ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION

vom 27. April 1999

über die Anwendung von Artikel 9 der Richtlinie 96/67/EG des Rates auf den Flughafen Berlin-Tegel (Berliner Flughafen GmbH)

(Bekanntgegeben unter Aktenzeichen K(1999) 1066)

(Nur der deutsche Text ist verbindlich)

(Text von Bedeutung für den EWR)

(1999/316/EG)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft,

gestützt auf die Richtlinie 96/67/EG des Rates vom 15. Oktober 1996 über den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen der Gemeinschaft [1], insbesondere auf Artikel 9 Absatz 5,

gestützt auf den Antrag auf Zustimmung zur Entscheidung der deutschen Behörden vom 8. Januar 1999 und nach Anhörung dieser Behörden,

nach Anhörung des Beratenden Ausschusses,

in Erwägung nachstehender Gründe:

I. GELTUNGSBEREICH DER VON DER DEUTSCHEN BUNDESREGIERUNG MITGETEILTEN FREISTELLUNG

1. *Die Mitteilung der deutschen Behörden*

(1) Mit Schreiben vom 28. Januar 1999, das der Kommission am 29. Januar 1999 zugegangen ist, haben die deutschen Behörden einen Antrag auf Zustimmung zur Entscheidung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland vom 26. Januar 1999 übermittelt, mit der dem Flughafen Berlin-Tegel (Berliner Flughafen GmbH) folgende Freistellung erteilt werden soll:

— Untersagung der Selbstabfertigung;

— die Drittabfertigung bei den Diensten, die unter den Nummern 3 und 4 bezüglich der Fracht- und Postabfertigung (Beförderung zwischen Abfertigungsgebäude und Flugzeug) bei der Ankunft, beim Abflug oder beim Transit sowie unter den Nummern 5.4 und 5.6 des Anhangs der Richtlinie aufgeführt sind, wird dem Flughafen Berlin-Tegel (Berliner Flughafen GmbH) vorbehalten.

Diese Freistellung wird auf der Grundlage von Artikel 9 Absatz 1 Buchstaben b) und d) der Richtlinie bis zum 31. Dezember 2000 erteilt.

(2) Die Kommission hat gemäß Artikel 9 Absatz 3 der Richtlinie eine Zusammenfassung dieser Mitteilung im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* [2] vom 6. März 1999 veröffentlicht und die Betroffenen zur Äußerung aufgefordert.

(3) Gemäß den Bestimmungen von Artikel 9 Absatz 5 der Richtlinie wurde die deutsche Regierung von der Kommission zum Entwurf der Bewertung der Kommission am 22. und 24. März 1999 angehört.

Grundlage der Freistellung

(4) Die allgemeinen Bestimmungen für den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste sind in den Artikeln 6 und 7 der Richtlinie enthalten. Sie legen eindeutig den Grundsatz der größtmöglichen Öffnung für die meisten Bodenabfertigungsdienste fest. Für einen Flughafen mit einem Verkehrsaufkommen wie Berlin-Tegel sieht die Richtlinie die Gewährung des Rechts auf Selbstabfertigung ab dem 1. Januar 1998 und die Öffnung des Markts der Drittabfertigung ab dem 1. Januar 1999 vor. Angesichts der besonderen Situation und Aufgabe eines Flughafens und insbesondere aufgrund der Möglichkeit des Auftretens von Sicherheits-, aber auch Platz- und Kapazitätsproblemen in bestimmten Bereichen der meisten Flughäfen schreibt die Richtlinie jedoch keine uneingeschränkte Marktöffnung vor, sondern verlangt eine Mindestöffnung bei Selbst- und Drittabfertigung für vier Kategorien von Diensten auf der Luftseite, d. h. einem besonders sensiblen Bereich des Flughafens. Dabei handelt es sich um die Vorfelddienste, Gepäckabfertigung, Betankungsdienste und bestimmte Fracht- und Postabfertigungsdienste.

(5) Artikel 9 der Richtlinie 96/67/EG berücksichtigt auch, daß in bestimmten besonders gelagerten Fällen akute Platz- und Kapazitätsprobleme eine Öffnung des Markts in dem vorgesehenen Umfang verhindern können. In solchen Fällen sind befristete Freistellungen möglich, damit der Flughafen

[1] ABl. L 272 vom 25.10.1996, S. 36.

[2] ABl. C 64 vom 6.3.1999, S. 9.

die jeweiligen Schwierigkeiten ausräumen kann. Die Freistellungen können jedoch nur in Ausnahmefällen gewährt werden und sollen nicht dazu dienen, den Flughäfen generell eine weitere Anpassungsfrist über die in Artikel 1 der Richtlinie bereits vorgesehene Frist hinaus zu verschaffen.

(6) Freistellungen sind nur aufgrund besonderer Platz- oder Kapazitätsprobleme möglich. Auf dieser Grundlage hat Deutschland, und zwar gemäß Paragraph 3 der Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen und zur Änderung weiterer luftrechtlicher Vorschriften ([3]), mit der die Richtlinie 96/67/EG in nationales Recht umgesetzt wurde, die besagte Freistellung erteilt.

2. *Derzeitige Situation der Bodenabfertigung am Flughafen Berlin-Tegel*

2.1. **Anlage des Flughafens**

(7) Bis 1990 diente Berlin-Tegel als Flughafen für West-Berlin, wohingegen Schönefeld der Flughafen für Ost-Berlin war. Tempelhof wurde in erster Linie für militärische Zwecke genutzt. Mit der Wiedervereinigung wurde Tegel zum Hauptflughafen Berlins. Aufgrund des für Berlin zwischen 1996 und 2002 vorgesehenen Anstiegs des Verkehrsaufkommens um 24 % müssen vorerst nicht nur diese drei Flughäfen beibehalten und Tempelhof erneut für den Zivilverkehr geöffnet, sondern auch Kapazitätsprobleme auf dem Flughafen Tegel gelöst werden, der sich bei den Luftverkehrsgesellschaften aufgrund seiner Infrastruktur und stadtnahen Lage der stärksten Nachfrage erfreut.

(8) Der Nachfrageanstieg sowie die durch eine wenig effiziente Nutzung der Start- und Landebahn und damit verbundenen zu langen Transferzeiten bedingten Probleme haben den Betreiber der Berliner Flughäfen (BFG) und seine Partner dazu bewogen, den Bau des neuen internationalen Flughafens Berlin-Brandenburg auf dem Gelände des jetzigen Flughafens Schönefeld zu beschließen, der als einziger Standort die räumlichen und umweltschutzbedingten Anforderungen erfüllt. Bis zur Eröffnung des neuen Flughafens muß der Flughafen Tegel, der 1997 von 9 Mio. Fluggästen genutzt wurde, in naher Zukunft ein noch größeres Fluggastaufkommen bewältigen. Aufgrund der für 2001-2002 vorgesehenen Schließung des Flughafens Tempelhof müßte Tegel bis zur Inbetriebnahme des neuen Flughafens im Jahr 2007 einen großen Teil des Flugverkehrs von Tempelhof übernehmen.

([3]) Bundesgesetzblatt 1997, Teil I, Nr. 82, vom 16.12.1997, S. 2885.

2.2. **Bodenabfertigungsdienste**

(9) Zum Zeitpunkt der Mitteilung der deutschen Bundesregierung waren schon 54 von 59 Bodenabfertigungsdiensten dem Wettbewerb geöffnet. Hierzu gehören sämtliche landseitigen Dienste sowie bestimmte Vorfelddienste wie die Bordverpflegungs- oder Betankungsdienste, so daß insgesamt 28 Dienstleister in diesem Bereich tätig sind. Die Freistellung betrifft bestimmte Vorfelddienste, die seit 1998 ausschließlich durch ein Tochterunternehmen der Firma BLAS (Berlin Lufthansa Airport Services) erbracht werden, die sich überwiegend im Besitz des Flughafens befindet. Es handelt sich um Gepäckabfertigungsdienste (Nummer 3 des Anhangs), Be- und Entladen des Flugzeugs und Beförderung von Besatzung, Fluggästen und Gepäck zwischen dem Flugzeug und dem Abfertigungsgebäude (Nummer 5.4), Unterstützung beim Bewegen des Flugzeugs beim Abflug und bei der Ankunft (Nummer 5.6) sowie Fracht- und Postabfertigung (Nummer 4).

II. DIE VON DEUTSCHLAND GELTEND GEMACHTEN SACHZWÄNGE

(10) Die Freistellungsentscheidung wird damit begründet, daß es aufgrund des Platzmangels und unzureichender Vorfeldkapazitäten nicht möglich ist, einen weiteren Abfertiger zuzulassen, unabhängig davon, ob es sich hierbei um einen Drittabfertiger oder einen an der Selbstabfertigung interessierten Nutzer handelt.

1. *Kapazitätsprobleme*

(11) Die Kapazität von Berlin-Tegel wurde beim Bau für 5,5 Mio. Fluggäste ausgelegt. Seit 1990 muß der Flughafenbetreiber jedoch aufgrund der raschen Zunahme des Fluggast- und Frachtaufkommens (8,4 Mio. Fluggäste und 24 000 t Fracht im Jahr 1996) eine Mehrlast von beinahe 60 % bewältigen. Dies entspricht einem Zuwachs von 80 % in zehn Jahren. Angesichts dieser Entwicklung hat der Flughafen, der sich nicht über seine derzeitigen Grenzen hinaus ausdehnen kann und dessen nördlicher Teil der militärischen Nutzung vorbehalten ist, den Kapazitätsmangel teilweise durch die Einrichtung neuer Positionen sowie zusätzlicher Abfertigungsschalter, Ruheräume und Parkplätze kompensiert, so daß heute alle Reserveflächen vollständig genutzt werden und die Bodenabfertigungsdienste im Rahmen der bestehenden Infrastruktur nicht mehr erweitert werden können. Der Flughafen befindet sich am Rande seiner Kapazität, die aufgrund der Abfertigungsprobleme auf 18 Starts und Landungen pro Stunde festgelegt wurde und heute schon mehrmals pro Tag überschritten wird. Die Verkehrsvorausschau läßt eine Zunahme der jährlichen Flugbewegungen von 118 000 im Jahr 1996 auf 125 000 im Jahr 2000 erwarten. Im gleichen Zeitraum würde sich das Fluggastaufkommen von 8 auf 10,2 Mio. erhöhen.

(12) Nach Auffassung der deutschen Behörden erfordert die volle Nutzung der Bodenabfertigungskapazitäten eine umfassende Zusammenarbeit in den unterschiedlichen Tätigkeitsbereichen, insbesondere im Vorfeldbereich. Darüber hinaus ergeben sich bei der Koordinierung der Abfertigungsdienste aufgrund des Platzmangels sehr kurzfristige Änderungen. So hat die im Laufe der Jahre erfolgte Zunahme der Zahl bestimmter Dienstleister im Vorfeldbereich (Bordverpflegung, Betankung) letztendlich das Verkehrsmanagement auf den verfügbaren Flächen weiterhin erschwert.

2. *Platzmangel*

A. **Stellflächen für Abfertigungsgerät**

(13) Von den für die Bodenabfertigungsdienste verfügbaren 14 500 m² können lediglich 10 100 m² für das Abstellen von Abfertigungsgerät genutzt werden. Nach Auskunft der deutschen Behörden wird diese Fläche vollständig genutzt. Die verbleibenden 4 400 m² bestehen aus Betriebsflächen an den Flugzeugpositionen, die nicht an Einzelbetreiber vergeben werden können. Ferner erschwert die Dreiecksform dieser Flächen deren Nutzung.

(14) Vorfeldseitig besteht derzeit für alle Beteiligten ein Platzbedarf von 10 700 m² (ohne die erforderlichen Abstellflächen für Winterabfertigungsgerät, für das es keine spezifischen Abstellflächen gibt, sondern das auf Werkstätten und sonstige Orte verteilt ist). 8 000 m² dieser Fläche werden von BLAS und 2 700 m² von den übrigen Dienstleistern benutzt. Das derzeitige Flächendefizit wird somit auf 600 m² veranschlagt.

B. **Gepäckabfertigung**

(15) Das derzeitige Gepäckabfertigungssystem besteht aus neun nicht miteinander verbundenen unterirdischen Gepäcksortierhallen (sieben im Umkreis des Abfertigungsgebäudes und zwei in dessen Verlängerung). Die Sortierhallen, deren Grundfläche jeweils zwischen 300 und 450 m² beträgt, dienen zur Gepäckabfertigung der Flugzeuge, die vor der jeweiligen Halle geparkt sind, sowie für Flugzeuge auf Außenpositionen. Jede der sieben um das Abfertigungsgebäude liegenden Gepäcksortierhallen ist mit einem Gepäckförderband „Ankunft" und zwei Bändern „Abflug" ausgerüstet. Die zwei zusätzlichen unterirdischen Gepäcksortieranlagen sind mit einem Doppelendlosförderbandsystem ausgestattet. Jede Halle verfügt über Umkleide- und Ruheräume. Nach Auskunft der deutschen Behörden schließen die eingeschränkten Platzverhältnisse eine Erhöhung der Zahl der Abfertiger aus, und die vorschriftsmäßige Abfertigung der Flüge und Einhaltung der Transferzeiten läßt sich nur mit einem Abfertiger gewährleisten. Aufgrund der beengten Raumverhältnisse können nach Angaben der deutschen Behörden weder alle wartenden Gepäckwagen in diesen Hallen abgestellt werden, noch ist ein reibungsloser Wagenablauf möglich, wenn mehrere Flüge gleichzeitig abzufertigen sind. Ferner können die Hallen nicht unterschiedlichen Abfertigern zugewiesen werden, da sie den verschiedenen Parkpositionen zugeteilt sind. Eine derartige Zuweisung würde die Funktionsweise des Flughafens ernsthaft beeinträchtigen.

C. **Die dem Personal vorbehaltenen Bereiche**

(16) Der Platzmangel betrifft auch die Ruheräume, die heute aufgrund der Zunahme des Verkehrs und der Zahl der Dienstleister ausgelastet sind. Die deutschen Behörden halten es aufgrund der mit dem Bau solcher Räumlichkeiten verbundenen verwaltungstechnischen Probleme für unmöglich, äußerst kurzfristig neue Ruheräume einzurichten. So nimmt das bei den Bodenabfertigungsdiensten tätige Personal mit Zustimmung der Flughafenleitung die neben den unterirdischen Gepäcksortieranlagen befindlichen Ruheräume in Anspruch. Neue Ruheräume könnten nur in Bereichen eingerichtet werden, die zu weit entfernt liegen.

(17) Die Kapazitätsgrenze von Schönefeld dürfte erreicht werden, wenn der Flughafen Tempelhof in den Jahren 2001-2002 geschlossen wird. Aufgrund der bevorzugten Nutzung des Flughafens Tegel durch die Luftverkehrsgesellschaften dürfte dieser bis zum Jahr 2002 mit 10,2 Mio. Fluggästen jährlich einen geschätzten Zuwachs von 20 % erzielen. Die Flughafenbehörden erwarten Kapazitätsprobleme sowohl im Bereich des Abfertigungsgebäudes als auch im Vorfeldbereich. Im Vorfeldbereich wird der zusätzliche Platzbedarf auf 700 m² veranschlagt, so daß sich das Defizit aufgrund des verstärkten Abfertigungsbedarfs auf 1 300 m² erhöhen wird, wobei die Auswirkungen der Zulassung eines weiteren Dienstleisters noch nicht berücksichtigt wurden.

3. *Zur Zulassung weiterer Abfertiger*

(18) Den vorgelegten Unterlagen zufolge würde die Zulassung neuer Dienstleister einen erheblichen Platzbedarf verursachen, da sich die Zahl der in Spitzenzeiten für jeden Abfertiger erforderlichen Abfertigungsgeräte erhöhen würde.

(19) Nach Angaben der deutschen Behörden hängen die Auswirkungen von der Zahl der neuen Dienstleister, dem Umfang und der Struktur ihrer Tätigkeit sowie ihrer Geschäftspolitik ab.

(20) Die im Auftrag des Flughafens durchgeführten Studien machen deutlich, daß ein zusätzlicher Platzbedarf von 3 500 m² als Abstellfläche für zusätzliches Abfertigungsgerät erforderlich ist. Dabei gehen sie davon aus, daß zwei neue Abfertiger zugelassen werden (Drittabfertiger oder Selbstabfertiger), die nach den gleichen Regeln wie der

derzeitige Monopolabfertiger arbeiten und sich den Verkehr mit Lufthansa (im Fall des ersten Abfertigers) und mit British Airways und ihrem Tochterunternehmen Deutsche BA (im Fall des zweiten Abfertigers) aufteilen. Die übrigen Luftverkehrsgesellschaften würden von einem dritten Abfertiger betreut. Somit würde sich aufgrund des zunehmenden Verkehrsaufkommens der gesamte Platzbedarf ab dem Jahr 2000 auf 4 100 m² belaufen. Die von den Flughafenbehörden zusätzlich vorgelegten Unterlagen lassen jedoch erkennen, daß der von einigen Dienstleistern angekündigte Gerätebedarf als weitaus höher angegeben wird und der hierfür erforderliche Platzbedarf auf durchschnittlich 6 500 m² veranschlagt wird.

(21) Nach Auskunft der deutschen Behörden haben diese Studien die Auswirkungen einer Zulassung neuer Abfertiger auf dem Markt des Monopolabfertigers nur unzureichend berücksichtigt und nicht beachtet, daß dessen Geräte-, Personal- und Platzbedarf hierdurch abnehmen würde. Sie vertreten die Auffassung, daß es aufgrund der schon fehlenden 600 m² nicht möglich sein wird, ausreichenden Platz für einen neuen Dienstleister zu finden.

(22) Die Unterlagen verweisen auch auf eine erhebliche Verschlechterung der Verkehrsabwicklung im Vorfeldbereich, die sich durch die Zulassung neuer Dienstleister nur noch schwerlich koordinieren ließe, da sich der Flughafen schon am Rande seiner Kapazitäten befindet. Eine durch die Anzahl und den Wechsel der Abfertigungsgeräte bedingte Zunahme des Vorfeldverkehrs würde eine Neuordnung der Betriebswege erforderlich machen, die sich auf die Flughafenkapazität auswirken und zu einem erheblichen Anstieg der Verspätungsrate führen würde, die im Jahr 2002 auf 32 % veranschlagt wird, wohingegen sie derzeit nur 12 % beträgt.

(23) Die Studie ist zu dem Ergebnis gelangt, daß die Zulassung eines einzigen neuen Abfertigers im Vorfeldbereich zu einer Verkehrszunahme von 20 bis 50 % führen und sich auf 140 bis 160 % am nördlichen Kreuzungspunkt steigern und somit schwerwiegende Sicherheitsprobleme verursachen könnte.

(24) Der Flughafen hat sich bereit erklärt, einen einzigen neuen Abfertiger zuzulassen, sofern dies nur beschränkte Auswirkungen auf die Kapazitäts-, Platz- und Verkehrsbedingungen im Vorfeldbereich hat.

III. ÄUSSERUNGEN DER BETROFFENEN

(25) Gemäß Artikel 9 Absatz 3 der Richtlinie wurden die Betroffenen aufgefordert, sich zu der Angelegenheit zu äußern. Die Luftverkehrsgesellschaften haben zunächst darauf verwiesen, daß dem Flughafen schon seit mehreren Jahren die Verpflichtungen bekannt seien, die er gemäß der Richtlinie zu erfüllen habe, bislang jedoch keine Maßnahmen getroffen worden seien, diese Schwierigkeiten zu beseitigen und somit eine Marktöffnung zu ermöglichen.

(26) Dem vom Flughafen derzeit auf 600 m² veranschlagten Platzbedarf könne ohne weiteres entsprochen werden, und neue Flächen könnten durch eine optimierte Nutzung vorhandener Flächen gewonnen werden. Es wird vorgeschlagen, das Abfertigungsgerät für den Winterbetrieb in weiter entfernten Teilen des Flughafens abzustellen und somit an den Positionen 51 bis 56 im Westteil des Flughafens Flächen freizumachen. Die Luftverkehrsgesellschaften sind ferner der Ansicht, daß der Flughafen nicht den mit der Zulassung eines neuen Abfertigers einhergehenden Marktanteilsrückgang des Monopolinhabers berücksichtigt habe.

(27) Die im Rahmen der Verkehrsvorausschau vorgelegten Zahlen seien überbewertet, was die jüngsten Entwicklungen belegten, so daß die ermittelten Kapazitätsbedarfswerte entsprechend gesenkt werden müßten. Bei der Gepäckbeförderung und -abfertigung dürfte es aufgrund der derzeitigen Möglichkeit, drei Flüge gleichzeitig in den unterirdischen Gepäcksortieranlagen abzufertigen, in Anbetracht des in jeder Halle verfügbaren Raumes und des Umstandes, daß die Anzahl der Wagen von der Zahl der Flüge und nicht von der Zahl der Dienstleister abhängt, keine Probleme mit der Zulassung eines zweiten Dienstleisters geben. Die Organisation in diesem Bereich werfe keine Probleme auf, da der Flughafen hierfür weiterhin alleine zuständig sei. So sei nach Aussage der Luftverkehrsgesellschaften das Platzproblem im Vorfeld- und Gepäckabfertigungsbereich in erster Linie auf eine schlechte Raumnutzung und ungenügende Organisation zurückzuführen.

(28) Es wird zugestanden, daß es schwierig wäre, das gesamte Personal eines zweiten Dienstleisters unterzubringen. Mit Hilfe von Fertigbauten oder der Anmietung von Räumlichkeiten außerhalb des Flughafengeländes könne das Problem für neue Dienstleister jedoch gelöst werden, da die schon etablierten Dienstleister derartige Räumlichkeiten nicht benötigen würden. Die sich äußernden Luftverkehrsgesellschaften sind generell der Ansicht, daß sich die Lage auf dem Flughafen Berlin-Tegel in den kommenden Jahren unabhängig von der Verkehrslage verschlechtern könnte, diese Verschlechterung jedoch unabhängig davon sei, ob die Abfertigung im Vorfeldbereich von einem oder mehreren Abfertigern durchgeführt wird.

IV. BEWERTUNG DER FREISTELLUNG ANHAND DER BESTIMMUNGEN DER RICHTLINIE 96/67/EG

1. *Die geltenden Vorschriften für die Bodenabfertigung*

1.1. **Die Möglichkeiten der Begrenzung des Marktzugangs**

(29) In der Richtlinie 96/67/EG ist eine differenzierte Marktöffnung vorgesehen, bei der sowohl die Weise, in der die Bodenabfertigung gewährleistet wird (Selbst- oder Drittabfertigung), als auch das Verkehrsaufkommen auf dem Flughafen maßgeblich sind.

(30) Die allgemeinen Bestimmungen für die Erbringung der Abfertigungsdienste bei den in der Mitteilung der deutschen Behörden genannten Dienstleistungskategorien sind in Artikel 6 Absatz 2 und Artikel 7 Absatz 2 der Richtlinie festgelegt. Diese Bestimmungen wurden in Paragraph 3 Absatz 2 der deutschen Verordnung zur Umsetzung der Richtlinie übernommen. In Anwendung der Bestimmungen der Richtlinie kann der Mitgliedstaat die Selbstabfertigung auf ein Minimum von zwei Nutzern beschränken, die nach relevanten, objektiven, transparenten und nichtdiskriminierenden Kriterien auszuwählen sind. Die Auswahl von Drittabfertigern muß im Rahmen einer Ausschreibung erfolgen. Auf dieser Grundlage muß der Flughafen Berlin-Tegel in Anwendung von Anhang 5 der Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen und zur Änderung weiterer luftrechtlicher Vorschriften [4] vom 10. Dezember 1997, mit der die Richtlinie in deutsches Recht umgesetzt wird, den Markt der Bodenabfertigungsdienste bei den Tätigkeiten, bei denen die Zahl der Abfertiger in Anwendung von Artikel 6 Absatz 2 und Artikel 7 Absatz 2 der Richtlinie beschränkt werden darf, im Rahmen der Drittabfertigung einem zweiten Dienstleister öffnen sowie zwei Nutzern die Ausübung der Selbstabfertigung gestatten.

(31) Wenn jedoch besondere Platz- oder Kapazitätsgründe, insbesondere im Zusammenhang mit der Verkehrsdichte und dem Grad der Nutzung der Flächen, die Zulassung der Selbst- oder Drittabfertigung in dem von der Richtlinie vorgesehenen Umfang nicht ermöglichen, so kann der betreffende Mitgliedstaat gemäß Artikel 9 Absatz 1 Buchstaben b) und d) die Drittabfertigung auf einen einzigen Dienstleister beschränken oder die Selbstabfertigung untersagen oder auf einen einzigen Nutzer beschränken.

Nach Artikel 9 Absatz 2 muß jedoch eine derartige Freistellung

— den oder die Dienste, für die eine Freistellung gewährt wird, und die für diese Entscheidung maßgeblichen Platz- oder Käpazitätsprobleme nennen;

— einen Plan mit geeigneten Maßnahmen umfassen, mit denen diesen Schwierigkeiten abgeholfen werden soll.

Außerdem darf die Freistellung nach Artikel 9 Absatz 2 nicht

— die Ziele der Richtlinie in unangemessener Weise beeinträchtigen;

— zu Wettbewerbsverzerrungen führen;

— über das erforderliche Maß hinausgehen.

(32) Die Kommission hat in ihren Entscheidungen vom 14. Januar 1998 zu den Flughäfen Frankfurt und Düsseldorf [5] darauf hingewiesen, daß das Hauptziel der Richtlinie darin besteht, den Zugang zu Bodenabfertigungsdiensten zu liberalisieren. Dritten auferlegte Begrenzungen führen zu Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit dieser Dritten. Wie bei staatlichen Maßnahmen, die die Dienstleistungsfreiheit beschränken [6], muß die Anwendung von Maßnahmen, die dazu führen, die Aktivitäten eines Dienstleisters oder — wie im vorliegenden Fall — eines Nutzers, der sich selbst abfertigen will, auszuschließen oder zu verhindern, selbst wenn sie ohne Unterscheidung nach der Nationalität der inländischen Dienstleister und Nutzer und jener aus anderen Mitgliedstaaten ergehen, durch zwingende nichtwirtschaftliche Erfordernisse in bezug auf das öffentliche Interesse begründet sein und zusätzlich in einem angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten Ziel stehen.

1.2. **Das Verfahren**

(33) Die deutschen Behörden haben sich verpflichtet, das Inkrafttreten der Freistellungsentscheidung von der Entscheidung der Kommission abhängig zu machen.

(34) Wie in den beiden Entscheidungen [7] zu den Flughäfen Frankfurt und Düsseldorf ausgeführt wurde, hat sich die Prüfung der Kommission auf folgende Punkte zu erstrecken:

— das Vorhandensein und den Umfang der Sachzwänge, die die Freistellung rechtfertigen und eine Marktöffnung in dem von der Richtlinie vorgesehenen Umfang verhindern, wobei ausschließlich Platz- und Kapazitätsprobleme zu berücksichtigen sind;

— den zur Überwindung der Sachzwänge geeigneten Maßnahmenplan, der glaubwürdig sein muß, nicht an Bedingungen geknüpft sein darf und einen entsprechenden Zeitplan für die Durchführung der Maßnahmen umfassen muß;

[4] Siehe Fußnote 3.

[5] Entscheidungen der Kommission vom 14. Januar 1998 (ABl. L 173 vom 18.6.1998, S. 32).

[6] EuGH-Urteile vom 25. Juli 1991 in der Rs. C-288/89, Mediawet/Collectieve Antenne voorziening Gouda, Slg. 1991, I-4007, und in der Rs. C-76/90, Säger/Dennemeyer, Slg. 1991, I-4221.

[7] Siehe Fußnote 5.

— die Einhaltung der Grundsätze von Artikel 9 Absatz 2 der Richtlinie hinsichtlich der Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen und der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme.

(35) Freistellungen sollen nicht dazu dienen, den Flughäfen generell eine weitere Anpassungsfrist über die in Artikel 1 der Richtlinie bereits vorgesehene Frist hinaus zu verschaffen. Sie sollen es den Flughäfen ermöglichen, die jeweiligen Sachzwänge auszuräumen, die ihnen eine Marktöffnung erschweren. Alle Freistellungen sind daher anhand der spezifischen Sachzwänge zu prüfen, die geltend gemacht werden, um die Unmöglichkeit einer Marktöffnung innerhalb der vorgesehenen Fristen zu begründen. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes sind Ausnahmen außerdem stets eng auszulegen, und der Umfang einer Freistellung ist unter Berücksichtigung der Zielsetzung der in Frage stehenden Maßnahme zu bestimmen ([8]).

(36) Die Freistellung ist vor dem Hintergrund dieser Erwägungen zu prüfen.

(37) Die Kommission hat gemäß Artikel 9 Absatz 4 die angeführten Platz- und Kapazitätsprobleme eingehend untersucht und die Angemessenheit der in diesem Zusammenhang getroffenen Entscheidung der deutschen Behörden sowie die Maßnahmen zur Beseitigung dieser Probleme ausführlich geprüft. Sie stützte sich dabei insbesondere auf die von den deutschen Behörden vorgelegten Unterlagen und ihre Ortsbesichtigung des Flughafens Berlin-Tegel sowie auf ein von ihr in Auftrag gegebenes technisches Gutachten der Gesellschaft Aerotec. Die Kommission hat außerdem die Äußerungen des Flughafens und der deutschen Regierung zu der Bewertung der Kommission und insbesondere zum Platzmangel bei den Ruheräumen für das Personal in der Nähe der Gepäcksortierhallen berücksichtigt. Nach Auffassung der deutschen Behörden seien diese Sachzwänge von der Kommission nicht ausreichend gewürdigt worden. Im übrigen bekräftigen sie ihren Standpunkt, daß es nicht möglich ist, einen zweiten Abfertiger in den Gepäcksortierhallen zuzulassen. Sie bestreiten ferner die von der Kommission vorgenommene Schätzung des Flächenbedarfs eines zweiten Drittabfertigers, der mit 1 200 m^2 veranschlagt wurde.

2. *Die von Deutschland geltend gemachten Sachzwänge*

2.1. **Verfügbare Flächen**

A. *Flächen für das Abstellen von Gerät*

(38) Die Anordnung der Positionen entlang des Abfertigungsgebäudes sowie deren Nutzung für unterschiedliche Flugzeugtypen zeigt, daß die Stellflächen für Abfertigungsgerät optimal genutzt sind und keine zusätzliche Stellfläche verfügbar gemacht werden kann. Eine Besichtigung vor Ort hat jedoch gezeigt, daß entlang des Abfertigungsgebäudes und der unterirdischen Gepäcksortieranlage eine erhebliche Zahl von Privatfahrzeugen abgestellt werden. Es kann kaum behauptet werden, daß diese Fahrzeuge für Vorfelddienste — wie z. B. die Überwachung des Vorfeldverkehrs — eingesetzt werden, da die Fahrzeuge am Tag der Besichtigung während mindestens fünf Stunden, d. h. während des größten Teils des Arbeitstages, zwischen 10 und 15 Uhr nicht bewegt worden waren. Es wäre also durchaus denkbar, auf dieser Fläche die nicht eingesetzten Gepäckwagen abzustellen.

(39) Auch im Bereich der Fracht- und Postabfertigung wurde das dort abgestellte Abfertigungsgerät zumindest zwischen 10 und 15 Uhr nicht benutzt. Während der von der Kommission am Nachmittag vorgenommenen Besichtigung konnte weder eine Bewegung der Geräte noch eine Flugzeugabfertigung festgestellt werden. Die Flughafenbehörden hatten erklärt, das dort abgestellte Abfertigungsgerät würde ausschließlich für die Fracht- und nicht für die Fluggastabfertigung (Gepäckbeförderung) verwendet. Hieraus läßt sich schließen, daß alle Fracht- und Postabfertigungsgeräte während dieser absolut verkehrsarmen Stunden dort abgestellt bleiben. Bei der Überprüfung der Stellflächen für Abfertigungsgerät hat sich herausgestellt, daß kaum mehr als die Hälfte des gesamten Platzes tatsächlich genutzt wird.

(40) Das von der Kommission in Auftrag gegebene Gutachten, in dem Vergleiche mit ähnlichen Situationen auf anderen Flughäfen vorgenommen werden, sowie die Normen und Empfehlungen der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) widersprechen dem vorgelegten Bericht über Platzmangel auf dem Vorfeld. Diese Normen und Empfehlungen legen die Größe der Stellflächen an den Positionen fest, die aus Sicherheitsgründen und abhängig vom Fluggerät für Abfertigungsgerät bereitgestellt werden sollten. Ausgehend davon könnten an den TIPO-Positionen (Positionen, aus denen das Flugzeug herausgeschoben werden muß) und in Anbetracht der Kategorie der betreffenden Flugzeugpositionen beinahe 200 m^2 auf jeder Seite des Flugzeugbugs bereitgestellt werden. Ausgehend von lediglich zwei der sechs an dieser Stelle des Flughafens befindlichen Positionen könnte somit eine Fläche von 800 m^2 zur Verfügung gestellt werden, ohne gegen die von der ICAO festgelegten Sicherheitsnormen zu verstoßen. Ferner ist darauf hinzuweisen, daß der Flughafen mehr als 20 TIPO-Außenpositionen hat, auf die diese Bestimmungen angewendet werden könnten. Die Bereitstellung von Flächen scheint also insofern nicht unmöglich

([8]) Siehe Fußnote 5.

zu sein und hängt letztendlich von einem strikten Management des Vorfeldbetriebs ab, wozu eindeutige Vorfeldmarkierungen und genau einzuhaltende Bedingungen bei der Nutzung der Abstellpositionen und bei den Abfertigungsabläufen rund um das Flugzeug gehören.

(41) Somit haben die deutschen Behörden nicht nachgewiesen, daß für einen zweiten Abfertiger nicht genügend Platz zum Abstellen des Abfertigungsgeräts im Vorfeldbereich vorhanden ist.

B. *Gepäckbeförderung*

(42) Die Gepäckbeförderung zwischen dem Flugzeug und dem Abfertigungsgebäude scheint kein besonderes Problem darzustellen. Auf der Ebene 0 des Abfertigungsgebäudes gibt es sieben unterirdische Gepäcksortieranlagen, zu denen zwei weitere mit einem Doppelgepäckförderband hinzukommen, wodurch eine gleichzeitige Abfertigung von Ankünften und Abflügen möglich wird. Die übrigen sieben unterirdischen Gepäcksortieranlagen sind jeweils mit zwei Abflugförderbändern und einem Ankunftsförderband ausgestattet. Jede Gepäcksortierhalle ist zwischen 300 und 450 m^2 groß. Alle Gepäcksortierhallen — ausgenommen die mit Doppelförderbändern ausgestatteten Hallen, die lediglich die Außenpositionen im Vorfeldbereich bedienen — werden zur Gepäckabfertigung zweier unmittelbar gegenüber gelegener Andockpositionen sowie einiger Außenpositionen genutzt. Aus diesem Grund ist die Beförderungszeit zwischen der Andockposition und der Gepäcksortieranlage äußerst kurz, wodurch eine sehr schnelle Abfertigung mit hoher Abfertigungsfrequenz erzielt wird und relativ wenig Gepäckwagen erforderlich sind.

(43) Die Raumaufteilung in den unterirdischen Gepäcksortieranlagen sowie das im Einbahnsystem angelegte Förderbandsystem ermöglichen im Vergleich zu den Gepäcksortieranlagen anderer Flughäfen die Zulassung eines zweiten Abfertigers. Die Untersuchung der Kommission hat ergeben, daß die Gepäckwagen in den Gepäcksortierhallen abgestellt werden. In der Entscheidung der Kommission zum Flughafen Köln/Bonn [9] wird darauf verwiesen, daß die Gesamtzahl der Gepäckwagen, die in der Gepäcksortierhalle benötigt werden, von der Zahl der abzufertigenden Flüge und nicht von der Zahl der Abfertiger abhängt. Es obliegt der Flughafenbehörde, in angemessener und nichtdiskriminierender Weise zu bestimmen, wieviele Gepäckwagen zur Gepäckabfertigung auf dem Flughafen erforderlich sind. Die im Vorfeldbereich verfügbare Fläche und insbesondere ein Teil der heute entlang des Fluggastgebäudes für das Parken von Fahrzeugen reservierte Fläche, auf die schon verwiesen wurde, ermöglichen das Abstellen wartender Gepäckwagen.

(44) Auch die Verkehrsbedingungen innerhalb der unterirdischen Gepäcksortieranlagen erlauben es, ohne größere Probleme einen zweiten Abfertiger für die Gepäckbeförderung zuzulassen. Das Entladen des Gepäcks dauert aufgrund der nahegelegenen Andockpositionen lediglich einige Minuten und scheint die gleichzeitge Abfertigung von Flügen im Ankunfts- und Abflugbereich nicht unmöglich zu machen. Es konnte anhand der Flugpläne nicht nachgewiesen werden, daß die gleichzeitige Abfertigung zweier Ankünfte und eines Abflugs unmöglich ist. Im Vergleich zu anderen, mit den gleichen Gepäcksortieranlagen ausgestatteten Flughäfen, beispielsweise London-Heathrow, ist es aufgrund des in der unterirdischen Gepäcksortieranlage vorhandenen Platzes und insbesondere des in der Mitte angeordneten Gepäckförderbands sowie des Einbahnfördersystems möglich, gleichzeitig zwei bzw. drei Zugmaschinen für das Schleppen der Gepäckwagen einzusetzen, die zwei unterschiedlichen Abfertigern gehören. Aus Platzgründen ist daher ein Rangieren der Gepäckwagen zur Räumung des Betriebswegs nicht erforderlich.

C. *Vorfeldbetrieb*

(45) Der von der deutschen Regierung vorgelegte Bericht geht nicht auf den übrigen Vorfeldbetrieb ein. Es wurde schon darauf verwiesen, daß die im Vorfeldbereich verfügbare Fläche für das Abstellen von Abfertigungsgerät eines zweiten Dienstleisters auszureichen scheint. Die zur Fluggastbeförderung eingesetzten Vorfeldbusse müssen nicht unbedingt in der Nähe des Abfertigungsgebäudes abgestellt werden. Wie im Falle zahlreicher anderer Flughäfen, wie z. B. London-Heathrow, können sich die Busse schnell im Vorfeldbereich bewegen und auf weiter entfernten Flächen in der Nähe der Außenpositionen warten oder abgestellt werden.

(46) Es liegt auf der Hand, daß die für Abfertigungsgerät und Abfertigungsdienste erforderlichen Flächen in erster Linie nach den jeweiligen Betriebserfordernissen in der Nähe der Flugzeuge oder der Abfertigungsgebäude bereitgestellt werden sollten. Dies ist jedoch nur eine prioritäre Forderung. Gemäß den Bestimmungen der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten nachweisen, daß die Marktöffnung in dem geforderten Umfang unmöglich ist. Der Mitgliedstaat muß nachweisen, daß keine ausreichenden Flächen für das Abstellen von Abfertigungsgerät und das Erbringen der erforderlichen Dienste vorhanden sind, ohne dabei für jede Stellfläche ausdrücklich Anforderungskriterien aufzustellen. Im Fall von Berlin-Tegel wäre es möglich, das Abfertigungsgerät in der Nähe der Positionen 33, 34 und 35 abzustellen, oder die Flughafenbehörden sorgen dafür, daß andere Flächen freigemacht werden. Diese Vorgehensweise könnte in

[9] Entscheidung der Kommission vom 30. Oktober 1998 zum Flughafen Köln/Bonn (ABl. L 300 vom 11.11.1998, S. 25).

bestimmten Fällen den Betriebsablauf erschweren, ließe jedoch eine Marktöffnung zu. Es obliegt dem antragstellenden Abfertiger, sich über die Einschränkungen zu unterrichten, die ihm die Ausübung seiner Tätigkeit erschweren könnten, und zu entscheiden, ob er unter diesen Umständen daran interessiert ist, auf dem Flughafen tätig zu werden.

D. *Ruheräume*

(47) Aus den von den deutschen Behörden vorgelegten Unterlagen geht hervor, daß es zwischen den Gepäcksortierhallen jeweils einen Ruheraum gibt. So gibt es mindestens sieben Ruheräume mit einer Gesamtfläche, die der der Sortierhallen entspricht. Somit beläuft sich die für die Ruheräume bereitgestellte Fläche auf mindestens 1 800 bis 2 000 m^2. Die deutschen Behörden haben darauf verwiesen, daß diese Räume nicht nur vom derzeitigen Monopolabfertiger, sondern auch von anderen Dienstleistern und Nutzern bestimmter Abfertigungsdienste auf dem Flughafen genutzt werden. Ferner würden die Mitarbeiter des Gepäckabfertigungsdienstes in den weiter entfernt gelegenen unterirdischen Gepäcksortierhallen aufgrund der Entfernung zwischen ihrem Arbeitsplatz und den Ruheräumen (am anderen Ende des Abfertigungsgebäudes) ihre Ruhezeiten im Einverständnis mit der Flughafenleitung vor Ort in Anspruch nehmen.

(48) Selbst unter Berücksichtigung des Umstands, daß diese Ruheräume für das gesamte Bodenabfertigungspersonal gedacht sind, kann davon ausgegangen werden, daß unter Beachtung der für diese Gemeinschaftsräume bestehenden Nutzungsvorschriften im Abfertigungsgebäude ausreichend Platz für das bei der Zulassung eines zweiten Abfertigers erforderliche Personal vorhanden ist, zumal sich dessen Arbeitsbereich in unmittelbarer Nähe der Ruheräume befinden würde. Damit wären allerdings die vorhandenen Raumkapazitäten erschöpft.

(49) Es wurde nicht nachgewiesen, daß es unmöglich ist, die Ruheräume für das in der Fluggastbeförderung eingesetzte Personal in den provisorischen Bürocontainern in der Nähe einiger Außenpositionen, insbesondere der Positionen 33, 34 und 35, einzurichten, wo die Flughafenbehörden im übrigen die Einrichtung neuer Abfertigungsflächen vorsehen. Es obliegt dem antragstellenden Abfertiger, sich über die Einschränkungen zu unterrichten, die ihm die Ausübung seiner Tätigkeit erschweren könnten, und zu entscheiden, ob er unter diesen Umständen daran interessiert ist, auf dem Flughafen tätig zu werden.

Auch für die Gepäckbeförderungsdienste können die gleichen Erwägungen geltend gemacht werden.

(50) Selbst wenn sich die Ruheräume für das in der Fluggast- und Besatzungsbeförderung tätige Personal nicht in unmittelbarer Nähe des Abfertigungsgebäudes oder Einsatzbereichs dieses Personals befinden müssen, so wären zu weit abgelegene Ruheräume für das in der Be- und Entladung der Flugzeuge eingesetzte Personal kaum vertretbar. Da es jedoch in unmittelbarer Nähe zum Einsatzort dieses Personal keine verfügbaren Ruheraumflächen gibt, könnte im Vorfeldbereich kein zweiter Abfertiger zugelassen werden.

(51) Die Fracht- und Postabfertigungsdienste stellen insofern ein besonderes Problem dar, als sie in einem bestimmten Bereich des Flughafens mit speziell hierfür vorgesehenen Geräten und Einrichtungen erbracht werden, in dem es auch einen Ruheraum für Personal aus der Frachtabfertigung gibt. Da keine zusätzlichen Räumlichkeiten für Personal vorhanden sind, das sich in der Nähe seines Einsatzbereichs aufhalten muß, könnten nur neue Abfertiger zugelassen werden, die schon über Ruheräume für ihr Personal verfügen und keine zusätzlichen Räume benötigen. Da derzeit keine Abfertiger in diesem Bereich des Flughafens tätig sind, kann die Kommission unter Berücksichtigung der vorhandenen Abstellflächen für Abfertigungsgerät sowie der fehlenden Ruheräume für das Personal die Entscheidung billigen, keinen weiteren Abfertiger zuzulassen. Sie kann jedoch nicht die Freistellung akzeptieren, derzufolge für die Fracht- und Postabfertigung keine Selbstabfertiger zugelassen werden.

2.2. **Zulassung neuer Abfertigen**

(52) Generell teilt die Kommission die Ansicht der deutschen Behörden, derzufolge die vom Flughafen vorgelegte Studie nicht berücksichtigt, daß ein neuer Abfertiger einen Teil des bislang vom Monopolabfertiger bedienten Marktes übernimmt und somit Flächen freigemacht werden können.

(53) Die Kommission erkennt an, daß bei Abgabe eines relativ geringen Marktanteils von 10 bis 15 %, wie dies bei ähnlichen Freistellungsentscheidungen für andere Flughäfen der Fall war, nur geringfügig weniger Abstellflächen belegt würden und für das Abfertigungsgerät eines zweiten Abfertigers zusätzlich zu der vom jetzigen Monopolabfertiger genutzten Fläche weitere Flächen bereitgestellt werden müßten.

(54) Die in der Studie über die Auswirkungen der Zulassung neuer Abfertiger angegebenen Schätzwerte scheinen viel zu hoch angesetzt zu sein.

(55) Wenn beispielsweise die größte auf dem Flughafen tätige Luftverkehrsgesellschaft als Selbstabfertiger tätig würde, müßte sie — gemäß dem vom Flughafen vorgelegten aktuellen Flugplan — beinahe 70 % des derzeit auf dem Flughafen eingesetzten Abfertigungsgeräts nutzen (dies entspricht einem Flächenbedarf von ca. 5 600 m^2). Da zwischen dem neu hinzukommenden Abfertigungsgerät eines zweiten Abfertigers und dem geringeren Gerätebedarf — und somit Flächenbedarf — des Monopolabfertigers kein ausgewogenes Verhältnis bestünde, wird der verringerte Flächenbedarf im Gutachten der Kommission mit ca. 40 % (d. h.

4 000 m²) veranschlagt. Somit würde der zusätzliche Nettoflächenbedarf 30 % der derzeitigen Fläche oder 2 400 m² entsprechen. Unter den gleichen Voraussetzungen kann davon ausgegangen werden, daß die Zulassung eines zweiten Abfertigers mit einer Marktanteilsübernahme von 10 bis 15 % (gemäß den Bewertungen in Studien zu anderen Flughäfen, für die Freistellungsentscheidungen erteilt worden sind und bei denen die gleichen Berechnungsmethoden zugrunde gelegt wurden) einen zusätzlichen Flächenbedarf von schätzungsweise 1 200 m² verursacht, wenn davon ausgegangen wird, daß der jetzige Monopolabfertiger einen unverändert hohen Gerätebedarf hat. Wie bereits erwähnt ([10]), könnte eine derartige Fläche gemäß den ICAO-Normen bereits an drei oder vier, möglicherweise fünf der insgesamt 20 TIPO-Positionen freigemacht werden, wenn der von den deutschen Behörden geschätzte Wert von 2 000 m² berücksichtigt wird. Ein solcher Platzbedarf ergäbe sich jedoch nur, wenn von der maximalistischen und kaum wahrscheinlichen Annahme ausgegangen würde, daß der neue Abfertiger zu denselben Spitzenzeiten wie sein Konkurrent tätig wird.

(56) Die im Zusammenhang mit der Zulassung bestimmter Unternehmen vorgelegten Angaben und die von den Flughafenbehörden gelieferten Angaben erwecken den Eindruck, daß neu zugelassene Abfertiger alle derzeit vom Monopolabfertiger erbrachten Dienste erbringen müßten, was als nicht realistisch erscheint. Die von anderen Stellen auf 1 200 m² veranschlagte Flächenbedarf erscheint somit als weitaus angemessener, und die Analyse hat gezeigt, daß diesem Bedarf entsprochen werden könnte.

(57) Das sich in den kommenden Jahren stellende Problem einer Verkehrszunahme und der somit erforderlichen zusätzlichen Positionen und Abfertigungseinrichtungen ist der Kommission bekannt. Allerdings scheinen die Auswirkungen, die die Zulassung eines neuen Abfertigers auf den Vorfeldverkehr haben wird, überschätzt zu werden. Ausschlaggebend für die Verkehrszunahme ist in erster Linie die Zahl der Flugbewegungen. Bei einer Höchstzahl von 18 Starts und Landungen pro Stunde kann eine Überquerung der Rollwege von den Außenpositionen aus erfolgen, ohne daß hierdurch Verkehrsstörungen verursacht würden. Während der Spitzenverkehrszeiten müssen die Abfertiger besondere Vorsicht walten lassen, und es obliegt der Flughafenbehörde, dafür zu sorgen, daß die für den Vorfeldverkehr bestehenden Vorschriften eingehalten werden. Zahlreiche Flughäfen in Europa, die ein weit höheres Verkehrsaufkommen im Umfeld der Abfertigungsgebäude zu verzeichnen haben, sind in der Lage, das Überqueren der Rollwege unter strenger Einhaltung der Sicherheitsvorschriften zu regeln.

Die auf dem Flughafen verfügbaren Flächen erlauben es, das Abfertigungsgerät eines zweiten Abfertigers abzustellen; unabhängig davon, ob sich die Stellflächen entlang des Abfertigungsgebäudes oder im Umfeld der Andockpositionen oder der Außenpositionen befinden, für die eine Fluggastbeförderung mit Bussen erforderlich ist. Es obliegt den Bewerbern zu erwägen, ob sie in Anbetracht der ihnen gemäß den Bestimmungen der Richtlinie mitgeteilten Sachzwänge daran interessiert sind, auf dem Flughafen tätig zu werden. Aufgrund der verfügbaren Ruheräume kann jedoch kein neuer Abfertiger zugelassen werden, der alle Vorfeldtätigkeiten ausübt. Da die meisten Ruheräume im Abfertigungsgebäude verfügbar sind, müßte es möglich sein, einen zweiten Dienstleister für die Gepäckbeförderung zuzulassen. Die Ruheräume für die Busfahrer könnten an den weiter entfernten Außenpositionen eingerichtet werden. Was die übrigen von der Freistellung erfaßten Dienste angeht, können die Grundsätze der Richtlinie nur im Rahmen der Selbstabfertigung einer Luftverkehrsgesellschaft Anwendung finden, die für ihr Personal keinen zusätzlichen Raumbedarf hat.

Nach dem fünften Erwägungsgrund der Richtlinie soll „mit der Öffnung des Zugangs zum Markt der Bodenabfertigungsdienste (...) zur Senkung der Betriebskosten der Luftverkehrsgesellschaften und zur Hebung der den Nutzern gebotenen Qualität beigetragen werden". Voraussetzung für die Wirksamkeit der Richtlinie ist jedoch, daß dieser Zugang zum Markt tatsächlich gegeben ist. Eine rein rechtliche Öffnung ohne tatsächliche Folgen, wie dies seit dem 1. Januar 1998 bei der Ausübung der Selbstabfertigung der Fall ist, wäre daher den mit der Richtlinie verfolgten Zielen abträglich. Demgegenüber würde eine Öffnung, die auch zu einer höheren Qualität der angebotenen Dienstleistungen und zu besseren Preisen führt, die von zahlreichen Nutzern zu zahlen sind, wie dies im fünften Erwägungsgrund ausgeführt wird, die Erreichung der Ziele der Richtlinie fördern, indem der Wettbewerb zwischen Dienstleistern eingeführt wird. Da der am Flughafen vorhandene Platz bei bestimmten Dienstleistungskategorien nur eine beschränkte Öffnung durch die Zulassung eines neuen Abfertigers ermöglicht, würde nur das Tätigwerden eines Drittabfertigers die Erreichung dieser Ziele ermöglichen.

3. *Der Maßnahmenplan*

(58) Gemäß Artikel 9 Absatz 2 der Richtlinie haben die deutschen Behörden Maßnahmen vorgeschlagen, um den angeführten Schwierigkeiten abzuhelfen.

([10]) Siehe Abschnitt 2.1.A.

(59) Der Flughafenbetreiber hat einen Erweiterungsplan vorgelegt. Hiermit soll die Flughafenkapazität insbesondere durch den Bau eines neuen Abfertigungsgebäudes erhöht werden, das östlich des jetzigen Fluggastgebäudes errichtet werden soll. Ferner sind eine Verlagerung der jetzigen Parkplätze und der Bau eines neuen Vorfelds sowie die Verlagerung des Hauptzugangs östlich des Kontrollturms vorgesehen, wodurch die derzeitige Überlastung des im Nordteil gelegenen Kreuzungspunkts verringert werden könnte.

(60) Die endgültige Entscheidung über den Bau eines neuen Abfertigungsgebäudes hängt jedoch von den erforderlichen Genehmigungen sowie dem Willen der Investoren des Flughafenprojekts Berlin-Brandenburg ab.

(61) Wie bereits ausgeführt, muß der Maßnahmenplan glaubwürdig und unwiderruflich sowie mit einem Zeitplan versehen sein. Da bislang noch keine Gewißheit im Hinblick auf die Durchführung dieses Vorhabens und den Zeitpunkt seiner Umsetzung besteht, kann die Kommission dieses Vorhaben alleine nicht als Maßnahmenplan gemäß Artikel 9 der Richtlinie berücksichtigen.

(62) Die deutschen Behörden haben jedoch auch zwei weitere Maßnahmen vorgeschlagen:

— Umwandlung von fünf Grasflächen in, Betriebs- und Abstellflächen für Bodenabfertigungsgerät (in dem der Entscheidung beigefügten Lageplan sind die Flächen numeriert). Diese in der Nähe der Betriebsflächen und im „Lageplan: Planzustand BZW Änderung: Alter Bestandsplan Nr. 62" vom 6. November 1998 ausgewiesenen Flächen ermöglichen die Bereitstellung einer Fläche von 6 300 m² bis zum Herbst 2000, so daß neue Abfertiger gemäß der Richtlinie und der deutschen Verordnung über Bodenabfertigungsdienste zugelassen werden können;

— Umbau des Gebäudes, in dem derzeit die Mietwagenfirmen untergebracht sind. Das Gebäude soll aufgestockt werden, so daß die ebenerdige Fläche nicht nur für das Abstellen von Abfertigungsgerät, sondern auch für die Gepäckabfertigung genutzt werden kann.

(63) Da für den Umbau des Gebäudes keine besondere Genehmigung erforderlich ist und die deutschen Behörden sich verpflichtet haben, die Arbeiten bis zum Abschluß des Freistellungszeitraums gemäß allen Anforderungen der Richtlinie durchzuführen, können die Maßnahmen als Plan im Sinne der in Artikel 9 der Richtlinie enthaltenen Definition betrachtet werden.

4. *Einhaltung der in Artikel 9 Absatz 2 der Richtlinie festgelegten Kriterien*

(64) Da ausreichend Platz vorhanden ist, um das Abfertigungsgerät und das Personal eines zweiten Abfertigers neben dem derzeitigen Monopolabfertiger für alle in der Freistellung vorgesehenen Dienste aufzunehmen, scheint der Anwendungsbereich der Freistellung weiter gefaßt zu sein als erforderlich. Anderseits läßt die Dauer der vorgesehenen Arbeiten, deren Abschluß zum Herbst 2000 vorgesehen ist, und die in der Richtlinie und der deutschen Umsetzungsverordnung vorgesehene Marktöffnung für die betreffenden Dienste, d. h. die Zulassung von zwei Drittabfertigern und zwei Nutzern als Selbstabfertiger, den Schluß zu, daß die Geltungsdauer der Freistellung nicht das erforderliche Maß überschreitet.

V. SCHLUSSFOLGERUNG

(65) Die deutschen Behörden haben nicht nachgewiesen, daß die Öffnung des Marktes für die von der Freistellung erfaßten Bodenabfertigungsdienste für einen zweiten Dienstleister unmöglich ist. Der für Abfertigungsgerät und Personal im Bereich des Vorfelds und des Abfertigungsgebäudes verfügbare Platz ermöglicht die Zulassung eines zweiten Drittabfertigers für die Sortierung und Beförderung von Gepäck und die Beförderung von Besatzungen und Fluggästen, läßt jedoch während des betreffenden Zeitraums keine Selbstabfertigung durch eine Luftverkehrsgesellschaft zu. Andererseits hat der Flughafen aufgrund unzureichender Ruheräume in anderen Bereichen des Vorfelds und des Abfertigungsgebäudes keine andere Möglichkeit, als die Fracht- und Postabfertigung nur Nutzern zu öffnen, die für eine Selbstabfertigung keine zusätzlichen Räumlichkeiten für ihr Personal in diesem Flughafenbereich benötigen. Die begrenzten Platzverhältnisse im Vorfeldbereich und der Umstand, daß keine zusätzliche Fläche für das in den Bereichen Be- und Entladung sowie Bewegen der Flugzeuge tätige Personal in der Nähe der Betriebsflächen bereitgestellt werden kann, rechtfertigen ausschließlich für diese Dienste die Beibehaltung des Abfertigungsmonopols während des betreffenden Zeitraums —

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Die der Kommission am 29. Januar 1999 von den deutschen Behörden mitgeteilte Entscheidung zur Freistellung des Flughafens Berlin-Tegel vom 26. Januar 1999 wird genehmigt, sofern die Bundesrepublik Deutschland die nachstehenden Änderungen vornimmt:

— Die Selbstabfertigung wird bis zum 31. Dezember 2000 ausschließlich für die im Anhang der Richtlinie unter Nummer 3, Nummer 5.4 bezüglich der Beförderung von Fluggästen, Gepäck und Besatzungen und unter Nummer 5.6 aufgeführten Dienste untersagt;
— die Drittabfertigung wird bis zum 31. Dezember 2000 für die im Anhang der Richtlinie unter Nummer 4, Nummer 5.4 bezüglich des Be- und Entladens des Flugzeugs und unter Nummer 5.6 aufgeführten Dienste dem Flughafen Berlin-Tegel (Berliner Flughafen GmbH) vorbehalten.

Artikel 2

Die Bundesrepublik Deutschland teilt der Kommission die gemäß Artikel 1 geänderte Freistellungsentscheidung vor deren Inkrafttreten mit.

Artikel 3

Diese Entscheidung ist an die Bundesrepublik Deutschland gerichtet.

Brüssel, den 27. April 1999

Für die Kommission

Neil KINNOCK

Mitglied der Kommission