KOMMISSIONENS BESLUT

av den 30 oktober 1998

om tillämpningen av artikel 9 i rådets direktiv 96/67/EG på flygplatsen Köln/Bonn (Flughafen Köln/Bonn GmbH)

[delgivet med nr K(1998) 3336]

(Endast den tyska texten är giltig)

(Text av betydelse för EES)

(98/631/EG)

EUROPEISKA KOMMISSIONEN HAR FATTAT DETTA BESLUT

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 tör marktjänster på flygplatserna inom gemenskapen [1], särskilt artikel 9.5 i detta,

med beaktande av de tyska myndigheternas begäran av den 30 juli 1998 om godkännande av undantaget och efter samråd med dessa myndigheter,

efter samråd med den rådgivande kommittén, och

av följande skäl:

I. TILLÄMPNINGSOMRÅDE FÖR DET UNDANTAG SOM ANMÄLTS AV FÖRBUNDSREPUBLIKEN TYSKLANDS REGERING

1. De tyska myndigheternas anmälan

Genom en skrivelse av den 30 juli 1998, som registrerades av kommissionen den 3 augusti 1998, anmälde de tyska myndigheterna ett meddelande från Förbundsrepubliken Tysklands regering, daterat den 23 juli 1998, genom vilket flygplatsen Köln/Bonn (Flughafen Köln/Bonn GmbH) beviljas ett undantag med följande innebörd:

— Flygplatsen får möjlighet att begränsa egenhantering till en enda användare för de typer av tjänster som avses i punkterna 3 och 4 i bilagan till rådets direktiv 96/67/EG när det gäller den fysiska gods- och posthanteringen, såväl vid ankomst och avgång som transit, mellan flygplatsterminalen och flygplanet, samt för de tjänster som avses i punkt 5.4 (med undantag för transport av besättningsmedlemmar). Detta undantag beviljades, i enligliet med artikel 9.1 d i direktivet, till och med den 31 december 1999.

I enlighet med artikel 9.3 i direktivet offentliggjorde kommissionen en sammanfattning av denna anmälan i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* [2] och anmodade berörda parter att inkomma med synpunkter den 30 september och den 1 oktober 1998.

I enlighet med artikel 9.5 i direktivet samrådde kommissionen den 24 september 1998 med den tyska regeringen beträffande utkastet till sitt beslut. De tyska myndigheterna har den 30 september och den 1 oktober 1998 inkommit med skriftliga synpunkter på utkastet.

Grund för undantaget

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 Köln/Bonn föreskrivs i direktivet att egenhantering skall tillåtas från och med den 1 januari 1998 och att marknaden för tjänster som erbjuds tredje man skall öppnas från och med den 1 januari 1999. Eftersom flygplatser befinner sig i en mycket speciell situation och har speciella uppgifter, som bl.a. präglas av säkerhetsproblem men också av utrymmes- och kapacitetsproblem som kan uppstå i vissa delar av de flesta flygplatser, föreskrivs i direktivet inget fullständigt öppnande av marknaden, utan ett minsta öppnande, både vad beträffar egenhantering och tjänster som erbjuds tredje man. Dessa tjänster tillhandahålls i anslutning till banområdet, dvs. en särskilt känslig del av flygplatsen, och kan delas in i fyra kategorier: ramptjänster, bagagehantering, påfyllning av bränsle samt viss gods- och posthantering.

I rådets 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.

[1] EGT L 272, 25.10.1996, s. 36.

[2] EGT C 267, 26.8.1998.

Ett undantag kan endast beviljas på grundval av specifika utrymmes- och kapacitetsbegränsningar. Det är också detta skäl som åberopats av de tyska myndigheterna när de beviljat ovannämnda undantag i enlighet med paragraf 3 i den tyska förordningen *Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen und zur Änderung weiterer luftrechtlicher Vorschriften* av den 10 december 1997 ([3]) genom vilken direktiv 96/67/EG införlivas i den nationella lagstiftningen.

2. **Situationen vid flygplatsen Köln/Bonn**

2.1 *Beskrivning av flygplatsen*

Flygplatsen i Köln/Bonn är belägen 15 km söder om Köln. Flygplatsen har tre start- och landningsbanor (två parallella och en som löper vinkelrätt mot dessa, den längsta 3 800 meter lång) och kan ta emot interkontinentala flygningar. Flygplatsen ägs och drivs av Flughafen Köln/Bonn GmbH.

Flygplatsen har följande anläggningar:

— En passagerarterminal med två passagerarbryggor (B och C), som var och en har sex brygganslutningar. Trafiken växer snabbt: 1996 passerade 5,3 miljoner passagerare flygplatsen, 1997 uppgick denna siffra till 5,6 miljoner och för år 2000 förväntar man sig 8,3 miljoner passagerare. Terminalen byggdes under sextio- och sjuttiotalen för en kapacitet på 4 miljoner passagerare. Man har flera gånger tvingats bygga ut och anpassa byggnaderna till följd av trafikökningen. 1996 beslutade man att bygga en ny terminal (Terminal 2), som skall ha en kapacitet på ytterligare 6 miljoner passagerare per år. Den totala kapaciteten skulle därmed komma att uppgå till 14 miljoner passagerare per år då den nya terminalen öppnas år 2000, vilket innebär att man kommer att kunna möta efterfrågan in på 2010-talet.

— Ett stort omrade för godshantering, som ligger placerat parallellt med huvudbanan. Godshanteringen växer kraftigt; från 351 000 ton 1996 (gods och post) till 400 000 ton 1997, och för år 2000 förväntar man sig 640 000 ton.

Flygplatsen är sedan 1997 fullständigt samordnad, framför allt på grund av kapacitetsbrist i passagerarterminalen. Dess flygrörelsekapacitet uppgår till 52 rörelser per timme under dagtid, och 36 på natten. Denna kapacitet bör, med tanke på utbyggnaden av rampen och rullbanorna, göra det möjligt att möta efterfrågan åtminstone fram till år 2005. Buller är dock ett problem för de kringboende, vilket medför höga avgifter för flygplan som inte är klassade i kategori 3.

([3]) Bundesgesetzblatt 1997 Teil 1 Nr. 82, 16 Dezember 1997, 2885

2.2 *Marktjänster vid flygplatsen*

En stor del av marktjänsterna är redan konkurrensutsatta och det finns flera tjänsteleverantörer. Egenhantering förekommer också. Detta gäller administrativa marktjänster (punkt 1 i bilagan till direktivet) (tolv flygbolag bedriver egenhantering och det finns sju tjänsteleverantörer), passagerartjänster (punkt 2) (fem flygbolag bedriver egenhantering och det finns sju tjänsteleverantörer), godshantering (punkt 4.1) med undantag för frakt mellan flygplan och terminal, vissa ramptjänster (punkt 5.3 och 5.7), transport av besättningar (punkt 5.4), rengöring och skötsel av flygplan (punkt 6), bränsle- och oljepåfyllning (punkt 7), normalt underhåll (punkt 8) samt flygoperationer (punkt 9).

Transporter på marken enligt punkt 10 i bilagan kan inte beaktas då terminalen utgör en enhet, och catering (punkt 11) är öppen för två tjänsteleverantörer.

De 1 januari 1999 kommer samtliga tjänster till tredje man att öppnas för konkurrens i enlighet med direktivet och den tyska lagstiftningen. Det undantag som de tyska myndigheterna beviljat rör därmed bara egenhantering, och man tillåter bara en tjänsteleverantör i stället för det minimum på två som föreskrivs i direktivet. Undantaget är för övrigt begränsat till bagagehantering (punkt 3), lastning och avlastning av flygplanet, transport av passagerare och bagage mellan flygplan och terminal (del av punkt 5.4) samt frakt- och posthantering (punkt 4).

II. **BEGRÄNSNINGAR SOM ÅBEROPAS AV DE TYSKA MYNDIGHETERNA**

Det undantag som beviljats av de tyska myndigheterna grundar sig på de utrymmesproblem som flygplatsen kommer att stå inför då marknaderna för marktjänster öppnas från den 1 januari kommande år. Denna avreglering sammanfaller dessutom med utbyggnaden av flygplatsen (konstruktion av Terminal 2) och av en järnvägsförbindelse. De tyska myndigheterna anser att det utrymme som finns tillgängligt den 1 januari 1999 medger en ytterligare tjänsteleverantör i enlighet med den tyska lagstiftningen om införlivande av direktivet samt att en användare bedriver egenhantering. På grund av utbyggnadsarbetet räcker dock inte utrymmet för att ytterligare en användare skall kunna bedriva egenhantering.

De tyska myndigheterna stöder sig framför allt på en studie genomförd av Fraunhofer-Institut für Materiafluss und Logistik: *Kapazitätsauswirkungen für den Flughafen Köln/Bonn bei Zulassung weiterer Abfertiger auf dem Vorfeld für den Zeitraum von 1997 bis 2003* av den 30 maj 1997. Denna studie har genomförts på begäran av ledningen för flygplatsen Köln/Bonn.

1. **Fraunhofers studier**

Rent allmänt konstateras i den studie som genomförts av Fraunhoferinstitutet att det tillgängliga verksamhetsutrymmet begränsas av de regler som gäller för flygplatsens byggnader, trots att flygplatsområdet är ganska stort med en yta på närmare 1 000 ha. I studien visas att marktjänsterna redan i nuläget, med flygplatsens förvaltare som enda leverantör av berörda tjänster till tredje man, är svåra att tillhandahålla på ett tillfredsställande sätt.

Den stora mängden utrustning och fordon innebär att man redan helt utnyttjar de utrymmen som är avsatta för marktjänster.

Enligt denna studie är det inte möjligt att öka användningen av flygplatsens uppställningskapacitet för flygplan för att parkera matktjänstfordon. I själva verket står många flygplan uppställda på rampen under natten. Detta gäller framför allt runt passagerarterminalen och i närheten av godsbyggnader för fraktbolagens nattliga aktiviteter, vilka har sin mest intensiva tidpunkt mellan klockan två och tre på natten. Dessutom är det nödvändigt att utvidga marktjänsterna till fraktplanen till utrymmen som normalt används för marktjänster till passagerarplan i närheten av passagerarterminalen. Flygplatsen måste också stänga banan 14R32L (den korta parallellbanan i söder) för uppställning och hantering av ett dussintal Fokkerplan.

Under dagen måste tvärtom en del av banan användas för parkering av marktjänstfordon.

Enligt Fraunhoferstudien beräknas den aktuella bristen på parkeringsutrymme för marktjänstfordon i rådande läge till 3 172 m^2 när det gäller statisk yta (enbart för uppställning) och till 4 346 m^2 när det gäller dynamisk yta (inklusive ytor som används för att manövrera utrustningen) om marktjänsterna tillhandahålls på ytor som är reserverade för denna typ av verksamhet. Detta underskott avhjälps enligt Fraunhoferstudien enbart genom att man i hög grad använder uppställningsutrymmen avsedda för flygplan. Denna allmänna överbelastning, som förväntas kvarstå till dess att Terminal 2 står färdig (dvs. i mitten av 1999 eller i värsta fall i slutet av 1999, med öppning för passagerartrafik i mars 2000), inskränker användningen av utrymmena till vad som är rimligt och förenligt med gällande säkerhetsföreskriter.

I de simuleringar som Fraunhoferinstitutet gjort när det gäller en öppen marknad beaktas den starka kopplingen mellan antalet tjänsteleverantörer och användare som tillämpar egenhantering respektive den mängd fordon och annan utrustning som krävs. I studien påpekas att varje leverantör av marktjänster måste ha ett tillräckligt antal marktjänstfordon för att kunna tillgodose både sina egna behov och de krav som ställs i dess avtal med andra parter, även under högtrafik. Dessa behov varierar i tiden beroende på vilka kunder som skall hanteras, och sammanfaller därmed inte nödvändigtvis med högtrafiken på hela flygplatsen, Enligt studien skulle en öppning av flygplatsen för tjänsteleverantörer och egenhantering enligt de villkor som krävs i direktivet leda till en brist på 9 420 m^2 statiska utrymmen eller 12 908 m^2 dynamiska utrymmen. Dessa ytor skulle inte kunna frigöras med mindre än att man stänger uppställningsplatser som är avsedda för flygplan.

2. **De tyska myndigheternas ståndpunkt**

Efter att ha påpekat att den mängd utrustning för marktjänster som finns på flygplatsen både är nödvändig och tillräcklig för att svara mot transportörernas behov, bedömde de tyska myndigheterna i sin skrivelse av den 3 augusti 1998 att det ändå var nödvändigt att frigöra en yta som rent allmänt beräknades till närmare 2 600 m^2. Denna används för närvarande för uppställning av utrustning som inte längre används. Man bör dock också beakta flygplatsens minskade behov av utrymmen för egna marktjänster till följd av marknadsandelar som förloras till andra då marknaden öppnas. De tyska myndigheterna lägger till detta de utrymmen som frigjorts av TNT då detta företag lämnade Köln/Bonn för att etablera sig i Liège i slutet av februari 1998. Dessa utrymmen, som uppskattas till 8 000 m^2 lokaler och 2 000 m^2 markyta för frakthantering, bör enligt flygplatsmyndigheterna fördelas mellan de två andra kurirpostföretagen DHL, och UPS till följd av avregleringen av flygplatsen och de krav som följer av denna. De tyska myndigheterna anser tvärtom att dessa utrymmen i första hand bör användas för den minsta öppning av marknaden som krävs i direktivet. De anser också att det är möjligt att konstruera eller organisera uppställningsutrymmen för utrutning avsedd för marktjänster åtminstone i utkanten av det nya uppställningsområdet för gods i flygplatsens västra del, som i sin första etapp kommer att stå klar under hösten 1998. Detta uppställningsområde är avsett för fraktplan, där trafiken är koncentrerad till nattetid. Utrustning avsedd för marktjänster skulle därför kunna ställas upp på detta uppställningsområde under dagarna.

Enligt de tyska myndigheterna används uppställningsområde C — som har fem uggställningsplatser — bara till 50 %. Även om användningen av uppställningsområde C för tillfället är begränsad, till följd av arbetet på Terminal 2, så anser de tyska myndigheterna att det inte är omöjligt att ställa upp utrustning och fordon på denna plats, åtminstone fram till dess att Terminal 2 öppnas. Då kommer man att ha frigjort nya ytor, och det bör inte längre vara några problem att parkera marktjänstfordonen.

Slutligen skulle man kunna använda en uppställningsplats för lättare material, åtminstone tillfälligtvis, i närheten av uppställningsplatsen för små flygplan (GAT 3) vid sidan av det utrymme som är reserverat för bussar.

Alla dessa tillfälliga dispositioner skulle kunna bli permanenta då det utrymme som är avhängigt den nya Terminal 2 blir tillgängligt, det vill säga från våren 1999 om tidsplanen för terminalen hålls och i värsta fall i slutet av 1999.

Med anledning av att flygplatsen omedelbart kan frigöra utrymmen enligt ovanstående beskrivning, anser dock de tyska myndigheterna att det är möjligt att tillåta en andra tjänsteleverantör. Man skulle därmed uppfylla kraven när det gäller tjänster till tredje man i den tyska förordningen *Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen und zur Änderung weiterer luftrechtlicher Vorschriften*, genom vilken direktivet införlivas och då framför allt dess bilaga där det antal tjänsteleverantörer som tillåts på flygplatsen preciseras för de tjänster som avses i denna anmälan.

Det utrymme som på så sätt frigörs gör det också möjligt att tillåta en användare att tillämpa egenhantering, men det skulle enligt de tyska myndigheterna inte räcka för att tillåta ytterligare en användare att göra detta förrän i slutet av 1999, då arbetet på rampen runt den nya terminal 2 kommer att ha avslutats och därmed frigöra tillräckligt med utrymme för att man skall kunna uppfylla kraven i direktivet.

III. BERÖRDA PARTERS REAKTIONER

De olika berörda parterna har uppmanats att inkomma med sina synpunkter efter att de tyska myndigheterna offentliggjort sin anmälan i enlighet med bestämmelserna i artikel 9.3 i direktivet. De flygbolag som redovisat sina synpunkter bestrider de tyska myndigheternas argument och då framför allt de behov som beräknats i Fraunhoferstudien för en ytterligare tjänsteleverantör eller användare. Flygbolagen kritiserar särskilt bedömningen i studien att det behövs 9 420 m^2 statiska utrymmen för varje ny aktör, samtidigt som KLM Groundservices i London-Heathrow tjänar 19 dagliga flygningar med 6 000 m^2 och Delta Airlines egenhanterar 15 dagliga flygningar i Frankfurt, de flesta under en kort period, med 6 000 m^2 yta för utrustning och 2 000 m^2 för sin personal. De påpekar också att flygplatsen då man förbereder sig för trafikökningen under kommande år, och då framför allt genom att bygga nya terminaler, måste ha inbegripit organisationen av kringtjänster och därmed utrymmen för en god förvaltning av marktjänster i sina planer. Behovet av utrymme styrs av behoven och inte av antalet marknadsaktörer. Dessa bolag anser slutligen att en omstrukturering av den allmänna luftfarten och en optimering av de ytor som används för att ställa upp utrustning skulle ge ytterligare utrymmen. Enligt dessa bolag tillåter också utformningen av de lokaler som används för bagagehantering att det tillkommer ytterligare marknadsaktörer.

IV. BEDÖMNING AV UNDANTAGET MOT BAKGRUND AV BESTÄMMLSERNA I DIREKTIV 96/67/EG

1. Gällande regler om marktjänster

1.1 *Möjligheter att begränsa tillträdet till marknaden*

I rådets 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. Med en årlig trafikvolym på 5,4 miljoner passagerare under 1997 skall flygplatsen Köln/Bonn enligt *Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen und zur Änderung weiterer luftrechtlichter Vorschriften* av den 10 december 1997, genom vilken direktivet införlivas i den tyska lagstiftningen, öppna marknaden för marktjänster till tredje man för en andra tjänsteleverantör från den 1 januari 1999 och medge två användare att bedriva egenhantering från den 1 januari 1998.

De allmänna reglerna om egenhantering i fråga om de tjänstetyper som avses i de tyska myndigheternas anmälan fastställs i artikel 7.2 i direktivet. Dessa regler har införts i bestämmelserna i paragraf 3.2 i den tyska förordningen. I enlighet med dessa artiklar får medlemsstaterna begränsa rätten att bedriva egenhantering till två användare, vilka skall väljas enligt relevanta, objektiva, genomblickbara och icke-diskriminerande kriterier.

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 och tjänster till tredje man i den omfattning som föreskrivs i direktivet, får den berörda medlemsstaten med stöd av artikel 9.1 d förbjuda egenhantering eller begränsa den till en enda användare.

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.

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 ([4]). Begränsningar som åläggs tredje part innebär en inskränkning av friheten att tillhandahålla tjänster. I likhet med statliga åtgärder som begränsar friheten att tillhandahålla tjänster ([5]), 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 kunna hänföras till trängande behov som är av allmänt intresse och inte av ekonomisk natur. Ätgärderna skall vidare vara rimliga i förhållande till den målsättning som eftersträvas. Allt detta gäller oavsett om de utan åtskillnad gäller såväl nationella tjänsteleverantörer som leverantörer från andra medlemsstater.

1.2 *Förfarandet*

De tyska myndigheterna har förbundit sig att invänta kommissionens godkännande innan de låter beslutet om undantag träda i kraft.

Kommissionens prövning bör, såsom påpekas i dess två beslut om flygplatserna i Frankfurt och Düsseldorf ([6]), 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.

— En lämplig åtgärdsplan för att komma till rätta dessa begränsningar. Denna plan skall vara trovärdig och får inte innehålla några villkor för genomförandet. Den skall också innehålla en tidsplan för genomförandet av dessa åtgärder.

— 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.

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 lösa 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.

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

I enlighet med bestämmelserna i artikel 9.4 i direktivet har kommissionen ingående granskat de åberopade utrymmes- och kapacitetsbegränsningarna, det fattade beslutets rimlighet med hänsyn till dessa begränsningar och de åtgärder som föreslagits för att komma till rätta med besränsningarna. Kommissionen har bland annat stött sig på den dokumentation som framlagts av de tyska myndigheterna, på sitt besök vid flygplatsen Köln/Bonn efter anmälan och på den tekniska studie som kommissionen låtit företaget Symonds Travers Morgan genomföra.

2. De utrymmes- och kapacitetsbegränsningar som angetts av de tyska myndigheterna

2.1 *Inledning*

Kommissionens besök på plats och den studie som genomförts på dess uppdrag har bekräftat att flygplatsen Köln/Bonn har två väl åtskilda verksamheter. Under dagen rör verksamheten persontransporter via passagerarterminalen och viss användning av uppställningsplatser på fraktdelen. Under natten används uppställningsplatserna för uppställning av flygplan och fraktdelen är nästan helt utnyttjad för frakt- och posthantering.

Flygplanen angör passagerarterminalens två passagerarbryggor genom ett system med flexibla brygganslutningar som gör det möjligt att ta emot flera olika typer av flygplan. De medger också viss utrustning såsom dragfordon att passera. Det utrymme som finns tillgängligt för marktjänstfordon är dock begränsat.

Rampen framför godsterminalen gör det också möjligt att ställa upp planen nästan alldeles intill terminalen (nose-in), vilket innebär att det krävs dragfordon också för deras avgång. Det finns dock också många avlägsna uppställningsplatser där flygplanen själva kan manövrera, åtminstone i samband med avgång.

Det står klart att man så långt som möjligt bör eftersträva att finna utrymme för utrustning och marktjänster i närheten av flygplanen; det vill säga runt terminalerna. Det handlar dock bara om en prioritet. Enligt bestämmelserna i direktivet skall medlemsstaterna kunna visa att det är omöjligt att öppna marknaden i den grad som krävs. De skall kunna visa att det saknas utrymme som gör det möjligt att ställa upp utrustning och utföra de tjänster som avses utan att uttryckligen ställa kvalitetskriterier för varje sådan plats.

([4]) Kommissionens beslut 98/387/EG och 98/388/EG, EGT L 173, 18.6.1998, s. 32.
([5]) EG-domstolens dom av den 25 juli 1991, mål C-288/89 Mediawet, REG 1991, s. I-4007 och mål C-76/90 Säger mot Dennemeyer, REG 1991, s. I-4221.
([6]) Se bl.a. EG-domstolens dom av den 20 april 1978 i mål 80 och 81/77, REG 1978, s. 927, och av den 25 juni 1992 i mål C-116191 British Gas, REG s. I-4071, punkt 12.

2.2 *Utrymmes- och kapacitetsbegränsningar*

Även om kommissionen erkänner att det förekommer tidpunkter med avsevärt trafiktryck på flygplatsen (på morgonen och slutet av eftermiddagen för persontrafik och mellan kl. 22.00 och 03.00 för frakttrafik), anser den att de tyska myndigheterna inte har kunnat bevisa att den i nuläget tillgängliga kapaciteten används fullt ut.

a) Beträffande tillgängligt utrymme

Det är sant att antalet uppställda flygplan överstiger antalet uppställningsplatser på flygplatsen under nattens högtrafik, fram till kl. 01 eller 02. I själva verket är bana 14L32R stängd under natten sedan två år för att användas som uppställningsplatser för ett dussintal Fokkerplan. Det har dock inte bevisats att denna stängning, även om den inte är önskvärd, medför någon större verksamhetsbegränsning för flygplatsen eller hindrar att marknaden öppnas i den grad som krävs i direktivet. Detta system skulle för övrigt kunna vidmakthållas under den tid som arbetet på flygplatsen pågår, det vill säga under den tid som undantaget gäller. Om flygtrafikmyndigheterna skulle förbjuda användningen av denna bana som uppställningsplats för flygplan, skulle dessa platser enligt de tyska myndigheterna överföras till godsrampen i flygplatsens västra del. Även en sådan användning av rampen skulle inte hindra uppställningen av utrustning i kanten av detta område, eller i dess förlängning.

I de normer och regler som rekommenderas av Internationella civila luftfartsorganisationen (ICAO) behandlas de ytor som skall reserveras för säkerhetsbehov och utrustning på uppställningsplatser för flygplan, och dessa ytors belägenhet, utgående från vilka typer av luftfartyg det rör sig om. Besöket på flygplatsen under den tid då alla uppställningsplatser för flygplan var upptagna visade att det även under denna tid fortfarande fanns gott om utrymme att parkera marktjänstfordon runt punkt F02 (Lageplan 4.11.1997) i närheten av företaget DHL:s hangarer samt framför fraktplanen inom zon F. Under högtrafik är dessutom huvuddelen av marktjänstfordonen i tjänst och behöver därmed ingen uppställningsplats.

Samma sak gäller passagerarterminalen, där flygplan står uppställda för natten. Det är rimligt att anta att uppställning av utrustning i närheten av dessa flygplan inte medför några problem under natten då denna utrustning måste användas så snart avgångarna börjar tidigt på morgonen.

Vidare är fraktdelen nästan tom under dagen och vissa uppställningsplatser kan då användas för marktjänstfordon. Dessa platser blir sedan lediga på kvällen då fordonen används.

Enligt dessa observationer kan kapacitet utöver den som de tyska myndigheterna nämnt i sin anmälan till kommissionen frigöras inom zon F, framför uppställda flygplan samt under natten i närheten av passagerarterminalen för att ställa upp marktjänstfordon i närheten av de uppställningsplatser som är avsedda för flygplan.

Såsom påvisats i de tyska myndigheternas dokumentation bör man för övrigt kunna använda det nya uppställningsområdet för godstrafik i flygplatsens västra del från och med hösten 1998. Detta uppställningsområde på 40 000 m^2 har planerats för att ta emot Fokkerplan och marktjänstfordon. Planerna inbegriper på medellång sikt också konstruktion av ytterligare fraktanläggningar längs detta uppställningsområde. Samma sak gäller reservytorna för en förlängning av det nya uppställningsområdet för godstrafik i flygplatsens västra del.

Såsom kommissionen påpekade i sitt beslut om Frankfurts flygplats ([7]) anser den att direktivet innebär att bara de begränsningar som anges i artikel 9, det vill säga sådana som i sig hindrar att marknaden öppnas, kan åberopas som motiv för ett undantag. Därmed utesluts begränsningar som flygplatsen själv skapar. I sitt beslut av den 23 juli 1998 har de tyska myndigheterna själva tillämpat denna regel då de påpekar att flygplatsen inte får minska det tillgängliga utrymme som krävs för att direktivet skall följas genom att använda de lokaler och utrymmen som frigörs då TNT lämnar flygplatsen för andra ändamål. Precis såsom påpekades beträffande Frankfurts flygplats är det därmed inte utrymmesbristen i sig som hindrar att marknaden öppnas, utan framför allt den användning av frigjort utrymme som flygplatsen beslutar om som kan hindra en ytterligare aktör. Detta gäller i den mån som de ytterligare utrymmen som påvisats i kommissionens studie, och som redogjorts ovan, inte skulle räcka.

b) Utrymmesbehov

Tillämpningsområdet för de tyska myndigheternas undantag är begränsat till en andra användares egenhantering.

Användarens trafikvolym (passagerare eller frakt) används som ett av flera objektiva kriterier för att utse de användare som kan få tillstånd till egenhantering eftersom antalet användare är begränsat. När det gäller de tyska myndigheternas beslut av den 23 juli 1998 kan man därför anta att den största användaren mätt i trafikvolym redan har rätt att bedriva egenhantering. Vid granskning av de tyska myndigheternas undantag måste man därmed beakta konsekvenserna i form av de utrustnings- och utrymmesbehov som skulle följa om den näst största användaren på flygplatsen fick bedriva egenhantering eller, om denna inte skulle vara intresserad, den tredje eller fjärde största användaren.

([7]) Se fotnot 5 ovan.

Utifrån de flygscheman som flygplatsmyndigheterna inkommit med verkar det som om den näst största användaren på passageraområdet under en dag skulle behöva hantera 17 flygningar, varav maximalt fyra vid samma tidpunkt. Om man antar att denna transportör kommer att fortsätta att använda sig av små flygplan under 1999 (den tid som avses i undantaget) kan den utrustning som krävs för att hantera det nuvarande antalet flygningar utan problem ställas upp på de utrymmen som redovisats ovan. Den utrustning som krävs vid passagerarterminalen är ofta lätt (bagagekärror, startfordon) och rörlig (mobila trappor och bussar för avlägsna uppställningsplatser). För flertalet uppställningsplatser krävs inga dragfordon. Om transportören skulle börja använda större plan, som kräver större utrustning, skulle denna kunna ställas upp framför uppställningsplatserna avsedda för fraktflygplan. Alternativt skulle man kunna flytta en del av bagagekärrorna till området kring uppställningsområde D.

Om den näst största användaren skulle vara ett av de fraktföretag som är verksamma på flygplatsen skulle behovet av ytterligare utrymme vara minimalt eftersom utrustningen då kan ställas på det utrymme som företaget tilldelats och som är ledigt under dagen. Under natten skulle utrustningen användas.

När det gäller lokalbehoven påvisar de tyska myndigheterna inga speciella problem i sin anmälan. En användare som bedriver egenhantering har för övrigt i allmänhet tillgång till lokaler på flygplatsen och skulle eventuellt inte behöva mer än de lokaler som den redan tilldelats. Detta gäller kanske framför allt fraktföretagen på flygplatsen. Om det skulle behövas ytterligare lokaler kunde man i första hand, åtminstone tillfälligtvis, använda vissa lokaler inom fraktområdet som idag står tomma.

Slutligen bör den del av undantaget som handlar om punkt 3 i bilagan till direktivet, nämligen bagagehantering, uppmärksammas för sig. Här kan ett stort antal aktörer få betydande återverkningar på den samlade flygplatsverksamheten. Det är sant att en ökning av antalet aktörer i allmänhet medför ett ökat behov av utrustning och utrymme. Denna ökning motsvarar i detta fall dock inte längre behoven under högtrafik, vilket är fallet då en aktör har monopol på sådana tjänster, utan de behov som varje aktör har för att kunna tillgodose sina kunder under deras högtrafik. Denna ökning motvägs dock i viss grad av att den tidigare monopolaktören eller andra aktörer förlorar marknadsandelar och därmed får minskade utrustnings- och utrymmesbehov, vilket de tyska myndigheterna för övrigt påpekade i sitt beslut av den 23 juli 1998.

I detta speciella fall har det påpekats att flygplatsen har tillräckligt med utrymme för att tillåta en andra användare. Parkering av marktjänstfordon hindrar därmed inte att direktivet tillämpas. En del av bagagekärrorna står dessutom redan och väntar utanför bagagesorteringsbyggnaden bakom uppställningsplatserna A11 till A15 ([8]). Ytterligare utrymme bakom uppställningsplatserna A17 till A25 kan också användas för tomma bagagekärror som väntar på att användas. Detta utrymme stod för övrigt helt ledigt då kommissionens experter besökte flygplatsen vid en tidpunkt på dagen då den låga verksamhetsnivån borde innebära att bagagekärror stod uppställda och att tillgängliga utrymmen var upptagna.

Själva systemet för bagagehantering utgörs av automatiska inkast, där ett eller flera inkast används beroende på antalet hanterade flygningar, samt en uppställningsplats framför dessa inkast. I allmänhet varierar antalet bagagekärror framför inkasten vid ett visst ögonblick inte med antalet aktörer - tjänsteleverantörer eller användare som bedriver egenhantering - utan med antalet hanterade flygningar, som uppgår till ett femtiotal under dagen. Problem kan i stället uppstå när det gäller styrningen av kärror inne i byggnaden. Byggnaden har en central bagagemottagning där kärrorna töms vid inkasten i två parallella linjer. Kärrorna kör fram på två parallella, enkelriktade vägar. En jämförelse med andra flygplatser och antalet flygningar per dag visar att aktörens monopol inte är nödvändigt. En hård flödesstyrning av kärrorna, såsom är fallet på de flygplatser som redan öppnats för konkurrens, gör det möjligt att undvika att alltför många bagagekärror står och väntar i byggnaden. De kan i stället, såsom påpekats ovan, vänta utomhus. Det är i själva verket flygplatsledningens ansvar att säkerställa att all verksamhet på flygplatsen löper smidigt. Det är flygplatsen som har befogenhet att se till att vissa uppföranderegler efterlevs, och framför allt då att antalet använda bagagekärror inte överstiger vad som krävs under ett givet ögonblick. Flygplatsen kan inte införa begränsningar av motiv som hänger samman med dess egen styrning. Precis som kommissionen påpekade i sitt beslut om Frankfurts flygplats måste svårigheten att öppna marknaden kunna hänföras till faktorer som är oberoende av den som åberopar den.

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

3. **Åtgärdsplanen**

I artikel 9.2 i direktivet föreskrivs att varje beslut om undantag skall åtföljas av en plan över de åtgärder som man avser att vidta för att komma till rätta med de åberopade begränsningarna. Flygplatsen beslutade 1996 att

([8]) Lageplan 4.11.1997 Abbildung 3.

bygga en ny passagerarterminal (Terminal 2) med motsvarande kringytor för att hantera flygplan. Denna anläggning skulle ge en ytterligare kapacitet på 6 miljoner passagerare för att möta efterfrågan under kommande år. Man har också planerat en järnvägsförbindelse som skall få en station under Terminal 2. Terminal 2 skall enligt planerna öppnas våren år 2000. I arbetet ingår också nya uppställningsplatser, som från år 2000 kommer att frigöra verksamhets- och lagerytor på närmare 15 000 m^2. Dessa har helt reserverats för nya tjänsteleverantörer från början av år 2000.

Då de begränsningar som de tyska myndigheterna lagt fram som motiv för detta undantag inte har kunnat bevisas är det emellertid inte nödvändigt att mer i detalj undersöka de åtgärder som flygplatsen aviserat för att bemöta begränsningarna.

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.

V. **SLUTSATS**

Trafikökningen, utbyggnaden av flygplatsens anläggningar och den kapacitetsökning som följer av denna utbyggnad har, helt naturligt, medfört att flygplatsen Köln/Bonn beslutat att bygga nya ankomstanläggningar, och därigenom att minska de tillgängliga ytorna. Detta gäller följaktligen också de utrymmen som kan användas för marktjänstfordon. I detta beslut har vi dock visat att det finns tillgängliga utrymmen utöver dem som de tyska myndigheterna redovisat, och att dessa räcker för att en andra användare på flygplatsen skall kunna bedriva egenhantering. Detta innebär att de tyska myndigheterna inte har bevisat att det är nödvändigt att fördröja den andra användarens inträde till den 1 januari 2000. De har därför inte kunnat visa att det är omöjligt att öppna marknaden i den grad som föreskrivs i direktivet när det gäller sådana tjänster som avses i den anmälan som kommissionen registrerade den 3 augusti 1998.

HÄRMED FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Det beslut om undantag som beviljats flygplatsen Köln/Bonn på grundval av artikel 9.1 d i direktivet, och som anmäldes till kommissionen den 3 augusti 1998, uppfyller inte villkoren i artikel 9 i direktivet. Följaktligen kan Förbundsrepubliken Tyskland inte tillämpa detta beslut.

Artikel 2

Detta beslut riktar sig till Förbundsrepubliken Tyskland.

Utfärdat i Bryssel den 30 oktober 1998.

På kommissionens vägnar
Neil KINNOCK
Ledamot av kommissionen