KOMMISSIONENS BESLUTNING

af 30. oktober 1998

om anvendelsen af artikel 9 i Rådets direktiv 96/67/EF på lufthavnen i Köln/Bonn (Flughafen Köln/Bonn GmbH)

(meddelt under nummer K(1998) 3336)

(Kun den tyske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

(98/631/EF)

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER HAR —

under henvisning til 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 de tyske myndigheders anmodning om godkendelse af 30. juli 1998 og efter høring af myndighederne,

efter høring af det rådgivende udvalg og

ud fra følgende betragtninger:

I. ANVENDELSESOMRÅDET FOR DEN UNDTAGELSE, SOM TYSKLAND HAR MEDDELT

1. Anmeldelsen fra de tyske myndigheder

Ved brev af 30. juli 1998, modtaget af Kommissionen den 3. august, anmeldte Tyskland en anmodning om godkendelse af den tyske forbundsregerings beslutning af 23. juli 1998, som indrømmede lufthavnen i Köln/Bonn (Flughafen Köln/Bonn GmbH) en undtagelse, som

— begrænser udøvelsen af egen-handling til én bruger for de kategorier af ground-handling-ydelser, der er anført i bilaget til direktiv 96/67/EF under punkt 3 og 4, hvad angår fysisk håndtering af fragt og post mellem lufthavnsbygningen og flyet i forbindelse med såvel indgående og udgående fragt og post som fragt og post i transit og punkt 5.4 (undtagen transport af besætning). Undtagelsen indrømmes i henhold til direktivets artikel 9, stk. 1, litra d), indtil den 31. december 1999.

Kommissionen offentliggjorde i overensstemmelse med direktivets artikel 9, stk. 3, et resumé af denne meddelelse i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* [2] og opfordrede de berørte parter til at fremsætte deres bemærkninger den 30. september 1998 og den 1. oktober 1998.

Kommissionen har i henhold til direktivets artikel 9, stk. 5, hørt den tyske regering den 24. september 1998 vedrørende sit udkast til vurdering. Den tyske regering reagerede på høringen med skriftlige bemærkninger, den 30. september og den 1. oktober 1998.

Grundlaget for undtagelsen

De almindelige regler for adgangen til ground handling-markedet er fastsat i direktivets artikel 6 og 7. Det fremgår klart, at der skal være størst mulig adgang for størsteparten af de forskellige kategorier af ground handling-ydelser. For en lufthavn med et trafikvolumen som i Köln/Bonns tilfælde, foreskriver direktivet at retten til egen-handling godkendes fra 1. januar 1998 og åbning af ground handling-markedet for tredjemand fra den 1. januar 1999. Under henvisning til en lufthavns særlige situation eller opgaver og især sikkerhedsmæssige problemer, men også plads- og kapacitetsproblemer, som kan gøre sig gældende i bestemte dele af de fleste lufthavne, kræver direktivet imidlertid ikke fuldstændig fri adgang, men foreskriver et mindstemål af åbning såvel med hensyn til egen-handling som med hensyn til levering af tjenesteydelser til tredjemand for fire kategorier af ground handling-ydelser på forpladsen, dvs. i en særlig følsom zone i lufthavnen. Disse kategorier omfatter forplads-handling, bagagehåndtering, brændstof- og oliepåfyldning samt visse operationer i forbindelse med håndtering af fragt og post.

Der er ved direktivet desuden taget hensyn til, at der i bestemte 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 fastast i direktivets artikel 1.

[1] EFT L 272 af 25. 10. 1996, s. 36.
[2] EFT C 267 af 26. 8. 1998.

En undtagelse kan kun indrømmes under henvisning til specifikke plads- og kapacitetsproblemer. Det er netop de tyske myndigheders begrundelse for at indrømme ovennævnte undtagelse i overensstemmelse med § 3 i »Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen und zur Änderung weiterer luftrechtlicher Vorschriften« af 10. december 1997 ([3]), som gennemfører direktiv 96/67/EF i tysk ret.

2. **Situationen i lufthavnen i Köln/Bonn**

2.1. *Beskrivelse af lufthavnen*

Lufthavnen i Köln/Bonn er beliggende 15 km syd for Köln. Den har tre start- og landingsbaner (to paralleltløbende og én transversal, og den længste bane er 3 800 m) og kan tage imod langdistancefly. Lufthavnen ejes og drives af Flughafen Köln/Bonn GmbH.

Lufthavnen råder over

— en passagerterminal med to »fingre« (B og C) med hver 6 standpladser med direkte adgang til terminalen. Der har været en betydelig trafikstigning med 5,3 mio. passagerer i 1996 og 5,6 mio. i 1997 og et forventet passagerantal på 8,3 mio. i 2000. Terminalen blev opført i 60'erne og blev åbnet for passagertrafik i 1970 med en kapacitet på 4 mio. så det har været nødvendigt med adskillige udvidelser og omlægninger for at tilpasse bygningerne til trafikstigningen. I 1996 besluttede man at opføre en ny terminal i forlængelse af den eksisterende (terminal 2), som ventes at øge kapaciteten til yderligere 6 mio. passagerer om året. Med åbningen af den nye terminal i år 2000 når den samlede kapacitet således op på 14 mio. passagerer, hvilket ventes at opfylde behovet indtil efter år 2010.

— et stort fragtområde, som er beliggende parallelt med den vigtigste start- og landingsbane og som er i kraftig vækst med en stigende mængde fragt: 351 000 tons i 1996 (fragt og post), 400 000 tons i 1997, og man regner med næsten 640 000 tons i 2000.

Lufthavnen har været fuldt koordineret siden 1997 bl.a. på grund af terminalens passagerkapacitet, og den kan i øjeblikket håndtere 52 flybevægelser i timen om dagen og 36 om natten. Denne kapacitet ventes at være tilstrækkelig til at klare behovet frem til år 2005, når der tages højde for arbejder på forpladsen og taxivejene. der er imidlertid støjgener for de omkringliggende beboelseskvarterer og derfor er der meget høje afgifter for fly, der ikke er kapitel 3 fly.

([3]) Det tyske statstidende Bundesgesetzblatt 1997, del. I, nr. 82, 16. december 1997, 2885.

2.2. *Ground handling-ydelser*

Der er allerede åbnet for konkurrence hvad angår en del af ground handling-ydelserne. Der er flere ground handling-leverandører og brugere, der udøver egen-handling, inden for følgende ydelser: administrativ ground handling (punkt 1 i direktivet) (12 udøvere af egen-handling og 7 tjenesteleverandører) passagerbetjening (punkt 2) (5 brugere og 7 tjenesteleverandører) håndtering af fragt (punkt 4.1) undtagen håndtering mellem lufthavnsbygningen og flyet og nogle typer forpladshandling (punkt 5.3 og 5.7) og transport af besætning (hører under punkt 5.4), rengøring og servicering af flyet (punkt 6), brændstof- og oliepåfyldning (punkt 7), vedligeholdelse af flyet (punkt 8) og operationel assistance og administration af flybesætninger (punkt 9).

Transport på jorden som beskrevet under bilagets punkt 10 er ikke omfattet, da der kun er én terminal og to leverandører har adgang til cateringtjenester (punkt 11).

Pr. 1. januar 1999 vil alle tjenesteydelser opfylde direktivets bestemmelser og tysk lovgivning, hvad angår levering af tjenesteydelser til tredjemand. Den undtagelse, som de tyske myndigheder har indrømmet, vedrører således kun egen-handling og giver kun adgang til én tjenesteydelsesleverandør mod direktivets krav om minimum to. Undtagelsen vedrører kun bagagehåndtering (punkt 3), lastning og losning af flyet, transport af passagerer og bagage mellem flyet og terminalen (del af punkt 5.4) og håndtering af fragt og post (punkt 4).

II. **DE TYSKE MYNDIGHEDERS BEGRUNDELSE**

Undtagelsen, som de tyske myndigheder har indrømmet, begrundes med lufthavnens pladsproblemer, når markedet for ground handling-ydelser liberaliseres pr. 1. januar næste år. Markedsliberaliseringen falder nemlig sammen med de planlagte udvidelsesarbejder i lufthavnen som omfatter opførelsen af en jernbaneforbindelse og den nye terminal 2. Myndighederne anslår, at der med det areal, som vil være til rådighed pr. 1. januar 1999, vil være plads til endnu en leverandør af ground handling-ydelser i overensstemmelse med den tyske lov, som omsætter direktivet i national ret, samt til en udøver af egen-handling, men at der på grund af udvidelsesarbejdet ikke vil være plads til en anden udøver af egen-handling.

Myndighederne bygger især deres begrundelse på en undersøgelse udført af Fraunhofer-Institut für Materialfluss und Logistik »Kapazitäts- und Qualitätsauswirkungen für den Flughafen Köln/Bonn bei Zulassung weiterer Abfertiger auf dem Vorfeld für den Zeitraum von 1997 bis 2003« af 30. maj 1997 på anmodning af lufthavnens administrationsselskab.

1. **Fraunhofer-undersøgelsen**

Det anføres generelt i Fraunhofer-instituttets undersøgelse, at selv om lufthavnsarealet på næsten 1 000 ha er ganske stort, er det operationelle areal relativt lille på grund af lovbestemte begrænsninger på opførelsen af bygninger. Undersøgelsen viser at det i den nuværende situation allerede er vanskeligt at foretage ground handling-ydelserne på tilfredsstillende vis som følge af, at lufthavnsadministrationsselskabet er den eneste leverandør af de berørte ground handling-ydelser til tredjemand.

På grund af det omfattende materiel og køretøjer udnytter lufthavnen allerede ground handling arealerne fuldt ud.

Undersøgelsen fastslår, at lufthavnens standpladsareal ikke kan udnyttes til parkering af ground handlingsudstyr. Det skyldes, at mange fly bruger forpladsen som parkeringsareal om natten — især ved passagerterminalen og i nærheden af fragtbygningerne til kurerselskabernes aktiviteter, hvor spidsbelastningstidspunktet er kl. 2 — 3 om morgenen — samt at der nu også skal leveres ground handling til fragtfly på de områder, hvor man normalt leverer ydelser til passagerfly nær passagerterminalen. Dertil kommer, at lufthavnen må lukke landingsbane 14R32L (kort, parallelt forløbende landingsbane mod syd) og anvende den til standpladser og handling af omkring 12 Fokker-fly.

Om dagen anvendes en del af landingsbanen derimod til stationering af handlingudstyr.

I lyset af den aktuelle situation anslår Fraunhofer-instituttet, at pladsmanglen til ground handlingudstyr udgør et statisk areal på 3172 m^2 (til parkering alene) og et dynamisk areal på 4346 m^2 (herunder areal til manøvrering af udstyret), hvis ground handlingen foretages på arealer, som er afsat til denne type operationer. Underskuddet opvejes således kun gennem benyttelse af adskillige standpladser. Den almindelige overbelastning af kapaciteten ventes at fortsætte indtil arbejdet med forpladsen til terminal 2 er afsluttet, dvs. normalt indtil medio 1999 og efter alt at dømme til ultimo 1999 med åbning for passagerer i marts 2000, hvilket betyder, at pladsarealets belastningsgrad ligger på grænsen til det acceptable og hvad angår sikkerhedsnormerne.

Fraunhofer-instituttets simulationsberegninger i forbindelse med markedsliberaliseringen tager højde for den afgørende forbindelse mellem omfanget af materiel og udstyr og antallet af operatører (leverandører eller egenhandling). Undersøgelsesrapporten fremhæver, at hver operatør skal råde over et tilstrækkeligt omfang af materiel til at kunne dække sit eget behov på spidsbelastningstidspunkter og opfylde sine kontraktlige forpligtelser, mens spidsbelastningstidspunktet kan variere fra kunde til kunde og ikke nødvendigvis falder sammen med lufthavnens spidsbelastningstidspunkt. Hvis der gives adgang til ground handling-leverandører og brugere af egen-handling på direktivets betingelser, vil arealunderskuddet nå op på 9 420 m^2 målt i statisk areal og 12 908 m^2 i dynamisk areal. Et sådant areal kan kun frigøres ved at nedlægge standpladser.

2. **De tyske myndigheders holdning**

De tyske myndigheder mindede først om, at lufthavnes ground handlingsudstyr er tilstrækkeligt til at opfylde luftfartsselskabernes behov, og anførte derefter i deres anmeldelse af 3. august 1998, at det dog ville være muligt at frigøre et areal på ca. 26 000 m^2 som i øjeblikket anvendes til opbevaring af materiel, der ikke længere benyttes. Desuden må der tages højde for, at lufthavnens eget arealbehov til ground handling vil falde som følge af de tabte markedsandele, som må forventes med markedsåbningen. Dertil lægger de tyske myndigheder det areal, som blev frigjort, da TNT flyttede fra Köln/Bonn til Liège ultimo februar 1998. Arealet opgøres til ca. 8 000 m^2 i lokaler og ca. 2000 m^2 i handlingsareal, som lufthavnsmyndighederne ønsker at fordele mellem de to andre kurerselskaber DHL og UPS, skønt lufthavnen er opmærksom på liberaliseringsforanstaltningerne og de medfølgende krav. De tyske myndigheder har derimod mindet om, at arealet først og fremmest skal afsættes til den minimale markedsåbning, som direktivet foreskriver, og anfører desuden, at der i det mindste kan opføres eller indrettes parkeringsområder til køretøjer i udkanten af det nye fragtområde vest, hvis første fase vil være fuldført allerede i efteråret 1998. Denne forplads skal anvendes til fragtoperationer, hvor spidsbelastningen ligger midt om natten. Derfor vil handling-køretøjerne kunne parkeres på forpladsen om dagen.

I gennemsnit udnyttes kun 50 % af kapaciteten på forplads C — som omfatter 5 standpladser — ifølge de tyske myndigheder. Selv om kapacitetsudnyttelsen midlertidigt er indskrænket på grund af arbejdet på den fremtidige terminal 2, mener myndighederne ligeledes, at det må være muligt at parkere udstyr eller køretøjer dér, indtil terminalen tages i brug. På det tidspunkt vil der være nye arealer til rådighed og parkeringen af handlingkøretøjer vil ikke længere være et problem.

Endelig vil lettere handlingsudstyr til mindre fly (GAT 3) i det mindste midlertidigt kunne anbringes på en plads i nærheden af forpladsen ved siden af holdepladsen til passagerbusser.

Alle disse midlertidige opbevaringsarealer vil kunne gøres permanente, så snart forpladsen foran den fremtidige terminal 2 bliver klar, dvs. fra sommeren 1999, hvis fristerne for terminalens ibrugtagning overholdes, og ellers ultimo 1999.

Myndighederne mener således på grundlag af de ovennævnte arealer, som lufthavnen kan frigøres omgående, at der kan gives adgang for yderligere en ground handling-leverandør, hvorved man opfylder kravene om ground handling-ydelser til tredjemand som fastlagt i »Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen und zur Änderung weiterer luftrechtlicher Vorschriften«, hvorved direktivet gennemførtes i tysk lovgivning og særligt bestemmelserne i bilaget om antallet af ground handling-leverandører, der må udøve de tjenester, denne meddelelse omhandler.

Med det frigjorte areal vil der ligeledes være adgang for en bruger af egen-handling, men ifølge de tyske myndigheder vil der først ved udgangen af 1999 være plads til yderligere en udøver af egen-handling. På det tidspunkt vil arbejdet på forpladsen ved terminal 2 være afsluttet, og der vil således være et tilstrækkeligt areal til at imødekomme direktivets krav.

III. BEMÆRKNINGER FRA DE BERØRTE PARTER

Ved offentliggørelse af den tyske regerings anmeldelse opfordredes de berørte parter til at komme med deres bemærkninger i overensstemmelse med bestemmelserne i direktivets artikel 9, stk. 3. De luftfartsselskaber, der har reageret, tilbageviser de tyske myndigheders argumenter, og anfægter især Fraunhofer-undersøgelsen skønnede behov i forbindelse med adgangen for yderligere en leverandør eller bruger af ground handling-ydelser. Luftfartsselskaberne afviser især det skønnede behov pr. ny operatør på 9 420 m^2 i statisk areal, da KLM Groundservices i London Heathrow klarer 19 daglige afgange med et areal på 6 000 m^2 og at Delta har foretaget egen-handling i Frankfurt på 15 daglige afgange, de fleste samlet inden for et kort tidsrum, med et areal på 6 000 m^2 til materiel og 2 000 m^2 til personale. Luftfartsselskaberne fremhæver desuden, at lufthavnen i forbindelse med forberedelserne til et øget trafikvolumen i de kommende år, herunder opførelsen af nye terminalbygninger, nødvendigvis må have inkluderet de medfølgende tjenesteydelser i sine projekter og afsat plads til, at ground handling kunne gennemføres tilfredsstillende. Pladsbehovet opgøres efter behov og ikke efter antallet af operatører. Endelig anfører luftfartsselskaberne, at hvis almenluftfart samles og materielopbevaringsarealet udnyttes optimalt, vil der kunne frigøres yderligere plads. Ifølge luftfartsselskaberne giver indretningen af bagageudleveringen ligeledes mulighed for, at flere operatører kan få adgang.

IV. VURDERING AF UNDTAGELSEN PÅ BAGGRUND AF BESTEMMELSERNE I DIREKTIV 96/67/EF.

1. Gældende regler vedrørende ground handling

1.1. *Mulighederne for at begrænse adgangen til markedet*

Direktivet indeholder en bestemmelse om differentieret åbning af markedet afhængigt dels af, hvordan udøvelsen af ground handling foregår (egen-handling eller levering af ydelser til tredjemand) dels af trafikmængden på lufthavnen. I betragtning af Köln/Bonn-lufthavnens trafikvolumen på 5,4 mio. passagerer i 1997, skal den i henhold til »Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen und zur Änderung weiterer luftrechtlicher Vorschriften« af 10. december 1997, som gennemførte direktivet i tysk lovgivning, åbne markedet for levering af ydelser til tredjemand for endnu en ground handling-leverandør fra den 1. januar 1999 og tillade to brugere at udøve egen-handling fra den 1. januar 1998.

De almindelige regler for udførelse af egenhandling for de kategorier af ground handling-ydelser, der er anført i de tyske myndigheders anmeldelse, fastsættes i direktivets artikel 7, stk. 2. Disse regler er gentaget i § 3, stk. 2, i den tyske gennemførelsesforordning. I henhold til disse bestemmelser kan medlemsstaten begrænse adgangen til markedet til to brugere, der ønsker at udøve egen-handling; disse skal udvælges på grundlag af relevante, objektive, gennemsigtige og ikke-diskriminerende kriterier.

Når specifikke plads- og kapacitetshensyn i en lufthavn, især som følge af pladsmangel og arealets udnyttelsesgrad, umuliggør udøvelse af egen-handling i det omfang, som direktivet foreskriver, kan den pågældende medlemsstat i henhold til artikel 9, stk. 1, litra d), imidlertid forbyde udøvelsen af egen-handling eller begrænse udøvelsen til én enkelt bruger.

I artikel 9, stk. 2, fastsættes det dog, at enhver undtagelse skal:

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

— være ledsaget af en plan med relevante foranstaltninger, som har til formål at afhjælpe problemerne

Desuden fastsættes det i samme artikel, at undtagelsen ikke må

— gribe uretmæssigt ind i direktivets formål

— forårsage konkurrenceforvridning

— være mere omfattende end strengt nødvendigt.

Som Kommissionen mindede om i beslutningen af 14. januar 1998 om lufthavnene i Frankfurt og Düsseldorf ([4]), er direktivets hovedformål at liberalisere markedet for ground handling-ydelser. De restriktioner, der pålægges tredjemand, medfører begrænsninger i deres frie ret til at levere disse ydelser. I lighed med statslige foranstaltninger, der begrænser fri udveksling af tjenesteydelser ([5]), skal foranstaltninger, der udelukker eller forhindrer tjenesteyderers virksomhed — eller som i det foreliggende tilfælde, brugere, som ønsker at udøve egen-handling — selvom de anvendes uden forskel på indenlandske tjenesteyderes virksomhed — eller som i det foreliggende tilfælde, brugere, som ønsker at udøve egen-handling — selvom de anvendes uden forskel på indenlandske tjenesteydere og tjenesteydere fra andre medlemsstater, være begrundet i tvingende almene hensyn, og de skal desuden stå i et rimeligt forhold til de tilsigtede mål.

1.2. *Proceduren*

De tyske myndigheder har forpligtet sig til at lade deres afgørelses ikrafttrædelse være betinget af Kommissionens beslutning.

Som Kommissionen mindede om i de to beslutninger om lufthavnene i Frankfurt og Düsseldorf ([6]), skal dens undersøgelse fokusere på:

— tilstedeværelsen og omfanget af de problemer, der begrunder undtagelsen og som forhindrer, at markedet åbnes i det i direktivet foreskrevne omfang. Kun plads- og kapacitetsproblemer kan tages i betragtning.

— planen med foranstaltninger, som skal afhjælpe problemerne. Planen skal være troværdig og uden betingelser og skal omfatte en tidsplan for foranstaltningernes gennemførelse

— overholdelse af principperne i direktivets artikel 9, stk. 2, om undgåelse af konkurrenceforvridning og begrænsning af undtagelsen til det strengt nødvendige.

En undtagelse må således ikke have til formål generelt at give lufthavnen en længere tilpasningsfrist end den, der fastsættes i direktivets artikel 1. 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 EF-Domstolens retspraksis, skal enhver undtagelse desuden fortolkes snævert, og omfanget af en undtagelse skal afhænge af formålet med den pågældende foranstaltning.

Den foreliggende undtagelse må undersøges på baggrund af disse overvejelser.

Kommissionen har, i overensstemmelse med direktivets artikel 9, stk. 4. foretaget en grundig undersøgelse af de anførte plads- og kapacitetsproblemer, af relevansen af de tyske myndigheders afgørelse set i forhold til disse problemer samt af afhjælpningsforanstaltningerne. Kommissionen har baseret sig på de undersøgelser, de tyske myndigheder har fremlagt, samt på sit eget besøg i Köln/Bonn-lufthavnene efter anmeldelsen og endelig på den undersøgelse, den selv har ladet udføre af Symonds Travers Morgan.

2. **Problemer, som de tyske myndigheder henviser til**

2.1. *Indledning*

Kommissionens besøg og den undersøgelse, som blev gennemført på dens foranledning, bekræfter, at ground handlingen i lufthavnen i Köln/Bonn kan opdeles i to særskilte former for ydelser. Om dagen vedrører ydelserne passagertrafikken inden for flyterminalen og enkelte pladser på fragtforpladsen, mens disse pladser om natten anvendes til parkering af adskillige fly og fragtforpladsen næsten udelukkende benyttes til håndtering af fragt og post.

Hvad angår passagerterminalen er standpladserne til flyene i direkte kontakt med udgangene i de to fingre takket være et multipositionssystem, som kan justeres til forskellige flytyper og gør det muligt at undvære forskelligt udstyr, som f.eks. vogne til push-back af flyene. Derimod er der begrænset plads til andre former for ground handling-udstyr.

Ved fragtterminalen er der både såkaldt »nose-in« flystandpladser, som ved afgang kræver push-back-vogne, og adskillige fjernstandpladser, hvor flyene selv kan manøvrere ved afgang.

Det er klart, at såvidt muligt skal plads til ground handling-ydelser og opbevaring af udstyr først og fremmest søges i nærheden af flyene, dvs. omkring terminalerne. Det er imidlertid kun en prioritet. Efter direktivets bestemmelser skal myndighederne i medlemsstaten påvise, at det er umuligt at åbne markedet i det krævede omfang. Medlemsstaten skal påvise, at der mangler plads til parkering af udstyr og til at foretage de planlagte ground handling-aktiviteter, uden udtrykkeligt at stille kvalitetskrav til pladsforholdene.

([4]) Kommissionens beslutning 98/387/EF og 98/338/EF, EFT L 173 af 18. 6. 1998, s. 32 og 45.
([5]) Dom af 25. juli 1991, Médiawet, Sml. 1991 s. 4007 og sag C-76/90, Säger, Dennemeyer, Sml. 1991 s. -4221.
([6]) Jf. bl.a. dom af 20. april 1978, forenede sager 80 — 81/77, Sml. 1978, s. 927, s. 945, og dom af 25. juni 1992, British Gas, sag C-116/91, II-4071, præmis 12.

2.2. *Plads- og kapacitetsproblemer*

Skønt lufthavnen til tider oplever en kraftig spidsbelastning (om morgenen og sidst på eftermiddagen for passagertransport og om aftenen kl. 22-23 for fragttransport), mener Kommissionen imidlertid ikke, at de tyske myndigheder har godtgjort, at al den disponible plads udnyttes.

a) det disponible areal

På spidsbelastningstidspunkterne om natten omkring kl. 1 eller 2, overstiger antallet af parkerede fly antallet af standpladser i lufthavnen. I to år har bane nr. 14L32R således været lukket om natten, for at den kan bruges til parkering af omkring 12 Fokker-fly. Det er imidlertid ikke blevet påvist at lukningen, selv om den ikke er tilfredsstillende, er et større operationelt handicap for lufthavnen, eller at den umuliggør en markedsåbning i det omfang, som direktivet fastslår. Ordningen kan i øvrigt fortsættes under den planlagte lufthavnsombygning, dvs. i den periode, hvor undtagelsen gælder. Hvis luftfartsmyndighederne forbyder anvendelse af denne landingsbane til flyparkering, overflyttes disse positioner til fragtforplads vest i henhold til de tyske myndigheder. Selv under disse forhold kan materiel henstilles i kanten af området eller forlængelsen heraf.

Krav og praksis, som anbefalet af ICAO, fastsætter pladsforhold og placering under hensyntagen til sikkerhed og materiel afhængig af flytype. Det besøg af anlæggene, som blev foretaget mens alle flystandpladserne var optaget, nemlig ved halvto-tiden, viste, at selv på det tidspunkt var der stadig betydelig plads til rådighed til placering af ground handling-udstyr ved punkt F02 (Lageplan 04/11/97) i nærheden af DHL's hangarer samt ved næsen af flyene med stor kapacitet i zone F. Da det meste udstyr i øvrigt er i brug på spidsbelastningstidspunkterne er der ikke brug for at parkere det.

Det samme kan anføres med hensyn til passagerterminalen, hvor flyene parkeres om natten. Det kan ikke anses for et problem at parkere handlingsudstyr i nærheden af flyene om natten, og i øvrigt tages udstyret jo i brug i de tidlige morgentimer, når flyene skal afgå.

Fragtforpladsen er næsten tom i dagens løb og nogle flystandpladser kunne derfor benyttes til handlingsudstyr. Om aftenen kan standpladserne så ryddes, når udstyret tages i brug.

Af bemærkningerne fremgår det, at der ud over det areal, som myndighederne nævner i anmeldelsen til Kommissionen, kan frigøres supplerende plads til ground handlingsudstyr nær ved flystandpladserne i zone F samt ved området forrest under flyenes næser samt om natten ved passagerterminalen.

Som det bemærkes i de tyske myndigheders dossier, ventes den nye fragtforplads vest taget i brug fra efteråret 1998. Forpladsens areal udgør 40 000 m^2 og skal anvendes til fly af Fokker-typen samt udstyr. Ifølge planerne skal der på mellemlang sigt opføres yderligere fragtanlæg langs med forpladsen. Det samme gælder reservearealer i forlængelse af den nye fragtforplads vest.

Som Kommissionen bemærkede i beslutningen om Frankfurt-lufthavnen ([7]), indebærer direktivets formål efter Kommissionens opfattelse, at det kun er de i artikel 9 anførte hensyn — som i sig selv hindrer en åbning af markedet — der kan begrunde, at der indrømmes undtagelser. Problemer, som lufthavnen selv har skabt, kan ikke anvendes som begrundelse. I de tyske myndigheders beslutning af 23. juli 1998, anvendte de selv denne regel, idet de anførte, at lufthavnen ikke kunne reducere den plads, der krævedes for at gennemføre direktivets bestemmelser ved at anvende de lokaler og den plads, der blev frigjort efter TNT's flytning, til andre formål. Som det allerede blev bemærket i forbindelse med Frankfurt-lufthavnen, er det således ikke pladsmanglen i sig selv, der forhindrer en markedsåbning, men i overvejende grad lufthavnens beslutninger med hensyn til anvendelsen af de arealer, der er til rådighed, eller som bliver frigjort, der kan skabe problemer for adgangen for yderligere en operatør, såfremt den ekstra plads, som er fremfundet gennem Kommissionens undersøgelser, jf. ovenstående, ikke viser sig at være tilstrækkelig.

b) pladsbehov

Undtagelsen, som de tyske myndigheder har indrømmet, gælder kun for endnu én bruger, der udøver egen-handling.

Omfanget af brugerens trafikvolumen på den pågældende lufthavn (passagerer eller fragt) er et af de objektive kriterier for udvælgelse af brugere, der får tilladelse til at udøve egen-handling, når antallet af brugere må begrænses. På basis af de tyske myndigheders beslutning af 23. juli 1998, som anmeldtes til Kommissionen, kan det udledes, at den største bruger målt i trafikvolumen allerede har ret til at udøve egen-handling. Det kan også udledes, at man, når de tyske myndigheders undtagelsesbeslutning skal undersøges, må tage højde for følgevirkningerne på plads- og materialbehovet af, at den anden- eller tredje- eller fjerdestørste bruger af lufthavnen, hvis de foranstående ikke er interesserede, får adgang til at udøve egen-handling.

([7]) Jf. fodnote 5.

På grundlag af lufthavnsmyndighedernes oversigt over flybevægelser kan det anføres, at hvis den andenstørste bruger transporterer passagerer, skal denne foretage egenhandling på ca. 17 fly i døgnet med kun ét spidsbelastningstidspunkt på fire flyafgange samtidig. Hvis det forudsættes, at dette luftfartsselskab også i 1999 — som indgår i undtagelsesperioden — anvender fly med mindre kapacitet, kan det ground handlingsudstyr, der er kræves til dette antal flyafgange opbevares uden problemer på det areal, der angives ovenfor. Materielbehovet i passagerterminalen er nemlig ofte begrænset til let udstyr (bagagevogne, startudstyr) og mobilt udstyr (trapper og busser til fjernstandpladser). Hvis luftfartsselskabet indsætter større fly med behov for større handlingsudstyr, kan det supplerende udstyr parkeres foran fragtstandpladserne, eller også kan nogle af bagagevognene anbringes i udkanten af D-forpladsen.

Hvis den anden egen-handling udøver er et af de kurérselskaber, der benytter lufthavnen, er det supplerende pladsbehov minimalt, da ground handlingsudstyret kan parkeres på standarealet på forpladsen, som er forbeholdt dette kurérselskab, og som er ledigt om dagen og i brug om natten.

Hvad angår behovet for lokaler angiver den tyske anmeldelse ikke nogen særlige problemer. I øvrigt råder en udøver af egen-handling generelt over lokaler i lufthavnen og kan nøjes med dem, der allerede rådes over, f.eks. i kurérselskabernes tilfælde. Hvis der er yderligere behov kan man bl.a. midlertidigt inddrage nogle lokaler i fragtterminalen, som ikke benyttes i øjeblikket.

Endelig må der særligt ses på den del af undtagelsen, som vedrører punkt 3 i direktivets bilag, dvs. bagagehåndtering. Her kan forøgelsen af antallet af leverandører af ground handling og egen-handling udøvere kraftigt påvirke alle lufthavnsaktiviteterne og deres tilfredsstillende forløb. Flere operatører bevirker faktisk et større materiel- og pladsbehov, og disse behov opstår ikke på lufthavnens spidsbelastningstidpunkter — som tilfældet er, når en enkelt operatør har monopol — men på hver enkelt operatørs spidsbelastningstidspunkt, for at opfylde deres kunders behov. Stigningen i behovet modereres til en vis grad af monopolindehaverens eller de andre brugeres tab af markedsandele og dermed reduceret materiel- og pladsbehov, hvilket de tyske myndigheder også fremførte i deres beslutning af 23. juli 1998.

I det foreliggende tilfælde er det blevet anført, at lufthavnen råder over tilstrækkelig plads til yderligere en egen-handling-udøver. Materielparkering hindrer således ikke direktivets anvendelse. Nogle af bagagevognene parkeres allerede i venteposition uden for bagagesorteringsbygningen bag ved standpladserne A11-A15 ([8]). Der kan frigøres yderligere venteparkeringsplads til tomme bagagevogne bag ved standpladserne A17-A25. Denne plads var faktisk ledig under Kommissionens eksperters besøg på et tidspunkt hvor der på grund af det lave aktivitetsniveau kunne forventes, at bagagevognene var henstillede, og arealerne hertil normalt ville være optaget.

Hvad angår bagagehåndteringssystemet, består det af en række automatiske transportbånd med ramper, hvoraf en eller flere anvendes alt efter hvor mange flyankomster, der håndteres, og parkeringsarealer til vognene foran disse ramper. Antallet af bagagevogne afhænger ikke af antallet af operatører — ground-handling-leverandører eller egenhandling-udøvere — men af hvor mange fly, der håndteres, ca. 50 om dagen. Håndteringen af vognene inde i bygningen kan imidlertid volde problemer. I bygningen er der et centralt ankomststed for bagagen, som fordeles på båndene, der løber langs to parallele linier. Bagagevognene køres ad to parallele veje, som er ensrettede. En sammenligning med andre lufthavne og antallet af ankomster, der håndteres dagligt, viser, at det ikke er tvingende nødvendigt, at én operatør har monopol. Hvis bagagetrafikken styres stramt, som det allerede er tilfælde i lufthavne med fri konkurrence, kan man undgå, at der er alt for mange bagagevogne, der venter i bygningen. Bagagevognene kan, som anført oven for, parkeres uden for. Lufthavnens forvaltningsorgan er ansvarlig for lufthavnsaktiviteternes tilfredsstillende afvikling, og kan faktisk håndhæve overholdelsen af visse adfærdsregler, og kan sikre sig, at antallet af bagagevogne ikke overstiger behovet på et givet tidspunkt. Som Kommissionen fremhævede det i beslutningen vedrørende lufthavnen i Frankfurt, skal der lægges specifikke årsager til grund for, at en åbning af markedet ikke er mulig, og disse årsager må ikke skyldes den, der gør dem gældende.

De tyske myndigheder har således ikke påvist, at det er umuligt at gennemføre en åbning af markedet i det omfang, der fastsættes i direktivet.

3. **Planen med foranstaltninger**

Efter direktivets artikel 9, stk. 2, skal en medlemsstats afgørelse om undtagelser være ledsaget af en plan med relevante foranstaltninger, som skal afhjælpe disse problemer. Allerede i 1996 besluttede lufthavnen at opføre en ny passagerterminal (terminal 2), med de tilsva-

([8]) Lageplan 04/11/97, figur 3.

rende ground handling-arealer til fly. Med den ekstra kapacitet på 6 mio. passagerer vil de kommende års behov således være dækket. Der planlægges endvidere en togforbindelse med banegård under den fremtidige terminal 2. Den nye terminal ventes taget i drift i begyndelsen af år 2000. Ud over disse arbejder anlægges der nye standpladser på forpladsen, således at man fra år 2000 råder over operationelle arealer og materielopbevaringsarealer på ca. 15 000 m^2, som lufthavnen har afsat til nye ground handling-leverandører allerede fra starten af år 2000.

Da de tyske myndigheder ikke har begrundet de specifikke plads- og kapacitetsproblemer, der er gjort gældende, er det imidlertid, hvad angår undtagelsen, i dette tilfælde ikke nødvendigt med en nærmere undersøgelse af de foranstaltninger, lufthavnen vil træffe for at afhjælpe problemerne.

De manglende reelle plads- og kapacitetsproblemer betyder ligeledes, at det ikke tjener noget formål at undersøge, om foranstaltningen er forholdsmæssig, jf. direktivets artikel 9, stk. 2.

V. **KONKLUSION**

Som følge af trafikstigningen og anlægs- og kapacitetsudvidelserne i lufthavnen, som denne trafikstigning har foranlediget, har lufthavnen i Köln/Bonn opført nye modtagelsesinstallationer og således på fuldstændig normal vis nogle steder reduceret de disponible arealer, herunder arealer til ground handlingsmateriel. De disponible arealer, som anføres i denne beslutning, og som skal lægges oven i de arealer, som de tyske myndigheder angiver, er imidlertid tilstrækkelig til at tillade yderligere en udøver af egen-handling i lufthavnen. De tyske myndigheder har således ikke påvist, at der er nødvendigt at udsætte adgangen for en yderligere udøver af egenhandling til 1. januar 2000. De har følgelig ikke påvist, at det er umuligt at åbne markedet i det omfang, direktivet foreskriver, for de kategorier af ground handlingsydelser, der omhandles i undtagelsen, som Kommissionen modtog den 3. august 1998 —

VEDTAGET FØLGENDE BESLUTNING:

Artikel 1

Den beslutning, som blev meddelt Kommissionen den 3. august 1998, om at indrømme lufthavnen i Köln/Bonn undtagelse efter direktivets artikel 9, stk. 1, litra d), opfylder ikke betingelserne i direktivets artikel 9. Forbundsrepublikken Tyskland kan følgeligt ikke anvende nævnte beslutning.

Artikel 2

Denne beslutning er rettet til Forbundsrepublikken Tyskland.

Udfærdiget i Bruxelles, den 30. oktober 1998.

På Kommissionens vegne

Neil KINNOCK

Medlem af Kommissionen