KOMMISSIONEN

KOMMISSIONENS BESLUT

av den 14 januari 1998

om ett förfarande för tillämpning av artikel 86 i EG-fördraget

(IV/34.801 FAG — Flughafen Frankfurt/Main AG)

(Endast den tyska texten är giltig)

(Text av betydelse för EES)

(98/190/EG)

EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION HAR FATTAT DETTA BESLUT

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen,

med beaktande av rådets förordning nr 17 av den 6 februari 1962, den första förordningen om tillämpning av artiklarna 85 och 86 i fördraget [1], senast ändrad genom anslutningsakten för Österrike, Finland och Sverige, särskilt artikel 3 i denna,

med beaktande av det klagomål som företagen KLM Royal Dutch Airlines NV, Air France Compagnie Nationale SA och British Airways plc lämnade till kommissionen den 20 juli 1993 för att denna i enlighet med artikel 3 i förordning 17 skall konstatera om bolaget Flughafen Frankfurt/Main AG har brutit mot artikel 86 i fördraget,

med beaktande av kommissionens beslut av den 10 maj 1994 om att inleda ett förfarande i detta ärende,

efter att ha lämnat det berörda företaget tillfälle att yttra sig över dess anmärkningar enligt artikel 19.1 i förordning nr 17 och enligt kommissionens förordning nr 99/63/EEG av den 25 juli 1963 om sådana förhör som avses i artikel 19.1 och 19.2 i rådets förordning nr 17 [2], bland annat under de tre muntliga förhören,

efter samråd med rådgivande kommittén för kartell- och monopolfrågor, och

med beaktande av följande:

[1] EGT 13, 21.2.1962, s. 204/62.
[2] EGT 127, 20.8.1963, s. 2268/63.

I. FAKTA

A. FLYGPLATSEN I FRANKFURT

A.1 Flughafen Frankfurt AG — Berörd part

1. Flughafen Frankfurt/Main AG (FAG) är det bolag som äger och driver flygplatsen i Frankfurt.

2. Enligt FAG:s årsrapport för 1995 är flygplatsen i Frankfurt den största flygplatsen i Tyskland och en av de största i Europa vad gäller flygrörelser, passagerarvolym och fraktvolym.

   År 1995 hade flygplatsen 372 587 trafikflygplansrörelser, en passagerarvolym på 38 191 247 passagerare och en fraktvolym på 1 327 865 ton. Jämfört med den totala trafiken i Tyskland utgjorde detta 23,7 % av trafikflygplansrörelserna, 34,6 % av passagerarna och 70,7 % av frakten. Jämfört med andra europeiska flygplatser är Frankfurt näst störst beträffande passagerar- och flygplansrörelser (efter London Heathrow) och störst när det gäller frakt.

3. År 1995 nådde FAG en total försäljning på 2 316,7 miljoner tyska mark, varav 37,7 % (873,0 miljoner tyska mark) från avgifter för marktjänster.

A.2 Rättsliga ramar för driften av flygplatsen i Frankfurt

4. De rättsliga ramarna för driften av flygplatser i Tyskland fastställs i flygtrafiklagen (*Luftverkehrsgesetz* — LuftVG) av den 14 januari 1981 och i förordningen om flygtrafiktillstånd (*Luftverkehrs-*

Zulassungsordnung – LuftVZO) av den 13 mars 1979. Enligt paragraf 6 i LuftVG skall anläggandet och driften av flygplatser godkännas på förhand. I paragraf 39 i LuftVZO anges närmare vilken myndighet som är behörig att utfärda godkännande. Godkännandet omfattar såväl anläggandet som driften av en flygplats (paragraf 42 i LuftVZO).

Enligt paragraf 45 i LuftVZO, som handlar om flygplatsoperatörens skyldigheter, skall operatören upprätthålla driftssäkerheten på flygplatsen och vara skyldig att driva flygplatsen på vederbörligt sätt. Flygplatsoperatören är skyldig att lämna regler om flygplatsens användning (*Flughafenbenutzungsordnung*) till den behöriga myndigheten, för godkännande (paragraf 43 i Luft VZO). Dessa regler offentliggörs senare av den behöriga myndigheten.

5. De regler som styr användningen av flygplatsen i Frankfurt trädde i kraft den 12 april 1984. Ministeriet för ekonomi och teknik i Hessen gav sitt godkännande den 16 februari 1984.

Reglerna innehåller en bestämmelse om att marktjänster, definierade som ”trafikhantering av luftfartyg” (*Verkehrsabfertigung der Luftfahrzeuge*), kan tillhandahållas av flygplatsoperatören mot ersättning, om inte parterna har kommit överens om något annat (avsnitt 2.5). I det fallet skall utrustning och fordon parkeras mot betalning av avgift på en plats som anvisas av flygplatsoperatören. Dessutom kan flygplatsoperatören kräva betalning för användningen av flygplatsen och dess anläggningar i sådana fall.

Särskilda bestämmelser i reglerna för användning av flygplatsen i Frankfurt handlar om tankning (avsnitt 2.8) och om underhåll och utvändig rengöring av flygplan (avsnitt 2.9). Vad tankningen beträffar föreskrivs det att företag som tankar flygplan måste ges tillträde av flygplatsoperatören. Dessa företag och lufttrafikföretag skall följa säkerhetsbestämmelserna. Vad gäller större underhållsarbeten på flygplan och tvättningen av flygplan föreskrivs endast att sådan verksamhet enbart skall äga rum inom områden som anvisas av flygplatsoperatören.

6. I avsnitt 4.1 i reglerna om användning av flygplatsen i Frankfurt föreskrivs att kommersiell verksamhet på flygplatsen är föremål för ett avtal med flygplatsoperatören, vilket i princip också kan innefatta betalning till flygplatsoperatören. I bestämmelsen anges närmare att sådan verksamhet som lufttrafikföretag utövar i direkt anslutning till driften av sina flygplan inte anses utgöra kommersiell verksamhet.

7. Ledningen av flygplatsen i Frankfurt påverkades också av rådets direktiv 96/67/EG av den 15 oktober 1996 om tillträde till marknaden för marktjänster på flygplatserna inom gemenskapen [1]. I direktivet föreskrivs bland annat följande om flygplatser som har en årstrafik som är större än eller lika med 3 miljoner passagerarrörelser och om vissa typer av tjänster:

— Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som behövs för att garantera tredje man fritt tillträde till marknaden för marktjänster från den 1 januari 1999 (artikel 6 i direktivet). De får dock begränsa antalet godkända leverantörer (till lägst två);

— Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som behövs för att säkerställa att egenhanteringen kan utövas fritt från den 1 januari 1998 (artikel 7 i direktivet). De får dock reservera utövandet av egenhantering för åtminstone två användare.

— När specifika utrymmes- eller kapacitetsbegränsningar gör det omöjligt att öppna marknaden eller utföra egenhantering, kan den berörda medlemsstaten, under förutsättning att kommissionen ger sitt godkännande, besluta att endast tillåta en enda leverantör av tjänster till tredje man (för en period av två år som kan förnyas en enda gång) och att förbjuda utövandet av egenhantering eller begränsa det till en enda användare (för en period av tre år, som kan förnyas). Medlemsstaterna skall minst tre månader före ikraftträdandet anmäla till kommissionen varje undantag som beviljats (artikel 9.3 i direktivet).

Genom en skrivelse av den 15 oktober 1997 underrättade Tyskland kommissionen om sitt beslut av den 29 september 1997 att med stöd av artikel 9.1 i direktiv 96/67/EG bevilja FAG ett undantag från de skyldigheter som följer av artiklarna 6 och 7 i direktivet för en period av två respektive tre år (nedan kallat Tysklands beslut av den 29 september

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

1997). I samma skrivelse föreslog Tyskland även åtgärder för att övervinna de åberopade begränsningarna. Denna skrivelse registrerades hos kommissionen den 20 oktober 1997. En sammanfattning av det nämnda beslutet offentliggjordes i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* [1] enligt bestämmelserna i artikel 9.3 i direktiv 96/67/EG.

B. VERKSAMHET PÅ FLYGPLATSEN I FRANKFURT

B.1 **Flygplatsens utformning**

8. Flygplatsen i Frankfurt är avlång. Flygplatsområdet omges av motorvägar (i norr och öster), av järnvägar (i söder) och av en miljöskyddad skog (i väster). Detta innebär att flygplatsens yta inte kan utvidgas, vilket hindrar flygplatsens utveckling. Möjligheterna att öka utnyttjandet av marken inom flygplatsområdet är också begränsade, i och med att 229 ha skogbevuxen mark i sydost är skyddad av miljöskäl och 179 ha i söder för närvarande används av USA:s flygvapen (USAF).

9. Flygplatsen har två parallella start- och landningsbanor (nord och syd) och en startsträcka (väster), som löper nästan vinkelrätt mot de förstnämnda.

Området norr om de viktigaste landningsbanorna inrymmer flygplatsens huvudbyggnader. Dessa innefattar två terminaler (terminal 1 och terminal 2), den tyska posten, ett område reserverat för Lufhansas fraktverksamhet och Lufthansas administration i övrigt samt ett tankområde (för lagring av bränsle). Det nordöstra området inrymmer regionalflygsområdet och Little League-området, som nyligen har återlämnats till FAG och tilldelats USAF Mail.

Det mindre området söder om de viktigaste landningsbanorna har varit i USAF:s besittning sedan slutet av andra världskriget. En del av detta område har dock nyligen återlämnats till FAG, som har flyttat sin fraktverksamhet hit.

10. Terminal 1 och terminal 2 skiljer sig avsevärt från varandra vad formen beträffar, framför allt såtillvida att den förstnämnda innefattar två återvändsgränder medan terminal 2 är lineär. Terminal 1 har 3 passagerarbryggor (A, B och C), medan terminal 2 är uppdelad på två områden (passagerarbryggorna D och E).

Omkring [...] % av passagerarflygplansrörelserna och [...]% av passagerarna går genom terminal 1 [2].

11. Det finns för närvarande [3] 142 uppställningsplatser på flygplatsen i Frankfurt: 49 uppställningsplatser vid utgångarna (36 i terminal 1 och 13 i terminal 2), 57 avlägsna uppställningsplatser (18 mittemot terminal 2, 11 mittemot pir A och 28 mot den västra delen av flygplatsen), 11 uppställningsplatser för matarflygplan och 25 uppställningsplatser för fraktflygplan. De avlägsna uppställningsplatserna mittemot terminal 2 betjänar i regel flygningar som tilldelats terminal 2, medan övriga avlägsna uppställningsplatser betjänar flygningar som tilldelats terminal 1. Undantag från denna regel kan dock förekomma.

12. Flygplatsen i Frankfurt är utrustad med ett centralt helautomatiskt system för bagagetransport som är placerat inom terminalområdet. Systemet används för att sortera och transportera bagage från incheckningsdiskarna i terminalen till lastningsstationerna på rampen, och för att sortera och transportera bagage på väg från temporära transitstationer till lastningsstationerna på rampen.

13. Trafiken är livlig på hangarplattan på flygplatsen i Frankfurt. Detta beror på ett antal omständigheter, bland annat flygplatsens form och det relativt stora antalet avlägsna uppställningsplatser.

B.2 **Flygplatskapacitet**

14. Flygplatsen i Frankfurt står inför en ökande efterfrågan på faciliteter för start och landning. Den ökade efterfrågan härrör från den tilltagande passagerartrafiken (med Frankfurt som slutmål såväl som transitflyg) och frakttrafiken samt från FAG:s strävan att betjäna kurir- och postmarknaderna. Det som begränsar FAG:s möjligheter att tillgodose denna efterfrågan är flygplatskapaciteten.

15. Kapaciteten för en flygplats bestäms bland annat av följande tre faktorer: start- och landningsbanornas kapacitet, uppställningsplatsernas kapacitet och terminalbyggnadernas kapacitet. Eftersom FAG inte kan utvecklas utanför sina nuvarande gränser, har företaget gått in för att fortlöpande förbättra de befintliga anläggningarna, omskapa flygplatsens utformning och bygga om fastigheterna.

[1] EGT C 335, 6.11.1997, s. 7.

[2] Muntlig information som lämnats av FAG.

[3] *Källa*: Fraunhofer Institut für Materialfluß und Logistik, 27.6.1997, s. 17.

16. Start- och landningsbanornas kapacitet verkar tidigare ha utgjort den begränsande faktorn på flygplatsen i Frankfurt. Eftersom det inte var möjligt att bygga ett andra rullbanesystem för att hålla jämna steg med den ökande efterfrågan (därför att det var omöjligt att utvidga flygplatsens yta) byggde FAG en kompletterande rullbana enbart för starter (i drift sedan 1984) och arbetade för att utveckla en effektivare användning av de befintliga banorna. FAG:s mål är att öka det maximala antalet rörelser per timme från 48 (på 1970-talet) till 74 (1997) och till 80 (år 2000).

17. Vad gäller terminalkapaciteten byggde FAG en andra terminal och håller för närvarande på att bygga en förlängning av pir A (terminal 1) västerut.

Antalet tillgängliga uppställningsplatser planeras följaktligen öka till 156 år 2000, samtidigt som beroendet av avlägsna uppställningsplatser minskar. Utvecklingen av nya uppställningsplatser på flygplatsen i Frankfurt innefattar ytterligare 18 utgångar vid förlängningen av pir A och ytterligare 4 uppställningsplatser vid länken mellan terminal 1 och terminal 2.

Den terminal- och uppställningskapacitet som blir följden kommer att vara tillräcklig för att motsvara den ökade rullbanekapaciteten.

C. MARKTJÄNSTER

C.1 **Definition**

18. Marktjänsterna innefattar alla de tjänster som utförs när ett flygplan mellanlandar på en flygplats vad gäller själva flygplanet, dess passagerare och dess last. Dessa tjänster uppräknas i IATA:s standardavtal om marktjänster (IATA Standard Groundhandling Agreement).

19. Rent generellt kan marktjänster tillhandahållas lufttrafikföretag av flygplatsoperatören, av ett annat lufttrafikföretag eller av ett oberoende specialiserat företag (hantering som utövas av tredje man). Lufttrafikföretag kan också tillhandahålla marktjänster själva antingen individuellt (egenhantering) eller gemensamt (samhantering).

20. De marktjänster som omfattas av detta beslut är de som äger rum på flygplatsens ramp (eller hangarplatta). De består huvudsakligen av följande:

— Tillhandahållande och drift av utrustning för passagerares på- och urstigning.

— Transport av passagerare mellan flygterminalen och flygplanet och tvärtom.

— Transport av besättning.

— Lastning och avlastning av bagage, fraktgods och post.

— Transport, sortering och vidarebefordran av bagage.

— Transport av fraktgods och post på rampen.

— Rengöring av kabinen.

— Skötsel av toaletter och vattensystem.

— Förflyttning av flygplan.

— Tillhandahållande och skötsel av utrustning för att utföra ovan nämnda tjänster.

— Tankning av flygplan.

— Transport av cateringförråd till och från flygplanet.

C.2 **Marktjänster på flygplatsen i Frankfurt**

21. FAG skiljer allmänt mellan tjänster som tillhandahålls utanför rampen (*land-side*), framför allt behandlingen av passagerare i terminalbyggnaden samt behandlingen av fraktgods, och all verksamhet som äger rum på rampen (*air-side*). Utöver dessa tjänster nämner FAG också ”övriga försörjningstjänster”, dvs. tankning av flygplanet och catering, som också i allmänhet anses höra till marktjänsterna.

22. FAG har tillåtit egenhantering eller hantering som utövas av tredje man utanför rampen.

Vad gäller passagerare kan lufttrafikföretag utöva egenhantering utanför rampen på flygplatsen i Frankfurt. Dessutom har alla lufttrafikföretag rätt att behandla andra lufttrafikföretags passagerare. Lufttrafikföretagen får också anlita FAG för att tillhandahålla hanteringstjänster. FAG har inte gett oberoende hanterare tillträde för att tillhandahålla passagerartjänster.

Vad hanteringen av fraktgods beträffar är egenhantering samt hantering som utövas av tredje man möjlig förutsatt att den äger rum utanför rampen. Flera lufttrafikföretag använder FAG:s tjänster på detta område. Oberoende aktörer har getts tillträde.

Dessutom har FAG beviljat tredje man tillstånd för tankning av flygplan, för catering och för viss begränsad rampverksamhet, såsom borttagning av snö och is. Dessa tjänster tillhandahålls inte av FAG.

23. Vad gäller tillhandahållandet av de andra rampverksamheterna (dvs. de som uppräknas i punkt 20 med undantag av tankning, catering samt borttagning av snö och is) har FAG vägrat att tillåta egenhantering eller att tillhandahållande av tjänster erbjuds tredje man. FAG är följaktligen den enda som tillhandahåller dessa tjänster på flygplatsen i Frankfurt.

I sitt svar på meddelandet om invändningar bekräftade FAG att det hade vägrat bevilja potentiella konkurrenter rätt att tillhandahålla sådana ramptjänster.

24. FAG:s tillhandahållande av marktjänster till lufttrafikföretag grundar sig på ett avtal som ingåtts med lufttrafikföretag. Dessa marktjänstavtal baserar sig på FAG:s standardavtal för marktjänster av den 1 mars 1983, av vilka många ändrades efter 1995.

I bilagorna till standardavtalen uppräknas de tjänster som FAG skall tillhandahålla lufttrafikföretaget och de avgifter som skall tillämpas. Förteckningen över tjänster liknar men inte identisk med den som ingår i bilaga A till IATA:s standardavtal om marktjänster.

Artikel 3.2 i standardavtalet innehåller en bestämmelse om att lufttrafikföretaget inte skall utse någon annan person, något annat företag eller någon annan organisation till att tillhandahålla de marktjänster som FAG har samtyckt till att tillhandahålla i kraft av avtalet, med undantag av sådana specialfall som parterna kommer överens om.

25. Vissa undantag till FAG:s monopol på tillhandahållandet av ramptjänster har funnits av ”historiska skäl”:

— Det amerikanska lufttrafikföretaget Delta Air Lines hade förbehållit sig rätten att tillhandahålla egenhanteringstjänster för de flygningar det övertog från det amerikanska lufttrafikföretaget Pan Am 1991. Pan Ams tidigare rätt till egenhantering härrörde från perioden efter andra världskriget. Delta slutade utöva denna rättighet 1997.

— Lufttrafikföretaget SAS hade egen personal som utförde lastnings- och urlastningsverksamhet på rampen. Denna rätt hade sin historiska bakgrund i att SAS var det första lufttrafikföretag som efter andra världskriget började tillhandahålla enbart kommersiella flygtransporttjänster. SAS slutade med egenhantering av sina flygplan 1995.

— Illeveransföretaget Federal Express har rätt till egenhantering av ett begränsat antal aktiviteter på rampen.

26. Detta beslut avser endast de ramptjänster för vilka FAG varken har tillåtit egenhantering eller godkänt oberoende tillhandahållare av tjänster (nedan kallade ramptjänster).

D. FYSISK MÖJLIGHET ATT TILLÅTA KONKURRENS PÅ RAMPEN

D.1 **Allmänt**

27. FAG har uppgett att tillgången till utrymme på rampen inte är tillräcklig för att möjliggöra egenhantering eller inrymma fler tillhandahållare av ramptjänster. Enligt FAG:s åsikt är dess monopol berättigat av följande orsaker:

— Det finns för närvarande inte tillräckligt med utrymme på rampen för att parkera fler än en hanterares utrustning. Tillåtandet av egenhantering eller konkurrens skulle leda till stängning av uppställningsplatser och därmed till minskad flygplatskapacitet. Detta skulle också påverka flygplatsens förmåga att tillgodose framtida efterfrågan.

— Trafiktätheten skulle öka till en oacceptabel nivå, vilket skulle försämra säkerhetsnivån och förlänga den minsta anslutningstiden (*minimum connection time*), som för närvarande är 45 minuter.

28. FAG överlämnade flera konsultrapporter som utarbetats av Netherlands Airport Consultant BV (NACO) och Fraunhofer Institut Materialfluß und Logistik (Fraunhofer).

Kommissionen tillsatte en grupp tekniska experter (nedan kallad TEG) som bestod av representanter för FAG och de klagande. Ordförande för gruppen var en expert utsedd av kommissionen vid namn Penwarden. Eftersom ingen enhällig slutsats kunde nås, lämnade ordföranden för TEG en rapport som han ensam var ansvarig för (nedan kallad Penwarden-rapporten). FAG lämnade en särskild rapport.

Därefter utsåg kommissionen professor Doganis, chef för flygtransportgruppen i College of Aeronautics vid Cranfield University till ny oberoende expert. Professor Doganis överlämnade en rapport (nedan kallad Cranfield-rapporten).

Resultaten av de relevanta frågorna och av rapporterna sammanfattas nedan.

D.2 **Parkeringsområden**

D.2.1 *Allmänt*

29. FAG har hävdat att införandet av konkurrens på flygplatsen i Frankfurt inte bör planeras så att varje hanterare tilldelas ett på förhand fastställt antal uppställningsplatser, utan det bör snarare planeras på basis av flexibel tilldelning. Det sistnämnda ifrågasätts inte.

30. Under denna förutsättning kan tillåtandet av egenhantering eller ytterligare tillhandahållare av tjänster med ställning som tredje man leda till ett ökat behov av parkeringsutrymme. Huvudorsaken är att den totala mängden utrustning som behövs för att tillhandahålla ramptjänster ofta är större med flera hanterare än under ett monopol (och att ett större parkeringsutrymme följaktligen behövs för en sådan utrustning).

Behovet av ytterligare utrustning innebär stordriftsnackdelar. Den totala mängden utrustning för tillhandahållande av marktjänster är nära förknippad med topparna i trafikvolymen. Under monopolförhållanden avgörs mängden utrustning av de krav som ställs under flygplatsens högtrafikperioder. Omvänt gäller att utrustningens omfattning under konkurrensförhållanden utgörs av summan av varje hanterares utrustning, som avgörs av de krav som ställs under varje enskild hanterares högtrafikperioder. Uppenbarligen inträffar hanterarnas högtrafik inte nödvändigtvis samtidigt som flygplatsens högtrafik, vilket leder till att den totala mängden utrustning blir större. Konkurrensen leder med andra ord till en strukturell ”överutrustning”, vilket i sin tur leder till ett ökat behov av parkeringsutrymme.

Dessutom har FAG hävdat att tillåtandet av egenhantering och/eller ytterligare tredjemanshantering skulle leda till en minskning av det tillgängliga parkeringsutrymmet (framför allt på grund av en försämrad möjlighet att använda förberedelseområden som parkeringsutrymme). Följaktligen kommer hänvisningar vid behov att göras nedan till bruttobehovet av tilläggsutrymme och nettobehovet av tilläggsutrymme, där det senare beaktar den minskade tillgången på utrymme.

31. FAG har uppgett att det inte är möjligt att bevilja tillträde för egenhantering eller ytterligare markhanterare på rampen, eftersom det inte finns tillräckligt med utrymme för att parkera deras utrustning. För att bedöma det sistnämnda är det nödvändigt att uppskatta balansen mellan behovet av parkeringsutrymme (nedan kallat utrymmesbehov) och det område som är tillgängligt för parkering (nedan kallat tillgängligt utrymme).

Det är värt att notera att de olika rapporter som lämnats till kommissionen antingen är motstridiga eller åtminstone inte helt överensstämmande med varandra. Detta är inte förvånande eftersom uppskattningarna bygger på en mängd antaganden (framför allt vad gäller kundantal), som kraftigt påverkar resultatet av dem.

Det har följaktligen varit nödvändigt att beakta ytterligare ett antal överväganden för att nå en slutlig ståndpunkt.

D.2.2 *Experternas rapporter*

D.2.2.1 Experter utsedda av FAG

32. NACO drar slutsatsen att det inte finns tillräckligt med parkeringsutrymme på flygplatsen i Frankfurt för att ge ytterligare en eller flera hanterare tillträde.

NACO uppskattar att det tillgängliga utrymmet uppgår ([1]) till omkring [. . .] m^2, medan utrymmesbehovet uppgår till ca [. . .] m^2 under monopolförhållanden och till omkring [. . .] m^2 om ytterligare en hanterare ges tillträde ([2]).

Beräkningen av det tillgängliga utrymmet på [. . .] m^2 gjordes utifrån den teoretiska tillgången enligt kartor över området. Utrymmet består av [. . .] m^2 tillgängliga parkeringsområden, [. . .] m^2 för startförberedelse, [. . .] m^2 parkeringsyta för flygplatsfordon nära fraktgodshallarna och [. . .] m^2 buffertområde. I siffran tas också hänsyn till en minskning på omkring 4 300 m^2 (2 697 + 1 630) av det tillgängliga utrymmet för parkering, som nu används som buffertområden för fraktgods efter det att fraktgodsverksamheten har flyttats söderut ([3]).

För att beräkna utrymmesbehovet uppskattar NACO den totala mängd utrustning som krävs under monopolförhållanden och under konkurrensförhållanden. Därefter beräknas den yta en sådan utrustning tar i anspråk. Slutligen beräknas det totala behovet av parkeringsutrymme genom att den sistnämnda ytan multipliceras med två faktorer (1,30 respektive 1,34 för sammanlagt 1,75) för att beakta det tilläggsutrymme som behövs runt fordonen och det område som behövs för att de skall kunna manövreras.

([1]) Framfört av NACO vid det muntliga förhöret. Tidigare undersökningar som utfördes av NACO resulterade i andra siffror, som varierade mellan ca 130 000 m^2 och ca 148 000 m^2. NACO ansåg också underförstått att det totala tillgängliga utrymmet beror på marknadsförhållandena (dvs. monopol eller konkurrens).

([2]) NACO den 14 maj 1997 samt presentation vid det muntliga förhöret.

([3]) NACO den 14 maj 1997, s. 11.

I siffran [. . .] m² för utrymmesbehovet beaktas att Delta 1997 minskade antalet flygningar till Frankfurt och nu hanteras av FAG. Avgångs- och ankomsttider som Delta hade tidigare har nu övertagits av andra lufttrafikföretag, som NACO antar hanteras av FAG. Innan Delta 1997 beslutade att minska antalet flygningar och upphöra med egenhantering uppskattades utrymmesbehovet till ca [. . .] m².

Det utrymme som skulle behövas under konkurrensförhållanden beräknas som summan av det utrymme som FAG behöver för närvarande ([. . .] m²) plus en ny hanterares nettobehov av tilläggsutrymme (32 000 m²).

NACO uppskattar också det utrymme som kommer att behövas och finnas tillgängligt år 2000. Ingen av uppskattningarna gäller uttryckligen en situation där FAG och en eller flera oberoende hanterare skulle vara verksamma. Alla simuleringar visar dock att balansen i samtliga fall kommer att försämras med 2 000 – 3 000 m³ år 2000.

33. Fraunhofer bedömer den situation som indirekt rekommenderades av Cranfield University (FAG plus två hanterare i flygterminal 2) och drar slutsatsen att det inte finns tillräckligt med utrymme vid flygterminal 2.

Fraunhofer tillämpar samma metod som NACO. Denna konsult uppskattar att utrymmesbehovet skulle öka från omkring [. . .] m² under monopolförhållanden till omkring [. . .] m² om ytterligare två hanterare ges tillträde ([1]). Behovet av tilläggsutrymme koncentreras till terminal 2, där behovet av parkeringsområden skulle öka ([2]) från ca [. . .] m² till ca 29 000 m² jämfört med en tillgänglig yta på omkring [. . .] m². Det arealunderskott på 11 000 m² som blir följden skall läggas till arealunderskottet på ca 1 000 m² på fraktgodsområdet.

Dessutom konstaterar Fraunhofer att detta underskott i terminal 2 kommer att ha återverkningar för terminal 1. Orsaken är att det för närvarande finns ett strukturellt utrymmesunderskott vid terminal 1 (ca 2 000 m² på passagerarområdet plus 6 000 m² på fraktgodsområdet) som hittills har kompenserats av användningen av uppställningsplatser och/eller reservarealer vid terminal 2. En sådan kompensation skulle följaktligen inte längre vara möjlig.

D.2.2.2 Experter utsedda av kommissionen

34. Penwarden drar slutsatsen att det är möjligt att tillåta konkurrens på rampen ([3]). Eftersom hans rapport är från 1995 och eftersom FAG fortlöpande ändrar flygplatsens utformning kan det visa sig att dessa slutsatser nu är föråldrade.

Penwarden gör ingen uppskattning av utrymmesbehovet, men godtar att det ligger mellan FAG:s uppskattning (ca [. . .] m²) och de klagandes uppskattning (ca 120 000 m²). Han godtar FAG:s siffra som ”det värsta tänkbara fallet” och konstaterar att den förra skulle motsvaras av det utrymme på ca 285 000 m² som för närvarande är tillgängligt.

Utrymmet på 285 000 m² beräknas som summan av [. . .] m² (enligt FAG:s uppskattningar 1995) plus ytterligare 25 300 m² parkeringsutrymme (på följande områden: fraktgodscentret, område 22, regionalflygsrampen, området gränsade till LCC, det gräsbevuxna området söder om fraktgods samt terminal 2) plus 94 460 m² ytor för startförberedelse. Dessutom konstaterade Penwarden att tillgängligt utrymme eventuellt kan uppbådas inom den amerikanska arméns postområde (5 000 – 6 000 m²), inom Little League-området (20 000 m²) och i den södra delen av USAF:s basområde (ett ganska vidsträckt området).

35. Cranfield University drar slutsatsen att det finns tillräckligt med utrymme för att tillåta flera tillhandahållare av ramptjänster på flygplatsen i Frankfurt ([4]).

Cranfield University uppskattar att behovet av parkeringsutrymme uppgår till ca 104 000 m². Denna siffra är resultatet av en standardberäkning som tillämpas empiriskt av en stor flygplats i Förenade kungariket. Beräkningen bygger på antagandet att behovet av parkeringsutrymme motsvarar en viss andel av uppställningsområdena för flygplan (12 % för uppställningsplatser för narrow-body-flygplan och 22 % för uppställningsplatser för wide-body-flygplan).

Det tillgängliga utrymmet för parkering uppskattas till 174 000 m². Denna areal har beräknats på grundval av en siffra som getts av FAG och som justerades efter en inspektion på platsen. Denna siffra på 174 000 m² består av [. . .] m² deklarerat parkeringsutrymme plus [. . .] m² som kommer att frigöras inom en snar framtid (området norr om förlängningen av pir A, V4 och fraktgodsområdena 4, 5 och 6) minus [. . .] m² som kommer att behövas för uppförande av nya anläggningar.

Cranfield tillägger att även om ett visst antal uppställningsplatser stängs för att skapa ytterligare

([1]) Fraunhofer den 27 juni 1997, s. 41 och bilaga 15.
([2]) Fraunhofer den 27 juni 1997, s. 38, 41 och muntlig presentation, diagram s. 8.
([3]) *Källa*: Penwarden-rapporten, april 1995.
([4]) *Källa*: Cranfield-rapporten, juni 1997.

parkeringsutrymme på det sätt som FAG föreslår, skulle en sådan stängning i alla händelser inte ha någon inverkan på den totala flygplatskapaciteten, eftersom den nuvarande kapaciteten begränsas av rullbanekapaciteten (erfarenheterna har visat att antalet uppställningsplatser är tillräckligt för att tillgodose ett behov som motsvarar 85—90 rörelser per timme ([1])).

Cranfield anser slutligen, vad framtiden beträffar, att inga dramatiska förändringar kommer att ske före 1999 och att därefter allt behov av tilläggsutrymme kommer att tillgodoses bland annat tack vare det minskade beroendet av avlägsna uppställningsplatser.

D.2.3 *Kommissionens bedömning av rapporterna*

D.2.3.1 NACO

36. Vad gäller beräkningen av utrymmesbehovet har de av NACO tillämpade multiplikationsfaktorerna 1,30 och 1,34 (sammanlagt 1,75) inte förklarats.

Under förhöret medgav NACO:s representant att dessa faktorer inte motsvarar någon industristandard, utan i stället har utvecklats för det aktuella ärendet. Ingen annan förklaring gavs utöver det faktum (som FAG tillkännagav senare) att dessa faktorer är resultatet av ett (vägt) genomsnitt för de faktorer som är tillämpliga på varje enskilt fordon.

Som jämförelse konstaterade NACO att Cranfield University indirekt tillämpade en lägre faktor på 1,24 (som inte heller än någon industristandard). Det visar att dessa faktorer är godtyckliga i vilket fall som helst.

37. Den metod som NACO tillämpar leder automatiskt till en överskattning av utrymmesbehovet.

NACO:s metod grundar sig på antagandet att parkeringsområdena måste vara utformade för att all utrustning skall kunna parkeras samtidigt. Man antar med andra ord att det under dagens lopp inträffar att all utrustning står stilla på parkeringsområdena medan alla uppställningsplatser är upptagna av flygplan av vilka inget sköts av en hanterare. Det är uppenbart osannolikt att en sådan situation uppkommer. I verkligheten är en stor del av utrustningen antingen i rörelse eller i bruk för skötsel av flygplan. Detta är fallet framför allt på en flygplats som Frankfurt, där trafiken är livlig hela dagen. Den enda gången då en stor del av utrustningen står oanvänd är på natten. På natten skulle utrustningen dock lätt kunna parkeras t.ex. på lediga uppställningsplatser.

38. NACO överskattar också effekterna av konkurrensen (32 000 m²).

— För det första är NACO:s uppskattning av det nettotilläggsutrymme som behövs om en ny hanterare ges tillträde jämfört med en monopolsituation (32 000 m²) inte korrekt. Arealen på 32 000 m² är inte en ny hanterares nettobehov av tilläggsutrymme, utan nettobehovet av tilläggsutrymme i en situation där både Delta och en oberoende hanterare är verksamma jämfört med en monopolsituation ([2]). Det nettobehov av tilläggsutrymme som kan tillskrivas Delta ([. . .] m²) skall inte räknas tillsammans med det nettobehov av tilläggsutrymme som skall tillskrivas den nya hanteraren, och detta av två orsaker. För det första därför att de inte beror på närvaron av den oberoende hanteraren utan på Deltas närvaro och för det andra därför att Delta i alla händelser har upphört med egenhantering, och det utrymmesbehov som skulle ha kunnat hänföras till hanteringen av Deltas flygningar redan ingick i de [. . .] m² som FAG behövde. En ny hanterares nettobehov av tilläggsutrymme jämfört med monopolförhållandena bör följaktligen vara omkring 18 500 m² = [. . .].

Det bör också noteras att NACO tidigare hade uppskattat att närvaron av en tredje oberoende operatör skulle ha lett till ett bruttobehov av tilläggsutrymme på ca [. . .] m² ([. . .] m²) i den situationen där Delta utövade egenhantering ([3]).

I den nuvarande situationen (där FAG är den enda operatören) skulle man följaktligen vänta sig att det totala utrymmesbehovet, under i övrigt oförändrade förhållanden, skulle öka till mindre än 165 000 m² [. . .] och inte till NACO:s siffra på [. . .] m² (som är ännu högre än den hypotetiska situationen med FAG plus Delta plus en tredje hanterare).

— För det andra verkar till och med NACO:s ursprungliga uppskattning av bruttobehovet av tilläggsutrymme till [. . .] m² också vara överdriven.

([1]) *Källa*: Muntligt förhör, se rapporten s. 43.

([2]) NACO 14.5.1997, s. 19 — om inget annat anges har alla siffror i denna punkt denna källa som referens.

([3]) NACO den 27 oktober 1995, s. 32—33.

Av olika uppskattningar som NACO har gjort framgår det att det bruttotilläggsutrymme som Delta upptog före minskningen av antalet flygningar uppgick till [...] m² (beräknat som det totala utrymmesbehovet i en situation då Delta utövade egenhantering: [...] m² minus det totala utrymmesbehovet om FAG ensamt hanterade samma antal flygningar ([1]): [...] m²).

Delta hanterade omkring 3 % av flygplanen, med denna siffra ökade till ca 13,4 % om mätningarna gjordes under rusningstid ([2]) (Delta flög huvudsakligen kl. 8 – 14 men inte på eftermiddagen). Dessa siffror motsvarar ganska väl de förväntade marknadsandelarna och högtrafiken för en ny hanterare (7,8 % respektive 12,4 %, där den senare siffran är den som påverkar hur mycket utrustning som behövs sammanlagt).

Mot bakgrund av det som anförs ovan, och om man antar att den nye hanteraren inte skulle hantera alla olika typer av flygplan (vilket tvingar den nye hanteraren att ha utrustning av alla slag), vilket är osannolikt, verkar uppskattningen på [...] m² överdriven.

39. Slutligen konstateras det att situationen mot slutet av århundradet inte kommer att skilja sig avsevärt från den nuvarande.

D.2.3.2 Fraunhofer

40. Eftersom Fraunhofer i sina undersökningar förlitar sig på samma antaganden som NACO, är samma anmärkningar som gjorts beträffande NACO:s metod tillämpliga på Fraunhofer.

41. Dessutom uppskattar Fraunhofer att närvaron av två hanterare vars sammanlagda marknadsandel kommer att variera mellan 30 % och 35 % (mätt enligt antalet rörelser eller antalet passagerare som behandlats) skulle leda till en ökning på 107 % av den totalmängd utrustning som krävs i terminal 2 (mätt enligt den yta som är upptagen). Denna uppskattning är förmodligen alltför pessimistik.

Beroende på vilka antaganden som görs, t.ex. om varje hanterares högtrafik infaller samtidigt som övriga hanterares långtrafik, är ökningen fysiskt möjlig. En sådan situation är dock mycket osannolik, eftersom den ekonomiska logiken på en öppen marknad kommer att leda till att de nya aktörerna väljer sina kunder på ett sådant sätt att de kan optimera användningen av sin utrustning (vilket leder till begränsade variationer i deras verksamhet).

42. Slutligen kan Fraunhofers tillvägagångssätt att beräkna balansen på terminalnivå (dvs. två separata balanser för terminal 1 och terminal 2) ifrågasättas. I verkligheten finns det inga fysiska hinder mellan de två terminalzonerna. Det innebär att utrustning som behövs för en terminal kan parkeras på det andra terminalområdet (vilket för närvarande är fallet enligt Fraunhofer). Fraunhofers tillvägagångssätt är följaktligen onödigt detaljerat.

D.2.3.3 Penwarden

43. Mot bakgrund av den tid som gått torde Penwardens rapport vara föråldrad och inga ingående kommentarer behövs. Den fråga som Penwarden lyfte fram beträffande användningen av ytor för startförberedelse förtjänar dock att kommenteras.

44. Den omfattande användningen av ytor för startförberedelse för långtidsparkering av utrustning som Penwarden föreslog skulle bli besvärlig på flygplatsen i Frankfurt under konkurrensförhållanden. Orsaken är att användningen av dessa ytor som parkeringsområden är förhållandevis lätt att organisera om hanterarna utövar sin verksamhet på grundval av uppställningsplatser som tilldelats dem (vilket är uteslutet av flexibilitetsskäl), men svårare annars.

Den flygplaneringssimulering som tillhandahållits av Fraunhofer ([3]) ger dock vid handen att ett visst antal uppställningsplatser faktiskt har tilldelats Lufthansa: [...] helt tilldelade och [...] nästan fullt tilldelade (dvs. endast en icke-Lufthansaflygning per vecka). Detta antal skulle högst sannolikt ökas av flygplatsoperatören utan att väsentligt påverka effektiviteten på flygplatsen. Detta innebär att (delar av) de ytor för startförberedelse som motsvarar dessa uppställningsplatser skulle kunna användas som parkeringsområden av det företag som ansvarar för hanteringen av Lufthansa. Denna åsikt verkar delas av NACO som innefattar några ytor för startförberedelse bland parkeringsområdena.

D.2.3.4 Cranfield University

45. Cranfield University överskattar den tillgängliga parkeringsytan.

Detta beror inte på det faktum, som anförts av FAG, att Cranfield räknade [...] m² två gånger. Orsaken är att Cranfield, vid beräkningen av det

([1]) NACO den 14 maj 1997, s. 2. Om inget annat anges har alla siffror i denna punkt denna källa som referens.
([2]) NACO den 27 oktober 1995, s. 7.
([3]) Fraunhofer den 27 juni 1997, sista bilagan.

tillgängliga utrymmet idag plus/minus utvecklingen inom en nära framtid, borde ha utgått från siffran [. . .] m² som FAG uppgav (1) i stället för siffran [. . .] m² som beräknades av NACO. Det är den siffra som getts av FAG som bäst motsvarar verkligheten vid den tidpunkt då Cranfield inspekterade hangarplattan på flygplatsen i Frankfurt. Det totala tillgängliga utrymmet bör följaktligen vara 164 000 m².

46. Vad gäller utrymmesbehovet är samma kritik som riktades mot NACO i punkt 36 tillämplig på Cranfield, eftersom det inte verkar som om den beräkningsmetod som tillämpats erkänns som en industristandard.

D.3 **Trafiktäthet och trafiksäkerhet**

47. FAG hävdade att tillåtandet av konkurrens på rampen skulle leda till ökad trafiktäthet. Större trafiktäthet skulle medföra längre förseningar (på grund av längre restider på hangarplattan) och sämre säkerhet (på grund av ett större antal olyckor).

48. Som stöd för detta uttalande hänvisade FAG till datasimuleringar.

I den första simuleringen som överlämnades av FAG (2) jämfördes monopolsituationen med en situation med fyra hanterare. Den visade bland annat att antalet rörelser (mätt vid de 20 livligast trafikerade korsningarna) skulle öka med 18 % i genomsnitt (variationen vid varje korsning är mellan −13 % och +40 %).

FAG överlämnade dock senare en andra simulering (3) i vilken (FAG + Delta) jämfördes med (FAG + Delta + en oberoende hanterare). Slutsatsen av denna var att ingen betydande förändring förekom från en situation till en annan. Ytterligare simulering som överlämnades av FAG visade inte heller någon betydande förändring till följd av införandet av konkurrens.

49. Det senare tenderar att bekräfta Cranfields åsikt att även om närvaron av ytterligare markhanterare högst sannolikt kommer att leda till högre utrustningsnivåer, bör dessa högre nivåer inte leda till större trafik. Tvärtom kommer en minskning av trafikflödena högst sannolikt att inträffa i framtiden, tack vare det förväntade minskade beroendet av avlägsna uppställningsplatser.

50. Cranfield noterade dock att tillåtandet av ett alltför stort antal hanterare skulle kunna förorsaka en försämring av säkerheten. Orsaken är att säkerheten är förknippad med nivån på personalutbildningen, och att en hanterare med en alltför liten marknadsandel tenderar att inte utbilda sina anställda tillräckligt. Cranfield rekommenderade därför att antalet hanterare begränsas till tre (FAG + 2) för att möjliggöra en tillräcklig marknadsstorlek för alla.

51. Cranfield konstaterade slutligen att särskild uppmärksamhet bör fästas vid kärnan av terminal 1 (dvs. hela terminalen med undantag av länken till terminal 2 och av norra delen av pir A), där bansystemet är begränsat (och överbelastat) på grund av terminalens utformning. Närvaron av en andra hanterare med en liten marknadsandel inom terminal 1-avsnittet, där andra lufttrafikföretags än Lufthansas flygningar hanteras (framför allt i den återvändsgränd som bildas av den östra kanten av pir B och pir C) skulle förorsaka förflyttnignar av utrustningen som skulle kunna blockera bansystemet.

D.4 **Minsta anslutningstid (MCT)**

52. MCT är den kortaste tid som behövs för att överföra en passagerare och hans bagage till ett anslutande flyg. En kort MCT är ett viktigt konkurrensredskap för en transitflygplats som Frankfurt.

FAG garanterar en MCT på 45 minuter, en av de kortaste i Europa. Systemet för automatisk bagagetransport spelar en viktig roll i detta sammanhang, eftersom det kan transportera ett bagage från den ena änden av flypplatsen till den andra på 20 minuter.

53. FAG hävdade att införandet av konkurrens kommer att påverka MCT negativt. Enligt FAG:s åsikt skulle de oberoende hanterarna inte kunna överföra passagerarna och deras bagage lika snabbt som FAG.

II. **RÄTTSLIG BEDÖMNING**

A. MARKNADERNA OCH DEN DOMINERANDE STÄLLNINGEN

54. Det finns två marknader som omfattas av det aktuella beslutet. För det första marknaden för tillhandahållande av flygplatsanläggningar för start och landning av flygplan inom Frankfurtområdet (dvs. flygplatsen i Frankfurt), där FAG missbrukar sin dominerande ställning. För det andra marknaden för tillhandahållande av ramptjänster på flygplatsen i Frankfurt, där effekterna av missbruket blir synliga.

(1) FAG:s skrivelse av den 16 maj 1997.
(2) NACO den 18 juni 1994, s. 50.
(3) NACO den 17 februari 1995, s. 44.

A.1 **Marknaden för tillhandahållande av flygplatsanläggningar på flygplatsen i Frankfurt**

A.1.1 *Marknadsdefinition*

55. Den relevanta marknaden är tillhandahållandet av flygplatsanläggningar, som gör det möjligt för flygplan att starta och landa. Dessa tjänster tillhandahålls av flygplatsoperatörerna, som i gengäld uppbär avgifter.

56. Den relevanta geografiska marknaden är flygplatsen i Frankfurt.

— Ett lufttrafikföretag som önskar tillhandahålla flygtransporttjänster från avgångs- till bestämmelseort eller från en viss stad eller region, i det här fallet staden Frankfurt jämte kringliggande upptagningsområde, har ingen möjlighet att välja mellan olika flygplatser till eller från vilka det kan tillhandahålla den ifrågavarande tjänsten. Det finns inga andra internationella flygplatser i närheten av Frankfurt som skulle kunna betraktas som utbytbara för tillhandahållande av lufttransporttjänster från avgångs- till bestämmelseort till och från Frankfurt med kringliggande region. Utanför ett visst avstånd kan flygplatser realistiskt sett inte anses utbytbara vad trafiken från avgångs- till bestämmelseort beträffar. Detta är fallet med de internationella flygplatser som ligger närmast Frankfurt (Amsterdam-Schiphol och Zürich), som ligger mer än 300 km från Frankfurt.

— Konkurrensen mellan flygplatser har betydelse endast i den mån en flygplats är en huvudflygplats, dvs. ett transferställe för anslutande flyg. FAG har pekat på sin betydelse som huvudflygplats och uppgett att [. . .] % av alla passagerare på flygplatsen i Frankfurt är transferpassagerare.

I det sammanhanget råder det ett konkurrensförhållande mellan ett antal stora europeiska flygplatser för en del av den totala trafiken, dvs. icke-direkt trafik som använder en flygplats som transferställe.

Anslutande trafik utgör dock inte den totala trafiken på en flygplats och för den största delen av trafiken utgör den ifrågavarande flygplatsen avgångs-eller bestämmelseort. Detta är också fallet med flygplatsen i Frankfurt med beaktande av att omkring [. . .] % av passagerarna på flygplatsen, på grundval av ovanstående siffra som tillhandahållits av FAG, är passagerare som reser med direktflyg.

— Dessutom anser kommissionen att utbytbarheten, också med hänsyn till icke-direkt trafik där en viss flygplats används som huvudflygplats, icke desto mindre är begränsad till en liten del av den totala trafiken på den flygplatsen. Graden av utbytbarhet är högre för icke-europeiska lufttrafikföretag än för europeiska lufttrafikföretag, eftersom de senare tenderar att placera sin huvudflygplats i sitt ursprungsland. Det verkar exempelvis osannolikt att Lufthansa skulle placera sin huvudflygplats utanför Tyskland eftersom nätverket för denna transportör naturligtvis inbegriper flera inhemska flyglinjer, och det inte finns någon lämplig alternativ tysk flygplats som kan härbärgera Lufthansas huvudflygplats (åtminstone inte på kort sikt).

Med beaktande av att mer än 60 % av alla transferpassagerare på flygplatsen i Frankfurt flyger med Lufthansa, kan utbytbarheten mellan Frankfurt och andra stora europeiska flygplatser uppskattas till omkring 15 — 20 % av det totala antalet passagerare på flygplatsen i Frankfurt.

A.1.2 *Betydande del av den gemensamma marknaden*

57. Flygplatsen i Frankfurt utgör en betydande del av den gemensamma marknaden. EG-domstolen godtog i sin dom av den 10 december 1991 i målet C-179/90 (hamnen i Genua) [1] att marknaden för organisering av hamnverksamhet i samband med ordinarie frakt i hamnen i Genua och utförandet av sådan verksamhet skulle kunna anses utgöra en betydande del av den gemensamma marknaden. I sitt beslut beaktade domstolen särskilt trafikvolymen i hamnen och dess betydelse i förhållande till den totala import- och exportvolymen sjövägen till och från Italien, den berörda medlemsstaten.

58. Flygplatsen i Frankfurt kan anses utgöra en betydande del av den gemensamma marknaden. Den är den största flygplatsen i Tyskland, och den står för den största trafikvolymen vad gäller passagerar-, fraktgods- och trafikflygplansrörelser (se punkt 2 ovan).

A.1.3 *Dominerande ställning*

59. Med stöd av den gällande tyska lagstiftningen har FAG monopol på driften av flygplatsen i Frankfurt som en anläggning för start och landning av flygplan.

[1] REG 1991, s. I-5889.

Enligt EG-domstolens dom av den 3 oktober 1985 i målet 311/84 (Télémarketing) ([1]) är artikel 86 tillämplig på ett företag som har en dominerande ställning på en särskild marknad, även om den ställningen inte beror på den verksamhet som utövas av företaget självt, utan på att det på grund av bestämmelser i lag inte kan finnas någon konkurrens, eller endast en mycket begränsad konkurrens, på den marknaden.

A.1.4 *Slutsats*

60. FAG har monopol på marknaden för tillhandahållande av flygplatsanläggningar för start och landning av flygplan på flygplatsen i Frankfurt. Företaget har en dominerande ställning inom en betydande del av den gemensamma marknaden.

I sitt svar på meddelandet om invändningar erkände FAG att det har en dominerande ställning på marknaden för tillhandahållande av en flygplatsinfrastruktur och att flygplatsen i Frankfurt å ena sidan utgör en relevant geografisk marknad och å andra sidan utgör en betydande del av den gemensamma marknaden.

A.2 **Marknaden för tillhandahållande av marktjänster på flygplatsen i Frankfurt**

A.2.1 *Marknadsdefinition*

61. Den andra tjänstemarknaden som undersöks för detta beslut är marknaden för tillhandahållande av ramptjänster som tillhandahålls av FAG, dvs. de ramptjänster som uppräknas i punkt 20, med undantag av tankning och catering.

62. Eftersom ramptjänsterna inbegriper olika verksamheter (se ovan), utgör de ingen enhetlig helhet. De berörda tjänsterna kräver i regel, även om de alla äger rum på rampen, ett bestämt tekniskt och operationellt kunnande och tillgodoser olika behov. Det är därför inte uteslutet att varje tjänst skulle kunna betraktas som en separat tjänstemarknad.

Detta beslut omfattar dock alla de tjänster som tillhandahålls av FAG med ensamrätt, och det faktum att dessa tjänster betraktas som en enda marknad påverkar inte bedömningen av missbruket av en dominerande ställning. Hänvisningar kommer att göras till ”ramptjänster” som helhet.

([1]) REG 1985, s. 3261.

63. De alla flesta ramptjänsterna måste tillhandahållas vid varje uppehåll som ett flygplan gör på en flygplats och kan således inte förläggas till en annan flygplats. Vissa undantag är tänkbara. Det är exempelvis kanske inte nödvändigt att skötsel av toaletter och vattensystem tillhandahålls vid mellanlandningsflygplatsen i händelse av två kortdistansflygningar som följer efter varandra. Detta verkar dock vara endast ett begränsat undantag och valet kommer med all sannolikhet också att påverkas av andra faktorer, såsom t.ex. det ifrågavarande lufttrafikföretagets flygtidtabell, som i sig påverkas av tillgången till särskilda avgångs- och ankomsttider på en viss flygplats. Av detta följer att det inte finns en tillräcklig utbytbarhet vad gäller marknaden för tillhandahållande av ramptjänster, och den relevanta geografiska marknad som skall beaktas i detta hänseende är därför flygplatsen i Frankfurt.

A.2.2 *Tillhandahållande av ramptjänster som en särskild marknad*

64. FAG har hävdat att det är fel att definiera två särskilda marknader (såsom ovan). Enligt FAG:s åsikt kan tillhandahållandet av flygplatstjänster för start och landning av flygplan inte särskiljas från tillhandahållandet av ramptjänster, eftersom den ena tjänsten kompletterar den andra. Båda tjänsterna skulle följaktligen utgöra en enda marknad.

65. Undersökningen av utbytbarheten stöder det faktum att tillhandahållandet av ramptjänster och tillhandahållandet av flygplatstjänster för start och landning av flygplan utgör två separata (angränsande) marknader.

— Vad gäller efterfrågesidan (dvs. lufttrafikföretag), finns det ingen möjlighet till utbytbarhet mellan de två tjänsterna och följaktligen ingen korspriselasticitet i efterfrågan. Ur deras synpunkt sett är de tjänster som är förknippade med tillhandahållandet av anläggningar för start och landning av flygplan klart avgränsade från och ej utbytbara mot ramptjänster.

Detta synsätt stöds ytterligare av det faktum att flygplatskunderna (lufttrafikföretagen) inte betalar en klumpsumma för alla mottagna tjänster, utan påförs två separata avgifter (landningsavgifter och marktjänstavgifter). Dessutom har FAG nyligen infört ett nytt avgiftssystem, där lufttrafikföretagen kan välja vilka tjänster de vill ta emot och påförs avgifter enligt detta.

Såsom FAG alldeles riktigt påpekar är orsaken till icke-utbytbarhet att tillhandahållandet av anläggningar för start och landning samt tillhandahållandet av ramptjänster utgör två funktioner som kompletterar eller stöder varandra. Graden av komplettering är dock inte sådan att dessa tjänster måste köpas av samma leverantör.

— Vad gäller utbudssidan verkar det som om marknaderna för tillhandahållande av flygplatsanläggningar för start och landning samt för tillhandahållande av ramptjänster skiljer sig betydligt från varandra i detta avseende. Tillhandahållandet av flygplatsanläggningar för start och landning av flygplan uppvisar ofta kännetecken på ett naturligt monopol (på grund av bristen på utbytbarhet på utbudssidan). Omvänt gäller att konkurrens är möjlig beträffande tillhandahållandet av ramptjänster under förutsättning att alternativa leverantörer tillåts på rampen.

Ramptjänster kan, men behöver inte nödvändigtvis, tillhandahållas av flygplatsoperatören i egenskap av tillhandahållare av anläggningarna. De kan också tillhandahållas av andra, t.ex. lufttrafikföretag eller oberoende aktörer, vilket är fallet på flera andra flygplatser i Europa.

I det avseendet beskrivs i ICAO Airport Economics Manual (Document 9562 — första upplagan 1991, bilaga 1), i kapitel 2, punkt 2.11 att de tjänster och arealer en flygplatsoperatör skall ansvara för vanligen inbegriper följande, helt eller till största delen: områden för flygplansrörelser, passagerarterminaler, anläggningar för fraktgods, områden för parkering av flygplan, hangarer, flygkontrolltjänst inbegripet kommunikationer samt ibland vädertjänst. Tillhandahållandet av marktjänster nämns inte i denna förteckning.

Kommissionen erkänner dock att det automatiska systemet för sortering och transport av bagage är ett effektivt redskap som möjliggör en optimal användning av infrastrukturen. Det är osannolikt att alternativa leverantörer skulle kunna erbjuda effektiva alternativa sätt att transportera bagaget från terminalen till rampen och tvärtom. FAG:s monopol på detta område är följaktligen ohotat.

66. FAG hävdade att det faktum att tillhandahållandet av ramptjänster utgör ett komplement till tillhandahållandet av flygplatsanläggningar för start och landning av flygplan är ett bevis på att det inte finns två separata marknader och att det faktum att oberoende hanterare tillhandahåller ramptjänster på andra flygplatser inte kan användas som bevis i detta sammanhang.

67. FAG argumenterar fel i bägge avseenden.

I själva verket har Förstainstansrätten redan uttalat sig i ett liknande mål på ett sätt som utgör motsatsen till det som FAG åberopar. Det rör sig om dom av den 12 december 1991 i målet T-30/89 HILTI ([1]). Detta mål gäller marknaden för sammanfogningssystem för byggnader. En av de frågor domstolen undersökte var om marknaden för spikar särskiljde sig från marknaden för spikpistoler, bland annat med beaktande av att dessa produkter kompletterar varandra och att tillverkningen av spikpistoler är patentskyddad.

Domstolen konstaterade att ”det ifråga om spikar ända sedan 60-talet finns oberoende tillverkare av spikar avsedda att användas i spikpistoler. En del av dessa tillverkare är specialiserade och tillverkar endast spikar, somliga till och med endast spikar som uttryckligen är anpassade till märket HILTI. Detta faktum är i sig ett allvarligt indicium på att det finns en särskild marknad för spikar som passar till HILTI:s spikpistoler.” [Ej officiell översättning].

68. Slutligen bör det noteras att FAG:s ställning i det aktuella ärendet inte överensstämmer med hur FAG uppfattar sin affärsverksamhet som den beskrivs i företagets årsrapport för 1995. Enligt årsrapporten härrör FAG:s intäkter från fyra olika affärssegment: marktjänster (37,7 % av den totala verksamheten), flygplatsavgifter (30,8 %), uthyrning och koncessioner (20,2 %) samt övriga. På sidan 30 anges närmare att marktjänsterna är den viktigaste pelaren i FAG:s affärsverksamhet. Marktjänsterna innefattar dels tjänster som tillhandahålls på rampen, dels tjänster som tillhandahålls utanför rampen.

Det verkar därför som om hanteringstjänster också enligt FAG:s åsikt utgör en marknad som är särskild från marknaden för tillhandahållande av flygplatsanläggningar för start och landning av flygplan.

A.2.3 *Dominerande ställning*

69. I egenskap av ensam tillhandahållare av de berörda tjänsterna har FAG en dominerande ställning på marknaden för tillhandahållande av ramptjänster på flygplatsen i Frankfurt. Eventuella alternativa tillhandahållare kan inte angripa FAG:s monopol så länge flygplatsoperatören fortsätter att förvägra dem tillträde till den ramp där dessa tjänster skall utföras.

([1]) REG 1991, s. II-1439, punkterna 65-69.

B. MISSBRUK AV DOMINERANDE STÄLLNING

B.1 **Beskrivning av missbruket**

70. FAG har en dominerande ställning på marknaden för tillhandahållande av flygplatsanläggningar för start och landning av flygplan. Tillhandahållandet av ramptjänster är kompletterande eller stödjande i det avseendet och utgör en angränsande men separat marknad (se ovan).

71. I målet Télémarketing ([1]) meddelade EG-domstolen utslaget att ”ett missbruk enligt innebörden i artikel 86 i EG-fördraget föreligger om ett företag som har en dominerande ställning på en särskild marknad utan tvingande skäl förbehåller sig själv eller ett företag som tillhör samma grupp en underordnad verksamhet som ett annat företag skulle kunna utföra som en del av sin verksamhet på en angränsande men separat marknad, med möjlighet att undanröja all konkurrens för ett sådant företag”. [Ej officiell översättning]

På motsvarande sätt har EG-domstolen i en konstant rättspraxis vidhållit att utvidgningen av ett monopol på en marknad till en angränsande marknad utan giltiga skäl är förbjuden som sådan enligt artikel 86, eller enligt artikel 90.1 jämförd med artikel 86, om utvidgningen är följden av en statlig åtgärd, se t. ex. domstolens domar av den 31 december 1991 i mål C-18/88 (RTT/GB-INNO-BM) ([2]) och av den 17 november 1992 i de förenade målen C-271/90, C-281/90 och C-289/90 (Spanien m.fl. mot kommissionen) ([3]).

72 FAG har använt sin styrka som ensam tillhandahållare av flygplatsanläggningar för att förvägra potentiella konkurrenter (på marknaden för tillhandahållande av ramptjänster) tillträde till rampen. Därmed har FAG hindrat potentiella tillhandahållare av ramptjänster från att komma in på marknaden för dessa tjänster. Detta är tillämpligt såväl i fråga om lufttrafikföretag som oberoende hanterare. FAG har därmed monopoliserat marknaden för tillhandahållande av ramptjänster. Genom sitt beslut att förbehålla sig ensamrätten till marknaden för ramptjänster på flygplatsen i Frankfurt har FAG utvidgat sin dominerande ställning på marknaden för tillhandahållande av flygplatsanläggningar för start och landning till den angränsande men separata marknaden för ramptjänster.

FAG har dessutom använt sin styrka som ensam tillhandahållare av flygplatsanläggningar för att förvägra lufttrafikföretag rätten till egenhantering. Därmed har FAG också tvingat användarna av dess flygplatsanläggningar att köpa de ramptjänster de behöver av FAG.

73. I avsaknad av tvingande skäl (se nedan) kränker ett sådant beteende artikel 86 i fördraget.

B.2 **Saklig motivering**

74. FAG försöker berättiga utvidgningen av företagets dominerande ställning till att även omfatta marknaden för ramptjänster med fyra huvudargument: överbelastning av flygplatsen, äganderätt, organisatorisk rätt och historisk rätt.

B.2.1 *Utrymmes- och kapacitetsbegränsningar*

B.2.1.1 FAG:s argument

75. FAG har under förfarandets gång vidhållit att dess vägran att tillåta egenhantering och närvaron av oberoende tillhandahållare av ramptjänster hade saklig grund eftersom flygplatsen var otillräcklig: å ena sidan därför att det inte fanns tillräckligt med parkeringsutrymme för de olika tillhandahållarnas utrustning och å andra sidan därför att trafiken på rampen blev för tät på grund av det otillräckliga vägnätet, vilket skulle kunna ha återverkningar på säkerheten och MCT.

76. FAG:s argument saknar fog. För det första (se punkt 77 till 85) därför att den tekniska expertisen visar att utrymmesbegränsningarna i Frankfurt inte är sådana att de gör det omöjligt att tillåta egenhantering eller beviljandet av tillträde för oberoende tillhandahållare av tjänster på rampen (dock med undantag för den återvändsgränd som utgör den östra delen av terminal 1, där närvaron av flera tillhandahållare medför risk för trafikstockningar). För det andra (se punkt 86 f.f.) därför att sådana hinder, om de skulle finnas, inte vore oöverstigliga.

B.2.1.2 Teknisk bedömning av FAG:s argument

77. Det framgår av de olika rapporterna att FAG:s argument inte underbyggs i en omfattning som skulle berättiga FAG:s monopol på rampen.

([1]) REG 1985, s. 3261.
([2]) REG 1991, s. I-5941, punkt 24.
([3]) REG 1992, s. I-5833, punkt 36.

Framför allt gäller följande:

— Det finns tillräckligt med parkeringsutrymme på hangarplattan på flygplatsen i Frankfurt för att tillåta konkurrens vad gäller tillhandahållandet av ramptjänster och säkerheten samt MCT kommer inte att påverkas av att konkurrens införs på rampen.

Samtidigt gäller dock följande:

— Kärnan i terminal 1 är överbelastad och kommer sannolikt att förbli det. Tillåtandet av konkurrens på denna yta (eller en del av denna yta) skulle kunna visa sig problematiskt. Dessutom kan fysiska begränsningar hindra semexistensen av omfattande egenhantering samt oberoende tillhandahållande av tjänster via tredje man.

a) Parkeringsutrymme för utrustningen

78. Uppskattningarna av förhållandet mellan tillgången till utrymme och behovet av utrymme för den händelse att egenhantering och/eller konkurrens tillåts på flygplatsen i Frankfurt beror i hög grad på experternas antaganden (framför allt i fråga om fördelningen av kunder mellan hanterarna) och på den period under vilken bedömningarna gjordes (till följd av fortlöpande byggnadsarbeten på hangarplattan). Det är därför inte förvånande att de olika rapporterna som överlämnats till kommissionen innehåller bedömningar som är mycket olika.

I praktiken verkar det dock som om de olika bedömningarna ryms inom följande intervaller:

— Utrymmesbehovet skulle (efter korrigering av räknefel) variera från 104 000 m² ([1]) till [. . .] m² (med en hanterare till) ([2]) eller [. . .] m² (med två hanterare till) ([3]).

— Det tillgängliga utrymmet för parkering av utrustning skulle (efter korrigering av räknefel) variera från [. . .] m² ([4]) till 164 000 m² ([5]).

79. Detta innebär i värsta fall (dvs. enligt de siffror som NACO lagt fram) att det tillgängliga utrymmet skulle göra det möjligt att parkera 90 % av hela den utrustning som finns på flygplatsen i Frankfurt om en hanterare till tillåts ([. . .]). Denna täckning är mer än tillräcklig, eftersom det är mycket osannolikt att det finns någon tid på dagen då mindre än 10 % av utrustningen används för att hantera flygplan eller passagerare, på en flygplats där det enligt flygplatsoperatören inte finns några perioder med lågtrafik.

Dessutom framgår det av punkt 36 till 46 att utrymmesbehovet i verkligheten är mindre och det tillgängliga utrymmet större än i det värsta tänkbara fallet. NACO:s uppskattningar är baserade på antagandet att en oberoende hanterares bruttobehov av tilläggsutrymme skulle uppgå till omkring [. . .] m² ([. . .]) ([6]), medan Deltas bruttobehov av tilläggsutrymme uppgick till omkring ([. . .]) m² ([. . .]) ([7]) innan Delta minskade antalet flygningar. Denna skillnad mellan effekterna av Delta och av en oberoende hanterare är förvånande av två skäl. För det första därför att de respektive marknadsandelarna för den oberoende hanteraren och för Delta är nästan lika stora vid högtrafik (12,4 % respektive 13,4 % enligt NACO:s uppskattningar) och eftersom det totala utrymmesbehovet hänger samman med marknadsandelen under högtrafik. För det andra därför att medan Delta inte hade några flygningar under eftermiddagen (Delta måste således ha hela sin utrustning parkerad samtidigt), skulle en oberoende hanterare vara aktiv hela dagen (vilket innebär att en del av dess utrustning inte skulle behöva parkeras). En sådan hanterares bruttobehov av parkeringsutrymme skulle följaktligen, under i övrigt oförändrade förhållanden, vara mindre än Deltas.

80. Denna tekniska bedömning stöds ytterligare av följande empiriska bevis:

— För det första frigör Deltas upphörande med egenhanteringen tillräckligt med utrymme för att göra det möjligt att ge åtminstone en oberoende hanterare tillträde.

Delta airlines utövade denna rätt till egenhantering till mitten av 1997. Deltas utrustning var tillräcklig för att hantera 13 flygningar per timme (jämfört med FAG:s utrustning som är tillräcklig för att hantera 75 flygningar per timme ([8])). I motsats till FAG:s utrustning måste Deltas hela utrustning parkeras under eftermiddagen, när Delta inte utövade flygverksamhet.

Delta har nu upphört med egenhantering. Det medför att en oberoende hanterare skulle kunna ges tillträde på grund av följande tre övervägan-

([1]) Cranfields uppskattning, se punkt 34 och 35.
([2]) NACO:s uppskattning +/− korrigering, se punkt 36 till 39.
([3]) Fraunhofers uppskattning, se punkt 32 och 33.
([4]) NACO:s uppskattning, se punkt 32 och 33.
([5]) Cranfields uppskattning +/− korrigering, se punkt 45 och 43.
([6]) NACO den 27 oktober 1995, s. 32−33.
([7]) NACO den 14 maj 1997, s. 2.
([8]) NACO den 27 oktober 1995, s. 5.

den. För det första skulle det utrymme som upptogs av Delta kunna användas för att ge en oberoende hanterare tillträde. För det andra skulle den senare använda det tillgängliga utrymmet på ett effektivare sätt (eftersom en oberoende hanterare inte skulle vara verksam endast från kl. 8 på förmiddagen till kl. 14 på eftermiddagen, utan hela dagen). För det tredje skulle närvaron av denna hanterare minska FAG:s hanteringsverksamhet och följaktligen leda till att FAG:s behov av utrymme för att parkera sin egen utrustning minskar.

Denna bedömning motsägs inte av att Deltas utrustning betjänade endast vissa plan och inte wide-body-flygplan som t.ex. Boeing 747.

— För det andra är det rullbanekapaciteten och inte uppställningsplatsernas kapacitet som är den begränsande faktorn på flygplatsen i Frankfurt (det är snarast antalet uppställningsplatser vid utgångarna i motsats till avlägsna uppställningsplatser som kan utgöra ett problem) [1]. Detta bevis stöds bland annat av att avlägsna uppställningsplatser inte används till fullo under dagen inte ens under högtrafik (som exempel kan nämnas att Fraunhofers flygplaneringssimulering visar att uppställningsplatserna V167 till V173 används mindre än en gång per vecka). Det innebär att stängningen av ett visst antal uppställningsplatser (vilket skulle ge ytterligare parkeringsutrymme) inte skulle leda till en minskning av flygplatskapaciteten.

— För det tredje skulle den påstådda utrymmesbrist som åberopats av FAG lätt ha kunnat övervinnas om FAG hade beaktat behovet av utrymme för att parkera hanteringsutrustning när företaget gav flygplatsen en ny utformning och reserverat en del av det utrymme som nyligen blev tillgängligt (Little League-området, USAF-området, osv.) för parkering (se nedan).

— Slutligen bör det noteras att flygplatsen var funktionsduglig och uppfyllde höga kvalitetskrav när både FAG och Delta tillhandahöll ramptjänster trots att jämvikten mellan tillgängligt utrymme gentemot behovet av utrymme visade ett underskott (på [. . .] m^2 som resultaten av NACO:s senaste rapport visar) [2]. Detta åskådliggör att ett negativt förhållande inte nödvändigtvis innebär att en viss situation inte är möjligt. Följaktligen är det ”matematiska” tillvägagångssätt som FAG föreslog till stöd sitt uttalande att utrymmesbegränsningar skulle berättiga monopolet inte nödvändigtvis det mest riktiga.

81. Det verkar därför som om FAG:s monopol på rampen inte kan berättigas av bristen på områden för parkering av utrustning.

b) Trafiktäthet

82. I de undersökningar som de experter som utsetts av kommissionen överlämnade drogs följande slutsatser:

— Tillåtandet av konkurrens på rampen kommer inte att leda till någon betydande ökning av trafikmängden.

— Närvaron av en andra hanterare med en liten marknadsandel i kärnan av terminal 1 kan leda till problem med trafikstockningar.

— Det minskade beroendet av avlägsna uppställningsplatser kommer att leda till en minskning av trafiken.

Det verkar därför som om varken trafiktätheten eller säkerhetsnivån skulle påverkas avsevärt av att egenhantering eller konkurrens tillåts på rampen på större delen av flygplatsen.

83. Situationen är en annan beträffande kärnan av terminal 1, där det verkar som om närvaron av mer än en hanterare i var och en av de två återvändsgränderna skulle kunna förorsaka stora problem. Detta skall dock inte tolkas som ett rättfärdigande av FAG:s monopol inom hela den terminalen, utan endast som ett rättfärdigande av FAG:s monopol i området från uppställningsplats B42 till C15.

Lufthansa har tilldelats den västra delen av terminal 1 (dvs. alla uppställningsplatser för terminal 1, pir A och västra kanten av pir B) nästan med ensamrätt. Enligt den flygplaneringssimulering som lämnats av FAG [3] kan [. . .] % av rörelserna i det området tillskrivas Lufthansa och Condor, medan andra lufttrafikföretag har endast [. . .] rörelser per vecka (dvs. ungefär en rörelse var tredje dag på varje uppställningsplats inom detta område). Omvänt gäller att Lufthansaflyg utanför detta område är mycket begränsade, med undantag av uppställningsplats B2, som nästan helt och hållet har tilldelats Lufthansa.

[1] *Källa*: Cranfield-rapporten, juni 1997, s. 15.
[2] NACO den 14 maj 1997, s. 2.
[3] Fraunhofer den 27 juni 1997, sista bilagan.

Det innebär att i allt väsentligt endast en hanterare skulle vara verksam inom detta område i vilket fall som helst (antingen FAG, en oberoende hanterare eller Lufthansa i egenskap av egenhanterare). Det finns följaktligen inga tekniska hinder för att Lufthansa sköts av en annan hanterare än den som är verksam i den östra delen av terminal 1.

c) MCT

84. MCT kommer inte att påverkas av att konkurrens på rampen tillåts.

För det första kommer trafiktätheten, såsom beskrivs ovan, inte att påverkas av konkurrensen (och kommer därför inte att påverka restiden för passagerare och bagage på hangarplattan).

För det andra, vad gäller bagage, kommer systemet för automatisk bagagetransport på band att fortsätta att spela en viktig roll för att MCT skall uppnås. De oberoende hanterarna och egenhanterarna bör ha tillgång till denna viktiga infrastruktur, såsom fallet är på flera andra flygplatser i Europa. Närvaron av konkurrens på rampen kommer inte att påverka transportsystemets effektivitet, i synnerhet med hänsyn till att FAG fortsätter att sköta lastningen och avlastningen av systemet.

För det tredje styrs MCT på flygplatsen i Frankfurt i första hand av den tid det tar för en passagerare att förflytta sig från en utgång till en annan. MCT är lätt att uppnå när en passagerare byter flyg inom samma terminal, men svårare att uppnå när en passagerare anländer till en avlägsen uppställningsplats och måste byta terminal. Denna synpunkt är uppenbart oberoende av antalet hanterare på rampen.

d) Egenhantering

85. Egenhantering kan ha sitt pris i fråga om utrymmesbehov. Detta stämmer i synnerhet när det egenhanterande lufttrafikföretagets flygningar inte fördelar sig jämnt över dagen. Det är därför tänkbart att FAG kan komma att begränsa rätten till egenhantering om det kan bevisas att en sådan egenhanterare skulle göra det omöjligt att tillåta en oberoende tillhandahållare. Det betyder inte att FAG skulle ha rätt att i stor omfattning förbjuda egenhantering, utan att varje situation bör bedömas från fall till fall.

B.2.1.3 Rättslig bedömning av det argument som framförts av FAG

86. Förutom att det inte är baserat på fakta är det argument som FAG har framfört för att berättiga sitt monopol (nämligen omöjligheten att tillåta konkurrenter på rampen på grund av utrymmesbrist) inte sådant att det utgör en saklig grund enligt EG-domstolens domar, därför att det finns lösningar som gör det möjligt att övervinna en eventuell utrymmesbrist.

87. FAG har vidhållit att dess vägran att tillåta egenhantering och ge oberoende tillhandahållare av ramptjänster tillträde motiverades av flygplatsens otillräcklighet. Det måste dock konstateras att denna begränsning (under förutsättning att den är verklig), vilket FAG också erkänner, inte var oöverstiglig. Efter meddelandet om invändningar från 1994 hade FAG, som underrättades om att dess monopol kunde utgöra ett brott mot artikel 86 i fördraget, således behövt vidta lämpliga åtgärder för att lösa problemen i samband med flygplatsens otillräcklighet. Följande exempel kan nämnas:

— FAG hade kunnat fortsätta omstruktureringen av den befintliga infrastrukturen. Detta alternativ framfördes FAG självt i dess svar på meddelandet om invändningar ([1]), men genomfördes inte av FAG bland annat på grund av de nödvändiga investeringskostnaderna (35 – 70 miljoner tyska mark), som skulle påföras flagplatsens användare. Tvärtom förklarade FAG ([2]) att flygplatsen hade planerats och konstruerats med tanke på ett monopol för FAG, och genomförde ur samma perspektiv de senare omstruktureringarna.

— FAG hade kunnat stänga ett litet antal uppställningsplatser (2, 3 och 4) för att skaffa det nödvändiga utrymmet. Ingen hänsyn togs till detta alternativ, eftersom en sådan stängning enligt FAG skulle ha lett till förlusten av [. . .] avgångs- och ankomsttider, till skada för flygplatsens användare.

— Helt nyligen hade FAG kunnat undvika att minska det tillgängliga utrymmet för parkering med mer än [. . .] m² (under perioden 1995 – 1997) till följd av omstruktureringen av flygplatsen och med mer än [. . .] m² för att inrätta buffertzoner för transport av fraktgods, efter att ha omplacerat denna verksamhet söderut.

([1]) Ärende IV/34.801. FAG:s synpunkter på kommissionens invändningar, s. 44.
([2]) Ärende IV/34.801. FAG:s synpunkter på kommissionens invändningar, s. 21.

FAG hade kunnat reservera en del av Little Leagues utrymme som nyligen frigjordes för utövande av rampverksamhet, i stället för att överlåta arealen till USAF:s postservice. Dessutom hade FAG kunnat reservera en del av sin andel i fraktgodsområdet för marktjänster i stället för att överlåta det till Lufthansa (medan övrig fraktgodsverksamhet överfördes till de områden i söder som frigjorts av USAF).

88. FAG:s beslut att inte tillåta egenhantering och att inte ge oberoende tillhandahållare tillträde var således inte följden av en tvingande nödvändighet, utan var FAG:s eget val, eftersom FAG inte vidtog de åtgärder som hade kunnat övervinna de begränsningar som var förknippade med flygplatsens otillräcklighet.

B.2.2 *Äganderätt*

89. FAG:s beslut att inte öppna marknaden för tillhandahållande av ramptjänster berättigas inte av övervägandet att företaget är flygplatsens ägare och i den egenskapen har rätt att avgöra hur det använder sin egendom.

90. EG-domstolen har i dom av den 13 december 1979 i mål 44/79 (Hauer/Rheinland-Pfalz) erkänt att det finns en grundläggande rätt till egendom också i gemenskapssammanhang. Domstolen har dock också slagit fast att egendomsrätten säkerställs i gemenskapens rättsordning enligt de uppfattningar som är gemensamma för medlemsstaternas grundlagar. I detta sammanhang konstaterade domstolen att det i grundlagarna i alla medlemsstater erkänns att utövandet av rätten till egendom kan begränsas i det allmännas intresse och i den utsträckning det behövs i det avseendet ([1]).

Konkurrensreglerna i EG-fördraget kan följaktligen anses utgöra sådana begränsningar av rätten till egendom som motsvarar gemenskapens syften beträffande allmänt intresse.

91. I detta särskilda fall finner sig varje potentiell oberoende operatör tvungen att (mot avgift) göra intrång på FAG:s egendomsrätt, på grund av bristen på alternativ. Ramptjänster kan endast tillhandahållas på själva rampen, eftersom det inte är tänkbart att flygplanen skall lämna flygplatsområdet för att ta emot dessa tjänster. En begränsning av FAG:s äganderätt vore således varken orimlig eller överdriven utan snarast en följd av bristen på alternativ.

92. Tillämpningen av artikel 86 i fördraget skulle inte utgöra en överdriven och icke godtagbar inblandning i FAG:s rättigheter i egenskap av ägare till flygplatsen i Frankfurt, eftersom det inte skulle kränka själva innebörden i FAG:s äganderätt. Om FAG åläggs en skyldighet att öppna marknaden för tillhandahållande av ramptjänster berövas företaget inte egendomen som sådan, utan det begränsar endast utövandet av dessa rättigheter till vad som är förenligt med konkurrensreglerna i EG-fördraget. Det bör framför allt noteras att tillämpningen av artikel 86 inte skulle hindra FAG från att fortsätta tillhandahålla ramptjänster i konkurrens med andra tillhandahållare av dessa tjänster. FAG skulle också kunna begära att tillhandahållarna av marktjänster ersätter FAG för användningen av anläggningarna genom att betala hyra för dessa, så länge sådana belopp är inom de gränser som föreskrivs i konkurrensreglerna.

B.2.3 *Organisatorisk rätt*

93. FAG:s beslut att inte öppna marknaden för tillhandahållande av ramptjänster rättfärdigas inte av övervägandet att FAG driver flygplatsen och i denna egenskap har rätt att avgöra hur den verksamhet som äger rum på flygplatsområdet skall organiseras. Flygplatsen måste utöva sina organisationsrättigheter i enlighet med konkurrensreglerna.

94. FAG har hävdat att beslutet att inte öppna marknaden för tillhandahållande av ramptjänster grundar sig på dess organisationsrättigheter som företag och dess skyldighet enligt paragraf 45 i LuftVZO att driva flygplatsen på ett vederbörligt och säkert sätt (se punkt 4). Enligt FAG befäster denna förpliktelse dess organisatoriska rättigheter till en skyldighet att organisera flygplatsen på ett optimalt sätt. Det senare innefattar skyldigheten att säkerställa en effektiv organisering av marktjänsterna.

I samband med detta uppgav FAG att ramptjänsterna består av tjänster som måste regleras, organiseras och kontrolleras av flygplatsoperatören. Det innebär inte att ramptjänsterna måste skötas av flygplatsoperatören. Det räcker med att påpeka att flygplatsoperatören kan utarbeta och föreskriva de regler som alla tillhandahållare av tjänster måste följa och i alla händelser att sådana regler, när direktiv 96/67/EG väl har genomförts, kommer att fastställas av den behöriga medlemsstaten.

([1]) REG 1979, s. 3727, punkt 17 f.f.

95. FAG uppgav också att eftersom ramptjänsterna är en funktion som kompletterar starter och landningar och följaktligen påverkar den totala kvaliteten på de tjänster som flygplatsen tillhandahåller, är flygplatsoperatören skyldig att kontrollera dessa verksamheter. Detta innebär å andra sidan inte att flygplatsoperatören kan förbehålla sig dessa verksamheter, eftersom flygplatsoperatören har möjlighet att införa regler som konkurrenterna måste följa.

96. Slutligen påstod FAG att dess monopol på ramptjänster tjänar flygplatskundernas intresse, eftersom FAG tillhandahåller sina tjänster på icke-diskriminerande grund. Denna omständighet är inte relevant, eftersom det oberoende av eventuella överväganden som gäller potentiella konkurrenters påstådda partiskhet är klart att öppnandet av marknaden för ramptjänster för konkurrens inte skulle hindra FAG från att fortsätta att tillhandahålla sina tjänster på icke-diskriminerande grund.

B.2.4 *Historiska rättigheter*

97. FAG har dessutom hävdat att dess monopol på marknaden för ramptjänster inte är resultatet av en utvidgning av en dominerande ställning, utan följden av en historisk utveckling.

FAG understryker att dess närvaro i egenskap av ensam tillhandahållare av marktjänster inte är resultatet av en diversifiering, utan att FAG började tillhandahålla detta slag av tjänster omedelbart efter kriget. Vid den tidpunkten hade flygplatsen i Frankfurt nyligen återuppbyggts och ramptjänsterna kunde, vilket var fallet på alla tyska flygplatser, endast tillhandahållas av flygplatsen själv, i brist på alternativa kandidater. Enligt FAG ställdes frågan om tillträde för potentiella konkurrenter på marknaden för ramptjänster först när det framgick att denna marknad erbjöd intressanta ekonomiska möjligheter där riskerna var små.

98. Detta argument kan i vilket fall som helst inte rättfärdiga FAG:s beslut att förbehålla sig marknaden för ramptjänster.

I avsaknad av alternativa tillhandahållare var FAG:s monopol på marknaden för ramptjänster resultatet av förhållandena på marknaden och var således inte olagligt. Ett brott mot artikel 86 i samma bemärkelse som i domen i målet Télémarketing ([1]) har icke desto mindre ägt rum, eftersom FAG:s monopol upprätthålls genom att företaget vägrar tillåta egenhantering eller tjänster till tredje man. I det fallet är FAG:s monopol inte längre en följd av marknadsförhållandena utan resultatet av det beslut som FAG (flygplatsoperatör som har en dominerande ställning på marknaden för tillhandahållande av flygplatsinfrastrukturer för start och landning av flygplan) fattade om att förbehålla sig den angränsande marknaden för ramptjänster.

Det faktum att FAG, i motsats till CLT i ärendet Télémarketing, hade en dominerande ställning på marknaden för ramptjänster innan överträdelsen ägde rum kan inte åberopas för att tillbakavisa anklagelserna om att FAG:s beslut att förbehålla sig den ifrågavarande marknaden genom att vägra potentiella konkurrenter tillträde till flygplatsens ramp är av det slaget att det ugör missbruk av en dominerande ställning. Det eftersträvade målet skulle således inte längre vara att udvidga en dominerande ställning, utan att skydda en dominerande ställning med sådana medel som innebär missbruk av en dominerande ställning.

B.3 **Artikel 90.2 i EG-fördraget**

99. FAG vidhöll i sitt svar på meddelandet om invändningar av den 10 maj 1994 att företaget i egenskap av den som driver flygplatsen i Frankfurt hade anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse enligt artikel 90.2 i Fördraget. FAG hävdade vidare sedan att intäkterna från marktjänstverksamheten är nödvändiga för företagets finansiella jämvikt och därmed för att upprätthålla tillhandahållandet av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Ett sådant undantag hade tillåtits i EG-domstolens domar av den 19 maj 1993 i mål C-320/91 (Corbeau) ([2]) och av den 27 april 1994 i mål C-393/92 Almelo ([3]).

100. Vad beträffar räckvidden för artikel 90.2 i Fördraget fastslog domstolen i dom den 21 mars 1974 i mål 127/73 (BRT/SABAM) ([4]) att ”eftersom det rör sig om en bestämmelse som, under vissa omständigheter, medger undantag från EEG-fördragets regler måste definitionen av vilka företag som kan åberopa den ges en restriktiv tolkning” och att ”om privatföretag kan omfattas av denna bestämmelse måste de dock ha anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse genom en åtgärd från offentlig myndighet” och att ”detta inte kan vara fallet i fråga om ett företag som staten inte har anförtrott några uppgifter och som förvaltar privata intressen”.

([1]) REG 1985, s. 3261.

([2]) REG 1993, s. I-2533.
([3]) REG 1994, s. I-1477.
([4]) REG 1974, s. 313, punkterna 19, 20 och 23.

Domstolen fastslog vidare i dom av den 20 mars 1985 i mål 41/83 (Republiken Italien mot kommissionen) ([1]) följande: ”Den medlemsstat som anförtrott ett företag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse tillåts inte bestämma om tilllämpningen av artikel 90.2. I själva verket ger artikel 90.3 kommissionen i uppdrag att, under domstolens överinseende, övervaka tillämpningen.” [Ej officiell översättning]

Mot bakgrund av dessa överväganden verkar FAG:s argument inte välgrundade.

101. De tyska myndigheterna har varken gett FAG monopol på ramptjänster eller anförtrott det att tillhandahålla tjänster av allmänt intresse vad gäller tillhandahållandet av dessa tjänster. Tvärtom föreskrivs det i bestämmelserna i Flughafenbenutzungsordnung att dessa tjänster kan verkställas av andra enheter än själva flygplatsen.

Vad beträffar marknaden för tillhandahållande av flygplatsinfrastrukturer som möjliggör start och landning av flygplan framgår det av de rambestämmelser som reglerar verksamheten på flygplatsen i Frankfurt att de tyska myndigheterna, som har bemyndigat FAG att anlägga och driva flygplatsen, inte har ålagt företaget sådana skyldigheter att tillhandahålla offentliga tjänster som skulle göra det möjligt att åberopa de undantag som avses i artikel 90.2 i Fördraget.

FAG kan således inte åberopa statliga åtgärder för att motivera sitt monopol, och uteslutandet av all konkurrens på rampen härrör inte från medlemsstaten utan från FAG:s självständiga beslut.

102. I vilket fall som helst fastslog domstolen i sin dom i målet Corbeau ([2]) att ”uteslutandet av konkurrens dock inte är berättigat om det är fråga om särskilda tjänster som kan avskiljas från tillhandahållandet av tjänster av allmänt intresse och som fyller särskilda behov [. . .] och som innebär ett visst kompletterande tillhandahållande av tjänster [. . .] och dessa tjänster på grund av deras art och de omständigheter under vilka de tillhandahålls [. . .] inte äventyrar den ekonomiska jämvikten för de tjänster av allmänt intresse som innehavaren av ensamrätten tillhandahåller”. [Ej officiell översättning]

I detta särskilda fall är ramptjänsterna särskilda tjänster som är klart avskiljbara från tillhandahållandet av flygplatsinfrastrukturer för start och landning av flygplan.

([1]) REG 1985, s. 873, punkt 30.
([2]) REG 1993, s. I-2533, punkt 19.

För övrigt har det inte visats att öppnandet av marknaden för ramptjänster äventyrar FAG:s ekonomiska jämvikt. FAG har inte kunnat leda i bevis vare sig att öppnandet av marknaden för ramptjänster oundvikligen leder till ekonomiska förluster eller att dessa förluster har ett samband med att FAG förlorar sitt monopol. Dessutom verkar det som om andra flygplatser säkerställer sin ekonomiska jämvikt trots närvaron av konkurrens på marknaden för ramptjänster.

Argumentet om utjämning sådant det har hävdats av FAG, dvs. att förlusterna inom sektorn för infrastrukturer för starter och landningar kompenseras av vinsterna inom sektorn för marktjänster, är inte tillämpligt i detta sammanhang.

B.4 **Följderna av direktiv 96/67/EG**

103. FAG har påstått att dess vägran att tillåta egenhantering och ge oberoende tillhandahållare tillträde till rampen skulle vara befogad efter antagandet av direktiv 96/67/EG och de tyska myndigheternas beslut av den 29 september 1997 om att ge företaget undantag från skyldigheterna beträffande liberalisering som följer av direktivet.

Detta argument kunde inte beaktas.

104. För det första kommer Tysklands beslut av den 29 september 1997 i alla händelser inte att ha några effekter före den 20 januari 1998 (tre månader efter det att kommissionen mottagit skrivelsen från medlemsstaten). Likaså skulle detta beslut endast ha effekter på det villkoret att kommissionen inte motsätter sig det med stöd av artikel 9.5 i samma direktiv, vilket Tyskland tydligt påpekade i sitt meddelande till kommissionen ([3]).

I detta sammanhang hänvisas till det faktum att kommissionen i dag antar ett beslut enligt artikel 9.5 i direktiv 96/67/EG i vilket Tyskland anmodas att väsentligen ändra räckvidden av sitt beslut att bevilja FAG undantag. I praktiken kommer räckvidden av Tysklands beslut av den 29 september 1997 att begränsas (i det som rör de förhållanden som behandlas i det här beslutet) så att marknaden för marktjänster till tredje man i den östra återvändsgränden i terminal 1 reserveras för FAG till och med den 31 december 2000.

([3]) *”Die Freistellungsentscheidung wird gegenüber dem Flughafen Frankfurt wegen der damit verbundenen Rechtsfolgen erst dann wirksam, wenn die Zustimmung der Kommission vorliegt.”* Förbundsrepubliken Tysklands meddelande av den 29 september 1997 till Europeiska kommissionen.

105. För det andra påverkar direktiv 96/67/EG inte tillämpningen av bestämmelserna i fördraget, vilket det påminns om i det 28:e stycket, beaktandemeningen oräknad, i ingressen till samma direktiv i vilket det påpekas att direktivet inte ”påverkar tillämpningen av bestämmelserna i fördraget, särskilt inte det faktum att kommissionen även i fortsättningen kommer att övervaka att bestämmelserna följs genom att vid behov använda sig av samtliga de befogenheter som artikel 90 i fördraget tillerkänner den”.

C. EFFEKTER PÅ HANDELN MELLAN MEDLEMSSTATERNA

106. Ramptjänster erbjuds lufttrafikföretag som bedriver flygtransport inom gemenskapen. Kostnaderna för ramptjänster riskerar att påverka kostnaderna för tjänster som tillhandahålls för transport av passagerare och fraktgods och leda till förändringar i mängderna och riktningen för transportflödena inom gemenskapen.

Därför finns det risk för att FAG:s missbruk av sin dominerande ställning påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

107. FAG har hävdat att det faktum att FAG har förbehållit sig rampverksamheten skulle påverka handeln mellan medlemsstaterna endast om de priser som FAG begärde för att tillhandahålla dessa tjänster vore för höga. Detta argument är inte relevant eftersom effekterna på handeln mellan medlemsstaterna inte är beroende av om priserna för de berörda tjänsterna är för höga eller inte.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Flughafen Frankfurt/Main AG (FAG) har missbrukat sin dominerande ställning i strid med artikel 86 i EG-fördraget genom att utan saklig grund förvägra potentiella tillhandahållare av tjänster med ställning som tredje man tillträde till rampen och förvägra användare av flygplatsen rätten till egenhantering och har därigenom förbehållit sig själv marknaden för tillhandahållande av ramptjänster på flygplatsen i Frankfurt. Detta konstaterande gäller inte den östra delen av pir B från uppställningsplats B2 till uppställningsplats B42 och pir C till uppställningsplats C15, där FAG:s monopol objektivt kan försvaras.

Artikel 2

FAG skall upphöra med den överträdelse som avses i artikel 1.

I detta syfte skall FAG inom tre månader från delgivningen av detta beslut till kommissionen överlämna en noggrann plan för omorganisering av marknaden för tillhandahållande av ramptjänster på flygplatsen i Frankfurt som medger lufttrafikföretag och oberoende tillhandahållare av ramptjänster tillträde till denna marknad.

Artikel 3

Detta beslut riktar sig till

Flughafen Frankfurt/Main AG
Flughafen Frankfurt/Main
D-60547 Frankfurt am Main.

Utfärdat i Bryssel den 14 januari 1998.

På kommissionens vägnar

Karel VAN MIERT

Ledamot av kommissionen