

KOMMISSIONEN

KOMMISSIONENS BESLUT

av den 14 januari 1998

om tillämpningen av artikel 9 i rådets direktiv 96/67/EG på Frankfurts flygplats
(Flughafen Frankfurt/Main AG)

[delgivet med nr K(1998) 67]

(Endast den tyska texten är giltig)

(Text av betydelse för EES)

(98/387/EG)

EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION HAR
FATTAT DETTA BESLUT

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Euro-
peiska gemenskapen,

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

efter samråd med den rådgivande kommittén, och

med beaktande av följande:

I. RÄCKVIDDEN AV DET UNDANTAG SOM AN- MÄLTTS AV TYSKLAND

1. *De tyska myndigheternas anmälan*

Genom en skrivelse av den 8 april 1997, som registrerades
av kommissionen den 10 april 1997, anmälde regeringen
för Förbundsrepubliken Tyskland sitt beslut av den 27
mars 1997 genom vilket Frankfurts flygplats (Flughafen
Frankfurt/Main AG, nedan kallat FAG) skall beviljas ett
undantag med följande innebörd:

- a) Flygplatsen får möjlighet att förbjuda egenhantering
för de typer av tjänster som avses i punkterna 3, 5.4,
5.5 och 5.6 i bilagan till direktiv 96/67/EG (direktivet)
samt för den fysiska gods- och posthanteringen, såväl
vid ankomst och avgång som transit, mellan flygplats-
terminalen och flygplanet. Detta undantag beviljades i

enlighet med artikel 9.1 d i direktivet från och med
den 1 januari 1998.

- b) FAG får monopol på de typer av tjänster som avses i
punkterna 3, 5.4, 5.5 och 5.6 i bilagan till direktivet när
de tillhandahålls tredje man, och på gods- och post-
hanteringen, såväl vid ankomst och avgång som transit,
mellan flygplatsterminalen och flygplanet. Detta
undantag beviljades i enlighet med artikel 9.1 b i
direktivet från och med den 1 januari 1999.

Genom en skrivelse av den 13 juni 1997 underrättade
kommissionen de tyska myndigheterna om att denna
anmälan inte kunde behandlas eftersom

- a) det beviljade undantagets räckvidd inte klargörs, vilket
ger FAG möjlighet att ensamt besluta huruvida egen-
hantering skall förbjudas eller ej,
- b) det saknas en plan för att komma till rätta med de
begränsningar som åberopas.

Genom en skrivelse av den 15 oktober 1997, som registre-
rades av kommissionen den 20 oktober 1997 och som
senare kompletterades med en skrivelse av den 9
december 1997, anmälde Tyskland ytterligare ett medde-
lande, daterat den 29 september 1997, enligt vilket, som
komplettering till meddelandet från den 27 mars 1997,
följande undantag skall beviljas:

- a) Egenhantering förbjuds, med undantag för de fall där
den redan godkänts innan beslutet om undantag
fattades, för de typer av tjänster som avses i punkterna
3, 5.4, 5.5 och 5.6 i bilagan till direktivet samt för
gods- och posthanteringen, såväl vid ankomst och

⁽¹⁾ EGT L 272, 25.10.1996, s. 36.

avgång som transit, mellan flygplatsterminalen och flygplanet. Detta undantag beviljas i enlighet med artikel 9.1 d i direktivet för en period av tre år från och med den 1 januari 1998.

- b) FAG får monopol på de typer av tjänster som avses i punkterna 3, 5.4, 5.5 och 5.6 i bilagan till direktivet när de tillhandahålls tredje man, och på gods- och posthanteringen, såväl vid ankomst och avgång som transit, mellan flygplatsterminalen och flygplanet. Detta undantag beviljades, i enlighet med artikel 9.1 b i direktivet, för en period av två år från och med den 1 januari 1999.

I enlighet med artikel 9.3 i direktivet offentliggjorde kommissionen en sammanfattning av denna anmälan i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*⁽¹⁾ och anmodade berörda parter att inkomma med synpunkter.

I enlighet med artikel 9.5 i direktivet samrådde kommissionen den 17 december 1997 med den tyska regeringen beträffande utkastet till sitt beslut. Den 18 och 19 december inkom de tyska myndigheterna med skriftliga synpunkter på utkastet.

Grund för undantaget

De allmänna reglerna för tillträde till marknaden för marktjänster fastställs i artiklarna 6 och 7 i direktivet. Där framgår tydligt att principen om största möjliga öppenhet skall gälla för de flesta typer av marktjänster. Med hänsyn till flygplatsens speciella situation och uppgifter, som bl.a. präglas av säkerhetsproblem men också av utrymmes- och kapacitetsproblem som kan uppstå i vissa delar av de flesta flygplatser, föreskrivs i direktivet inget fullständigt öppnande av marknaden, utan endast ett minimum av öppenhet både vad beträffar egenhantering och tjänster som erbjuds tredje man för fyra typer av tjänster som är lokaliserade till banområdet, dvs. en särskilt känslig del av flygplatsen. Det rör sig om ramtjänster, bagagehantering, påfyllning av bränsle samt viss gods- och posthantering.

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

Ett undantag kan endast beviljas på grundval av specifika utrymmes- och kapacitetsbegränsningar. Det är på denna grund som Tyskland beviljat ovan nämnda undantag i enlighet med paragraf 3 i den tyska förordningen "Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen und zur Änderung weiterer luftrechtlicher

Vorschriften" genom vilken direktivet införlivas i den nationella lagstiftningen.

2. Den aktuella situationen vid Frankfurts flygplats

2.1. Beskrivning av flygplatsen

Frankfurts flygplats omges av motorvägar i norr och öster, av järnvägar i söder och av en miljöskyddad skog i väster. Detta innebär att det för närvarande inte är möjligt att bygga ut flygplatsen.

Flygplatsen har två parallella start- och landningsbanor (nord och syd) och en startsträcka (väst), som löper nästan vinkelrätt mot de två förstnämnda banorna. Flygplatsens huvudbyggnader är belägna i området norr om dessa två huvudbanor. Den södra delen av flygplatsen har hittills i huvudsak upptagits av det amerikanska flygvapnets (United States Air Force) anläggningar. En del av detta område har dock nyligen återlämnats till FAG, som har flyttat sin fraktverksamhet hit.

Flygplatsens byggnader sträcker sig i längdriktning längs den nordliga start- och landningsbanan över ett avstånd på nära sex kilometer och utgörs av godsbyggnader, ett område reserverat för Lufthansas fraktverksamhet och administration i övrigt, anläggningar för bränslelagring, terminal 1 och 2 samt den tyska postens byggnader. I nordost, slutligen, ligger "Little League"-området och regionalflygsområdet, som FAG nyligen återtagit och gjort om för den amerikanska basens post.

De två passagerarterminalerna har mycket olika utformning. Terminal 2 (som består av två delar, D och E) är en långsträckt byggnad, medan terminal 1, som är den största terminalen, är byggd i form av ett W med tre passagerarbryggor, A, B och C, vilket medför att det uppstår "återvändsgränder" mellan dessa bryggor.

Flygplatsen har för närvarande 49 uppställningsplatser med brygganslutning (36 vid terminal 1 och 13 vid terminal 2) och 57 avlägsna uppställningsplatser. Dessa avlägsna uppställningsplatser erbjuds i regel marktjänster från närmaste terminal. Flygplatsen har också 11 uppställningsplatser för regionalflygplan och 15 för fraktflygplan. Genom en utbyggnad av passagerarbrygga A i terminal 1 och tilldelning av nya uppställningsplatser i förbindelsen mellan terminal 1 och 2 borde flygplatsen kunna ha totalt 156 uppställningsplatser år 2000. Det räcker för att klara av den kapacitetsökning som FAG planerar under de kommande åren med målsättningen att öka antalet flygrelser per timme från 74 år 1997 till 80 år 2000.

2.2. Marktjänster vid flygplatsen

Innan de nya regler som fastställs i direktivet införlivades i den tyska förordningen rådde följande situation vad beträffar marktjänsterna vid Frankfurts flygplats.

⁽¹⁾ EGT C 335, 6.11.1997, s. 7.

- a) För de flesta tjänster som anges i bilagan till direktivet samt i artiklarna 6.1 och 7.1 i direktivet, och för vilka största möjliga öppnande föreskrivs, gällde följande:
- i) Egenhantering var tillåten. Vad gäller tjänster till tredje man kunde flygbolagen välja mellan att utnyttja de tjänster som tillhandahölls vid flygplatsen eller att anlita andra transportföretag.
 - ii) Det var även tillåtet för oberoende aktörer att tillhandahålla tjänster, dock med undantag för incheckningstjänster.
- b) För de tjänster som anges i artiklarna 6.2 och 7.2, och för vilka det i direktivet föreskrivs ett minsta öppnande av marknaden (minst två tjänsteleverantörer och minst två användare som bedriver egenhantering), gällde följande:
- i) Egenhantering var förbjuden, med undantag för ett kurirpostföretag som av historiska skäl tilläts utföra vissa lastnings- och avlastningsoperationer.
 - ii) Flygplatsen hade monopol på tjänster som kan tillhandahållas av tredje man, med undantag för vissa tjänster (påfyllning av bränsle och olja, catering och borttagning av snö och is från flygplanet) som inte tillhandahölls av flygplatsen utan överläts åt andra tjänsteleverantörer.

Det av Tyskland beviljade undantaget gäller de tjänster som avses i artiklarna 6.2 och 7.2 i direktivet, och för vilka medlemsstaten redan nu kan begränsa antalet tjänsteleverantörer och användare som bedriver egenhantering till två.

Genom det tyska beslutet är det möjligt att upprätthålla den situation som rådde innan direktivet trädde i kraft. I jämförelse med direktivets mål, begränsas antalet aktörer ytterligare dels genom att egenhantering förbjuds, dels genom att tjänster till tredje man endast får tillhandahållas av FAG. Både i fråga om egenhantering och tjänster till tredje man gäller beslutet följande tjänster enligt förteckningen i bilagan till direktivet: Bagagehantering (punkt 3), ramptjänster såsom lastning och avlastning av flygplanet (punkt 5.4), tjänster i samband med start av flygplanet (punkt 5.5) och förflyttning av flygplanet (punkt 5.6) samt gods- och posthantering enligt artiklarna 6.2 och 7.2 (punkt 4). De tyska myndigheternas beslut torde därmed inte göra det möjligt att öppna marknaden i den omfattning som föreskrivs i direktivet, dvs. så att minst en tjänsteleverantör utöver FAG och minst två användare som bedriver egenhantering tillåts. Detta torde endast vara möjligt för ramptjänster som avser lotsning och parkering av flygplan, kommunikationer mellan marken och förarkabinen samt transport och lastning av mat och dryck, och för gods- och posthanteringstjänster såsom tullformaliteter och administrativa formaliteter. Vad beträffar rengöringstjänster föreskrivs ett fullständigt öppnande av marknaden.

2.3. Artikel 86 i EG-fördraget

KLM Royal Dutch Airlines NV, Air France Compagnie Nationale SA och British Airways plc lämnade den 20 juli 1993 in ett klagomål till kommissionen med anledning av marktjänstvillkoren vid Frankfurts flygplats där man hävdade att FAG hade brutit mot artikel 86 i EG-fördraget.

Som stöd för sitt beslut om undantag har de tyska myndigheterna tillhandahållit olika rapporter och synpunkter i detta ärende, bl.a. synpunkter från FAG om den studie som Cranfields universitet genomfört på uppdrag av kommissionen.

II. BEGRÄNSNINGAR SOM ÅBEROPAS AV TYSKLAND

Det undantag som beviljats av de tyska myndigheterna grundar sig dels på flygplatsens utrymmesproblem, nämligen

- a) att det är omöjligt för flygplatsen att finna det utrymme som krävs för uppställning av ytterligare utrustning för marktjänster,
- b) att dessa problem försvåras på grund av de anläggningsarbeten som för närvarande pågår på flygplatsen,

dels på följderna av att marknaden öppnas i den omfattning som föreskrivs i direktivet, nämligen

- a) att öppnandet av marknaden medför minskad kapacitet, i synnerhet på rampen,
- b) att det är fysiskt omöjligt att ge en andra tjänsteleverantör tillträde till marknaden för bagagehantering,
- c) att öppnandet av marknaden får negativa konsekvenser för de erbjudna tjänsternas kvalitet.

Beslutet om undantag grundar sig på följande argument och studier som framlagts av FAG och som utgör en bilaga till beslutet:

- Studie genomförd av Netherlands Airport Consultant BV (NACO): NACO-studie (I) "Vorfeldverkehr" av den 10 december 1993.
- NACO-studie (II) "Vorfeldverkehr und Flughafenkapazität" av den 18 juni 1994.
- NACO-studie (III) "Eine Zusätzliche Abfertigungsgesellschaft" av den 17 februari 1995.
- NACO-studie (IV) "Eine Zusätzliche Abfertigungsgesellschaft" av den 27 oktober 1995, uppdaterad för perioden 1997–2000.
- NACO-studie (IV), uppdaterad den 14 maj 1997.
- NACO:s yttrande över de slutsatser som lades fram vid utfrågningen den 9 juli 1997 inom ramen för förfrågandet enligt artikel 86 i EG-fördraget, vilka Tyskland sände till kommissionen den 30 oktober 1997.
- Brev från FAG till kommissionen av den 25 juli 1997.

- Studie genomförd av Fraunhofer-Institut für Materialfluss und Logistik (I): "Kapazitäts- und Qualitätsauswirkungen einer Zulassung zusätzlicher Abfertiger auf dem Vorfeld für den Flughafen Frankfurt/Main" av den 1 augusti 1994.
- Studie genomförd av 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" av den 16 februari 1995.

1. *Bristen på utrymme för uppställning av utrustning*

Beslutet om undantag grundas dels på bristen på utrymme för uppställning av ytterligare utrustning för en eller flera användare som bedriver egenhantering eller för ytterligare tjänsteleverantörer, dels på att redan de anläggningsarbeten som pågår på flygplatsen kommer att medföra betydande begränsningar.

1.1. *NACO:s och Fraunhofers studier*

Av NACO:s studier framgår att det tillgängliga utrymmet totalt uppgår till 148 000 m². Det består av 102 000 m² för uppställning av flygplan, 22 000 m² förberedelseytor, 22 000 m² för uppställning av fordon och utrustning samt 2 000 m² buffertutrymme.

FAG, som är den enda tjänsteleverantören sedan Delta upphörde med egenhantering i början av 1997, utnyttjar för närvarande 146 000 m² (1) av det tillgängliga utrymmet på 148 000 m² för sina egna behov. Vid denna uppskattning har hänsyn tagits till det faktum att flygplatsen nu tillhandahåller alla marktjänster på rampen, och där ingår således både tjänster till bolaget Delta och tjänster till de andra bolag som ersatte Delta vid terminal 2 när detta bolag 1997 kraftigt minskade antalet flygningar.

Om ytterligare en tjänsteleverantör gavs tillträde skulle utrymmesbehovet enligt NACO öka med 32 000 m² till totalt 178 000 m², utöver det utrymme som idag utnyttjas. Med utgångspunkt från aktuella uppgifter om tillgängligt utrymme (148 000 m²) skulle det alltså innebära att det saknas 30 000 m².

Medan NACO:s uppskattningar gäller det utrymme som skulle behövas om en ny tjänsteleverantör gavs tillträde, grundas Fraunhofers siffror på att marknaden öppnas för två nya tjänsteleverantörer vid terminal 2. Enligt detta institut skulle utrymmesbehovet öka från omkring 150 000 m² under monopolförhållanden till omkring 167 000 m². Vid terminal 2 skulle behovet av uppställningsplatser öka från 14 000 till 29 000 m², medan det tillgängliga utrymmet endast är 18 000 m². Detta öppnande skulle även få följderna för terminal 1. Om nya tjänsteleverantörer gavs tillträde skulle det, på grund av de strukturella utrymmesproblemen vid denna terminal, inte längre vara möjligt att såsom hittills kompensera bristen på utrymme vid terminal 1 genom att utnyttja terminal 2.

(1) Dessa siffror grundar sig på den mängd utrustning som anses nödvändig i vardera fallet (monopol eller öppen marknad) och på det utrymme som erfordras för denna utrustning. Dessutom tillkommer det fria utrymme som behövs runt utrustningen och för att kunna hantera den. Vid beräkningen används en viss korrektionsfaktor (1,30 respektive 1,34, dvs. totalt 1,75).

1.2. *Anläggningsarbeten på flygplatsen*

Det tyska beslutet grundas också på det faktum att de många anläggningsarbeten som pågår på flygplatsen kommer att förvärra de redan existerande utrymmesproblemen.

I den interna utvecklingsplanen för flygplatsen nämns ett stort antal anläggningsarbeten, bl.a. följande:

- a) Vid terminal 1: anpassning av terminalen till de normer som föreskrivs i Schengenavtalet.
- b) På det asfalterade flygplatsområdet: utbyggnad av passagerarbrygga A (tillbyggnad av den västra delen).

För FAG är denna omstrukturering nödvändig för att klara den ökade trafiken.

Dessa anläggningsarbeten kommer enligt FAG att få följande konsekvenser:

- a) För det första kommer det utrymme som tas i anspråk för nybyggnationer att medföra en förlust av 20 000 m² uppställningsplatser.
- b) För det andra kommer anläggningsarbetena att ge upphov till en del problem av tillfällig natur. Dels kommer det att behövas ett visst utrymme för upplagning av byggnadsmaterial, och dels kommer arbetet att medföra vissa förändringar, t.ex. när det gäller trafiken runt terminalen. Därmed reduceras det tillgängliga utrymmet, och dessutom hindras trafiken i terminalens närmaste omgivning där svårigheterna redan är betydande.

2. *Konsekvenserna av att marknaden öppnas*

Enligt uppgifter från Tysklands sida kan det tillgängliga utrymmet inte utvidgas, vare sig inom eller utom flygplatsområdet. Den nuvarande utrymmesbristen tvingar därför FAG att utnyttja det tillgängliga utrymmet på ett optimalt sätt. Ett öppnande av marknaden skulle påverka utnyttjandet av kapaciteten, organisationen av bagagehanteringen och kvaliteten på de tjänster som erbjuds vid Frankfurts flygplats.

2.1. *Hinder för utvidgning av flygplatsen*

FAG får av miljöskäl inte utnyttja den skogsmark (229 ha) som finns inom flygplatsområdet, och inte heller den mark som i flygplatsens södra del fortfarande används av den amerikanska basen och som har en yta på omkring 170 ha med tillgång till start- och landningsbanor.

Enligt de tyska myndigheterna kan dessutom bristen på reservutrymme inte kompenseras genom en geografisk utvidgning av flygplatsen. Flygplatsområdet begränsas i norr av motorvägar (väg A3 och A5) och i väster och söder av den skog som fungerar som en skyddande zon mot bullerstörningar. Det tillgängliga utrymmet på flygplatsen har under de senaste 35 åren endast ökat 2,4 gånger, medan passagerarantalet under samma period blivit 130 gånger större. Ingen utvidgning utanför det nuvarande området planeras vare sig på kort eller lång sikt. I den

regionala utvecklingsplanen anges klart och tydligt att en eventuell kapacitetsökning endast får ske inom flygplatsens nuvarande geografiska gränser.

2.2. Optimalt utnyttjande av tillgängligt utrymme

Denna brist på utrymme i kombination med flygplatsanläggningarnas utformning medför enligt FAG att två tredjedelar av uppställningsplatserna saknar brygganslutning. Därmed ökar behovet av trafik mellan uppställningsplatserna och terminalerna och även behovet av utrymme för denna trafik och för uppställning av rullande material.

Dessa avlägsna uppställningsplatser kan dessutom inte utnyttjas helt oberoende av varandra. På grund av platsbristen är det nämligen omöjligt att ställa upp två stora flygplan intill varandra. Detta medför att behovet av utrustning ökar i området, liksom trafiken på det asfalterade flygplatsområdet.

Enligt de tyska myndigheterna är antalet uppställningsplatser på rampen otillräckligt för att på ett tillfredsställande sätt hantera trafiken. Eftersom antalet platser är begränsat tvingas flygplatsen outhärligt utnyttja samtliga platser, och att betrakta varje tillgänglig yta som uppställningsplats. Flygplatsen drivs på så sätt vid full kapacitet från kl. 6 till 22, utan tillgång till reservkapacitet.

2.3. Utnyttjande av tillgänglig kapacitet

De tyska myndigheterna anser inte att FAG kan tillhandahålla den önskvärda kapaciteten för närvarande och planerar därför att öka antalet flygrörelser per timme från 74 år 1997 till 80 år 2000. Det behövs då fler uppställningsplatser.

På grund av det stora antalet avlägsna uppställningsplatser väntar sig FAG en ökad trafik med tjänstefordon som kommer att gå hand i hand med ökningen av antalet flygrörelser. Ökningen av fordonstrafiken på rampen uppskattas till 11–24 % med en täthet på 250 rörelser per timme. En öppning av marknaden för marktjänster skulle dessutom tvinga FAG att stänga tre uppställningsområden (sju platser) i den norra delen av flygplatsen. Konsekvenserna av marknadens öppnande skulle på så sätt motverka den kapacitetsökning som FAG strävar efter att genomföra. FAG anser att det elektroniska logistiksystemets funktion skulle påverkas negativt om andra tjänsteleverantörer gavs tillträde och detta skulle få negativa effekter på kapaciteten.

FAG erinrar i detta sammanhang om att utvecklingen av flygplatsens kapacitet är ett handelsstrategiskt beslut av största vikt som väntas göra det möjligt för flygplatsen att bibehålla en av tätplatserna bland de stora europeiska flygplatserna. Det är därför en fråga som ges hög prioritet. Om ytterligare en tjänsteleverantör gavs tillträde skulle det enligt NACO behövas ett extra utrymme på nära

32 000 m², vilket innebär att man skulle tvingas stänga ett antal uppställningsplatser och därmed förlora 18 000 flygrörelser per år.

2.4. Bagagehantering

I de handlingar som de tyska myndigheterna lagt fram som stöd för sitt beslut betonas att flygplatsens system för bagagehantering är effektivt och av hög kvalitet, särskilt vid transit, och att denna höga nivå inte kan bibehållas om en andra tjänsteleverantör ges tillträde.

Man erinrar om att de amerikanska bolagen, utöver den normala säkerhetskontrollen av passagerarna och stickprovskontrollen av bagaget, kräver en hundraprocentig kontroll av det bagage som de tar ombord. Detta gör att det krävs operationer som, under flygbolagets överinseende, tar både tid och plats i anspråk. Med tanke på trängseln i de utrymmen där bagaget tas emot är det inte möjligt att ge en andra tjänsteleverantör tillträde.

2.5. Kvaliteten på tjänsterna

På grund av flygplatsanläggningarnas utformning, som endast medger att en tredjedel av flygningarna utgår från passagerarbryggan, måste betydande sträckor tillryggaläggas på rampen. Enligt de studier som framlagts som stöd för undantaget är det på grund av utrymmesbristen nödvändigt att ta vissa uppställningsplatser för flygplan i anspråk för att ställa undan den utrustning som används för marktjänsterna. Enligt studierna kan dessa problem endast lösas genom ett samarbete där de olika operatörerna är helt beroende av varandra. Om marknaden öppnades för fler tjänsteleverantörer skulle kvaliteten på de erbjudna tjänsterna försämrats och det skulle också få negativa konsekvenser för den minimitid på 45 minuter som krävs för transfer och som utgör en viktig del av FAG:s affärsidé.

3. Berörda parter synpunkter

I enlighet med bestämmelserna i artikel 9.3 i direktivet har berörda parter uppmanats yttra sig. Flera flygbolag har medgivit att de tjänster som tillhandahålls vid Frankfurts flygplats är av hög kvalitet, men de har också betonat att FAG på grund av sin monopolsituation kan begära höga priser. Flygbolagen ifråga menar att de siffror som FAG framlagt beträffande utrymmesbehoven är mycket överdrivna och nämner exempel på tjänsteleverantörer som, trots att de bara har tillgång till ett område som är hälften så stort som det FAG anser skulle behövas för en andra tjänsteleverantör, betjänar ett stort antal flygningar. De erinrar också om att Delta endast förfogade över 8 000 m² när bolaget bedrev egenhantering, och att Delta då hade tillgång till utrustning som skulle ha gjort det möjligt att hantera upp till 10 % av trafiken på flygplatsen. Enligt

flygbolagen behövs således mindre plats än vad FAG uppgett för att möjliggöra ett öppnande av marknaden, och de hävdar dessutom att denna plats är enkel att finna. De hävdar också att en del av utrustningen nattetid skulle kunna förvaras på uppställningsplatser som inte används, vilket redan är fallet på många flygplatser utan att det ställer till några särskilda problem. Flygbolagen kritiserar slutligen det faktum att allt tillgängligt utrymme sedan många år tillbaka systematiskt anslås till andra ändamål än marktjänster.

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

1. Gällande regler om marktjänster

1.1. Möjligheter att begränsa tillträdet till marknaden

I direktivet föreskrivs ett differentierat öppnande av marknaden, utgående dels från hur marktjänsterna tillhandahålls (egenhantering eller tjänster till tredje man), dels från flygplatsens trafikvolym. Med tanke på trafikvolymen vid Frankfurts flygplats är FAG i enlighet med artikel 1 i direktivet skyldigt att från och med den 1 januari 1998 tillåta egenhantering och att öppna marknaden för tjänster till tredje man från och med den 1 januari 1999.

De allmänna reglerna om tillträde till marknaden för de typer av tjänster som berörs av det aktuella undantaget fastställs i artiklarna 6.2 och 7.2 i direktivet. Dessa regler har införts i bestämmelserna i paragraf 3.2 i den tyska genomförandeförordningen. I enlighet med dessa artiklar får medlemsstaterna begränsa tillträdet till marknaden till två tjänsteleverantörer och två användare som önskar bedriva egenhantering, vilka skall väljas enligt objektiva, genomblickbara och icke-diskriminerande kriterier.

I artikel 6.4 i direktivet föreskrivs dessutom att användare av flygplatsen — oberoende av vilken del av flygplatsen de tilldelats — skall ha möjlighet att göra ett verkligt val mellan åtminstone två leverantörer av marktjänster.

När det på grund av specifika utrymmes- eller kapacitetsbegränsningar, särskilt sådana som beror på trängsel eller på yornas nyttjandegrad, inte är möjligt att öppna marknaden för egenhantering och tredjemanshantering i den omfattning som föreskrivs i direktivet, får den berörda medlemsstaten med stöd av artikel 9.1 b besluta att enda leverantör skall förbehållas rätten att tillhandahålla sådana

tjänster, eller med stöd av artikel 9.1 d förbjuda egenhantering eller begränsa den till en enda användare. I artikel 9.2 föreskrivs emellertid att det i varje beslut om undantag skall

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

Enligt artikel 9.2 skall ett undantag dessutom inte

- a) otillbörligen inverka menligt på syftet med direktivet,
- b) snedvrیدا konkurrensen,
- c) vara av större omfattning än nödvändigt.

Det främsta syftet med direktivet är att liberalisera marktjänsterna. Begränsningar som åläggs tredje part innebär en inskränkning av friheten att tillhandahålla tjänster. På samma sätt som statliga åtgärder som begränsar friheten att tillhandahålla tjänster måste enligt EG-domstolens rättspraxis sådana åtgärder som kan leda till att tjänsteleverantörer utesluts eller förbjuds att utöva sin verksamhet vara berättigade med hänsyn till trängande behov som är av allmänt intresse och skall vidare vara rimliga i förhållande till den målsättning som eftersträvas, och detta oavsett om de utan åtskillnad gäller såväl nationella tjänsteleverantörer som leverantörer från andra medlemsstater (domar av den 25 juni 1991 i mål C-288/89, *Mediawet* ⁽¹⁾ och mål C-76/90, *Säger/Dennemeyer* ⁽²⁾).

1.2. Förfarandet

Enligt artikel 9.6 får undantag enligt artikel 9.1 d beträffande egenhantering beviljas för högst tre år, men kan därefter förlängas. Undantag som beviljas med stöd av artikel 9.1 b om tjänster till tredje man får inte beviljas för längre tid än två år, som eventuellt kan förlängas med ytterligare högst två år.

I enlighet med bestämmelserna i artikel 9.3 i direktivet har de tyska myndigheterna förbundet sig att invänta kommissionens godkännande innan de låter beslutet om undantag träda i kraft.

Kommissionen skall i enlighet med det förfarande som föreskrivs i artikel 9.3, 9.4 och 9.5 granska det beslut om undantag som beviljats av medlemsstaten och kan därefter antingen godkänna beslutet eller motsätta sig det. Kommissionen kan också kräva att medlemsstaten ändrar undantagets räckvidd eller begränsar det till de delar av flygplatsen där de åberopade begränsningarna kan påvisas.

Med hänsyn till det ovan anförda bör kommissionens granskning omfatta följande tre punkter:

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

⁽¹⁾ REG 1991, s. I-4007.

⁽²⁾ REG 1991, s. I-4221.

- b) Framläggandet av en åtgärdsplan som skall vara trovärdig och inte får innehålla några villkor för genomförandet. Den skall omfatta både de åtgärder som flygplatsen åtar sig att vidta och en tidsplan för genomförandet av dessa åtgärder. När det gäller ett undantag som innebär att ett fullständigt monopol upprätthålls för vissa typer av tjänster, och att flygplatsens olika användare varken har möjlighet att välja tjänsteleverantör eller att bedriva egenhantering (med undantag för ovannämnda "traditionella" egenhantare), måste den anmälda åtgärdsplanen bli föremål för en mycket grundlig granskning från kommissionens sida.
- c) Överensstämmelsen med de principer som anges i artikel 9.2 i direktivet i fråga om undvikande av snedvridning av konkurrensen samt att åtgärden inte skall vara av större omfattning än nödvändigt.

Syftet med ett beviljat undantag får inte vara att generellt ge flygplatsen en extra anpassningsperiod utöver den som föreskrivs i artikel 1 i direktivet. Undantaget skall göra det möjligt för flygplatsen att lösa de särskilda problem som kan uppstå när marknaden öppnas. Varje undantag måste därför prövas mot bakgrund av de specifika begränsningar som åberopas som stöd för påståendet att det inte skulle vara möjligt att öppna marknaden inom föreskriven tid. Enligt EG-domstolens rättspraxis skall varje undantag tolkas strikt och undantagets räckvidd skall bestämmas med hänsyn till det eftersträvade syftet (domar av den 20 april 1978 i de förenade målen 80/81/77, *Commissionaires réunis/Receveur des Douanes* ⁽¹⁾ och av den 25 juni 1992 i mål C-116/91, *British Gas* ⁽²⁾).

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

I enlighet med bestämmelserna i artikel 9.4 i direktivet har kommissionen ingående granskat de åberopade utrymmes- och kapacitetsbegränsningarna, det fattade beslutets rimlighet med hänsyn till dessa begränsningar och de åtgärder som föreslagits för att komma till rätta med begränsningarna. Kommissionen har särskilt stött sig på de studier som framlagts av de tyska myndigheterna, på sina besök vid Frankfurts flygplats och på den studie som kommissionen låtit genomföra med anledning av ett klagomål som lämnats in med stöd av artikel 86 i fördraget. Syftet med denna studie var att sammanfatta de utrymmes- och kapacitetsproblem som skulle kunna uppstå på flygplatsen om marknaden för markttjänster öppnades. Resultaten av studien, som genomfördes av "College of Aeronautics-Air Transport Group" vid Cranfields universitet och som har titeln "Ground handling at Frankfurt Airport" (Markttjänster vid Frankfurts flygplats), överlämnades till kommissionen i juni 1997. Kommissionen har vidare beaktat FAG:s synpunkter på Cranfieldstudien vilka framfördes av de tyska myndigheterna den 30 oktober 1997. I sin bedömning har kommissionen också vägt in de synpunkter som framkom vid samråd

med Tyskland den 4 december 1997 och med FAG den 29 december 1997.

2. Utrymmes- och kapacitetsbegränsningar

Av den tyska anmälan framgår först och främst att det nuvarande utrymmet på flygplatsen är otillräckligt för den ytterligare utrustning för markttjänster som skulle vara nödvändig om en andra tjänsteleverantör eller användare som bedriver egenhantering gavs tillträde.

Bakgrund

Innan flygplatsens utrymmes- och kapacitetsproblem kan bedömas är det nödvändigt att erinra om vissa allmänna principer.

Av de olika studier som framlagts som stöd för beslutet (NACO, Fraunhofer) eller som genomförts på uppdrag av kommissionen (Cranfield) framgår att flygplatsen inte förefaller ha överdrivet mycket utrustning i nuläget, och att FAG strävar efter att utnyttja denna utrustning optimalt genom behovsprognoser.

En användare som bedriver egenhantering och en tjänsteleverantör har å andra sidan jämförbara behov, även om det kan finnas skillnader som beror på förhållandena på varje enskild flygplats och särskilt på det största flygbolagets flygplansflotta. Man kan därför tala om operatörer i allmänhet utan att göra någon åtskillnad mellan sådana som levererar tjänster och sådana som bedriver egenhantering (i vissa fall kan det till och med vara samma företag).

Utrymmesbehovet ökar emellertid om en eller flera operatörer tillkommer. Behovet av utrustning beror på trafikvolymen vid hög belastning på flygplatsen. I en monopolsituation beräknas alltså detta behov utifrån tidpunkten för flygplatsens maximala belastning. I en situation med konkurrens måste man däremot ta hänsyn till när var och en av operatörerna har hög belastning. Denna tidpunkt sammanfaller inte nödvändigtvis med den tidpunkt när flygplatsen i allmänhet har hög belastning. Det totala behovet av utrustning på flygplatsen beror därför på summan av varje operatörs behov vid hög belastning. I en situation med konkurrens blir alltså det totala behovet av utrustning större, och därmed även behovet av utrymme för att ställa upp denna utrustning.

Man måste emellertid även ta hänsyn till det faktum att införandet av konkurrens medför att en operatör som tidigare befann sig i monopolställning förlorar marknadsandelar, och därmed minskar dennes behov av utrustning och följaktligen också av utrymme. Det är nödvändigt att beakta sådana konsekvenser även om minskningen av operatörens behov inte nödvändigtvis är proportionell mot minskningen av marknadsandelarna. Det är därför svårt att bedöma vilka konsekvenser införandet av konkurrens får på olika operatörers andel av marknaden, eftersom detta beror både på varje operatörs marknadsandel och kundfördelning.

⁽¹⁾ REG 1978, s. 927.

⁽²⁾ REG 1992, s. I-4071, punkt 12.

2.1. Det tillgängliga utrymmet på Frankfurts flygplats

Av de studier som genomförts på uppdrag av FAG framgår att det tillgängliga utrymmet är totalt 148 000 m², varav 146 000 m² används för FAG:s egen verksamhet. Dessa siffror avser den nuvarande situationen på flygplatsen, dvs. en situation där FAG betjänar alla flygningar, inklusive det fåtal flygningar som Delta upprätthöll på flygplatsen 1997. I nuläget har Frankfurts flygplats alltså inga stora utrymmesproblem. Enligt FAG skulle det komma att saknas 32 000 m² 1997 om en ny operatör gavs tillträde.

I NACO:s studier erinras om att det i den situation som rådde när Delta bedrev egenhantering och hade fler flygningar prognosticerades en platsbrist på 13 725 m² för 1997. Med tanke på den förväntade och planerade ökningen av trafiken på flygplatsen skulle denna siffra öka till 16 300 m² år 2000. FAG uppskattar dessutom att under samma förutsättningar utrymmesbristen skulle vara 32 200 m² år 1997 och mer än 35 000 m² år 2000 om andra operatör bereddes tillträde.

Dessa studier kräver flera kommentarer från kommissionens sida.

a) *Beträffande den gjorda uppskattningen*

Enligt NACO:s studie är det tillgängliga utrymmet, som uppskattats utifrån ritningar, 148 000 m². Av de upplysningar som FAG lämnade till kommissionen den 16 maj 1997 framgår däremot, efter en uppskattning som gjorts direkt på plats, att det tillgängliga utrymmet 1997 endast var 138 235 m². Enligt FAG har det utrymme som är tillgängligt för uppställning av den utrustning som används för marktjänster minskat sedan 1994. Det beror dels på att man har inrättat nya uppställningsplatser för flygplan i syfte att täcka det ökade kapacitetsbehovet, och dels på uppförandet av ett nytt brandskyddscentrum.

b) *Beträffande Deltas tillbakadragande*

NACO:s siffror tyder på att det skulle uppstå en utrymmesbrist på 32 000 m² om marknaden öppnades för konkurrens. I den anmälan som kommissionen mottagit nämns till och med en utrymmesbrist på 35 000 m². Denna siffra grundas emellertid på antagandet att en ny operatör ges tillträde utöver Deltas egenhantering. Det är alltså inte en hypotes som grundas på att en andra tjänsteleverantör ges tillträde (totalt två operatörer) utan man räknar med två tjänsteleverantörer — eller en tjänsteleverantör och en användare som bedriver egenhantering — utöver FAG (dvs. totalt tre operatörer). Den beskrivna situationen överensstämmer därmed inte längre med verkligheten sedan Delta avbrutit sin egenhantering.

Genom Deltas tillbakadragande, dvs. det faktum att man avbrutit egenhanteringen och dragit ned på antalet flygningar, har utrymme tvärtom frigjorts. När Delta bedrev egenhantering hade bolaget endast 17

flygningar per dag, som huvudsakligen betjänades med dess egen utrustning vilken var tillräckligt omfattande för att betjäna upp till 13 flygningar under samma del av dagen. Ett betydande utrymme, som uppskattats till 8 000 m², kunde därmed frigöras.

I de handlingar som bifogats till de tyska myndigheternas beslut erinras om att åtminstone en del av detta utrymme övertogs av FAG för att betjäna de återstående flygningarna från Delta och vissa andra bolags flygningar. Genom Deltas tillbakadragande var det således möjligt för FAG att förbättra sina egna villkor för tillhandahållande av marktjänster genom att anslå ett större utrymme för den egna verksamheten. Eftersom Delta bedrev egenhantering fram till början av 1997 förefaller det emellertid inte omöjligt att ge en andra tjänsteleverantör — eller användare som bedriver egenhantering — tillträde.

c) *Beträffande tillträde för ytterligare en tjänsteleverantör*

NACO försöker i sin studie visa att det är omöjligt att ge en ny tjänsteleverantör eller användare som bedriver egenhantering tillträde. NACO drar även slutsatsen att det är nödvändigt att strikt samordna alla marktjänster genom flygplatsens försorg. Det skall emellertid observeras att kurirpostföretaget Federal Express av historiska skäl tillätits att bedriva egenhantering när det gäller vissa typer av tjänster som omfattas av undantaget och enligt beslutet om undantag får fortsätta med det under beslutets giltighetstid. På samma sätt bedrev SAS egenhantering fram till 1995. Dessa bolags verksamhet var eller är emellertid mycket begränsad, och är i fallet Federal Express förlagd till vissa delar av flygplatsen som avdelats särskilt för gods- och posthantering utan anknytning till passagerarterminalerna. Verksamheten kan betraktas som marginell med hänsyn till tillämpningen av direktivet. Så var emellertid inte fallet med Delta, vars verksamhet bedrevs vid terminal 2. Detta visar att flygplatsstrukturens funktion inte skulle störas om ytterligare en operatör utöver FAG gavs tillträde.

d) *Beträffande de gjorda uppskattningarna*

Av Cranfield-rapporten att döma kan det tillgängliga utrymmet uppskattas till 164 000 m². Denna siffra har räknats fram med utgångspunkt från det utrymme som enligt FAG är tillgängligt idag (138 000 m²), och med hänsyn tagen dels till det utrymme som bör bli tillgängligt vid en utbyggnad av vissa godsområden (51 000 m²), dels till det utrymme som kommer att upptas av de nya anläggningarna (25 000 m²).

2.2. Utrymmesbehov

De utrymmesbehov som åberopades i NACO:s studier som stöd för beslutet om undantag behöver kommenteras både vad gäller de framlagda uppgifterna och utnyttjandet av det tillgängliga utrymmet.

a) Uppskattningar

Av NACO:s studie av den 27 oktober 1995 framgår att det skulle behövas en yta på ytterligare 20 000 m² om ytterligare en tjänsteleverantör gavs tillträde. Denna siffra hänförs sig till den ursprungliga situationen, då FAG inte var den enda operatören utan Delta fortfarande bedrev sin egenhantering, och bygger alltså på antagandet om tre operatörer. I nuläget när Delta har avbrutit sin egenhantering och FAG erkänner att man utnyttjar 146 000 m² för egen del, uppskattar NACO att det skulle behövas ytterligare 32 000 m² (dvs. ett totalt behov på 178 000 m²) och inte 20 000 m² som när Delta fortfarande var verksam. Av NACO:s studie, som bygger på fortsatt egenhantering från Deltas sida — dvs. en situation där ytterligare en operatör (användare som bedriver egenhantering) var verksam på flygplatsen — framgår dessutom att det totala utrymmesbehovet endast var 155 000 m².

Det behov av ytterligare utrymme som enligt NACO kunde hänföras till Delta (13 778 m²) borde emellertid inte ha räknats in i det totala behovet av ytterligare utrymme för ytterligare en operatör, eftersom detta behov inte hade med den oberoende operatörens närvaro att göra utan berodde på Delta. I vilket fall som helst har Delta nu avbrutit sin egenhantering och det utrymmesbehov som avsåg marktjänster till Deltas flygningar ingår redan i de 146 000 m² som utnyttjas av FAG. Det totala behovet av ytterligare utrymme för en oberoende operatör bör därför, i jämförelse med en monopolsituation, uppgå till ca 18 500 m² (32 000 – 13 725). I nuläget där FAG är den enda operatören skulle man alltså kunna vänta sig att det totala behovet av utrymme skulle vara mindre än 165 000 m² (146 000 + 18 500) och inte 178 000 m² som NACO påstått.

Enligt NACO:s hypotes hade Delta inte bara fler flygningar än under 1997, utan förfogade också över en utrustning som var tillräckligt omfattande för att betjäna fler flygningar än det fanns vid denna tidpunkt. På en yta av 8 000 m² kunde Delta ställa undan utrustning som skulle ha räckt för att tillhandahålla merparten av marktjänsterna till 8 – 10 % av flygningarna på flygplatsen.

Detta visar att utrymmesbehovet för att betjäna denna del av marknaden är betydligt mindre än vad som framgår av NACO:s studier. Detta är än mer uppenbart med tanke på att Deltas marknadsandel var jämförbar med den som antogs i NACO:s studier. Då Delta inte heller var verksam på eftermiddagarna borde man ha haft tillräckligt med utrymme för att ställa undan all sin utrustning. Detsamma gäller däremot inte för en tjänsteleverantör som betjänar flera kunder och som därmed skulle kunna sprida sin verksamhet jämnare över dagen.

NACO:s uppskattning bygger å andra sidan på varje tjänsteleverantörs behov vid hög belastning, enligt den metod som beskrivits ovan, men man lägger ihop varje tjänsteleverantörs behov av utrymme för uppställning av sin utrustning utan att ta hänsyn till det faktum att en stor del av denna utrustning används praktiskt taget hela tiden och bara ställs undan under en del av dagen, i synnerhet

på en flygplats som är så starkt trafikerad som den i Frankfurt. Denna utrustning behövs inte under natten när det inte finns några flyg att betjäna och kan då ställas undan på de uppställningsplatser som är tillgängliga, vilket är fallet redan idag.

Behovet av utrymme vid ett öppnande av marknaden beror till stor del på kundernas fördelning mellan tjänsteleverantörerna och på hur verksamheten fördelar sig tidsmässigt över dagen.

Mot bakgrund av de olika uppskattningar som framlagts av NACO och Cranfield, och olika hypoteser om kundernas fördelning och om marktjänsternas tidsmässiga fördelning över dagen, kan man emellertid anta

i) att utrymmesbehovet ligger någonstans i intervallet 104 000 – 165 000 m².

ii) att det tillgängliga utrymmet är 148 000 – 16 400 m².

Även i den mest pessimistiska hypotes som antagits av NACO (behov av 165 000 m² och ett tillgängligt utrymme på 148 000 m²), skulle det vara möjligt att på det tillgängliga utrymmet ställa undan 90 % av den erforderliga utrustningen. På en flygplats där antalet timmar med högtrafik är mycket begränsat, vilket enligt FAG är fallet på Frankfurts flygplats, kommer alltid minst 10 % av utrustningen att användas och behöver därför ingen särskild uppställningsplats. När högtrafik inte råder kan denna utrustning ställas undan på lediga uppställningsplatser.

b) Användning av tillgängligt utrymme

Såsom redan påpekats ovan, bör artikel 9 tolkas restriktivt och med beaktande av syftet med den berörda åtgärden. Syftet med direktivet är, såsom framgår av dess titel, att ge tillträde till marknaden för marktjänster. Principen om fritt tillträde till denna marknad slås tydligt fast i artiklarna 6 och 7, även om medlemsstaterna ges vissa möjligheter att begränsa tillträdet till två tjänsteleverantörer för vissa typer av tjänster.

Kommissionen anser att det av direktivets syfte följer att endast sådana begränsningar som anges i artikel 9, som i sig utgör ett hinder för tillämpningen av direktivet, får åberopas som grund för ett undantag. Till denna kategori kan man inte hänföra sådan begränsningar som flygplatsen själv skapar, vilket var fallet med fördelningen av det utrymme som frigjordes i och med att Delta drog sig tillbaka, efter det att direktivet antagits. Svårigheten att öppna marknaden måste kunna hänföras till faktorer som är oberoende av viljeinriktningen hos den part som åberopar dem.

Sedan flera år tillbaka har nytt utrymme frigjorts på flygplatsen. Av flygplatsens utvecklingsplaner framgår emellertid att det utrymme som på så sätt blivit tillgängligt alltid anslagits till annan verksamhet än marktjänster, och så är fallet än idag, bl.a. till affärsverksamhet som inte är nödvändig för lufttrafikledningen.

Det är inte bristen på utrymme i sig som gör att det är omöjligt att ge en ny tjänsteleverantör tillträde till Frankfurts flygplats, utan det är främst FAG:s beslut beträffande användningen av sådana ytor som är eller kommer att bli tillgängliga som skulle kunna ställa till problem om en ny tjänsteleverantör tillkommer.

Fram till 1997 bedrev Delta sin egenhantering utan att detta hindrade att marktjänsterna på Frankfurts flygplats sköttes på ett korrekt sätt. Den brist på utrymme som åberopats av FAG, i en situation där ett flygbolag bedrev egenhantering vid sidan av FAG, hade inte någon negativ inverkan vare sig på flygplatsens funktion, på de tillhandahållna tjänsternas kvalitet eller rent allmänt på flygplatsens goda rykte.

Tyskland har således inte visat att det är omöjligt att ge en ny operatör tillträde till flygplatsen.

2.3. Problem som beror på utformningen av anläggningarna på flygplatsen

Om det av utrymmesskäl inte är motiverat att bibehålla monopoliet på flygplatsen, är det följaktligen nödvändigt att undersöka dels om det med hänsyn till infrastrukturens utformning är möjligt att öppna marknaden i alla delar av flygplatsen, dels i vilken utsträckning ett öppnande kan genomföras. I det syftet är det nödvändigt att granska flygplatsens anläggningar närmare och att betrakta de två terminalerna var för sig.

I terminal 2 är det möjligt att betjäna 13 uppställningsplatser med brygganslutning, 18 avlägsna uppställningsplatser mitt emot terminalen och 11 uppställningsplatser för regionalflygplan. Terminal 2 används av ett stort antal transportbolag som i allmänhet inte ställer upp sina plan vid terminal 1. Terminalens långsträckta form gör också att det är möjligt att undvika trafikproblem. De utrymmen där bagaget sorteras skulle, enligt Cranfield-studien, räcka till även för nya tjänsteleverantörer och ett inte försumbart utrymme frigjordes dessutom när Delta avbröt sin egenhantering, även om en del av detta utrymme sedan dess har tagits i anspråk för FAG:s utrustning. Vid terminal 2 finns inga utrymmes- eller trafikproblem som hindrar att andra operatörer ges tillträde. Detta framgår också tydligt av det faktum att Delta under flera år bedrivit egenhantering vid denna terminal. Det har alltså ingalunda bevisats att det skulle vara omöjligt att öppna marknaden, och ett bibehållande av det nuvarande monopoliet är därför inte berättigat i denna del av flygplatsen. Det tillgängliga utrymmet i denna terminal begränsar emellertid, enligt Cranfield-studien, antalet samtidiga operatörer till tre, oavsett om det rör sig om leverantörer av tjänster eller användare som bedriver egenhantering.

Vid terminal 1 skulle däremot trafiken med marktjänstfordon försvåras om ytterligare operatörer gavs tillträde. Terminalens utformning medför redan problem med flyttning av flygplan i de två "återvändsgränderna" mellan passagerarbyggarna A och B samt B och C. Med flera tjänsteleverantörer eller användare som bedriver egenhantering skulle problem uppstå. En ökning av antalet tjäns-

televerantörer skulle främst belasta den östra delen av terminalen där flera flygbolag är verksamma. I den västra delen av terminalen är däremot Lufthansa och dess filial Condor nästan ensam. Enligt de planer över flygnin-garna som tillhandahållits av FAG (Fraunhofer, juni 1997, sista bilagan), svarar Lufthansa och Condor för 94 % av alla flygrörelser i detta område, medan de andra bolagen endast har 124 rörelser per vecka (dvs. en rörelse var tredje dag på var och en av uppställningsplatserna i området). Lufthansa och Condor har däremot ett mycket begränsat antal flygningar utanför detta område, med undantag för uppställningsplats B2 till vilken Lufthansa har näst intill ensamrätt. Detta medför att huvudsakligen endast en tjänsteleverantör kommer att vara verksam i detta område (antingen FAG, en oberoende operatör eller Lufthansa som bedriver egenhantering). Det finns därför inga tekniska hinder för att Lufthansa erbjuds tjänster från en annan tjänsteleverantör än de som är verksamma i den östra delen av terminal 1.

Den 7 januari 1998 inkom FAG med ändrade uppgifter och uppgav att i genomsnitt 12,2 % av trafiken i den västra delen av terminalen i augusti 1997 härrörde från 18 andra flygbolag än Lufthansa. Även om dessa uppgifter skulle visa sig vara trovärdiga och representativa är kommissionen inte övertygad om att en sådan ökning skulle leda till svåra trafikstockningsproblem. Det är dessutom på sin plats att erinra om att FAG, som ansvarar för att fördela uppställningsplatserna mellan olika användare, kan vidta åtgärder för att begränsa sådana problem. I detta sammanhang skall också erinras om att endast sådana begränsningar som anges i artikel 9 kan utgöra grund för ett undantag. Svårigheten att öppna marknaden måste kunna hänföras till faktorer som är oberoende av viljein-riktningen hos den part som åberopar dem.

Utformningen av en terminal utgör emellertid inte i sig ett tillräckligt starkt skäl för att upprätthålla en monopol-situation. Medlemsstaternas möjlighet att bevilja undantag i enlighet med artikel 9.1 b begränsas till en tid på högst två år som därefter kan förlängas en gång. I direktivet fastställs vidare att användare av flygplatsen — oberoende av vilken del av flygplatsen de tilldelats — skall ha möjlighet att göra ett verkligt val mellan åtminstone två leverantörer av marktjänster. En medlemsstat har enligt direktivet inte rätt att beröva användarna denna rätt på grundval av begränsningar som man inte planerar att övervinna under den tid som undantaget avser. Varje beslut om undantag skall därför åtföljas av en plan över de åtgärder som man avser att vidta för att komma till rätta med de begränsningar som åberopas för att styrka att undantaget beviljats.

I det tyska beslutet om undantag presenterades inga sådana förändringar vad beträffar utformningen av terminal 1 som syftar till att komma till rätta med de åberopade begränsningarna. De åberopade begränsningarna motiverar därför inte i sig att monopolsituationen upprätthålls längre än till det datum som i artikel 1 i direktivet föreskrivs för marknadens öppnande på flyg-platser i Frankfurts kategori, dvs. den 1 januari 1999.

2.4. Pågående anläggningsarbeten

Undantaget grundar sig på det faktum att det för närvarande pågår anläggningsarbeten vid passagerarbrygga A i terminal 1 i syfte att inrätta nya uppställningsplatser för flygplan och minska beroendet av avlägsna uppställningsplatser i den västra delen av flygplatsområdet. Vid hela terminal 1 pågår också arbeten som är nödvändiga för att anpassa denna terminal till Schengenavtalets normer. Det rör sig i detta speciella fall om en fördubbling av våningsplanen i terminal 1. Terminal 2 uppfyller däremot redan dessa normer. Tack vare denna utbyggnad, som beräknas vara slutförd i slutet av år 2000, borde det vara möjligt att öka antalet uppställningsplatser med brygganslutning och därigenom att förlägga vissa avlägsna uppställningsplatser närmare passagerarbryggan. Detta skulle inte bara förkorta på- och avstigningstiden, utan också underlätta trafiken i området.

Genom att dessa arbeten ytterligare förvärrar den redan svåra trafiksituationen vid norra delen av passagerarbrygga A och de båda återvändsgränderna vid terminal 1, dvs. till och med uppställningsplats C15 vid passagerarbrygga C enligt den plan (Bestandsplan 1994) av den 16 maj 1994 som tillhandahållits av de tyska myndigheterna skulle det inte vara möjligt för ytterligare en tjänsteleverantör att vara permanent verksam vid terminal 1. Denna begränsning till en enda tjänsteleverantör måste därför av samma skäl omfatta inte bara den verksamhet som bedrivs på det asfalterade flygplatsområdet mellan dessa passagerarbryggor, utan också den verksamhet som består i transport av passagerare, bagage, besättning samt gods och post mellan flygplan på avlägsna uppställningsplatser och terminal 1. Det faktum att ett öppnande av marknaden omöjliggörs av de pågående arbetena, och att konsekvenserna av dessa arbeten är av exceptionell och tillfällig natur kan utgöra grund för ett undantag.

2.5. Effekter på kapaciteten

De tyska myndigheterna åberopar det faktum att ett öppnande av marknaden för marktjänster skulle innebära att det blev nödvändigt att göra om avlägsna uppställningsplatser till områden där man kan ställa undan utrustning för marktjänster, och att detta skulle leda till en minskning av flygplatsens totala kapacitet.

Detta argument har ett direkt samband med den ovan diskuterade utrymmesbristen, eftersom det bygger på påståendet att det enda sättet att bereda nödvändigt utrymme för en andra operatör skulle vara att göra om uppställningsplatser för flygplan. Såsom vi har sett har de tyska myndigheterna ännu inte lagt fram några bevis för att sådana begränsningar föreligger.

Sedan de tyska myndigheterna erinrat om att flygplatsområdet endast blivit 2,4 gånger större under de senaste fyrtio åren, medan passagerarantalet under samma period ökat 130 gånger, grundar de sitt beslut på en kapacitetsefterfrågan som är mycket större än det nuvarande utbudet.

Kapacitetsbegränsningarna beror på anläggningarnas utformning och särskilt det faktum att de är långsträckt, vilket gör att nära två tredjedelar av uppställningsplatserna är avlägsna i förhållande till terminalen. Eftersom avståndet mellan de två start- och landningsbanorna är

otillräckligt, är det omöjligt att utnyttja dessa banområden oberoende av varandra. Man kan därför bara använda en bana i taget, vilket innebär en förlust av både tid och kapacitet. Dessa begränsningar medför också att användningen av marktjänstfordon ökar.

Enligt de handlingar som framlagts som stöd för de tyska myndigheternas beslut saknas redan 11 uppställningsplatser för flygplan och den bristande kapaciteten gör inte bara att det är nödvändigt att utnyttja samtliga uppställningsplatser, utan också att det är nödvändigt att ta alla ytor som frigörs i anspråk för att skapa nya uppställningsplatser. Det är därför inte möjligt att anslå ytterligare utrymme för parkering av marktjänstfordonen.

Enligt de handlingar som framlagts är flygplatsens utvecklingsplan inte genomförbar vad beträffar ökningen av antalet flygrörelser, såvida inte antalet uppställningsplatser för flygplan ökas. Om ytterligare en tjänsteleverantör gavs tillträde skulle detta, på grund av det utrymme som denna leverantör skulle behöva, få negativa konsekvenser för den förväntade kapaciteten.

De kapacitetsbegränsningar som åberopats av de tyska myndigheterna, och konsekvenserna av att marknaden öppnas, motiverar inte ett fullständigt upprätthållande av monopolet.

För det första kan ingen flygplats öka sin yta i proportion till trafikökningen. Flygplatsernas kapacitet varierar därmed beroende på besluten om utbyggnad. De flesta stora europeiska flygplatser brottas med problemet att den efterfrågade kapaciteten överstiger den tillgängliga och Frankfurts flygplats är inte något undantag i det sammanhanget. Flygplatsens nuvarande funktion, som är helt och hållet korrekt om man ser till kvaliteten på tjänsterna, visar att kapacitetsproblemen hittills kunnat övervinnas, trots 38,8 miljoner passagerare 1996 (jämfört med 300 000 passagerare 1950). De framlagda siffrorna visar inte i sig att det föreligger något oövervinnligt kapacitetsproblem. Den planerade stängningen av sju uppställningsplatser påverkar inte flygplatsens totala kapacitet. Syftet med denna stängning var att möjliggöra konstruktion av ny infrastruktur. Dessa arbeten kommer att resultera i mer än sju nya uppställningsplatser och det totala antalet uppställningsplatser — dvs. 156 om man räknar de platser som tillkommer vid utbyggnaden av passagerarbrygga A och de platser som ligger vid förbindelsen mellan de två terminalerna (passagerarbrygga C) — visar, i jämförelse med andra flygplatser, att det är möjligt att nå upp till den planerade kapaciteten på 80 flygrörelser per timme år 2000. Antalet uppställningsplatser utgör således en kritisk faktor som är avgörande för kapaciteten på Frankfurts flygplats.

De tyska myndigheternas argumentering grundas på de konsekvenser som en andra tjänsteleverantör skulle få på den planerade kapacitetsutvecklingen. De tyska myndigheterna anger klart och tydligt att flygplatsen under de kommande åren kommer att prioritera en avsevärd kapacitetsökning. Det bör noteras att personalnivån och mängden använd utrustning vid en viss tidpunkt först och främst beror på antalet flygplan som behöver marktjänster, och att detta antal är oberoende av antalet

tjänsteleverantörer. Å andra sidan är den planerade kapacitetsökningen ett beslut av flygplatsen för att kunna tillgodose en del av efterfrågan från transportföretagen.

Även om beslutet att öka kapaciteten inte har fattats uteslutande för att gynna FAG:s ekonomiska intressen utan har en vidare ekonomisk betydelse, är det uppenbart att flygplatsen omfattas av direktivet och att ett undantag endast kan beviljas om det är omöjligt att öppna marknaden. Eventuellt kunde ett sådant undantag motiveras enbart genom dess tillfälliga natur. Att inte erkänna detta faktum vore detsamma som att ge flygplatsen rätt att själv, och så länge man finner det lämpligt, fastställa vilka målsättningar den önskar prioritera i stället för att tillämpa lagstiftningen. De tyska myndigheternas argument skulle för övrigt kunna anföras av vilken flygplats som helst, visserligen med större eller mindre trovärdighet, eftersom allt extra utrymme som anslås för marktjänster måste tas från ett utrymme som skulle ha kunnat användas på annat sätt. Frågeställningen i direktivet är en annan, nämligen huruvida utrymmes- eller kapacitetsproblem "existerar" i den mening som avses i artikel 9.4 i direktivet och gör att det är omöjligt att öppna marknaden, och inte huruvida förväntningar eller beslut om kapacitetsutveckling gör det omöjligt att öppna marknaden. De tyska myndigheterna lägger inte fram något bevis för att det är omöjligt att öppna marknaden.

Såsom angivits ovan planeras totalt 156 uppställningsplatser och det torde därmed vara möjligt att tillgodose de behov som följer av en ökning av banområdets kapacitet.

De tyska myndigheterna motiverar beslutet om undantag med de effekter som ett öppnande av marknaden skulle få på bagagesorteringssystemet och på handhavandet av det samt på de tillhandahållna tjänsternas kvalitet vid Frankfurts flygplats, särskilt på den minimitid som krävs för transfer. Enligt artikel 9 i direktivet får undantag endast beviljas på grund av utrymmes- eller kapacitetsbegränsningar och kommissionen kan därför inte godta denna motivering.

3. Åtgärdsplanen

I artikel 9.2 i direktivet föreskrivs att varje beslut om undantag skall åtföljas av en plan över de åtgärder som man avser att vidta för att komma till rätta med de åberopade begränsningarna.

Det tyska beslutet om undantag motiveras med utrymmes- och trafikstockningsproblem på flygplatsen. Utrymmesproblemet har inte påvisats och trafikstockningen är, enligt kommissionens uppfattning, begränsad till terminal 1. Under alla omständigheter åtföljs beslutet inte av en plan av vilken framgår hur man tänker lösa detta trafikstockningsproblem i dess helhet.

Beslutet om undantag motiveras även med att trafikstockningsproblemen vid terminal 1 skulle förvärras om marknaden öppnades.

Anläggningsarbeten har påbörjats på flygplatsen, bland annat för att anpassa terminal 1 till Schengenavtalets normer och för att bygga ut passagerarbrygga A (alfa) i terminal 1. Genom denna utbyggnad inrättas 12 nya uppställningsplatser med bryggkontakt och det blir därför möjligt att förlägga vissa avlägsna uppställningsplatser närmare bryggan. När arbetena på passagerarbrygga A har slutförts, dvs. i slutet av år 2000, kan de ytor som idag används som avlägsna uppställningsplatser användas för att ställa undan utrustning för marktjänster.

Medan anläggningsarbetena pågår kommer de trafikproblem som beror dels på anpassningen till Schengenavtalets normer, dels på utbyggnaden av passagerarbrygga A, att vara så stora att det inte är möjligt att ge fler tjänsteleverantörer tillträde vid terminal 1. Detta gäller i synnerhet vid de två "återvändsgränderna" mellan passagerarbryggorna. När arbetena slutförts kommer vissa svårigheter att kvarstå, men den plan som de tyska myndigheterna framlagt innehåller ett åtagande från FAG:s sida att öppna marknaden för marktjänster i detta område och att mellan banområdet och terminal 1 frigöra ett område motsvarande 7 uppställningsplatser för att ställa undan utrustning för marktjänster. FAG har även åtagit sig att organisera ett förfarande för att välja ut tjänsteleverantörer i början av år 2000.

FAG:s åtagande att senast vid denna tidpunkt och under alla omständigheter upplåta de lediga uppställningsplatserna för undanställning av utrustning för marktjänster och därigenom möjliggöra ett öppnande av marknaden, kan ses som en åtgärd för att komma till rätta med begränsningarna enligt artikel 9.2 i direktivet.

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

Av det tyska beslutet framgår inte uttryckligen huruvida åtgärden uppfyller kriterierna i artikel 9.2 i direktivet, enligt vilka undantaget inte får inverka menligt på syftet med direktivet, snedvrیدا konkurrensen eller vara mer omfattande än vad som är nödvändigt, och inga bevis framförs heller i detta avseende.

I beslutet om undantag görs ingen distinktion mellan de två terminalerna och där förklaras inte heller varför det skulle vara omöjligt att öppna marknaden vid någon av de två terminalerna. I slutsatserna av den studie som genomförts vid Cranfields universitet — som FAG tagit del av och de tyska myndigheterna känner till — hänvisas däremot till att det på grund av terminalernas olika utformning krävs olika tillvägagångssätt. Av de skäl som angivits ovan beträffande tillgängligt utrymme i terminal 2 och situationen vid passagerarbryggorna A och B i terminal 1, som i stor utsträckning utnyttjas av bolag i samma koncern, anser kommissionen att undantaget är

mer omfattande än vad som är nödvändigt och att det inte överensstämmer med den princip som anges i artikel 9.2 andra stycket iii i direktivet.

IV) SLUTSATS

Av de skäl som anförts ovan anser kommissionen inte att det av de argument, de studier och den plan som framlagts av de tyska myndigheterna framgår att det föreligger begränsningar som är så allvarliga att de motiverar de begärda undantagen.

Efter att ha hört de tyska myndigheterna och efter att ha samrått med dem beträffande utkastet till beslut, anser kommissionen att de tyska myndigheternas beslut, vilket anmälades den 15 oktober 1997, för att kunna godkännas måste ändras på följande sätt i enlighet med artikel 9.5 direktivet:

Beträffande terminal 1:

Det undantag som beviljats från direktivets bestämmelser om tillträde för tredje man till tjänstemarknaden och om egenhantering bör med hänsyn till att trafikstockningsproblemen försvåras medan arbetena pågår omfatta den östra delen av denna terminal (östra delen av passagerarbrygga B, från uppställningsplats B2 till och med B42, och passagerarbrygga C, från uppställningsplats C2 till och med C15, enligt den plan [Bestandsplan 1994] som de tyska myndigheterna tillhandahållit) samt omfatta transport av passagerare, bagage, personal samt gods och post mellan flygplan på avlägsna uppställningsplatser och terminal 1. Det undantag som beviljats från bestämmelserna om tjänster till tredje man i andra delar av terminalen bör däremot inte tillämpas, och undantaget från bestämmelserna om egenhantering bör begränsa egenhanteringen till en enda användare av flygplatsen.

Beträffande terminal 2:

Det undantag som beviljats från direktivets bestämmelser om tillträde för tredje man till tjänstemarknaden bör såvitt angår terminal 2 upphävas. För att ge varje användare möjlighet att välja mellan minst två tjänsteleverantörer är det nödvändigt att ge ytterligare en tjänsteleverantör utöver FAG tillträde till marknaden. På grund av det tillgängliga utrymmet vid denna terminal är det emellertid inte möjligt att mer än tre operatörer (tjänsteleverantörer eller användare som bedriver egenhantering) samtidigt är verksamma och genom undantag från direkt-

ivets bestämmelser bör rätten till egenhantering begränsas till en användare.

HÄRMED FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

De beslut om undantag som beviljats Flughafen Frankfurt/Main AG, vilka anmälades till kommissionen den 10 april respektive den 20 oktober 1997, godkänns under förutsättning att Tyskland gör följande ändringar:

- a) Vad beträffar terminal 1, skall undantag enligt artikel 9.1 b och 9.1 d i direktiv 96/67/EG enbart beviljas för den östra delen av passagerarbrygga B, från uppställningsplats B2 till och med B42, och passagerarbrygga C, till och med uppställningsplats C15 och för transport av passagerare, bagage, personal samt gods och post mellan flygplan och terminal 1. Vad beträffar passagerarbrygga A och den västra delen av passagerarbrygga B, från uppställningsplats B 10 till och med B23, får beslut om undantag enligt artikel 9.1 b inte beviljas, och undantag enligt artikel 9.1 d i direktivet skall beviljas på så sätt att en enda användare tillerkänns rätt till egenhantering.
- b) Vad beträffar terminal 2, får beslut om undantag enligt artikel 9.1 b i direktivet inte beviljas och undantag enligt artikel 9.1 d i direktivet skall beviljas på så sätt att en enda användare tillerkänns rätt till egenhantering.

Artikel 2

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

Artikel 3

Detta beslut riktar sig till Förbundsrepubliken Tyskland.

Utfärdat i Bryssel den 14 januari 1998.

På kommissionens vägnar

Neil KINNOCK

Ledamot av kommissionen