KOMMISSION

ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION

vom 14. Januar 1998

über die Anwendung von Artikel 9 der Richtlinie 96/67/EG des Rates auf den Frankfurter Flughafen (Flughafen Frankfurt/Main AG)

(Bekanntgegeben unter Aktenzeichen K(1998) 67)

(Nur der deutsche Text ist verbindlich)

(Text von Bedeutung für den EWR)

(98/387/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,

nach Anhörung des Beratenden Ausschusses,

in Erwägung nachstehender Gründe:

I. GELTUNGSBEREICH DER VON DEUTSCHLAND MITGETEILTEN FREISTELLUNG

1. *Die Mitteilung der deutschen Behörden*

Mit Schreiben vom 8. April 1997, das bei der Kommission am 10. April 1997 eingegangen ist, hat die Regierung der Bundesrepublik Deutschland ihre Entscheidung vom 27. März 1997 notifiziert, mit der dem Flughafen Frankfurt (Flughafen Frankfurt/Main AG) (Flughafen Frankfurt) folgende Freistellung erteilt werden soll:

a) Dem Flughafen wird die Möglichkeit gegeben, die Selbstabfertigung bei Diensten, die unter den Nummern 3, 5.4, 5.5 und 5.6 des Anhangs der Richtlinie 96/67/EG (nachstehend „die Richtlinie" genannt) aufgeführt sind, sowie bei der Handhabung von eingehender; ausgehender oder im Transit befindlicher Fracht und Post zwischen dem Abfertigungsgebäude und dem Flugzeug zu untersagen. Diese Freistellung wurde auf der Grundlage von Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe d) der Richtlinie ab dem 1. Januar 1998 gewährt.

b) Der Flughafen Frankfurt hat das Monopol für die Drittabfertigung bei Diensten, die unter den Nummern 3, 5.4, 5.5 und 5.6 des Anhangs der Richtlinie aufgeführt sind, sowie bei der Handhabung von eingehender, ausgehender oder im Transit befindlicher Fracht und Post zwischen dem Abfertigungsgebäude und dem Flugzeug. Diese Freistellung wurde auf der Grundlage von Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe b) der Richtlinie ab dem 1. Januar 1999 gewährt.

Mit Schreiben vom 13. Juni 1997 hat die Kommission den deutschen Behörden mitgeteilt, daß diese Notifizierung nicht berücksichtigt werden konnte, da insbesondere

a) der Umgang der gewährten Freistellung nicht näher festgelegt wurde, wodurch der Flughafen allein entscheiden kann, ob die Selbstabfertigung untersagt wird oder nicht;

b) kein Plan zur Lösung der angeführten Probleme vorgelegt wurde.

Mit Schreiben vom 15. Oktober 1997, das bei der Kommission am 20. Oktober 1997 eingegangen ist und durch ein Schreiben vom 9. Dezember 1997 ergänzt wurde, hat Deutschland eine neue Mitteilung vom 29. September 1997 notifiziert, mit der in Ergänzung der Mitteilung vom 27. März 1997 folgende Freistellung erteilt werden soll:

a) Die Selbstabfertigung wird mit Ausnahme der Fälle, in denen sie vor der Freistellungsentscheidung bereits erlaubt war, bei Diensten, die unter den Nummern 3, 5.4, 5.5 und 5.6 des Anhangs der Richtlinie aufgeführt sind, sowie bei der Handhabung von eingehender, ausgehender oder im Transit befindlicher Fracht und

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

Post zwischen dem Abfertigungsgebäude und dem Flugzeug untersagt. Diese Freistellung wird gemäß Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe d) der Richtlinie ab dem 1. Januar 1998 für einen Zeitraum von drei Jahren gewährt.

b) Der Flughafen Frankfurt hat das Monopol für die Drittabfertigung bei Diensten, die unter den Nummern 3, 5.4, 5.5 und 5.6 des Anhangs der Richtlinie aufgeführt sind, sowie bei der Handhabung von eingehender, ausgehender oder im Transit befindlicher Fracht und Post zwischen dem Abfertigungsgebäude und dem Flugzeug. Diese Freistellung wird gemäß Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe b) der Richtlinie ab dem 1. Januar 1999 für einen Zeitraum von zwei Jahren gewährt.

Die Kommission hat gemäß Artikel 9 Absatz 3 der Richtlinie eine Zusammenfassung dieser Mitteilung im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* (1) veröffentlicht und die Betroffenen aufgefordert, sich zu dieser Angelegenheit zu äußern.

Gemäß Artikel 9 Absatz 5 der Richtlinie hat die Kommission Deutschland am 17. Dezember 1997 zu dem Entwurf der Bewertung angehört. Am 18. Dezember und am 19. Dezember 1997 haben die deutschen Behörden mit schriftlichen Äußerungen auf diese Anhörung geantwortet.

Grundlage der Ausnahmeregelung

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. Was jedoch die besondere Situation und Aufgabe eines Flughafens angeht, insbesondere Sicherheits-, aber auch Platz- und Kapazitätsprobleme, die in bestimmten Bereichen der meisten Flughäfen auftreten können, schreibt die Richtlinie keine uneingeschränkte Freiheit vor, sondern verlangt eine Mindestöffnung bei Selbst- und Drittabfertigung für vier Kategorien von Diensten im Vorfeldbereich, d.h. einem besonders sensiblen Bereich des Flughafens. Dabei handelt es sich um die Vorfelddienste, Gepäckabfertigung, Betankungsdienste und bestimmte Fracht- und Postabfertigungsdienste.

Die Richtlinie berücksichtigt auch, daß in bestimmten Fällen akute Platz- und Kapazitätsprobleme eine Öffnung des Marktes in dem vorgesehenen Umfang verhindern können. In solchen Fällen sind befristete Freistellungen möglich, damit der Flughafen 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 zusätzlich zu der in Artikel 1 der Richtlinie bereits vorgesehenen zu verschaffen.

Freistellungen sind nur aufgrund besonderer Platz- oder Kapazitätsprobleme möglich. Auf dieser Grundlage hat Deutschland, und zwar gemäß § 3 der Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen und zur Änderung weiterer luftrechtlicher Vorschriften, mit der die Richtlinie in das nationale Recht umgesetzt wird, die obengenannte Freistellung gewährt.

2. ***Derzeitige Situation am Flughafen Frankfurt***

2.1. **Anlage des Flughafens**

Der Flughafen Frankfurt ist im Norden und Osten von Autobahnen, im Süden von Eisenbahnstrecken und im Westen von einem aus ökologischen Gründen geschützten Waldgebiet umgeben. Eine Erweiterung der Fläche des Flughafens ist infolgedessen ausgeschlossen.

Die Start- und Landeeinrichtungen des Flughafens umfassen zwei parallel verlaufende Start- und Landebahnen (Nord und Süd) sowie eine Startbahn (West), die nahezu im rechten Winkel zu den erstgenannten verläuft. Nördlich der zwei Hauptstart- und Landebahnen befinden sich die wichtigsten Flughafengebäude, während der südliche Bereich bisher von der US-Luftwaffe (USAF) in Anspruch genommen wurde. Ein Teil davon wurde jedoch kürzlich wieder an die Flughafen Frankfurt/Main AG (FAG) übergeben, der seinen Frachtumschlag dorthin verlagert hat.

Die Flughafengebäude erstrecken sich entlang der Start- und Landebahn Nord über eine Länge von nahezu sechs Kilometern und umfassen die Frachtgebäude, einen Bereich für die Lufthansa-Frachtabfertigung und den sonstigen Lufthansa-Betrieb, Einrichtungen für die Treibstofflagerung, die Abfertigungsgebäude (Terminal 1 und Terminal 2) und die Gebäude der Deutschen Post AG. Im Nordosten schließlich liegen der „Little League"-Bereich und der Bereich für Regionalfluggesellschaften, der kürzlich an die FAG zurückgegeben und der USAF Mail zugewiesen wurde.

Die beiden Terminals weisen grundsätzlich unterschiedliche Konfigurationen auf. Während Terminal 2 in zwei Bereiche (Flugsteige D und E) unterteilt und linear angelegt ist, wurde das größere Terminal 1 (mit den Flugsteigen A, B und C) in W-Form gebaut, wodurch sich „Sackgassen" zwischen den Flugsteigen ergeben.

Der Flughafen verfügt gegenwärtig über 49 Flugsteigpositionen (36 in Terminal 1 und 13 in Terminal 2), 57 Vorfeldpositionen (deren Abfertigung von dem jeweils nächstgelegenen Terminal aus erfolgt), 11 Positionen für Regionalflugzeuge und 15 Frachtpositionen. Durch die Erweiterung des Flugsteigs A im Terminal 1 und die Zuweisung neuer Positionen an der Verbindung zwischen den Terminals 1 und 2 müßte bis zum Jahr 2000 eine Kapazität von insgesamt 156 Positionen erreicht werden können. Damit wird auch die von FAG für die kommenden Jahre geplante Erhöhung der Flughafenkapazität von derzeit (1997) 74 auf 80 Flugbewegungen pro Stunde im Jahr 2000 kompensiert werden können.

2.2. **Bodenabfertigungsdienste**

Vor der Umsetzung der neuen Bestimmungen der Richtlinie in deutsches Recht herrschte am Flughafen Frankfurt bei den Bodenabfertigungsdiensten folgende Situation:

(1) ABl. C 335 vom 6. 11. 1997, S. 7.

a) im Hinblick auf den Großteil der in Artikel 6 Absatz 1 bzw. Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie genannten und in ihrem Anhang aufgeführten Dienste, für die die weitestmögliche Öffnung vorgesehen ist,

   i) war die Selbstabfertigung gestattet; bei der Drittabfertigung konnten die Luftverkehrsunternehmen entweder andere Fluggesellschaften beauftragen oder die Dienste des Flughafens in Anspruch nehmen;

   ii) konnten mit Ausnahme der Fluggastabfertigung alle Dienste auch von unabhängigen Dienstleistern erbracht werden;

b) im Hinblick auf die in Artikel 6 Absatz 2 bzw. Artikel 7 Absatz 2 der Richtlinie genannten Dienste, für die im allgemeinen eine Mindestöffnung für zwei Dienstleister bzw. — bei der Selbstabfertigung— zwei Nutzer (Selbstabfertiger) vorgesehen ist,

   i) war die Selbstabfertigung, außer für einen Kurierdienst, dem es aus historischen Gründen gestattet war, bestimmte Be- und Entladetätigkeiten selbst durchzuführen, untersagt;

   ii) hatte der Flughafen das Monopol bei den Drittabfertigungsdiensten, mit Ausnahme bestimmter Dienste (Betankung, Catering, Eis- und Schneebeseitigung), die nicht vom Flughafen selbst, sondern von Drittanbietern erbracht werden.

Die von Deutschland gewährte Freistellung betrifft die in Artikel 6 Absatz 2 und Artikel 7 Absatz 2 der Richtlinie genannten Dienste, bei denen ein Mitgliedstaat bereits die Anzahl der Dienstanbieter bzw. Selbstabfertiger auf nicht weniger als zwei beschränken kann.

Die Entscheidung Deutschlands erlaubt die Beibehaltung der vor dem Inkrafttreten der Richtlinie bestehenden Situation. Im Gegensatz zu den Zielsetzungen der Richtlinie wird allerdings die Zahl der Anbieter noch weiter beschränkt, indem einerseits die Selbstabfertigung untersagt und andererseits dem Flughafen allein die Drittabfertigung vorbehalten wird. Sowohl bei der Selbst- als auch bei der Drittabfertigung betrifft die Entscheidung folgende im Anhang der Richtlinie aufgeführten Dienste: die Gepäckabfertigung (Nummer 3), das Be- und Entladen der Flugzeuge (Nummer 5.4), die Unterstützung beim Anlassen der Triebwerke (Nummer 5.5) und beim Bewegen der Flugzeuge (Nummer 5.6) sowie die Fracht- und Postabfertigung gemäß Artikel 6 Absatz 2 und Artikel 7 Absatz 2 (Nummer 4). Mit der Entscheidung der deutschen Behörden dürfte die in der Richtlinie vorgesehene Öffnung für mindestens einen zweiten Dienstleister bzw. zwei Selbstabfertiger nur folgende Dienste betreffen: das Lotsen der Flugzeuge, die Unterstützung beim Parken, die Kommunikation zwischen Flugzeug und Dienstleister, die Beförderung und das Laden von Nahrungsmitteln und Getränken bei den Vorfelddiensten sowie die Zoll- und Verwaltungsformalitäten bei Fracht und Post. Bei den Reinigungsdiensten ist im übrigen eine vollständige Öffnung vorgesehen.

2.3. **Artikel 86 EG-Vertrag**

Im Zusammenhang mit der Ausübung der Abfertigungsdienste auf dem Flughafen Frankfurt ging bei der Kommission am 20. Juli 1993 eine Beschwerde der Unternehmen KLM Royal Dutch Airlines N.V., Compagnie Nationale Air France S.A. und British Airways plc ein, in der vorgebracht wurde, das Unternehmen FAG verstoße gegen Artikel 86 EG-Vertrag.

Die verschiedenen Studien und Stellungnahmen zu dieser Angelegenheit sind von den deutschen Behörden als Argumente für die Freistellungsentscheidung übermittelt worden; dazu gehören auch die Stellungnahmen der FAG zu der von der Universität Cranfield im Auftrag der Kommission erstellten Studie.

II. DIE VON DEUTSCHLAND GELTEND GEMACHTEN SACHZWÄNGE

Die deutschen Behörden berufen sich bei ihrer Freistellungsentscheidung vor allem einerseits auf Platzprobleme:

a) Es ist dem Flughafen nicht möglich, die im Fall einer Marktöffnung für neues Abfertigungsgerät erforderliche Stellfläche bereitzustellen;

b) aufgrund derzeit laufender Arbeiten werden sich diese Platzprobleme noch verschlimmern.

Andererseits werden die mit einer Marktöffnung im Sinne der Richtlinie verbundenen Auswirkungen angeführt:

a) Sie hätte eine Kapazitätsverringerung, insbesondere im Vorfeldbereich, zur Folge;

b) die Zulassung eines zweiten Gepäckabfertigers wäre physisch unmöglich;

c) es würden sich negative Auswirkungen auf die Qualität der erbrachten Dienstleistungen ergeben.

Die Freistellungsentscheidung basiert auf den von der FAG vorgelegten und der Entscheidung beigefügten Argumenten und Studien:

— Studie der „Netherlands Airport Consultant BV“ (NACO): NACO-Studie (I) „Vorfeldverkehr“ vom 10. Dezember 1993,

— NACO-Studie (II) „Vorfeldverkehr und Flughafenkapazität“ vom 18. Juni 1994,

— NACO-Studie (III) „Eine zusätzliche Abfertigungsgesellschaft“ vom 17. Februar 1995,

— NACO-Studie (IV) : „Eine zusätzliche Abfertigungsgesellschaft“, aktualisiert für den Zeitraum 1997—2000, vom 27. Oktober 1995,

— NACO-Studie (IV), erneut aktualisiert vom 14. Mai 1997,

— Bemerkungen von NACO zu den auf der Anhörung vom 9. Juli 1997 im Rahmen des Verfahrens gemäß Artikel 86 EG-Vertrag vorgestellten Schlußfolgerungen, die der Kommission von Deutschland am 30. Oktober 1997 übermittelt wurden,

— mehrere Schreiben der FAG an die Kommission vom 25. Juli 1997,

— Studie des Fraunhofer-Instituts für Materialfluß und Logistik (Studie I): „Kapazitäts- und Qualitätsauswirkungen einer Zulassung zusätzlicher Abfertiger auf dem Vorfeld für den Flughafen Frankfurt/Main“ vom 1. August 1994,

— Studie des Fraunhofer-Instituts für Materialfluß und Logistik (Studie II): „Kapazitäts- und Qualitätsauswirkungen für den Flughafen Frankfurt/Main durch die Zulassung eines weiteren Abfertigers auf dem Vorfeld für die Jahre 1995/2000“ vom 16. Februar 1995.

1. ***Platzprobleme im Zusammenhang mit der für neues Gerät erforderlichen Stellfläche***

Die Freistellungsentscheidung wird damit begründet, daß nur unzureichende Stellfläche für neues Abfertigungsgerät eines oder mehrerer zusätzlicher Selbstabfertiger bzw. Dienstleister zur Verfügung steht und daß die gegenwärtigen Arbeiten auf dem Flughafen bereits erhebliche Beeinträchtigungen verursachen.

1.1. **Die NACO- und Fraunhofer-Studien**

Den NACO-Studien zufolge ergibt sich ein Flächenbestand von 148 000 m^2, der sich zusammensetzt aus 102 000 m^2 verfügbarer Abstellfläche, 22 000 m^2 Startvorbereitungsfläche, 22 000 m^2 Parkfläche für Fahrzeuge und Abfertigungsgerät und 2 000 m^2 „Pufferfläche“.

Von den verfügbaren 148 000 m^2 nutzt die FAG, die seit der Aufgabe der Selbstabfertigung durch Delta Airlines Anfang 1997 einziger Dienstleister ist, derzeit 146 000 m^2 zur Deckung des eigenen Abfertigungsbedarfs ([1]). Bei dieser Schätzung wurde berücksichtigt, daß der Flughafen Frankfurt nunmehr sämtliche Vorfelddienste abdeckt; dies umfaßt die Dienste sowohl für Delta als auch für die anderen Gesellschaften, die Delta nach deren spürbarer Aktivitätsverringerung 1997 im Terminal 2 „abgelöst“ haben.

NACO zufolge würde der gesamte Flächenbedarf bei Zulassung eines zusätzlichen Abfertigers insgesamt 178 000 m^2 und damit 32 000 m^2 mehr als bisher betragen; berücksichtigt man die derzeit verfügbare Fläche (148 000 m^2), ergäbe dies ein Defizit von 30 000 m^2.

Während in den NACO-Studien der Einstieg eines zusätzlichen Abfertigers betrachtet wird, basieren die Fraunhofer-Studien auf einer Marktöffnung für zwei weitere Abfertiger am Terminal 2. Demzufolge müßte die Gesamtfläche von etwa 150 000 m^2 unter Monopolbedingungen auf rund 167 000 m^2 erhöht werden. Im Bereich des Terminals 2 würde der Bedarf an Abstellfläche von rund 14 000 m^2 auf etwa 29 000 m^2 ansteigen — und dies bei einem Flächenbestand von rund 18 000 m^2. Dies bliebe auch im Bereich des Terminals 1 nicht ohne Konsequenzen, denn das dortige strukturelle Flächendefizit wurde bislang durch die Nutzung von Flächen im Bereich des Terminal 2 kompensiert. Das wäre bei zusätzlichen Abfertigern dort folglich nicht länger möglich.

1.2. **Arbeiten auf dem Flughafen**

Ein weiterer von Deutschland angeführter Grund für die Entscheidung ist die Verschärfung der bereits prekären Lage durch die derzeit laufenden Arbeiten auf dem Flughafen.

Im internen Entwicklungsplan für den Flughafens sind zahlreiche Arbeiten vorgesehen, vor allem:

a) der Ausbau des Terminals 1 im Zuge des Schengener Abkommens,

b) vorfeldseitig die Erweiterung des Flugsteigs A (Ausbau des westlichen Teils).

Die FAG begründet diese Arbeiten damit, daß dem steigenden Verkehrsaufkommen Rechnung getragen werden müsse.

Dem Unternehmen zufolge werden die Arbeiten die Betriebsabläufe in zweifacher Hinsicht beeinträchtigen:

a) Zum einen wird sich die Abstellfläche durch die Neubauten um annähernd 20 000 m^2 verringern;

b) zum anderen werden der Bedarf an Stellflächen für die verschiedenen Baugeräte sowie die aufgrund der Arbeiten notwendigen Veränderungen, insbesondere bei den Fahrzeugbewegungen in deren Umfeld, während der Arbeiten zeitweilig negative Auswirkungen haben, und zwar sowohl hinsichtlich der verfügbaren Freiflächen als auch beim Verkehr in der Umgebung des Terminals, an dem bereits jetzt erhebliche Schwierigkeiten auftreten.

2. ***Auswirkungen einer Marktöffnung***

Nach Angaben Deutschlands ist eine Erweiterung der Freiflächen weder innerhalb noch außerhalb des Flughafens möglich. Aufgrund dieses Platzmangels ist die FAG gezwungen, die verfügbaren Flächen optimal auszunutzen. Eine Marktöffnung habe negative Folgen sowohl für die Nutzung der Kapazitäten als auch für die Organisation der Gepäckabfertigung und die Qualität aller auf dem Flughafen angebotenen Dienste.

2.1. **Fehlende Erweiterungsmöglichkeiten**

Die FAG kann auf dem Flughafengelände weder das aus ökologischen Gründen geschützte Waldgebiet (229 ha) noch die weiterhin von der USAF genutzte Fläche (etwa 170 ha) mit Zugang zur Start- und Landebahn nutzen.

Darüber hinaus, so die deutschen Behörden weiter, könne der Platzmangel auch nicht durch eine Erweiterung des Flughafengeländes behoben werden, da dieses im Norden durch Autobahnen (A3 und A5) sowie im Westen und Süden durch ein Waldgebiet begrenzt ist, das als natürlicher Lärmschutz dient. So habe die Flughafenfläche in den letzten 35 Jahren nur um den Faktor 2,4 erweitert werden können, während sich die Anzahl der abgefertigten Passagiere im selben Zeitraum um den Faktor 130 erhöht habe. Darüber hinaus sei weder kurz- noch langfristig eine Erweiterung über das gegenwärtige Gelände

([1]) Die angeführten Zahlen ergeben sich aus der Kombination der in jeder Konfiguration (Monopol oder Öffnung) für notwendig erachteten Geräte und der von jedem einzelnen Gerät eingenommenen Fläche. Darüber hinaus müssen die in der Umgebung der Geräte und Ausrüstungsgegenstände erforderlichen Freiflächen und der zur Handhabung erforderliche Raum berücksichtigt werden; dies erfolgt durch Multiplikation mit einem Korrekturkoeffizienten (1,30 bzw. 1,34, insgesamt 1,75).

hinaus geplant. Im Regionalentwicklungsplan sei eindeutig festgelegt, daß ein Kapazitätsausbau nur innerhalb der gegenwärtigen Grenzen des Flughafengeländes erfolgen könne.

2.2. **Optimale Ausnutzung der vorhandenen Fläche**

Die FAG führt aus, daß dieser Platzmangel — zusammen mit der gegenwärtigen Auslegung der Flughafeneinrichtungen — dazu führt, daß zwei Drittel aller Flugzeugpositionen keine Flugsteigpositionen sind, was wiederum ein hohes Verkehrsaufkommen zwischen den Abfertigungsgebäuden und den Flugzeugen sowie einen erhöhten Flächenbedarf für diesen Verkehr und das Abstellen der entsprechenden Fahrzeuge zur Folge hat.

Des weiteren können diese abgelegenen Positionen nicht völlig unabhängig voneinander verwaltet und genutzt werden. Aufgrund des Platzmangels sei es beispielsweise unmöglich, zwei Großraumflugzeuge direkt nebeneinander abzufertigen, was ebenfalls einen erhöhten Materialbedarf und ein gesteigertes Verkehrsaufkommen auf dem Vorfeld verursacht.

Abschließend machen die deutschen Behörden geltend, daß die Zahl der Flugzeugpositionen auf dem Vorfeld nicht ausreiche, um dem Verkehrsaufkommen in angemessener Weise zu begegnen. Aufgrund dieser Positionsknappheit sei der Flughafen gezwungen, nicht nur ununterbrochen sämtliche Positionen zu nutzen, sondern auch jede verfügbare Freifläche zu einer Flugzeugposition zu machen. Somit arbeite der Flughafen zwischen 6 und 22 Uhr ständig unter Vollauslastung und ohne jegliche Kapazitätsreserve.

2.3. **Kapazitätsmanagement**

Die deutschen Behörden vertreten die Auffassung, daß die FAG die Kapazitätsnachfrage zur Zeit nicht befriedigen kann und daher beabsichtigt, die Kapazität von 74 Flugbewegungen in der Stunde im Jahr 1997 auf 80 Flugbewegungen im Jahr 2000 zu erhöhen, wodurch zusätzliche Positionen erforderlich werden.

Aufgrund der zahlreichen Positionen auf dem Vorfeld geht die FAG von einer Zunahme des Abfertigungsfahrzeugverkehrs parallel zur Zunahme der Flugbewegungen aus. Der Fahrzeugverkehr auf dem Vorfeld würde um etwa 11 % bis 24 % steigen und eine Dichte von 250 Fahrzeugbewegungen in der Stunde erreichen. Ferner würde die Öffnung des Abfertigungsmarkts sie zur Schließung von drei Vorfeldflächen (mit sieben Positionen) auf der Nordseite zwingen. Die Auswirkungen der Marktöffnung würden daher den Bemühungen der FAG um eine Kapazitätserhöhung zuwiderlaufen. Die FAG ist der Auffassung, daß die Zulassung weiterer Abfertiger das reibungslose Funktionieren ihres EDV-gesteuerten Logistiksystems beeinträchtigen und negative Auswirkungen auf die Kapazität haben würde.

Die FAG weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß die Kapazitätserhöhung eine geschäftspolitische Entscheidung von größter Bedeutung ist, dank der der Flughafen Frankfurt seine Position unter den großen europäischen Flughäfen wahren soll, und daß sie dieser Kapazitätserhöhung absoluten Vorrang einräumt. Laut NACO würde der Eintritt eines einzigen zusätzlichen Abfertigers zu einem zusätzlichen Platzbedarf von fast 32 000 m^2 führen, der durch die Schließung von Flugzeugpositionen ausgeglichen werden müßte, wodurch jährlich 18 000 Flugbewegungen weniger durchgeführt werden könnten.

2.4. **Gepäckabfertigung**

In den zur Stützung der Entscheidung Deutschlands vorgelegten Unterlagen wird auf die Qualität und Effizienz des Gepäckabfertigungssystems des Flughafens verwiesen, insbesondere bei der Abfertigung von Transitgepäck, und die Auffassung vertreten, daß dieses Niveau bei Eintritt eines weiteren Abfertigers nicht aufrechterhalten werden kann.

Es wird darauf hingewiesen, daß die amerikanischen Luftverkehrsgesellschaften über die Sicherheitskontrolle der Fluggäste und die stichprobenhafte Überprüfung des Gepäcks hinaus die 100%ige Überprüfung des auf ihre Flüge zu verladenden Gepäcks verlangen. Dazu sind Tätigkeiten unter Aufsicht der Luftverkehrsgesellschaft erforderlich, die mit Zeit- und Platzbedarf verbunden sind. Der Platzmangel in den Gepäcksortierhallen lasse den Eintritt eines zweiten Abfertigers nicht zu.

2.5. **Dienstleistungsqualität**

Aufgrund der Anordnung der Flughafenanlagen, die insbesondere nur für ein Drittel der Flüge Flugsteigpositionen bieten, sind erhebliche Entfernungen auf dem Vorfeld zurückzulegen. Nach den zur Stützung der Freistellungsentscheidung vorgelegten Studien zwingt der Mangel an Platz für Abfertigungsgerät den Flughafen dazu, dieses Gerät auf bestimmten Flugzeugpositionen abzustellen. Diese Probleme können laut diesen Studien nur durch eine vollkommene gegenseitige Verflechtung der verschiedenen Beteiligten überwunden werden, und die Marktöffnung zugunsten weiterer Abfertiger hätte abträgliche Auswirkungen auf die Dienstleistungsqualität, insbesondere auf die Mindestumsteigezeit (Minimum Connecting Time, MCT) von 45 Minuten, die ein wichtiger Faktor der Geschäftspolitik des Flughafens Frankfurt ist.

3. *Äußerungen der Betroffenen*

Gemäß Artikel 9 Absatz 3 der Richtlinie wurden die Betroffenen aufgefordert, sich zu der Sache zu äußern. Mehrere Luftverkehrsgesellschaften haben die Dienstleistungsqualität am Flughafen Frankfurt anerkannt, aber auf die hohen Preise hingewiesen, die vom Flughafen in seiner Monopolstellung verlangt werden. Diese Parteien sind der Auffassung, daß die vom Flughafen Frankfurt vorgelegten Zahlen zum Platzbedarf stark überhöht sind, und führen als Beispiele Drittabfertiger an, die zahlreiche Flüge mit der Hälfte des Platzbedarfs abfertigen, den der Flughafen Frankfurt für den Eintritt eines zweiten Abfertigers zugrundelegt. Sie weisen auch darauf hin, daß Delta, als sich dieses Unternehmen selbst abfertigte, nur

über 8 000 m² verfügte und ihm zu der Zeit Gerät zur Verfügung stand, mit dem es bis zu 10 % des Verkehrs am Flughafen hätte abfertigen können. Die für die Marktöffnung erforderliche Fläche ist nach Auffassung der Luftverkehrsgesellschaften daher kleiner als die vom Flughafen Frankfurt angegebene und ließe sich ohne weiteres bereitstellen. Die Luftverkehrsgesellschaften weisen ferner darauf hin, daß ein Teil des Geräts nachts auf nicht belegten Positionen abgestellt werden kann, wie dies auf vielen Flughäfen problemlos praktiziert wird. Sie bemängeln auch die seit Jahren systematisch erfolgende Zuweisung aller verfügbaren Flächen für andere Zwecke als die Bodenabfertigung.

III. 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**

In der Richtlinie ist eine differenzierte Marktöffnung vorgesehen, bei der sowohl die Gewährleistung der Bodenabfertigung (Selbst- oder Drittabfertigung) als auch das Verkehrsaufkommen auf dem Flughafen maßgeblich ist. Angesichts seines Verkehrsaufkommens muß der Flughafen Frankfurt gemäß Artikel 1 der Richtlinie ab dem 1. Januar 1998 die Selbstabfertigung zulassen und ab dem 1. Januar 1999 den Markt für die Drittabfertigung öffnen.

Die allgemeinen Bestimmungen für den Marktzugang bei den in der Freistellung genannten Dienstleistungskategorien sind in den Artikeln 6 Absatz 2 und 7 Absatz 2 der Richtlinie festgelegt. Diese Bestimmungen wurden in § 3 Absatz 2 der deutschen Umsetzungsverordnung übernommen. Danach kann der Mitgliedstaat den Marktzugang auf ein Minimum von zwei Dienstanbietern und zwei Selbstabfertigern begrenzen, die nach objektiven, transparenten und nichtdiskriminierenden Kriterien auszuwählen sind.

Gemäß Artikel 6 Absatz 4 der Richtlinie muß jeder Flughafennutzer ungeachtet des ihm zugewiesenen Flughafenbereichs die Möglichkeit haben, effektiv zwischen mindestens zwei Anbietern von Bodenabfertigungsdiensten zu wählen.

Wenn jedoch besondere Platz- oder Kapazitätsgründe, insbesondere im Zusammenhang mit der Verkehrsdichte und dem Grad der Nutzung der Flächen eine Marktöffnung für die Drittabfertigung und/oder die Selbstabfertigung nicht in dem von der Richtlinie vorgesehenen Umfang zulassen, so kann der betreffende Mitgliedstaat gemäß Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe b) beschließen, derartige Dienstleistungen einem einzigen Dienstleister vorzubehalten und/oder auf der Grundlage von Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe d) die Selbstabfertigung zu untersagen oder auf einen einzigen Nutzer zu beschränken. Nach Artikel 9 Absatz 2 muß jedoch eine derartige Freistellung:

a) den oder die Dienste, für die eine Freistellung gewährt wird, und die für diese Entscheidung maßgeblichen Platz- oder Kapazitätsprobleme nennen;

b) einen Plan mit geeigneten Maßnahmen beinhalten, mit denen diesen Schwierigkeiten abgeholfen werden soll.

Außerdem darf die Freistellung nicht:

a) die Ziele der Richtlinie in unangemessener Weise beeinträchtigen,

b) zu Wettbewerbsverzerrungen führen,

c) über das erforderliche Maß hinausgehen.

Das Hauptziel der Richtlinie besteht darin, den Zugang zu Bodenabfertigungsdiensten zu liberalisieren. Dritten auferlegte Begrenzungen führen zu Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit dieser Dritten. Analog zu staatlichen Maßnahmen, die die Dienstleistungsfreiheit beschränken; sind nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes in seinen Urteilen vom 25. Juli 1991 in der Rechtssache C-288/89 (Mediawet) ([1]) und in der Rechtssache C-76/90 (Säger/Dennemeyer) ([2]) Maßnahmen, die dazu führen, die Aktivitäten eines Dienstleisters auszuschließen oder zu verhindern, selbst wenn sie ohne Unterscheidung nach Nationalität ergehen; nur dann zulässig, wenn sie durch zwingende Erfordernisse in bezug auf das öffentliche Interesse begründet und zusätzlich in einem angemessenen Verhältnis zum Ziel, das sie verfolgen, stehen.

1.2. **Das Verfahren**

Gemäß Artikel 9 Absatz 6 dürfen die Freistellungen bei der Selbstabfertigung nach Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe d) die Dauer von drei Jahren nicht überschreiten und können verlängert werden; die Freistellungen bei der Drittabfertigung nach Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe b) können höchstens für zwei Jahre gewährt und nur einmal um zwei Jahre verlängert werden.

Gemäß Artikel 9 Absatz 3 der Richtlinie hat sich Deutschland verpflichtet, das Inkrafttreten der Freistellungsentscheidung von einer positiven Entscheidung der Kommission abhängig zu machen.

Die Kommission prüft nach dem Verfahren gemäß Artikel 9 Absätze 3, 4 und 5 die vom Mitgliedstaat gewährte Freistellung und kann diese genehmigen oder ablehnen. Sie kann auch verlangen, daß der Mitgliedstaat den Umfang der Freistellung ändert oder auf die Teile des Flughafens beschränkt, wo die geltend gemachten Schwierigkeiten tatsächlich festgestellt wurden.

Die Kommission muß sich daher bei ihrer Prüfung auf die drei folgenden Punkte konzentrieren:

a) Vorhandensein und Umfang von Platz- und Kapazitätsproblemen, die die Freistellung rechtfertigen und eine Marktöffnung in dem von der Richtlinie vorgesehenen Umfang verhindern;

([1]) Slg. 1991, S. I-4007.
([2]) Slg. 1991, S. I-4221.

b) Vorlage eines glaubwürdigen und durchführungstechnisch nicht an Bedingungen geknüpften Problemlösungsplans mit den Maßnahmen, zu denen sich der Flughafen verpflichten muß, sowie einem entsprechenden Zeitplan für deren Durchführung. Bei Freistellungen, die die Beibehaltung eines vollständigen Monopols für bestimmte Dienstleistungskategorien gestatten und den verschiedenen Nutzern des Flughafens weder Wahlmöglichkeiten noch die Option der Selbstabfertigung lassen (mit Ausnahme des obengenannten „traditionellen" Selbstnutzers), muß die Kommission die geplanten Maßnahmen besonders aufmerksam prüfen;

c) Übereinstimmung mit den Prinzipien gemäß Artikel 9 Absatz 2 der Richtlinie hinsichtlich der Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen und Unverhältnismäßigkeit der Maßnahme.

Freistellungen sollen nicht dazu dienen, den Flughäfen generell eine weitere Anpassungsfrist zusätzlich zu der in Artikel 1 der Richtlinie bereits vorgesehenen 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 herangezogen werden, um nachzuweisen, daß eine Marktöffnung innerhalb der vorgesehenen Fristen unmöglich ist. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes in seinen Urteilen vom 20. April 1978 in den verbundenen Rechtssachen 80/77 und 81/77 (Commissionnaires réunis/Receveur des Douanes) [1] und vom 25. Juni 1992 in der Rechtssache C-116/91 (British Gas) [2] sind Ausnahmen außerdem stets eng auszulegen, und der Umfang einer Freistellung ist unter Berücksichtigung der Zielsetzung der in Frage stehenden Maßnahme zu bestimmen.

Vor dem Hintergrund dieser Erwägungen muß die in Frage stehende Freistellung geprüft werden.

Die Kommission hat gemäß Artikel 9 Absatz 4 die angeführten Platz- und Kapazitätsprobleme eingehend untersucht und die Angemessenheit der in diesem Zusammenhang getroffenen Entscheidung sowie die Maßnahmen zur Beseitigung dieser Probleme ausführlich geprüft. Sie stützte sich dabei insbesondere auf die von Deutschland vorgelegten Studien und ihre Besichtigungen des Flughafens Frankfurt sowie auf eine von ihr selbst im Zusammenhang mit der Beschwerde gemäß Artikel 86 EG-Vertrag in Auftrag gegebene Studie, mit der die Platz- und Kapazitätsprobleme festgestellt werden sollten, die eine Öffnung des Marktes der Bodenabfertigungsdienste auf dem Flughafen verursachen könnte. Die Schlußfolgerungen dieser Studie mit dem Titel „Ground handling at Frankfurt Airport", die von der Universität Cranfield („College of Aeronautics — Air Transport Group") erstellt wurde, lagen der Kommission im Juni 1997 vor. Am 30. Oktober 1997 übermittelten die deutschen Behörden der Kommission die Bemerkungen des Flughafens Frankfurt zu der Cranfield-Studie. Am 4. Dezember 1997 hörte die Kommission Deutschland und am 29. Dezember 1997 die FAG im Zusammenhang mit der vorliegenden Bewertung an.

[1] Slg. 1978, S. 927.
[2] Slg. 1992, S. I-4071, Rn. 12.

2. *Die Platz- und Kapazitätsprobleme*

Aus der Mitteilung Deutschlands geht in erster Linie hervor, daß derzeit auf dem Flughafen kein Platz für zusätzliches Abfertigungsgerät vorhanden ist, das bei Zulassung eines zweiten Dienstleisters oder Selbstabfertigers anfallen würde.

Einleitung

Vor der Bewertung der Platz- und Kapazitätsprobleme des Flughafens ist nochmals auf einige allgemeine Grundsätze hinzuweisen.

Die verschiedenen Studien, die zur Begründung der Freistellungsentscheidung vorgelegt wurden (NACO, Fraunhofer) oder im Auftrag der Kommission entstanden (Cranfield), lassen erkennen, daß derzeit auf dem Flughafen nicht übermäßig viel Gerät vorhanden ist und daß die FAG bemüht ist, die Nutzung dieses Geräts durch Bedarfsplanung zu optimieren.

Andererseits ist davon auszugehen, daß der Bedarf eines Selbstabfertigers mit dem eines Drittabfertigers vergleichbar ist, selbst wenn im Hinblick auf die Situation des einzelnen Flughafens und insbesondere die Flotte der größten dortigen Fluggesellschaft Unterschiede bestehen können. Man kann daher in diesem Stadium allgemein von einem Dienstleister sprechen, ohne zwischen Drittabfertigern und Selbstabfertigern (die in bestimmten Fällen identisch sein können) zu unterscheiden.

Es ist anerkannt, daß sich bei Zulassung eines oder mehrerer zusätzlichen/zusätzlicher Dienstleister/s der Platzbedarf erhöht: der Gerätebedarf ist dabei an die Verkehrsdichte zur Spitzenlastzeit des Flughafens gekoppelt. Unter Monopolbedingungen ist die Spitzenlastzeit des Flughafens zugrunde zu legen. Unter Wettbewerbsbedingungen sind die Spitzenlastzeiten der einzelnen Dienstleister zu berücksichtigen, die sich nicht immer mit denen des Flughafens decken. Der gesamte Gerätebedarf auf dem Flughafen richtet sich daher nach dem Gesamtbedarf der einzelnen Dienstleister zu ihren jeweiligen Spitzenlastzeiten. Eine Wettbewerbssituation bewirkt also einen höheren Gesamtgerätebedarf und folglich einen höheren Platzbedarf für das Abstellen dieses Geräts.

Es muß jedoch auch berücksichtigt werden, daß die Öffnung für den Wettbewerb zu einer Verringerung der Marktanteile des bisherigen Monopolinhabers und folglich einem geringeren Geräte- und Platzbedarf bei diesem Anbieter führen wird. Derartige Zusammenhänge sind zu berücksichtigen, selbst wenn sich die Verringerung des Bedarfs und der Marktanteile nicht proportional verhalten und es daher schwierig ist, die Auswirkungen einer Öffnung für den Wettbewerb auf die Entwicklung der Marktanteile der einzelnen Dienstleister zu beurteilen, da diese sowohl von den Marktanteilen des einzelnen Dienstleisters als auch der entsprechenden Kundenverteilung abhängen.

2.1. **Das Platzangebot in Frankfurt**

Aus den von der FAG in Auftrag gegebenen Studien ergibt sich ein Platzangebot von insgesamt 148 000 m², von denen die FAG heute allein 146 000 m² beansprucht. Diese Angaben gelten für die derzeitige Situation in Frankfurt, d. h. Bedienung aller Flüge durch die FAG, einschließlich der wenigen Flüge, die Delta 1997 auf dem Flughafen beibehalten hat. Zur Zeit herrschen in Frankfurt daher keine größeren Platzprobleme. Nach Angaben der FAG würde das Hinzukommen eines neuen Anbieters zu einem Platzdefizit von 32 000 m² führen.

Aus den NACO-Studien geht hervor, daß unter der Annahme, daß Delta seine Flüge selbst abfertigte und auch mehr Flüge durchführte, die Vorhersage für 1997 zu einem Platzdefizit von 13 725 m² geführt hätte. Angesichts der vorhersehbaren und geplanten Steigerung der Verkehrsdichte in Frankfurt wäre dieses Defizit bis zum Jahr 2000 auf 16 300 m² gestiegen. Nach Angaben der FAG würde das Platzdefizit unter diesen Voraussetzungen durch einen zweiten Anbieter im Jahr 1997 auf 32 200 m² und im Jahr 2000 auf über 35 000 m² steigen.

Diese Studien veranlassen die Kommission zu folgenden Bemerkungen:

a) *Zu der vorgelegten Schätzung*

Während die NACO-Studien nach Bewertung auf Ebene der Pläne ein Platzangebot von 148 000 m² ergeben, enthalten die der Kommission von der FAG am 16. Mai 1997 übermittelten Angaben eine „in situ"-Schätzung von lediglich 138 235 m² für 1997. So hat sich nach Angaben der FAG das Platzangebot für das Abstellen von Abfertigungsgerät seit 1994 verringert, da einerseits neue Flugzeugpositionen eingerichtet wurden, um dem Kapazitätsbedarf nachzukommen, und andererseits eine neue Brandwache gebaut wurde.

b) *Zum Rückzug von Delta*

Die NACO-Zahlen ergeben ein Platzdefizit von 32 000 m² im Fall einer Öffnung für den Wettbewerb. In der Mitteilung an die Kommission ist sogar von 35 000 m² die Rede. Allerdings beruhen diese Angaben auf der Hypothese, daß ein neuer Dienstleister zusätzlich zum Selbstabfertiger Delta hinzukommt. Ausgangsbasis ist dabei also nicht das Hinzukommen eines zweiten Dienstleisters (insgesamt zwei Akteure), sondern die Anwesenheit von zwei Dienstleistern — bzw. eines Dienstleisters und eines Selbstabfertigers — neben der FAG selbst (also drei Akteure). Diese Situation entspricht nicht mehr der Realität, da Delta die Selbstabfertigung eingestellt hat.

Durch den Rückzug von Delta sowohl aus der Selbstabfertigung also auch im Hinblick auf die Verringerung der Anzahl der Flüge ist jedoch Platz frei geworden. Als das Unternehmen Delta seine Flüge noch selbst abfertigte, führte es nur 17 Flüge pro Tag durch, die es im wesentlichen mit eigenem Gerät abfertigte, das so umfangreich war, daß bis zu 13 Flüge innerhalb eines begrenzten Tageszeitabschnittes abgefertigt werden konnten. Der verfügbar gewordene Platz ist daher beträchtlich und wurde auf 8 000 m² geschätzt.

In den Begleitdokumenten zur Freistellungsentscheidung Deutschlands wird daran erinnert, daß zumindest ein Teil dieses Platzes von der FAG selbst genutzt wurde, um heute die verbleibenden Flüge von Delta sowie bestimmter anderer Gesellschaften abzufertigen. Der Rückzug Deltas hat es also der FAG ermöglicht, die Bedingungen ihres eigenen Abfertigungsbetriebs zu verbessern, da der Flughafen mehr Platz zur eigenen Verfügung hatte. Wie jedoch die Selbstabfertigung Deltas bis Anfang 1997 zeigt, erscheint die Anwesenheit eines zweiten Dienstleisters oder Selbstabfertigers nicht unmöglich.

c) *Zur Zulassung eines weiteren Dienstleisters*

Die NACO-Studien sollen beweisen, daß es unmöglich ist, einen neuen Dienstleister oder Selbstabfertiger zuzulassen. Sie stellen es außerdem als notwendig dar, daß der Flughafen die vollständige Koordinierung aller Abfertigungsdienste übernimmt. Dazu ist jedoch anzumerken, daß der Kurierdienst Federal Express bei einigen der in der Freistellungsentscheidung genannten Dienstleistungskategorien Selbstabfertigung praktizierte und aus historischen Gründen auch während der Geltungsdauer dieser Freistellung weiterhin praktizieren darf. Die SAS hat sich bis 1995 ebenfalls selbst abgefertigt. Man muß einräumen, daß die Aktivitäten dieser Unternehmen sehr begrenzt waren oder sind, bzw. im Fall Federal Express nur bestimmte Teile des Flughafens im Bereich der Fracht- oder Postabfertigung betreffen, die die Fluggastterminals nicht berühren. Diese Aktivitäten können als unerheblich für die Anwendung der Richtlinie betrachtet werden. Das trifft jedoch nicht auf die Gesellschaft Delta zu, die in Terminal 2 tätig war, und zeigt ganz allgemein für den Flughafen insgesamt, daß die Zulassung zumindest eines weiteren Dienstleisters neben der FAG das Funktionieren der Infrastruktur nicht behinderte.

d) *Zu den vorgelegten Berechnungen*

Nach der Cranfield-Studie kann das Platzangebot auf 164 000 m² geschätzt werden. Dieser Schätzung liegt die Angabe der FAG zum heutigen Platzangebot (138 000 m²) zugrunde, berücksichtigt wurden aber auch die Flächen, die mit der Erweiterung bestimmter Frachtabfertigungsbereiche (51 000 m²) verfügbar werden dürften, sowie der von den Neubauten effektiv beanspruchte Platz (25 000 m²).

2.2. **Platzbedarf**

Der in den NACO-Studien zur Begründung der Freistellungsentscheidung angeführte Platzbedarf ist sowohl im Hinblick auf die Angaben als auch die Nutzung der verfügbaren Flächen zu erläutern.

a) *Die Bewertungen*

Aus der NACO-Studie vom 27. Oktober 1995 ergibt sich bei Zulassung eines zweiten Dienstanbieters ein zusätzlicher Platzbedarf von 20 000 m², und zwar auf der Grundlage von 3 Akteuren, da die Studie von der Konfiguration ausgeht, in der Delta neben der FAG als Selbstabfertiger auftrat. In der heutigen Situation nach dem Rückzug von Delta, wo die FAG nach eigenen Angaben allein 146 000 m² beansprucht, schätzt NACO den zusätzlichen Platzbedarf auf 32 000 m² (d. h. Platzbedarf von insgesamt 178 000 m²) und nicht mehr auf 20 000 m² wie zu Zeiten, als Delta noch anwesend war. Nach Schätzungen der NACO-Studien hätte der Platzbedarf bei Fortsetzung der Selbstabfertigung durch Delta, d.h. bei Hinzukommen eines zweiten Unternehmens (Selbstabfertigers) auf dem Flughafen lediglich 155 000 m² betragen.

Jedoch sollten die bereinigten zusätzlichen Platzerfordernisse, die von NACO Delta zugerechnet wurden (13 778 m²), nicht mit den zusätzlichen Platzerfordernissen eines weiteren Abfertigers gleichgesetzt werden, da sie nicht aus der Anwesenheit eines unabhängigen Abfertigers resultieren und weil Delta ohnehin die Selbstabfertigung beendet hat und die Erfordernisse, die der Abfertigung von Delta zuzurechnen sind, bereits in den von der FAG benutzten 146 000 m² enthalten sind. Die bereinigten zusätzlichen Platzerfordernisse eines unabhängigen Abfertigers im Vergleich zu einer Monopolsituation dürften daher etwa 18 500 m² (32 000 − 13 725) betragen. In der gegenwärtigen Situation, in der die FAG der einzige Anbieter ist, dürften daher die gesamten Platzerfordernisse weniger als 165 000 m² (146 000 + 18 500) und nicht wie von NACO vorgetragen 178 000 m² betragen.

Darüber hinaus führte Delta nach der Hypothese von NACO nicht nur mehr Flüge durch als 1997, sondern verfügte auch über mehr Gerät, als zur Abfertigung der durchgeführten Flüge erforderlich war. Auf seinen 8 000 m² konnte Delta nämlich das wesentliche, für eine Abfertigungskapazität von 8 bis 10 % der Flüge notwendige Gerät abstellen.

Diese Tatsache zeigt deutlich, daß der Platzbedarf für diesen Marktanteil wesentlich geringer ist als in den NACO-Studien geschätzt. Dies gilt insbesondere angesichts der Tatsache, daß Delta einen mit dem in der NACO-Studie angenommenen vergleichbaren Marktanteil hatte und daß Delta, die nachmittags keinen Betrieb durchführte, die Flächen benötigte, um die gesamte Ausrüstung zu parken, was bei einem Anbieter, der für verschiedene Kunden arbeitet, nicht der Fall sein würde, da er in der Lage wäre, die Dienstleistungen gleichmäßiger über den gesamten Tag zu verteilen..

Andererseits stützt sich NACO bei seinen Schätzungen zwar auf Bedarfsberechnungen entsprechend den Spitzenlastzeiten jedes Dienstleisters, addiert aber lediglich den Platzbedarf der einzelnen Betreiber für das Abstellen ihrer gesamten Ausrüstungen, ohne zu berücksichtigen, daß diese Ausrüstungen zum großen Teil praktisch ständig im Einsatz sind und nicht den größten Teil des Tages abgestellt werden müssen, insbesondere nicht auf einem Flughafen mit hoher Verkehrsdichte wie Frankfurt. Das Material wird nachts abgestellt, wenn keine Flüge abgefertigt werden und freie Flächen für das Abstellen verfügbar sind, wie heute üblich.

In der Tat hängt die notwendige Fläche im Rahmen des Marktzugangs zu einem großen Teil von der Aufteilung der Kunden zwischen Anbietern und der Verteilung der betrieblichen Tätigkeiten während des Arbeitstages ab.

Auf der Grundlage der verschiedenen von NACO und Cranfield vorgenommenen Bewertungen und unter Berücksichtigung verschiedener Annahmen über die Verteilung der Kunden und der Tagesabschnitte, über die Bodenverkehrsdienste verteilt werden können, können nichtsdestoweniger folgende Schätzungen vorgenommen werden:

i) der Flächenbedarf liegt zwischen 104 000 m² und 165 000 m²,

ii) die verfügbare Fläche kann zwischen 148 000 m² und 164 000 m² geschätzt werden.

Selbst unter Zugrundelegung der pessimistischten Hypothese von NACO (d. h. bei einer verfügbaren Fläche von 148 000 m² werden 165 000 m² benötigt) wäre es möglich, 90 % der gesamten benötigten Ausrüstung abzustellen. An einem Flughafen jedoch, an dem die Spitzenzeiten, wie von der FAG selbst angeführt, sehr begrenzt sind, ist mindestens 10 % der Ausrüstung nicht geparkt, sondern ständig genutzt. Außerhalb der Spitzenzeiten kann diese Ausrüstung dann auf Flächen verbleiben, die frei geblieben sind.

b) *Nutzung der verfügbaren Flächen*

Wie bereits dargelegt, muß Artikel 9 unter Berücksichtigung der Ziele der betreffenden Maßnahme restriktiv ausgelegt werden. Wie aus dem Titel bereits hervorgeht, besteht das vorrangige Ziel der Richtlinie darin, Zugang zum Markt für Bodenabfertigungsdienste zu gewährleisten, und das Prinzip des freien Zugangs ist in den Artikeln 6 und 7 klar definiert, auch wenn es zutrifft, daß den Mitgliedsländern spezifische Möglichkeiten eingeräumt werden, den Zugang auf zwei Anbieter zu begrenzen.

Die Kommission ist der Auffassung, daß die Zielsetzung der Richtlinie impliziert, daß nur die in Artikel 9 genannten Engpässe, die für sich genommen Hemmnisse zur Durchführung der Richtlinie darstellen müssen, als Grundlage für eine Freistellung dienen können. Dies kann nicht Engpässe einschließen, die durch den Flughafen selbst geschaffen worden sind, wie dies bei der Zuteilung der durch Delta freigewordenen Fläche, die nach Inkrafttreten der Richtlinie erfolgte, geschehen ist. Die Unmöglichkeit der Marktöffnung muß aus einer Tatsache resultieren, die unabhängig vom Willen der Partei ist, die diese geltend macht.

Seit mehreren Jahren wurden auf dem Flughafen zusätzliche Flächen geschaffen. Die Entwicklungspläne für den Flughafen zeigen jedoch, daß diese neuen Flächen bis heute stets für andere Zwecke als die Bodenabfertigung genutzt wurden, unter anderem für Wirtschaftsaktivitäten, die für das Management des Luftverkehrs nicht unbedingt erforderlich sind.

Die Zulassung eines weiteren Abfertigers in Frankfurt wird daher nicht durch Platzmangel verhindert, sondern es ist im wesentlichen die von der FAG beschlossene Art der Nutzung der bereits oder demnächst verfügbaren Flächen, die bei Hinzukommen eines weiteren Dienstleisters zu Problemen führen könnte.

Bis 1997 wurde der reibungslose Ablauf der Bodenabfertigung auf dem Flughafen Frankfurt durch die Anwesenheit von Delta nicht behindert. Das von der FAG geltend gemachte Platzdefizit in einer Situation, wo neben der FAG eine Fluggesellschaft als Selbstabfertiger auftrat, hat weder dem guten Funktionieren des Flughafens, der Qualität der Dienstleistungen noch ganz allgemein dem guten Ruf des Flughafens Frankfurt geschadet.

Deutschland weist daher nicht nach, daß die Zulassung eines weiteren Dienstleisters auf dem gesamten Flughafen unmöglich ist.

2.3. **Mit der Auslegung der Flughafenanlagen verbundene Probleme**

Falls die Aufrechterhaltung des Monopols auf dem Flughafen insgesamt durch den Platzmangel nicht gerechtfertigt wird, ist zum einen zu prüfen, ob die Auslegung der Anlagen eine Marktöffnung in allen Teilen des Flughafens erlaubt, und zum anderen, in welchem Umfang eine Öffnung in Betracht gezogen werden kann. Daher ist es notwendig, eine genauere Untersuchung der Einrichtungen des Flughafens vorzunehmen und zwischen den beiden Terminals zu unterscheiden.

Am Terminal 2 kann die Abfertigung an 13 Flugsteigpositionen, 18 Vorfeldpositionen unmittelbar vor dem Terminal und 11 Positionen für Regionalflugzeuge erfolgen. Das Terminal 2 wird von einer größeren Zahl von Luftverkehrsgesellschaften genutzt, die im allgemeinen keine Positionen am Terminal 1 belegen. Aufgrund der linearen Auslegung des Terminals werden auch die mit dem Geräteverkehr verbundenen Probleme vermieden. Laut der Cranfield-Studie können in den Gepäcksortierhallen weitere Unternehmen tätig werden. Durch die Aufgabe der Delta-Selbstabfertigung wurde eine nicht unerhebliche Fläche frei, auch wenn ein Teil davon seither für FAG-Gerät genutzt wird. Im Terminal 2 liegen keine Platz- oder Verkehrsprobleme vor, die dem Eintritt eines anderen Dienstleisters entgegenstünden, was durch die Tatsache belegt wird, daß sich Delta in diesem Terminal mehrere Jahre lang selbst abgefertigt hat. Die Unmöglichkeit der Marktöffnung scheint daher durch nichts belegt, so daß die Aufrechterhaltung eines Monopols in diesem Teil des Flughafens nicht gerechtfertigt ist. Laut der Cranfield-Studie läßt der an diesem Terminal verfügbare Platz jedoch nicht mehr als drei Abfertiger (Drittabfertiger oder Selbstabfertiger) gleichzeitig zu.

Am Terminal 1 würde dagegen eine Erhöhung der Zahl der Dienstleister den Abfertigungsfahrzeugverkehr sehr erschweren. Aufgrund der Auslegung des Terminals 1 ergeben sich bereits Probleme beim, „Push-back" der Flugzeuge insbesondere in den „Sackgassen" zwischen den Flugsteigen A und B sowie B und C. Die Anwesenheit mehrerer Dienstleister wäre problematisch. Eine Mehrzahl von Abfertigern dürfte daher im östlichen Teil des Terminals wahrscheinlich sein, wo verschiedene Fluggesellschaften operieren. Der westliche Teil jedoch ist fast ausschließlich der Lufthansa und der Condor zugeteilt. Auf der Grundlage einer Flugplansimulation, die von der FAG vorgelegt wurde (Fraunhofer 27. Juni 1997, letzter Anhang) ergibt sich, daß 94 % aller Bewegungen in diesem Bereich der Lufthansa und der Condor zuzurechnen sind, wohingegen andere Fluggesellschaften nur 124 Bewegungen pro Woche durchführen (d. h. ungefähr eine Bewegung alle drei Tage pro Position in diesem Bereich). Demgegenüber sind Flüge von Lufthansa oder Condor außerhalb dieses Bereichs sehr begrenzt, mit der Ausnahme der Position B2, die fast vollständig der Lufthansa zugeteilt ist. Dies bedeutet, daß in diesem Bereich im wesentlichen ein Abfertiger tätig sein würde (die FAG oder ein unabhängiger Abfertiger oder die Lufthansa als Selbstabfertiger). Daher liegen keine technischen Zwänge vor, die verhindern, daß die Lufthansa durch einen anderen Abfertiger als diejenigen, die im östlichen Teil des Terminals 1 tätig sind, abfertigt.

Die FAG hat am 7. Januar 1998 eine Änderung dieser Zahlen angezeigt, die dahin geht, daß im August 1997 im Durchschnitt 12,2 % des Verkehrs im westlichen Teil des Terminals auf Flüge von 18 anderen Fluggesellschaften als die Lufthansa entfällt. Die Kommission ist nicht davon überzeugt, daß, auch unter der Annahme, daß diese Zahlen korrekt und repräsentativ sind, dies zu ernsthaften Stauproblemen führen würde. Darüber hinaus sollte darauf hingewiesen werden, daß die FAG für die Zuteilung der verschiedenen Positionen zuständig ist und daher im Fall, daß Stauprobleme zunehmen, Maßnahmen ergreifen kann, um das Problem zu vermindern. In diesem Zusammenhang sollte noch einmal daran erinnert werden, daß nur die in Artikel 9 der Richtlinie genannten Zwänge als Grundlage für eine Freistellung dienen können. Die Unmöglichkeit der Marktöffnung muß aus einer Tatsache resultieren, die unabhängig vom Willen der Partei ist, die dieses Verlangen vorbringt.

Die Auslegung eines Terminals stellt jedoch für sich gesehen keinen Grund für die Aufrechterhaltung eines Monopols dar. Indem in der Richtlinie zum einen die Möglichkeit des Mitgliedstaats zur Erteilung einer Freistellung gemäß Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe b) auf einen Zeitraum von höchstens zwei Jahren mit einmaliger Verlängerungsmöglichkeit beschränkt und zum anderen vorgeschrieben wird, daß die Nutzer ungeachtet ihres Standorts am Flughafen ein tatsächliches Wahlrecht haben müssen, erlaubt es die Richtlinie einem Mitgliedstaat nicht, den Nutzern aufgrund von Schwierigkeiten, für die für die Laufzeit der Freistellung keine Abhilfe vorgesehen ist, ein solches Recht zu entziehen. Jede Freistellung muß durch Maßnahmen ergänzt werden, die auf eine Überwindung der Schwierigkeiten abzielen, mit denen die Erteilung der Freistellung begründet wird.

In der vorgelegten Freistellung wurde keine Änderung vorgestellt, die die Auslegung des Terminals 1 betrifft und auf die Überwindung der Schwierigkeiten abzielt. Daher kann die vorgetragene Sachlage als solche nicht als Begründung dafür dienen, das Monopol über das in Artikel 1 der Richtlinie für die Marktöffnung für Flughäfen der Kategorie Frankfurts festgelegte Datum (1. Januar 1999) hinaus zu verlängern.

2.4. **Laufende Arbeiten**

Die Freistellung stützt sich auf die Tatsache, daß zur Zeit Bauarbeiten im Bereich des Flugsteigs A von Terminal 1 durchgeführt werden, um neue Flugzeugpositionen zu schaffen und weniger auf abgesetzte Positionen im Westteil des Vorfelds, zurückgreifen zu müssen. Darüber hinaus werden im ganzen Terminal 1 Arbeiten durchgeführt, die aufgrund der Anpassung an die Vorschriften des Schengener Abkommens erforderlich sind. In diesem besonderen Fall handelt es sich um die Verdoppelung der Ebenen im Terminal 1, da das Terminal 2 diesen Vorschriften bereits entspricht. Diese Arbeiten werden voraussichtlich bis Ende 2000 abgeschlossen sein. Durch die Erweiterung dürften die Zahl der Flugsteigpositionen erhöht und bestimmte Vorfeldpositionen näher an das Terminal rücken, wodurch sich sowohl die Ein- und Aussteigezeiten als auch der Fahrzeugverkehr in diesem Bereich verbessern werden.

Diese Arbeiten werden die bereits durch große Schwierigkeiten im Bodenverkehr verursachten Probleme im nördlichen Teil des Flugsteiges A und den beiden Sackgassen am Terminal 1, d. h. bis zur Position C15 von Flugsteig C nach dem von den deutschen Behörden vorgelegten Bestandsplan 1994 vom 16. Mai 1994, noch verschärfen und werden die ständige Anwesenheit von zwei gleichzeitig tätigen Abfertigern am Terminal 1 nicht zulassen. Die Beschränkung auf einen einzigen Anbieter muß daher aus dem gleichen Grund nicht nur den Betrieb auf dem Vorfeld zwischen den Flugsteigen, sondern auch Operationen umfassen, die den Transport von Fluggästen, Gepäck und Besatzungen sowie Fracht und Post zwischen dem Standort der Flugzeuge in Außenpositionen und dem Terminal 1 betreffen. Die Unmöglichkeit einer Marktöffnung wegen der Arbeiten zum einen und die außergewöhnlichen und zeitlich begrenzten Auswirkungen dieser Arbeiten zum anderen können eine Freistellung begründen.

2.5. **Auswirkungen auf die Kapazität**

Deutschland führt an, daß die Öffnung des Markts der Abfertigungsleistungen die Umwandlung von Vorfeldpositionen in Abstellflächen für Abfertigungsgerät nötig machen und auf diese Weise zu einer Verringerung der Gesamtkapazität des Flughafens führen würde.

Dieses Argument steht in direktem Zusammenhang mit dem bereits angeführten Argument des Platzmangels, da es auf der Behauptung beruht, daß nur durch eine Umwandlung von Flugzeugpositionen ausreichend Platz für den Eintritt eines zweiten Unternehmens geschaffen werden kann. Wie bereits gezeigt wurde, konnte das Vorliegen solcher beschränkenden Faktoren bisher noch nicht belegt werden.

Nachdem noch einmal angeführt wurde, daß sich die Flughafenfläche in den letzten vierzig Jahren nur um den Faktor 2,4 vergrößert hat, während die Fluggastzahl im gleichen Zeitraum um den Faktor 130 stieg, stützt sich die Entscheidung auf eine Kapazitätsnachfrage, die wesentlich größer als das jetzige Angebot ist.

Die Kapazitätsbeschränkungen sind durch die Auslegung der Einrichtungen, insbesondere deren Auslegung in Längsrichtung, bedingt, wodurch fast zwei Drittel der Positionen vom Terminal abgesetzt sind. Andererseits ist wegen des zu geringen Abstands der beiden Parallelbahnen kein unabhängiger Start- und Landebahnbetrieb möglich, so daß zu einem Zeitpunkt immer nur eine Start- und Landebahn benutzt werden kann, was zeitraubend ist und Kapazität kostet. Diese Sachzwänge bewirken auch eine erhöhte Nutzung der Abfertigungsfahrzeuge.

Laut den Unterlagen, die die deutschen Behörden zur Untermauerung ihrer Entscheidung vorgelegt haben, fehlen bereits 11 Flugzeugpositionen, und wegen des Kapazitätsmangels müssen nicht nur alle Positionen komplett genutzt werden, sondern es müssen auch alle freiwerdenden Flächen zur Schaffung neuer Positionen herangezogen werden, so daß keine Abstellflächen für Abfertigungsfahrzeuge bereitgestellt werden können.

Nach den vorgelegten Unterlagen kann der Entwicklungsplan des Flughafens Frankfurt betreffend die Steigerung der Flugbewegungen nur umgesetzt werden, wenn mehr Flugzeugpositionen geschaffen werden, so daß die Zulassung eines zusätzlichen Abfertigers wegen der dabei belegten Flächen die zu erwartende Kapazität beeinträchtigt.

Die von Deutschland dargelegten Kapazitätsengpässe und die Auswirkungen einer Marktöffnung stellen keine Rechtfertigung für einen vollständigen Erhalt des Monopols dar.

Erstens kann bei keinem Flughafen die Fläche entsprechend der Steigerung des Verkehrsvolumens ausgedehnt werden. Die Kapazität hängt daher jeweils von den Erweiterungsentscheidungen ab. Außerdem stehen die meisten großen europäischen Flughäfen einer Nachfrage gegenüber, die die verfügbare Kapazität überschreitet, so daß der Flughafen Frankfurt keine Ausnahme darstellt. Daß der gegenwärtige Betrieb des Flughafens hinsichtlich der Dienstleistungsqualität vollkommen ordnungsgemäß abläuft, zeigt, daß die Kapazitätsprobleme bei 38,8 Mio. Fluggästen 1996 (gegenüber 300 000 im Jahr 1950) bislang bewältigt werden konnten. Die vorgelegten Zahlen belegen von sich aus nicht unmittelbar, daß ein unüberwindliches Kapazitätsproblem vorliegt. Die geplante Schließung von sieben Positionen beeinträchtigt die gegenwärtige Gesamtkapazität des Flughafens nicht. Diese Schließung hätte in jedem Fall in Betracht gezogen werden müssen, um die Errichtung neuer Anlagen zu ermöglichen. Die mit den Bauarbeiten verbundene Schaffung von neuen Positionen übersteigt den dargelegten Verlust von sieben Positionen, und bei der Gesamtzahl der Positionen — 156 einschließlich der durch die Erweiterung des Flugsteigs A und der Verbindung zwischen den beiden Terminals (Flugsteig C) geschaffenen Positionen — ergibt ein Vergleich mit anderen Flughäfen, daß es möglich sein wird, die erwartete Nachfrage von 80 Flugbewegungen in der Stunde im Jahr 2000 zu bedienen, wie dies der Flughafen vorsieht. Die Anzahl der Positionen ist daher in Frankfurt nicht der kritische kapazitätsbestimmende Faktor.

Die Argumentation der deutschen Behörden beruht auf den Auswirkungen des Eintritts eines zweiten Abfertigers auf die gemäß der Planung erwartete Kapazitätserhöhung. Die deutschen Behörden geben eindeutig an, daß der Flughafen in den kommenden Jahren vorrangig das Ziel verfolgt, seine Kapazität wesentlich zu erhöhen. Es muß darauf hingewiesen werden, daß die Menge des zu einem bestimmten Zeitpunkt eingesetzten Geräts und Personals vor allem von der Zahl der abzufertigenden Flugzeuge abhängt und nicht im Zusammenhang mit der Zahl der

Abfertigungsunternehmen steht. Zum anderen handelt es sich bei dem Plan zur Kapazitätserhöhung um eine Entscheidung des Flughafens, um die Nachfrage der Luftverkehrsgesellschaften teilweise bedienen zu können.

Wenngleich die Entscheidung zur Erhöhung der Kapazität nicht ausschließlich auf das alleinige wirtschaftliche Interesse des Flughafens beschränkt sein mag, sondern von weitreichender wirtschaftlicher Bedeutung ist, steht es außer Zweifel, daß die Richtlinie von den Flughäfen anzuwenden ist und daß eine Freistellung nur erteilt werden kann, wenn eine Marktöffnung nicht möglich ist. Gegebenenfalls wäre eine solche Freistellung nur wegen ihrer zeitlichen Begrenzung gerechtfertigt. Andernfalls erhielte der Flughafen das Recht, selbst und solange er dies für nötig hält, Ziele zu bestimmen, die nach seiner Auffassung Vorrang vor der Anwendung von Rechtsvorschriften hätten. Das Argument der deutschen Behörden könnte ferner von jedem Flughafen, wenngleich mit unterschiedlicher Dringlichkeit, angeführt werden, weil der zusätzliche Platz für Abfertigungsdienste in jedem Fall von dem für andere Zwecke zur Verfügung stehenden Platz abgezogen werden muß. Das durch die Richtlinie angesprochene Problem ist ein anderes: Zu beantworten ist die Frage, ob die Platz- oder Kapazitätsprobleme im Sinne von Artikel 9 Absatz 4 „bestehen" und damit die Marktöffnung nicht gestatten, nicht aber, ob die Erwartungen oder Entscheidungen zur Kapazitätserhöhung die Öffnung des Marktes unmöglich machen. Die deutschen Behörden haben den Beweis dafür, daß diese Öffnung unmöglich ist, nicht erbracht.

Wie bereits oben ausgeführt wurde, dürfte es mit den insgesamt vorgesehenen Positionen, d. h. 156, möglich sein, den sich aus einer Erhöhung der Start- und Landebahnkapazität ergebenden Bedarf abzudecken.

Deutschland begründet die Freistellungsentscheidung mit den Auswirkungen der Öffnung auf den Betrieb der Gepäcksortieranlage sowie auf die Qualität der in Frankfurt erbrachten Dienstleistungen, insbesondere der Mindestumsteigezeit. Gemäß Artikel 9 der Richtlinie ist die Erteilung der Freistellung nur aufgrund von Platz- und Kapazitätsproblemen zulässig; die Kommission kann dieses Argument daher nicht zulassen.

3. *Der Maßnahmenplan*

Gemäß Artikel 9 Absatz 2 der Richtlinie muß jede Freistellungsentscheidung einen Plan mit geeigneten Maßnahmen beinhalten, mit denen den angeführten Schwierigkeiten abgeholfen werden soll.

Deutschland begründet seine Freistellungsentscheidung mit einem Platz- und Engpaßproblem am Flughafen. Das Platzproblem wurde nicht belegt und der Engpaß ist nach Auffassung der Kommission auf den Terminal 1 begrenzt. Die Entscheidung beinhaltet jedoch keinen Plan zur vollständigen Lösung dieses Engpaßproblems.

Die Freistellung wird ferner damit begründet, daß die Engpaßprobleme im Bereich des Terminals 1 verschärft würden.

Es wurden Bauarbeiten am Flughafen vorgenommen, mit denen das Terminal 1 insbesondere an die Vorschriften des Schengener Abkommens angepaßt werden und der Flugsteig A (alpha) von Terminal 1 erweitert werden soll. Diese Erweiterung wird die Einrichtung von 12 neuen Flugsteigpositionen und auch die Annäherung bestimmter vom Terminal abgesetzter Positionen ermöglichen. Mit Beendigung der Arbeiten am Flugsteig A, d. h. Ende 2000, können die auf diese Weise freiwerdenden Flächen der Vorfeldpositionen als Abstellflächen für Abfertigungsgerät genutzt werden.

Während der Dauer der Arbeiten sind die Verkehrsprobleme, die nicht nur durch die Anpassung an die Schengen-Vorschriften, sondern auch durch die Erweiterung des Flugsteigs A hervorgerufen werden, zu umfangreich, als daß mehrere Abfertiger im Bereich des Terminals 1 und insbesondere in den beiden Sackgassen zwischen den Flugsteigen tätig sein könnten. Nach Abschluß der Arbeiten werden bestimmte Schwierigkeiten bestehenbleiben, doch der von den deutschen Behörden vorgelegte Plan sieht die Zusage des Flughafens vor, in diesem Bereich den Markt zu öffnen und zwischen Start- und Landebahn und Terminal 1 Abstellflächen für Abfertigungsgerät freizumachen, die einer Fläche von 7 Positionen entsprechen. Die Zusage bezieht sich auch auf die Durchführung des Verfahrens zur Auswahl der Abfertiger ab Anfang des Jahres 2000.

Die Zusage der FAG, zu diesem Zeitpunkt mindestens und in jedem Fall die freigewordenen Positionen als Abstellflächen für Abfertigungsgerät bereitzustellen, um die Öffnung des Markts zu ermöglichen, kann als Maßnahme im Sinne von Artikel 9 Absatz 2 der Richtlinie angesehen werden, mit der den Schwierigkeiten abgeholfen werden soll.

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

Die Einhaltung der in Artikel 9 Absatz 2 der Richtlinie festgelegten Kriterien bezüglich der Erreichung des Ziels der Richtlinie, der Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen und der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme in bezug auf die vorliegenden Schwierigkeiten wird in der Entscheidung Deutschlands nicht ausdrücklich vorgetragen, und es wird kein dementsprechender Beweis vorgelegt.

Im Gegensatz zu den Schlußfolgerungen der Studie der Universität Cranfield — die dem Flughafen Frankfurt mitgeteilt wurden und den deutschen Behörden bekannt waren —, wo auf unterschiedliche Ansätze aufgrund der Auslegung der jeweiligen Terminals Bezug genommen wird, wird in der Freistellungsentscheidung nicht zwischen den Terminals unterschieden und nicht begründet, warum die Marktöffnung in keinem der

beiden Terminals möglich ist. Aufgrund Überlegungen zu den am Terminal 2 verfügbaren Flächen und zur Lage im Bereich der Flugsteige A und B des Terminals 1, die größtenteils von Luftverkehrsgesellschaften desselben Konzerns genutzt werden, ist die Kommission der Auffassung, daß die Freistellung umfangreicher ist als nötig und den in Artikel 9 Absatz 2 Unterabsatz 2 Ziffer iii) genannten Grundsatz verletzt.

IV. **SCHLUSSFOLGERUNG**

Aus den obengenannten Gründen ist die Kommission der Auffassung, daß die von Deutschland vorgelegten Argumente, Studien und Pläne nicht hinreichend darlegen, daß Zwänge in einem Ausmaß bestehen, das den Umfang der beantragten Freistellung rechtfertigt.

Die Kommission ist nach Anhörung der deutschen Behörden und nach deren Konsultation zum Entscheidungsentwurf der Auffassung, daß die von den deutschen Behörden getroffene und am 15. Oktober 1997 mitgeteilte Entscheidung gemäß Artikel 9 Absatz 5 der Richtlinie wie folgt geändert werden muß, um genehmigt werden zu können.

In bezug auf Terminal 1:

Die Freistellung von den Bestimmungen der Richtlinie hinsichtlich der Drittabfertigung und der Selbstabfertigung wird angesichts der Verschärfung der Engpaßsituation während der Bauarbeiten in bezug auf den Ostteil dieses Terminals (Ostteil von Flugsteig B, von Position B2 bis Position B42 sowie Flugsteig C, von Position C2 bis Position C15 nach dem von Deutschland übermittelten Bestandsplan 1994) sowie für Abfertigungen, die den Transport von Fluggästen, Gepäck und Besatzungen sowie Fracht und Post zwischen den auf Außenpositionen geparkten Flugzeugen und dem Terminal 1 einschließen, genehmigt. Aus den zuvor aufgeführten Gründen ist hingegen für die anderen Teile des Terminals die Freistellung von den Bestimmungen der Richtlinie hinsichtlich der Drittabfertigung nicht anzuwenden und hat die Freistellung von den Bestimmungen hinsichtlich der Selbstabfertigung dieses Recht auf einen einzigen Flughafenbenutzer zu beschränken.

In bezug auf Terminal 2:

Die gewährte Freistellung bezüglich der Drittabfertigung am Terminal 2 ist zurückzuziehen. Damit gewährleistet ist, daß jede Luftverkehrsgesellschaft zwischen mindestens zwei Dienstleistern wählen kann, muß der Markt für einen zweiten Dienstleister neben der FAG geöffnet werden. Da jedoch der an diesem Terminal verfügbare Platz die Anwesenheit von mehr als drei Abfertigern (Drittabfertiger und Selbstabfertiger) nicht zuläßt, hat dies zur Folge, daß, abweichend von den Bestimmungen der Richtlinie, das Recht zur Selbstabfertigung auf einen einzigen Nutzer beschränkt werden muß —

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Die der Flughafen Frankfurt/Main AG gewährten und der Kommission am 10. April und 20. Oktober 1997 notifizierten Freistellungsentscheidungen werden unter der Bedingung genehmigt, daß Deutschland sie wie folgt ändert:

a) Bezüglich des Terminals 1 dürfen die Freistellungen nach Artikel 9 Absatz 1 Buchstaben b) und d) der Richtlinie 96/67/EG nur für den östlichen Teil des Flugsteiges B, von Position B2 bis Position B42, und den Flugsteig C bis Position Cl5 sowie für den Transport von Passagieren, Gepäck, Besatzung, Fracht und Post zwischen den Flugzeugen und dem Terminal erteilt werden. Bezüglich des Flugsteigs A und des westlichen Teils des Flugsteigs B, von Position B10 bis Position B23, darf eine Freistellung nach Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe b) der Richtlinie nicht erteilt werden und ist die Freistellung nach Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe d) der Richtlinie so zu erteilen, daß ein Flughafenbenutzer das Recht auf Selbstabfertigung erhält;

b) bezüglich des Terminals 2 darf eine Freistellung nach Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe b) der Richtlinie nicht erteilt werden und ist die Freistellung nach Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe d) der Richtlinie so zu erteilen, daß ein Flughafenbenutzer das Recht auf Selbstabfertigung erhält.

Artikel 2

Deutschland notifiziert die gemäß Artikel 1 geänderten Freistellungsentscheidungen der Kommission vor deren Inkrafttreten.

Artikel 3

Diese Entscheidung ist an die Bundesrepublik Deutschland gerichtet.

Brüssel, den 14. Januar 1998

Für die Kommission

Neil KINNOCK

Mitglied der Kommission