KOMISSION PÄÄTÖS,

tehty 30 päivänä lokakuuta 1998,

neuvoston direktiivin 96/67/EY 9 artiklan soveltamisesta Kölnin/Bonnin lentoasemaan (Flughafen Köln/Bonn GmbH)

(tiedoksiannettu numerolla K(1998) 3336)

(Ainoastaan saksankielinen teksti on todistusvoimainen)

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

(98/631/EY)

EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO, joka

ottaa huomioon Euroopan yhteisön perustamissopimuksen,

ottaa huomioon pääsystä maahuolinnan markkinoille yhteisön lentoasemilla 15 päivänä lokakuuta 1996 annetun neuvoston direktiivin 96/67/EY ([1]) ja erityisesti sen 9 artiklan 5 kohdan,

ottaa huomioon Saksan viranomaisten 30 päivänä heinäkuuta 1998 esittämän pyynnön hyväksyä niiden tekemä päätös ja on kuullut kyseisiä viranomaisia,

on kuullut neuvoa-antavaa komiteaa,

sekä katsoo, että:

I. SAKSAN LIITTOTASAVALLAN HALLTUKSEN ILMOITTAMAN POIKKEUKSEN SOVELTAMISALA

1. Saksan viranomaisten antama ilmoitus

Saksan viranomaiset toimittivat komissiolle 30. heinäkuuta 1998 päivätyllä kirjeellä, jonka komissio vastaanotti 3. elokuuta, pyynnön hyväksyä Saksan liittotasavallan hallituksen 23. heinäkuuta 1998 tekemä päätös, jolla Kölnin/Bonnin lentoasemalle (Flughafen Köln/Bonn GmbH) myönnetään seuraava poikkeus:

— Omahuolinnan harjoittaminen rajoitetaan yhteen käyttäjään direktiivin liitteen 3 ja 4 kohdassa tarkoitettujen, tulevan, lähtevän ja kauttakulkevan rahdin ja postin fyysistä käsittelyä lentoaseman ja ilma-aluksen välillä koskevien palvelujen sekä 5 kohdan 4 alakohdassa tarkoitettujen palvelujen (miehistön kuljetusta lukuun ottamatta) osalta. Tämä poikkeus on myönnetty direktiivin 9 artiklan 1 kohdan d alakohdan nojalla, ja se on voimassa 31 päivään joulukuuta 1999.

Komissio julkaisi direktiivin 9 artiklan 3 kohdan mukaisesti otteen ilmoituksesta *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* ([2]) ja kehotti niitä, joita asia koskee, esittämään sille huomautuksensa.

Komissio pyysi 24. syyskuuta 1998 direktiivin 9 artiklan 5 kohdan mukaisesti Saksan hallitusta esittämään näkemyksensä komission arviointiluonnoksesta. Saksan viranomaiset vastasivat 30. syyskuuta ja 1. lokakuuta 1998 päivätyin kirjein.

Poikkeuksen perusteet

Maahuolinnan markkinoille pääsyä koskevista yleisistä säännöistä säädetään direktiivin 6 ja 7 artiklassa. Säännöissä tuodaan selkeästi esille useimpia maahuolintapalveluja koskeva markkinoiden suurimman mahdollisen avoimuuden periaate. Sellaisen lentoaseman osalta, jonka liikenteen määrä on Kölnin/Bonnin lentoaseman luokkaa, direktiivissä säädetään omahuolinnan harjoittamisoikeuden tunnustamisesta 1. tammikuuta 1998 alkaen ja kolmansille osapuolille tarjottavien maahuolintapalvelujen markkinoiden avaamisesta 1. tammikuuta 1999 alkaen. Direktiivissä ei kuitenkaan vaadita täydellistä markkinoiden vapauttamista, koska lentoasemien tilanne ja niiden tehtävät ovat luonteeltaan erityiset etenkin turvallisuusongelmien mutta myös tila- ja kapasiteettirajoitteiden vuoksi, joita voi esiintyä osissa useimpia lentoasemia. Sen sijaan vaaditaan sekä omahuolinnan että kolmansille osapuolille annettavien palvelujen avoimuuden tiettyä vähimmäistasoa niissä neljään eri luokkaan kuuluvissa palveluissa, joita annetaan lentoaseman lentoliikennepuolella, joka on erityisen tärkeä lentoaseman osa. Näitä palveluluokkia ovat asematasopalvelut, matkatavaroiden käsittely, polttoainehuolinta sekä jotkin rahdin ja postin käsittelyyn liittyvät tehtävät.

Neuvoston direktiivissä 96/67/EY otetaan huomioon myös se, että eräissä poikkeuksellisissa tilanteissa vakavat tila- ja kapasiteettiongelmat estävät avaamasta markkinoita säädetyssä laajuudessa. Tällaisissa tapauksissa voidaan myöntää väliaikaisia poikkeuksia, jotta lentoasema saa ratkaistua rajoitteista johtuvat ongelmat. Nämä poikkeukset voivat siten olla ainoastaan poikkeuksellisia, eikä niiden tavoitteena ole yleisesti taata lentoasemille pidempää mukautumisaikaa kuin direktiivin 1 artiklassa säädetään.

([1]) EYVL L 272, 25.10.1996, s. 36
([2]) EYVL C 267, 26.8.1998

Poikkeus voidaan myöntää vain erityisten tila- ja kapasiteettirajoitteiden vuoksi. Saksan viranomaiset myönsivät edellä mainitun poikkeuksen tällaisin perustein ja direktiivin 96/67/EY osaksi kansallista lainsäädäntöä saattaneen, 10. joulukuuta 1997 annetun Saksan asetuksen "Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen und zur Änderung weiterer luftrechtlicher Vorschriften" ([3]) 3 pykälän mukaisesti.

2. **Huolintapalveluiden tilanne Kölnin/Bonnin lentoasemalla**

2.1. *Lentoaseman esittely*

Kölnin/Bonnin lentoasema sijaitsee 15 km Kölnistä etelään. Lentoasemalla on kolme kiitoratata (kaksi rinnakkaista ja yksi poikittainen; näistä tärkein on 3 800 m pitkä) ja se voi vastaanottaa pitkän matkan lentoja. Lentoasemaa hallinnoi Flughafen Köln/Bonn GmbH.

Lentoasemalla on:

— Matkustajaterminaali, jossa on kaksi matkustajalaituria (B ja C), joissa on kummassakin 6 putkipaikkaa. Liikenteen kasvu on ollut merkittävää: 5,3 miljoonaa matkustajaa vuonna 1996, 5,6 miljoonaa vuonna 1997 ja ennusteen mukaan 8,3 miljoonaa vuonna 2000. Terminaali on rakennettu 1960-luvulla ja avattu liikenteelle 1970 suunniteltuna kapasiteettinaan 4 miljoonaa matkustajaa. Liikenteen kasvu on edellyttänyt rakennusten laajentamista ja muuttamista useaan otteeseen. Vuonna 1996 tehtiin päätös rakentaa nykyisen terminaalin jatkoksi uusi terminaali (terminaali 2), jonka pitäisi lisätä kapasiteettia 6 miljoonalla matkustajalla vuodessa. Kokonaiskapasiteetti olisi siten 14 miljoonaa matkustajaa vuodessa, kun uusi terminaali avataan vuonna 2000. Tämä auttaa vastaamaan kysyntään ainakin vuoteen 2010.

— Merkittävä rahtialue, joka sijaitsee pääkiitoradan suuntaisesti ja jossa käsitellyn rahdin määrä on kasvanut hyvin huomattavasti: 351 000 tonnia vuonna 1996 (rahti ja posti), 400 000 tonnia vuonna 1997 ja ennusteen mukaan lähes 640 000 tonnia vuonna 2000.

Lentoasema on ollut täysin yhteensovitettu vuodesta 1997 erityisesti matkustajaterminaalin kapasiteettiongelmien vuoksi. Lentoliikennepuolen kapasiteetti on tällä hetkellä 52 operaatiota tunnissa päiväsaikaan ja 36 operaatiota tunnissa yöllä. Kiitoratojen ja rullausteiden järjestelytöiden ansiosta kapasiteetin uskotaan riittävän vuoteen 2005. Aiheutuva melu häiritsee kuitenkin lähialueen asukkaita, minkä vuoksi lentoasemamaksut ovat hyvin korkeita ilma-aluksille, joita ei ole luokiteltu lukuun 3.

([3]) Bundesgesetzblatt 1997 Teil 1 N:o 82, 16.12.1997, 2885.

2.2. *Huolintapalvelut lentoasemalla*

Nykyisin osa maahuolintapalveluista on jo avattu kilpailulle, ja lentoasemalla toimii useita palvelujen tarjoajia sekä omahuolintaa harjoittavia käyttäjiä. Näin on maahuolinnan hallinnossa (direktiivin liitteen 1 kohta) (12 omahuolintaa harjoittavaa käyttäjää ja 7 palvelujen tarjoajaa), matkustajien avustamisessa (2 kohta) (5 omahuolintaa harjoittavaa käyttäjää ja 7 palvelujen tarjoajaa), rahdin käsittelyssä (4 kohdan 1 alakohta) lukuun ottamatta ilma-aluksen ja terminaalin välisiä operaatioita, tietyissä asematasopalveluissa (5 kohdan 3 alakohta ja 5 kohdan 7 alakohta) ja miehistön kuljetuksessa (osa 5 kohdan 4 alakohtaa), siivouksessa (6 kohta), polttoaine- ja öljyhuolinnassa (7 kohta), teknisessä huollossa (8 kohta) ja lentotoiminnassa (9 kohta).

Liitteen 10 kohdassa mainittuja kenttäkuljetuksia ei tarvita, koska terminaaleja on vain yksi. Catering-palveluita (11 kohta) tarjoaa kaksi eri yhtiötä.

Kaikki kolmansille osapuolille tarjottavat palvelut vapautetaan 1. tammikuuta 1999 direktiivin säännösten ja Saksan asetuksen mukaisesti. Saksan viranomaisten myöntämä poikkeus koskee siten vain omahuolintaa. Poikkeuksella rajoitetaan omahuolintaa harjoittavien käyttäjien määrä yhteen direktiivissä säädettyjen kahden sijasta. Poikkeus rajoittuu matkatavaroiden käsittelyyn (3 kohta), ilma-aluksen kuormaamiseen ja purkamiseen, matkustajien ja matkatavaroiden kuljetukseen ilma-aluksen ja terminaalin välillä (osa 5 kohdan 4 alakohtaa) sekä rahdin ja postin käsittelyyn (4 kohta).

II. **SAKSAN VIRANOMAISTEN ESITTÄMÄT RAJOITTEET**

Saksan hallituksen myöntämää poikkeusta perustellaan aiheutuvilla tilaongelmilla, kun maahuolintapalvelujen markkinat avataan 1. tammikuuta 1999. Markkinoiden avaaminen osuu yhteen lentoaseman kaavailtujen laajennustöiden kanssa. Työt liittyvät rautatieyhteyden ja terminaalin 2 rakentamiseen. Saksan viranomaiset arvioivat, että 1. tammikuuta 1999 käytettävissä oleva tila riittää toiselle palvelujen tarjoajalle, kuten direktiivin täytäntöön panevassa Saksan asetuksessa edellytetään, ja yhdelle omahuolintaa harjoittavalle käyttäjälle, mutta laajennustöiden vuoksi ei ole mahdollista antaa omahuolinnan harjoittamisoikeutta toiselle käyttäjälle.

Esitetyt arviot perustuvat Fraunhofer-Institut für Materialfluss und Logistik -laitoksen selvitykseen "Kapazitäts- und Qualitätsauswirkungen für den Flughafen Köln/Bonn bei Zulassung weiterer Abfertiger auf dem Vorfeld für den Zeitraum von 1997 bis 2003" (30.5.1997), joka on laadittu Kölnin/Bonnin lentoaseman pitäjän pyynnöstä.

1. **Fraunhofer-instituutin selvitys**

Fraunhofer-instituutin selvityksessä muistutetaan yleisesti, että vaikka lentoaseman kokonaispinta-ala on melko huomattava, lähes 1 000 ha, toimintaan käytettävissä oleva ala on melko vähäinen rakentamista rajoittavien määräysten vuoksi. Selvitys osoittaa, että maahuolintapalvelujen tyydyttävä hoitaminen on vaikeaa jo nykyisin, vaikka kolmansille osapuolille palveluja tarjoaa vain lentoaseman pitäjä.

Kaluston ja ajoneuvojen suuri määrä pakottaa lentoaseman käyttämään jo kaiken maahuolintapalveluille varatun tilan.

Selvityksen mukaan ei ole mahdollista käyttää laajemmin lentoasemalla olevia ilma-alusten seisonta-alueita huolintakaluston säilyttämiseen. Lukuisia ilma-aluksia pysäköidään kentälle yöksi — etenkin matkustajaterminaalin ympärille sekä rahtirakennusten läheisyyteen öisiä operaatioita varten, jotka ovat vilkkaimmillaan klo 02 – 03 — ja lisäksi on tarpeen ulottaa maahuolintapalvelut rahtikoneisiin paikoilla, joita käytetään tavanomaisesti matkustajakoneiden avustamiseen lähellä matkustajaterminaalia. Lisäksi lentoaseman on suljettava kiitorata 14R32L (lyhyt rinnakkainen kiitorata etelässä) noin kahdentoista Fokker-tyyppisen ilma-aluksen paikoitusta ja huolintaa varten.

Päiväsaikaan osaa kiitoradasta on käytettävä maahuolintakaluston säilytykseen.

Fraunhofer-instituutin mukaan tässä tilanteessa maahuolintakalustoa varten tarvittavan tilan vaje on nykyisin arviolta 3 172 m^2 staattisen tilantarpeen (pelkän säilytyksen) ja 4 346 m^2 dynaamisen tilantarpeen (kaluston käyttämiseen tarvittava tila mukaan luettuna) osalta, jos maahuolintapalveluja tarjotaan tähän toimintaan varatuilla alueilla. Fraunhofer-instituutin selvityksen mukaan tilavaje saadaan paikattua vain käyttämällä lukuisia ilma-aluspaikkoja. Tämä yleinen ruuhkautuneisuus jatkunee terminaalin 2 asematason töiden valmistumiseen eli ainakin vuoden 1999 puoliväliin ja mahdollisesti vuoden 1999 loppuun asti, joten se voitaisiin avata matkustajille maaliskuussa 2000. Tilankäyttö on siten vain juuri ja juuri turvallisuusnormien ja siedettävyyden rajoissa.

Fraunhofer-instituutin laatimissa malleissa, jotka koskevat markkinoiden avaamista, osoitetaan selvä yhteys toimijoiden — palvelujen tarjoajien tai omahuolintaa harjoittavien käyttäjien — lukumäärän sekä tarvittavan kaluston ja ajoneuvojen välillä. Selvityksessä muistutetaan, että jokaisella toimijalla on oltava riittävästi kalustoa ruuhkahuippuista ja sopimusvelvoitteistaan selviytymiseksi ja että ruuhkahuippujen ajankohta vaihtelee asiakkaiden mukaan eikä vastaa välttämättä lentoaseman ruuhkahuippuja. Selvityksen mukaan palvelujen tarjoajien tai omahuolintaa harjoittavien käyttäjien päästäminen lentoasemalle direktiivissä säädetyssä laajuudessa nostaisi staattisen tilavajeen 9 420 m^2:iin ja dynaamisen 12 908 m^2:iin. Tällainen tila voidaan saada käyttöön ainoastaan sulkemalla ilma-aluspaikkoja.

2. **Saksan viranomaisten kanta**

Muistutettuaan, että lentoasemalla oleva maahuolintakalusto on sekä tarpeen että riittävä liikenteenharjoittajien tarpeisiin vastaamiseksi, Saksan viranomaiset esittivät 3. elokuuta 1998 tekemässään ilmoituksessa arvion, että olisi mahdollista ottaa käyttöön yhteensä lähes 2 600 m^2 lisätilaa, jota käytetään nykyään käytöstä poistetun kaluston säilytykseen. Lisäksi on otettava huomioon lentoaseman itsensä maahuolintapalveluja varten tarvitseman tilan väheneminen, koska se menettää markkinaosuuksia avautuvan kilpailun myötä. Saksan viranomaiset mainitsevat myös TNT-yhtiöltä vapautuneen tilan, koska yhtiö siirtyi Kölnin/Bonnin lentoasemalta Liègeen helmikuun 1998 lopussa. Nämä tilat, arviolta 8 000 m^2 rakennettua tilaa ja noin 2 000 m^2 käsittelyalueita, on lentoasemaviranomaisten mukaan tarkoitus jakaa kahdelle muulle rahti- ja postiyritykselle, DHL:IIe ja UPS:lle, vaikka lentoasema on tietoinen vapauttamistoimenpiteiden aiheuttamista velvoitteista. Saksan viranomaiset huomauttavat, että nämä tilat on ensisijaisesti varattava markkinoiden avaamiseen säädetyssä vähimmäislaajuudessa. Niiden mukaan on myös mahdollista rakentaa tai järjestää säilytystilaa huolintakalustolle ainakin uuden läntisen rahtialueen laidalla. Tämän alueen ensimmäinen vaihe valmistuu jo syksyllä 1998. Alue on tarkoitettu rahdinkäsittelyyn, jonka ruuhkahuippu sijoittuu keskelle yötä, joten päiväsaikaan huolintakalustoa voitaisiin säilyttää samalla alueella.

Saksan viranomaisten mukaan alueen C, jolla sijaitsee 5 ilma-alusten käsittelypaikkaa, keskimääräinen käyttöaste on vain 50 prosenttia. Vaikkakin tämän alueen käyttöä rajoittavat väliaikaisesti uuden terminaalin 2 rakennustyöt, Saksan viranomaiset katsovat, että olisi mahdollista säilyttää laitteita tai ajoneuvoja tälläkin alueella ainakin terminaalin 2 avaamiseen asti. Siihen mennessä saadaan käyttöön uutta tilaa, jolloin huolintakaluston säilyttäminen ei enää aiheuttane ongelmia.

Kevyen kaluston säilytykseen voitaisiin käyttää ainakin väliaikaisesti myös paikoitusaluetta, joka sijaitsee pienten ilma-alusten paikoitusalueen (GAT 3) läheisyydessä linja-autoille varatun alueen vieressä.

Kaikki nämä väliaikaiset ratkaisut voidaan muuttaa vakinaisiksi heti kun tulevaan terminaaliin 2 liittyvä alue saadaan käyttöön aikataulun mukaan kesällä 1999 ja joka tapauksessa viimeistään vuoden 1999 lopulla.

Saksan viranomaiset katsovatkin, että ottaen huomioon edellä mainitut alueet, jotka lentoasema voisi vapauttaa käyttöön välittömästi, lentoasemalle on mahdollista päästää toinen maahuolintapalvelujen tarjoaja. Näin täytettäisiin kolmansille osapuolille palvelujen tarjoamista koskevat vaatimukset, joista säädetään Saksan asetuksessa "Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen und zur Änderung weiterer luftrechtlicher Vorschriften", jolla saatetaan direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöä, ja erityisesti sen liite, jossa täsmennetään lentoasemalle hyväksyttyjen palvelujen tarjoajien lukumäärä tässä ilmoituksessa tarkoitettujen palvelujen osalta.

Näin vapautuva tila riittäisi myös yhdelle uudelle omahuolintaa harjoittavalle käyttäjälle, mutta ei Saksan viranomaisten mukaan toiselle samanlaista toimintaa harjoittavalle käyttäjälle ennen vuoden 1999 loppua. Tällöin saadaan valmiiksi työt tulevan terminaalin 2 vieressä sijaitsevalla alueella ja voidaan vapauttaa riittävästi tilaa markkinoiden avaamiseksi direktiivissä säädetyssä laajuudessa.

III. ASIANOSAISTEN HUOMIOT

Eri osapuolia, joiden etua asia koskee, pyydettiin esittämään huomautuksensa Saksan viranomaisten direktiivin 9 artiklan 3 kohdan mukaisesti tekemän ilmoituksen julkaisemisen yhteydessä. Huomautuksia esittäneet lentoyhtiöt kiistävät Saksan viranomaisten perustelut ja erityisesti Fraunhofer-instituutin selvityksessä arvioidun tilantarpeen, jonka uuden palvelujen tarjoajan tai ylimääräisen käyttäjän ilmaantuminen aiheuttaisi. Lentoyhtiöt kiistävät etenkin selvityksen arvion, jonka mukaan jokainen uusi toimija aiheuttaisi 9 420 m^2:n staattisen tilan tarpeen, sillä Lontoo-Heathrow'n lentoasemalla KLM Groundservices tarjoaa maahuolintapalvelut päivittäin 19 lennolle, vaikka sillä on käytössään vain 5 000 m^2, ja Frankfurtissa Delta harjoitti omahuolintaa 15 päivittäiselle lennolle, joista suurin osa lyhyen ajan sisällä, käytössään 6 000 m^2 kalustoa ja 2 000 m^2 henkilöstöä varten. Lentoyhtiöt muistuttavat myös, että lentoaseman valmistautuessa liikenteen kasvuun tulevina vuosina, etenkin rakentamalla uusia terminaaleja, sen on täytynyt sisällyttää suunnitelmiinsa oheispalveluiden järjestäminen eli myös tila maahuolinnan moitteetonta hoitamista varten. Tilantarve riippuu toimijoiden tarpeista, ei niiden lukumäärästä. Lentoyhtiöt katsovat myös, että yleisilmailun kokoaminen yhteen ja kaluston säilytysalueiden käytön optimointi vapauttaisi lisätilaa. Lentoyhtiöiden mukaan myös matkatavaroiden käsittelytilojen organisointi mahdollistaa uusien toimijoiden tulon.

IV. POIKKEUKSEN ARVIOINTI DIREKTIIVIN 96/67/EY SÄÄNNÖSTEN KANNALTA

1. Maahuolintaa koskevat voimassa olevat säännöt

1.1. *Mahdollisuudet rajoittaa pääsyä markkinoille*

Neuvoston direktiivissä 96/67/EY säädetään mahdollisuudesta avata markkinat eri tahtiin riippuen siitä, miten maahuolinta järjestetään (omahuolinta vai palvelujen tarjoaminen) ja mikä on lentoaseman liikenteen merkitys. Koska Kölnin/Bonnin lentoaseman vuotuinen matkustajamäärä on 5,4 miljoonaa, sen on 10. joulukuuta 1997 annetun ja direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöä saattavan asetuksen "Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen und zur Änderung weiterer luftrechtlicher Vorschriften" liitteen 5 mukaan avattava kolmansille osapuolille tarjottavien palvelujen markkinat toiselle palvelujen tarjoajalle 1 päivästä tammikuuta 1999 ja sallittava omahuolinnan harjoittaminen kahdelle käyttäjälle 1 päivästä tammikuuta 1998.

Yleiset säännöt, jotka koskevat omahuolinnan harjoittamista Saksan viranomaisten ilmoituksessa mainittujen maahuolintapalvelujen osalta, vahvistetaan direktiivin 7 artiklan 2 kohdassa. Nämä säännöt on sisällytetty Saksan kansallisen asetuksen 3 pykälän 2 momenttiin. Näiden säännösten nojalla jäsenvaltio voi rajoittaa omahuolinnan harjoittamisen kahteen käyttäjään, jotka on valittava objektiivisin, avoimin ja ketään syrjimättömin perustein.

Jos omahuolinnan harjoittamista on mahdotonta vapauttaa direktiivissä säädetyssä laajuudessa esimerkiksi lentoaseman ruuhkautuneisuudesta tai käyttöasteesta johtuvien erityisten tila- tai kapasiteettiongelmien vuoksi, asianomainen jäsenvaltio voi kieltää omahuolinnan tai rajoittaa sen yhteen käyttäjään 9 artiklan 1 kohdan d alakohdan perusteella.

Direktiivin 9 artiklan 2 kohdassa täsmennetään kuitenkin, että

— poikkeuksissa on yksilöitävä maahuolintalaji tai -lajit, joille poikkeus myönnetään, ja käytettävissä olevaan tilaan tai kapasiteettiin liittyvät erityiset rajoitteet, joilla poikkeusta perustellaan, ja

— poikkeuksiin on liitettävä mukaan suunnitelma aiheellisista toimenpiteistä, joilla rajoitteet voidaan poistaa.

Lisäksi poikkeus ei 9 artiklan 2 kohdan mukaan saa

— rajoittaa tarpeettomasti direktiivin tavoitteiden toteuttamista,

— vääristää kilpailua

— koskea laajempaa alaa kuin on tarpeen.

Kuten komissio muistutti 14. tammikuuta 1998 tekemissään päätöksissä Frankfurtin ja Düsseldorfin lentoasemista ([4]) direktiivin päätavoitteena on vapauttaa maahuolintapalvelujen markkinat. Kolmansille osapuolille asetetut rajoitukset estävät niitä tarjoamasta palveluja vapaasti. Tilannetta voidaan verrata vapaata palvelujen tarjoamista rajoittaviin valtion toimenpiteisiin ([5]). Toimenpiteet, joilla suljetaan pois tai kielletään palvelujen tarjoajien toiminta — tai tässä tapauksessa omahuolinnan harjoittaminen — on voitava perustella pakottavin julkisen edun mukaisin syin eikä pelkästään taloudellisin syin, ja niiden on oltava tavoitteisiin nähden suhteutettuja, vaikka niitä sovellettaisiin yhtäläisesti sekä oman maan että muiden jäsenvaltioiden palvelujen tarjoajiin.

1.2. *Menettely*

Saksan viranomaiset ovat sitoutuneet siihen, että poikkeuksen myöntämisestä tehty päätös tulee voimaan vain, jos komissio hyväksyy sen.

Kuten komissio muistutti 14. tammikuuta 1998 tekemissään päätöksissä Frankfurtin ja Düsseldorfin lentoasemista ([6]), komission tulee arvioida asiaa kolmelta seuraavalta kannalta:

— Poikkeuksen oikeuttavien ja siten direktiivissä säädetyn laajuisen markkinoiden avaamisen estävien rajoitteiden olemassaolo ja laajuus; huomioon voidaan ottaa vain tila- ja/tai kapasiteettirajoitteet.

— Esteiden poistamiseksi esitetty toimenpidesuunnitelma, jonka tulee olla uskottava ja toteutukseltaan ehdoton ja johon tulee sisältyä toimenpiteiden toteuttamisaikataulu.

— Noudatetaanko poikkeuspäätöksessä direktiivin 9 artiklan 2 kohdassa mainittuja periaatteita (direktiivin tavoitteiden noudattaminen, ei vääristä kilpailua, soveltamisalan laajuus).

Poikkeuksen myöntämisellä ei ole tarkoitus antaa lentoasemalle yleistä mukautumisaikaa sen ajan lisäksi, josta säädetään direktiivin 1 artiklassa. Poikkeuksella on tarkoitus auttaa lentoasemaa selviämään erityisistä rajoitteista, joita markkinoiden avaamisen yhteydessä saattaa esiintyä. Siten poikkeusta on tarkasteltava niiden erityisrajoitteiden perusteella, joiden esitetään estävän markkinoiden avaamisen säädetyssä aikataulussa. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan jokaista poikkeusta tulkitaan tiukasti ja poikkeuksen kattavuus on määriteltävä ottaen huomioon kyseisen toimenpiteen tavoitteet.

([4]) Komission päätös 98/387/EY ja 98/388/EY, EYVL L 173, 18.6.1998, s. 32 ja 45.
([5]) Asia C-288/89, Mediawet, tuomio 25.7.1991, Kok. 1991, s. 4007 ja asia C-76/90, Säger: Dennemeyer, tuomio 25.7.1991, Kok. 1991, s. 4221.
([6]) Ks. etenkin yhdistetyt asiat 804 81/77, tuomio 20.4.1978, Kok. 1978, s. 927 ja C-116/91, Kok. 1992, s. I—4071, 12 kohta.

Poikkeuspäätöstä on siis tarkasteltava näiden eri näkökohtien kannalta.

Komissio on direktiivin 9 artiklan 4 kohdan mukaisesti huolellisesti tarkastellut ilmoitettuja tila- ja kapasiteettirajoitteita, päätöksen tarkoituksenmukaisuutta näihin rajoitteisiin nähden sekä rajoitteiden poistamiseksi ehdotettuja toimenpiteitä. Se on tukeutunut etenkin Saksan viranomaisten esittämiin selvityksiin, vierailuun Kölnin/Bonnin lentoasemalla ilmoituksen jälkeen ja Symonds Travers Morgan -yhtiöllä teettämäänsä tekniseen selvitykseen.

2. **Saksan viranomaisten esittämät tila- ja kapasiteettirajoitteet**

2.1. *Johdanto*

Komission yksiköiden vierailu ja komission pyynnöstä toteutettu selvitys vahvistivat, että Kölnin/Bonnin lentoasemalla on kahdenlaista, hyvin erilaista toimintaa.. Päiväsaikaan toiminta keskittyy matkustajaliikenteeseen matkustajaterminaalissa ja joillekin rahtiliikenteen ilma-aluspaikoille. Öisin näitä paikkoja käytetään lukuisten ilma-alusten säilyttämiseen. Tällöin lentoaseman rahtiliikennepuoli on lähes kokonaan rahdin- ja postinkäsittelyn käytössä.

Matkustajaterminaalissa ilma-alukset ovat yhteydessä kahteen matkustajalaituriin monipaikkajärjestelmän ansiosta, joka mahdollistaa erityyppisten ilma-alusten vastaanottamisen ja tekee tarpeettomaksi tietyt laitteet kuten ilma-alusten siirtämiseen käytettävät työntötraktorit. Toisaalta muuta maahuolintakalustoa varten on käytettävissä vähemmän tilaa.

Rahtiterminaalin edustalla oleva alue mahdollistaa myös lähes täysin terminaaliin yhteydessä olevan paikoituksen (nose-in), mikä edellyttää lähdössä työntötraktoreiden käyttöä. Alueella on niin ikään lukuisia ulkopaikkoja, joilla ilma-aluksia voidaan liikutella ilman ulkopuolista apua, ainakin lähdössä.

On selvää, että maahuolintakalustoa ja -palveluja varten tarvittavaa tilaa on etsittävä mahdollisuuksien mukaan ensisijaisesti ilma-alusten eli terminaalien lähistöltä. Tämä on kuitenkin vain ensisijainen tavoite. Direktiivissä säädetään, että jäsenvaltion viranomaisten on osoitettava, että markkinoiden avaaminen säädetyssä laajuudessa on mahdotonta. Jäsenvaltion on osoitettava kaluston säilyttämiseen ja kaavailtujen palvelujen suorittamiseen tarvittavan tilan puute asettamatta nimenomaisia laatukriteereitä tilan suhteen.

2.2. *Tila- ja kapasiteettirajoitteet*

Komissio myöntää, että lentoasemalla on merkittäviä ruuhkahuippuja (matkustajaliikenteessä aamuisin ja iltapäivän lopulla, rahtiliikenteessä klo 22 – 03), mutta katsoo kuitenkin, etteivät Saksan viranomaiset ole osoittaneet kaiken käytettävissä olevan tilan olevan jo käytössä.

a) Käytettävissä oleva tila

Öiseen ruuhka-aikaan, klo 01 – 02, yöksi paikoitettujen ilma-alusten määrä ylittää lentoaseman pysäköintipaikkojen määrän. Tämän vuoksi kiitotie 14R32L on ollut suljettuna öisin jo kahden vuoden ajan, ja sitä on käytetty noin kahdentoista Fokker-tyyppisen ilma-aluksen pysäköimiseen. Ei ole kuitenkaan osoitettu, että tämä sulkeminen — vaikka onkin epätyydyttävä ratkaisu — haittaisi huomattavasti lentoaseman toimintaa tai tekisi mahdottomaksi avata markkinoita direktiivissä säädetyssä laajuudessa. Tämä järjestely voidaan pitää voimassa lentoaseman rakennustöiden ajan eli poikkeuspäätöksen kattaman ajan. Jos ilmailuviranomaiset kieltävät tämän kiitotien käytön ilma-alusten pysäköimiseen, nämä ilma-aluspaikat siirretään Saksan viranomaisten mukaan läntiselle rahtikentälle. Tällaisessakin tapauksessa kalustoa voitaisiin säilyttää edelleen tämän alueen laidalla tai sen jatkeessa.

Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO) normeissa ja sen suosittamissa käytänteissä esitetään, minkä verran tilaa on varattava turvallisuussyistä ja ilma-aluspaikoilla käytettävää kalustoa varten ilma-alustyypin mukaan sekä miten nämä tilat on sijoitettava. Vierailu lentoasemalla noin klo 01.30, jolloin kaikki ilma-aluspaikat olivat varattuja, paljasti, että tähänkin aikaan oli vielä huomattavasti tilaa maahuolintakalustoa varten DHL-yhtiön hallien vieressä olevan ulokkeen F02 läheisyydessä (Lageplan 4.11.1997) sekä suurten ilma-alusten edustalla F-alueella. Lisäksi ruuhka-aikaan suurin osa huolintakalustosta on käytössä, joten sitä ei tarvitse pysäköidä.

Tilanne on vastaava matkustajaterminaalin ympärillä, johon ilma-aluksia pysäköidään yöksi. Maahuolintakaluston säilyttäminen näiden ilma-alusten läheisyydessä ei aiheuttane ongelmia hiljaiseen aikaan. Kalusto on sitä paitsi tarpeen aamulentoja varten.

Lisäksi rahtiliikennealue on lähes autio päiväsaikaan, ja joitakin ilma-aluspaikkoja voitaisiin käyttää maahuolintakalustoa varten. Paikat vapautuvat illalla, jolloin kalustoa käytetään.

Näistä huomioista käy ilmi, että komission yksiköiden Saksan viranomaisilta saamassa ilmoituksessa mainitun tilan lisäksi on mahdollista vapauttaa lisätilaa F-alueelta sekä ilma-alusten edustalta ja yöaikaan matkustajaterminaalin läheisyydestä maahuolintakaluston pysäköimiseksi ilma-aluspaikkojen lähelle.

Kuten Saksan viranomaisten esittämässä aineistossa osoitetaan, uusi läntinen rahtialue on tarkoitus saada käyttöön syksystä 1998. Tämä 40 000 m^2:n alue on suunniteltu Fokker-tyyppisiä ilma-aluksia ja muita laitteita varten. Suunnitelmiin sisältyy keskipitkällä aikavälillä myös lisärakennelmia tämän alueen varrelle rahtiliikennettä varten. Sama koskee myös uuden läntisen rahtialueen jatkeena olevia vara-alueita.

Kuten komissio muistutti päätöksessään Frankfurtin lentoasemasta ([7]) sen mielestä direktiivin tavoite merkitsee, että poikkeuksen perusteena voidaan käyttää ainoastaan 9 artiklassa mainittuja rajoitteita, jotka itsessään estävät direktiivin soveltamisen. Sen sijaan ei voida hyväksyä lentoaseman itsensä luomia rajoitteita. Saksan viranomaiset sovelsivat itsekin tätä sääntöä 23. heinäkuuta 1998 tekemässään päätöksessä ja muistuttivat, ettei lentoasema saa rajoittaa direktiivin soveltamiseen tarvittavaa, lentoasemalla käytettävissä olevaa tilaa jakamalla TNT-yhtiöltä vapautuneet tilat muihin tarkoituksiin. Kuten Frankfurtin tapauksessa todettiin, markkinoiden avaamista ei tee mahdottomaksi tilanpuute sinänsä, vaan lentoaseman päätös käytettävissä olevien tilojen jakamisesta käyttöön. Tämä voisi johtaa ongelmiin uuden toimijan tullessa lentoasemalle, jos komission selvityksessä havaittu ja edellä mainittu lisätila ei riitä.

b) Tilantarve

Saksan viranomaisten myöntämän poikkeuksen soveltamisala rajoittuu toisen käyttäjän omahuolintaan.

Omahuolinnan harjoittamiseen oikeutettujen käyttäjien yhtenä objektiivisena valintaperusteena on erityisesti liikenteen (matkustaja- tai rahti-) määrä alenevassa järjestyksessä, jos omahuolinnan harjoittajien määrä on rajoitettu. Komissiolle ilmoitetun, Saksan viranomaisten 23. heinäkuuta 1998 tekemän päätöksen perusteella voidaan katsoa, että liikennemäärällä mitattuna suurimmalla käyttäjällä on jo omahuolinnan harjoittamisoikeus. Saksan viranomaisten esittämää poikkeusta tarkasteltaessa on otettava huomioon ne tila- ja kalustotarpeet, joita aiheuttaisi lentoaseman toiseksi suurimman käyttäjän omahuolinta taikka kolmanneksi tai neljänneksi suurimman käyttäjän, jos edelliset eivät ole omahuolinnasta kiinnostuneita.

([7]) Ks. alaviite 5.

Lentoasemaviranomaisten ilmoittamista lentoaikatauluista ilmenee, että jos toiseksi suurin käyttäjä olisi matkustajaliikenteen harjoittaja, tämä joutuisi huolehtimaan 17 lennosta päivän aikana, johon osuisi vain yksi neljän samanaikaisen lennon ruuhkahuippu. Jos oletetaan, että tämä liikenteenharjoittaja jatkaa pienten ilma-alusten käyttöä vuoden 1999 ajan joka on poikkeuksen soveltamisaika — tätä lentomäärää varten tarvittava kalusto voidaan pysäköidä ongelmitta edellä mainittuun tilaan. Matkustajaterminaalissa tarvittava kalusto on usein kevyttä (matkatavaravaunut, käynnistyslaitteet) ja liikkuvaa (ulkopaikkoja varten matkustajaportaita ja linja-autoja). Useimmat ilma-aluspaikat eivät edellytä työntötraktoreita. Jos tämä liikenteenharjoittaja siirtyisi kuitenkin käyttämään suurempia ilma-aluksia, mikä edellyttäisi huomattavampaa huolintakalustoa, lisäkalustoa voitaisiin säilyttää rahtiliikenteen ilma-aluspaikkojen edustalla tai osa D-alueen laidalla sijaitsevista matkatavaravaunuista voitaisiin siirtää pois.

Jos toinen omahuolinnan harjoittaja olisi jompikumpi lentoasemalla toimivista rahti- ja postiyhtiöistä, lisätilan tarve olisi erittäin pieni, koska kalustoa voitaisiin säilyttää kyseiselle yhtiölle varatulla kenttäalueella, joka on vapaa päiväsaikaan ja käytössä öisin.

Toimitilojen tarpeen suhteen Saksan viranomaisten ilmoitus ei paljasta erityistä ongelmaa. Sitä paitsi omahuolintaa harjoittavalla käyttäjällä on jo yleensä toimitilat lentoasemalla, ja se voisikin tyytyä näihin tiloihin. Näin on etenkin lentoasemalla toimivien rahti- ja postiyhtiöiden suhteen. Jos tiloja tarvitaan enemmän, voitaisiin ainakin väliaikaisesti käyttää joitakin rahtialueella nykyisin tyhjinä olevia toimitiloja.

Se osa poikkeuksesta, joka koskee direktiivin liitettä 3 eli matkatavaroiden käsittelyä, ansaitsee erityishuomion. Tältä osin toimijoiden lisääntymisellä voi olla merkittävä vaikutus lentoaseman toiminnan sujuvuuteen. Yleensä toimijoiden lisääntyminen lisää myös laitteiden ja tilan tarvetta. Tarpeet eivät tällöin vastaa enää lentoaseman ruuhkahuippua, kuten monopolitilanteessa, vaan kunkin toimijan ruuhkahuippua. Tätä lisäystä lievittää kuitenkin aiemmin monopoliasemassa toimineen palvelujen tarjoajan tai muiden toimijoiden markkinaosuuksien menetys ja siten näiden toimijoiden kaluston sekä sen säilyttämiseen tarvittavan tilan vähentyminen, kuten Saksan viranomaisetkin totesivat 23. heinäkuuta 1998 tekemässään päätöksessä.

Matkatavaroiden käsittelyn osalta on todettu, että lentoasemalla on riittävästi tilaa toista käyttäjää varten. Kaluston säilyttäminen ei muodosta estettä direktiivin soveltamiselle. Lisäksi osaa matkatavaravaunuista säilytetään jo nykyisin käyttövalmiina jakelurakennuksen ulkopuolella paikkojen A11 – A15 takana ([8]). Lisätilaa käyttövalmiina oleville tyhjille matkatavaravaunuille voidaan osoittaa paikkojen A17 – A25 takaa. Tämä tila oli täysin vapaana komission asiantuntijoiden vieraillessa päivällä ajankohtana, jolloin matkatavaravaunut ovat todennäköisesti pysäköityinä, koska niitä ei tarvita, ja jolloin paikkojen olisi normaalisti pitänyt olla käytössä.

Matkatavaroiden käsittelyjärjestelmä muodostuu automaattisista kouruista, joita on käytössä yksi tai useampia lennosta riippuen, ja näiden kourujen eteen pysäköidyistä matkatavaravaunuista. Yleensä kourujen edessä olevien matkatavaravaunujen määrä tiettynä hetkenä ei vaihtele toimijoiden — palvelujen tarjoajien tai omahuolintaa harjoittavien käyttäjien — vaan lentojen lukumäärän mukaan (noin 50 päivässä). Ongelmia voi sen sijaan aiheutua näiden vaunujen käsittelystä rakennuksen sisällä. Matkatavarat saapuvat rakennukseen keskitetysti, ja ne ohjataan kouruihin, jotka ovat kahdessa rinnakkaisessa rivissä. Matkatavaravaunuja ohjataan kahta rinnakkaista ja yksisuuntaista väylää pitkin. Vertailu muihin lentoasemiin ja päivittäisten lentojen lukumäärä osoittavat, että monopolin säilyttäminen matkatavaroiden käsittelyssä ei näytä olevan välttämätöntä. Matkatavaravaunujen liikkeiden tarkka hallinto, jollainen on omaksuttu jo kilpailulla avatuilla lentoasemilla, auttaisi välttämään sen, että matkatavaravaunuja on odottamassa rakennuksessa liikaa. Kuten edellä on mainittu, vaunuja voidaan säilyttää ulkona. Lentoaseman kaiken toiminnan moitteettoman sujumisen varmistaminen kuuluu lentoaseman pitäjän tehtäviin. Lentoasemalla on valtuudet varmistaa tiettyjen käytännesääntöjen noudattaminen ja etenkin se, että matkatavaravaunujen määrä ei ylitä tarpeita tiettynä ajankohtana. Lentoasema ei voi vedota omasta hallinnostaan johtuviin esteisiin. Kuten komissio totesi Frankfurtin lentoasemaa koskevassa päätöksessään, esteeseen vetoava taho ei saa itse aiheuttaa estettä markkinoiden avaamiselle.

Saksan viranomaiset eivät siis ole osoittaneet mahdottomaksi markkinoiden avaamista direktiivissä säädetyssä laajuudessa.

3. **Toimenpidesuunnitelma**

Direktiivin 9 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltion päätökseen on liitettävä suunnitelma asianmukaisista toimenpiteistä rajoitteiden poistamiseksi. Lentoasema päätti vuonna 1996 rakentaa uuden matkustajaterminaalin (terminaali 2), ja siihen liittyvät tilat ilma-alusten maahuolintaa varten. Näin saatava 6 miljoonan matkustajan

([8]) Lageplan 4.11.1997, Abbildung 3.

vuotuinen lisäkapasiteetti riittää vastaamaan kysyntään tulevina vuosina. Suunnitteilla on myös terminaalin 2 alta kulkeva rautatieyhteys, jossa olisi pysäkki terminaalin kohdalla. Uusi terminaali on tarkoitus avata yleisölle keväällä 2000. Rakennustöihin liittyy uusien seisonta-alueiden rakentaminen, joiden ansiosta vuonna 2000 voidaan vapauttaa lähes 15 000 m^2 käyttöön ja kaluston säilytykseen. Lentoasema varaa tämän tilan uusille palvelujen tarjoajille vuoden 2000 alusta.

Nyt käsitellyn poikkeuksen osalta Saksan viranomaisten esittämiä rajoitteita ei ole kuitenkaan osoitettu todellisiksi, joten ei ole tarpeen tarkastella yksityiskohtaisemmin lentoaseman esittämiä toimenpiteitä rajoitteiden poistamiseksi.

Samoin todellisten rajoitteiden puuttuminen tekee tarpeettomaksi toimenpiteen suhteellisuuden tarkastelun, mihin viitataan direktiivin 9 artiklan 2 kohdassa.

V. **PÄÄTELMÄT**

Liikenteen kasvu ja sen aiheuttama lentoaseman rakenteiden ja kapasiteetin lisääminen ovat johtaneet täysin normaalisti siihen, että Kölnin/Bonnin lentoasema on rakentanut lisää liikenteen vastaanottamiseen tarkoitettuja rakenteita ja on vastaavasti vähentänyt joillakin alueilla käytettävissä olevaa tilaa, myös maahuolintakalustoa varten tarvittavaa tilaa. Saksan viranomaisten esittämän tilan lisäksi tässä päätöksessä mainittu käytettävissä oleva tila on kuitenkin riittävä omahuolinnan sallimiseksi toiselle käyttäjälle lentoasemalla. Päätelmänä todetaan, että Saksan viranomaiset eivät ole osoittaneet tarpeelliseksi viivyttää toisen omahuolintaa harjoittavan käyttäjän sallimista 1 päivään tammikuuta 2000 asti. Ne eivät siis ole osoittaneet mahdottomaksi avata markkinoita direktiivissä säädetyssä laajuudessa komission 3. elokuuta 1998 saamassa ilmoituksessa tarkoitettujen palvelujen osalta.

ON TEHNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Päätös poikkeuksen myöntämisestä Kölnin/Bonnin lentoasemalle direktiivin 9 artiklan 1 kohdan d alakohdan perusteella, sellaisena kuin siitä on ilmoitettu komissiolle 3 päivänä elokuuta 1998, ei täytä direktiivin 9 artiklassa säädettyjä edellytyksiä. Saksan liittotasavalta ei siis saa soveltaa kyseistä päätöstä.

2 artikla

Tämä päätös on osoitettu Saksan liittotasavallalle.

Tehty Brysselissä 30 päivänä lokakuuta 1998.

Komission puolesta

Neil KINNOCK

Komission jäsen