

KOMMISSIONEN

KOMMISSIONENS BESLUTNING

af 14. januar 1998

om anvendelsen af artikel 9 i Rådets direktiv 96/67/EF på lufthavnen i Frankfurt
(Flughafen Frankfurt/Main AG)

(meddelt under nummer K(1998) 67)

(Kun den tyske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

(98/387/EF)

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE
FÆLLESSKABER HAR —

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det
Europæiske Fællesskab,

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

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 8. april 1997, modtaget af Kommissionen den 10. april meddelte regeringen for Forbundsrepublikken Tyskland sin afgørelse af 27. marts 1997, hvorved den indrømmer lufthavnen i Frankfurt (Flughafen Frankfurt/Main AG), følgende undtagelse:

- a) lufthavnen får mulighed for at forbyde udøvelse af egen-handling for de kategorier af ground handling-ydelser, der er anført i bilaget til direktiv 96/67/EF (direktivet) under punkt 3, 5.4, 5.5 og 5.6, samt for fysisk håndtering af fragt og post mellem lufthavnsbygningen og flyet i forbindelse med såvel indgående og udgående fragt og post som fragt og post i transit. Undtagelsen indrømmes i henhold til direktivets artikel 9, stk. 1, litra d), med virkning fra 1. januar 1998
- b) lufthavnen får eneret til levering af tjenesteydelser til tredjemand for de kategorier af ground handling-ydelser, der er anført i direktivets bilag under punkt 3,

5.4, 5.5 og 5.6, samt for fysisk håndtering af fragt og post mellem lufthavnsbygningen og flyet i forbindelse med såvel indgående og udgående fragt og post som fragt og post i transit. Undtagelsen indrømmes i henhold til direktivets artikel 9, stk. 1, litra b), med virkning fra 1. januar 1999.

Ved skrivelse af 13. juni 1997 meddelte Kommissionen de tyske myndigheder, at der ikke kan tages hensyn til denne anmeldelse, bl.a. fordi:

- a) omfanget af den indrømmede undtagelse ikke er præciseret, således at det overlades til lufthavnen selv at afgøre, hvorvidt udøvelse af egen-handling skal forbydes eller ej
- b) der ikke forelå en plan for, hvordan de anførte problemer ville blive afhjulpet.

Ved skrivelse af 15. oktober 1997, modtaget af Kommissionen den 20. oktober og suppleret ved skrivelse af 9. december 1997, fremsendte den tyske regering en ny meddelelse af 29. september 1997, der supplerer meddelelsen af 27. marts 1997, og hvorved den indrømmer følgende undtagelse:

- a) udøvelse af egen-handling forbydes, undtagen i de tilfælde, hvor tilladelse hertil allerede var givet inden datoen for afgørelsen om undtagelsen, for de kategorier af ground handling-ydelser, der er anført i direktivets bilag under punkt 3, 5.4, 5.5 og 5.6, samt for fysisk håndtering af fragt og post mellem lufthavnsbygningen og flyet i forbindelse med såvel indgående og udgående fragt og post som fragt og post i transit. Undtagelsen indrømmes i henhold til direktivets

⁽¹⁾ EFT L 272 af 25. 10. 1996, s. 36.

artikel 9, stk. 1, litra d), for en periode på tre år fra 1. januar 1998

- b) Frankfurt lufthavn får eneret til levering af tjenesteydelser til tredjemand for de kategorier af ground handling-ydelser, der er anført i direktivets bilag under punkt 3, 5.4, 5.5 og 5.6, samt for fysisk håndtering af fragt og post mellem lufthavnsbygningen og flyet i forbindelse med såvel indgående og udgående fragt og post som fragt og post i transit. Undtagelsen indrømmes i henhold til direktivets artikel 9, stk. 1, litra b), for en periode på to år fra 1. januar 1999.

Kommissionen offentliggjorde i overensstemmelse med direktivets artikel 9, stk. 3, et resumé af denne meddelelse i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*⁽¹⁾ og opfordrede de berørte parter til at fremsætte deres bemærkninger.

Kommissionen har i overensstemmelse med direktivets artikel 9, stk. 5, hørt den tyske regering den 17. december 1997 vedrørende sit udkast til vurdering. Den 18. og 19. december reagerede de tyske myndigheder på denne høring med skriftlige bemærkninger.

Grundlaget for undtagelsen

De almindelige regler for adgangen til ground handling-markedet er fastsat i direktivets artikel 6 og 7. Princippet heri er helt klart, at der skal være friest mulig adgang for størsteparten af de forskellige kategorier af ground handling-ydelser. Under henvisning til en lufthavns særlige situation eller opgaver og især sikkerhedsmæssige problemer, men også plads- og kapacitetsproblemer, som kan gøre sig gældende i visse 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 inden for forpladsen, dvs. i en særlig følsom zone i lufthavnen. Disse kategorier omfatter forplads-handling, bagagehåndtering, brændstof- og olie-påfyldning samt visse operationer i forbindelse med håndtering af fragt og post.

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

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 »Verord-

nung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen und zur Änderung weiterer luftrechtlicher Vorschriften«, hvormed direktivet gennemføres i tysk ret.

2. Den nuværende situation i lufthavnen i Frankfurt

2.1. Beskrivelse af lufthavnen

Lufthavnen i Frankfurt er omgivet mod nord og øst af motorveje, mod syd af jernbanespor og mod vest af en skov, der er fredet af miljømæssige hensyn. Der er således ikke mulighed for at udvide lufthavnsarealet.

Lufthavnen har tre start- og landingsbaner: to paralleltløbende (nord og syd) og en tredje bane, som udelukkende anvendes til starter (vest), og som løber næsten vinkelret på de to førstnævnte. De vigtigste af lufthavnens bygninger er beliggende nord for disse to hovedlandingsbaner; den sydlige del har hidtil været forbeholdt US Air Force. Flughafen Frankfurt/Main AG (FAG) har for nylig overtaget nogle arealer i denne zone, som således har kunnet omdannes til cargo-områder.

Lufthavnsbygningerne ligger langs med den nordlige landingsbane på en næsten seks kilometer lang strækning og omfatter cargo-bygninger, Lufthansas bygninger, anlæg til opbevaring af brændstof, terminal 1 og 2 og det tyske postvæsens bygninger. Endelig ligger mod nordøst det såkaldte »Little League«-område og området for regionale luftfartselskaber, som Frankfurt lufthavn for nylig har overtaget og stillet til rådighed for den amerikanske bases postfly.

De to passagerterminaler er opbygget helt forskelligt. Terminal 2 med de to partier, D og E, er en lang længebygning, mens terminal 1, som er den største, har form af et W med tre »fingre«, A, B og C, med en form for »blindgyder« mellem fingrene.

Lufthavnen råder i dag over 49 standpladser med direkte adgang til terminalerne (36 ved T1 og 13 ved T2) og 57 fjerstandpladser (ground handling-operationer for de sidstnævntes vedkommende er normalt knyttet til standpladserne ved nærmeste terminal), 11 pladser til regionalfly og 15 til fragt. Med forlængelsen af finger A i T1 og etablering af nye udgange i forbindelsesbygningen mellem T1 og T2 skulle lufthavnen i år 2000 have i alt 156 pladser. Denne standpladskapacitet er tilstrækkelig til at klare FAG's planlagte kapacitetsforøgelse i de kommende år, idet det tilsigtes at øge denne fra 74 flybevægelser i timen i 1997 til 80 flybevægelser i timen i 2000.

2.2. Ground handling-ydelser

Før de nye regler, som direktivet foreskriver, blev gennemført i tysk lovgivning, var situationen med hensyn til ground handling i Frankfurt lufthavn følgende:

⁽¹⁾ EFT C 335 af 6. 11. 1997, s. 7.

a) for størsteparten af de ydelser, der er anført i direktivets bilag og omhandlet i direktivets artikel 6, stk. 1, og artikel 7, stk. 1, og for hvilke direktivet foreskriver friest mulig adgang, gjaldt følgende:

- i) egen-handling var tilladt; med hensyn til levering af tjenesteydelser til tredjemand kunne luftfartsselskaberne enten gøre brug af andre luftfartsselskaber eller benytte lufthavnens tjenester
- ii) med undtagelse af ydelser i forbindelse med indcheckning var det ligeledes tilladt for uafhængige ground handling-leverandører at levere de pågældende ydelser,

b) for de ydelser, der er anført i artikel 6, stk. 2, og artikel 7, stk. 2, hvortil der i henhold til direktivet normalt skal være adgang for mindst to leverandører og — for så vidt angår egen-handling — for to brugere, gjaldt følgende:

- i) egen-handling var forbudt; den eneste undtagelse var en kurérvirksomhed, som af historiske årsager havde tilladelse til at udøve visse lastnings- og losningsaktiviteter
- ii) lufthavnen havde eneret til at levere ground handling-ydelser til tredjemand med undtagelse af visse ydelser (brændstof- og oliepåfyldning, catering, afisning, snerydning), der ikke varetages af lufthavnen selv, men af andre tjenesteydere.

Den af de tyske myndigheder indrømmede undtagelse drejer sig om de ydelser, der er omhandlet i direktivets artikel 6, stk. 2, og artikel 7, stk. 2, for hvilke medlemsstaten i forvejen kan begrænse antallet af leverandører, henholdsvis brugere, der udøver egen-handling, til mindst to.

De tyske myndigheders afgørelse gør det muligt at opretholde situationen fra før, direktivet trådte i kraft. I forhold til direktivets formål begrænser den dog yderligere antallet af operatører dels ved at forbyde egen-handling, dels ved at give lufthavnen eneret til at levere ground handling-ydelser til tredjemand. Afgørelsen vedrører — både for så vidt angår egen-handling og for så vidt angår levering af tjenesteydelser til tredjemand — følgende af de i direktivets bilag nævnte ground handling-ydelser: bagagehåndtering (punkt 3), forplads-handling vedrørende losning og lastning af flyet (punkt 5.4), assistance ved start (punkt 5.5), manøvrering af flyet (punkt 5.6) samt håndtering af fragt og post, jf. artikel 6, stk. 2, og artikel 7, stk. 2 (punkt 4). De tyske myndigheders afgørelse vil, for så vidt angår forplads-handling, således kun give den i direktivet foreskrevne åbning af markedet, dvs. adgang for mindst endnu en leverandør og to brugere, der udøver egen-handling, for ydelser i forbindelse med følgende ydelser: dirigering af flyet, assistance ved parkering af flyet, kommunikation mellem flyet og leverandøren af forplads-handling samt transport af mad- og drikkevarer til og fra flyet og lastning heraf, og, for så vidt angår håndtering af fragt og post, kun for toldbehandling og de med fragten eller posten forbundne administrative operationer. Med

hensyn til ydelser vedrørende rengøring er der i øvrigt foreskrevet fuldstændig fri adgang til markedet.

2.3. EF-traktatens artikel 86

Den 20. juli 1993 indgav selskaberne KLM Royal Dutch Airlines NV, Compagnie Nationale Air France SA og British Airways plc en klage til Kommissionen over ground handling-situationen i lufthavnen i Frankfurt; i klagen henvises der til, at FAG har overtrådt EF-traktatens artikel 86.

De tyske myndigheder har til støtte for afgørelsen om at indrømme en undtagelse fremsendt forskellige undersøgelser og bemærkninger vedrørende sagen, bl.a. FAG's bemærkninger til den underøgelse, som Cranfield University har udført for Kommissionen.

II. DE TYSKE MYNDIGHEDERS BEGRUNDELSE

Den af den tyske regering indrømmede undtagelse begrundes primært med pladsproblemer:

- a) det er ikke muligt for lufthavnen at afsætte tilstrækkelig plads til nyt ground handling-materiel i tilfælde af åbning af markedet
- b) disse pladsproblemer forværres yderligere på grund af de igangværende ombygningssarbejder.

Undtagelsen begrundes desuden med konsekvenserne af en åbning af markedet i det i direktivet foreskrevne omfang:

- a) en åbning af markedet vil bevirke kapacitetsnedskæringer, især inden for forpladsen
- b) det er fysisk umuligt at give adgang til endnu en leverandør af ground handling-ydelser for så vidt angår bagagehåndtering
- c) en åbning af markedet vil have en ugunstig indvirkning på tjenesteydernes kvalitet.

Afgørelsen om at indrømme en undtagelse bygger på argumenter og undersøgelser, som er fremlagt af FAG og vedlagt beslutningen:

- Konsulentfirmaet »Netherlands Airport Consultants BV«: undersøgelsen NACO (I) »Vorfeldverkehr« af 10. december 1993
- undersøgelsen NACO (II) »Vorfeldverkehr und Flughafenkapazität« af 18. juni 1994
- undersøgelsen NACO (III) »Eine Zusätzliche Abfertigungsgesellschaft« af 17. februar 1995
- undersøgelsen NACO (IV) »Eine Zusätzliche Abfertigungsgesellschaft«, ajourføring for perioden 1997-2000 af 27. oktober 1995
- undersøgelsen NACO (IV), fornyet ajourføring af 14. maj 1997
- NACO's kommentarer til de konklusioner, der blev præsenteret ved høringen den 9. juli 1997 og fremsendt af de tyske myndigheder til Kommissionen den 30. oktober 1997
- flere skrivelser fra FAG til Kommissionen af 25. juli 1997

- undersøgelse udført af Fraunhofer-Institut für Materialfluss und Logistik (I): »Kapazitäts- und Qualitätsauswirkungen einer Zulassung zusätzlicher Abfertiger auf dem Vorfeld für den Flughafen Frankfurt Main« af 1. august 1994
- undersøgelse udført af Fraunhofer-Institut für Materialfluss und Logistik (II): »Kapazitäts- und Qualitätsauswirkungen für den Flughafen Frankfurt Main durch die Zulassung eines weiteren Abfertigers auf dem Vorfeld für die Jahre 1995/2000« af 16. februar 1995.

1. *Problemer vedrørende manglende plads til nyt materiel*

Afgørelsen om at indrømme en undtagelse begrundes med manglende plads til nyt ground handling-materiel til en eller flere brugere, der udøver egen-handling, eller til yderligere ground handling-leverandører samt med de begrænsninger, der allerede gør sig gældende i forbindelse med de igangværende arbejder i lufthavnen.

1.1. *Undersøgelserne fra NACO og Fraunhofer*

Det fremgår af NACO-undersøgelserne, at det samlede disponible areal udgør 148 000 m², bestående af 102 000 m² flyparkeringsareal, 22 000 m² til forberedende operationer, 22 000 m² parkeringsareal til køretøjer og materiel og 2 000 m² »stødpudezone«.

Af de 148 000 m² optager FAG, som, efter at Delta Airlines opgav egen-handling i begyndelsen af 1997, i dag er den eneste leverandør af ground handling-ydelser, i øjeblikket 146 000 m² til sine egne ground handling-operationer⁽¹⁾. Der er i dette skøn taget hensyn til, at FAG nu selv varetager samtlige former for forplads-handling, og der er således medregnet de ydelser, der leveres til Delta og de selskaber, som har afløst Delta i T2, da sidstnævnte selskab indskrænkede sin aktivitet mærkbart i 1997.

Ifølge NACO ville åbning for endnu en leverandør af ground handling-ydelser bringe det samlede arealbehov op på 178 000 m² eller 32 000 m² mere, end det hidtidige arealbehov, og ville således resultere i en manko på 30 000 m² i forhold til det eksisterende disponible areal (på 148 000 m²).

Mens NACO's tal vedrører åbning for endnu en leverandør af ground handling-ydelser, er Fraunhofers tal baseret på åbning af markedet for yderligere to leverandører af ground handling-ydelser i T2. Ifølge Fraunhofer ville det samlede arealbehov under eneretsbetingelser dermed vokse fra ca. 150 000 til ca. 167 000 m²: i T2 ville behovet for parkeringsarealer vokse fra ca. 14 000 til ca. 29 000 m², men det disponible areal er kun ca. 18 000 m². En sådan åbning ville også få virkninger for T1, hvor strukturbetingede pladsproblemer gør sig gældende, og

⁽¹⁾ Tallene er fremkommet ved, at man kombinerer det udstyr, der skønnes nødvendigt i de to situationer (eneret eller fri adgang), og den plads, dette udstyr optager, hvortil kommer den nødvendige plads omkring udstyret og plads til at manøvrere det; der foretages med henblik herpå en multiplikation med en korrektionskoefficient på henholdsvis 1,30 og 1,34, dvs. en samlet korrektionskoefficient på 1,75.

hvis der i T2 skulle afses plads til nye leverandører af ground handling-ydelser, ville T2 ikke længere kunne benyttes til at kompensere for den manglende plads, således som det sker i øjeblikket.

1.2. *De igangværende arbejder i lufthavnen*

De tyske myndigheders afgørelse begrundes ligeledes med, at de igangværende arbejder i lufthavnen vil forværre de eksisterende pladsproblemer.

I den interne udviklingsplan for lufthavnen indgår omfattende arbejder, især:

- a) i T1, som skal udbygges, så den opfylder Schengen-normerne
- b) på forpladsen, hvor finger A skal udvides (udbygning af den vestlige del).

FAG begrundet ombygningen med den stigende trafikmængde.

Ifølge FAG vil disse arbejder få virkninger i to henseender:

- a) for det første vil nybyggeriet optage plads, som medfører tab af parkeringsarealer på næsten 20 000 m²
- b) for det andet vil den plads, der under selve byggeriet vil være optaget af forskellige byggematerialer, samt ændringerne som følge af arbejdet, bl.a. med hensyn til trafikken på arealerne, midlertidigt få negative virkninger, ikke blot med hensyn til disponibel plads, men også for trafikken omkring terminalen, hvor der i forvejen er store problemer.

2. *Konsekvenserne af en åbning af markedet*

Ifølge de tyske myndigheder kan det disponible areal ikke udvides, hverken inden for det område, lufthavnen optager, eller uden for. Den nuværende pladsmangel tvinger således FAG til at udnytte alle disponible arealer optimalt. En åbning af markedet ville få negative konsekvenser såvel for udnyttelsen af kapaciteten som for afviklingen af bagagehåndtering og tjenesteydelsernes kvalitet inden for lufthavnen.

2.1. *Ingen mulighed for udvidelser*

FAG kan af miljømæssige hensyn ikke udnytte skovarealerne (229 ha), ej heller de arealer, som US Air Force benytter (ca. 170 ha) i tilslutning til start- og landingsbanerne.

De tyske myndigheder hævder desuden, at pladsmanglen ikke kan afhjælpes ved en udvidelse af det areal, lufthavnen optager. Arealet er således mod nord og øst afgrænset af vejnettet (motorvejene A3 og A5) og mod vest og syd af et skovområde, der danner en naturlig beskyttelseszone mod gener fra lufthavnen. Lufthavnens areal er i de sidste 35 år kun blevet 2,4 gange større, mens antallet af passagerer i samme periode er blevet 130 gange større,

og der foreligger ingen planer for udvidelser af det nuværende areal hverken på kort eller lang sigt. Det fremgår klart af regionsplanen, at en forøgelse af kapaciteten kun kan ske inden for lufthavnens nuværende geografiske grænser.

2.2. Optimal udnyttelse af de forhåndenværende arealer

Ifølge FAG betyder denne pladsmangel kombineret med den måde, hvorpå anlæggene i lufthavnen er placeret, at to tredjedele af standpladserne til fly ikke er i direkte forbindelse med udgangene, hvilket øger trafikken mellem flyene og terminalerne og dermed også skaber yderligere behov for plads dels til selve trafikken, dels til parkering af de nødvendige køretøjer.

Desuden kan disse fjernstandpladser ikke forvaltes fuldstændigt uafhængigt af hinanden. Pladsmanglen umuliggør således handling af to jumbofly ved siden af hinanden; det betyder også, at der skal bruges mere materiel i området, og det giver øget trafik på forpladsen.

Endelig anfører de tyske myndigheder, at der ikke er standpladser nok på forpladsen til at sikre en tilfredsstillende afvikling af trafikken. Det begrænsede antal standpladser tvinger lufthavnen til ikke blot at benytte alle standpladser kontinuerligt, men også at bruge ethvert disponibelt areal som standplads. Lufthavnen arbejder således med fuld kapacitet fra kl. 6 til 22 uden nogen reservekapacitet.

2.3. Forvaltning af kapaciteten

Ifølge de tyske myndigheder kan FAG i øjeblikket ikke dække kapacitetsefterspørgslen, og FAG har derfor til hensigt at øge kapaciteten fra 74 flybevægelser i timen i 1997 til 80 flybevægelser i 2000, hvilket vil medføre behov for yderligere standpladser.

På grund af det store antal fjernstandpladser forventer FAG en forøgelse af trafikmængden med servicekøretøjer i takt med stigningen i antallet af flybevægelser. Trafikken med køretøjer på forpladsen forventes forøget med mellem 11 og 24 % med en trafikthed på 250 køretøjsbevægelser i timen. Desuden vil åbningen af markedet for ground handling-ydelser tvinge FAG til at lukke tre forpladsarealer (med syv standpladser) på nordsiden. Virningerne af en åbning af markedet ville således modvirke FAG's bestræbelser på at forøge kapaciteten. FAG skønner, at det ville være til skade for lufthavnens elektroniske logistiksystem og havde negative følger for kapaciteten, hvis andre leverandører af ground handling-ydelser fik adgang.

FAG peger i den forbindelse på, at forøgelsen af kapaciteten er en beslutning af stor kommerciel betydning, som skal gøre det muligt for lufthavnen at bevare sin stilling

blandt de største europæiske lufthavne, og at denne kapacitetsforøgelse har absolut prioritet. Ifølge NACO ville blot én ekstra operatør medføre et yderligere pladsbehov på næsten 32 000 m², som måtte dækkes ved at lukke standpladser, hvilket ville medføre tab af 18 000 flybevægelser om året.

2.4. Bagagehåndtering

I det materiale, der blev fremlagt til støtte for de tyske myndigheders afgørelse, fremhæves kvaliteten og effektiviteten af lufthavnens bagagesystem, især for bagage i transit, og det skønnes, at dette høje niveau ikke kan fastholdes, hvis endnu en operatør får adgang.

Det understreges således, at ud over sikkerhedskontrollen af passagerer og den stikprøvemæssige kontrol af bagage kræver de amerikanske luftfartsselskaber 100 % kontrol af den bagage, deres fly skal transportere. Dette krav indebærer håndtering, som udøves under luftfartsselskabets kontrol, og som kræver både tid og plads, og pladsmanglen i bagageområderne gør det ikke muligt at give endnu en operatør adgang.

2.5. Tjenesteydelsernes kvalitet

Lufthavnsanlæggene er placeret på en måde, som bl.a. kun gør det muligt at parkere en tredjedel af flyene direkte i tilknytning til udgangene, hvorfor der skal tilbagelægges ganske store strækninger på forpladsen. Ifølge de undersøgelser, der blev fremlagt til støtte for afgørelsen om undtagelsen, tvinger den manglende plads til parkering af ground handling-materiel lufthavnen til at placere det på visse standpladser for fly. Disse problemer kan ifølge undersøgelserne kun afhjælpes gennem et tæt samarbejde mellem de forskellige involverede parter, og adgang for andre leverandører af ground handling-ydelser som følge af en åbning af markedet vil have en ugunstig virkning på tjenesteydelsernes kvalitet og især på minimumstransittiden (MCT) på 45 min., som er et vigtigt punkt i FAG's forretningspolitik.

3. Bemærkninger fra de berørte parter

I overensstemmelse med direktivets artikel 9, stk. 3, blev alle berørte parter opfordret til at give udtryk for deres synspunkter. Flere luftfartsselskaber erkendte, at kvaliteten af tjenesteydelserne i Frankfurt er høj, men den fremhævede de høje priser, som FAG forlanger på grund af sin monopolstilling. Disse parter skønner, at de af FAG anførte tal vedrørende pladsbehovet er stærkt overdrevne, og nævner eksempler på selskaber, som leverer ground handling-ydelser til tredjemand for et stort antal flyvninger med kun halvdelen af den plads, som FAG hævder er nødvendig for at give adgang til endnu en

leverandør. De understreger ligeledes, at da Delta udøvede egen-handling, rådede selskabet kun over 8 000 m² og havde på daværende tidspunkt så meget materiel, at selskabet kunne have håndteret op til 10 % af trafikken i lufthavnen. Luftfartsselskaberne mener således, at den plads, der er nødvendig for at åbne markedet, er mindre end det af FAG anførte, og at denne ekstra plads let kan findes. De minder ligeledes om, at en del af materiellet om natten kan parkeres på ledige standpladser, således som det sker uden problemer i en lang række lufthavne. Endelig hævder de, at alt disponibelt areal i årevis systematisk er blevet anvendt til andre formål end ground handling.

III. 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 bestemmelse om differentieret åbning af markedet afhængigt dels af, hvordan udøvelsen af ground handling varetages (egen-handling eller levering af ydelser til tredjemand), dels af trafikmængden på lufthavnen. I betragtning af trafikmængden på lufthavnen i Frankfurt skal denne i henhold til direktivets artikel 1 tillade egen-handling fra den 1. januar 1998 og åbne markedet for levering af ydelser til tredjemand 1. januar 1999.

De almindelige regler for adgang til markedet for de kategorier af ground handling-ydelser, der er anført i undtagelsen, er indeholdt 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 leverandører af tjenesteydelser og to brugere, der ønsker at udøve egen-handling; både leverandører og brugere skal udvælges på grundlag af objektive, gennemsigtige og ikke-diskriminerende kriterier.

Ifølge direktivets artikel 6, stk. 4, skal enhver bruger af en lufthavn, uanset hvilken del af lufthavnen vedkommende har fået tildelt, reelt kunne vælge mellem mindst to leverandører af ground handling-ydelser.

Men når specifikke plads- og kapacitetshensyn i en lufthavn, navnlig på grund af pladsmangel og arealets udnyttelsesgrad, umuliggør åbning af markedet for levering af ground handling-ydelser til tredjemand og/eller udøvelse af egenhandling i det i direktivet foreskrevne omfang, kan

den pågældende medlemsstat i henhold til artikel 9, stk. 1, litra b), beslutte kun at lade en enkelt leverandør levere sådanne ground handling-ydelser og/eller i henhold til artikel 9, stk. 1, litra d), forbyde udøvelse af egen-handling eller begrænse udøvelsen til en enkelt bruger. Det er dog i artikel 9, stk. 2, præciseret, at enhver undtagelse skal:

- a) præcisere, for hvilken eller hvilke kategorier af ground handling-ydelser undtagelsen gælder, og de særlige plads- og kapacitetsproblemer der ligger til grund herfor
- b) være ledsaget af en plan med relevante foranstaltninger, som tager sigte på at afhjælpe disse problemer.

Desuden må undtagelsen ikke:

- a) uretmæssigt gribe ind i direktivets formål
- b) forårsage konkurrenceforvridning
- c) være mere omfattende end strengt nødvendigt.

Direktivets hovedformål er at liberalisere markedet for ground handling-ydelser. De restriktioner, der pålægges tredjemand, medfører begrænsninger i deres frie ret til at levere de pågældende ydelser. I lighed med statslige foranstaltninger, der begrænser fri udveksling af tjenesteydelser, skal foranstaltninger, der udelukker eller forhindrer tjenesteyderes virksomhed, selv om de anvendes uden forskel på indenlandske tjenesteydere og tjenesteydere fra andre medlemsstater, ifølge EF-Domstolens retspraksis, jf. dommen af 25. juli 1991 i sag C-288/89 (Mediawet)⁽¹⁾ og i sag C-76/90 (Säger mod Dennekemeyer)⁽²⁾ være begrundet i tvingende almene hensyn, og de skal desuden stå i rimeligt forhold til de tilsigtede mål.

1.2. Proceduren

I henhold til artikel 9, stk. 6, kan undtagelser vedrørende egen-handling, som indrømmes i medfør af artikel 9, stk. 1, litra d), højst gælde i tre år og kan eventuelt fornyes, mens undtagelser vedrørende levering af ground handling-ydelser til tredjemand, der indrømmes i medfør af artikel 9, stk. 1, litra b), højst kan gælde i to år og kun kan forlænges en enkelt gang med yderligere to år.

De tyske myndigheder har i overensstemmelse med direktivets artikel 9, stk. 3, forpligtet sig til at gøre afgørelsens ikrafttræden betinget af Kommissionens godkendelse.

Kommissionen skal efter proceduren i artikel 9, stk. 3, 4 og 5, foretage en undersøgelse af den af medlemsstaten indrømmede undtagelse og kan enten godkende afgørelsen eller modsætte sig den. Den kan også kræve, at medlemsstaten ændrer omfanget af undtagelsen eller begrænser den til kun at gælde for de dele af lufthavnen, hvor de anførte problemer er konstateret.

Kommissionen skal derfor ved sin undersøgelse koncentrere sig om følgende tre punkter:

- a) tilstedeværelsen og omfanget af de plads- og kapacitetsproblemer, hvormed undtagelsen begrundes, og som forhindrer, at markedet åbnes i det i direktivet foreskrevne omfang

⁽¹⁾ Sml. 1991, s. I-4007.

⁽²⁾ Sml. 1991, s. I-4221.

b) planen med de relevante foranstaltninger, som skal være troværdig og uden betingelser for gennemførelsen; den skal omfatte både de foranstaltninger, som lufthavnen forpligter sig til at gennemføre, og en tidsplan for gennemførelsen. Såfremt en undtagelse indebærer opretholdelse af fuldstændig eneret til visse kategorier af ground handling-ydelser og hverken giver de forskellige brugere af lufthavnen en valgmulighed eller mulighed for at udøve egen-handling (med undtagelse af de ovenfor nævnte brugere, der »traditionelt« har ret til at udøve egen-handling), må Kommissionen gennemgå de planlagte foranstaltninger særlig omhyggeligt

c) overholdelsen af de i direktivets artikel 9, stk. 2, anførte principper 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 i direktivets artikel 1 fastsatte. 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, jf. dom af 20. april 1978 i forenede sager 80 og 81/77 (Commissaires réunis mod Receveur des Douanes)⁽¹⁾ og dom af 25. juni 1992 i sag C-116/91 (British Gas)⁽²⁾, skal enhver undtagelse desuden fortolkes snævert, og omfanget af en undtagelse skal afhænge af formålet med den pågældende foranstaltning.

Den foreliggende undtagelse må undersøges på baggrund af disse overvejelser.

Kommissionen har i overensstemmelse med direktivets artikel 9, stk. 4, foretaget en grundig undersøgelse af de anførte plads- og kapacitetsproblemer, af relevansen af den trufne afgørelse set i forhold til disse problemer samt af foranstaltningerne for afhjælpning af dem. Kommissionen har bl.a. baseret sig på de undersøgelser, de tyske myndigheder har fremlagt, samt på sine egne besøg i lufthavnen i Frankfurt og på en undersøgelse, den selv har ladet udføre i forbindelse med den klage, der blev indgivet med henvisning til EF-traktatens artikel 86. Undersøgelsen skulle fastslå, hvilke plads- og kapacitetsproblemer åbningen af markedet for ground handling-ydelser kunne medføre i lufthavnen. Konklusionerne af undersøgelsen, der blev udført af Cranfield University (»College of Aeronautics-Air Transport Group«), og som har titlen »Ground handling at Frankfurt Airport«, blev afleveret til Kommissionen i juni 1997. Endelig har Kommissionen taget hensyn til FAG's bemærkninger til Cranfield-undersøgelsen, som de tyske myndigheder forelagde Kommissionen den 30. oktober 1997. Den foretog en høring af Tyskland og FAG om den foreliggende vurdering henholdsvis den 4. december 1997 og den 29. december 1997.

⁽¹⁾ Sml. 1978, s. 927.

⁽²⁾ Sml. 1992, s. I-4071, præmis 12.

2. Plads- og kapacitetsproblemer

Der peges i meddelelsen fra de tyske myndigheder først og fremmest på, at der i øjeblikket ikke er plads i lufthavnen til det ekstra handling-udstyr, som endnu en leverandør af ground handling-ydelser eller en bruger, der udøver egen-handling, i givet fald ville have behov for.

Indledning

Inden vurderingen af plads- og kapacitetsproblemerne i lufthavnen skal visse almindeligt anerkendte principper fremhæves endnu en gang.

Det fremgår af de forskellige undersøgelser, der er fremlagt til støtte for afgørelsen (NACO, Fraunhofer) eller udført efter anmodning fra Kommissionen (Cranfield University), at det nuværende materiel i lufthavnen ikke er overdrevent, og at FAG forsøger at optimere anvendelsen af dette materiel gennem planlægning af behovene.

Det må på den anden side lægges til grund, at en bruger, der udøver egen-handling, normalt vil have nogenlunde samme behov som en leverandør af ground handling-ydelser til tredjemand, selv om der kan være forskelle, afhængigt af forholdene i den enkelte lufthavn og især af den flåde, det største luftfartsselskab i lufthavnen råder over. Man kan således på dette stadium bruge betegnelsen operatør helt generelt uden at sondre mellem leverandører af ground handling-ydelser til tredjemand og brugere, der udøver egen-handling (i visse tilfælde kan det i øvrigt være ét og samme selskab).

Det står fast, at en eller flere nye operatørers tilstedekomst medfører behov for mere plads: behovet for materiel er i den forbindelse afhængigt af trafikmængden ved spidsbelastning i lufthavnen. Hvor der er tale om en monopolsituation, er referencegrundlaget således spidsbelastningen i lufthavnen. I en situation med konkurrence er det relevante referencegrundlag spidsbelastningen hos hver enkelt leverandør af ground handling-ydelser, som ikke altid falder sammen med den almindelige spidsbelastning i lufthavnen. Det samlede behov for materiel i lufthavnen vil derfor afhænge af det samlede behov hos de enkelte leverandører af ground handling-ydelser ved hver enkelts spidsbelastning. En konkurrencesituation medfører således et større samlet behov for materiel og dermed også et større behov for plads til at anbringe dette materiel.

Der må dog også tages højde for, at indførelsen af konkurrence vil medføre et fald i markedsandele for den operatør, der tidligere havde eneret, og dermed et fald i den pågældendes behov for materiel og altså også for plads. Det er nødvendigt at tage hensyn til disse virkninger, selv om faldet i behovene ikke nødvendigvis er ligefrem proportionalt med faldet i markedsandele, og det er derfor vanskeligt at vurdere, hvilke virkninger indførelsen af konkurrence vil have for udviklingen i de enkelte ground handling-leverandørers markedsandele, fordi denne afhænger af såvel den enkelte leverandørs markedsandele som den tilsvarende kundefordeling.

2.1. Den disponible plads i Frankfurt

De undersøgelser, der er bestilt af FAG, anfører et samlet disponibelt areal på 148 000 m², hvoraf 146 000 m² i dag optages af FAG selv. Disse tal gælder for den aktuelle situation i Frankfurt, dvs. en situation, hvor FAG selv står for ground handling ved samtlige flyvninger, herunder det begrænsede antal flyvninger, som Delta opretholdt på lufthavnen i 1997. I den nuværende situation har lufthavnen i Frankfurt således ikke alvorlige pladsproblemer. Ifølge FAG ville en ny ground handling-leverandørs tilstedekomst medføre et pladsunderskud på 32 000 m².

NACO-undersøgelserne fremhæver, at pladsunderskuddet på grundlag af situationen fra før 1997, dvs. da Delta dels udøvede egen-handling, dels havde flere flyvninger, udgjorde 13 725 m². Ud fra den forventede og planlagte forøgelse af trafikken på lufthavnen skulle dette underskud blive øget til 16 300 m² i år 2000. FAG mener desuden, at endnu en ground handling-leverandørs tilstedekomst under disse omstændigheder ville have forøget underskuddet til 32 200 m² i 1997 og over 35 000 m² i år 2000.

Disse undersøgelser giver anledning til følgende bemærkninger fra Kommissionens side:

a) *Det foretagne skøn*

NACO-undersøgelserne anslår efter en vurdering af planerne det disponible areal til 148 000 m², men i henhold til de tal, som FAG selv fremsendte til Kommissionen den 16. maj 1997, skønnes det disponible areal i 1997 kun at være 138 235 m². Ifølge FAG er det disponible areal til anbringelse af ground handling-materiel blevet reduceret siden 1994 dels på grund af oprettelse af nye standpladser for at imødekomme efterspørgslen efter kapacitet, dels på grund af en ny brandstation.

b) *Deltas tilbagetrækning fra markedet*

De af NACO anførte tal viser et pladsunderskud på 32 000 m², hvis der åbnes for konkurrence. I meddelelsen til Kommissionen anføres oven i købet et tal på 35 000 m². Disse tal forudsætter dog en situation med endnu en ground handling-leverandør samt Deltas egen-handling. Det drejer sig således om en hypotese, som ikke er baseret på endnu en leverandørs tilstedekomst (to operatører i alt), men på tilstedeværelsen af to ground handling-leverandører — eller en leverandør og en bruger, der udøver egen-handling — plus FAG selv (tre aktører). Den beskrevne situation svarer således ikke længere til de faktiske forhold, efter at Delta er ophørt med at udøve egen-handling.

Deltas indskrænkning af sin virksomhed i to henseender, dvs. ophør med at udøve egen-handling og nedskæring i antallet af flyvninger, har imidlertid frigjort plads. Da luftfartsselskabet Delta endnu udøvede egen-handling, foretog det kun 17 flyvninger om dagen, som i vidt omfang blev håndteret med selskabets eget materiel, der var tilstrækkeligt omfat-

tende til at kunne klare op til 13 flyvninger inden for et begrænset tidsrum pr. dag. Den frigjorte plads var således betragtelig og anslås til 8 000 m².

I det skriftlige materiale, der var vedlagt de tyske myndigheders afgørelse, understreges det, at i hvert fald en del af dette areal i dag benyttes af FAG selv til at håndtere resten af Deltas flyvninger samt visse andre luftfartsselskabers flyvninger. Deltas tilbagetrækning har således gjort det muligt for FAG at forbedre forholdene for sig selv med hensyn til ground handling, idet lufthavnen nu råder over mere plads til sig selv. Men som det fremgår af Deltas egen-handling frem til begyndelsen af 1997, forekommer det ikke umuligt at give adgang for endnu en ground handling-leverandør eller en bruger, der udøver egen-handling.

c) *En ekstra ground handling-leverandør*

NACO-undersøgelserne forsøger at påvise, at det er umuligt at give adgang for endnu en ground handling-leverandør eller en bruger, der udøver egen-handling. De konkluderer også, lufthavnen er nødsaget til at foretage en samlet koordinering af alle ground handling-ydelser. Det skal imidlertid bemærkes, at kurérfirmaet Federal Express tidligere har kunnet og i henhold til den indrømmede undtagelse af historiske årsager fortsat vil kunne udøve egen-handling for visse kategorier af ydelser, der er omfattet af undtagelsen. SAS udøvede ligeledes egen-handling frem til 1995. Det skal indrømmes, at disse selskabers operationer var eller fortsat er meget begrænsede, henholdsvis, at disse selskabers operationer var eller fortsat er meget begrænsede, henholdsvis, at de — i Federal Express' tilfælde — udelukkende foregår i visse dele af lufthavnen, som er specielt beregnet til fragt eller post uden forbindelse med passagerterminalerne. Disse aktiviteter kan betragtes som værende af marginal betydning med hensyn til direktivets anvendelse. Det var imidlertid ikke tilfældet for selskabet Delta, som opererede i T2, og det viser helt generelt, at for lufthavnen som helhed forhindrede tilstedeværelsen af mindst én anden operatør end FAG ikke, at lufthavnsstrukturene fungerede.

d) *Beregningerne*

Ifølge Cranfield-rapporten kan det disponible areal anslås til 164 000 m². Tallet er udregnet på grundlag af det areal, som FAG i dag erklærer for disponibelt (138 000 m²), og det areal, der skulle blive til rådighed ved udvidelsen af visse fragtområder (51 000 m²), idet der er taget højde for det areal, der rent faktisk vil blive optaget af nybyggeri (25 000 m²).

2.2. Pladsbehov

De behov, der anføres i NACO-undersøgelserne til støtte for afgørelsen, giver anledning til bemærkninger dels til tallene, dels til anvendelsen af de disponible arealer.

a) *Vurderingerne*

Det fremgår af NACO-undersøgelsen af 27. oktober 1995, at endnu en ground handling-leverandørs tilstedekomst indebærer et ekstra pladsbehov på 20 000 m², hvis man går ud fra hypotesen om tre aktører, fordi undersøgelsen vedrører den oprindelige situation, hvor der ud over FAG var et selskab, nemlig Delta, der stadig udøvede egen-handling. I den nuværende situation, hvor Delta er ophørt med egen-handling, og hvor FAG ifølge egne oplysninger selv optager 146 000 m², anslår NACO det ekstra pladsbehov til 32 000 m² (dvs. et samlet pladsbehov på 178 000 m²) og ikke længere 20 000 m², som da Delta stadig opererede. Desuden fremgår det af NACO-undersøgelserne, at i en situation, hvor Delta fortsat udøvede egen-handling, dvs. en situation med endnu en operatør (en bruger, der udøver egen-handling) i lufthavnen, havde det samlede pladsbehov kun udgjort 155 000 m².

De ekstra nettopladsbehov, som NACO tilskrev Delta (13 778 m²), svarer dog ikke til de yderligere nettopladsbehov, der kan tilskrives en ekstra ground handling-leverandør, fordi de ikke hidrører fra den uafhængige leverandørs tilstedeværelse, men fra Deltas tilstedeværelse, og fordi Delta under alle omstændigheder er ophørt med at udøve egen-handling, og de pladsbehov, der kan tilskrives handling af Deltas flyvninger, i forvejen er indregnet i de 146 000 m², som FAG selv optager. Det ekstra nettopladsbehov som følge af en uafhængig leverandørs tilstedeværelse sammenholdt med monopolsituationen skulle derfor kun udgøre knap 18 500 m² (32 000-13 725). I den nuværende situation, hvor FAG er den eneste ground handling-leverandør, skulle det samlede pladsbehov derfor være mindre end 165 000 m² (146 000+18 500) og ikke 178 000 m², som anført af NACO.

Ifølge den hypotese, NACO bygger på, havde Delta tidligere ikke blot flere flyvninger end i 1997, men rådede desuden over mere materiel end nødvendigt til at håndtere de gennemførte flyvninger. På sine 8 000 m² kunne Delta nemlig anbringe hovedparten af det materiel, som var nødvendigt for selskabet for at udføre ground handling-operationerne for næsten 8-10 % af alle flyvninger på lufthavnen.

Denne kendsgerning viser klart, at pladsbehovene til ground handling-operationer for denne del af markedet er langt mindre end de i NACO-undersøgelserne anslåede. Dette gælder så meget desto mere, som Delta havde en markedsandel svarende til den, der regnes med i NACO-undersøgelsen, og som Delta, der ikke opererede om eftermiddagen, skulle bruge plads til at anbringe sit materiel, hvilket ikke ville være tilfældet for en ground handling-leverandør, der betjener flere kunder og således ville være i stand til at sprede sine operationer mere jævnt over hele dagen.

Som grundlag for sine skøn støtter NACO sig ganske vist på beregninger af behovene i forbindelse med spidsbelastningerne for hver enkelt ground handling-leverandør, men NACO lægger blot de enkelte ground handling-leverandørers pladsbehov til anbringelse af alt materiel

sammen uden at tage hensyn til, at en stor del af materiellet er næsten konstant i brug og altså ikke »parkeret« størstedelen af dagen, især i en lufthavn med så tæt trafik som Frankfurt. Materiallet er ikke i brug om natten, når der ikke er nogen flyvninger at håndtere, og kan på det tidspunkt anbringes på de ledige områder, således som det er tilfældet i dag.

Pladsbehovene i tilfælde af en åbning af markedet afhænger i realiteten i vidt omfang af fordelingen af kunderne mellem leverandørerne og fordelingen af operationerne på dagtimerne.

Ud fra de forskellige vurderinger, der præsenteres af NACO og Cranfield, og de forskellige hypoteser om fordelingen af kunderne og om de perioder i dagtimerne, på hvilke ground handling-operationerne kan fordeles, kan det ikke desto mindre anslås, at:

- i) pladsbehovet andrager mellem 104 000 m² og 165 000 m²
- ii) det disponible areal udgør mellem 148 000 m² og 164 000 m².

Selv ud fra NACO's mest pessimistiske hypotese (behov for 165 000 m² med et disponibelt areal på 148 000 m²), skulle det være muligt at anbringe 90 % af det materiel, der er behov for. I en lufthavn, hvor antallet af timer med spidsbelastning er meget begrænset, således som FAG selv anfører, er der desuden altid mindst 10 % af materiellet, som ikke er parkeret, men i konstant brug. Uden for spidsbelastningstidspunkterne kan dette materiel parkeres på de ledige områder.

b) *Anvendelsen af det disponible areal*

Som allerede anført skal artikel 9 fortolkes snævert og under hensyntagen til formålet med den pågældende foranstaltning. Hovedformålet med direktivet er, som det fremgår af titlen, at skabe adgang til ground handling-markedet, og princippet om fri adgang er klart fastslået i artikel 6 og 7, også selv om det må konstateres, at medlemsstaterne har visse muligheder for at begrænse adgangen til to operatører.

Kommissionen finder, at direktivets formål indebærer, at kun de i artikel 9 nævnte problemer, som i sig selv udgør hindringer for anvendelsen af direktivet, kan danne grundlag for en undtagelse. Der kan derfor ikke tages hensyn til problemer, som lufthavnen selv har skabt, således som det er tilfældet med tildelingen efter direktivets ikrafttræden af de arealer, der blev frigjort af Delta. Den manglende mulighed for at åbne markedet skal skyldes et forhold, der er uafhængigt af den part, der anfører det som begrundelse.

Der er i flere år frigjort nye arealer i lufthavnen. Lufthavnens udviklingsplaner viser imidlertid, at de arealer, som er blevet ledige, altid er blevet anvendt og fortsat i dag anvendes til andre formål end ground handling, herunder forretningsmæssige aktiviteter, som ikke er absolut nødvendige for styringen af luftrafikken.

Det er ikke pladsmanglen, der gør det umuligt at lade nye operatører komme til i Frankfurt, men primært den af FAG bestemte anvendelse af de disponible arealer eller de arealer, der vil blive disponible, som kan indebære problemer, hvis der gives adgang for endnu en operatør.

Indtil 1997 hindrede Deltas tilstedeværelse ikke en korrekt afvikling af ground handling-operationerne i lufthavnen i Frankfurt. Det underskud af plads, som FAG anfører i en situation, hvor der ud over FAG var et luftfartsselskab, der udøvede egen-handling, har ikke forhindret lufthavnen i at fungere godt eller haft en ugunstig virkning på tjenesteydelseernes kvalitet og generelt skadet lufthavnens renommé.

De tyske myndigheder har således ikke bevist, at det er umuligt at give adgang for en ny operatør i lufthavnen som helhed.

2.3. Problemer som følge af udformningen af lufthavnsanlæggene

Hvis pladsmangel ikke berettiger til at opretholde monopol for hele lufthavnen, skal det undersøges, dels om udformningen af anlæggene muliggør en åbning i alle dele af lufthavnen, dels hvilken grad af åbning der kan komme i betragtning. Med henblik herpå er det nødvendigt af foretage en nøjere undersøgelse af lufthavnens indretning og sondre mellem de to terminaler.

I T2 er det muligt at betjene 13 standpladser med direkte adgang til terminalen, 18 fjernpladser direkte over for terminalen og 11 udgange til regionalfly. T2 benyttes af et stort antal luftfartsselskaber, som normalt ikke opererer i T1. Terminalens aflange form betyder desuden, at man undgår trafikproblemer i forbindelse med materiellet. Ifølge Cranfield-undersøgelsen giver de lokaler, der er forbeholdt bagagesorteringen, mulighed for at give adgang for nye operatører, og der blev frigivet et betydeligt areal, da Delta ophørte med at udøve egenhandling, selv om en del af dette areal siden er blevet anvendt til FAG's materiel. T2 er ikke præget af plads- eller trafikproblemer, der udgør en hindring for at give adgang for andre operatører, hvilket bekræftes af den omstændighed, at delta i flere år har udøvet egen-handling i denne terminal. Der foreligger således intet bevis for, at det ikke er muligt at åbne ground handling-markedet, og det er således ikke berettiget at opretholde et monopol i denne del af lufthavnen. Ifølge Cranfield-undersøgelsen giver det disponible areal i T2 imidlertid kun mulighed for at lade højst tre ground handling-leverandører operere samtidigt, hvad enten det drejer sig om leverandører af ydelser til tredjemand eller brugere, der udøver egen-handling.

I T1 ville det derimod i høj grad vanskeliggøre trafikken med servicekøretøjer, hvis der kom flere operatører til. Udformningen af T1 giver i forvejen problemer i forbindelse med »push-back« af flyene, først og fremmest i de to »blindgyder« mellem fingrene A og B og mellem fingrene B og C. Tilstedeværelsen af flere ground handling-leverandører og/eller brugere, der udøver egen-handling, ville

være problematisk. Der måtte derfor sandsynligvis gives adgang for flere ground handling-leverandører i terminalens østlige del, hvor flere flyselskaber i forvejen opererer. Terminalens vestlige del er derimod næsten fuldt optaget af Lufthansa og Condor. Ifølge en af FAG fremsendt flyveplansimulation (Fraunhofer, 27. juni 1997, sidste bilag) stod Lufthansa og Condor for 94 % af alle bevægelserne i dette område, mens de øvrige luftfartsselskaber tilsammen kun havde 124 bevægelser om ugen (dvs. ca. 1 bevægelse hver tredje dag på hver plads i denne zone). Til gengæld har Lufthansa og Condor kun meget få flyvninger uden for denne zone med undtagelse af plads B2, som næsten udelukkende optages af Lufthansa. Det betyder, at der stort set kun ville være én ground handling-leverandør, der opererede i denne zone (det være sig FAG, en uafhængig leverandør eller Lufthansa med egen-handling). Der er ikke nogen teknisk hindring for, at Lufthansa kan benytte en anden ground handling-leverandør end den, der opererer i T1's østlige del.

Den 7. januar 1998 meddelte FAG, at der var sket en ændring i forholdene, og anførte, at i august 1997 hidrørte gennemsnitligt 12,2 % af trafikken i T1's vestlige del fra flyvninger udført af andre luftfartsselskaber end Lufthansa. Selv om disse oplysninger skulle være korrekte og tallene repræsentative, er Kommissionen ikke overbevist om, at dette vil medføre alvorlige overbelastningsproblemer. Det skal desuden understreges, at FAG, som er ansvarlig for anvisningen af de forskellige pladser, selv kan træffe foranstaltninger med henblik på at mindske problemet. I den forbindelse skal det endnu en gang bemærkes, at det kun er de i direktivets artikel 9 anførte problemer, der kan danne grundlag for en undtagelse. Den manglende mulighed for at åbne markedet skal skyldes forhold, som er uafhængige af den part, der anfører dem som begrundelse for en undtagelse.

Udformningen af en terminal er imidlertid ikke i sig selv en grund til at opretholde en monopolsituation. Ved dels at begrænse medlemsstatens mulighed for at indrømme undtagelser i henhold til artikel 9, stk. 1, litra b), til en periode på højst to år, der kun kan forlænges en enkelt gang, dels at foreskrive, at brugerne har krav på et reelt valg, uanset hvilken del af lufthavnen de har fået tildelt, tillader direktivet ikke en medlemsstat at fratage brugerne denne ret under henvisning til problemer, for hvilke der ikke er forudset nogen løsning i løbet af undtagelsesperioden. Enhver undtagelse skal være ledsaget af foranstaltninger, som tager sigte på at afhjælpe de problemer, der anføres som begrundelse for undtagelsen.

I forbindelse med den foreliggende undtagelse var der ikke påtænkt nogen ændring af udformningen af T1, som tager sigte på at afhjælpe de anførte problemer. Den anførte situation kan derfor ikke i sig selv tjene som begrundelse for at forlænge monopolsituationen ud over den i direktivets artikel 1 fastsatte dato for åbningen af markedet for lufthavne af FAG's kategori dvs. 1. januar 1999.

2.4. Igangværende arbejder

Undtagelsen er baseret på den omstændighed, at der i øjeblikket er ombygningsarbejder i gang i finger A i T1 for at etablere nye standpladser og gøre lufthavnen mindre afhængig af fjernpladser på den vestlige del af forpladsen. Desuden gennemføres der over hele T1 arbejder for at tilpasse terminalen til forskrifterne i Schengen-aftalen. Det drejer sig i dette særlige tilfælde om en fordobling af anlæggene i T1, mens T2 i forvejen opfylder forskrifterne. Arbejdet skulle være afsluttet ved udgangen af 2000. Udvidelsen skulle gøre det muligt at øge antallet af udgange og flytte nogle af fjernpladserne tættere på terminalen, hvorigennem såvel ombordstigning og udstigning som trafikforholdene i området vil blive forbedret.

Mens disse arbejder står på, forværres de problemer, der allerede gør sig gældende på grund af store vanskeligheder i forbindelse med jordtrafikken i den nordlige del af finger A og de to blindgyder i T1, dvs. frem til plads C15 i finger C ifølge den »Bestandsplan 1994« af 16. maj 1994, som de tyske myndigheder har fremsendt, hvilket forhindrer permanent tilstedeværelse af to samtidigt virksomme operatører i T1. Denne begrænsning til en enkelt operatør må således af samme grund omfatte ikke blot den ground handling, der udføres på forpladsen mellem disse fingre, men også ground handling vedrørende transport af passagerer, bagage og besætninger samt fragt og post mellem fly på fjernstandpladserne og T1. Den manglende mulighed for at åbne markedet på grund af disse arbejder samt den ekstraordinære og midlertidige karakter af virkningerne af disse arbejder kan begrunde en undtagelse.

2.5. Virkningerne for kapaciteten

De tyske myndigheder anfører, at en åbning af ground handling-markedet vil kræve, at fjernstandpladser omdannes til parkeringsområder for ground handling-materiel, hvilket vil medføre en forringelse af lufthavnens samlede kapacitet.

Dette argument hænger direkte sammen med det tidligere omtalte argument vedrørende pladsmangel, fordi det er baseret på den påstand, at kun ved at inddrage standpladser til fly kan der frigøres tilstrækkelig plads til brug for endnu en operatør. Det fremgår af det foranstående, at der hidtil ikke er ført bevis for tilstedeværelsen af sådanne begrænsende faktorer.

Det understreges endnu en gang, at det areal, lufthavnen optager, kun er blevet 2,4 gange større i løbet af de sidste 40 år, mens antallet af passagerer i samme tidsrum er blevet 130 gange større, og beslutningen begrundes med, at kapacitetsefterspørgslen er langt større end det aktuelle kapacitetsudbud.

Kapacitetsproblemerne skyldes den måde, hvorpå anlæggene er placeret, bl.a. »længeformen«, der indebærer, at næsten to tredjedele af standpladserne er fjernpladser.

Desuden er der ikke tilstrækkelig afstand mellem de to start- og landingsbaner til, at de kan forvaltes uafhængigt af hinanden; det tvinger lufthavnen til at følge et system, hvorefter der kun kan benyttes én bane ad gangen, hvilket sluger både tid og kapacitet. Disse problemer medfører også øget brug af transportmateriel.

Ifølge det skriftlige materiale, der er blevet fremsendt til støtte for de tyske myndigheders afgørelse, mangler der i forvejen 11 standpladser til fly, og den manglende kapacitet medfører ikke blot total udnyttelse af alle standpladser, men betyder også, at alle arealer, der frigøres, må anvendes til at etablere nye standpladser; det forhindrer, at der kan afsættes plads til at parkere ground handling-køretøjer.

Ifølge det forelagte materiale vil planen for udviklingen af lufthavnen med hensyn til forøgelsen af antallet af flybevægelser kun kunne gennemføres, hvis der etableres flere standpladser til fly, og det ville således på grund af pladsbehovene få negative indvirkninger på den forventede kapacitet, hvis der blev givet adgang for endnu en ground handling-leverandør.

De af de tyske myndigheder anførte kapacitetsproblemer og virkningerne af en åbning af markedet berettiger ikke til fuldstændig opretholdelse af monopol.

For det første har ingen lufthavn mulighed for at udvide sit areal ligefrem proportional med udviklingen i trafikken; en lufthavns kapacitet afhænger derfor til enhver tid af beslutninger om udvidelse. Ligeledes står størsteparten af de store europæiske lufthavne over for det problem, at efterspørgslen er større end den disponible kapacitet, og FAG's situation er således ingen undtagelse. Den omstændighed, at lufthavnen i dag fungerer fuldt korrekt med hensyn til tjenesteydelse, viser, at man med 38,8 mio. passagerer i 1996 (mod 300 000 i 1950) hidtil har kunnet klare kapacitetsproblemerne. De fremlagte tal viser ikke i sig selv direkte, at der er tale om et uløseligt kapacitetsproblem. Den forventede lukning af syv pladser indvirker ikke på lufthavnens samlede aktuelle kapacitet. Denne lukning var under alle omstændigheder planlagt af hensyn til opførelsen af nye anlæg. Med byggearbejderne etableres der flere pladser end de syv, der går tabt, og det samlede antal pladser — dvs. 156, heri medregnet de pladser, der etableres med udvidelsen af finger A, og pladserne i tilknytning til forbindelsesbygningen mellem de to terminaler (finger C) — viser sammenholdt med andre lufthavne, at det vil være muligt at imødekomme den forventede efterspørgsel på 80 flybevægelser i timen i år 2000, således som lufthavnen forventer. Antallet af pladser er således ikke den afgørende faktor for FAG's kapacitet.

De tyske myndigheders argumentation hviler på, at tilstedeværelsen af endnu en ground handling-leverandør vil få negative indvirkninger på den forventede udvikling i kapaciteten, således som den er planlagt. De tyske myndigheder anfører således klart, at FAG betragter det

som sin vigtigste opgave i de kommende år at opnå en mærkbar forøgelse af kapaciteten. Det skal bemærkes, at den mængde af materiel og personale, der anvendes på et givet tidspunkt, først og fremmest afhænger af antallet af fly, der har brug for ground handling; dette antal er uafhængigt af antallet af selskaber, der tilbyder ground handling. Desuden er planerne om at øge kapaciteten en beslutning, som lufthavnen har truffet for at kunne imødekomme en del af efterspørgslen fra luftfartsselskaberne.

Selv om beslutningen om at øge kapaciteten ikke kan anses for udelukkende at tilgodese lufthavnens økonomiske interesser, men også har mere omfattende økonomiske konsekvenser, er det indlysende, at lufthavne skal efterkomme direktivet, og at kun manglende mulighed for at åbne markedet kan berettige til at indrømme en undtagelse. En sådan undtagelse ville i givet fald kun være berettiget på grund af sin tidsmæssige begrænsning. I modsat fald ville lufthavnen få ret til selv — så længe, den finder det nødvendigt — at opstille mål, som den finder vigtigere end at overholde retsforordningerne. De tyske myndigheders argument kunne således med større eller mindre ret fremføres af alle lufthavne, fordi al ekstra plads, der skal bruges til ground handling, under alle omstændigheder skal tages fra den plads, der kunne anvendes til andre formål. Det problem, direktivet tager stilling til, er et andet: det drejer sig om, hvorvidt der er tale om plads- og kapacitetsproblemer efter artikel 9, stk. 4, som umuliggør en åbning af markedet; det drejer sig ikke om, hvorvidt forventningerne eller beslutningerne om kapacitetsforøgelse gør det muligt at åbne markedet. De tyske myndigheder har ikke ført bevis for, at denne åbning er umulig.

Som tidligere nævnt skulle det samlede antal planlagte pladser, dvs. 156, gøre det muligt at imødekomme de behov, der vil følge af en forøgelse af start- og landingsbanekapaciteten.

De tyske myndigheder begrundes afgørelsen om at indrømme en undtagelse med de virkninger, som en åbning af markedet vil få for forvaltningen af bagagesorteringen og for tjenesteydelsernes kvalitet i Frankfurt og især for minimumstransittiden (MCT). Ifølge direktivets artikel 9 kan der kun indrømmes en undtagelse under henvisning til plads- og kapacitetsproblemer; Kommissionen kan derfor ikke godtage dette argument.

3. *Planen for foranstaltninger til afhjælpning af problemerne*

Ifølge direktivets artikel 9, stk. 2, skal enhver afgørelse om undtagelser være ledsaget af en plan med relevante foranstaltninger, som tager sigte på at afhjælpe de anførte problemer.

De tyske myndigheder begrundes afgørelsen om at indrømme en undtagelse med et plads- og overbelastningsproblem i lufthavnen. Der er ikke ført tilstrækkeligt

bevis for pladsproblemet, og overbelastningsproblemet er ifølge Kommissionens opfattelse begrænset til T1. Afgørelsen er imidlertid ikke ledsaget af en plan, der tager sigte på helt at afhjælpe dette overbelastningsproblem.

Undtagelsen begrundes endvidere med en forværring af overbelastningsproblemerne i og omkring T1.

FAG har iværksat en række bygge- og anlægsarbejder, der bl.a. skal gøre det muligt at tilpasse T1 til Schengen-normerne og forlænge finger A (alfa) i T1. Denne udvikelse vil gøre det muligt at oprette 12 nye standpladser og også bringe visse fjerstandpladser tættere på terminalen. Når arbejderne på finger A er afsluttet, dvs. ved udgangen af år 2000, vil de forpladsarealer, der derved frigøres, kunne anvendes til at parkere ground handling-materiel.

Trafikproblemerne vil som følge af arbejdet med at tilpasse terminalen til Schengen-normerne og udvide finger A være for omfattende til at tillade tilstedeværelsen af flere operatører i T1 og især i de to »blindgyder« mellem fingrene. Når arbejdet er afsluttet, vil der stadig være visse problemer, men ifølge den plan, som de tyske myndigheder har forelagt, forpligter lufthavnen sig til at åbne markedet og til at frigøre arealer mellem start- og landingsbaner og T1 svarende til syv standpladser til parkering af ground handling-materiel. Lufthavnen forpligter sig ligeledes til at iværksætte procedurerne med henblik på udvælgelse af ground handling-leverandøren fra begyndelsen af år 2000.

FAG's forpligtelse til på det tidspunkt under alle omstændigheder at anvende de frigjorte standpladser til parkering af ground handling-materiel, så markedet kan åbnes, kan betragtes som en foranstaltning efter direktivets artikel 9, stk. 2, der tager sigte på at afhjælpe problemerne.

4. *Overholdelse af kriterierne i direktivets artikel 9, stk. 2*

Det fremgår ikke udtrykkeligt af de tyske myndigheders afgørelse, at de i direktivets artikel 9, stk. 2, fastsatte kriterier, hvorefter en undtagelse ikke uretmæssigt må gribe ind i direktivets mål, ikke må forårsage konkurrenceforvridning og skal være begrænset til det strengt nødvendige, er overholdt, og der er heller ikke ført noget bevis herfor.

I modsætning til konklusionerne i undersøgelsen fra Cranfield University — som blev fremsendt til FAG, og som de tyske myndigheder var bekendt med — hvorefter problemerne må gribes forskelligt an på grundlag af den enkelte terminals udformning, sondres der ikke afgørelsen om at indrømme en undtagelse mellem de to terminaler, og der gives ingen forklaring på, hvorfor det ikke kan lade sig gøre at åbne markedet i nogen af dem. På baggrund af de ovenfor anførte overvejelser med hensyn til den disponible plads i T2 og forholdene omkring fingrene A og B i T1, som for størstedelens vedkommende anvendes af luftfartsselskaber fra samme

koncern, finder Kommissionen, at undtagelsen er mere omfattende end strengt nødvendigt og således ikke overholder det i direktivets artikel 9, stk. 2, andet afsnit, nr. iii), fastsatte princip.

IV. KONKLUSION

Af de ovenfor anførte grunde finder Kommissionen ikke, at der med de argumenter, undersøgelser og planer, som de tyske myndigheder har forelagt, er ført tilstrækkeligt bevis for, at der er tale om problemer af en sådan alvor, at de berettiger til de undtagelser i det omfang, hvorom der anmodes.

Efter at have hørt de tyske myndigheder og forelagt dem udkastet til beslutning mener Kommissionen, at de tyske myndigheders afgørelse, som blev meddelt den 15. oktober 1997, i overensstemmelse med direktivets artikel 9, stk. 5, skal ændres således for at kunne godkendes:

For så vidt angår terminal 1:

Undtagelsen fra direktivets bestemmelser vedrørende levering af ground handling-ydelser til tredjemand og egen-handling godkendes for så vidt angår den østlige del af denne terminal (østlige del af finger B, fra udgang B2 til udgang B42 og finger C, fra udgang C2 til udgang C15 efter den af de tyske myndigheder fremsendte »Bestandsplan 1994« af 16. maj 1994) og for så vidt angår ground handling vedrørende såvel transport af passagerer, bagage og besætninger som fragt og post mellem flyene på fjernstandpladserne og terminal 1, i betragtning af, at overbelastningsproblemet vil blive forværret, mens anlægsarbejderne finder sted. For de øvrige dele af terminalen finder ikke anvendelse for så vidt angår direktivets bestemmelser om levering af ground handling-ydelser til tredjemand, og undtagelsen fra bestemmelserne om egen-handling må kun begrænse retten til egen-handling til én enkelt bruger af lufthavnen.

For så vidt angår terminal 2:

Undtagelsen vedrørende levering af ground handling-ydelser til tredjemand skal ophæves. For at sikre, at ethvert luftfartsselskab kan vælge mellem mindst to ground handling-leverandører, skal markedet åbnes for endnu en leverandør ud over FAG. Da den disponible plads i denne terminal imidlertid ikke giver mulighed for at lade mere end tre operatører operere samtidigt (det være sig leverandører af ground handling-ydelser eller brugere, der udøver egen-handling), må direktivets

bestemmelser fraviges, således at retten til egen-handling begrænses til én enkelt bruger —

VEDTAGET FØLGENDE BESLUTNING:

Artikel 1

Afgørelserne om at indrømme Flughafen Frankfurt/Main AG de undtagelser, som blev meddelt Kommissionen den 10. april og den 20. oktober 1997, godkendes under forudsætning af, at Tyskland ændrer dem således:

- a) for så vidt angår terminal 1 må undtagelserne efter artikel 9, stk. 1, litra b) og litra d), i direktiv 96/67/EF kun finde anvendelse på den østlige del af finger B, fra udgang B2 til udgang B42, og på finger C frem til udgang C15 samt på transport af passagerer, bagage og besætninger, fragt og post mellem flyene og terminalen. For så vidt angår finger A og den vestlige del af finger B, fra udgang B10 til udgang B23, må der ikke indrømmes undtagelse efter direktivets artikel 9, stk. 1, litra b), og undtagelsen efter direktivets artikel 9, stk. 1, litra d), skal meddeles således, at en bruger af lufthavnen får ret til egen-handling
- b) for så vidt angår terminal 2 må der ikke indrømmes undtagelse efter direktivets artikel 9, stk. 1, litra b), og undtagelsen efter direktivets artikel 9, stk. 1, litra d), skal meddeles således, at en bruger af lufthavnen får ret til egen-handling.

Artikel 2

Tyskland meddeler de i overensstemmelse med artikel 1 ændrede afgørelser om undtagelse til Kommissionen, inden afgørelserne træder i kraft.

Artikel 3

Denne beslutning er rettet til Forbundsrepublikken Tyskland.

Udfærdiget i Bruxelles, den 14. januar 1998.

På Kommissionens vegne

Neil KINNOCK

Medlem af Kommissionen