KOMMISSIONENS BESLUT

av den 10 januari 2000

om genomförande av artikel 9 i rådets direktiv 96/67/EG på Portos flygplats (Aeroporto Francisco Sa Carneiro)

[delgivet med nr K(1999) 5196]

(Endast den portugisiska texten är giltig)

(Text av betydelse för EES)

(2000/124/EG)

EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION HAR ANTAGIT DETTA DIREKTIV

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen,

med beaktande av rådets direktiv 96/67/EG av den 15 oktober 1996 om tillträde till marknaden för marktjänster på flygplatserna inom gemenskapen [1], särskilt artikel 9.5 i detta,

med beaktande av de portugisiska myndigheternas beslut som meddelades kommissionen den 11 oktober 1999 och efter samråd med dessa myndigheter,

efter samråd med den rådgivande kommittén, och

av följande skäl:

1. Tillämpningsområde för det undantag som anmälts av Portugals regering

1.1 *De portugisiska myndigheternas anmälan*

1. Genom en skrivelse som registrerades av kommissionen den 11 oktober 1999, anmälde de portugisiska myndigheterna en begäran om godkännande av ett beslut av Portugals regering, genom vilket Portos flygplats (Aeroporto Francisco Sa Carneiro) beviljas ett undantag som syftar till att begränsa antalet användare, som är bemyndigade att utöva egenhantering för de tjänstekategorier som anges i bilagan till direktivet under nr 2, till fyra stycken.

   Detta undantag har beviljats, i enlighet med artikel 9.1 c i direktivet, för perioden fram till den 31 augusti 2001.

2. I enlighet med artikel 9.3 i direktivet offentliggjorde kommissionen den 25 november 1999 en sammanfattning av denna anmälan i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* [2] och anmodade berörda parter att inkomma med synpunkter.

3. I enlighet med bestämmelserna i artikel 9.5 i direktivet samrådde kommissionen med den portugisiska regeringen beträffande utkastet till kommissionens utvärdering den 3 december 1999.

Grund för undantaget

4. De allmänna reglerna för tillträde till marknaden för marktjänster fastställs i artiklarna 6 och 7 i direktivet. Där framgår tydligt att principen om största möjliga öppenhet skall gälla för de flesta typer av marktjänster. För en flygplats med en sådan trafikvolym som Portos föreskrivs i direktivet att egenhantering skall tillåtas från och med den 1 januari 1998.

5. I artikel 9 i direktiv 96/67/EG tas även hänsyn till det faktum att allvarliga utrymmes- och kapacitetsbegränsningar i vissa mycket speciella fall kan förhindra att marknaden öppnas i föreskriven omfattning. Tillfälliga undantag kan då beviljas för att ge flygplatsen tid att komma till rätta med dessa begränsningar. Sådana undantag får endast beviljas i exceptionella fall och syftet är inte att generellt ge flygplatser en extra anpassningsperiod utöver den som föreskrivs i artikel 1 i direktivet.

6. Ett undantag kan endast beviljas på grundval av specifika utrymmes- och kapacitetsbegränsningar. Det är också detta skäl som åberopades av de portugisiska myndigheterna när de beviljade det undantag som är föremål för detta beslut i överensstämmelse med artikel 23 i den portugisiska förordningen "Decreto-Lei N.º 275/99 de 23 de Julho 1999" [3], genom vilken direktiv 96/67/EG införlivas i den nationella lagstiftningen.

1.2 *Beskrivning av flygplatsen*

7. Portos flygplats har en total yta på 319 hektar och är utrustad med en passagerarterminal som är belägen längst ut i södra änden av en 3 480 meter lång start- och landningsbana i nord-sydlig riktning. Denna termi-

[1] EGT L 272, 25.10.1996, s. 36.
[2] EGT C 337, 25.10.1999, s. 5.
[3] Diáro Da República– 23.7.99 – I Serie-A Nr 170, s. 4588.

nal har en maximal årlig kapacitet på 3 miljoner passagerare vilket inte möjliggör några uppställningsplatser med brygganslutning. Godsterminalen har en kapacitet på 40 000 ton med en driftsyta på 8 700 m^2 och 2 200 m^2 för kontor.

8. Antalet passagerare var 2,3 miljoner 1997 (2,7 miljoner 1998), som huvudsakligen flög med reguljärflyg (87 %) och internationellt flyg (78 %). Trafikprognoserna visar på en årlig genomsnittlig ökning på nästan 6 % under de kommande fem åren.

1.3 *Situationen för marktjänster vid Portos flygplats*

9. Eftersom antalet passagerare är mellan två och tre miljoner och mängden gods understiger 75 000 ton per år gäller öppnandet av marknaden inte tjänster som tillhandahålls till tredje man före den 1 januari 2001. För huvuddelen av verksamheten utförs dessa tjänster av TAP med undantag av sådana som avser godshantering för vilka en andra tjänsteleverantör finns närvarande. Dessa godstjänster svarar emellertid endast för 1 % av rörelserna på flygplatsen.

10. Däremot föreskrivs i direktivet rätten att utöva egenhantering sedan den 1 januari 1998.

11. Vad gäller egenhantering är detta tillåtet för två användare på rampen (TAP och Portugalia). För marktjänster i terminalen och i synnerhet passagerartjänster som detta beslut är föremål för, utförs dessa för närvarande av fyra flygbolag, nämligen TAP, Portugalia, KLM och GB Air. För dessa tjänster föreskrivs emellertid i direktivet vanligtvis att rätten till egenhantering erkänns utan begränsningar.

2. **Begränsningar som åberopas av de portugisiska myndigheterna**

12. I den akt som lagts fram av de portugisiska myndigheterna framhävs en betydande utrymmesbrist för passagerare som skall embarkera. Trafiken på flygplatsen är oregelbunden och den hall som används för denna verksamhet har en yta på endast 500 m^2 med bara 18 incheckningsdiskar. Vid tidpunkter med mycket trafik, särskilt under de traditionella loven för sommar, jul och påsk, är därför denna hall helt överbelamrad med passagerare som väntar på att få checka in. Dessutom har huvuddelen av passagerarna med sig mycket bagage vid incheckningen och de medföljs av anhöriga och detta innebär att detta utrymme blir ännu mer överbelamrat.

13. För att uppnå en god kvalitet på incheckningsverksamheten skulle det, enligt den akt som de portugisiska myndigheterna lagt fram, behövas i genomsnitt tre incheckningsdiskar per flygning, inbegripet en incheckningsdisk enbart för passagerare i affärsklass. Det är därför, enligt de portugisiska myndigheterna, svårt att upprätthålla en god kvalitet på servicen under perioderna med högtrafik.

14. De studier som flygplatsen har gjort visar att det med tanke på trafiknivån skulle behövas 24 incheckningsdiskar från 1998 och 26 diskar 1999. Dessa siffror grundas på en genomsnittlig öppettid av incheckningsdiskarna på 90 minuter, på en ökning som för närvarande ligger på 6 % per år och på ett antagande om att antalet incheckningsdiskar bör vara två för ett flygplan i kategori A (160 passagerare), tre för ett flygplan i kategori B (mellan 161 och 300) och fyra för ett flygplan i kategori C (över 300).

15. Enligt de portugisiska myndigheterna är det för närvarande inte möjligt att tillåta att det tillkommer fler aktörer för denna kategori tjänster då det skulle hindra balansen mellan tillväxten av trafiken på flygplatsen och upprätthållandet av en god kvalitetsnivå för marktjänsterna.

3. **De berörda parternas iakttagelser**

16. Efter kommissionens offentliggörande av ett utdrag ur de portugisiska myndigheternas anmälan och i överensstämmelse med bestämmelserna i artikel 9.3 i direktivet har de berörda parterna uppmanats att komma med synpunkter.

En transportör har påtalat att det är omöjligt att helt öppna marknaden för de tjänster som omfattas av undantaget på kort sikt.

4. **Bedömning av undantaget mot bakgrund av bestämmelserna i direktiv 96/67/EG**

4.1 *Gällande regler för marktjänster*

4.1.1 ***Möjligheter att begränsa tillträdet till marknaden***

17. I direktiv 96/67/EG föreskrivs ett differentierat öppnande av marknaden, utgående dels från hur marktjänsterna tillhandahålls (egenhantering eller tjänster till tredje man), dels från flygplatsens trafikvolym.

18. De allmänna reglerna om utövandet av egenhantering vad gäller de marktjänstkategorier som avses i de portugisiska myndigheternas anmälan fastställs i artikel 7.1 i direktivet. Dessa regler har införts i den portugisiska förordning genom vilken direktivet införlivas [4]. I enlighet

[4] Decreto-Lei N.º 275/99, Diáro da República- 23.7.99-I, Serie-A Nr 170, s. 4588.

med bestämmelserna i direktivet är passagerartjänsterna öppna utan inskränkningar för utövandet av egenhantering av de transportörer som finns på flygplatsen.

19. När det på grund av specifika utrymmes- eller kapacitetsbegränsningar, särskilt sådana som beror på trängsel eller på ytornas nyttjandegrad, inte är möjligt att öppna marknaden för egenhantering i den omfattning som föreskrivs i direktivet, får den berörda medlemsstaten med stöd av artikel 9.1 c begränsa egenhantering till ett begränsat antal användare vilka skall väljas enligt relevanta, objektiva, genomblickbara och icke-diskriminerande kriterier. Det är på denna grund, och i enlighet med artikel 23 i den förordning genom vilken direktivet införlivas ([5]) som de portugisiska myndigheterna har bestämt sig för att begränsa utövandet av egenhantering till fyra användare på Portos flygplats.

20. I artikel 9.2 föreskrivs emellertid att det i varje beslut om undantag skall

— anges den eller de tjänstetyper för vilka undantag beviljats samt de specifika utrymmes- och kapacitetsbegränsningar som berättigar till undantag,

— bifogas en plan över åtgärder som syftar till att komma till rätta med dessa begränsningar,

Enligt artikel 9.2 skall ett undantag dessutom inte

— otillbörligen inverka menligt på syftet med direktivet,

— snedvrida konkurrensen,

— vara av större omfattning än nödvändigt.

21. Det främsta syftet med direktivet är att liberalisera marktjänsterna, vilket kommissionen påpekade i sina beslut av den 14 januari 1998 om flygplatserna i Frankfurt och Düsseldorf ([6]). De begränsningar som har ålagts tredje part består av begränsningar i friheten för dessa parter att tillhandahålla sådana tjänster eller att utöva sin rätt till egenhantering. I likhet med statliga åtgärder som begränsar friheten att tillhandahålla tjänster ([7]), måste sådana åtgärder som kan leda till att tjänsteleverantörer utesluts eller förbjuds att utöva sin verksamhet eller, som i detta fall, åtgärder som hindrar användare som så önskar att bedriva egenhantering, oavsett om den utan åtskillnad gäller såväl nationella tjänsteleverantörer som leverantörer från andra medlemsstater, motiveras av ett överskuggande allmänt intresse och inte av ekonomiska överväganden. Åtgärderna skall vidare vara rimliga i förhållande till den målsättning som eftersträvas.

4.1.2 *Förfarandet*

22. Kommissionens prövning bör, såsom påpekas i dess två beslut om flygplatserna i Frankfurt och Düsseldorf ([8]) omfatta följande tre punkter:

— Förekomsten och omfattningen av utrymmes- och kapacitetsbegränsningar som motiverar undantaget och gör det omöjligt att öppna marknaden i den omfattning som föreskrivs i direktivet. Endast utrymmes- och kapacitetsbegränsningar får tas i beaktande.

— En lämplig åtgärdsplan för att komma till rätta med dessa begränsningar.

— Överensstämmelsen med de principer som anges i artikel 9.2 i direktivet i fråga om direktivets syfte, kravet att konkurrensen inte får snedvridas samt åtgärdens räckvidd.

23. Syftet med ett beviljat undantag är inte att generellt ge flygplatsen en extra anpassningsperiod utöver den som föreskrivs i artikel 1 i direktivet. Undantaget skall göra det möjligt för flygplatsen att komma till rätta med de särskilda problem som kan uppstå när marknaden öppnas. Varje undantag måste därför prövas mot bakgrund av de specifika begränsningar som åberopas som stöd för påståendet att det inte skulle vara möjligt att öppna marknaden inom föreskriven tid. Enligt EG-domstolens rättspraxis skall varje undantag tolkas strikt och undantagets räckvidd skall bestämmas med hänsyn till det eftersträvade syftet ([9]).

24. Det aktuella undantaget måste prövas mot bakgrund av vad som sagts ovan.

25. I enlighet med bestämmelserna i artikel 9.4 i direktivet har kommissionen ingående granskat de åberopade utrymmes- och kapacitetsbegränsningarna, rimlighet för det beslut som fattats av de portugisiska myndigheterna med hänsyn till dessa begränsningar och de åtgärder som föreslagits för att komma till rätta med begränsningarna. Kommissionens undersökning har bland annat grundats på de studier som lagts fram av de portugisiska myndigheterna, på besöket vid Portos flygplats den 5 november 1999 och på den tekniska studie som kommissionen låtit företaget Aerotec genomföra. Slutligen har kommissionen tagit hänsyn till de kommentarer som flygplatsen och den portugisiska regeringen avgett angående kommissionens analys.

([5]) Decreto-Lei N.º 275/99, Diáro da República- 23.7.99-I, Serie A Nr 170, s. 4588.

([6]) Kommissionens beslut av den 14 januari 1998, EGT L 173, 18.6.1998, s. 32.

([7]) EG-domstolens dom av den 25 juli 1991, mål C-288/89, Mediawet, Rec. 1991, s. I-4007 och mål C-76/90, Säger mot Dennemeyer, Rec. 1991, I-4221.

([8]) Se fotnot 6.

([9]) Se fotnot 7.

4.2 *Undersökning av de begränsningar som angetts av de portugisiska myndigheterna*

26. Portos flygplats förfogar för närvarande över en terminalbyggnad med rektangulär form och har en anmäld kapacitet om 3 miljoner passagerare. Med 2,7 miljoner passagerare 1997 kommer denna kapacitetsgräns snart att nås. Flygplatsen genomgår en betydande tillväxt som kommer göra det nödvändigt att utarbeta en ambitiös utbyggnadsplan. Eftersom det är en flygplats som betjänar semesterorter måste den ta hand om en mycket koncentrerad trafik under perioderna med högtrafik. Terminalen är utrustad med 18 incheckningsdiskar, varav sex ständigt är tilldelade företaget TAP och två Portugalia. Dessa två företag använder dessutom ytterligare diskar vid behov. Dessutom hyr företagen KLM och GB Air tillfälligt incheckningsdiskar för sin egenhantering när de behöver dem för sina egna flygningar. Den egenhantering som bedrivs av dessa fyra användare motsvarar ungefär 70 % av trafiken. Flygplatsen är inte utrustad med några brygganslutningar och alla ombordstigningar sker via rampen.

27. För närvarande utförs passagerartjänsterna för tredje man endast av företaget TAP. Detta företag använder, liksom Portugalia, först de diskar som de har blivit tilldelade på permanent basis och, vid behov, ytterligare diskar. Således skulle ankomsten av en ny tjänstetillhandahållare endast påverka den typ av verksamhet som utförs av TAP, eftersom det är den enda tjänsteleverantören till tredje man. Enligt de portugisiska myndigheterna utförs denna verksamhet under förhållanden som inte är särskilt tillfredsställande vid perioder med högtrafik och det råder ingen tvekan om att mättnadsgraden är nådd under vissa tidsperioder. Problemet beror emellertid på incheckningshallen, som med sina 500 m^2 är alltför liten för att under tiderna med högtrafik kunna ta emot de passagerare som väntar på att checka in, samt på antalet incheckningsdiskar, och inte på det företag som bedriver incheckningen, oavsett om det är en av de nuvarande användarna som bedriver egenhantering eller en ny aktör.

På Portos flygplats finns det för de flygningar som hanteras av företaget TAP, oavsett om det gäller egenhantering eller tjänster till tredje man, dessutom ingen gemensam incheckning, dvs. incheckning vid vilken som helst av företagets diskar, vilket är fallet i vissa flygplatser. Diskarna öppnas individuellt för var och en av de berörda flygningarna, två eller t.o.m. tre timmar i förväg för charterflygningarna, och passagerarna kan endast checka in vid de bestämda diskarna. Det enda undantaget till detta är TAP:s incheckningsdisk för affärsresenärer. Företaget går inte vidare med nästa flygning förrän incheckningen för den föregående flygningen helt och hållet är klar. Incheckningar i sista minuten kan alltid göras vid disken för affärsresenärer. Om diskarna öppnas per flygning, vilket är fallet nu, har kvaliteten på de marktjänstaktörer som står bakom diskarna i princip ingen inverkan på överbelastningsnivån i incheckningshallen. Denna överbelastning beror på antalet flygningar och inte på antalet aktörer. Det är således inte nödvändigt att permanent tilldela diskarna till vissa flygbolag.

28. Det är emellertid nödvändigt att undersöka om överlappningen i praktiken skulle kunna innebära särskilda svårigheter med tanke på de nya aktörerna. Detta borde normalt sett inte vara fallet eftersom alla flygningar för vilka tjänster tillhandahålls till tredje man hanteras av TAP som således under vissa tider hanterar sina egna flygplan genom egenhantering samtidigt som det tillhandahåller tjänster åt tredje man vid andra diskar. Användandet av dessa diskar för samma flygningar men av en annan tjänsteleverantör innebär i praktiken inga särskilda problem.

29. Vad gäller kvaliteten på dessa tjänster, skall man bara ta hänsyn till denna om den påverkar de andra kunderna eller de andra aktörerna. Problemet med små lokaler är här oberoende av antalet aktörer vid incheckningen. Vad gäller tjänsterna för det företag som ville utöva egenhantering angår detta problem endast företaget självt eftersom det endast handlar om företagets egna flygplan.

30. I sin utvärdering skall kommissionen bemöda sig om att ta hänsyn till den värsta situationen för flygplatsen, dvs. den dag på året när det är som mest trafik. För år 1998 handlade det om den 19 december då antalet passagerare uppgick till 16 369. Man måste påminna om att under 1998 var det endast fem dagar som hade en tillströmning på över 10 000 passagerare. En undersökning av flygtidtabellerna visar att under den mest trafikerade dagen på året kände man av en brist på diskar vid 9-tiden och mitt på dagen. Detta problem finns delvis redan idag och ankomsten av en ny aktör kommer inte att ha någon direkt inverkan under just dessa timmar eftersom det inte finns någon gemensam incheckning. Dessutom är denna situation ett direkt resultat av det sätt som charterflygningarna hanteras vid denna bestämda tidpunkt. I reglerna för fördelning av ankomst- och avgångstider fastställs att flygplatsen måste hantera reguljära flygningar inom bestämda tidsperioder men att flygplatsen får reglera incheckningstiderna för charterflygen för att kunna utnyttja incheckningsdiskarna effektivare. Alla dessa charterflygningar är i själva verket ”ad hoc”-flygningar som godkänns av flygplatsen på individuell bas och för dessa kan det uppställas villkor, bl.a. vad gäller incheckningstiderna. En undersökning av flygtidtabellerna visar att dessa flygningar kan hanteras under vissa tider på dagen och att en flyttning av dessa charterflygningar till dessa tidsperioder skulle göra det möjligt att undvika detta problem. Flygplatsen får således inte åberopa ett problem som den kan lösa själv.

31. Undersökningen av incheckningsdiskarna visar också att sex av de arton incheckningsdiskarna ständigt är tilldelade TAP och två Portugalia. Dessa två företag använder också andra diskar vid behov vilket även GB Air

och KLM gör. Rörligheten vid användandet visar att det inte finns något särskilt bokföringsproblem för det datasystem som används och att ankomsten av en ny aktör inte skulle innebära några problem i detta hänseende.

32. I den akt som lagts fram av de portugisiska myndigheterna behandlas inte de särskilda problemen som handlar om kontor och rekreationshallar för personalen. Undersökningen på platsen bekräftade att utrymme kunde friläggas i bagagesorteringshallen alldeles bakom incheckningsdiskarna och bredvid den som används av de andra aktörerna.

33. Slutligen har de portugisiska myndigheterna tillkännagivit att de arbeten som planeras för utvidgningen av terminalen inte borde påverka de nuvarande incheckningsprocedurerna.

34. De portugisiska myndigheterna har därmed inte visat att det är omöjligt att öppna marknaden i den grad som krävs i direktivet.

4.3 *Åtgärdsplanen*

35. I enlighet med bestämmelserna i artikel 9.2 i direktivet har de portugisiska myndigheterna lagt fram en åtgärdsplan som syftar till att överkomma de åberopade begränsningarna.

36. Dessa åtgärder ingår i en större och mer allmän ombyggnads- och utvidgningsplan för flygplatsen som kommer att göra det möjligt att klara trafikökningen bl.a. genom skapandet av en ny taxibana och nya uppställningsplatser för flygplanen samt genom att fördubbla antalet våningar i terminalbyggnaden vilket också kommer att göra det möjligt att skilja på avgångs- och ankomstområdena.

37. Vad gäller de marktjänster som berörs av detta undantag, planeras att antalet incheckningsdiskar skall dubbleras för att på så sätt utöka incheckningsområdet, att en ny avgångsterminal för bagaget skapas vilket kommer att möjliggöra att 100 % av bagaget ”screenas” samt att fem gater med landgångar som är anpassningsbara för samtliga typer av flygplan skapas. Enligt de portugisiska myndigheterna borde dessa åtgärder göra det möjligt att klara trafikökningen och komma till rätta med de åberopade begränsningarna. Dessutom borde de tillåta att marknaden för marktjänster öppnas 2001 i enlighet med de bestämmelser som fastställs genom artikel 1.2 i direktivet.

38. De begränsningar som har åberopats av de portugisiska myndigheterna verkar emellertid inte vara bevisade i den mening som avses i artikel 9 i direktivet för att motivera ett undantag och det är inte nödvändigt att noggrannare undersöka de åtgärder som har lagts fram av flygplatsen för att komma till rätta med dessa begränsningar.

39. Då det inte finns några reella begränsningar finns det heller ingen anledning att undersöka huruvida undantagets omfattning står i rimlig proportion till dess syfte enligt artikel 9.2 i direktivet.

5. **Sammanfattning**

40. Kommissionen konstaterar att Portos flygplats är särskilt överbelastad under vissa tidsperioder och att man har beslutat om en utvecklingsplan för att klara denna överbelastning. Den konstaterar att området för incheckning av bagage är alltför litet under vissa perioder med högtrafik och att man endast med stora svårigheter kan klara av det stora antalet passagerare som samtidigt checkar in för reguljärflygningar och charterflygningar. Eftersom problemet berör storleken på hallen och inte själva incheckningsdiskarna och då en bättre planläggning av flygningarna kan lösa en del av dessa problem har det emellertid inte varit möjligt att bevisa att en ökning av antalet användare som utövar egenhantering skulle medföra en försämring av incheckningsverksamheten eller att det inte är möjligt att öppna denna för andra användare i enlighet med artikel 9 i direktivet.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Det beslut om undantag som beviljats flygplatsen Francisco Sa Cameiro de Porto på grundval av artikel 9.1 c i direktivet, och som anmäldes till kommissionen den 11 oktober 1999, uppfyller inte villkoren i artikel 9 i direktivet. Följaktligen kan Portugal inte tillämpa detta beslut.

Artikel 2

Detta beslut riktar sig till Republiken Portugal.

Utfärdat i Bryssel den 10 januari 2000.

På kommissionens vägnar
Loyola DE PALACIO
Vice ordförande