KOMMISSIONENS BESLUT

av den 30 oktober 1998

om tillämpningen av artikel 9 i rådets direktiv 96/67/EG på Hamburgs flygplats (Flughafen Hamburg GmbH)

[delgivet med nr K(1998) 3338]

(Endast den tyska texten är giltig)

(Text av betydelse för EES)

(98/632/EG)

EUROPEISKA KOMMISSIONEN HAR FATTAT DETTA BESLUT

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen,

med beaktande av rådets direktiv 96/67/EG av den 15 oktober 1996 om tillträde till marknaden för marktjänster på flygplatserna inom gemenskapen [1], särskilt artikel 9.5 i detta,

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

efter samråd med den rådgivande kommitté som föreskrivs i nämnda direktiv, och

av följande skäl:

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

1. De tyska myndigheternas anmälan

Genom en skrivelse av den 30 juli 1998, som registrerades av kommissionen den 3 augusti 1998, anmälde de tyska myndigheterna ett meddelande från Förbundsrepubliken Tysklands regering, daterat den 23 juli 1998, genom vilket Hamburgs flygplats (Flughafen Hamburg AG) beviljas ett undantag

— som ger flygplatsen möjlighet att begränsa egenhantering till en enda användare,

— som ger Hamburgs flygplats (Flughafen Hamburg GmbH) monopol på tjänster som tillhandahålls tredje man när det gäller de tjänster som avses i punkt 5.4 i bilagan till direktivet.

Detta undantag har i enlighet med artikel 9.1 b och d i direktivet beviljats till och med den 31 december 2000.

I meddelandet preciseras det att om ingen användare begär egenhantering kan en tjänstetillhandahållare ges tillträde, men endast i begränsad omfattning.

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

I enlighet med artikel 9.5 i direktivet samrådde kommissionen den 24 september 1998 med den tyska regeringen beträffande utkastet till sitt beslut. Den 1 oktober inkom de tyska myndigheterna med skriftliga synpunkter på utkastet.

Grund för undantaget

De allmänna reglerna för tillträde till marknaden för marktjänster fastställs i artiklarna 6 och 7 i direktivet. Där framgår tydligt att principen om största möjliga öppenhet skall gälla för de flesta typer av marktjänster. För en flygplats med en sådan trafikvolym som Hamburg föreskrivs i direktivet att egenhantering skall tillåtas från och med den 1 januari 1998 och att marknaden för tjänster som erbjuds tredje man skall öppnas från och med den 1 januari 1999. Eftersom flygplatser befinner sig i en mycket speciell situation och har speciella uppgifter, som bl.a. präglas av säkerhetsproblem men också av utrymmes- och kapacitetsproblem som kan uppstå i vissa delar av de flesta flygplatser, föreskrivs i direktivet inget fullständigt öppnande av marknaden, utan ett minsta öppnande, både vad beträffar egenhantering och tjänster som erbjuds tredje man. Dessa tjänster tillhandahålls i anslutning till banområdet, dvs. en särskilt känslig del av flygplatsen, och kan delas in i fyra kategorier: ramptjänster, bagagehantering, påfyllning av bränsle samt viss gods- och posthantering.

I rådets direktiv 96/67/EG tas även hänsyn till det faktum att allvarliga utrymmes- och kapacitetsbegränsningar i vissa mycket speciella fall kan förhindra att marknaden öppnas i föreskriven omfattning. Tillfälliga undantag kan då beviljas för att ge flygplatsen tid att komma till rätta med dessa begränsningar. Sådana undantag får endast beviljas i exceptionella fall och syftet är inte att generellt ge flygplatser en extra anpassningsperiod utöver den som föreskrivs i artikel 1 i direktivet.

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

[2] EGT C 267, 26.8.1998.

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

2. Situationen vid Hamburgs flygplats

2.1 *Beskrivning av flygplatsen*

Hamburgs flygplats ägs till 64 % av delstaten Hamburg, till 26 % av den federala staten och till 10 % av delstaten Schleswig-Holstein. Dess belägenhet mycket nära staden innebär stora miljöproblem och dess omedelbara närhet till bebyggda områden och motorvägsnätet omöjliggör varje utbyggnad utanför nuvarande gränser. Antalet flygrörelser ökade med 12,5 % mellan 1990 och 1997, medan passagerarantalet under samma period ökade med 27,7 %. Antalet passagerare uppgick 1997 till 9 miljoner, en ökning med 5 % jämfört med föregående år, vilket ställer flygplatsen inför tillväxtproblem. Man har för närvarande 42 uppställningsplatser, varav elva har brygganslutning. Dessa uppställningsplatser är nästan helt upptagna under natten. De ändringar av flygplatsen inom dess egna gränser som förutses för att möta den ökade trafikvolymen (konstruktion av en ny Terminal 2, utbyggnad av rampen för marktjänster) ingår i en plan som beslutades den 26 maj 1998 och som sedan dess är rättsligt gällande. Men, precis som tidigare ändringar, har dessa åtgärder lett till domstolstvister med de kringboende och arbetet med den nya terminalen har ännu inte givits någon definitiv tidsplan. Endast arbetet med den nya rampen (Vorfeld 2) har faktiskt påbörjats.

2.2 *Marktjänster vid flygplatsen*

Vid tidspunkten för de tyska myndigheternas beslut var flertalet marktjänster redan konkurrensutsatta. Dessa tjänster tillhandahålls dels av oberoende tjänsteleverantörer, dels av transportörer som både bedriver egenhantering och tillhandahåller tjänster till tredje man.

Anmälan gäller i själva verket punkt 5.4, det vill säga lastning och avlastning av flygplanet samt transport av besättning, passagerare och bagage mellan flygplan och terminal. Undantaget syftar för dessa tjänster till att förbjuda egenhantering och att ge flygplatsen ensamrätt att tillhandahålla dem till tredje man.

Övriga tjänster, som bagage, gods och post (punkterna 3 och 4 i bilagan till direktivet) samt vissa ramptjänster (punkterna 5.1 och 5.2) skall öppnas i enlighet med direktivets bestämmelser från och med den 1 januari 1999. Inget transportföretag har sedan den 1 januari 1998 begärt egenhantering, vilket enligt direktivet varit möjligt från och med det datumet.

Flygplatsens marktjänstpersonal uppgår till ungefär 700 personer. Av dessa arbetar närmare 200 för underleverantörer. En del av den verksamhet som avses i anmälan, såsom flyttning av flygplan eller passagerartransporter, utförs av dotterbolag till flygplatsen.

II. BEGRÄNSNINGAR SOM ÅBEROPAS AV DE TYSKA MYNDIGHETERNA

I den dokumentation som de tyska myndigheterna lämnat som stöd för undantaget påpekar man att flygplatsen redan vidtagit åtgärder för att möta den trängsel som följt av trafikökningen genom att optimera de utrymmen som används för att ställa upp marktjänstfordon. Detta har gett närmare 1 500 m^2 nya utrymmen. På samma sätt har man fått fram 2 750 m^2 utrymmen i byggnaderna. Genom att använda matarbussar med en större kapacitet har man kunnat minska deras antal från 20 till 14. Man har också lyckats minska antalet bagagekärror med 100.

De funktionella utrymmena används för att magasinera containrar och lastpallar, vars antal har ökat kraftigt sedan 1995 samtidigt som antalet flygplan med containeriserad last har ökat.

Dessa åtgärder har gjort det möjligt att tillfälligt bemöta utrymmesproblem. I dokumentationen påpekas dock samtidigt att antalet rörelser per vecka har ökat från 2 500 till 2 750, vilket medfört en ökning av antalet marktjänstfordon.

Med stöd framför allt av den studie som på flygplatsens begäran genomfördes 1996 av Fraunhofer Institut für Materialfluss und Logistik, *Kapazitive und räumliche Situation auf dem Flughafen Hamburg bezüglich der vorfeldseitigen Abfertigung*, anser de tyska myndigheterna att det tillgängliga utrymmet kommer att räcka för att en användare skall kunna bedriva egenhantering, men att man inte kan öppna marknaden i högre grad framför allt beroende på att det också tillkommer en leverantör av tjänster till tredje man. Om inte någon användare skulle vara intresserad av att bedriva egenhantering, så menar man att det tillgängliga utrymmet skulle kunna tilldelas ytterligare en leverantör av tjänster till tredje man. Detta gäller dock bara för vissa tjänster eftersom detta utrymme inte räcker för att tillhandahålla alla de tjänster som avses i anmälan.

Enligt de tyska myndigheterna utgörs den främsta begränsningen av bristen på utrymme för att parkera marktjänstfordon, medan de lokaler som krävs för de nya aktörernas personal inte innebär några problem.

Fraunhoferstudien grundar sig på ett utrymme på 19 869 m^2 som finns tillgängligt för marktjänster. Denna yta torde minska något under kommande år då tre uppställningsplatser för flygplan stängs under den till som bygget av den nya terminalen (10 056 m^2) pågår. Under rädande

situation, där bara flygplatsen själv tillhandahåller marktjänster, och med tanke på de 2 750 flygrörelsen i veckan, skulle utrymmesbehovet för övrigt uppgå till 19 799 m². Därmed är redan nästan allt tillgängligt utrymme upptaget, och under byggarbetet torde det till och med uppstå ett visst underskott.

Ytterligare aktörer skulle innebära ett utrymmesbehov på 2 230 m² per aktör, till vilket skall läggas 600 m² utrymme för att packa bagage på bagagekärror som tillhör de nya aktörerna.

De tyska myndigheterna anser dock att det på flera sätt är möjligt att delvis möta de nya behoven. För det första kan man frigöra ungefär 400 m² som idag används för att lagra gamla marktjänstfordon som inte längre används. Denna yta skulle kunna göras tillgänglig mycket snabbt. För det andra kan man skapa möjligheter att parkera marktjänstfordon runt fronten på flygplan parkerade på uppställningsplatserna 21 – 23, vilka används för "nose-in" -parkering. Detta är redan fallet med uppställningsplatserna 10 och 20, även om lastning framtill på planet ibland kan medföra vissa problem. Då uppställningsplatserna 31 – 42 snart skall få brygganslutning skulle man också kunna använda utrymmet runt dem på samma sätt. Slutligen bör flygplatsen beakta de marknadsandelar som den kommer att förlora då marknaden öppnas för konkurrens. Enligt de tyska myndigheterna bör flygplatsen kunna godta en användare som bedriver egenhantering. I sitt beslut av den 23 juli 1998 anser dock myndigheterna att det utrymme som frigörs inte kommer att räcka för att en aktör skall kunna leverera alla de tjänster till tredje man som avses i punkt 5.4 i bilagan till direktivet, och att dessa tjänster till tredje man därmed bör vara reserverade för flygplatsen.

III. BERÖRDA PARTERS REAKTIONER

De olika berörda parterna har uppmanats att inkomma med sina synpunkter efter att de tyska myndigheterna offentliggjort sin anmälan i enlighet med bestämmelserna i artikel 9.3 i direktivet.

De flygbolag och flygbolagsorganisationer som inkommit med synpunkter påpekar att egenhantering inte nödvändigtvis medför något behov av ytterligare utrymme för utrustning eller av lokaler för personalen, eftersom dessa behov grundar sig på trafikvolymen och inte på antalet aktörer. De anser därför att en mer rationell användning av det utrymme som är avsatt för marktjänster tillsammans med en minskning av den utrustning som monopolinnehavaren idag använder, skulle göra det möjligt att frigöra plats för de nya aktörernas utrustning. Med dessa åtgärder och om man flyttar på den gamla utrustningen, och då framför allt på containrar som inte används, borde man kunna avhjälpa en stor del av utrymmesbristen. När det gäller transport av bagage anser vissa flygbolag att behovet också här beror på trafikvolymen och inte på antalet aktörer, och att det lilla avståndet mellan flygplanen och terminalen innebär att det inte krävs ytterligare material. Dessa bolag påminner också om vikten av att marknaden öppnas och om nödvändigheten att prioritera en leverantör av tjänster till tredje man, och inte ett enda flygbolag som vill bedriva egenhantering, om nu utrymmet inte skulle räcka till för bägge dessa krav.

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

1. Gällande regler för marktjänster

1.1 *Möjligheter att begränsa tillträdet till marknaden*

I rådets direktiv 96/67/EG föreskrivs ett differentierat öppnande av marknaden, utgående dels från hur marktjänsterna tillhandahålls (egenhantering eller tjänster till tredje man), dels från flygplatsens trafikvolym. Med en årlig trafikvolym på nästan 9 miljoner passagerare under 1997 skall Hamburgs flygplats enligt bilaga 5 till *Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen und zur Änderung weiterer luftrechtlichter Vorschriften* ([3]) av den 10 december 1997, genom vilken direktivet införlivas i den tyska lagstiftningen, öppna marknaden för marktjänster till tredje man för en andra tjänsteleverantör från den 1 januari 1999 och medge två användare att bedriva egenhantering från den 1 januari 1998.

De allmänna reglerna om egenhantering i fråga om de tjänstetyper som avses i de tyska myndigheternas anmälan fastställs i artiklarna 6.2 och 7.2 i direktivet. Dessa regler har införts i bestämmelserna i paragraf 3.2 i den tyska förordningen. I enlighet med dessa artiklar får medlemsstaterna begränsa tillträdet till marknaden till två tjänsteleverantörer och två användare som önskar bedriva egenhantering.

När det på grund av specifika utrymmes- eller kapacitetsbegränsningar, särskilt sådana som beror på trängsel eller på ytornas nyttjandegrad, inte är möjligt att öppna marknaden för egenhantering och tjänster till tredje man i den omfattning som föreskrivs i direktivet, får den berörda medlemsstaten med stöd av artikel 9.1 b och d begränsa rätten att tillhandahålla tjänster till tredje man till en aktör samt förbjuda egenhantering eller begränsa den till en enda användare.

I artikel 9.2 föreskrivs emellertid att det i varje beslut om undantag skall

— anges den eller de tjänstetyper för vilka undantag beviljats samt de specifika utrymmes- och kapacitetsbegränsningar som berättigar till undantag,
— bifogas en plan över åtgärder som syftar till att komma tillrätta med dessa begränsningar.

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

Enligt artikel 9.2 skall ett undantag dessutom inte

— otillbörligen inverka menligt på syftet med direktivet,

— snedvrida konkurrensen,

— vara av större omfattning än nödvändigt.

Det främsta syftet med direktivet är att liberalisera marktjänsterna, vilket kommissionen påpekade i sina beslut av den 14 januari 1998 om flygplatserna i Frankfurt och Düsseldorf ([4]). Begränsningar som åläggs tredje part innebär en inskränkning av friheten att tillhandahålla tjänster. I likhet med statliga åtgärder som begränsar friheten att tillhandahålla tjänster ([5]), måste sådana åtgärder som kan leda till att tjänsteleverantörerna utesluts eller förbjuds att utöva sin verksamhet eller, som i detta fall, åtgärder som hindrar användare som så önskar att bedriva egenhantering kunna hänföras till trängande behov som är av allmänt intresse och inte av ekonomisk natur. Åtgärderna skall vidare vara rimliga i förhållande till den målsättning som eftersträvas. Allt detta gäller oavsett om de utan åtskillnad gäller såväl nationella tjänsteleverantörer som leverantörer från andra medlemsstater.

1.2 *Förfarandet*

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

Kommissionens prövning bör, såsom påpekas i dess två beslut om flygplatserna i Frankfurt och Düsseldorf ([6]), omfatta följande tre punkter:

— Förekomsten och omfattningen av utrymmes- och kapacitetsbegränsningar som motiverar undantaget och gör det omöjligt att öppna marknaden i den omfattning som föreskrivs i direktivet.

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

— Överensstämmelsen med de principer som anges i artikel 9.2 i direktivet i fråga om direktivets syfte, kravet att konkurrensen inte får snedvridas samt åtgärdens räckvidd.

Syftet med ett beviljat undantag är inte att generellt ge flygplatsen en extra anpassningsperiod utöver den som föreskrivs i artikel 1 i direktivet. Undantaget skall göra det möjligt för flygplatsen att lösa de särskilda problem som kan uppstå när marknaden öppnas. Varje undantag måste därför prövas mot bakgrund av de specifika begränsningar som åberopas som stöd för påståendet att det inte skulle vara möjligt att öppna marknaden inom föreskriven tid.

([4]) Kommissionens beslut 98/387/EG och 98/388/EG, EGT L 173, 18.6.1998, s. 32 och 45.

([5]) EG-domstolens dom av den 25 juli 1991, mål C-288/89 Mediawet, REG 1991, s. 4007 och mål C-76/90 Säger mot Dennemeyer, REG 1991, s. 4221.

([6]) Kommissionens beslut 98/387/EG och 98/388/EG, EGT L 173, 18.6.1998, s. 32 och 45.

Enligt EG-domstolens rättspraxis skall varje undantag tolkas strikt och undantagets räckvidd skall bestämmas med hänsyn till det eftersträvade syftet ([7]).

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

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

2. **De utrymmesbegränsningar som angetts av de tyska myndigheterna**

Med nästan 9 miljoner passagerare 1997 utgör Hamburgs flygplats en viktig regional knutpunkt med 85 flygbolag, som totalt flyger på 124 destinationer. Flygplatsen är belägen mycket nära Hamburgs stad och är omgiven av bebyggelse, varför den inte utan svårigheter kan byggas ut utanför sina nuvarande gränser. För att bemöta trafikökningen måste man därför förlita sig till en inre utbyggnad och optimera de ytor som används. För detta planerar flygplatsen att öka sin kapacitet genom att bygga om Terminal 2 och skapa ytterligare elva uppställningsplatser. I en andra utbyggnadsetapp tillkommer ytterligare 14. Trots att arbetena nu framskridit har dessa utrymmen fortfarande inte officiellt utvisats som uppställningsplats för flygplan.

För närvarande inbegriper rampen 42 uppställningsplatser för flygplan, varav 32 för flygplan av kategori C. Flertalet av dessa uppställningsplatser är upptagna under natten, och i den dokumentation som de tyska myndigheterna lagt fram påpekas att problemen att finna parkeringsutrymme för marktjänstfordon framför allt beror på att flygplanen under natten står parkerade på ett begränsat område.

2.1 *Tillgängligt utrymme*

Vid sitt besök på flygplatsen efter de tyska myndigheternas anmälan kunde de experter som kommissionen utsett konstatera att utrymmet framför de flygplan som var ”nose-in”-parkerade inte var fullständigt utnyttjat. Flygplatsmyndigheterna förklarade att denna plats låg nära banområdet, och att man av säkerhetsskäl därför inte kunde parkera marktjänstfordon på platsen. Detta argument kan inte godtas eftersom denna typ av parkering är

([7]) Se bl.a. domslut av den 25 juni 1992, British Gas, C 116/91, REG PI-4071, punkt 12.

vanlig på många internationella flygplatser i samma situation och till och med görs på andra delar av Hamburgs flygplats. En klar avgränsning av de ytor som får användas för parkering av marktjänstfordon kan tillsammans med kontroller från de ansvarigas sida, vilket görs på andra flygplatser, lösa dessa problem. Vid behov använder sig vissa flygplatser av betong- eller plastblock för att skydda banområdet. I de normer och regler som rekommenderas av Internationella civila luftfartsorganisationen (ICAO), i synnerhet i bilaga 14 till konventionen om internationell civil luftfart, som ligger till grund för de nationella myndigheternas rekommendationer i fråga om placering av flygplan, fastställs för olika flygplanstyper vilka ytor som skall reserveras som säkerhetsutrymme, men också för uppställning av utrustning. Det tycks därför inte vara omöjligt att använda dessa ytor. Kommissionens sakkunniga anser att man, utgående från de flygplanstyper som kan tas emot, skulle kunna frigöra en yta på 20 × 6 m på varje sida av luftfarkosten. Detta innebär två gånger 120 m^2 per uppställningsplats, vilket skulle ge över 2 100 m^2 för uppställning av utrustning enbart utmed de nio uppställningsplatser som är belägna utmed servicebanan framför godsavdelningen.

Det är sant att de många uppställningsplatser som används under natten bidrar till viss trängsel på rampen, och därmed till vissa stockningar tidigt på morgonen. Den tid då det förekommer stockningar motsvarar avgångstiden för de flygplan som stått parkerade under natten och är ganska kort, eftersom flertalet plan lämnar flygplatsen tidigt på morgonen (vilket också bidrar till dessa stockningar). Detta bekräftas också av de tyska myndigheterna. Under denna tid används också alla marktjänstfordon som tjänar de avgående planen på platsen. Av denna anledning, och då en stor del av dessa marktjänstfordon användes kvällen innan då planen anlände, borde det inte vara något problem att parkera fordonen runt dessa uppställningsplatser.

Vidare påvisar man i den dokumentation som bifogats de tyska myndigheternas beslut att det behövs ett parkeringsutrymme för marktjänstfordon på ungefär 20 000 m^2 för de närmare 230 flygningarna per dag. Om man jämför dessa siffror med andra flygplatser, till exempel Stuttgart, så är antalet flygningar i Hamburg 29 % högre än i Stuttgart med sina ungefär 180 flygningar per dag. Samtidigt uppskattar man att behovet av utrymme är 60 % större. Även om man beaktar att större flygplan kräver fler eller större marktjänstfordon, som i sin tur behöver mer utrymme, och att utrustningstyperna kan skilja sig åt i vissa punkter, tycks denna skillnad ändå vara alltför stor. Den förklaras i själva verket av att man använder en koefficient på 1,5 mellan marktjänstfordonens statiska yta (den yta som fordonet sig upptar) och dess dynamiska yta (den statiska ytan + den yta som krävs för fordonets rörelser), medan denna koefficient bara uppgår till 1,37 i Institut Fraunhofers studie i samband med det undantag som har beviljats flygplatsen Köln/Bonn. Även om det uppstår vissa skillnader beroende på om marktjänstfordonen parkeras i rad eller i egna parkeringsrutor (som kräver mer plats för förflyttning av utrustning) tycks denna skillnad vara alltför stor.

I dokumentationen till beslutet påpekas också att det tillgängliga utrymmet kommer att minska något (med ungefär 800 m^2) medan arbetet på Terminal 2 pågår, då tre uppställningsplatser kommer att stängas. Granskningen av arbetsplanerna [8] visar visserligen att dessa uppställningsplatser stängs och att trafiken leds runt dem, men detta gäller inte parkeringsutrymmet för marktjänstfordonen framför dem. Det tycks därför inte vara motiverat att räkna med en minskning av det tillgängliga utrymmet.

I undantaget ger man Hamburgs flygplats ensamrätt att tillhandahålla de marktjänster som avses i punkt 5.4 i bilagan till direktivet, det vill säga lastning och avlastning av flygplanet samt transport av passagerare, besättning och bagage mellan flygplan och terminalen. Ett av motiven för detta undantag är problemen när det gäller att transportera bagaget och att lasta dem i sorteringshallen.

Bagagesorteringshallen är liten och under högtrafik kan den vara kraftigt överbelastad.

Sortering sker med automatiska inkast där bagagekärrorna väntar beroende på de olika destinationerna. Inne i bagagesorteringshallen beror det antal bagagekärror som krävs i ett visst ögonblick inte på antalet aktörer, utan på det antal flygningar som skall hanteras. En strikt styrning av flödet av bagagekärror och det antal kärror som släpps in i hallen gör det möjligt att undvika stockningar i sorteringshallen. Denna styrning bygger på att man släpper in det antal kärror som krävs för hanteringen i ett givet ögonblick. En sådan styrning sker redan på de flygplatser som är öppna för konkurrens och är följden av de normala administrativa reglerna och kontrollreglerna på flygplatsen, som ju kan införa regler för alla aktörer för att säkerställa att systemet fungerar smidigt. Det har därför inte kunnat bevisas att det är omöjligt att släppa in ytterligare aktörer i bagagesorteringshallen. Det måste dock erkännas att en ökning av antalet aktörer kan göra det svårt att styra bagagekärrornas rörelser i den mån som vänteutrymmet är alltför begränsat.

Problemet utgörs med andra ord av den allmänna bristen på utrymme på flygplatsen.

[8] Bilaga 5.1 till den dokumentation som översänts av de tyska myndigheterna.

De tyska myndigheterna framhäver i sitt beslut att det går att frigöra tillräckliga utrymmen för att släppa in en ytterligare aktör. Om man utnyttjar befintliga utrymmen bättre och frigör de utrymmen som idag används för gamla marktjänstfordon borde det vara möjligt att frigöra ytterligare ytor på flygplatsens södra del. Detta utrymme skulle dock inte räcka för att släppa in en tredje aktör, oavsett om denna skulle tillhandahålla tjänster till tredje man eller bedriva egenhantering.

2.2 *De tyska myndigheternas alternativ*

I sitt beslut av den 23 juli 1998 prioriterade de tyska myndigheterna att släppa in en användare som skulle bedriva egenhantering framför en leverantör av tjänster till tredje man. De grundade denna prioritering på att detta alternativ skulle kräva mindre utrymme och preciserade för övrigt att man, om ingen användare skulle begära att få bedriva egenhantering, skulle släppa in en tjänsteleverantörer men på grund av utrymmesbristen då för ett begränsat antal tjänster.

Med tanke på detta och på att ingen användare begärt att få utnyttja den rätt som direktivet ger att bedriva egenhantering från och med den 1 januari 1998, och då en tjänsteleverantör skulle få rätt att erbjuda alla användare på flygplatsen sina tjänster, är det lämpligt att granska huruvida det — såsom de tyska myndigheterna påstår — är omöjligt att öppna marknaden för en tjänsteleverantör.

Användarnas trafikvolym (passagerare eller frakt) är ett av de objektiva urvalskriterierna för användare som kan få tillstånd till egenhantering när antalet användare är begränsat.

I det fall Lufthansa, som är det största flygbolaget på flygplatsen, skulle begära att få bedriva egenhantering för sin egen flotta såväl som för plan tillhörande andra bolag i samma koncern enligt bestämmelserna i direktivet, så skulle effekterna på utrymmesbehovet bli stora med tanke på det stora antal flygningar som berörs. En analys av flygschemat gör det möjligt att beräkna hur stor mängd ytterligare utrustning som skulle krävas.

Man måste beakta att ett större antal aktörer rent generellt ökar behovet av utrustning eftersom varje aktör då måste kunna hantera sina egna trafiktoppar, som inte nödvändigtvis sammanfaller med flygplatsens, vilket ju är fallet om det bara finns en leverantör av marktjänster. Samtidigt måste man beakta att den tidigare monopolinnehavaren kommer att förlora en del av sina kunder, varmed dess behov av utrustning — och därmed av utrymme — kommer att minska.

På grundval av de tyska myndigheternas skattning om ett ytterligare behov på 2 300 m^2 per ytterligare aktör och om den största användaren, dvs. Lufthansa, skulle bedriva egenhantering, kan man utifrån antalet flygningar på flygplatsen och tidtabellen för dessa beräkna att Lufthansas behov utgör nästan 45 % av de marktjänstfordon som för närvarande används av monopolinnehavaren. Flygplatsen använder som monopolinnehavare närmare 20 000 m^2. Lufthansas behov skulle därmed uppgå till 9 000 m^2. Enligt tidtabellen skulle flygplatsens behov samtidigt minska med uppskattningsvis 24 % eller 4 800 m^2. Om Lufthansa skulle börja bedriva egenhantering skulle behovet av ytterligare utrymme därmed uppgå till närmare 4 200 m^2, vilket motsvarar en ökning med 21 %.

Om man skulle släppa in en leverantör av tjänster till tredje man visar en analys av tillgängliga uppgifter att det största antal flygplan som kan hanteras, utan att detta påverkar flygplatsens toppar när det gäller att tillhandahålla marktjänster, uppgår till 10 % av trafiken. Hanteringen av ytterligare flygningar skulle medföra att monopolinnehavarens behov av marktjänstfordon, och därmed också av utrymme, minskar.

Det totala behovet av ytterligare utrymme skulle därmed uppgå till cirka 10 %. Även om man utgår från ett ytterligare behov på 15 %, så är behovet av ytterligare utrymme mindre om man släpper in en tjänsteleverantör än om man låter en användare bedriva egenhantering. I händelse att denna tjänsteleverantör också skulle få tillhandahålla tjänster till Lufthansa skulle behovet minska till följd av effekterna på den nuvarande monopolinnehavarens behov.

De tyska myndigheterna har därmed inte lyckats bevisa att det är omöjligt att släppa in en tjänsteleverantör på flygplatsen.

3. **Åtgärdsplanen**

I enlighet med artikel 9.2 i direktivet har de tyska myndigheterna lagt fram en plan över lämpliga åtgärder för att komma till rätta med de åberopade begränsningarna.

Enligt flygplatsens utbyggnadsplan skall en gammal terminalbyggnad rivas under 1998 för att ersättas av Terminal 2, som beräknas kunna öppnas i början av år 2001. Samtidigt skall man bygga en ny ramp (Vorfeld 2) ([9]), som skall göra det möjligt att skapa elva nya uppställningsplatser i en första etapp under 2001 och ytterligare 14 längre fram i tiden. Denna ramp kommer att förbindas med terminalområdet via en ny väg.

Detta arbete bör göra det möjligt att frigöra en total yta på 46 000 m^2, varav 13 000 m^2 skulle avsättas för marktjänster.

Dessa olika projekt har dock stött på rättsliga och administrativa svårigheter och det är osäkert när man kommer att kunna inleda och slutföra arbetet på Terminal 2. Detta gäller också för när uppställningsplatserna på rampen ”Vorfeld 2” kan tas i bruk för att parkera flygplan.

([9]) Ausbaustufe Vorfeld 2 Plan 16/12/96 Anlage 7.

Enligt artikel 9 i direktivet skall den plan som innehåller åtgärder för att komma till rätta med begränsningarna vara trovärdig och definitiv. Osäkerheten kring de projekt som presenterats hindrar dock kommissionen att betrakta dem som en plan enligt vad som avses i artikel 9.

Den dokumentation som lagts fram visar dock att flygplatsen i vilket fall som helst förbinder sig att frigöra det urtrymme som krävs för att öppna marknaden i den grad som krävs i direktivet och den tyska förordningen innan den tid som satts för undantaget löper ut. Detta skall framför allt ske genom att man bygger ut de utrymmen som krävs för att parkera marktjänstfordon på "Vorfeld 2", oavsett om denna godkänts som uppställningsplats för flygplan eller inte. Kommissionen anser därmed att dessa åtaganden utgör en åtgärdsplan som syftar till att komma till rätta med de begränsningar som åberopats för undantaget enligt vad som avses i artikel 9.2 i direktivet.

4. **Uppfyllande av de kriterier som fastställs i artikel 9.2 i direktivet**

Enligt artikel 9.2 i direktivet får undantaget inte

"i) otillbörligen inverka menligt på syftet med detta direktiv,

ii) snedvrida konkurrensen mellan leverantörer av marktjänster och/eller användare som tillämpar egenhantering,

iii) vara av större omfattning än nödvändigt."

När det gäller direktivets syfte enligt stycke i sägs till och med i dess titel att det syftar till att ge tillträde till marknaden. Tillämpningen av direktivet innebär dock att detta tillträde skall vara reellt. I ingressens femte punkt preciseras att "tillträde till marknaden för marktjänster är en åtgärd som bör bidra till lägre driftkostnader för flygbolagen och bättre service för användarna". Att lagstifta om konkurrens utan att tillämpa lagen i praktiken, vilket har visat sig vara fallet för egenhantering som avreglerades den 1 januari i år, motverkar därmed direktivets syfte. En konkurrens mellan olika aktörer som också bidrar till att förbättra de tjänster som erbjuds och det pris som många användare betalar enligt vad som avses i ingressens femte punkt gör det dock lättare att uppnå direktivets syfte.

I stycke iii preciseras att undantaget inte får vara av större omfattning än nödvändigt. Det undantag som de tyska myndigheterna beviljat utesluter alla leverantörer av tjänster till tredje man fram till och med den 31 december 2000, trots att de tyska myndigheterna själva angett att en tjänsteleverantör skulle släppas in om ingen användare begär att få bedriva egenhantering. Då det i undantaget föreskrivs att en tjänsteleverantör bara skall släppas in om ingen begär att få bedriva egenhantering kan väntetiden komma att vara ända till dess att den tid som anges i undantaget löper ut. I själva undantaget anges därmed att det kan vara mer omfattande än nödvändigt.

Den tid under vilken en andra aktör, utöver flygplatsen och oavsett om denna är en tjänsteleverantör eller en användare som bedriver egenhantering, inte kommer att släppas in sträcker sig över den tid som arbetet på flygplatsen kommer att pågå. Begränsningen gäller lastning och avlastning av bagage samt transport av passagerare, besättning och bagage. Flygplatsens nuvarande utrymmesbrist, som gör det problematiskt att parkera marktjänstfordon fram till dess att utbyggnadsarbetet är färdigt, kan anses motivera begränsningens varaktighet och tillämpningsområde.

Kommissionen konstaterar att ett undantag som, såvida ingen användare önskar bedriva egenhantering, utesluter varje ny leverantör av marktjänster efter den 1 januari 1999 — då denna marknad skall öppnas enligt direktivet — inte uppfyller villkoren i artikel 9.2.

V. **SLUTSATS**

Det begränsade utrymme som finns tillgängligt på Hamburgs flygplats innebär att man bara kan släppa in en enda ny aktör för att tillhandahålla de tjänster som avses i bilaga 5.4 i direktivet.

Med tanke på att

— de tyska myndigheterna inte har bevisat att det är omöjligt att släppa in en tjänsteleverantör i stället för en användare,

— ingen användare har begärt att få bedriva egenhantering på Hamburgs flygplats sedan denna möjlighet har tillkommit,

och för att

— inte otillbörligen inverka menligt på syftet med detta direktiv, och

— försäkra sig om att undantaget inte är av större omfattning än nödvändigt,

skall de tyska myndigheterna, såvida ingen användare börjar bedriva egenhantering, på samtliga tillgängliga ytor på Hamburgs flygplats före den 31 december 1998, släppa in en leverantör av tjänster till tredje man från och med den 1 januari 1999. Följaktligen skall man förbjuda egenhantering från och med denna dag fram till och med den 31 december 2000.

HÄRMED FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Det beslut om undantag som beviljats Hamburgs flygplats, vilket anmäldes till kommissionen den 3 augusti 1998, godkänns under förutsättning att Förbundsrepubliken Tyskland gör följande ändringar:

För de tjänster som avses i punkt 5.4 i bilaga till direktivet skall

— egenhantering begränsas till en enda användare och tjänster till tredje man reserveras till Hamburgs flygplats förutsatt att en användare börjar bedriva egenhantering och använder allt tillgängligt utrymme före den 31 december 1998 och förutsatt att de tyska myndigheterna i förväg anmäler detta till kommissionen,

— egenhantering förbjudats från och med den 1 januari 1999 om de tyska myndigheterna inte före detta datum till kommissionen anmält att en användare börjat bedriva egenhantering på alla tillgängliga utrymmen före den 31 december 1998.

Undantaget beviljas till och med den 31 december 2000.

Artikel 2

Efter att ha ändrat besluten om undantag i enlighet med artikel 1 skall Förbundsrepubliken Tyskland anmäla dem till kommissionen innan de träder i kraft.

Artikel 3

Detta beslut riktar sig till Förbundsrepubliken Tyskland.

Utfärdat i Bryssel den 30 oktober 1998.

På kommissionens vägnar
Neil KINNOCK
Ledamot av kommissionen