KOMMISSIONENS BESLUTNING

af 10. januar 2000

om anvendelsen af artikel 9 i Rådets direktiv 96/67/EF på lufthavnen i Porto (Aeroporto Francisco Sá Carneiro)

(meddelt under nummer K(1999) 5196)

(Kun den portugisiske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

(2000/124/EF)

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER HAR —

under henvisning om traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab,

under henvisning til Rådets direktiv 96/67/EF af 15. oktober 1996 om adgang til ground handling-markedet i Fællesskabets lufthavne [1], særlig artikel 9, stk. 5,

under henvisning til den afgørelse, som de portugisiske myndigheder har underrettet Kommissionen om den 11. oktober 1999, og efter høring af de pågældende myndigheder,

efter høring af det rådgivende udvalg, og

ud fra følgende betragtninger:

1. **Anvendelsesområdet for den undtagelse, som Portugals regering har meddelt**

1.1. *Anmeldelsen fra de portugisiske myndigheder*

(1) Ved skrivelse modtaget af Kommissionen den 11. oktober 1999 fremsatte de portugisiske myndigheder en anmodning om godkendelse af den portugisiske regerings afgørelse, hvorved den indrømmer lufthavnen i Porto (Aeroporto Francisco Sa Carneiro) en undtagelse, der går ud på at begrænse antallet af brugere, der har tilladelse til at udøve egen-handling til fire for de tjenesteydelser, der er anført i bilaget til direktivet under punkt 2.

Denne undtagelse er på grundlag af direktivets artikel 9, stk. 1, litra c) indrømmet indtil den 31. august 2001.

(2) Kommissionen offentliggjorde i overensstemmelse med direktivets artikel 9, stk. 3, et resumé af denne meddelelse i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* [2] af 25. november 1999 og opfordrede de berørte parter til at fremsætte deres bemærkninger.

(3) Kommissionen har i overensstemmelse med direktivets artikel 9, stk. 5, hørt den portugisiske regering den 3. december 1999 vedrørende udkastet til Kommissionens vurdering.

Grundlaget for undtagelsen

(4) De almindelige regler for adgangen til ground handling-markedet er fastsat i direktivets artikel 6 og 7. Princippet heri er helt klart, at der skal være friest mulig adgang for størsteparten af de forskellige kategorier af ground handling-ydelser. For en lufthavn med en trafikvolumen som Porto er det i direktivet fastsat, at der skal indrømmes ret til egen-handling fra den 1. januar 1998.

(5) I artikel 9 i direktiv 96/67/EF er der ligeledes taget hensyn til det forhold, at der i bestemte særlige tilfælde kan være alvorlige plads- og kapacitetsproblemer, der forhindrer en åbning af markedet i det foreskrevne omfang. I disse tilfælde kan der indrømmes midlertidige undtagelser for at give lufthavnen tid til at afhjælpe problemerne. Sådanne undtagelser kan derfor kun indrømmes i særlige tilfælde, og har ikke til formål generelt at give lufthavnene ekstra tid til at efterkomme direktivets bestemmelser ud over, hvad der er fastsat i direktivets artikel 1.

(6) En undtagelse kan kun indrømmes under henvisning til specifikke plads- og kapacitetsproblemer. Det er netop de portugisiske myndigheders begrundelse for at indrømme den undtagelse, der omhandles i denne beslutning, i overensstemmelse med artikel 23 i det portugisiske lovdekret »Decreto-Lei N.º 275/99 de 23 de Julho 1999« [3], hvormed direktiv 96/67/EF gennemføres i portugisisk ret.

1.2. *Beskrivelse af lufthavnen*

(7) Med et samlet areal på 319 ha er lufthavnen i Porto udstyret med en passagerterminal, der er beliggende i den sydlige udkant af en landingsbane 3 480 m, som er orienteret nord/syd. Denne terminal har en maksimal

[1] EFT L 272 af 25.10.1996, s. 36.
[2] EFT C 337 af 25.11.1999, s. 5.
[3] Diáro da República — 23.07.99-I Série-A N.º 170, s. 4588.

årlig kapacitet på 3 mio. passagerer, og råder ikke over »nose in«-standpladser. Cargoterminalen har en kapacitet på 40 000 tons med et operationelt areal på 8 700 m^2 og 2 200 m^2 kontorer.

(8) I 1997 var passagerantallet på 2,3 mio. passagerer (2,7 mio. i 1998), hovedsagelig på ruteflyvninger (87 %) og internationale flyvninger (78 %). Trafikprognoserne angiver en årlig gennemsnitlig stigning på ca. 6 % i de kommende fem år.

1.3. *Den nuværende situation vedrørende ground handling-ydelser i Portos lufthavn*

(9) Da passagerantallet ligger på mellem 2 og 3 mio. passagerer eller 75 000 tons fragt årligt, vedrører åbningen af markedet ikke levering af tjenesteydelser til tredjemand før den 1. januar 2001. Disse ydelser leveres af TAP for de fleste ydelsers vedkommende, bortset fra ydelser vedrørende håndtering af fragt, for hvilke der er en anden leverandør. Denne håndtering af fragt svarer imidlertid kun til 1 % af bevægelserne i lufthavnen.

(10) Derimod har der i henhold til direktivet været ret til at udøve egen-handling siden den 1. januar 1998.

(11) Hvad angår egen-handling, er denne tilladt for to brugere på landingsbanen (TAP og Portugalia). For ground handling-ydelser i terminalen og især ground handling-ydelser vedrørende passagerer, som denne beslutning vedrører, udføres disse på nuværende tidspunkt rent faktisk af fire luftfartsselskaber, dvs. TAP, Portugalia, KLM og GB Air. For disse ydelser indeholder direktivet imidlertid normalt en ubegrænset anerkendelse af retten til egen-handling.

2. De portugisiske myndigheders begrundelse

(12) Af den dokumentation, som de portugisiske myndigheder har fremlagt, fremgår det, at der er stor mangel på plads for passagerer, som skal gennemføre deres afrejseoperationer. Trafikken på lufthavnen er ikke regelmæssig, og den hal, hvor disse operationer gennemføres, er kun på 500 m^2 og har kun 18 indcheckningsskranker. I perioder med stærk trafik blandt andet i forbindelse med sommerferie, juleferie og påskeferie er denne hal fuldstændig fyldt med passagerer, som venter på at checke ind. Desuden medbringer disse passagerer megen bagage, som skal registreres, og de ledsages også af en del af deres familie og venner; denne situation medfører derfor en yderligere belastning.

(13) I henhold til den dokumentation, som de portugisiske myndigheder har fremlagt, vil det gennemsnitligt være nødvendigt med yderligere tre indcheckningsskranker, herunder en indcheckningsskranke reserveret til passagerer på business class, hvis det skal sikres, at indcheckningsoperationerne er af høj kvalitet. Det er derfor i henhold til de portugisiske myndigheder vanskeligt at opretholde en god kvalitet i spidsbelastningsperioder.

(14) De undersøgelser, som lufthavnen har foretaget, viser, at som følge af trafikniveauet var det allerede i 1998 nødvendigt med 24 indcheckningsskranker og 26 i 1999. Disse tal bygger på en gennemsnitlig åbningstid for skrankerne på 90 minutter, med en nuværende vækst på 6 % årligt og på den formodning, at antallet af indcheckningsskranker skal være to for et fly af kategori A (160 passagerer, tre for et kategori B (mellem 161 og 300) og fire for et kategori C (mere end 300)).

(15) I følge de portugisiske myndigheder er det på nuværende tidspunkt ikke muligt at tillade, at der kommer flere operatører for denne kategori af tjenesteydelser, da dette vil umuliggøre en afbalancering af væksten i trafikken på lufthavnen og bevarelsen af et godt kvalitetsniveau for ground handling-ydelserne.

3. Bemærkninger fra de berørte parter

(16) Efter Kommissionens offentliggørelse af et uddrag af de portugisiske myndigheders anmeldelse og i overensstemmelse med direktivets artikel 9, stk. 3, blev de berørte parter opfordret til at give udtryk for deres synspunkter.

En transportør har anført, at det er umuligt på kort sigt at åbne adgang til de ydelser, som undtagelsen vedrører.

4. Vurdering af undtagelsen på baggrund af bestemmelserne i direktiv 96/67/EF

4.1. *Gældende regler vedrørende ground handling*

4.1.1. ***Mulighederne for at begrænse adgangen til markedet***

(17) I direktiv 97/67/EF er det fastsat, at der skal ske en gradvis åbning af markedet dels afhængig af, hvordan ground handling-ydelserne udøves (egen-handling eller levering af ydelser til tredjemand) og afhængig af trafikmængden i lufthavnen.

(18) De generelle regler for udøvelse af ground handling for den kategori af tjenesteydelser, der er anført i de portugisiske myndigheders anmeldelse, er fastsat i direktivets artikel 7, stk. 1. Disse regler er gentaget i bestemmelserne i den Decreto-Lei [4], som gennemfører direktivet i portugisisk lovgivning. I henhold til direktivets bestem-

[4] Decreto-Lei N.º 275/99, Diáro da República — 23.07.99-I Série-A N.º 170, p. 4588.

melser er ground handling-ydelser over for passagerer åbne uden begrænsning for udøvelse af egen-handling for de transportører, som flyver på lufthavnen.

(19) Når specifikke plads- og kapacitetshensyn i en lufthavn, navnlig på grund af pladsmangel og arealets udnyttelsesgrad, umuliggør udøvelse af egen-handling i det i direktivet foreskrevne omfang, kan den pågældende medlemsstat i henhold til artikel 9, stk. 1, litra c), beslutte kun at lade et begrænset antal brugere udøve egen-handling; disse brugere udvælges på grundlag af relevante, objektive, gennemsigtige og ikke-diskriminerende kriterier. Det er på dette grundlag og i overensstemmelse med artikel 23 i de portugisiske bestemmelser, som gennemfører direktivet ([5]), at de portugisiske myndigheder har besluttet at begrænse udøvelse af egen-handling til fire brugere i Portos lufthavn.

(20) I henhold til artikel 9, stk. 2, skal enhver undtagelse imidlertid:

— præcisere, for hvilken eller hvilke kategorier af ground handling-ydelser undtagelsen gælder, og de særlige plads- og kapacitetsproblemer, der ligger til grund herfor

— være ledsaget af en plan med relevante foranstaltninger, som tager sigte på at afhjælpe disse problemer.

Desuden må bestemmelserne i artikel 9, stk. 2, ikke:

— uretmæssigt gribe ind i direktivets formål

— forårsage konkurrenceforvridning

— være mere omfattende end strengt nødvendigt.

(21) Som Kommissionen har fremhævet det bl.a. i beslutningerne af 14. januar 1998 om lufthavnene i Frankfurt og i Düsseldorf ([6]), er direktivets hovedformål at liberalisere markedet for ground handling-ydelser. De restriktioner, der pålægges tredjemand, medfører begrænsninger i deres frie ret til at levere de pågældende ydelser eller udøve deres ret til egen-handling. I lighed med statslige foranstaltninger, der begrænser fri udveksling af tjenesteydelser ([7]), skal foranstaltninger, der begrænser, udelukker eller forhindrer tjenesteleverandørers virksomhed — eller, som i det foreliggende tilfælde, retten til at udføre egen-handling — selv om de anvendes uden forskel på indenlandske tjenesteleverandører og brugere og tjenesteleverandører og brugere fra andre medlemsstater, være begrundet i tvingende almene hensyn, som ikke er af økonomisk art, og skal desuden stå i et rimeligt forhold til de tilsigtede mål.

4.1.2. ***Proceduren***

(22) Som anført i de to beslutninger vedrørende lufthavnene i Frankfurt og Düsseldorf ([8]) skal Kommissionen ved sin undersøgelse fokusere på:

— tilstedeværelsen og omfanget af de problemer, hvormed undtagelsen begrundes, og som forhindrer, at markedet åbnes i det i direktivet foreskrevne omfang; kun plads- og kapacitetsproblemer kan komme i betragtning

— planen med de relevante foranstaltninger som skal løse problemerne

— overholdelse af de i artikel 9, stk. 2, anførte principper, og vedrørende overholdelsen af direktivets formål undgåelse af konkurrenceforvridning samt omfanget af undtagelsen.

(23) En undtagelse må således ikke have til formål generelt at give lufthavnen en længere tilpasningsfrist end den i direktivets artikel 1 fastsatte. Undtagelsen skal give lufthavnen mulighed for at afhjælpe specifikke problemer, der vanskeliggør åbningen af markedet. Enhver undtagelse bør således undersøges på baggrund af de specifikke problemer, der anføres som begrundelse for, at markedet ikke kan åbnes inden for den fastsatte frist. I henhold til Domstolens retspraksis skal enhver undtagelse desuden fortolkes snævert, og omfanget af en undtagelse skal afhænge af formålet med den pågældende foranstaltning ([9]).

(24) Den foreliggende undtagelse må undersøges på baggrund af disse overvejelser.

(25) Kommissionen har i overensstemmelse med direktivets artikel 9, stk. 4, foretaget en grundig undersøgelse af de anførte plads- og kapacitetsproblemer, af relevansen af den afgørelse, som de portugisiske myndigheder har truffet set i forhold til disse problemer samt af foranstaltningerne til afhjælpning af dem. Kommissionen har bl.a. baseret sig på den dokumentation, som de portugisiske myndigheder har fremlagt, samt på sit eget besøg i lufthavnen i Porto den 5. november 1999 og har ladet firmaet Aerotec foretage en teknisk ekspertundersøgelse. Endelig har Kommissionen taget hensyn til de bemærkninger, som lufthavnen og den portugisiske regering har fremsat til Kommissionens analyse.

([5]) Decreto-Lei N.º 275/99, Diáro da República — 23.07.99-I Série-A N.º 170, p. 4588.

([6]) Kommissionens beslutning af 14. januar 1998, EFT L 173 af 18.6.1998, s. 32.

([7]) Domme af 25. juli 1991 i sag C-288/89, Médiawet, Saml. 1991 I, s. 4007 og C-76/90, Säger mod Dennemeyer, Saml. 1991 I, s. 4221.

([8]) Jf. fodnote 6.

([9]) Jf. fodnote 7.

4.2. *Undersøgelse af de problemer, som de portugisiske myndigheder henviser til*

(26) Lufthavnen i Porto råder på nuværende tidspunkt over en rektangulær terminal med en erklæret kapacitet på 3 mio. passagerer. Med 2,7 mio. passagerer i 1997 vil denne kapacitetsgrænse snart være nået. Lufthavnen er inde i en voldsom udvikling, som vil tvinge den til at gennemføre en omfattende udvidelsesplan. Da der er tale om en lufthavn, som betjener feriesteder, skal den kunne klare en trafik, som er særlig koncentreret på spidsbelastningsperioder. Terminalen råder over 18 indcheckningsskranker, hvoraf seks permanent er tildelt selskabet TAP og to til Portugalia; disse to selskaber anvender ligeledes supplerende skranker afhængig af behovet. Desuden lejer selskaberne KLM og GB Air midlertidigt indcheckningsskranker i forbindelse med deres egen-handling i forbindelse med deres egne flyvninger. De egen handling-ydelser, som disse fire brugere udøver, svarer til ca. 70 % af trafikken. Endelig råder lufthavnen ikke over »nose-in«-standpladser og al ombordstigning sker via asfalten.

(27) Passager ground handling-ydelser over for tredjemand udføres nu udelukkende af selskabet TAP. Selskabet anvender ligesom Portugalia først de skranker, som det har fået tildelt permanent, og om nødvendigt supplerende skranker. Derfor vil fremkomsten af en ny leverandør udelukkende berøre denne form for operationer, som TAP udfører, idet den er den eneste leverandør til tredjemand. Disse operationer udføres i henhold til portugisiske myndigheder på meget lidt tilfredsstillende vilkår i spidsbelastningsperioder, og der er ikke tvivl om, at mætningsgraden i visse perioder er nået. Imidlertid skyldes problemet indcheckningshallen, som med sine 500 m^2 er for lille i spidsbelastningsperioder til at modtage de passagerer, der venter på at checke ind — samt antallet af indcheckningsskranker og ikke det selskab, som udfører disse indcheckningsoperationer, hvad enten dette selskab er en af de nuværende brugere, som udfører sin egen-handling, eller en ny leverandør.

I lufthavnen i Porto er der for de flyvninger, som selskabet TAP handler, hvad enten der er tale om egen-handling eller ydelser til tredjemand, ikke fælles indcheckningsoperationer, dvs. at de foregår ved en hvilken som helst af selskabets skranker, som det er tilfældet i visse lufthavne. Skrankerne åbnes individuelt for hver af de pågældende flyvninger to, eller tre timer før charterflyvninger og passagererne kan kun checke ind ved de udpegede skranker, med TAP's skranke for forretningsrejsende som eneste undtagelse. Selskabet går først over til næste flyvning, når operationerne af afsluttet; sidste øjebliks indcheckning kan altid finde sted ved businessskranken. Som følge heraf er det ikke nødvendigt, at der er personale til stede for et særligt selskab ved skranker, som er åbne hele dagen, idet operationerne gennemføres for hver enkelt flyvning. Hvis de 18 skranker tildeles pr. flyvning, har kvaliteten af ground handling-leverandøren principielt ingen betydning, da antallet af skranker forbliver konstant som følge af indcheckningssystemet med hver enkelt flyvning for sig, og kapaciteten varierer derfor heller ikke.

(28) Det bør imidlertid undersøges, om overlapningen mellem visse flyvninger i praksis vil kunne medføre særlige vanskeligheder som følge af tilstedeværelsen af nye leverandører. Normalt burde dette ikke være tilfældet, idet alle flyvninger, som er omfattet af en ydelse til tredjemand behandles af TAP; selskabet yder således på visse tidspunkter egen-handling til sine egne fly, samtidig med at det ved andre skranker leverer ydelser til tredjemand. Udnyttelsen af disse skranker til de samme flyvninger men foretaget af en anden ground handling-operatør medfører i praksis ingen særlige problemer.

(29) Hvad angår ydelsernes kvalitet, så bør der kun tages hensyn hertil, hvis den påvirker de øvrige kunder eller de andre leverandører. Problemet med de små lokaler er i denne forbindelse uafhængigt af antallet af operatører ved indcheckningen. Hvad angår selve ydelserne for det selskab, som måtte ønske at udføre egen-handling, så vedrører dette problem kun selskabet selv, idet det så kun behandler egne fly.

(30) I forbindelse med ekspertundersøgelsen forsøger Kommissionen at tage hensyn til den vanskeligste situation for lufthavnen, dvs. den dag, der er stærkest belastet i den måned af året, som er stærkest belastet. Der er for 1998 tale om den 19. december, hvor der blev indchecket 16 369 passagerer. Det skal desuden bemærkes, at i 1998 var der kun fem dage i hele året, hvor der var et passagertal på mere end 10 000 passagerer. En undersøgelse af listen over flyvninger viser, at manglen på skranker kan mærkes på årets mest belastede dag henimod kl. 9 og kl. 12. Men dette problem findes allerede i dag, og en ny leverandør vil ikke få nogen direkte indflydelse på netop disse tidspunkter, idet der ikke er fælles indcheckning, og fordi denne situation direkte skyldes behandlingen af charterflyvninger på nøjagtig dette tidspunkt. Som fastsat i tildelingsbestemmelserne skal lufthavnen behandle ruteflyvningerne inden for præcise frister, men derimod kan den selv regulere indcheckningstidspunkterne for charterflyvninger for at sikre en bedre udnyttelse af skrankerne. Alle disse charterflyvninger er netop »ad hoc« flyvninger og godkendt af lufthavnen på individuel basis, hvor der kan fastsættes betingelser bl.a. med hensyn til indcheckningstidspunkter. En undersøgelse af flyveoversigten viser, at det i visse perioder af dagen er muligt at modtage flyvninger, og at en flytning af charterfly til disse perioder vil gøre det muligt at undgå problemet. Lufthavnen kan derfor ikke bruge et problem, som den selv kan løse, som argument.

(31) En undersøgelse af indcheckningsskrankerne viser ligeledes, at af de 18 indcheckningsskranker er seks permanent udlejet til TAP og to permanent til Portugalia; disse

to selskaber anvender ligeledes andre skranker afhængig af deres behov og det samme er tilfældet for GB Air og KLM. Mobiliteten inden for anvendelsen viser, at der ikke er særlige regnskabsmæssige problemer med hensyn til det edb-system, der anvendes, og at en ny leverandør ikke vil skabe problemer på dette niveau.

(32) Den dokumentation, som de portugisiske myndigheder har fremlagt, nævner imidlertid heller ingen særlige problemer med hensyn til kontorer og hvilerum til personalet. Undersøgelsen på stedet har bekræftet, at der vil kunne frigøres plads i bagagesorteringshallen lige bagved indcheckningsskrankerne ved siden af den plads, som de øvrige leverandører benytter.

(33) Endelig har de portugisiske myndigheder erklæret, at de planlagte arbejder i forbindelsen med udvidelsen af terminalen ikke vil påvirke den nuværende afvikling af indcheckningsoperationerne.

(34) De portugisiske myndigheder har derfor ikke påvist, at det er umuligt at åbne markedet i den grad, som det er påkrævet i henhold til direktivet.

4.3. *Planen med foranstaltninger*

(35) I overensstemmelse med direktivets artikel 9, stk. 2, omfatter den dokumentation, som de portugisiske myndigheder har fremlagt, en plan med relevante foranstaltninger, som tager sigte på at afhjælpe de anførte problemer.

(36) Disse foranstaltninger indgår i en større og mere generel plan for renovering og udvidelse af lufthavnen, som vil give denne mulighed for at kunne klare stigningen i trafikken bl.a. ved anlæggelse af en ny taxivej og nye standpladser for fly samt en fordobling af terminalens etager, som vil gøre det muligt at adskille afgangs- og ankomstområder.

(37) Hvad angår de ground handling-ydelser, som er omfattet af denne undtagelse, er det planlagt at fordoble antallet af indcheckningsskranker og således udvide indcheckningsområdet, at bygge en ny afgangsterminal for bagage, som vil gøre det muligt at »screene« bagagen 100 %, og at skabe fem gates med gateways, der passer til alle former for fly. I henhold til de portugisiske myndigheder skulle disse foranstaltninger gøre det muligt at klare stigningen i trafikken og at overvinde de anførte problemer. De vil desuden gøre det muligt at åbne markedet for ground handling i 2001 i henhold til de betingelser, der er fastsat i direktivets artikel 1, stk. 2.

(38) Da de problemer, som de portugisiske myndigheder har anført, ikke synes at foreligge, er det ikke nødvendigt at foretage en mere detaljeret undersøgelse af de foranstaltninger, som lufthavnen har fremlagt til afhjælpning af problemerne.

(39) Da problemerne ikke synes at eksistere, er det heller ikke nødvendigt at foretage en undersøgelse af omfanget af foranstaltningen som anført i direktivets artikel 9, stk. 2.

5. **Konklusion**

(40) Kommissionen indrømmer, at lufthavnen i Porto er særlig overfyldt i visse perioder, og at der er truffet beslutning om en udviklingsplan for at afhjælpe dette. Det erkendes, at der er for lidt plads i indcheckningsområdet for bagage på visse spidsbelastningsperioder og at det kun meget vanskeligt er muligt at betjene det store antal passagerer, som foretager deres indcheckning på samme tid til såvel ruteflyvninger og charterflyvninger. Da problemet vedrører hallens størrelse og ikke selve indcheckningsskrankerne og da en bedre planlægning af flyvningerne kan løse en del af disse problemer, har det imidlertid ikke været muligt at påvise, at stigningen af antallet af brugere, som foretager egen-handling ville medføre en forringelse af indcheckningsoperationerne, og at en åbning for andre brugere var umulig i henhold til direktivets artikel 9 —

VEDTAGET FØLGENDE BESLUTNING:

Artikel 1

Den undtagelse, der er blevet givet lufthavnen Francisco Sa Carneiro de Porto på grundlag af direktivets artikel 9, stk. 1, litra c), og som meddeltes Kommissionen den 11. oktober 1999, opfylder ikke de betingelser, der er fastsat i direktivets artikel 9. Portugal kan derfor ikke gennemføre den pågældende afgørelse.

Artikel 2

Denne beslutning er rettet til Den Portugisiske Republik.

Udfærdiget i Bruxelles, den 10. januar 2000.

På Kommissionens vegne

Loyola DE PALACIO

Næstformand