KOMMISSIONENS BESLUTNING

af 30. oktober 1998

om anvendelsen af artikel 9 i Rådets direktiv 96/97/EF på lufthavnen i Hamburg (Flughafen Hamburg GmbH)

(meddelt under nummer K(1998) 3338)

(Kun den tyske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

(98/632/EF)

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER HAR —

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab,

under henvisning til Rådets direktiv 96/67/EF af 15. oktober 1996 om adgang til ground handling-markedet i Fællesskabets lufthavne [1], særlige artikel 9, stk. 5,

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

efter høring af det rådgivende udvalg og

ud fra følgende betragtninger:

I. ANVENDELSESOMRÅDET FOR DEN UNDTAGELSE, SOM TYSKLAND HAR MEDDELT

1. Anmeldelsen fra de tyske myndigheder

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

— begrænser udøvelsen af egen-handling til én bruger og

— forbeholder Hamburg lufthavn (Flughafen GmbH) levering af tjenesteydelser til tredjemand

for de kategorier tjenesteydelser, som er opført i bilaget til direktivet under punkt 5.4. Denne undtagelse indrømmes i henhold til direktivets artikel 9, stk. 1, litra d) og b) til den 31. december 2000.

Anmeldelsen præciserer, at såfremt ingen brugere ønsker at udøve egen-handling, vil en leverandør af tjenesteydelser til tredjemand få adgang, men kun til levering af et begrænset antal tjenesteydelser.

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

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

Grundlaget for undtagelsen

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

Der er i direktivet desuden taget hensyn til, at der i bestemte tilfælde kan være alvorlige plads- og kapacitetsproblemer, der forhindrer en åbning af markedet i det foreskrevne omfang. I disse tilfælde kan der indrømmes midlertidige undtagelser for at give lufthavnen tid til at afhjælpe problemerne. Sådanne undtagelser kan derfor kun indrømmes i særlige tilfælde, og har ikke til formål generelt at give lufthavnene ekstra tid til at efterkomme direktivets bestemmelser ud over, hvad der er fastsat i direktivets artikel 1.

[1] EFT L 272 af 25. 10. 1996, s. 36.

[2] EFT C 267 af 26. 8. 1998.

En undtagelse kan kun indrømmes under henvisning til specifikke plads- og kapacitetsproblemer. Det er netop de tyske myndigheders begrundelse for at indrømme ovennævnte undtagelse i overensstemmelse med § 3 i »Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen und zur Änderung weiterer luftrechtlicher Vorschriften«, hvormed direktivet gennemføres i tysk ret.

2. **Situationen i lufthavnen i Hamburg**

2.1. *Beskrivelse af lufthavnen*

Lufthavnen i Hamburg ejes af delstaten Hamburg, af forbundsstaten og af delstaten Schleswig-Holstein med henholdsvis 64 %, 26 % og 10 %. Den er beliggende meget nær ved byen, hvilket giver anledning til mange miljøproblemer, og den nærliggende beboelse og motorvejenes infrastruktur forhindrer enhver udvidelse ud over de nuværende grænser. Antallet af bevægelser steg med 12,5 % og passagerantallet med 27,7 % mellem 1990 og 1997. Med en trafik på 9 mio. passagerer i 1997, hvilket er en vækst på 5 % i forhold til det foregående år, må lufthavnen dog finde en løsning på de problemer, der er forbundet med denne vækst. Den har for øjeblikket 42 flyparkeringspositioner, hvoraf 11 kontaktpositioner. Disse positioner er næsten altid fuldt optaget hele natten. De ændringer, som lufthavnen må foretage for at kunne klare den voksende trafik inden for lufthavnens grænser (opførelse af en ny Terminal 2, udvidelse af en forplads) blev vedtaget den 26. maj 1998 i form af en plan, som nu er trådt i kraft. I lighed med ændringerne i tidligere år giver de dog anledning til stridigheder med naboerne, og der er ikke truffet nogen endelige beslutninger om, hvornår arbejdet på den nye terminal kan påbegyndes. Der er kun indledt arbejder på den nye forplads (Vorfeld 2).

2.2. *Ground handling i lufthavnen*

På det tidspunkt, hvor de tyske myndigheder traf deres besluting, var størstedelen af tjenesteydelserne åben for konkurrence; ground handling blev dels ydet af uafhængige leverandører eller af luftfartsselskaber, som både arbejdede for egen regning og for tredjemands regning.

Meddelelsen vedrører punkt 5.4, dvs. på- og aflæsning af flyet samt transport af besætning, passagerer og bagage mellem fly og lufthavn. Beslutningens formål er, hvad angår disse tjenesteydelser, at forbyde egen-handling og at forbeholde lufthavnen at levere til tredjemand.

De andre tjenesteydelser, vedrørende bagage, fragt og post (punkt 3 og 4 i direktivets bilag) samt bestemte tjenesteydelser på start- og landingsbanen (punkt 5.1 og 5.2) skal i henhold til bestemmelserne i direktivet åbnes fra 1. januar 1999. Der er endnu ikke noget luftfartsselskab, der har gjort krav på at foretage egen-handling, selv om dette er godkendt i henhold til direktivet pr. 1. januar 1998.

Ground handling beskæftiger ca. 700 personer i lufthavnen, hvoraf ca. 200 arbejder for underleverandører. Nogle af de ydelser, som meddelelsen vedrører, f.eks. at manøvrere flyet ud af parkeringspositionen eller transport af passagerer, udføres af lufthavnens datterselskaber.

II. **DE PROBLEMER, DE TYSKE MYNDIGHEDER PÅBERÅBER SIG**

I den dokumentation, der er vedlagt de tyske myndigheders meddelelse, påvises det, at lufthavnen allerede har truffet foranstaltninger for at løse det overbelastningsproblem, der opstår som følge af den voksende trafik ved at foretage en optimal udnyttelse af inventarområdet med en gevinst på næsten 1 500 m^2. Man har endvidere kunnet opnå 2 750 m^2 ved mere effektiv udnyttelse af bygningerne. Ved at anvende passagerbusser med større kapacitet har man kunnet nedskære antallet fra 20 til 14 og antallet af bagagevogne er blevet reduceret med 100.

Inventarområderne anvendes til at placere containere og paller, hvis antal er steget ganske betydeligt siden 1995 i takt med det voksende antal fly, som transporterer containere.

Disse foranstaltninger har gjort det muligt at klare pladsproblemerne en kort periode. Dokumentationen påpeger dog, at antallet af flybevægelser pr. uge i samme periode er steget fra 2 500 til 2 750, hvilket har medført en tilsvarende forøgelse af ground handling-materiel.

De tyske myndigheder henviser særlig til en undersøgelse, der på lufthavnens anmodning blev foretaget i 1996 af Fraunhofer Institut for Materialfluss und Logistik: »Kapazitive und räumliche Situation auf dem Flughafen Hamburg bezüglich der vorfeldseitigen Abfertigung«, og konkluderer på grundlag heraf, at den disponible plads gør det muligt for en enkelt bruger at foretage egen-handling, men det er ikke muligt at åbne markedet yderligere og slet ikke for en leverandør til tredjemand. Myndighederne præciserer, at hvis ingen bruger er interesseret i egenhandling i Hamburg, kan den disponible plads gives til en leverandør, der leverer til tredjemand, men kun for et begrænset antal tjenesteydelser; der er ikke tilstrækkelig plads til at udføre alle de tjenesteydelser, der omfattes af meddelelsen.

I henhold til de tyske myndigheder består det væsentlige problem i manglende plads til at placere handlingsmaterieellet; de nødvendige lokaler til nye leverandørers personale udgør derimod ikke noget særligt problem.

Fraunhofer-undersøgelsen bygger på et disponibelt areal til ground handling på 19 869 m^2; dette areal bliver nok en anelse mindre i de kommende år, da tre flypositioner lukkes under byggearbejdet i forbindelse med den nye terminal (10 056 m^2). I den nuværende situation, hvor

lufthavnen er den eneste leverandør og på grundlag af 2 750 bevægelser om ugen, er pladsbehovet på 19 799 m². Dvs. at næsten al disponibel plads på nuværende tidspunkt er optaget, og under byggearbejderne bliver der endda pladsmangel.

Enhver yderligere leverandør har et pladsbehov på ca. 2 230 m², hvortil der føjes 600 m², som skal bruges til omladning af bagage på de nye leverandørers bagagevogne.

De tyske myndigheder mener dog, at det er muligt at imødekomme en del af de nye behov på flere måder. For det første kan man frigøre ca. 400 m², hvor man på nuværende tidspunkt oplagrer gammelt ground handling-materiel, som ikke længere bruges. Dette område kan stå til rådighed på meget kort tid. Man kan også skabe mulighed for at placere ground handling-materiel omkring flynæsen på standplads 21-23, som allerede anvendes som »nose in« positioner på samme måde som kontaktpositionerne 10 og 20, selv om frontladning for nogle flys vedkommende kan være et problem. Man kan eventuelt udnytte arealet rundt om materiellet på lignende måde ved standplads 31-42, som snart skal anvendes som kontaktpositioner. Lufthavnen må tage hensyn til, at den mister en del af sin markedsandel, når der åbnes for konkurrence. I henhold til de tyske myndigheder skulle lufthavnen kunne acceptere en bruger, der foretager egen-handling. I deres beslutning af 23. juli 1998 anslår de dog, at det frigjorte område ikke er nok til at muliggøre, at tredjemand leverer alle tjenesteydelserne i punkt 5.4 i bilaget til direktivet, og at levering til tredjemand derfor bør forbeholdes lufthavnen.

III. BEMÆRKNINGER FRA DE BERØRTE PARTER

Ved offentliggørelse af den tyske regerings anmeldelse opfordredes de berørte parter til at komme med deres bemærkninger i overensstemmelse med bestemmelserne i direktivets artikel 9, stk. 3.

Efter at have påpeget, at levering af egen-handling ikke nødvendigvis medfører yderligere pladsbehov for materiel eller lokaler til personalet — thi dette behov bygger på trafikken og ikke på antallet af leverandører — udtaler de luftfartsselskaber og virksomhedssammenslutninger, som har afgivet udtalelse, at en mere effektiv udnyttelse af den plads, der er reserveret for ground handling, samt en reducering af det materiel, som monopolindehaveren anvender på nuværende tidspunkt skulle gøre det muligt at finde plads til nye leverandørers materiel. Disse foranstaltninger forbundet med en flytning af gammelt udstyr, navnlig containere, som ikke mere anvendes, skulle gøre det muligt at imødegå en del af arealmanglen. Hvad angår bagagetransport, mener nogle selskaber, at behovet er afhængig af trafikken og ikke af antallet af leverandører, og at den korte distance mellem flyene og terminalen ikke kræver yderligere materiel. Disse selskaber påpeger også, at en reel markedsåbning er vigtig, og at man — når det drejer sig om pladsproblemer — må prioritere en leverandør, som kan sikre tjenesteydelser til tredjemand og ikke begrænse sig til et enkelt luftfartsselskab.

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

1. Gældende regler vedrørende ground handling

1.1. *Mulighederne for at begrænse adgangen til markedet*

Direktivet indeholder en bestemmelse om differentieret åbning af markedet afhængigt dels af, hvordan udøvelsen af ground handling foregår (egen-handling eller levering af ydelser til tredjemand) dels af trafikmængden på lufthavnen. I betragtning af, at lufthavnen i Hamburg havde et trafikvolumen på 9 mio. pasagerer i 1997, skal den — i henhold til »Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen und zur Änderung weiterer luftrechtlicher Vorschriften« ([3]) af 10. december 1997 som gennemførte direktivet i tysk lovgivning — åbne markedet for levering af ydelser til tredjemand for endnu en leverandør fra den 1. januar 1999 og tillade to brugere at udøve egen-handling fra den 1. januar 1998.

De almindelige regler for adgang til markedet for udøvelse af egenhandling og levering af tjenesteydelser til tredjemand, der er anført i de tyske myndigheders anmeldelse, fastsættes i direktivets artikel 6, stk. 2, og artikel 7, stk. 2. Disse regler er gentaget i § 3, stk. 2, i den tyske gennemførelsesforordning. I henhold til disse bestemmelser kan medlemsstaten begrænse adgangen til markedet til mindst to brugere, der foretager egen-handling eller to leverandører.

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

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

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

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

([3]) Bundesgesetzblatt 1997 Teil 1 Nr. 82, 16. december 1997; 2 885.

Desuden fastsættes det i artikel 9, stk. 2, at undtagelsen ikke må

— gribe uretmæssigt ind i direktivets formål

— forårsage konkurrenceforvridning

— være mere omfattende end strengt nødvendigt.

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

1.2. *Proceduren*

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

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

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

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

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

En undtagelse må således ikke have til formål generelt at give lufthavnen en længere tilpasningsfrist end den, der fastsættes i direktivets artikel 1. Undtagelsen skal give lufthavnen mulighed for at afhjælpe specifikke problemer, der vanskeliggør åbningen af markedet. Enhver undtagelse bør således undersøges på baggrund af de specifikke problemer, der anføres som begrundelse for, at markedet ikke kan åbnes inden for den fastsatte frist. I henhold til EF-domstolens retspraksis, skal enhver undtagelse desuden fortolkes snævert, og omfanget af en undtagelse skal afhænge af formålet med den pågældende foranstaltning ([7]).

Den foreliggende undtagelse må undersøges på baggrund af disse overvejelser.

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

2. De pladsproblemer, de tyske myndigheder henviser til

Lufthavnen i Hamburg er med næsten 9 mio. passagerbevægelser i 1997 en vigtig regional storlufthavn, som modtager 85 luftfartsselskaber og betjener 124 destinationer. Den ligger meget nær ved Hamburg by, er omgivet af beboelse og kan derfor ikke nemt udvikle sig ud over sin nuværende størrelse. For at kunne løse problemet med voksende trafik, må den derfor udvikle sig internt og udnytte de eksisterende arealer optimalt. Lufthavnen planlægger derfor at udvikle sin kapacitet ved at omstrukturere Terminal 2 og skabe yderligere 11 standpladser, som i en senere etape stiger til 14. Trods arbejdets aktuelle fremadskriden er det endnu ikke officielt bekræftet, at disse arealer skal anvendes til standpladser.

Forpladsen indeholder for øjeblikket 42 standpladser, hvoraf 32 til fly at kategori C. Størstedelen af disse pladser er optaget om natten og den dokumentation, som de tyske myndigheder fremlægger, påpeger, at problemerne med plads til ground handlingsmateriel hovedsagelig skyldes de mange fly, der er parkeret om natten.

2.1. *Disponibel plads*

Kommissionens eksperter kunne på deres besøg efter de tyske myndigheders meddelelse konstatere, at pladsen omkring flynæserne i position »nose-in« ikke var udnyttet fuldt ud. Luftfartsmyndighederne forklarede, at kørebanerne lå så nær op ad standpladserne, at man af sikkerhedsgrunde ikke kunne placere materiel her. Dette er ikke et gyldigt argument, da materiel er placeret på en sådan måde i mange internationale lufthavne i samme situation, og det samme sker i øvrigt i nogle positioner i

([4]) Kommissionens beslutning 98/387/EF og 98/388/EF (EFT L 173 af 18. 6 1998, s. 32 og 45).
([5]) Dom af 25. juli 1991, Médiawet, Sml. 1991 s. I-4007 og sag C-76/90, Säger/Dennemeyer, Sml. 1991 s. I-4221.
([6]) Se fodnote 4.
([7]) Se bl.a. dom af 25. juni 1992, British Gas, sag C-116/91, samling PI-4071, præmis 12.

Hamburg. En klar afmærkning på jorden til placering af materiel, samt inspektion fra en overordnets side, således som det foregår i andre lufthavne, skulle kunne løse eventuelle problemer. I nogle lufthavne anvendes også — alt efter behov — blokke af beton eller plastic til at beskytte kørebanerne. De krav og den praksis, der anbefales af den internationale civilluftfartsorganisation (ICAO) — navnlig bilag 14 til konventionen om international civilluftfart — og hvorpå de nationale luftfartsmyndigheder baserer deres henstillinger om flystandpladser, fastsætter det nødvendige areal — afhængig af flytype — både hvad angår sikkerhed og placering af materiel. Det forekommer derfor ikke umuligt at udnytte denne plads. Kommissionens ekspertundersøgelse viser, at der — alt efter flytype — kan frigøres et areal på 20 × 6 m på hver side af flynæsen. Hvis man regner med to gange 120 m². pr. standplads, har man således alene for de 11 standpladser langs vejen foran fragtområdet 2 100 m² til materiel.

De mange positioner, der er optaget om natten, bidrager ganske vist til en intensiv udnyttelse af forpladsen, men også til en vis belastning om morgenen. De tyske myndigheder bekræfter dog, at denne periode med stærk belastning — dvs. afgang af de fly, der har stået parkeret om natten — er relativt kort, da de fleste fly har afgang tidligt om morgenen (hvilket i øvrigt bidrager til problemet). Det materiel, som anvendes ved flyenes afgang, er også i fuldt brug på dette område på dette tidspunkt. Henstilling af ground handlingsudstyr på parkeringspladserne i løbet af natten er derfor ikke noget problem, da en del af dette udstyr allerede anvendes aftenen før, ved flyenes ankomst.

Det anføres også i den begrundelse, der er vedlagt de tyske myndigheders beslutning, at pladsbehovet for henstilling af materiel er ca. 20 000 m² for ca. 230 fly om dagen. Sammenlignet med andre lufthavne, f.eks. Stuttgart, er antallet af behandlede fly ca. 29 % større (ca. 180 fly om dagen i Stuttgart). Det anslåede pladsbehov er dog ca. 60 % større. Selv om man tager hensyn til at større fly kræver mere materiel og derfor mere plads, og at der også kan være tale om en anden type materiel, synes forskellen for stor. Dette forklares ved at anvende en koefficient på 50 % på den statiske overflade (den plads, materiellet fylder) og den dynamiske overflade (den statiske overflade plus den overflade der nødvendiggøres af materiellets bevægelser), idet koefficienten dog kun er 37 % i Fraunhofer-instituttets undersøgelse i forbindelse med undtagelsen til lufthavnen i Köln/Bonn. Selv om forskellen muligvis kan forklares alt efter om materiellet er placeret på en ret linje eller samlet på rektangulære arealer, som kræver mere plads til flytning af udstyr, forekommer forskellen for stor.

Den vedlagte dokumentation henviser også til en mindre reduktion af den disponible plads (ca. 800 m²) mens arbejdet på Terminal 2 finder sted, idet tre positioner lukkes. Ifølge arbejdsplanerne ([8]) er der dog ganske vist tale om en lukning af disse flypositioner med en omlægning af færdslen rundt om disse positioner, men dette vedrører ikke de arealer, hvorpå materiellet placeres ved flyets forende. Det er således ikke berettiget at tale om reduceret plads.

Undtagelsen går ud på, at Hamburg lufthavn forbeholdes at udføre alle ydelser, som nævnes i punkt 5.4 i bilaget til direktivet, dvs. lastning og losning af flyet samt transport af besætning, passagerer og bagage mellem flyet og lufthavnen. Et af argumenterne til fordel herfor vedrører de problemer, man har, med transport af bagage og lastning i distribueringshallen.

Disbribueringshallen viste sig at være lille og overfyldt på bestemte spidsbelastningstidspunkter.

Distribueringssystemet består af en sortering med automatiske skakter neden for hvilke bagagevognene til de forskellige destinationer venter. Inden i bagagedistributionsbygningen er der et vist antal bagagevogne afhængig af, hvor mange fly, der skal lastes på et bestemt tidspunkt og uafhængigt af antallet af leverandører. En streng forvaltning af strømmen af bagagevogne og det antal vogne, der tillades på området, vil gøre det muligt at undgå overfyldning i hallen, idet kun det påkrævede antal vogne tillades. De lufthavne der allerede har åben konkurrence har en sådan forvaltning. Lufthavnen kan til enhver tid i forbindelse med normal forvaltning og overvågning fastsætte bestemmelser, som alle leverandører skal overholde med henblik på at sikre, at systemet fungerer gnidningsløst. Det er således ikke påvist, at det er umuligt at tillade adgang for andre leverandører i sorteringsbygningen. Det må dog erkendes, at et flerdobbelt antal leverandører gør det mere vanskeligt at manøvrere bagagevognene, hvis ventepladserne er for begrænsede.

Dette problem hænger således sammen med det generelle problem forbundet med pladsmangel i lufthavnen.

([8]) Bilag 5.1 i den af de tyske myndigheder fremsendte sag.

De tyske myndigheders beslutning viser, at det er muligt af frigøre tilstrækkelig megen plads til endnu en leverandør. En bedre udnyttelse af den eksisterende plads og frigørelse af plads, som for øjeblikket anvendes til henstilling af gammelt materiel, skulle gøre det muligt at frigøre et areal i lufthavnens sydlige del. Dette areal er dog ikke tilstrækkelig stort til, at der er plads til operatør nr. 3, enten det drejer sig om en leverandør eller en bruger, der anvender egen-handling.

2.2. *De tyske myndigheders beslutning*

De tyske myndigheder har i deres beslutning af 23. juli 1998 foretrukket at tillade en bruger, der foretager egen-handling, frem for en leverandør af tjenesteydelser til tredjemand. Begrundelsen er, at en bruger af egen-handling har mindre pladsbehov og de præciserer også, at hvis ingen bruger ansøger om egen-handling, vil man tillade en leverandør, men i så fald med begrænsede ydelser på grund af pladsmangel.

I betragtning heraf og i betragtning af, at ingen bruger har anmodet om at foretage egen-handling, selv om dette har været tilladt ifølge direktivet siden 1. januar 1998, og da markedsåbningen giver en leverandør ret til at tilbyde alle ydelser til alle brugere i lufthavnen, må man nu undersøge, om det er umuligt at give adgang til en sådan leverandør, således som de tyske myndigheder påstår.

Et af kriterierne for udvælgelse af brugere, der må udføre egen-handling, er deres trafikvolumen (passagerer eller fragt) idet de opstilles i nedadgående rækkefølge for at begrænse deres antal.

Hvis f.eks. Lufthansa, som er den største virksomhed i lufthavnen, anmoder om ret til at foretage egen-handling for sin egen flåde og for virksomhederne i Lufthansas gruppe i henhold til bestemmelserne i direktivet, ville dette få stor betydning for pladsbehovene på grund af det pågældende antal fly. Det skønnes i henhold til en analyse af flyenes tidsplaner, at der er brug for endnu mere plads i dette tilfælde.

Generelt vil flere operatører medføre en forøgelse af det samlede behov for materiel, da behovet i så fald er afhængig af kundespidsbelastningen hos den enkelte leverandør og ikke på lufthavnens spidsbelastning som tilfældet er, hvis det drejer sig om et monopol. Man må dog også tage hensyn til monopolindehaverens reducerede behov for materiel og derfor plads, da monopolindehaveren mister kunder.

Hvis man som udgangspunkt anvender de tyske myndigheders skøn om et yderligere pladsbehov på 2 300 m^2 pr. ekstra leverandør og på, at hovedbrugeren, Lufthansa, foretager egen-handling, kan man på grundlaget af antal flyvninger på lufthavnen og disse flyvningers tidsplan skønne, at Lufthansas behov svarer til næsten 45 % af det materiel monopolindehaveren på nuværende tidspunkt anvender. Lufthavnen er eneleverandør og anvender et areal på ca. 20 000 m^2. Lufthansas behov svarer derfor til næsten 9 000 m^2. De virkninger, dette behov har på monopolindehaveren — under hensyntagen til flyenes tidsplan — kan beregnes til en behovsreduktion på næsten 24 %, dvs. 4 800 m^2. Lufthansas udøvelse af egen-handling vil derfor medføre et yderligere arealbehov på næsten 4 200 m^2, eller 21 %.

En analyse af de foreliggende oplysninger viser, at en leverandør af tjenesteydelser til tredjemand højst kan betjene 10 % af trafikken uden at det kommer til at påvirke lufthavnens spidsbelastningsperioder. Hvis yderligere fly betjenes, medfører dette en nedgang i monopolindehaverens materiel og derfor også arealbehov.

Det samlede arealbehov er derfor 10 %. Selv med udgangspunkt i et arealbehov på 15 % er det øgede arealbehov mindre end hvis en bruger foretager egen-handling. Hvis man forestiller sig, at denne leverandør også får luftfartsselskabet Lufthansas kunder reduceres behovet på grund af betydningen for den nuværende monopolindehavers behov.

De tyske myndigheder har derfor ikke vist, at det er umuligt at tillade endnu en leverandør.

3. **Plan med foranstaltninger**

I henhold til bestemmelserne i artikel 9, stk. 2, i direktivet har de tyske myndigheder forelagt en plan med relevante foranstaltninger, som tager sigte på at afhjælpe de nævnte problemer.

Lufthavnens udvidelsesplan omfatter nedrivning af Terminal 2 i 1998, hvorefter den genopføres og forventes genåbnet ved begyndelsen af 2001. Sammen med dette arbejde anlægges en ny forplads (Vorfeld2) ([9]), således at det er muligt at skabe endnu 11 standpladser i en første etape i 2001 og endnu 14 senere. Denne forplads forbindes med terminalområdet ad en ny rute.

Alt dette arbejde skal gøre det muligt at frigøre at samlet areal på 46 000 m^2, hvoraf 13 000 m^2 afsættes til ground handling.

Iværksættelsen af alle disse projekter er dog forbundet med juridiske og administrative vanskeligheder, og der foreligger stadig usikkerhed vedrørende begyndelses- og afslutningsdatoerne for arbejderne forbundet med Terminal 2 og de nærmere detaljer for standpladserne for »Vorfeld 2«.

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

Bestemmelserne i direktivets artikel 9 kræver ikke blot en plan med relevante foranstaltninger, som tager sigte på at afhjælpe de pågældende problemer, men også at disse foranstaltninger er troværdige og bindende. Den usikkerhed, der er forbundet med de forelagte projekter, hindrer således Kommissionen i at betragte disse projekter som en plan i henhold til direktivets artikel 9.

Den forelagte dokumentation viser dog, at lufthavnen er villig til at forpligte sig til at frigøre den nødvendige plads til, at markedet kan åbnes i det omfang, der kræves at direktivet, og den tyske lovgivning der gennemfører direktivet, når undtagelsesperioden udløber. Dette sker særlig ved at skabe den nødvendige plads til placering af materiel på »Vorfeld 2«, enten denne har modtaget de nødvendige godkendelser til anvendelse som standpladser eller ej. Kommissionen mener derfor, at disse forhold udgør en plan med foranstaltninger til at afhjælpe de nævnte problemer i henhold til bestemmelserne i artikel 9, stk. 2, i direktivet.

4. **Overholdelse af de kriterier, der defineres i artikel 9, stk. 2, i direktiv 96/67/EF**

Ved anvendelse af artikel 9, stk. 2 gælder følgende

i) »en undtagelse må ikke uretmæssigt gribe ind i direktivets mål;

ii) en undtagelse må ikke forårsage konkurrenceforvridning mellem leverandører af ground handling-ydelser og/eller brugere, der udfører egen-handling

iii) en undtagelse skal begrænses til det strengt nødvendige«

Hvad angår direktivets mål (nr. i)) fremgår det af direktivets titel, at målet er markedsadgang, og det skal selvfølgelig dreje sig om en reel markedsadgang. Femte betragtning præsciserer at »åbning af adgang til ground handling-markedet er en foranstaltning, der skal bidrage til at mindske luftfartsselskabernes driftsomkostninger og forbedre kvaliteten af den service, der ydes brugerne«. En retlig åbning, der ikke opfølges af en reel åbning, som det har vist sig at være tilfældet for egen-handling fra 1. januar i år, er således i modstrid med direktivets mål. En åbning, som både bidrager til at forbedre den tilbudte service og den pris, der betales af mange brugere — hvilket er, hvad femte betragtning omhandler — fremmer opnåelse af direktivets mål ved at indføre konkurrence mellem leverandørerne.

Det præciseres i nr. iii), at en undtagelse skal begrænses til det strengt nødvendige: den af de tyske myndigheders godkendte undtagelse udelukker leverandører af tjenesteydelser til tredjemand til 31. december 2000, selv om de tyske myndigheder selv antyder, at en leverandør kan få adgang, hvis ingen af brugerne anmoder om at anvende egen-handling. Da undtagelsen kun tillader en leverandør, hvis ingen anmoder om egen-handling, kan denne periode således vare, til undtagelsen ophører. Undtagelsens tekst viser således, at denne periode er længere end nødvendig.

Hvad angår varigheden af de restriktioner, der må pålægges en eventuel yderligere operatør — hvad enten det drejer sig om en leverandør eller en bruger, der foretager egen-handling — fremgår det af undtagelsen, at disse restriktioner gælder for den periode, hvor der foretages arbejder i lufthavnen, og vedrører lastning, losning og transport af besætning, passagerer og bagage. De eksisterende pladsproblemer i lufthavnen, som skaber vanskeligheder for placering af ground handlingsmateriellet, indtil arbejderne er afsluttet, berettiger størrelsesordenen af denne foranstaltning, både hvad angår varighed og anvendelsesområde.

Kommissionen konstaterer, at en undtagelse som, hvis der ikke foreligger en reel udøvelse af egen-handling, udelukker en ny leverandør af ground handling-ydelser efter 1. januar 1999, på hvilken dato markedet skal åbnes i henhold til direktivet, ikke opfylder betingelserne i artikel 9, stk. 2.

V. **KONKLUSION**

Den begrænsede disponible plads i lufthavnen Hamburg tillader kun adgang for en ny operatør, der udfører de i punkt 5.4 i bilaget til direktivet nævnte ydelser.

I betragtning af det faktum at

— de tyske myndigheder ikke har vist, at det er umuligt at tillade en leverandør i stedet for en bruger

— ingen bruger har gjort krav på at foretage egen-handling i Hamburg lufthavn efter at denne mulighed foreligger

og med henblik på

— ikke uretmæssigt at gribe ind i direktivets mål og

— begrænse undtagelsen til det strengt nødvendige

skal de tyske myndigheder, hvis ingen bruger påbegynder egen-handling på al disponibel plads i Hamburg før 31. december 1998, tillade en leverandør af tjenesteydelser til tredjemand pr. 1. januar 1999 og derfor forbyde udøvelse af egen-handling fra denne dato og for en periode til den 31. december 2000 —

VEDTAGET FØLGENDE BESLUTNING:

Artikel 1

Bestlutningen om undtagelse indrømmet Hamburg lufthavn og meddelt Kommissionen den 3. august 1998 godkendes af Kommissionen på betingelse af, at Forbundsstaten Tyskland indfører følgende ændringer:

Vedrørende de i punkt 5.4 bilaget til direktivet anførte ydelser:

— begrænser udførelsen af egen-handling til en enkelt bruger og forbeholde levering af ydelser til tredjemand til Hamburg lufthavn på betingelse af, at en bruger påbegynder egen-handling med anvendelse af al disponibel plads før den 31. december 1998 og at de tyske myndigheder forud meddeler dette til Kommissionen

— forbyder udøvelse af egen-handling pr. 1. januar 1999, hvis de tyske myndigheder ikke før denne dato har meddelt Kommissionen, at en bruger har påbegyndt egen-handling på al disponibel plads før den 31. december 1998.

Undtagelsen indrømmes til den 31. december 2000.

Artikel 2

Forbundsrepublikken Tyskland meddeler Kommissionen beslutningen om undtagelse, som er ændret i henhold til artikel 1, før denne træder i kraft.

Artikel 3

Denne beslutning er henvendt til Forbundsrepublikken Tyskland.

Udfærdiget i Bruxelles, den 30. oktober 1998.

På Kommissionens vegne

Neil KINNOCK

Medlem af Kommissionen