KOMISSION PÄÄTÖS,

tehty 30 päivänä lokakuuta 1998,

neuvoston direktiivin 96/67/EY 9 artiklan soveltamisesta Hampurin lentoasemaan (Flughafen Hamburg GmbH)

(tiedoksiannettu numerolla K(1998) 3338)

(Ainoastaan saksankielinen teksti on todistusvoimainen)

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

(98/632/EY)

EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO, joka

ottaa huomioon Euroopan yhteisön perustamissopimuksen,

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

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

on kuullut neuvoa-antavaa komiteaa,

sekä katsoo, että

I. SAKSAN LIITTOTASAVALLAN HALLITUKSEN ILMOITTAMAN POIKKEUKSEN SOVELTAMISALA

1. Saksan viranomaisten antama ilmoitus

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

— Omahuolinnan harjoittaminen rajoitetaan yhteen käyttäjään ja

— Hampurin lentoasemalle (Flughafen Hamburg GmbH) varataan yksinoikeus palvelujen tarjoamiseen kolmansille osapuolille

direktiivin liitteen 5 kohdan 4 alakohdassa tarkoitettujen palvelujen osalta. Tämä poikkeus on myönnetty direktiivin 9 artiklan 1 kohdan b ja d alakohdan nojalla, ja se on voimassa 31 päivään joulukuuta 2000.

Ilmoituksessa täsmennetään, että jollei yksikään käyttäjä pyydä oikeutta omahuolinnan harjoittamiseen, lentoasemalle hyväksytään yksi palvelujen tarjoaja mutta vain tiettyjen palvelujen osalta.

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

Komissio pyysi 24. syyskuuta 1998 direktiivin 9 artiklan 5 kohdan mukaisesti Saksan hallitusta esittämään näkemyksensä komission arviointiluonnoksesta. Saksan viranomaiset vastasivat 1. lokakuuta 1998 päivätyllä kirjeellä.

Poikkeuksen perusteet

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

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

([1]) EYVL L 272, 25.10.1996, s. 36

([2]) EYVL C 267, 26.8.1998

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

2. **Huolintapalveluiden tilanne Hampurin lentoasemalla**

2.1. *Lentoaseman esittely*

Hampurin lentoasemasta omistaa 64 % Hampurin osavaltio, 26 % Saksan liittovaltio ja 10 % Schleswig-Holsteinin osavaltio. Sen sijainti hyvin lähellä kaupunkia aiheuttaa lukuisia ympäristöongelmia, ja asutusten sekä moottoriteiden läheisyys estää laajentamasta lentoasemaa nykyisestään. Ilma-alusoperaatioiden määrä kasvoi 12,5 % vuodesta 1990 vuoteen 1997 ja matkustajien määrä lisääntyi samana aikana 27,7 %. Vuonna 1997 matkustajia oli 9 miljoonaa, missä oli kasvua 5 % edelliseen vuoteen, joten lentoaseman on pyrittävä ratkaisemaan kasvuongelmansa. Lentoasemalla on nykyisin 42 ilma-alusten seisontapaikkaa, joista 11 on putkipaikkoja. Nämä paikat ovat lähes kokonaan varattuja öisin. Lentoaseman ehdottamista muutoksista, joilla pyritään vastaamaan liikenteen kasvuun lentoaseman omien rajojen sisällä, on tehty suunnitelma (uuden terminaalin 2 rakentaminen ja huolintapalveluja varten tarkoitetun alueen laajentaminen), josta päätettiin 26. toukokuuta 1998 ja joka on siis oikeudellisesti sitova. Alueen asukkaat ovat kuitenkin valittaneet näistä toimenpiteistä, kuten aiemminkin ehdotetuista, eikä uuden terminaalin rakentamisaikataulusta ole vielä päätetty lopullisesti. Ainoastaan uuden kentän (Vorfeld 2) rakennustyöt on jo aloitettu.

2.2. *Huolintapalvelut lentoasemalla*

Saksan viranomaisten päätöksen tekohetkellä useimmat maahuolintapalvelut oli jo avattu kilpailulle. Niistä vastaavat joko itsenäiset palvelujen tarjoajat tai liikenteenharjoittajat, jotka toimivat sekä omaan lukuunsa että tarjoavat palveluja kolmansille osapuolille.

Ilmoitus koskee direktiivin liitteen 5 kohdan 4 alakohtaa eli ilma-aluksen lastausta ja tyhjennystä sekä miehistön, matkustajien ja matkatavaroiden kuljetusta ilma-aluksen ja lentoterminaalin välillä. Poikkeuspäätöksellä kielletään omahuolinnan harjoittaminen näiden palvelujen osalta ja varataan lentoasemalle yksinoikeus näiden palvelujen tarjoamiseen kolmansille osapuolille.

Muut matkatavaroita, rahtia ja postia koskevat palvelut (direktiivin liitteen 3 ja 4 kohta) sekä tietyt asematasopalvelut (5 kohdan 1 ja 2 alakohta) on tarkoitus avata kilpailulle direktiivin mukaisesti 1 päivästä tammikuuta 1999. Omahuolinnan harjoittamisoikeutta, joka direktiivin mukaan olisi pitänyt myöntää jo 1 päivästä tammikuuta 1998, ei ole kyseisen päivämäärän jälkeen pyytänyt yksikään liikenteenharjoittaja.

Maahuolintapalvelut työllistävät lentoasemalla noin 700 henkeä, joista lähes 200 työskentelee alihankkijoiden palveluksessa. Osan ilmoituksessa tarkoitetuista toimista, kuten matkustajien kuljetuksen, suorittavat lentoaseman tytäryhtiöt.

II. **SAKSAN VIRANOMAISTEN ESITTÄMÄT RAJOITTEET**

Saksan viranomaisten ilmoituksen tueksi esitetyssä aineistossa todetaan, että lentoasema on jo puuttunut liikenteen kasvun aiheuttamaan ruuhkautumiseen. Kaluston säilytystilan käytön optimoinnilla on saatu lähes 1 500 m^2 lisätilaa. Rakennuksissa tilaa on kyetty järjestämään 2 750 m^2. Suurempien linja-autojen käyttö on mahdollistanut niiden lukumäärän vähentämisen 20:stä 14:ään, ja matkatavaravaunuja on vähennetty sadalla.

Tiloja käytetään konttien ja kuormalavojen varastointiin; näiden määrä on kasvanut huomattavasti vuodesta 1995 samalla kun konteilla kuormattavien ilma-alustenkin määrä on lisääntynyt.

Edellä mainittujen toimenpiteiden avulla on ratkaistu tilaongelmat väliaikaisesti. Aineistossa todetaan kuitenkin, että samanaikaisesti ilma-alusoperaatioiden määrä on noussut 2 500 operaatiosta viikossa 2 750 operaatioon, mikä on lisännyt huolintakaluston määrää.

Saksan viranomaiset tukeutuvat etenkin Fraunhofer Institut für Materialfluss und Logistik -laitoksen vuonna 1996 lentoaseman pyynnöstä tekemään selvitykseen "Kapazitive und räumliche Situation auf dem Flughafen Hamburg bezüglich der vorfeldseitigen Abfertigung" ja arvioivat, että käytettävissä oleva tila riittää yhdelle omahuolintaa harjoittavalle käyttäjälle, mutta ei mahdollista markkinoiden laajempaa avaamista, kuten kolmansille osapuolille palveluja tarjoavan toimijan sallimista. Viranomaiset täsmentävät, että jollei yksikään käyttäjä ole kiinnostunut omahuolinnan harjoittamisesta Hampurin lentoasemalla, käytettävissä oleva tila voidaan antaa kolmansille osapuolille palveluja tarjoavalle toimijalle mutta vain tiettyjä palveluja varten. Tila ei riitä kaikkien ilmoituksessa tarkoitettujen palvelujen tarjoamiseen.

Saksan viranomaisten mukaan suurin este on huolintakaluston pysäköimiseen tarvittavan tilan puute. Uusien toimijoiden henkilöstön tarvitsemat toimitilat eivät sen sijaan muodosta erityistä ongelmaa.

Fraunhofer-instituutin selvityksen pohjana on, että maahuolintapalvelujen käytettävissä on tilaa 19 869 m^2. Tila supistuu hiukan tulevina vuosina (19 056 m^2), koska kolme ilma-aluspaikkaa suljetaan uuden terminaalin

rakentamisen ajaksi. Nykytilanteessa, kun lentoasema toimii ainoana palvelujen tarjoajana ja jos operaatioita on 2 750 viikossa, tilantarve on 19 799 m². Lähes kaikki tila on siis jo käytössä, ja rakennustöiden aikana ilmenee jo tilavaje.

Uusien toimijoiden tulo edellyttäisi arviolta 2 230 m² toimijaa kohti, mihin on lisättävä vielä 600 m² matkatavaroiden kuljetukseen uusien toimijoiden matkatavaravaunuilla.

Saksan viranomaiset katsovat kuitenkin, että osia uusista tarpeista olisi mahdollista tyydyttää eri tavoin. Ensinnäkin voitaisiin vapauttaa 400 m² nykyisin vanhan ja käytöstä poistetun huolintakaluston säilytykseen käytettävää tilaa. Tämä tila voitaisiin ottaa käyttöön hyvinkin nopeasti. Kalustoa voitaisiin myös pysäköidä ilma-alusten nokan ympärille *nose-in* seisontapaikoilla nro 21 – 23, kuten jo tehdään putkipaikoilla 10 – 20. Näin voidaan tehdä, vaikka eräiden ilma-alusten kuormaaminen edestä voikin aiheuttaa joskus ongelmia. Ilma-alusten ympärillä olevaa tilaa voitaisiin käyttää vastaavalla tavalla myös seisontapaikoilla 31 – 42, jotka on tarkoitus muuttaa piakkoin putkipaikoiksi. Lentoaseman on otettava huomioon, että se menettää kilpailun myötä osan omasta markkinaosuudestaan. Saksan viranomaisten mukaan lentoaseman pitäisi pystyä sallimaan omahuolinnan harjoittaminen yhdelle käyttäjälle. Ne katsoivat kuitenkin 23. heinäkuuta 1998 tekemässään päätöksessä, ettei tila riitä kaikkien direktiivin liitteen 5 kohdan 4 alakohdan palvelujen tarjoamiseen kolmansille osapuolille ja että yksinoikeus palvelujen tarjoamiseen kolmansille osapuolille on varattava lentoasemalle.

III. ASIANOSAISTEN HUOMIOT

Eri osapuolia, joiden etua asia koskee, pyydettiin esittämään huomautuksensa Saksan viranomaisten direktiivin 9 artiklan 3 kohdan mukaisesti tekemän ilmoituksen julkaisemisen yhteydessä.

Kantansa esittäneet lentoyhtiöt ja niiden yhdistykset muistuttivat ensinnäkin, ettei omahuolinnan harjoittaminen välttämättä lisää säilytys- tai toimistotilojen tarvetta, sillä tarve riippuu liikenteen eikä toimijoiden määrästä. Ne katsovat, että maahuolintaa varten varatun tilan järkevämpi käyttö ja nykyisin monopoliasemassa toimivan lentoaseman kaluston vähentyminen mahdollistaisivat tilan järjestämisen uusien toimijoiden kalustolle. Nämä toimenpiteet ja vanhan kaluston, etenkin käytöstä poistettujen konttien, siirtäminen auttaisi kattamaan suuren osan tilavajeesta. Matkatavaroiden käsittelyn suhteen eräät lentoyhtiöt katsovat, että tarve riippuu liikenteen eikä toimijoiden määrästä ja että ilma-alusten ja terminaalin välisen lyhyen etäisyyden vuoksi ei tarvita lisäkalustoa. Lentoyhtiöt muistuttavat myös markkinoiden todellisen avaamisen tärkeydestä ja siitä, että tilaongelmien yhteydessä on suosittava pikemmin palvelujen tarjoamista kolmansille osapuolille kuin omahuolintaa, joka rajoittuu yhteen lentoyhtiöön.

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

1. Maahuolintaa koskevat voimassa olevat säännöt

1.1. *Mahdollisuudet rajoittaa pääsyä markkinoille*

Neuvoston direktiivissä 96/67/EY säädetään mahdollisuudesta avata markkinat eri tahtiin riippuen siitä, miten maahuolinta järjestetään (omahuolinta vai palvelujen tarjoaminen) ja mikä on lentoaseman liikenteen merkitys. Koska Hampurin lentoaseman matkustajamäärä vuonna 1997 oli lähes 9 miljoonaa, sen on 10. joulukuuta 1997 annetun ja direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöä saattavan asetuksen "Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen und zur Änderung weiterer luftrechtlicher Vorschriften" ([3]) liitteen 5 mukaan avattava kolmansille osapuolille tarjottavien palvelujen markkinat toiselle palvelujen tarjoajalle 1 päivästä tammikuuta 1999 ja sallittava omahuolinnan harjoittaminen kahdelle käyttäjälle 1 päivästä tammikuuta 1998.

Yleiset säännöt, jotka koskevat omahuolinnan harjoittamista ja palvelujen tarjoamista kolmansille osapuolille Saksan viraomaisten ilmoituksessa mainittujen maahuolintapalvelujen osalta, vahvistetaan direktiivin 6 artiklan 2 kohdassa ja 7 artiklan 2 kohdassa. Nämä säännöt on sisällytetty Saksan kansallisen asetuksen 3 pykälän 2 momenttiin. Näiden säännösten nojalla jäsenvaltio voi rajoittaa palvelujen tarjoajien tai omahuolintaa harjoittavien käyttäjien määrän kahteen, jotka on valittava objektiivisin, avoimin ja ketään syrjimättömin perustein.

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

Direktiivin 9 artiklan 2 kohdassa täsmennetään kuitenkin, että

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

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

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

Lisäksi poikkeus ei 9 artiklan 2 kohdan mukaan saa

— rajoittaa tarpeettomasti direktiivin tavoitteiden toteuttamista,

— vääristää kilpailua

— koskea laajempaa alaa kuin on tarpeen.

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

1.2. *Menettely*

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

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

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

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

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

Poikkeuksen myöntämisellä ei ole tarkoitus antaa lentoasemalle yleistä mukautumisaikaa sen ajan lisäksi, josta säädetään direktiivin 1 artiklassa. Poikkeuksella on tarkoitus auttaa lentoasemaa selviämään erityisistä rajoitteista, joita markkinoiden avaamisen yhteydessä saattaa esiintyä. Siten poikkeusta on tarkasteltava niiden erityisrajoitteiden perusteella, joiden esitetään estävän markkinoiden avaamisen säädetyssä aikataulussa. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan jokaista poikkeusta tulkitaan tiukasti ja poikkeuksen kattavuus on määritettävä ottaen huomioon kyseisen toimenpiteen tavoitteet ([7]).

Poikkeuspäätöstä on siis tarkasteltava näiden eri näkökohtien kannalta.

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

2. **Saksan viranomaisten esittämien rajoitteiden tarkastelu**

Hampurin lentoasema on merkittävä alueellinen keskuslentoasema, jolla toimii 85 lentoyhtiötä, jolta on yhteys 124 kohteeseen ja jonka matkustajamäärä vuonna 1997 oli lähes 9 miljoonaa. Lentoasema-aluetta on vaikea laajentaa, koska se sijaitsee erittäin lähellä Hampurin kaupunkia ja sitä ympäröi asutus. Liikenteen kasvuun vastaamiseksi lentoaseman on kehityttävä nykyisten rajojensa sisällä ja optimoitava tilankäyttö. Lentoasema kaavailee kehittävänsä kapasiteettiaan rakentamalla terminaalin 2 ja 11 uutta seisontapaikkaa. Rakennustöiden toisessa vaiheessa uusien paikkojen määrä kasvaa 14:ään. Töiden tämänhetkisestä etenemisestä huolimatta kyseisen tilan varaamista ilma-aluspaikkoja varten ei ole virallisesti vahvistettu.

Nykyisin kentällä on 42 ilma-alusten seisontapaikkaa, joista 32 luokkaan C kuuluvia ilma-aluksia varten. Useimmat näistä paikoista ovat varattuja yöaikaan. Saksan viranomaisten esittämässä aineistossa todetaan, että maahuolintakaluston säilyttämiseen tarvittavan tilan puute johtuu etenkin siitä, että niin paljon ilma-aluksia pysäköidään kentälle yöksi.

2.1. *Käytettävissä oleva tila*

Saksan viranomaisten ilmoituksen jälkeen tehdyn vierailun yhteydessä komission nimeämät asiantuntijat havaitsivat, että *nose-in* -paikoille pysäköityjen ilma-alusten edustalla oleva tila ei ollut täydessä käytössä. Lentoasemaviranomaiset selittivät, että ajotien läheisyyden takia ei turvallisuussyistä voida pysäköidä maahuolintakalustoa tälle alueelle. Väitettä ei voida pitää perusteltuna, sillä tilanne on samanlainen monilla kansainvälisillä lentoasemilla, ja kalustoa pysäköidään vastaavalla tavalla

([4]) Komission päätökset 98/387/EY ja 98/388/EY, EYVL L 173, 18.6.1998, s. 32.
([5]) Asia C-288/89, MediaweL, tuomio 25.7.1991, Kok. 1991, s. 4007 ja asia C-76/90, Säger: Dennemeyer, tuomio 25.7.1991, Kok. 1991, s. 4221.
([6]) Ks. alaviite 4.
([7]) Ks. erityisesti asia C-116/91, British Gas, tuomio 25.6.1992, Kok. PI-4071, 12 kohta.

joillakin Hampurinkin lentoaseman seisontapaikoilla. Kaluston pysäköimiseen tarkoitetun alueen selkeä rajaus ja valvonta auttavat ratkaisemaan mahdolliset ongelmat. Näin on tehty muillakin lentoasemilla. Eräät lentoasemat käyttävät tarvittaessa betonisia tai muovisia esteitä ajotien suojaamiseksi. Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO) normeissa ja sen suosittamissa käytänteissä — etenkin kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksen liitteessä 14 — joihin ilma-aluspaikkoja koskevat kansalliset suositukset perustuvat, esitetään erityyppisille ilma-aluksille turvallisuussyistä osoitettava tila sekä muun kaluston pysäköimiseen osoitettava tila. Mainitun tilan käyttäminen ei vaikuta mahdottomalta. Komission teettämän selvityksen mukaan sen perusteella, millaisia ilma-aluksia lentoasemalle voidaan vastaanottaa, on mahdollista järjestää 20 m × 6 m oleva tila ilma-aluksen nokan molemmin puolin. Kaksi kertaa 120 m² paikkaa kohti merkitsee, että pelkästään lentoaseman rahtiosan editse kulkevan väylän varrella sijaitsevilla 9 paikalla on käytettävissä 2 100 m² kalustoa varten.

Monien paikkojen käyttäminen ilma-alusten pysäköimiseen yöksi lisää kieltämättä kentän käyttöä aamuisin ja aiheuttaa ruuhkautumista. Kuten Saksan viranomaiset ovat vahvistaneet, tämä ruuhka-aika, jolloin yön kentällä seisoneet ilma-alukset lähtevät, on kuitenkin varsin lyhyt, sillä useimmat ilma-alukset lähtevät heti aamulla (mikä juuri johtaa ruuhkautumiseen). Tällöin myös maahuolintakalusto on täydessä käytössä tällä alueella. Osaa kalustosta on käytetty edellisenä iltana ilma-alusten saapuessa, joten sen pysäköiminen yöksi näiden paikkojen läheisyyteen ei aiheuta ongelmia.

Saksan viranomaisten päätökseen liitetystä aineistosta käy ilmi, että kaluston säilytystä varten tarvittaisiin tilaa noin 20 000 m², koska lentoja on lähes 230 päivässä. Lentojen määrä on 29 % suurempi kuin esimerkiksi Stuttgartin lentoasemalla, jossa niitä on 180 päivässä. Arvioitu tilantarve on puolestaan 60 % suurempi. Vaikka otettaisiin huomioon, että suuremmat ilma-alukset edellyttävät enemmän huolintakalustoa ja siten myös enemmän tilaa, ja vaikka käytettävä kalusto saattaa olla jossain määrin erilaista, ero vaikuttaa kuitenkin liian suurelta. Lukuja selittää se, että kaluston staattiseen tilantarpeeseen (laitteiden viemä pinta-ala) on sovelletettu 50 %:n kerrointa dynaamisen tilantarpeen (staattinen tila + laitteiden liikuttelemiseen tarvittava tila) laskemiseksi, kun kerroin on vain 37 % saman Fraunhofer- instituutin tekemässä selvityksessä, joka liittyy Kölnin/Bonnin lentoasemalle myönnettyyn poikkeukseen. Eroa voidaan selittää sillä, pysäköidäänkö kalusto riviin vai neliömäiselle alueelle, jolloin tarvitaan enemmän tilaa laitteiden liikuttelemiseen, mutta tässäkin suhteessa ero vaikuttaa kuitenkin liian suurelta.

Aineistossa viitataan myös lievään tilan vähenemiseen (noin 800 m²) terminaaliin 2 liittyvien rakennustöiden aikana, jolloin suljetaan kolme seisontapaikkaa. Työsuunnitelmien ([8]) tarkastelu osoittaa kuitenkin, että ilma-aluspaikkojen sulkeminen aiheuttaa niiden ympäri kulkevan liikenneväylän siirtymisen mutta ei vaikuta kaluston pysäköintitilaan ilma-aluspaikkojen edustalla. Tilanmenetys ei ole siis perusteltu.

Poikkeus koskee yksinoikeuden varaamista Hampurin lentoasemalle direktiivin liitteen 5 kohdan 4 alakohdassa tarkoitettujen palvelujen tarjoamisessa eli ilma-aluksen lastauksessa ja tyhjennyksessä sekä matkustajien, miehistön ja matkatavaroiden kuljetuksessa ilma-aluksen ja lentoterminaalin välillä. Yksi poikkeuksen perusteena olevista väitteistä koskee ongelmia matkatavaroiden kuljetuksessa ja niiden lastauksessa jakeluhallissa.

Matkatavaroiden jakeluhalli on pieni ja kiireisinä ajankohtina erittäin ruuhkainen.

Jakelujärjestelmä muodostuu automaattisista kouruista, joiden juurella on odottamassa matkatavaravaunuja eri lentojen mukaan. Matkatavaroiden jakelurakennuksen sisällä tarvittavien matkatavaravaunujen määrä riippuu lentojen määrästä tiettynä ajankohtana eikä toimijoiden määrästä. Matkatavaravaunujen liikkumisen ja alueelle päästettävien vaunujen määrän tiukka hallinta auttaisi välttämään ruuhkat matkatavaroiden jakeluhallissa, jos sallitaan vain toiminnan kannalta tiettynä ajankohtana välttämätön määrä matkatavaravaunuja. Tällainen järjestely on jo käytössä kilpailulle avatuilla lentoasemilla, ja se perustuu lentoaseman normaaliin hallinto- ja valvontaoikeuteen. Lentoasema voi asettaa sääntöjä kaikille toimijoille taatakseen koko järjestelmän moitteettoman toiminnan. Ei ole osoitettu, että olisi mahdotonta päästää matkatavaroiden lajittelurakennukseen toista toimijaa. On myönnettävä kuitenkin, että toimijoiden määrän lisääntyminen voi vaikuttaa matkatavaravaunujen liikkumisen hallintaa, koska odotustilaa ei ole tarpeeksi.

Tämä ongelma liittyy lentoaseman yleiseen tilanpuutteeseen.

([8]) Saksan viranomaisten toimittaman aineiston liite 5.1.

Saksan viranomaisten päätöksestä käy ilmi, että olisi mahdollista järjestää tarpeeksi tilaa toista toimijaa varten. Nykyisten tilojen tehokkaampi käyttö ja vanhan kaluston säilytykseen käytettävien tilojen vapauttaminen auttaisi järjestämään lisätilaa lentoaseman eteläosasta. Tila ei riittäisi kuitenkaan kolmannelle toimijalle, olipa se palvelujen tarjoaja tai omahuolintaa harjoittava käyttäjä.

2.2. *Saksan viranomaisten tekemä valinta*

Saksan viranomaiset asettivat 23. heinäkuuta 1998 tekemässään päätöksessä etusijalle omahuolintaa harjoittavan käyttäjän pikemmin kuin kolmansille osapuolille palveluja tarjoavan toimijan. Perusteena on, että käyttäjän tilantarve on vähäisempi, ja viranomaiset täsmensivät, että jollei yksikään käyttäjä pyydä oikeutta harjoittaa omahuolintaa, lentoasema voisi sallia joidenkin palvelujen tarjoamisen kolmansille osapuolille, mutta ei tilanpuutteen vuoksi kaikkien maahuolintapalvelujen tarjoamista.

Mainitut seikat huomioon ottaen ja koska yksikään käyttäjä ei ole pyytänyt omahuolinnan harjoittamisoikeutta, joka direktiivissä tunnustettiin 1 päivästä tammikuuta 1998, ja koska markkinoiden avaaminen palvelujen tarjoajalle merkitsisi palvelujen tarjoamista kaikille lentoaseman käyttäjille, on syytä tarkastella, onko markkinoiden avaaminen palvelujen tarjoajalle todellakin mahdotonta, kuten Saksan viranomaiset väittävät.

Omahuolinnan harjoittamiseen oikeutettujen käyttäjien objektiivisena valintaperusteena pidetään liikenteen (matkustajia- tai rahti-) määrää alenevassa järjestyksessä, jos omahuolinnan harjoittajien määrä on rajoitettu.

Jos Lufthansa, joka on suurin lentoasemalla toimiva yhtiö, pyytäisi oikeutta harjoittaa omahuolintaa omille ilma-aluksilleen ja samaan yhtymään kuuluvien liikenteenharjoittajien ilma-aluksille direktiivin mukaisesti, tämä vaikuttaisi suuren lentomäärän vuoksi erittäin merkittävällä tavalla tilantarpeeseen. Lentoaikataulun analysoiminen auttaa arvioimaan tarvittavan lisäkaluston määrää.

Yleisesti ottaen toimijoiden määrän kasvu lisää tarvittavan kaluston määrää, sillä jokaisen toimijan on pystyttävä selviytymään omista ruuhkahuipuistaan, jotka eivät välttämättä vastaa lentoaseman ruuhkahuippuja kuten yhden toimijan tilanteessa. Toisaalta aiemmin monopoliasemassa olleen toimijan kalustotarve ja siten myös tilantarve pienenee asiakkaiden menetyksen myötä.

Saksan viranomaisten tekemän arvion perusteella lisätilan tarve olisi 2 300 m^2 toimijaa kohti. Lentojen määrän ja lentoaikataulun perusteella voidaan arvioida, että jos Lufthansa harjoittaisi omahuolintaa, sen tarvitseman kaluston määrä olisi lähes 45 % nykyisin monopoliasemassa toimivan palvelujen tarjoajan kalustosta. Lentoasemalla, joka on nykyisin ainoa palvelujen tarjoaja, on käytössään tilaa lähes 20 000 m^2. Lufthansan tilantarve olisi siten lähes 9 000 m^2. Lentoaikataulujen perusteella voidaan arvioida, että monopoliasemassa toimivan lentoaseman tilantarve vähenisi lähes 24 % eli 4 800 m^2. Lufthansan omahuolinnan vuoksi lisätilaa tarvittaisiin siis lähes 4 200 m^2 eli 21 %.

Jos kolmansille osapuolille palveluja tarjoavan toimijan tulo sallittaisiin, voidaan käytettävissä olevien tietojen perusteella arvioida, että palvelujen tarjoaja voisi enimmillään hoitaa 10 % liikenteestä ilman vaikutusta lentoaseman ruuhkahuippuihin. Maahuolintapalvelujen tarjoaminen tätä suuremmalle osalle liikenteestä johtaisi nykyisin monopoliasemassa toimivan lentoaseman kaluston ja tilan tarpeen vähenemiseen.

Lisätilan tarve olisi siis noin 10 %. Vaikka lisätilan tarpeeksi arvioitaisiin 15 %, se olisi vähäisempi kuin omahuolintaa harjoittavan käyttäjän tapauksessa. Jos kyseinen palvelujen tarjoaja saisi asiakkaakseen myös Lufthansan, tilantarve olisi vähäisempi nykyisin monopoliasemassa toimivan lentoaseman tilantarpeen vähenemisen vuoksi.

Saksan viranomaiset eivät ole osoittaneet mahdottomaksi sallia palvelujen tarjoajan tuloa lentoasemalle.

3. **Toimenpidesuunnitelmat**

Direktiivin 9 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltion päätökseen on liitettävä suunnitelma asianmukaisista toimenpiteistä rajoitteiden poistamiseksi.

Lentoaseman laajennussuunnitelmaan sisältyy terminaalin 2 purkaminen vuonna 1998 ja sen rakentaminen uudelleen niin, että se avattaisiin vuoden 2001 alussa. Näihin töihin liittyy uuden kenttäalueen luominen (Vorfeld 2) ([9]) johon tulee 11 ilma-aluspaikkaa alkuvaiheessa vuonna 2001 ja myöhemmin 14. Kentän ja terminaalialueen välille rakennetaan uusi tie.

Näiden töiden ansiosta on tarkoitus saada tilaa 46 000m^2, josta 13 000 m^2 varataan maahuolintaa varten.

Näiden eri hankkeiden toteuttamisessa on kuitenkin kohdattu oikeudellisia ja hallinnollisia vaikeuksia. Terminaalin 2 rakennustöiden alkamis- ja päättymisajankohta ovatkin vielä epävarmoja samoin kuin ilma-aluspaikkojen määrä Vorfeld 2 -kentällä.

([9]) Ausbaustufe Vorfeld 2, Plan 16.12.1996, Anlage 7.

Direktiivin 9 artiklan säännökset, joissa vaaditaan toimenpidesuunnitelman esittämistä rajoitteiden poistamiseksi, edellyttävät, että toimenpiteisiin on sitouduttu uskottavasti ja peruuttamattomasti. Esitettyjä hankkeita varjostava epävarmuus estää komissiota pitämästä niitä direktiivin 9 artiklassa määriteltynä suunnitelmana.

Esitetystä aineistosta ilmenee kuitenkin, että lentoasema sitoutuu järjestämään tarvittavan tilan markkinoiden avaamiseksi direktiivissä ja sen osaksi kansallista lainsäädäntöä saattavassa Saksan asetuksessa säädetyssä laajuudessa poikkeuksessa mainitun ajan loppuun mennessä. Tätä varten järjestetään maahuolintakaluston säilytystä varten tarvittavat tilat Vorfeld 2 -kentällä riippumatta siitä, onko kentälle myönnetty vaaditut ilma-aluspaikkoja koskevat luvat. Komissio katsoo, että tätä sitoumusta voidaan pitää direktiivin 9 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna toimenpidesuunnitelmana, jolla pyritään poistamaan poikkeuksen perusteena olevat ja todellisiksi osoittuneet rajoitteet.

4. **Direktiivin 96/67/EY 9 artiklan 2 kohdassa määriteltyjen kriteerien noudattaminen**

Poikkeus ei 9 artiklan 2 kohdan mukaan saa

”i) rajoittaa tarpeettomasti tämän direktiivin tavoitteiden toteuttamista,

ii) vääristää kilpailua palvelujen tarjoajien ja/tai omahuolintaan oikeutettujen käyttäjien kesken,

iii) koskea laajempaa alaa kuin on tarpeen.”

Direktiivin tavoitteista, joihin i luetelmakohdassa viitataan, todetaan jo direktiivin otsikossa, että tavoitteena on pääsy markkinoille. Direktiivin hengen mukaan markkinoille pääsyn on oltava todellista. Viidennessä johdantoosan perustelukappaleessa täsmennetään, että ”maahuolinnan markkinoiden avaaminen on toimenpide, jonka pitäisi auttaa lentoyhtiöitä alentamaan käyttökustannuksia ja parantamaan käyttäjille tarjottavien palvelujen laatua”. Lainsäädäntöön perustuva avaaminen, jota ei ole kuitenkaan toteutettu todellisuudessa, kuten on omahuolinnan laita 1. tammikuuta 1998 alkaen, rajoittaa siis direktiivin tavoitteiden toteuttamista. Sen sijana markkinoiden avaaminen, joka parantaa tarjottujen palvelujen laatua ja alentaa lukuisten käyttäjien maksamia maksuja, kuten viidennessä perustelukappaleessa todetaan, edistää direktiivin tavoitteiden toteuttamista luomalla kilpailua palvelujen tarjoajien välille.

Luetelmakohdassa iii) täsmennetään, että poikkeus ei saa koskea laajempaa alaa kuin on tarpeen. Saksan viranomaisten myöntämässä poikkeuksessa suljetaan kokonaan pois kolmansille osapuolille palveluja tarjoavat toimijat 31 päivään joulukuuta 2000 asti, joskin viranomaiset ilmoittavat, että yksi palvelujen tarjoaja hyväksytään, jos yksikään käyttäjä ei pyydä oikeutta omahuolinnan harjoittamiseen. Palvelujen tarjoajaa voidaan siis joutua odottamaan poikkeuspäätöksessä mainitun ajan loppuun asti. Poikkeuksen sisältö itsessään jo osoittaa, että se koskee laajempaa alaa kuin on tarpeen.

Lentoaseman lisäksi toista toimijaa koskeva rajoitus, olipa tämä palvelujen tarjoaja tai omahuolintaa harjoittava käyttäjä, kattaa lentoaseman rakennustöiden keston ja koskee ilma-aluksen lastausta ja tyhjennystä sekä matkustajien, miehistön ja matkatavaroiden kuljetusta. Lentoaseman nykyiset tilaongelmat, jotka vaikeuttavat maahuolintakaluston pysäköimistä töiden loppuun asti, oikeuttavat poikkeuksen keston ja soveltamisalan.

Komission mielestä poikkeus, jolla kielletään uuden maahuolintapalvelujen tarjoajan tulo lentoasemalle — vaikka siellä ei harjoiteta omahuolintaa — 1. tammikuuta 1999 jälkeen, joka on direktiivissä säädetty päivämäärä markkinoiden avaamiselle, ei täytä direktiivin 9 artiklan 2 kohdan edellytyksiä.

V. **PÄÄTELMÄT**

Hampurin lentoasemalla käytettävissä oleva tila riittää vain yhdelle uudelle, direktiivin liitteen 5 kohdan 4 alakohdassa tarkoitettuja toimintoja harjoittavalle toimijalle.

Koska

— Saksan viranomaiset eivät ole osoittaneet, että olisi mahdotonta päästää lentoasemalle omahuolintaa harjoittavan käyttäjän sijasta palvelujen tarjoajaa, ja

— yksikään käyttäjä ei ole pyytänyt oikeutta omahuolinnan harjoittamiseen lentoasemalla siitä alkaen kun tämä mahdollisuus on ollut olemassa

ja jotta

— ei rajoitettaisi tarpeettomasti direktiivin tavoitteiden toteuttamista ja

— varmistettaisiin, ettei poikkeus koske laajempaa alaa kuin on tarpeen,

Saksan viranomaisten on sallittava kolmansille osapuolille palveluja tarjoavan toimijan tulo 1 päivästä tammikuuta 1999 ja kiellettävä omahuolinnan harjoittaminen samasta päivämäärästä alkaen 31 päivään joulukuuta 2000 asti, jollei jokin käyttäjä aloita omahuolinnan harjoittamista kaikkea Hampurin lentoasemalla käytettävissä olevaa tilaa hyödyntäen viimeistään 31 päivänä joulukuuta 1998.

ON TEHNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Komissio hyväksyy Hampurin lentoasemalle myönnetyn poikkeuspäätöksen, sellaisena kuin siitä on ilmoitettu komissiolle 3 päivänä elokuuta 1998, edellyttäen että Saksan liittotasavalta tekee siihen seuraavat muutokset:

Direktiivin liitteen 5 kohdan 4 alakohdassa tarkoitettujen toimien osalta

— omahuolinnan harjoittaminen rajoitetaan yhteen käyttäjään ja Hampurin lentoasemalle varataan yksinoikeus palvelujen tarjoamiseen kolmansille osapuolille, jos jokin käyttäjä aloittaa omahuolinnan harjoittamisen kaikkea käytettävissä olevaa tilaa hyödyntäen viimeistään 31 päivänä joulukuuta 1998 ja jos Saksan viranomaiset ilmoittavat tästä etukäteen komissiolle.
— omahuolinnan harjoittaminen kielletään 1 päivästä tammikuuta 1999, jos Saksan viranomaiset eivät ole siihen mennessä ilmoittaneet komissiolle, että jokin käyttäjä on aloittanut omahuolinnan harjoittamisen kaikkea käytettävissä olevaa tilaa hyödyntäen viimeistään 31 päivänä joulukuuta 1998.

Poikkeus on voimassa 31 päivään joulukuuta 2000.

2 artikla

Saksan liittotasavallan on ilmoitettava komissiolle 1 artiklan mukaisesti muutettu poikkeuspäätös ennen sen voimaantuloa.

3 artikla

Tämä päätös on osoitettu Saksan liittotasavallalle.

Tehty Brysselissä 30 päivänä lokakuuta 1998.

Komission puolesta
Neil KINNOCK
Komission jäsen