:

- la sussistenza e l'entità delle difficoltà addotte a motivazione della deroga e l'impossibilità dell'apertura del mercato a livello previsto dalla direttiva; a questo proposito possono essere presi in considerazione solo i problemi di spazio e/o di capacità;
- un piano di misure adeguate mirante a superare le difficoltà addotte, credibile, non subordinato a condizioni e che contenga un calendario di attuazione di tali misure;
- la conformità ai criteri indicati nell'articolo 9, paragrafo 2, della direttiva, relativi al rispetto degli obiettivi della stessa, all'assenza di distorsioni della concorrenza e alla portata della misura.

L'introduzione di una deroga non ha quindi l'obiettivo generale di concedere agli aeroporti un periodo di adeguamento più lungo di quello già previsto dall'articolo 1 della direttiva, ma deve consentire agli aeroporti di superare le difficoltà particolari che possono emergere al momento dell'apertura del mercato. Ogni deroga deve pertanto essere esaminata in funzione delle particolari difficoltà addotte a motivazione dell'impossibilità di aprire il mercato entro i termini previsti. Inoltre, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, qualsiasi eccezione deve essere interpretata

restrittivamente e la portata di una deroga deve essere determinata tenendo conto delle finalità della misura in questione<sup>(7)</sup>.

La presente deroga deve essere dunque esaminata alla luce delle considerazioni sopra esposte.

A norma dell'articolo 9, paragrafo 4, della direttiva, la Commissione ha effettuato un esame approfondito delle carenze di spazio e di capacità addotte, dell'adeguatezza della decisione adottata dalle autorità tedesche rispetto a tali carenze e delle misure proposte per superarle. Nella sua valutazione, la Commissione si è basata sulla documentazione presentata dalle autorità tedesche come pure su un sopralluogo effettuato all'aeroporto di Amburgo in seguito alla notifica delle autorità tedesche, nonché sulla perizia tecnica effettuata su sua richiesta dalla società Symonds Travers Morgan.

## 2. I problemi di spazio addotti dalle autorità tedesche

Con un traffico di circa 9 milioni di passeggeri nel 1997, l'aeroporto di Amburgo costituisce un importante hub regionale in cui operano 85 compagnie che servono 124 destinazioni. Situato nelle immediate vicinanze della città di Amburgo e circondato di abitazioni, l'aeroporto non può svilupparsi facilmente al di fuori del suo perimetro attuale. Per fare fronte all'aumento del traffico, deve dunque puntare su uno sviluppo al suo interno e sull'ottimizzazione delle superfici utilizzate. A tal fine, l'aeroporto intende incrementare la propria capacità mediante la ricostruzione del terminal 2 e la creazione di 11 posizioni di sosta supplementari che dovrebbero essere portate a 14 in una seconda fase dei lavori. Tuttavia, malgrado lo stato di avanzamento dei lavori, non è stata ufficialmente confermata la decisione di destinare tale spazio alle posizioni di imbarco.

Attualmente, l'area di stazionamento è composta da 42 posizioni di parcheggio, di cui 32 per aerei della categoria C. La maggior parte di tali posizioni sono occupate durante la notte e la documentazione prodotta dalle autorità tedesche indica che i problemi di spazio per il deposito del materiale di assistenza sono dovuti proprio al notevole numero di aerei in sosta durante la notte.

### 2.1. Lo spazio disponibile

Nel corso del sopralluogo effettuato a seguito della notifica delle autorità tedesche, gli esperti designati dalla Commissione hanno rilevato che lo spazio attorno alla parte anteriore degli aeromobili parcheggiati «nose in» non era pienamente utilizzato. Le autorità aeroportuali hanno spiegato che la vicinanza della corsia di circolazione impediva, per ragioni di sicurezza, la collocazione del materiale in quello spazio. Tale argomentazione non può essere accolta perché questa prassi è normalmente

<sup>(4)</sup> Decisioni 98/387 e 98/388/CE (GU L 173 del 18. 6. 1998, pag. 32 e pag. 45).

<sup>(5)</sup> Sentenze del 25 luglio 1991, Médiawet, Racc. 1991, pag. 4007, e C-76/90, Säger/Dennemeyer, Racc. 1991, pag. 4221.

<sup>(6)</sup> Decisione della Commissione del 14 gennaio 1998 (GU L 173 del 18. 6. 1998, pag. 32).

<sup>(7)</sup> Si veda in particolare la sentenza del 25 giugno 1992, British Gas, C-116/91, Racc. PI-4071, punto 12.

attuata in molti aeroporti internazionali che si trovano nella stessa situazione e anche nello stesso aeroporto di Amburgo per talune posizioni. Una delimitazione chiara sul suolo degli spazi destinati alla collocazione del materiale e un'ispezione del supervisore, come avviene in altri aeroporti, permettono di fare fronte a eventuali problemi. Se necessario, taluni aeroporti si servono di blocchi di cemento o di plastica per proteggere la corsia di circolazione. Le norme e le pratiche consigliate dall'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale (ICAO) — in particolare l'articolo 14 della Convenzione sull'aviazione civile internazionale — sulle quali si basano le raccomandazioni delle autorità nazionali, stabiliscono, in funzione dei differenti tipi di aeromobile, le zone di sicurezza ma anche gli spazi da destinare al deposito delle attrezzature. L'utilizzo di questo spazio non appare dunque impossibile. La perizia della Commissione ha stabilito che, in funzione del tipo di aeromobile che può essere parcheggiato, è possibile liberare uno spazio di 20 metri su 6 su ciascun lato della parte anteriore dell'aereo. Calcolando due volte 120 m<sup>2</sup> per posizione, è possibile destinare alle attrezzature una superficie di oltre 2 100 m<sup>2</sup> per le sole 9 posizioni che si trovano lungo la corsia di servizio di fronte all'area merci.

L'occupazione di numerose posizioni di sosta durante la notte comporta un'utilizzazione intensa dell'area di stazionamento come pure una certa congestione nelle prime ore del mattino. Tuttavia, come confermato dalle autorità tedesche, la fase di congestione, che corrisponde alla fase di partenza degli aerei parcheggiati nell'area di stazionamento durante la notte, ha una durata relativamente breve, in quanto la maggior parte degli aerei parte nelle prime ore del mattino (ed è proprio tale fatto a determinare la congestione). In questa fase, il materiale impiegato per assistere gli aeromobili in partenza è utilizzato nella sua totalità. Quindi, l'impiego durante la notte dello spazio attorno alle posizioni di parcheggio per il deposito di materiale, che del resto è già stato utilizzato in parte la sera precedente per i servizi di assistenza degli aeromobili in arrivo, non costituisce alcun problema.

Peraltro, la documentazione allegata alla decisione delle autorità tedesche indica che il fabbisogno di spazio per l'alloggiamento dei materiali è stimabile in 20 000 m<sup>2</sup> per circa 230 voli al giorno. Dal raffronto con altri aeroporti, come quello di Stoccarda, dove si effettuano 180 voli al giorno, l'aeroporto di Amburgo risulta avere un volume di traffico superiore del 29 %, mentre il fabbisogno stimato di spazio è superiore del 60 %. Anche tenendo conto del fatto che aeromobili più grandi necessitano di attrezzature di assistenza che occupano uno spazio maggiore, e che il

tipo di materiale possa essere differente per taluni aspetti, tale differenza appare tuttavia eccessiva. Essa viene espressa in cifre con l'attribuzione di un coefficiente del 50 % al rapporto tra la superficie statica dell'attrezzatura (superficie occupata al suolo dal materiale) e la sua superficie dinamica (superficie statica + superficie necessaria al movimento del materiale), mentre, nel caso dello studio realizzato dal Fraunhofer Institut in relazione alla deroga accordata all'aeroporto di Colonia/Bonn, tale coefficiente è pari al 37 %. Anche in questo caso, benché una differenza possa esistere a seconda che il materiale sia sistemato orizzontalmente o all'interno di appositi riquadri, che richiedono più spazio per manovrare le attrezzature, essa appare tuttavia eccessiva.

La documentazione allegata alla decisione fa inoltre riferimento a una leggera diminuzione dello spazio disponibile (circa 800 m<sup>2</sup>) durante i lavori di costruzione del Terminal 2 per via della chiusura di tre posizioni. Tuttavia, i progetti<sup>(8)</sup> relativi ai lavori prevedono la chiusura delle posizioni di sosta degli aerei e la deviazione della corsia di circolazione attorno a tali posizioni, ma non fanno riferimento agli spazi per il deposito del materiale intorno alle posizioni di stazionamento. Questa perdita di spazio quindi non si giustifica.

La deroga riserva all'aeroporto di Amburgo la prestazione a terzi dei servizi di assistenza menzionati al punto 5.4 dell'allegato alla direttiva, vale a dire le operazioni di caricamento e scaricamento dell'aereo e il trasporto dell'equipaggio, dei passeggeri e dei bagagli tra l'aerostazione e l'aereo. Tra i motivi posti a fondamento della deroga sono menzionate le difficoltà di trasporto dei bagagli e di caricamento nella sala di distribuzione.

Durante le ore di punta, la sala di distribuzione dei bagagli risulta sottodimensionata e congestionata.

Il sistema di distribuzione consiste in un dispositivo di smistamento a caduta automatica, al disotto del quale sono collocati i carrelli di trasporto in funzione delle differenti destinazioni. All'interno della sala di distribuzione bagagli, il numero di carrelli necessari varia in funzione del numero di voli per cui il servizio è prestato in un dato momento e non del numero di operatori. Una gestione rigorosa del flusso di carrelli e del numero di carrelli ammessi in sala permetterebbe di evitare la congestione della stessa, consentendo l'ingresso esclusivamente ai carrelli necessari. Una gestione di questo tipo viene praticata in aeroporti già aperti alla concorrenza e rientra nell'ambito delle funzioni di gestione e supervisione dell'aeroporto, che includono il potere di imporre a tutti gli operatori di attenersi a determinate regole al fine di assicurare un corretto funzionamento del sistema. Non è stata dunque dimostrata l'impossibilità di ammettere altri operatori nell'edificio dello smistamento bagagli. Si deve riconoscere tuttavia che una moltiplicazione del numero di operatori potrebbe complicare la gestione della movimentazione dei carrelli, in quanto lo spazio riservato all'attesa sarebbe troppo ridotto.

Il problema in questione è dunque connesso al problema più generale della mancanza di spazio nell'aeroporto.

<sup>(8)</sup> Allegato 5.1 del dossier trasmesso dalle autorità tedesche.

La decisione delle autorità tedesche prevede la possibilità di liberare gli spazi sufficienti per l'ingresso di un altro operatore. Una migliore utilizzazione degli spazi esistenti e lo sgombero degli spazi finora destinati alle vecchie attrezzature dovrebbero consentire di liberare una superficie supplementare nella parte sud dell'aeroporto. Tale spazio non sarebbe tuttavia sufficiente a consentire l'ingresso di un terzo operatore, sia esso un prestatore di servizi a terzi o un utente che pratici l'autoassistenza.

## 2.2. La scelta delle autorità tedesche

Nella decisione del 23 luglio 1998, le autorità tedesche hanno preferito autorizzare l'ingresso di un utente che pratici l'autoassistenza piuttosto che di un nuovo prestatore di servizi di assistenza a terzi. Alla base di tale scelta è la minore necessità di spazio del primo; le autorità tedesche precisano tuttavia che, nel caso in cui nessun utente chiedesse di essere autorizzato a praticare l'autoassistenza, sarebbe ammesso un prestatore di servizi per un numero limitato di operazioni in ragione della mancanza di spazio.

Alla luce di tali elementi e del fatto che dal 1° gennaio 1998, data in cui la direttiva ha introdotto il diritto di praticare l'autoassistenza, nessun utente ha chiesto di esercitare tale diritto e che, inoltre, l'apertura del mercato a un prestatore consentirà a quest'ultimo di fornire servizi a tutti gli utenti dell'aeroporto, è opportuno verificare se l'ingresso di un prestatore sia impossibile, come sostengono le autorità tedesche.

Quando il numero di utenti autorizzati a praticare l'autoassistenza è limitato, uno dei criteri obiettivi da utilizzare per operare la selezione è l'entità in ordine decrescente del volume di traffico (passeggeri o merci) dell'utente nell'aeroporto.

Se Lufthansa, la principale compagnia aerea che opera nell'aeroporto, dovesse chiedere di esercitare il diritto di autoassistenza per la propria flotta e quella dei vettori del suo gruppo conformemente alle disposizioni della direttiva, si registrerebbe un notevole incremento del fabbisogno di spazio in ragione del numero di voli operati da tale compagnia. L'analisi del calendario dei voli permette di valutare il fabbisogno supplementare di spazio in una simile eventualità.

Occorre considerare che, in generale, l'aumento del numero di operatori determina un aumento delle attrezzature complessive, che sono funzione della domanda delle ore di punta di ciascun operatore che serve la propria clientela e non più della domanda di punta dell'aeroporto, qualora tali servizi fossero prestati in regime di monopolio. Va peraltro tenuto conto della minore necessità di attrezzature dell'operatore monopolista, per effetto della minore clientela.

Basandosi sulla stima delle autorità tedesche, secondo cui ogni operatore in più determinerebbe un fabbisogno supplementare di 2 300 m<sup>2</sup>, e ipotizzando che Lufthansa, utente principale dell'aeroporto, pratici l'autoassistenza, si può stimare che, in base al numero dei voli nell'aeroporto e al relativo calendario, la compagnia aerea necessiterebbe del 45 % circa di attrezzature attualmente impiegate dall'operatore monopolista. L'aeroporto, quale unico erogatore dei servizi, utilizza una superficie di circa

20 000 m<sup>2</sup>. Il fabbisogno di spazio di Lufthansa corrisponderebbe dunque a circa 9 000 m<sup>2</sup>. Dato il calendario dei voli, si può stimare che, nell'ipotesi sopra formulata, il fabbisogno di spazio dell'operatore monopolista si ridurrebbe di circa il 24 %, ovvero di 4 800 m<sup>2</sup>. Il fabbisogno supplementare di spazio che si determinerebbe per l'entrata di Lufthansa sarebbe dunque di circa 4 200 m<sup>2</sup>, ovvero del 21 %.

Ipotizzando invece l'ingresso di un prestatore di servizi a terzi, dall'analisi dei dati emerge che il numero massimo di aerei per cui il prestatore potrebbe erogare servizi senza incidere sulle punte dell'attività di erogazione di servizi dell'aeroporto è stimabile intorno al 10 % del traffico. La prestazione di servizi a un numero maggiore di voli determinerebbe una riduzione del fabbisogno di attrezzature, e dunque di superficie, del monopolista.

Il fabbisogno totale di spazio sarebbe dunque nell'ordine del 10 %. Anche considerando un fabbisogno supplementare del 15 %, l'aumento dello spazio necessario risulta inferiore rispetto al caso di un utente che pratici l'autoassistenza. Se tale prestatore servisse anche il gruppo Lufthansa, il fabbisogno di spazio sarebbe inferiore per via dell'incidenza sul fabbisogno dell'attuale monopolista.

Le autorità tedesche non hanno dunque dimostrato l'impossibilità di ammettere un prestatore di servizi a terzi.

## 3. Il piano di misure

Conformemente alle disposizioni dell'articolo 9, paragrafo 2, della direttiva, le autorità tedesche hanno presentato un piano di misure intese a superare le difficoltà addotte.

Il piano di ampliamento dell'aeroporto prevede per il 1998 la demolizione e la ricostruzione del Terminal 2, che dovrebbe essere aperto all'inizio del 2001. A questi lavori si affianca la sistemazione di una nuova aera di stazionamento (Vorfeld 2)<sup>(9)</sup>, che dovrebbe permettere la creazione in una prima fase di 11 posizioni di stazionamento nel 2001, che dovrebbero divenire 14 in seguito. La nuova area di stazionamento sarà collegata alla zona dei terminal da una nuova corsia di traffico.

I lavori in questione dovrebbero permettere di liberare una superficie totale di 46 000 m<sup>2</sup>, di cui 13 000 sarebbero destinati all'assistenza a terra.

Tuttavia, la realizzazione di questi progetti è messa in forse da difficoltà di ordine giuridico e amministrativo e non è possibile prevedere le date di inizio e fine dei lavori relativi sia al Terminal 2 sia alle posizioni dell'area di stazionamento «Vorfeld 2».

<sup>(9)</sup> Piano di sviluppo dell'area di stazionamento (Vorfeld 2) 16/12/96 Anlage 7.

L'articolo 9 della direttiva dispone che deve essere presentato in piano di misure intese a superare le difficoltà adottate e che tali misure devono essere credibili e irrevocabili. L'incertezza sulla realizzazione dei progetti in questione non consente alla Commissione di considerarli come un piano ai sensi dell'articolo 9 della direttiva.

Tuttavia, dai documenti forniti dalle autorità tedesche risulta che in ogni caso l'aeroporto si impegna a liberare lo spazio necessario per l'apertura al mercato nel grado previsto dalla direttiva e dalla normativa tedesca di attuazione entro il periodo indicato nella deroga, predisponendo gli spazi necessari per il deposito dei materiali di assistenza sul «Vorfeld 2», indipendentemente dal fatto che siano state rilasciate o meno le necessarie autorizzazioni per adibirlo allo stazionamento degli aerei. La Commissione ritiene dunque che tali impegni costituiscano un piano di misure idoneo a superare i problemi adottati e accertati ai sensi delle disposizioni dell'articolo 9, paragrafo 2, della direttiva.

#### 4. Il rispetto dei criteri previsti all'articolo 9, paragrafo 2, della direttiva

Ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 2, la deroga non deve

- i) «pregiudicare indebitamente gli obiettivi della direttiva;
- ii) dar luogo a distorsioni della concorrenza tra prestatori di servizi e/o utenti che praticano l'autoassistenza;
- iii) essere più ampia del necessario.»

Per quando riguarda gli obiettivi della direttiva menzionati al punto i), il titolo stesso della direttiva indica nell'accesso al mercato lo scopo della stessa. La realizzazione di tale obiettivo presuppone che l'accesso al mercato sia effettivo. Il quinto considerando precisa che «l'apertura dell'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra è un provvedimento che deve contribuire alla riduzione dei costi di gestione delle compagnie aeree e al miglioramento della qualità offerta agli utenti». Un'apertura formale che non trovasse riscontro nei fatti, come è avvenuto per il diritto di autoassistenza introdotto dal 1° gennaio scorso, pregiudicherebbe di fatto gli obiettivi della direttiva. Al contrario, un'apertura che contribuisse a migliorare i servizi offerti e a ridurre i costi per molti utenti, come indicato nel quinto considerando della direttiva, faciliterebbe il conseguimento degli obiettivi della stessa, introducendo la concorrenza tra le imprese erogatrici di servizi.

Il punto iii) precisa che una deroga non deve essere più ampia del necessario: la deroga prevista dalle autorità tedesche preclude la prestazione di servizi a terzi a parte di nuovi operatori fino al 31 dicembre 2000, nonostante la possibilità prospettata dalle autorità tedesche di ammettere un nuovo operatore nel caso in cui nessun utente

richiedesse di praticare l'autoassistenza. Poiché la deroga prevede che un prestatore di servizi possa essere ammesso solo in assenza di utenti che richiedono l'autoassistenza, l'attesa potrebbe protrarsi fino al termine del periodo previsto dalla deroga. Dal testo stesso della deroga si deduce quindi che essa è più ampia del necessario.

Per quanto concerne l'estensione temporale della deroga ovvero il periodo in cui verrebbe ammesso un solo operatore, oltre all'aeroporto, sia esso prestatore di servizi a terzi o utente che pratica l'autoassistenza, la deroga si estende fino al termine dei lavori di ampliamento dell'aeroporto e concerne le operazioni di caricamento e scaricamento come pure il trasporto dell'equipaggio, dei passeggeri e dei bagagli. Gli attuali problemi di spazio dell'aeroporto, che determinano difficoltà di sistemazione del materiale di assistenza e che dureranno fino al termine dei lavori di ristrutturazione, sono tali da giustificare la durata e il campo di applicazione della misura, che deve perciò ritenersi proporzionata agli obiettivi perseguiti.

La Commissione ritiene quindi che una deroga che, in assenza di utenti che esercitino il diritto di autoassistenza, escluda l'entrata di un nuovo prestatore di servizi di assistenza a terzi dopo il primo gennaio 1999, data fissata dalla direttiva per l'apertura di tale mercato, non sia conforme alle disposizioni dell'articolo 9, paragrafo 2.

#### V. CONCLUSIONE

I limiti di spazio dell'aeroporto di Amburgo consentono l'ammissione di un solo nuovo operatore, oltre a quello attuale, per le operazioni di cui al punto 5.4 dell'allegato alla direttiva.

Premesso che

- le autorità tedesche non hanno dimostrato l'impossibilità di ammettere l'entrata di un prestatore di assistenza a terzi al posto di un utente, e
- nessun utente ha chiesto di essere autorizzato all'esercizio dell'autoassistenza all'aeroporto di Amburgo da quando è stato introdotto tale diritto;

e al fine di

- non pregiudicare indebitamente gli obiettivi della direttiva, e
- garantire che la deroga non sia più ampia del necessario,

qualora nessun utente avvii le operazioni di autoassistenza su tutti gli spazi disponibili all'aeroporto di Amburgo entro il 31 dicembre 1998, le autorità tedesche sono tenute a consentire l'entrata di un prestatore di servizi a terzi a decorrere dal 1° gennaio 1999 e, di conseguenza, a vietare l'esercizio dell'autoassistenza da tale data fino al 31 dicembre 2000,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

*Articolo 1*

La decisione di deroga a favore dell'aeroporto di Amburgo, notificata alla Commissione in data 3 agosto 1998, è approvata a condizione che la Repubblica federale di Germania vi apporti le seguenti modifiche:

Per le attività di cui al punto 5.4 dell'allegato alla direttiva:

- limitare l'esercizio dell'autoassistenza a un solo utente e riservare al solo aeroporto di Amburgo la prestazione di servizi a terzi, a condizione che un utente avvii operazioni di autoassistenza utilizzando tutti gli spazi disponibili entro il 31 dicembre 1998 e che le autorità tedesche abbiano preventivamente informato la Commissione;
- vietare l'esercizio dell'autoassistenza a decorrere dal 1° gennaio 1999, se le autorità tedesche non avranno notificato alla Commissione entro tale data che un utente ha avviato operazioni di autoassistenza su tutti gli spazi disponibili entro il 31 dicembre 1998.

La deroga è accordata fino al 31 dicembre 2000.

*Articolo 2*

La Repubblica federale di Germania notifica alla Commissione la decisione di deroga modificata conformemente all'articolo 1, prima della sua entrata in vigore.

*Articolo 3*

La Repubblica federale di Germania è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 30 ottobre 1998.

*Per la Commissione*

Neil KINNOCK

*Membro della Commissione*

---