II

(Nicht veröffentlichungsbedürftige Rechtsakte)

KOMMISSION

ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION

vom 11. Juni 1998

in einem Verfahren nach Artikel 86 EG-Vertrag (IV/35.613 — Alpha Flight Services/Aéroports de Paris)

(Bekanntgegeben unter Aktenzeichen K(1998) 1417)

(Nur der französische Text ist verbindlich)

(98/513/EG)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft,

gestützt auf die Verordnung Nr. 17 des Rates vom 6. Februar 1962 — Erste Durchführungsverordnung zu den Artikeln 85 und 86 des EG-Vertrags [1], zuletzt geändert durch die Akte über den Beitritt Finnlands, Österreichs und Schwedens, insbesondere auf Artikel 3,

auf die Beschwerde der Alpha Flight Services vom 22. Juni 1995 über einen Verstoß der Aéroports de Paris gegen Artikel 86 EG-Vertrag, in der die Kommission ersucht wird, eine Beendigung dieses Verstoßes herbeizuführen,

nachdem den beteiligten Unternehmen gemäß Artikel 19 Absatz 1 der Verordnung Nr. 17 und gemäß Verordnung Nr. 99/63/EWG der Kommission vom 25. Juli 1963 über die Anhörung nach Artikel 19 Absätze 1 und 2 der Verordnung Nr. 17 des Rates [2] Gelegenheit gegeben wurde, sich zu den Beschwerdepunkten der Kommission zu äußern,

nach Anhörung des Beratendes Ausschusses für Kartell- und Monopolfragen,

in Erwägung nachstehender Gründe:

I. SACHVERHALT

a) Gegenstand der Entscheidung

(1) Diese Entscheidung betrifft das System der Umsatzabgaben, die die Betreibergesellschaft der Pariser Flughäfen, Aéroports de Paris (ADP), von Unternehmen für ihre Zulassung als Anbieter bestimmter Kategorien von Bodenabfertigungsdiensten auf den Flughäfen Orly und Roissy-Charles de Gaulle (CDG) erhebt.

(2) Am 22. Juni 1995 hat das Unternehmen Alpha Flight Services SARL (AFS), Anbieterin von Catering-Diensten am Flughafen Orly, eine förmliche Beschwerde gegen Aéroports de Paris eingereicht, in der der Betreibergesellschaft vorgeworfen wird, Cateringgesellschaften bei den Abgaben zu diskriminieren und damit gegen Artikel 86 EG-Vertrag zu verstoßen.

b) Die Parteien

(3) ADP ist ein im Pariser Handelsregister eingetragenes, finanziell autonomes öffentliches Unternehmen. Seine Tätigkeit umfaßt Um- und Ausbau sowie Betrieb und Entwicklung sämtlicher zivilen Luftverkehrseinrichtungen in der Pariser Region,

[1] ABl. 13 vom 21. 2. 1962, S. 204/62.
[2] ABl. 127 vom 20. 8. 1963, S. 2268/63.

die der Start- und Landehilfe, den Fluglotsendiensten und der Bodenabfertigung von Reisenden, Gütern und Luftpostsendungen dienen. Das Unternehmen betreibt insbesondere die Flughäfen Orly und CDG.

(4) AFS ist ein Tochterunternehmen der britischen Alpha Airport Group und erbringt Bordverpflegungsdienstleistungen auf dem Flughafen Orly. Die Alpha Airport Group ist als Cateringgesellschaft auf verschiedenen Flughäfen in der Gemeinschaft vertreten, u.a. London, Amsterdam und Orly. Mit den Bordverpflegungsdiensten in Orly erzielte AFS 1995 einen Umsatz von rund 150 Mio. FRF.

(5) Die Kommission hat im Rahmen dieses Verfahrens die vertraglichen Beziehungen zwischen ADP und anderen Anbietern von Bodendiensten einschließlich Fluggesellschaften, die diese Dienste in eigener Regie durchführen, geprüft. Diese Unternehmen sind von dem Verfahren nicht erfaßt, werden jedoch nachstehend erwähnt.

c) **Die Geschäftsvereinbarungen von ADP**

(6) AFS und ADP haben eine seit 1. Februar 1990 geltende Geschäftsvereinbarung für 25 Jahre geschlossen.

(7) AFS ist seit 1974 in Orly tätig. Damals nannte sich das Unternehmen Forte Airport Services. 1988 führte ADP eine Ausschreibung durch, um den Dienstleister auszuwählen, der neben Air France als einziger zur Drittabfertigung in Orly zugelassen werden sollte. Die Ausschreibung eröffnete den Bietern die Wahl zwischen einer auf 5 Jahre befristeten Konzession, bei der keine umfangreicheren Investitionen verlangt wurden, und einer langfristigen Konzession, die an Investitionen auf einem Teil des Flughafengeländes geknüpft war. In beiden Fällen sah ADP als finanzielle Gegenleistung lediglich eine Vergütung auf Umsatzbasis vor (siehe Anhang 2 der Stellungnahme von ADP vom 25. August 1995, insbesondere Artikel 12 des Lastenhefts).

(8) Am 17. März 1988 erteilte der ADP-Verwaltungsrat der Forte Airport Services den Zuschlag. Am 21. Mai 1992 unterzeichneten ADP und Forte Airport Services einen rückwirkend ab 1. Februar 1990 geltenden, auf 25 Jahre befristeten Konzessionsvertrag, in dem Forte die Durchführung von Bodenabfertigungsdiensten/Cateringdiensten und die Nutzung von Immobilien auf dem Flughafengelände genehmigt wurde. Die Konzession wurde am 12. April 1995 abgeändert, um der Umbenennung von Forte Airport Services in AFS Rechnung zu tragen.

(9) Die Geschäftsvereinbarung mit AFS enthält u. a. folgende Konditionen:

— Artikel 17 (Gegenstand der Vereinbarung): ADP genehmigt AFS die Nutzung von Einrichtungen für Bordverpflegungsdienste auf dem Flughafengelände von Orly sowie Bau und Ausstattung eines Gebäudes zu diesem Zweck;

— Artikel 18 (Geltungsbereich der Genehmigung): Die Genehmigung gilt für den Flughafen Orly und umfaßt Vorbereitung, Konservierung und Verpackung sowie das Ein- und Ausladen der Nahrungsmittel, Getränke und sonstigen für die Passagiere und die Besatzung bestimmten Gegenstände in das bzw. aus dem Flugzeug. Außerdem ist AFS zur Innenreinigung und Präparierung der Kabinen und zum Angebot von Verpflegung befugt, die nicht für den Verzehr während der Reise bestimmt ist bzw. an Kunden außerhalb des Flughafens geliefert wird. Nach der bei der Anhörung vom 16. April 1997 erhaltenen Auskunft ist AFS in der Innenreinigung und Präparierung von Kabinen überhaupt nicht und in der Restauration außerhalb des Flughafens nur am Rande tätig;

— Artikel 19 bis 21 (Bereitstellung von Immobilien und Durchführungsbestimmungen): Genehmigt wird die Nutzung von Immobilien mit einer Gesamtfläche von ca. 8 000 m^2 auf dem Flughafengelände von Orly. ADP ist berechtigt, den Bau neuer Einrichtungen durch den Genehmigungsinhaber zu kontrollieren;

— Artikel 22 (Betriebskonditionen): AFS ist zur Einhaltung bestimmter Qualitätskriterien bei der Instandhaltung der Anlagen und den Leistungen für die Luftverkehrsgesellschaften verpflichtet. Die Dienstleistungen müssen grundsätzlich den Bedürfnissen sowie den Effizienz- und Zeitanforderungen des Luftverkehrs gerecht werden. AFS verpflichtet sich zur Einhaltung einer Liste präziser Qualitätskriterien, deren Nichterfüllung ADP berechtigt, kurzfristig einen oder mehrere andere Konzessionäre zuzulassen, die einen besseren Service anzubieten in der Lage sind. ADP ist zur

Entgegennahme von Meinungen und Beschwerden der AFS-Kunden insbesondere im Rahmen von Befragungen befugt;

— Artikel 23 (finanzielle Konditionen): Als Vergütung für die Nutzungs- und Betriebsgenehmigungen zahlt AFS an ADP eine Abgabe nach folgenden Kriterien:

i) Eine Abgabe zugunsten des Staates (Nutzungsabgabe) wird nicht erhoben.

ii) Es wird eine umsatzabhängige Abgabe erhoben [...] von AFS, [...]. In Rungis erbrachte Leistungen für andere im Zuständigkeitsbereich von ADP tätige Gesellschaften (Luftverkehrsunternehmen u.a.) sind jedoch abgabenpflichtig [1]. Die Abgabe variierte ursprünglich je nach Umsatz [...], wurde aber ab 26. Februar 1993 auf einen Festsatz [...] gesenkt.

iii) Überdies leistete AFS zu Vertragsbeginn eine einmalige Zahlung an ADP [...].

(10) AFS nutzt überdies Einrichtungen in Rungis, außerhalb des Flughafengeländes, die nicht in die Zuständigkeit von ADP fallen (AFS-Schreiben vom 18. März 1996 und Artikel 23.2 der Vereinbarung mit AFS).

(11) AFS hat Beschwerde gegen die unterschiedlichen Abgaben erhoben, die ihr und dem Konkurrenten Orly Air Traiteur (OAT) für Bordverpflegungsdienste in Orly abverlangt werden. Die Kommission hat ADP am 6. Juli 1995 um Auskunft über die Konditionen ersucht, die OAT gewährt werden. Aus der Antwort und den Stellungnahmen von ADP vom 27. Juli 1995 und 25. August 1995 gehen folgende Angaben hervor:

(12) [...] hat der ADP-Verwaltungsrat die Gesellschaft La Toque Dorée, aus der später das Unternehmen OAT hervorgegangen ist, zu Bordverpflegungsdiensten in Orly zugelassen. Am 17. Juli 1992 erinnerte ADP die in Orly vertretenen Luftverkehrsunternehmen schriftlich daran, daß nach Zulassung von La Toque Dorée, nur CARH (Air France), Forte Airport Services und La Toque Dorée über die Genehmigung verfügten, in Orly Bordverpflegungsdienste zu leisten.

(13) OAT ist mehrheitlich über die Konzerntochter Servair im Besitz der Air France-Gruppe und erbringt ebenfalls Bodenabfertigungsdienste auf dem Flughafen CDG. [...]. Über die Modalitäten der OAT-Tätigkeit gibt es Unterlagen (Schreiben vom [...]). [...] erteilte ADP OAT eine Konzession für 25 Jahre, die [...] ab Dezember 1992 galt, und OAT wurde die Bordverpflegungstätigkeit auf dem Flughafen Orly und die Nutzung von Immobilien auf dem Flughafengelände gestattet.

(14) Die OAT-Vereinbarung enthält u. a. folgende Punkte:

a) Artikel 19 (Gegenstand der Vereinbarung): ADP genehmigt OAT die Nutzung eines in Artikel 20 näher bezeichneten Geländes zwecks Bau und Ausstattung einer Einrichtung für Bordverpflegungsdienste auf dem Flughafengelände von Orly und die Ausübung der in Artikel 24 genannten Dienste;

b) Artikel 20 bis 23 (Bereitstellung von Immobilien, Umfang der Arbeiten und Verschiedenes): Genehmigt wird die Nutzung eines Geländes mit einer [...] und der Bau der erforderlichen Einrichtungen;

c) Artikel 24 (Geltungsbereich der Genehmigung): Die Genehmigung umfaßt diverse Bordverpflegungsdienste, u.a. Vorbereitung, Konservierung und Verpackung sowie das Ein- und Ausladen der Nahrungsmittel, Getränke und sonstigen für die Passagiere und die Besatzung bestimmten Gegenstände in das bzw. aus dem Flugzeug. Außerdem ist OAT zum Angebot von Verpflegung befugt, die nicht für den Verzehr während der Reise bestimmt ist bzw. für Kunden außerhalb des Flughafens;

d) Artikel 25 (Betriebskonditionen): Die Qualität der Dienstleistungen für die Luftverkehrsgesellschaften wird von ADP kontrolliert (siehe Artikel 22 der AFS-Vereinbarung);

e) Artikel 26 (finanzielle Konditionen): Für die beiden Genehmigungen gelten unterschiedliche Konditionen:

— Als Entgelt für die Nutzung des Geländes zahlt der Konzessionär an ADP eine flächenbezogene Jahresnutzungsabgabe.

— Als Entgelt für die Ausübung der genehmigten Tätigkeit zahlt OAT eine Umsatzabgabe, die sich wie folgt zusammensetzt:

[1] Auslassungen in eckigen Klammern bezeichnen Geschäftsgeheimnisse, die in der veröffentlichten Fassung dieser Entscheidung gestrichen wurden.

i) [. . .] des Umsatzes mit der Air France und den Air France-Tochtergesellschaften Air Charter und Air Inter (der Umsatz mit Töchtern oder Zweigstellen der Servair, die über eine ADP-Konzession verfügen, wird nicht eingerechnet);

ii) [. . .] des Umsatzes mit den anderen Luftverkehrsunternehmen.

(15) In ihren Bemerkungen vom 27. Juli 1995 (Absatz 2.3) hat ADP ausgeführt, daß die Abgaben der Dienstleistungsunternehmen grundsätzlich einerseits aus einer Festabgabe für die Nutzung von Immobilien und andererseits aus einem variablen Anteil am auf dem Flughafen erzielten Umsatz bestehen und daß diese als einheitliches Ganzes betrachtete Abgabenstruktur in allen Geschäftsverträgen von ADP zur Anwendung gelangt.

(16) Am 1. Februar 1996 wurde ADP in einem Auskunftsersuchen gemäß Artikel 11 der Verordnung Nr. 17 aufgefordert, die von ADP zu Bodenabfertigungsdiensten in Orly und Roissy zugelassenen Unternehmen zu identifizieren und die von diesen erhobenen Abgaben zu beziffern. Die Antwort von ADP enthält eine ausführliche Liste, in der die zugelassenen Dienstleistungsunternehmen nach Dienstekategorien gegliedert aufgeführt werden. Zu den umsatzabgabepflichtigen Diensten zählen die Bordverpflegungs- und Reinigungsdienste sowie der Frachtservice.

(17) Bestimmte Fluggesellschaften haben von ADP eine Genehmigung für die Selbstabfertigung erhalten. Ein wirtschaftliches Interesse an einer Selbstabfertigung haben jene Fluggesellschaften, die auf dem betreffenden Flughafen in einem ausreichenden Umfang tätig sind. Einige Gesellschaften führen die Abfertigung in den drei in Randnummer 16 genannten Kategorien daher in eigener Regie durch, zum Teil über Tochtergesellschaften.

(18) Nach der ADP-Regelung gelten für die Umsatzabgaben folgende Sätze:

— externer Umsatz (außerhalb der eigenen Unternehmensgruppe) für Leistungen an Dritte;

— interner Umsatz (innerhalb der eigenen Unternehmensgruppe) für Leistungen an konzerneigene Luftverkehrsunternehmen im Rahmen der Selbstabfertigung; der Abgabensatz liegt in der Regel unter dem Satz für externe Umsätze, manchmal sogar bei null.

(19) Der Satz für die externen und internen Abgaben variiert je nach Dienstleister wie aus folgender Tabelle hervorgeht:

Unternehmen	Externer Satz	Interner Satz [1]	
Dienstebereich Bordverpflegung			
AFS	[. . .]	[. . .]	Orly
OAT (Air France-Gruppe)	[. . .]	[. . .]	Orly
Servair (Air France-Gruppe)	[. . .]	[. . .]	CDG
Skychef	[. . .]	[. . .]	CDG
HRS (AOM-Subunternehmer)	[. . .]	[. . .]	
Dienstebereich Reinigung			
ACNA (Air France-Gruppe)	[. . .]	[. . .]	Orly
Euronetec	[. . .]	[. . .]	Orly
Servair (Air France-Gruppe)	[. . .]	[. . .]	CDG
Skychef	[. . .]	[. . .]	CDG
SAP (AOM-Subunternehmer)	[. . .]	[. . .]	
Dienstebereich Fracht			
Air France [2]	[. . .]	[. . .]	
France Handling	[. . .]	[. . .]	
SFS	[. . .]	[. . .]	
Witra (Lufthansa-Subunternehmer)	[. . .]	[. . .]	
Trafic (TWA-Subunternehmer)	[. . .]	[. . .]	

Unternehmen	Externer Satz	Interner Satz (1)	
Alitalia, Lufthansa, Swissair	[. . .]	[. . .]	CDG
Air Canada, JAL, TWA	[. . .]	[. . .]	CDG
Fedex, UPS	[. . .]	[. . .]	CDG
Aéropostale	[. . .]	[. . .]	CDG

(1) Abgabesatz bei Selbstabfertigung.
(2) Im ADP-Schreiben vom 1. April 1996 wurde darauf hingewiesen, daß Air France in geringem Umfang Leistungen für Dritte erbringt.

(20) Überdies zahlen die genannten Unternehmen an ADP eine — nicht einheitlich festgelegte — Steuer (Nutzungsabgabe) proportional zur genutzten Fläche auf dem Flughafengelände.

(21) Laut ADP-Antwort vom 23. Mai 1997 auf ein Auskunftsersuchen der Kommission beliefen sich die variablen Umsatzabgaben bestimmter Unternehmen 1996 auf folgende Beträge (in tausend FRF):

Unternehmen	Externer Umsatz	Externe Abgabe	Interner Umsatz (1)	Interne Abgabe
Dienstebereiche „Bordverpflegung" und „Reinigung" (2)				
AFS	[. . .]	[. . .]		
OAT	[. . .]	[. . .]	[. . .]	[. . .]
Skychef	[. . .]	[. . .]		
Servair	[. . .]	[. . .]	[. . .]	[. . .]
ACNA	[. . .]	[. . .]	[. . .]	[. . .]
Dienstebereich „Fracht"				
Witra	[. . .]	[. . .]		
Trafic (3)	[. . .]	[. . .]		

(1) Selbstabfertigung.
(2) Für Unternehmen, die Leistungen in mehreren Dienstekategorien erbringen, gilt ein Einheitssatz.
(3) Zahlen für den Zeitraum 1. April 1996 bis 31. März 1997.

(22) In ihrer Stellungnahme vom 28. Februar 1997 und während der Anhörung vom 16. April 1997 hat ADP erklärt, die Zahlung der in den Dienstleistungskonzessionsverträgen für Frachtabfertigungsdienste vorgesehenen Umsatzabgaben nicht einzufordern, und diesen befristeten Forderungsverzicht mit der schlechten Wirtschaftslage der betreffenden Unternehmen begründet. [. . .].

d) **Zulassung von Unternehmen zu Abfertigungsdiensten auf den Pariser Flughäfen**

(23) Die Geschäftsvereinbarungen zwischen ADP und den Dienstleistungsunternehmen enthalten zwei Genehmigungen: zum einen die Genehmigung zur Nutzung staatseigener, von ADP verwalteter Immobilien und zum anderen die Genehmigung von Abfertigungsdiensten in den Dienstebereichen Bordverpflegung, Reinigung und Fracht.

(24) Zusätzlich zur Genehmigung zur Ausübung der Tätigkeit ist für die Dienstleistungsunternehmen, die Zugang zu den Flugzeugen erhalten wollen, ein Zulassungsverfahren erforderlich; ADP kann nicht autorisierten auswärtigen Unternehmen den Zugang zum Flughafen und zu den Fluggesellschaften untersagen.

(25) 1993 verlangte AFS die Anwendung strengerer Kontrollmaßnahmen, um den Zugang von Unternehmen, die nicht zu Bordverpflegungsdiensten für Dritte in Orly zugelassen waren, zum Sperrbereich des Flughafengeländes zu verhindern. AFS beklagte sich darüber, daß lediglich zur Selbstabfertigung zugelassene Nutzer Abfertigungsdienste an Dritte erbrachten, erklärte sich außerstande, mit einem nicht abgabenpflichtigen Anbieter preislich mitzuhalten und wies darauf hin, daß ADP durch den Zugang nicht zugelassener Anbieter Einnahmen in Form von Abgaben entgingen (Anhänge 13, 14, 15 und 20 der Beschwerde von AFS).

(26) Am 31. Mai 1994 beantwortete ADP das AFS-Ersuchen mit dem Hinweis, daß die Einführung des Zulassungsverfahrens in Orly die nicht genehmigten Tätigkeiten unterbinden sollte (Anhang 23 der AFS-Beschwerde). Während der Anhörung vom 16. April 1997 hat ADP das Zulassungsverfahren beschrieben: mit einem bei ADP erhältlichen Formular ist bei den für die Kontrollen zuständigen Polizeidienststellen der Zugang zu beantragen.

(27) Außerdem hatte AFS bei ADP eine Genehmigung für den Flughafen CDG beantragt, die ADP am 24. Mai 1995 mit folgender Begründung verweigerte (Anhang 26 der AFS-Beschwerde, Übersetzung):

„— Aus Sicherheitserfordernissen ist der Zugang zum Sperrbereich des Flughafens strikt auf das für die Abfertigung nötige Maß zu begrenzen, um eine wirksame Kontrolle von Personen und Sachen zu gewährleisten. In Anbetracht des jetzt schon erheblichen Aufwands, den die Polizei in Zusammenarbeit mit unserer Behörde tätigt, ist es sicher nicht sinnvoll, die Zahl der Zugangsberechtigten zum Sperrbereich weiter zu erhöhen, da ansonsten Qualität und Wirksamkeit der Kontrollen unwiderruflich beeinträchtigt würden.

— Weil es trotz drakonischer Sicherheitsmaßnahmen zu zahlreichen Unfällen gekommen ist, muß um der Sicherheit von Personen und Sachen willen die Zahl der Fahrzeuge, die sich im Sperrbereich fortbewegen dürfen, begrenzt werden. Ein neuer Betreiber würde das Risiko von Unfällen aller Art beträchtlich erhöhen, so daß ADP die Erteilung einer entsprechenden Genehmigung unverantwortlich erscheint.

— Schließlich ist es unter rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten fraglich, ob der keinesfalls monopolistisch strukturierte Markt für Bordverpflegungsdienste einen neuen Anbieter vertragen würde. Bisher hat sich noch kein Luftverkehrsunternehmen über die von ADP geschaffenen organisatorischen Rahmenbedingungen beklagt oder nach zusätzlichen Dienstleistungsanbietern verlangt."

(28) Am 29. Oktober 1996 unterrichtete AFS ADP davon, daß eine von Orly aus operierende Fluggesellschaft im Rahmen einer Ausschreibung ein nicht von ADP zugelassenes Dienstleistungsunternehmen ausgewählt habe, obwohl sie über eine Genehmigung zur Selbstabfertigung verfügte. ADP antwortete am 24. Dezember 1996, daß ein solches Vorgehen nicht mit den Zulassungsbestimmungen vereinbar sei und die ADP-Dienststellen angewiesen worden seien, unverzüglich für eine Abstellung dieser Praktiken zu sorgen (siehe AFS-Stellungnahme vom 21. Februar 1996).

(29) Die vorgesehenen Genehmigungsverfahren versetzen ADP folglich in die Lage, den Zugang zum Markt für Abfertigungsdienste auf den Pariser Flughäfen zu kontrollieren.

e) **Verfahrensgegenstand**

(30) Bei der Zulassung von OAT hat ADP dem Verwaltungsrat vorgeschlagen, die mit diesem Anbieter ausgehandelten finanziellen Konditionen schriftlich festzuhalten. [. . .]

(31) 1992 kam es zu Meinungsverschiedenheiten zwischen AFS und ADP über die Berechnung der Umsatzabgabe und die Qualität der AFS-Dienstleistungen. Nach Einigung über eine Kompensationszahlung durch AFS und Feststellung der neuen Lage nach dem Marktzutritt von OAT einigten sich ADP und AFS auf die Verringerung des Satzes für die Umsatzabgabe von AFS [. . .]. Die Konzession wurde am 26. Februar 1993 entsprechend abgeändert.

(32) Durch den geschäftlichen Schriftverkehr mit Kunden erfuhr AFS vom Satz der Umsatzabgabe, die ihr Wettbewerber OAT an ADP zu zahlen hatte (Anhang 20 der AFS-Beschwerde). Wie aus mehreren Schreiben hervorgeht, verlangen einige Gesellschaften unter Hinweis auf die Abgabensätze der Konkurrenten von AFS Preisnachlässe (Anhänge Nr. 16 bis 19 der AFS-Beschwerde).

(33) Ein Luftverkehrsunternehmen fügte beispielsweise seiner Aufforderung an AFS zu einem Preisangebot ausdrücklich die Bitte hinzu, die etwaigen Abgaben an die Flughafenbehörden von Orly genau aufzuführen.

(34) Ein anderer Kunde reagierte auf ein AFS-Angebot mit der Bemerkung (Übersetzung): „Die Abgabe an ADP ist Anlaß zur Sorge, da sie zur Verzerrung eines ansonsten ausgezeichnet konzipierten Angebots führt." Der Kunde informierte AFS, daß ihm von einem Konkurrenten ein günstigeres Angebot vorlag, und ersuchte AFS um einen Preisnachlaß, um die Folgen der Umsatzabgabe zu verringern.

(35) In mehreren Schreiben, z. B. dem vom 29. Dezember 1993 (Anhang 20 der Beschwerde), vertrat AFS ADP gegenüber die Auffassung, daß die Sätze für die Umsatzabgaben der Konkurrenten selbst unter Einbeziehung etwaiger Unterschiede bei den Nutzungsabgaben nicht gleichwertig seien. AFS habe durch die unterschiedlichen Abgabensätze Kunden verloren und forderte ADP auf, die Abgabensätze der übrigen Unternehmen anzugleichen.

(36) Am 31. Mai 1994 antwortete ADP mit dem Hinweis, daß die Herabsetzung der Umsatzabgabe für AFS vom 26. Februar 1993 angesichts der Abgaben für die Immobilien zu einer gleichwertigen Belastung der Konzessionsinhaber geführt habe.

f) **Die wesentlichen Argumente der Parteien**

(37) Am 22. Juni 1995 hat AFS bei der Kommission eine förmliche Beschwerde gegen ADP eingelegt und ADP vorgeworfen, in mißbräuchlicher Weise Abgaben von den Cateringgesellschaften zu erheben und damit gegen Artikel 86 EG-Vertrag zu verstoßen. Nach eigenen Angaben würde AFS 3,5 Mio. FRF pro Jahr an Abgaben einsparen, wenn sie in den Genuß der gleichen Sätze für die Umsatz- und Nutzungsabgaben käme wie OAT.

(38) Bei der Anhörung am 16. April 1997 hat AFS überdies mehrere Beispiele von Verhandlungen mit von ihr belieferten gemeinschaftlichen Luftverkehrsunternehmen geschildert, die ihrer Ansicht nach den diskriminierenden Charakter der unterschiedlichen Abgabenbelastung für die konkurrierenden Anbieter deutlich machen: entweder verliert AFS wegen zu hoher Preise Kunden, oder das Unternehmen gleicht sein Preisangebot dem der Konkurrenz an und verzichtet dabei auf einen Teil seiner Gewinnspanne, um die Differenz bei den Umsatzabgaben auszugleichen. Die Differenz des Satzes für die Umsatzabgaben [. . .] würde dazu führen, daß AFS [. . .] ihrer Gewinnspanne einbüßt.

(39) [. . .]

(40) Am 4. Dezember 1996 hat die Kommission, gestützt auf Artikel 86 EG-Vertrag, ADP eine Mitteilung der Beschwerdepunkte zugestellt. In ihrer Stellungnahme zur Mitteilung der Beschwerdepunkte vom 28. Februar 1997 und in der Anhörung vom 16. April 1997 hat ADP folgende Punkte geltend gemacht:

— ADP befände sich gegenüber den Anbietern von Bodenabfertigungsdiensten auf den Pariser Flughäfen nicht in einer beherrschenden Stellung, da ihre Tätigkeit lediglich in der Bereitstellung von Immobilien bestünde;

— die Geschäftsvereinbarungen von ADP entsprächen den französischen Vorschriften über die Nutzung öffentlichen Eigentums;

— die finanzielle Belastung von AFS und OAT sei als gleichwertig zu beurteilen, wenn man die jeweiligen Immobilienabgaben einrechne und bei OAT den konzerninternen Umsatz nicht berücksichtige;

— die Situation von OAT und AFS sei wegen der Unterschiedlichkeit der auf dem Flughafengelände genutzten Immobilien nicht vergleichbar;

— die Flughafennutzer, die sich selbst abfertigen, seien nicht auf dem gleichen Markt für Abfertigungsdienste tätig wie die Anbieter von Bodenabfertigungsdiensten für Dritte.

II. RECHTLICHE WÜRDIGUNG

a) **Einschlägige Vorschriften**

(41) Die AFS-Beschwerde richtet sich gegen die Abgabenregelung, die die Verwaltungsbehörde der Pariser Flughäfen auf Bordverpflegungsdienste („catering“) in den Flughäfen Orly und CDG anwendet. Ähnliche Gebührenregelungen gelten jedoch auch für andere Bodenabfertigungsdienste wie Reinigungsdienste oder Fracht- und Postabfertigung.

(42) Artikel 59 EG-Vertrag soll die Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs in der Gemeinschaft beseitigen. Gemäß Artikel 61 EG-Vertrag ist dieses Ziel auch im Verkehrswesen zu verwirklichen.

(43) Diesem Ziel dient die Richtlinie 96/67/EG des Rates [1], in der unter bestimmten Voraussetzungen die schrittweise Öffnung der Marktes für Bodenabfertigungsdienste zwischen dem 1. Januar 1998 und dem 31. Dezember 2002 vorgesehen ist. Die Richtlinie schafft einen neuen Rechtsrahmen, innerhalb dessen die Wettbewerbsregeln für Unternehmen weiterhin gelten.

[1] ABl. L 272 vom 25. 10. 1996, S. 36.

(44) Mit der Annahme der Richtlinie 96/67/EG wollte der Rat im Interesse eines wirksamen und lauteren Wettbewerbs gewährleisten, daß die zu Bodenabfertigungsdiensten befugten Dienstleister und die Flughafennutzer, denen die Selbstabfertigung genehmigt wurde, in dem erforderlichen Maße Zugang zu den Flughafeneinrichtungen erhalten. Für diesen Zugang darf jedoch ein Entgelt erhoben werden. Gemäß Artikel 16 Absatz 3 der Richtlinie ist die Höhe des Entgelts, mit dessen Entrichtung der Zugang zu den Flughafeneinrichtungen verbunden werden kann, nach sachgerechten, objektiven, transparenten und nichtdiskriminierenden Kriterien festzulegen. Die Richtlinie 96/67/EG läßt jedoch die Wettbewerbsvorschriften des Vertrags unberührt. Die Kommission wird auch weiterhin die Einhaltung dieser Vorschriften überwachen (28. Erwägungsgrund).

(45) Was die Anwendung von Artikel 85 und 86 EG-Vertrag betrifft, so wurde der Bereich des Verkehrs durch die Verordnung Nr. 141 des Rates ([1]), die später durch drei Verordnungen über die Teilbereiche Land-, See- und Luftverkehr ersetzt wurde, vom Geltungsbereich der Verordnung Nr. 17 ausgenommen (Urteil des Gerichtshofs vom 11. März 1997 in der Rechtssache C-264/95 P, Kommission/UIC) ([2]).

(46) Gemäß Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 3975/87 des Rates ([3]), zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 2410/92 ([4]), regelt diese Verordnung die Einzelheiten der Anwendung der Artikel 85 und 86 des Vertrags auf den Luftverkehr zwischen Flughäfen der Gemeinschaft.

(47) Die Tätigkeit des Leitungsorgans eines Flughafens und die Erbringung von Abfertigungsdiensten in Flughäfen zählen nicht zum Luftverkehr zwischen Flughäfen der Gemeinschaft. Sie fallen daher nicht unter die für den Verkehr erlassenen spezifischen Verordnungen, sondern unter die Verordnung Nr. 17, soweit es die Anwendung von Artikel 85 und 86 EG-Vertrag betrifft.

(48) Die Kommission ist daher der Auffassung, daß auf den vorliegenden Sachverhalt die Verordnung Nr. 17 als einschlägige Verfahrensvorschrift anzuwenden ist.

b) **Begriff des Unternehmens**

(49) Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs umfaßt der Begriff des Unternehmens im Wettbewerbsrecht jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit, unabhängig von ihrer Rechtsform und der Art ihrer Finanzierung (s. u. a. Urteil vom 23. April 1991 in der Rechtssache C-41/90, Höfner & Elser/Macroton) ([5]).

(50) Die Artikel 85 und 86 EG-Vertrag sind auf öffentliche Unternehmen anwendbar, wenn der Staat über dieses Unternehmen wirtschaftliche Tätigkeiten industrieller oder kommerzieller Art ausübt, die darin bestehen, Güter oder Dienstleistungen auf dem Markt anzubieten. Es kommt dabei nicht darauf an, daß er die Tätigkeiten unmittelbar durch eine Stelle ausübt, die zur staatlichen Verwaltung gehört, oder durch eine Einrichtung, die er mit besonderen oder ausschließlichen Rechten ausgestattet hat. Es ist daher erforderlich zu prüfen, welcher Art die von den öffentlichen Unternehmen oder der vom Staat mit besonderen oder ausschließlichen Rechten versehenen Einrichtung ausgeübten Tätigkeiten sind (siehe Urteil vom 16. Juni 1987 in der Rechtssache 118/85 (Kommission/Italien) ([6]), Urteil vom 18. März 1997 in der Rechtssache C-343/95 (Cali & Figli/SEPG) ([7]).

(51) ADP ist ein im Pariser Handelsregister eingetragenes, finanziell autonomes öffentliches Unternehmen. Seine Tätigkeit umfaßt Um- und Ausbau sowie Betrieb und Entwicklung sämtlicher ziviler Luftverkehrseinrichtungen in der Pariser Region, die der Start- und Landehilfe, den Fluglotsendiensten und der Bodenabfertigung von Reisenden, Gütern und Luftpostsendungen dienen.

(52) Gemäß Artikel R.252-12 des französischen Zivilluftfahrtgesetzes ist der Verwaltungsrat von ADP für die allgemeine Leitung der Pariser Flughäfen zuständig, ergreift die erforderlichen Maßnahmen zur Beschaffung der zur Deckung der Kosten für Verwaltung, Unterhalt, Betrieb und Verbesserung der Flughäfen bestimmten Ressourcen und entscheidet im Rahmen der Vorschriften über die befristete Nutzung öffentlichen Eigentums, d. h. über die Zuteilung von Grundstücken, Anlagen und Einrichtungen der Flughäfen sowie der zugehörigen Installationen an die Flughafennutzer.

(53) Laut Jahresbericht 1996 erzielte ADP ihren Umsatz vor allem durch:

— Einnahmen aus unternehmerischer Tätigkeit (Gewerbekonzessionen, Treibstoff und andere Einnahmen): 1 054 Mio. FRF, d. h. 15 % des Gesamtumsatzes;

([1]) ABl. 124 vom 28. 11. 1962, S. 2751/62.
([2]) Slg. 1997, S. I-1287, Randnummer 44.
([3]) ABl. L 374 vom 31. 12. 1987, S. 1.
([4]) ABl. L 240 vom 24. 8. 1992, S. 18.
([5]) Slg. 1991, S. I-1979, Randnummer 21.
([6]) Slg. 1987, S. 2599, Randnummern 7 und 8.
([7]) Slg. 1997, S. I-1547, Randnummern 16 bis 18.

— Nutzung von Einrichtungen und Material (Parkplätze, Transporteinrichtungen, Fluggastbrücken, Busse): 866 Mio. FRF, d. h. 12,5 % des Gesamtumsatzes;

— Flughafendienste (technische Betreuung der Flugzeuge am Boden, Passagierregistrierung): 1 253 Mio. FRF, d.h. 18 % des Gesamtumsatzes;

— Nutzungsabgaben (Immobilien): 720 Mio. FRF, d. h. 10 % des Gesamtumsatzes.

(54) Wie aus den Unterlagen hervorgeht, zählen zu den Verwaltungstätigkeiten von ADP u.a. die Zulassung von Dienstleistern zu bestimmten Kategorien von Abfertigungsdiensten (Randnummern 9, 14 und 23 bis 29), die Kontrolle der Fahrzeug- und Personenbewegungen, die Organisation der Abläufe auf den gemeinsam genutzten Anlagen (Randnummern 12 und 26 bis 27) und die Qualitätskontrolle bei den Dienstleistungen für die Luftverkehrsunternehmen (Randnummern 9, 14 und 30). Als Gegenleistung für ihre Dienste als Verwaltungsorgan der Pariser Flughäfen ist ADP befugt, in eigener Regie Geschäftsverträge mit den Dienstleistern auszuhandeln (Randnummern 7, 8 und 9, 12, 13 und 14 und 18 bis 22).

(55) Aufgrund dieser Umstände ist die Kommission der Ansicht, daß ADP die Voraussetzungen für die Tätigkeit der Anbieter von Bodenabfertigungsdiensten festlegt und damit im Sinne von Artikel 86 EG-Vertrag als Unternehmen tätig ist.

c) **Relevanter Markt**

Dienstleistungen als Leitungsorgan des Flughafens

(56) Dieses Verfahren betrifft Verwaltung und Betrieb der Flughäfen der Region Paris. Der Betreiber eines Flughafens ist u.a. für die Verwaltung der Flughafeninfrastruktur und die Gewährleistung eines reibungslosen Flughafenbetriebs durch Kontrolle und Koordinierung sämtlicher Aktivitäten auf dem Flughafengelände verantwortlich.

(57) Die Kommission hat schon auf folgende Weise zwischen dem Markt für Bodenabfertigungsdienste und den Tätigkeiten des Flughafenbetreibers, der die Infrastrukturen verwaltet und ihre Nutzung organisiert, unterschieden ([1]).

([1]) KOM(94) 590 endg., Randnummern 12 bis 14.

Kennzeichnend für den Markt der Bodenabfertigungsdienste ist der Umstand, daß die Ausübung dieser Dienste häufig dem Flughafen selbst oder der nationalen Fluggesellschaft vorbehalten ist. Zudem ist die Eigenabfertigung nicht immer gestattet oder bestimmten Luftverkehrsunternehmen vorbehalten, die oft nach wenig transparenten Kriterien ausgewählt werden.

Die Preise können folglich nach freiem Ermessen und auf wenig transparente Weise festgelegt werden. Außerdem haben die Luftverkehrsunternehmen nicht immer die Möglichkeit, auf das Leistungsangebot Einfluß zu nehmen oder es den besonderen Erfordernissen ihrer Kunden anzupassen. Die Dienstleister können ferner bestimmte Luftverkehrsunternehmen gegenüber anderen bevorzugen. Dieses Risiko ist dann besonders groß, wenn der Dienstleister identisch ist mit der nationalen Fluggesellschaft und diese in direktem Wettbewerb zu Gesellschaften steht, die ihre Dienste in Anspruch nehmen müssen.

Die Flughäfen haben den Auftrag, die Flughafeninfrastruktur zu verwalten, instandzuhalten, in manchen Fällen auch zu bauen, den Benutzern zur Verfügung zu stellen und ihr reibungsloses Funktionieren zu gewährleisten, indem vor allem sämtliche Aktivitäten geregelt und aufeinander abgestimmt werden. Der Zugang anderer Dienstleister zu dem Markt für Bodenabfertigungsdienste würde die Funktionsfähigkeit eines Flughafens somit nicht beeinträchtigen.

(58) Die Flughafenverwaltungsdienste der ADP für Dienstleister und Nutzer, die Abfertigungsdienste erbringen, bestehen u.a. in: Zulassung der Dienstleister, Kontrolle und Organisation der Abläufe auf den gemeinsam genutzten Anlagen und Qualitätskontrolle bei den Abfertigungsdiensten auf den Pariser Flughäfen (Randnummer 54). Als Gegenleistung insbesondere für die Zulassung kann ADP im Rahmen der Geschäftsverträge mit den Dienstleistern ein Entgelt verlangen.

Substituierbarkeit der Flughäfen

(59) Die Leitung der Pariser Flughäfen Orly und CDG und die Koordinierung der dort zulässigen Tätigkeiten stellen einen eigenständigen Markt dar, da die Luftverkehrsunternehmen, die diese Flughäfen nutzen, und die Anbieter der für den Flugbetrieb unverzichtbaren Bodenabfertigungsdienste nicht auf andere Flughäfen ausweichen können.

(60) Sämtliche nationalen und internationalen Flugverbindungen von und nach Paris werden über die Flughäfen Orly und CDG abgewickelt. Andere Flughäfen mit einem gleichwertigen Angebot an Luftverkehrsverbindungen und Zielen liegen mehrere hundert Kilometer weit entfernt und zumeist in anderen Mitgliedstaaten. Überdies spielen Orly und CDG eine bedeutende Rolle als Umsteigeflughafen für die Passagiere der sehr zahlreichen Inlandsflüge, die einen inländischen, innergemeinschaftlichen oder internationalen Anschlußflug benötigen.

(61) Für zahlreiche Passagiere, für die die Pariser Region oder andere französische Regionen Ausgangs- oder Endpunkt ihrer Reise sind, lassen sich die inländischen oder innergemeinschaftlichen Flugdienste, die die Flughäfen Orly und CDG nutzen, nicht durch die in anderen Flughäfen der Gemeinschaft angebotenen Flugdienste ersetzen. Dies gilt insbesondere für jene Reisende, die aus beruflichen Gründen auf bedarfsgerechte Zeitpläne und eine hohe Zahl täglicher Flüge angewiesen sind und für die Reisezeit und Qualität der Flugverbindungen entscheidend sind.

(62) Der Wettbewerb zwischen Flughäfen ist nur dort von Bedeutung, wo dieser Funktionen als Umsteigeflughafen wahrnimmt. Mehrere Großflughäfen konkurrieren für einen Teil des weltweiten Luftverkehrs miteinander, nämlich die indirekten Verbindungen zwischen Start- und Zielort, bei denen sie als Drehkreuz fungieren. Der Umsteigeverkehr macht aber nur einen Teil des gesamten Verkehrsbetriebs an einem Flughafen aus; der größere Teil entfällt in der Regel auf Verbindungen, bei denen er Ausgangs- oder Endpunkt einer Flugreise ist. Laut einer IATA-Analyse aus dem Jahr 1996, die in der Zeitschrift Airline Business vom Dezember 1996 veröffentlicht wurde, macht der Umsteigeverkehr in Orly weniger als 5 % und in CDG ungefähr 7 % aus.

(63) Die Luftverkehrsunternehmen, die inländische oder innergemeinschaftliche Flugdienste von und nach Paris anbieten wollen, haben daher keine Alternative zu Orly und CDG und den dort angebotenen Abfertigungsdiensten. Die etwaige Substituierbarkeit der beiden Pariser Flughäfen untereinander ist hier nicht von Belang, da ADP sämtliche internationalen Flughäfen der Region Paris verwaltet.

Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen

(64) Die Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen Orly und CDG sind für die reibungslose Durchführung der Flugdienste von und nach Paris unverzichtbar und stellen einen wesentlichen Beitrag zur effizienten Nutzung der betreffenden Flughafeninfrastruktur dar.

(65) Die Bodenabfertigungsdienste werden im Anhang der Richtlinie 96/67/EG definiert und in 11 Kategorien unterteilt. Die einzelnen Dienstekategorien unterscheiden sich in vielfacher Hinsicht [1]:

— Welche Fachkompetenz erforderlich ist — und in welchem Ausmaß — schwankt von Fall zu Fall.

— Für einige, wie die Gepäcksortierung, sind aufwendige Anlagen oder hochentwickelte Systeme nötig.

— Einige, wie die Vorfelddienste, nehmen viel Raum ein, da auf dem Flughafen ständig Ausrüstungen in großem Umfang vorgehalten werden und für die Passagiere im Abfertigungsgebäude zahlreiche Anlaufstellen vorhanden sein müssen; andere Dienste wie das Catering können größtenteils außerhalb des Flughafengeländes geleistet werden.

— Für einige, insbesondere die Vorfelddienste, die Reinigung und das Catering, müssen sich Personal und Fahrzeuge in den Sperrbereichen des Flughafens bewegen können, in denen ein hohes Sicherheitsniveau gewährleistet werden muß. Die Wahrung der Sicherheit ist eine der Hauptaufgaben der Flughafenverwaltung.

(66) Dieser Fall betrifft vor allem folgende drei Kategorien von Abfertigungsdiensten: die Fracht- und Postabfertigung (Kategorie Nr. 4 im Anhang der Richtlinie 96/67/EG), die Reinigungsdienste und den Flugzeugservice (Kategorie Nr. 6 im Anhang der Richtlinie 96/67/EG) und die Bordverpflegungsdienste (Catering) (Kategorie Nr. 11 im Anhang der Richtlinie 96/67/EG). Die in den Geschäftsvereinbarungen von ADP definierten Bordverpflegungsdienste (Artikel 18 Absatz 1 der Vereinbarung mit AFS und Artikel 24 Absatz 1 der Vereinbarung mit OAT) enthalten darüber hinaus Tätigkeiten, die im Sinne der Richtlinie 96/67/EG als Vorfelddienste einzustufen wären, nämlich „die Beförderung, das Ein- und Ausladen der Nahrungsmittel und Getränke in das bzw. aus dem Flugzeug“ (Kategorie Nr. 5.7 im Anhang der Richtlinie).

(67) Die Bodenabfertigung macht einen nicht unerheblichen Teil der Betriebskosten der Luftverkehrsunternehmen der Gemeinschaft aus; sie sind etwa gleich hoch wie die Aufwendungen für Flughafengebühren. Die Fluggesellschaften der Gemeinschaft haben daher ein unmittelbares Interesse daran, diese Kosten möglichst gering zu halten. Überdies beziehen sie die Bodenabfertigung in ihre Geschäftsstrategien ein, um sich von ihren Konkurrenten durch die Qualität ihres Service abzuheben.

(68) In bestimmten Dienstekategorien sind einige Luftverkehrsunternehmen zur Selbstabfertigung befugt. Die übrigen wenden sich an Unternehmen, die diese Dienste für Dritte anbieten. Selbstabfertigung

[1] KOM(94) 590 endg., Randnummer 11.

heißt, daß sich ein Nutzer selbst einen oder mehrere Abfertigungsdienste erbringen darf. Die Fluggesellschaften beauftragen damit häufig eine eigens zu diesem Zweck gebildete Tochtergesellschaft. Einige als Selbstabfertiger tätige Unternehmen sind darüber hinaus befugt, Dienste auch für andere Nutzer zu erbringen, andere hingegen nicht (siehe Randnummern 16 bis 19, 25, 26 und 28).

(69) Die Selbstabfertigungsdienste sind eine Form der Bodenabfertigung. Aus den Unterlagen geht hervor, daß die Fluggesellschaften einer Gruppe nicht notwendigerweise den gesamten eigenen Abfertigungsbedarf über ihre einschlägigen Tochterunternehmen decken (siehe Randnummer 28). Nutzer, die lediglich zur Selbstabfertigung befugt sind, können überdies den Wunsch haben, auch Dritten ihre Dienste anzubieten, sofern das Verwaltungsorgan des Flughafens zustimmt (siehe Randnummer 25). Vorbehaltlich der Genehmigungen durch die Flughafenverwaltung entscheiden die Fluggesellschaften jedoch nach Kosten- und Rentabilitätskriterien, wem sie welche Abfertigungsdienste anvertrauen. Die Gesellschaften, die sich für die Selbstabfertigung entscheiden, müssen darauf achten, daß der Umfang ihrer Tätigkeit die Investitionskosten rechtfertigt.

(70) Die Selbstabfertigungsdienste eines Nutzers für den eigenen Flugbetrieb haben den gleichen Anspruch auf die Leistungen der Flughafenleitung wie die Abfertigungsdienste, die einschlägige Unternehmen für Dritte erbringen.

Schlußfolgerung

(71) Aufgrund dieser Erwägungen ist im vorliegenden Fall der Markt der Dienstleistungen der Flughafenleitung für Dienstleister und Flughafennutzer, die Bodenabfertigungsdienste auf den Pariser Flughäfen erbringen (nachstehend Markt für Dienstleistungen der Flughafenleitung genannt) zugrunde zu legen. Wettbewerbswidrige Verhaltensweisen auf dem Markt für Dienstleistungen der Flughafenleitung wirken sich auch auf den Markt für Bodenabfertigungsdienste und indirekt auf den Markt für Flugdienstleistungen von und nach Paris aus.

d) **Beherrschende Stellung**

(72) Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs kann einem Unternehmen, das über ein gesetzliches Monopol verfügt, eine beherrschende Stellung im Sinne von Artikel 86 EG-Vertrag zugeschrieben werden. Wie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 9. November 1983 in der Rechtssache 322/81 (Michelin) [1], ausgeführt hat, ist mit einer solchen Stellung die wirtschaftliche Machtstellung eines Unternehmens gemeint, die dieses in die Lage versetzt, die Aufrechterhaltung eines wirksamen Wettbewerbs auf dem Markt zu verhindern, indem sie ihm die Möglichkeit verschafft, sich seinen Mitbewerbern und seinen Abnehmern gegenüber in nennenswertem Umfang unabhängig zu verhalten. Aus der Rechtsprechung geht ebenfalls hervor, daß die Anwendung von Artikel 86 nicht deswegen ausgeschlossen ist, weil bestimmte Gesetzes- oder Verordnungsvorschriften das Fehlen von Wettbewerb oder die Beschränkung des Wettbewerbs begünstigen (Urteil vom 4. Mai 1988 in der Rechtssache C-30/87 (Bodson) [2].

(73) ADP verfügt über das gesetzliche Monopol des Betriebs der Flughäfen Orly und CDG. ADP erbringt bestimmte Bodenabfertigungsdienste auf diesen Flughäfen direkt und verfügt überdies über die Vollmacht, anderen Unternehmen die Ausübung von Abfertigungsdiensten zu genehmigen.

(74) Folglich bestimmt ADP, wie viele und welche Unternehmen zu Abfertigungsdiensten und zur Selbstabfertigung zugelassen werden (siehe Randnummer 54). Eine Zulassung kann aus Gründen der Sicherheit von Personen und Sachen, aber auch aus wirtschaftlichen Erwägungen, die den Markt für Bodenabfertigungsdienste betreffen, verweigert werden (siehe Randnummer 27).

(75) ADP legt die Konditionen für die zugelassenen Dienstleister in den Geschäftsverträgen nach eigenem Ermessen fest. In den einzelnen Geschäftsverträgen wird aufgeführt, welche Flughafeneinrichtungen dem Konzessionsnehmer zur Verfügung gestellt werden und welche Abfertigungsdienste genehmigt wurden. ADP übernimmt zudem die Qualitätskontrolle bei Dienstleistungen an Dritte. Die zugelassenen Dienstleister zahlen Nutzungsabgaben für die ihnen auf dem Flughafengelände zur Verfügung gestellten Immobilien sowie Umsatzabgaben als Entgelt für die Zulassung zu den Bodenabfertigungsdiensten.

(76) ADP verfügt über die Macht, Unternehmen zu Bodenabfertigungsdiensten auf den Pariser Flughäfen zuzulassen und ihre Betriebsbedingungen zu bestimmen. Die Anbieter von Abfertigungsdiensten für Dritte, die eine Selbstabfertigung anstrebenden Flughafennutzer und generell die auf Bodenabfertigungsdienste angewiesenen Luftverkehrsunternehmen sind in erheblichem Maße von

[1] Slg. 1983, S. 3461.
[2] Slg. 1988, S. 2479, Randnummer 26.

ADP abhängig. ADP verfügt daher auf dem Markt für Dienstleistungen der Flughafenleitung im Sinne der obigen Definition über eine beherrschende Stellung.

e) **Wesentlicher Teil des Gemeinsamen Marktes**

(77) Der von diesem Fall betroffene Markt für Dienstleistungen der Flughafenleitung ist der Markt der beiden Pariser Flughäfen Orly und CDG. Es handelt sich um die beiden Flughäfen mit dem höchsten inländischen und internationalen Verkehrsaufkommen in Frankreich.

(78) Laut ADP-Jahresbericht von 1996 lagen die Pariser Flughäfen mit 59,1 Mio. Passagieren und einem Fracht- und Postaufkommen von 1 244 000 Tonnen im internationalen Passagierverkehr in Europa und weltweit an zweiter und im Fracht- und Postverkehr in Europa an dritter Stelle. Von den 59,1 Mio. Passagieren entfallen 31,76 Mio. auf CDG und 27,37 Mio. auf Orly.

(79) Der Personen- und Frachtluftverkehr von und nach Paris, einer der größten Wirtschaftszonen der Gemeinschaft, wird über Orly und CDG abgewickelt, da von dort aus alle wichtigen inländischen und europäischen Flughäfen bedient werden. Überdies spielen Orly und CDG eine bedeutende Rolle als Umsteigeflughäfen im Passagierverkehr zwischen den übrigen französischen Regionen und den anderen Mitgliedstaaten. Auch die wichtigsten Flughäfen außerhalb der Gemeinschaft werden schließlich von den beiden Pariser Flughäfen aus angeflogen.

(80) Was den innergemeinschaftlichen Flugverkehr betrifft, so entfielen 1996 63 % des Passagieraufkommens auf inländische oder innergemeinschaftliche Flüge. Im Frachtverkehr betrug der inländische und innergemeinschaftliche Anteil im gleichen Jahr, gemessen in Tonnen, 19 %.

(81) Die Dienstleistungen der Flughafenleitung sind für die reibungslose Durchführung der In- und Auslandsflüge von und nach Paris unabdingbar. Sie sollen überdies eine effiziente Nutzung der Flughafeninfrastruktur gewährleisten. Der Umsatz von ADP mit gewerblichen Konzessionen, Nutzung von Flughafeneinrichtungen und Abfertigungsdiensten betrug 1996 ungefähr 3,2 Mrd. FRF bzw. 45 % des Gesamtumsatzes von ADP (siehe Randnummer 53).

(82) Aus diesen Erwägungen kann gefolgert werden, daß ADP auf einem wesentlichen Teil des Gemeinsamen Marktes über eine beherrschende Stellung verfügt.

f) **Mißbrauch einer beherrschenden Stellung**

(83) Der Europäische Gerichtshof hat in seinem Urteil vom 19. März 1991 in der Rechtssache C-202/88 (Frankreich/Kommission) [1] daran erinnert, daß ein System nicht verfälschten Wettbewerbs, wie es der Vertrag vorsieht, nur gewährleistet werden kann, wenn die Chancengleichheit der einzelnen Wirtschaftsteilnehmer sichergestellt ist. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs geht auch hervor, daß Unternehmen keine künstlichen Preisunterschiede herbeiführen dürfen, die eine Benachteiligung ihrer Kunden und eine Verfälschung des Wettbewerbs zur Folge hätten (Urteil vom 6. Oktober 1994 in der Rechtssache T-83/91 (Tetra Pak/Kommission) [2], und Urteil vom 21. Oktober 1997 in der Rechtssache T-229/94 (Deutsche Bahn) [3]).

(84) Artikel 86 EG-Vertrag richtet sich gegen mißbräuchliche Verhaltensweisen, die Unternehmen aus eigener Initiative ergriffen haben. Artikel 86 verbietet einem Unternehmen, das auf einem wesentlichen Teil des Gemeinsamen Marktes über eine beherrschende Stellung verfügt, gegenüber seinen Geschäftspartnern ungleiche Konditionen für gleiche Leistungen anzuwenden und ihnen somit einen Wettbewerbsnachteil zu verschaffen.

(85) ADP erhebt Abgaben in unterschiedlicher Höhe von konkurrierenden Unternehmen, die auf dem gleichen Flughafen bestimmte Kategorien von Abfertigungsdiensten anbieten. Da ADP über eine beherrschende Stellung verfügt, ist zu prüfen, ob die Unterschiede bei den Abgaben, die ADP den Anbietern von Diensten der gleichen Kategorie abverlangt, für gleiche Leistungen ungleiche Voraussetzungen schaffen und damit den Wettbewerb verfälschen.

Zulassung durch ADP

(86) ADP hat ein Zulassungsverfahren eingerichtet, um den Zugang von Anbietern von Bodenabfertigungsdiensten zu den Pariser Flughäfen zu kontrollieren und ihre Zahl zu begrenzen. Damit will ADP das reibungslose Funktionieren des

[1] Slg. 1991, S. I-1223, Randnummer 51.
[2] Slg. 1991, S. II-755, Randnummer 160.
[3] Slg. 1997, S. II-1689.

Flughafens und seine eigenen Geschäftsinteressen wahren (siehe Randnummer 23 bis 29). Am 1. April 1996 hat ADP eine Liste der zugelassenen Dienstleistungsanbieter und Angaben zu den finanziellen Konditionen der Geschäftsverträge mit ihnen vorgelegt (siehe Randnummer 16 bis 22). ADP hat erklärt, die gleiche Abgabenstruktur in sämtlichen Geschäftsverträgen anzuwenden (siehe Absatz 2.3 der ADP-Stellungnahme vom 27. Juli 1995).

(87) Grundsätzlich unterscheidet ADP in den Geschäftsverträgen zwischen der Genehmigung einer bestimmten Dienstleistungstätigkeit und der Genehmigung zur Nutzung bestimmter Einrichtungen auf dem Flughafengelände.

(88) Ein Beispiel hierfür ist die Geschäftsvereinbarung mit OAT, in der deutlich zwei Genehmigungen unterschieden werden: zum einen die Genehmigung zur Nutzung von Immobilien, zum anderen die Genehmigung von Abfertigungsdiensten (siehe Randnummer 14). Auch in der Geschäftsvereinbarung mit AFS werden zwei Genehmigungen erteilt, in Artikel 17 die zur Nutzung von Immobilien und in Artikel 18 die zur Erbringung von Bordverpflegungsdiensten auf dem Flughafen Orly (siehe Randnummer 9).

(89) Aus den ADP-Geschäftsvereinbarungen geht genau hervor, welche Abfertigungsdienste genehmigt werden. In ihnen wird festgelegt, daß ADP die Zufriedenheit der Flughafennutzer und die Qualität der Dienstleistungen kontrolliert und bei Nichteinhaltung bestimmter Qualitätskriterien Sanktionen verhängen kann.

(90) Bei der Anhörung vom 16. April 1997 ergab sich, daß ADP für Umsätze der Bordverpflegungsanbieter mit Lieferungen an Kunden außerhalb des Flughafengeländes [...] keine Umsatzabgabe verlangt. ADP ist der Auffassung, daß sie keinen Zugang zu einem Markt auf dem Flughafengelände eröffnet, wenn Dienstleistungen an Schienenverkehrsunternehmen erbracht werden.

(91) In den zwischen ADP und den Anbietern von Abfertigungsdiensten geschlossenen Geschäftsverträgen werden folglich zwei verschiedene Genehmigungen erteilt: zum einen die zur Nutzung von Immobilien auf dem Gelände der Pariser Flughäfen und zum anderen die zur Erbringung von Bodenabfertigungsdiensten auf den Pariser Flughäfen unter bestimmten Voraussetzungen.

Nutzungsabgaben

(92) Für die Nutzung von Grundstücken auf einem von ADP betriebenen Flughafen ist eine Nutzungsabgabe zu zahlen. Die beiden Pariser Flughäfen sind auf öffentlichen Grundstücken gelegen, weshalb diese Abgabe als „redevance domaniale", d. h. als Gebühr für die Nutzung öffentlichen Eigentums, gilt. Nach französischem Recht wird diese Abgabe anhand des Mietpreises für ein gleichwertiges Grundstück in Privateigentum berechnet. Sie richtet sich nach den Besonderheiten des jeweiligen Grundstücks und der darauf befindlichen Anlagen sowie der Tatsache, daß sie sich innerhalb des Flughafengeländes befinden, was auf die Fläche umgerechnet zu erheblichen Unterschieden in der Höhe der Abgaben führen kann, die die verschiedenen Konzessionsinhaber zu zahlen haben (siehe Randnummern 9, 14 und 20). So können bei gleicher Fläche je nach Beschaffenheit (Büro, Gebäude, Hangar) und Lage (inner- oder außerhalb des Flughafengeländes) unterschiedlich hohe Nutzungsabgaben anfallen.

(93) Bestimmte für die Abfertigung auf dem Flughafengelände erforderliche Produkte können teilweise oder vollständig außerhalb dieses Geländes hergestellt werden. In diesem Falle können sich die Dienstleister innerhalb, außerhalb oder teilweise innerhalb und teilweise außerhalb des Flughafengeländes niederlassen. AFS nutzt für ihre Tätigkeiten beispielsweise Einrichtungen außerhalb des Flughafengeländes in der Gemeinde Rungis (siehe Randnummern 10 und 65).

(94) Zwei Unternehmen, die in Konkurrenz zueinander den gleichen Abfertigungsdienst auf dem gleichen Flughafen anbieten, können auf dem Flughafengelände durchaus Einrichtungen unterschiedlicher Größe und Beschaffenheit nutzen, je nachdem ob sie sich nur teilweise oder zur Gänze auf dem Flughafengelände niederlassen, und damit unterschiedlich hohe Nutzungsabgaben zahlen. Eine geringere Abgabe an ADP und mögliche höhere Miet- und andere Grundstücksbelastungen außerhalb des Flughafengeländes können sich gegenseitig kompensieren.

(95) Bei der Bereitstellung von Grundstücken auf dem Flughafengelände, die die Erhebung von Nutzungsabgaben durch ADP rechtfertigt, einerseits und der Genehmigung und Kontrolle der Tätigkeiten auf dem Flughafengelände andererseits handelt es sich somit um zwei voneinander getrennte Tätigkeiten. Bei der Bereitstellung von Grundstücken konkurriert ADP mit den Eigentümern von Grundstücken und Industrie- und Gewerbeanlagen in einer breiten Zone um die Flughäfen herum.

(96) Gemäß den Konditionen der ADP-Ausschreibung, die zur Auswahl von AFS führte, wird keine Nutzungsabgabe erhoben. Zu den finanziellen Konditionen des Geschäftsvertrages zählt jedoch auch die Klausel, wonach AFS sich zur Zahlung von [. . .] zusätzlich zur Umsatzabgabe verpflichtet. Aber auch in diesem Sonderfall wird bei den finanziellen Konditionen deutlich zwischen Nutzungs- und Umsatzabgabe unterschieden (siehe Randnummer 9).

(97) Nach den von ADP am 1. April 1996 vorgelegten Angaben zahlen sämtliche anderen Anbieter von Abfertigungsdiensten der betroffenen Kategorien eine Nutzungsabgabe proportional zur genutzten Fläche. Die Nichterhebung der jährlich fälligen Nutzungsabgabe von AFS als Gegenleistung für von AFS genutzte Immobilien stellt daher eine Ausnahme gegenüber der sonst von ADP angewandten Abgabenregelung dar.

(98) Aus diesen Erwägungen sieht die Kommission keine Veranlassung, sich im Rahmen dieses Verfahrens zur Höhe der verschiedenen Nutzungsabgaben zu äußern.

Umsatzabgaben

(99) ADP hat geltend gemacht, daß die mit AFS und OAT vereinbarten finanziellen Konditionen — ein Festanteil für die Nutzung der Immobilien und ein variabler Anteil nach dem Umsatz auf dem Flughafengelände — in allen Geschäftsverträgen von ADP zur Anwendung gelangten und in ihrer Struktur ein einheitliches Ganzes darstellten (Absatz 2.3 der ADP-Stellungnahme vom 27. Juli 1995). ADP beruft sich hierbei auf die einschlägigen Empfehlungen der französischen Behörden und insbesondere die Empfehlungen der Finanzbehörden (Anhang 3 der ADP-Stellungnahme vom 28. Februar 1997).

(100) Die Unterlagen der Finanzbehörden betreffen die Abgaben zugunsten der öffentlichen Hand, die folgendermaßen festgelegt werden: gesetzliche Sätze, von den Finanzbehörden für die nationale, regionale oder Departementsebene vorgegebene Gebührensätze oder von den Leitern der Finanzbehörden festgelegte Sätze. Diese Verfahren betreffen demnach nicht die von ADP auf eigene Initiative festgelegten Abgaben. In Betracht zu ziehen sind hingegen die Empfehlungen der Finanzbehörden zur Zusammensetzung der Abgaben für die Nutzung öffentlichen Eigentums (Übersetzung):

„Der Festanteil bildet die Gegenleistung für das Recht auf alleinige Nutzung der zugewiesenen Einrichtung unabhängig von der tatsächlichen Inbesitznahme; der zweite Teil der Abgabe — oder der zweite Bestandteil der Gesamtabgabe — betrifft die tatsächliche Nutzung der Einrichtung, soweit hieraus Gewinne oder sonstige finanziell meßbare Vorteile erzielt werden. Die Gesamtabgabe stellt demnach das angemessene Entgelt für den geleisteten Dienst dar.

Es ist daher völlig normal, daß der zweite Teil der Abgabe — oder der zweite Bestandteil der Gesamtabgabe — je nach Nutzungsgrad variiert. Daher darf der zweite Bestandteil nicht einfach anteilig nach dem Festsatz bemessen werden.

Die Vorteile, die der Konzessionsnehmer aus der Nutzung öffentlichen Eigentums zieht, lassen sich zum Beispiel an den Einsparungen ermessen, die sich gegenüber der Nutzung privaten Eigentums ergeben. Umsatz oder Gewinne des Unternehmens können als Anhaltspunkte herangezogen werden, wobei allerdings darauf zu achten ist, sie nicht zur einzigen Bemessungsgrundlage für den zweiten Bestandteil zu machen, falls auch noch andere Informationen zur Verfügung stehen. Das Problem läßt sich am besten lösen, indem die Berechnung des zweiten Teils der Abgabe an eine leicht kontrollierbare materielle Größe in direktem Zusammenhang mit der Ausübung der in der Konzession gewährten Rechte gebunden wird, deren Schwankungen den Auslastungsgrad der überlassenen Einrichtung hinreichend genau wiedergeben."

(101) Für den vorliegenden Fall stellt die Kommission fest, daß der Umsatz des Dienstleisters mit den Luftverkehrsunternehmen in den betroffenen Leistungskategorien nicht an den Auslastungsgrad der Immobilien auf dem Flughafengelände gebunden ist. Die Reinigung der Flugzeuge, das Ein- und Ausladen von Fracht oder Verpflegung und der Transport sowie die Lieferung und Lagerung von Waren im Sperrbereich sind nicht an die Nutzung der Immobilien gebunden, die den Dienstleistern von ADP zugewiesen wurden. Überdies ergab sich während der Anhörung vom 16. April 1997, daß ADP für Umsätze im Cateringgeschäft mit bestimmten Unternehmen ([. . .] außerhalb des Flughafengeländes) keine Umsatzabgabe erhebt. Die von ADP verlangten Abgaben entsprechen daher nicht den o. g. Empfehlungen des französischen Steuerrechts.

(102) Außerdem verleiten die genannten Empfehlungen ADP nicht zu einem Verstoß gegen die gemeinschaftlichen Wettbewerbsvorschriften. Letztere ließen im übrigen innerstaatliche Bestimmungen, die ADP zu solch einem Verstoß veranlassen würden, gar nicht zu.

(103) In den Geschäftsverträgen werden die Vergütungen für die verschiedenen Tätigkeiten von ADP klar unterschieden, z. B. in den finanziellen Konditionen der OAT-Konzession durch Unterscheidung der Abgaben für die beiden Genehmigungen (siehe Randnummer 14):

— die Nutzungsabgabe (Artikel 26 Absatz 1) als Gegenleistung für die Genehmigung zur Nutzung des zugewiesenen Grundstücks und

— die Umsatzabgabe (Artikel 26 Absatz 2) als Gegenleistung für die Genehmigung der Dienstleistungstätigkeit.

(104) Im Geschäftsvertrag mit AFS wird ebenfalls zwischen der Umsatz- und der Nutzungsabgabe unterschieden, auch wenn letztere nicht erhoben wird (siehe Randnummer 9).

(105) ADP hat angegeben, daß die Abgabenstruktur in sämtlichen Geschäftsverträgen mit den zugelassenen Dienstleistern die gleiche ist. Die Kommission betrachtet die variable Umsatzabgabe demzufolge als Zugangsabgabe, mit der die Genehmigung der gewerblichen Tätigkeit auf dem Flughafengelände vergütet werden soll. Sie dient der Bezahlung jener Dienstleistungen der Flughafenleitung, die nicht in der Bereitstellung von Immobilien bestehen, wie Kontrolle und Organisation der Bodenabfertigungsdienste oder die Bereitstellung der gemeinsam von allen Nutzern und Dienstleistern in Anspruch genommenen Einrichtungen.

(106) Aufgabe der Flughafenleitung ist es, durch Organisation und Koordination sämtlicher Abläufe in der gemeinsam genutzten Infrastruktur ausreichend Sicherheit und Effizienz zu gewährleisten. Für Bordverpflegungs-, Reinigungs- oder Post- und Frachtabfertigungsdienste müssen Personal und Fahrzeuge Zugang zu den Sperrbereichen des Flughafens haben, in dem strenge Sicherheitsanforderungen gelten (siehe Randnummern 27 und 65).

(107) Die für eine bestimmte Dienstekategorie zugelassenen Anbieter von Bordverpflegungs-, Reinigungs- und Frachtdiensten haben unterschiedslos Anspruch auf die für ihre Tätigkeit erforderlichen Dienstleistungen der Flughafenleitung.

(108) Wegen der beherrschenden Stellung von ADP darf die Umsatzabgabe nicht zu ungleichen Konditionen für gleichwertige Leistungen führen, da ansonsten Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Anbietern der gleichen Abfertigungsdienstleistung die Folge wären.

Umsatzabgaben für Abfertigungsleistungen an Dritte

(109) Die Umsatzabgabe stellt einen wichtigen Faktor in der Kostenstruktur des Dienstleisters dar. Im vorliegenden Fall wird sie direkt auf den Preis für die einzelne Dienstleistung aufgeschlagen. Wie aus den Unterlagen über die Geschäftsverhandlungen zwischen Luftverkehrsunternehmen und Dienstleistern hervorgeht, beeinträchtigt eine ungerechtfertigte Differenz zwischen den Abgabensätzen den Wettbewerb zwischen Anbietern von Dienstleistungen an Dritte erheblich (siehe Randnummern 30, 31 und 32 und 38).

(110) Aus den Unterlagen geht ebenfalls hervor, daß der Dienstleister mit dem höchsten Abgabensatz keinen wettbewerbsfähigen Preis anbieten kann, wenn er seine Gewinnspanne beibehalten will. Er muß daher entweder den Verlust von Kunden in Kauf nehmen oder seine Gewinnspanne verringern, um die unterschiedliche Höhe der Abgaben auszugleichen und einen konkurrenzfähigen Preis anzubieten.

(111) Im Jahr 1995 lag der Betrag der von AFS entrichteten Umsatzabgabe bei einem ungefähr gleich hohen Umsatz [...] mit [...] deutlich über der Umsatzabgabe von OAT, die insgesamt — für konzerninterne und -externe Umsätze — lediglich [...] betrug (ADP-Schreiben vom 9. November 1995 und ADP-Stellungnahme vom 28. Februar 1997, S. 12). Im Jahr 1996 erzielte AFS einen Umsatz von ungefähr [...] und zahlte eine Umsatzabgabe von etwa [...], d. h. durchschnittlich [...] vom Umsatz. OAT zahlte bei einem Gesamtumsatz von [...] eine Umsatzabgabe von [...] d. h. durchschnittlich [...] (siehe Randnummer 21).

(112) AFS kommt in den Genuß besonderer finanzieller Konditionen, da der von ADP zugestandene Geschäftsvertrag einen Nutzungsabgabensatz von null vorsieht. Für einen gleich hohen Umsatz — selbst unter Einbeziehung der Nutzungsababe von OAT — betrug die Gesamtabgabe von OAT ca. [...], die von AFS jedoch [...], obwohl OAT eine bedeutend größere Fläche auf dem Flughafengelände nutzt als AFS (siehe Randnummern 9 und 14). Überdies leistete AFS zu Vertragsbeginn eine einmalige Zusatzzahlung von [...]. Die Mehrbelastung von AFS bei den Umsatzabgaben [...] ist somit deutlich größer, als die etwaige Einbeziehung einer nutzungsbezogenen Komponente in die Jahresumsatzabgabe von AFS rechtfertigen würde.

(113) [...]

(114) Der Vergleich der Abgaben von 1996 macht deutlich, daß der auf den ersten Blick recht geringe Unterschied zwischen den Abgabensätzen zu erheblichen Differenzen bei den tatsächlich gezahlten Beträgen führt. Nicht nur im Vergleich zwischen OAT und AFS läßt sich feststellen: Die unterschiedlichen Sätze der Umsatzabgaben treffen sämtliche Anbieter von Diensten in den drei hier untersuchten Kategorien (siehe Randnummern 19 und 21). Bei Umsätzen in den Kategorien Bordverpflegung und Reinigung auf dem gleichen Flughafen führt ein um einige Prozentpunkte niedrigerer Abgabensatz zu einer Abgabenentlastung von mehreren Millionen französischen Franken. Der Durchschnittssatz für Leistungen an Dritte in diesen beiden Kategorien beträgt nach Randnummer 21 [...] ([1]), schwankt aber je nach Dienstleister zwischen [...].

(115) Bei Frachtdiensten verzichtet ADP gegenüber bestimmten Anbietern von Leistungen an Dritte auf die — dennoch vertraglich festgelegten — Umsatzabgaben. Ein Anbieter von Leistungen an Dritte zahlt keine Abgabe, die anderen hingegen [...]. Nur zwei Dienstleister, die lediglich als Subunternehmer für bestimmte Fluggesellschaften tätig sind, zahlen tatsächlich die Umsatzabgabe und werden somit benachteiligt (siehe Randnummern 19, 21 und 22).

([1]) Summe der von den in Randnummer 21 aufgeführten Anbietern von Bordverpflegungs- und Reinigungsdiensten entrichteten Abgaben für Umsätze mit Dritten im Verhältnis zum Umsatz.

Umsatzabgaben im Fall der Selbstabfertigung

(116) ADP erhebt von einigen Fluggesellschaften oder spezialisierten Tochterunternehmen eine Abgabe für die Selbstabfertigung. Diese Abgabe wird „interne Abgabe" genannt (siehe Randnummern 17, 18 und 19 [...]). Unterschiedliche Abgabensätze für Leistungen an Dritte (externe Abgabe) und Selbstabfertigung (interne Abgabe) können bei der Wahl eines Flughafennutzers zwischen externem Dienstleister und Selbstabfertigung von entscheidendem Gewicht sein (siehe Randnummer 69).

(117) Luftverkehrsunternehmen oder ihre spezialisierten Tochtergesellschaften, die für die fraglichen Dienstekategorien zur Selbstabfertigung und/oder zu Abfertigungsdiensten an Dritte zugelassen wurden, erhalten von ADP als Leitungsorgan die gleichen Dienstleistungen wie die übrigen Anbieter. Eine vergleichsweise niedrigere Abgabe für interne Umsätze bevorzugt die gruppeninterne Selbstabfertigung.

(118) Legt man die in Randnummer 21 aufgeführten Beträge zugrunde, betragen die gezahlten internen Umsatzabgaben der Selbstabfertiger ungefähr [...] ([2]) ihres Gesamtumsatzes. Würden die Umsätze der Selbstabfertiger unter den Fluggesellschaften, die keine Umsatzabgabe zahlen, einbezogen, läge der Abgabenanteil sogar unter [...]. Die externen Abgaben der Anbieter von Abfertigungsdiensten für Dritte lagen jedoch, wie oben erwähnt (Randnummer 114), bei [...] ihres externen Gesamtumsatzes.

(119) Die Selbstabfertiger kommen folglich zu geringeren Kosten in den Genuß der Dienstleistungen der Flughafenleitung, ohne daß dies objektiv gerechtfertigt wäre. Dabei ist jedoch die besondere Lage der Luftverkehrsunternehmen zu berücksichtigen, die von ADP laut Geschäftsvertrag ausschließlich zur Selbstabfertigung zugelassen wurden.

(120) Eine Beschränkung, wonach Leistungen an Dritte ausgeschlossen sind, kann wirtschaftliche Nachteile zur Folge haben, wenn die betroffenen Anbieter z. B. kein ausreichend großes Tätigkeitsvolumen

([2]) Summe der von den in Randnummer 21 aufgeführten Anbietern von Bordverpflegungs- und Reinigungsdiensten entrichteten internen Abgaben mit Verhältnis zum Umsatz.

erzielen können, um ihre materiellen Investitionen in gleicher Weise rentabel zu machen wie die Anbieter von Leistungen an Dritte. Da ADP jedoch allen Dienstleistern die gleichen Flughafenleitungsdienste erbringt, könnten abweichende Konditionen für Dienstleister mit eingeschränkten Tätigkeitsrechten lediglich aus objektiven, nichtdiskriminierenden Erwägungen gerechtfertigt sein. Im vorliegenden Fall kommt die Kommission zu dem Ergebnis, daß die Nichterhebung einer Abgabe von Fluggesellschaften, deren Tätigkeitsrechte sich auf die Selbstabfertigung beschränken, diesen einen wettbewerbswidrigen Kostenvorteil bei ihrer Selbstabfertigungstätigkeit und damit im Luftverkehr verschafft (siehe Randnummer 19).

(121) Unter Umständen läßt sich der Umsatz eines Anbieters bestimmter Selbstabfertigungsdienste nicht mit der gleichen Genauigkeit und Zuverlässigkeit feststellen wie der der anderen Anbieter. In einem solchen Fall kann die Umsatzabgabe, die von den Dienstleistern oder Nutzern erhoben wird, unmittelbar proportional zu ihrem Tätigkeitsvolumen berechnet werden, z. B. bei Bordverpflegung anhand der Zahl der verpflegten Passagiere, bei Reinigungsdiensten anhand der Zahl der gereinigten Flugzeuge und bei Fracht- und Postdiensten anhand des in Tonnen gemessenen Gewichts der abgefertigten Sendungen.

(122) Aus diesen Gründen führen die von ADP praktizierten Null- oder sehr niedrigen Abgabensätze für Selbstabfertiger zur Verlagerung der Kosten für die Dienstleistungen von ADP als Flughafenleitungsorgan auf die Anbieter von Abfertigungsdiensten für Dritte, obwohl diese Leistungen gegenüber allen Anbietern einschließlich den in der Selbstabfertigung tätigen erbracht werden. Abfertigungsdienste für Dritte werden damit automatisch teurer als die Selbstabfertigung.

(123) Nach den Feststellungen der Kommission entscheiden sich jene Fluggesellschaften für die Selbstabfertigung, die an den Pariser Flughäfen ein ausreichend hohes Luftverkehrsaufkommen erzielen, d. h. vor allem die großen einheimischen Gesellschaften. Die zahlreichen Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten erzielen jedoch kein so hohes Aufkommen, daß eine Selbstabfertigung gerechtfertigt wäre. Sie sind daher auf die teureren Abfertigungsdienste für Dritte angewiesen und tragen somit die nachteiligen Folgen der Abgabenpraxis von ADP.

Schlußfolgerung bezüglich der Umsatzabgaben

(124) Um Wettbewerbsverzerrungen zwischen Dienstleistern oder Flughafennutzern auszuschließen, ist gegenüber sämtlichen Unternehmen einschließlich der in der Selbstabfertigung tätigen Gesellschaften, die auf dem gleichen Flughafen zur gleichen Kategorie von Abfertigungsdiensten zugelassen werden, eine nichtdiskriminierende Abgabenregelung anzuwenden.

(125) ADP wendet überhaupt keine Regelung an, in deren Rahmen die Umsatzabgaben im voraus festgelegt werden. Die als Gegenleistung für die Tätigkeit von ADP als Leitungsorgan von den Dienstleistern und Nutzern erhobenen Abgabensätze variieren in der gleichen Kategorie von Abfertigungsdiensten je nach Einzelfall (siehe Randnummern 16 bis 22). Auf dem gleichen Flughafen gelten demnach unterschiedliche Abgabensätze von einem Dienstleister zum anderen und von einem Nutzer zum anderen, was beträchtliche Auswirkungen auf die Preise der betroffenen Dienstleistungen und damit auch auf die Kosten der Luftverkehrsunternehmen zur Folge hat. Diese Unterschiede führen somit zu einer Verzerrung des Wettbewerbs auf dem Markt für Luftverkehrsdienstleistungen.

(126) Die Kommission kommt daher zu dem Ergebnis, daß es sich bei den fraglichen Umsatzabgaben gegenüber den Anbietern von Abfertigungsdiensten in den betroffenen Kategorien um ungleiche Konditionen für gleichwertige Leistungen handelt. Die unterschiedlichen Abgaben verfälschen den Wettbewerb zwischen Dienstleistern bzw. Nutzern, die Abfertigungsdienste auf den Pariser Flughäfen anbieten, sowie zwischen den Nutzern, die in Konkurrenz zueinander Luftverkehrsdienstleistungen von Paris aus anbieten. Somit mißbraucht ADP ihre beherrschende Stellung auf dem Markt für Dienstleistungen der Flughafenleitung auf den Pariser Flughäfen.

(127) Die Kommission hat nichts gegen die Einbeziehung einer nutzungsbezogenen Komponente in die von AFS erhobene Abgabe einzuwenden. Dies rechtfertigt allerdings nicht die festgestellten Unterschiede bei den Umsatzabgaben (siehe Randnummer 112).

g) **Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels**

(128) Die obige Analyse hat den Nachweis erbracht, daß die Umsatzabgaben den Wettbewerb zwischen einheimischen und gemeinschaftlichen Luftverkehrsunternehmen beeinträchtigen, die Flüge von und nach Paris (siehe Randnummern 71 und 126) anbieten.

(129) Wegen des Umfangs der Abgaben machen die Bodenabfertigungsdienste einen nicht unerheblichen Anteil der Betriebskosten der Fluggesellschaften aus. Auch bei dem Service für die Passagiere sind diese Dienste ein wichtiger Qualitätsfaktor. Die von den Dienstleistern angebotenen Konditionen haben demnach großen Einfluß auf Betriebskosten und Servicequalität der Gesellschaften, die die Pariser Flughäfen anfliegen.

(130) Wenn ein Flughafennutzer, dem die Selbstabfertigung genehmigt wurde, seine Abgaben ohne objektiven Grund zu einem geringeren Satz entrichten muß als seine Konkurrenten, die ebenfalls in der Selbstabfertigung tätig sind oder auf die Dienste der einschlägigen Anbieter zurückgreifen, beeinflußt diese Differenz die Luftverkehrsdienstleistungen wegen ihrer Auswirkungen auf die Gestehungskosten dieser Dienstleistungen.

(131) Die diskriminierenden Unterschiede bei den Umsatzabgaben der Dienstleister beeinflussen über den Preis auch die Wahl der Kunden, ohne daß die Preisunterschiede die tatsächliche Leistungsfähigkeit der Dienstleister widerspiegeln (siehe Randnummern 30 bis 33 und 38). Das Qualitäts- und Leistungsniveau der betroffenen Dienste kann durch die Verzerrung des Wettbewerbs zwischen den Dienstleistern erheblich beeinträchtigt werden.

(132) Für die Luftverkehrsgesellschaften ist die Bodenabfertigung ein bedeutender Teil ihrer Geschäftsstrategie, um sich von der Konkurrenz durch die kundenfreundliche Qualität ihres Service abzuheben (siehe Anhänge 4 bis 6 der ADP-Stellungnahme vom 25. August 1995). Das Angebot an innergemeinschaftlichen Flugdienstleistungen von und nach Paris wird somit durch die Verzerrung des Wettbewerbs zwischen den Anbietern von Bodenabfertigungsdiensten beeinträchtigt.

(133) Wegen des hohen Passagier- und Frachtaufkommens im inländischen und innergemeinschaftlichen Flugverkehr ab und zu den beiden Pariser Flughäfen (siehe Randnummern 77 bis 80) kann der festgestellte Mißbrauch einer beherrschenden Stellung den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

h) **Schlußfolgerung**

(134) Die unterschiedliche Höhe der von ADP erhobenen Umsatzabgaben für bestimmte Bodenabfertigungsdienste — insbesondere Bordverpflegungs-, Flugzeugreinigungs- und Frachtabfertigungsdienste — auf den Flughäfen Orly und CDG beeinträchtigt den Wettbewerb zwischen den Anbietern dieser Dienste und indirekt zwischen den Luftverkehrsunternehmen der Gemeinschaft, die diese beiden Flughäfen anfliegen.

(135) Diese Abgabenregelung verfälscht den Wettbewerb auf dem relevanten Markt und verstößt gegen Artikel 86 EG-Vertrag —

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Aéroports de Paris hat unter Verstoß gegen Artikel 86 EG-Vertrag ihre beherrschende Stellung als Betreiberin der Pariser Flughäfen mißbraucht, indem sie den Dienstleistern oder Flughafennutzern, die in der Bodenabfertigung für Dritte oder in der Selbstabfertigung tätig sind und Bordverpflegungsdienste (einschließlich der Lieferung der Nahrungsmittel und Getränke an Bord und ihrer Entnahme von Bord), Reinigungsdienste oder Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen Orly und Roissy-Charles de Gaulle anbieten, Umsatzabgaben in unterschiedlicher Höhe abverlangt hat.

Artikel 2

Aéroports de Paris hat den in Artikel 1 genannten Verstoß unverzüglich abzustellen und den betroffenen Anbietern von Bodenabfertigungsdiensten binnen zwei Monaten ab Bekanntmachung dieser Entscheidung eine nichtdiskriminierende Abgabenregelung vorzuschlagen.

Artikel 3

Diese Entscheidung ist an Aéroports de Paris, 291, bd Raspail, F-75675 Paris cedex 14, gerichtet.

Brüssel, den 11. Juni 1998

Für die Kommission

Karel VAN MIERT

Mitglied der Kommission