COMMISSIE

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 14 januari 1998

betreffende de toepassing van artikel 9 van Richtlijn 96/67/EG van de Raad met betrekking tot de luchthaven van Frankfurt (Flughafen Frankfurt/Main AG)

(kennisgeving geschied onder nummer C(1998) 67)

(Slechts de tekst in de Duitse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(98/387/EG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap,

Gelet op Richtlijn 96/67/EG van de Raad van 15 oktober 1996 betreffende de toegang tot de grondafhandelingsmarkt op de luchthavens van de Gemeenschap [1], inzonderheid op artikel 9, lid 5,

Na raadpleging van het Raadgevend Comité,

Overwegende hetgeen volgt:

I. WERKINGSSFEER VAN DE DOOR DUITSLAND TER KENNIS GEBRACHTE AFWIJKING

1. *Door de Duitse autoriteiten gedane kennisgeving*

Bij brief van 8 april 1997, die door de Commissie op 10 april is geregistreerd, heeft de regering van de Bondsrepubliek Duitsland kennis gegeven van haar besluit van 27 maart 1997 waarbij aan de luchthaven van Frankfurt (Flughafen Frankfurt/Main AG) hierna „FAG" genoemd, een afwijking wordt toegekend waardoor:

a) FAG de mogelijkheid wordt geboden zelfafhandeling te verbieden voor de in de punten 3, 5.4, 5.5 en 5.6 van de bijlage bij Richtlijn 96/67/EG, hierna „de richtlijn" genoemd, opgenomen diensten, alsmede voor vracht- en postafhandeling wat de fysieke afhandeling, zowel bij aankomst als bij vertrek of bij transit, van vracht en post tussen luchthavengebouw en vliegtuig betreft. Deze afwijking wordt krachtens artikel 9, lid 1, onder d), van de richtlijn met ingang van 1 januari 1998 toegekend;

b) aan FAG het monopolie van de dienstverlening aan derden wordt verleend voor in de punten 3, 5.4, 5.5 en 5.6 van de bijlage van de richtlijn genoemde diensten alsmede voor de vracht- en postafhandeling wat de fysieke afhandeling, zowel bij aankomst als bij vertrek of bij transit, van vracht en post tussen luchthavengebouw en vliegtuig betreft. Deze afwijking wordt krachtens artikel 9, lid 1, onder b), van de richtlijn met ingang van 1 januari 1999 toegekend.

Bij brief van 13 juni 1997 heeft de Commissie de Duitse autoriteiten ervan in kennis gesteld dat met deze kennisgeving geen rekening kon worden gehouden, met name omdat:

a) de omvang van de toegekende afwijking niet nader was omschreven, zodat alleen FAG kan besluiten zelfhandeling al dan niet te verbieden;

b) geen plan om de aangevoerde problemen op te lossen werd ingediend.

Bij brief van 15 oktober 1997, die door de Commissie op 20 oktober 1997 is geregistreerd, en bij een aanvullend schrijven van 9 december 1997 heeft Duitsland een nieuwe mededeling van 29 september 1997 ter kennis gebracht, die een aanvulling op die van 27 maart 1997 vormt en waardoor:

a) zelfafhandeling, met uitzondering van de gevallen waarin deze dienst op de dag waarop het besluit tot afwijking werd vastgesteld, reeds was toegestaan, wordt verboden voor de in de punten 3, 5.4, 5.5 en 5.6 van de bijlage van de richtlijn genoemde diensten alsmede voor de vracht- en postafhandeling wat de fysieke behandeling, zowel bij aankomst als bij vertrek of bij transit, van vracht en post tussen luchthavengebouw en vliegtuig betreft. Krachtens artikel 9, lid 1, onder d),

[1] PB L 272 van 25. 10. 1996, blz. 36.

van de richtlijn wordt deze afwijking voor een op 1 januari 1998 ingegane periode van drie jaar verleend;

b) aan FAG het monopolie van de dienstverlening aan derden wordt verleend voor de in de punten 3, 5.4, 5.5 en 5.6 van de bijlage van de richtlijn genoemde diensten alsmede voor de vracht- en postafhandeling wat de fysieke behandeling, zowel bij aankomst als bij vertrek of bij transit, van vracht en post tussen luchthavengebouw en vliegtuig betreft. Krachtens artikel 9, lid 1, onden b), van de richtlijn wordt deze afwijking voor een op 1 januari 1999 ingegane periode van twee jaar verleend.

De Commissie heeft overeenkomstig artikel 9, lid 3, van de richtlijn een samenvatting van deze kennisgeving bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* [1] en betrokkenen uitgenodigd hun opmerkingen te maken.

Overrenkomstig artikel 9, lid 5, van de richtlijn zijn de Duitse autoritieiten op 17 december 1997 door de Commissie over haar ontwerpevaluatie geraadpleegd. Op 18 en 19 december 1997 hebben de Duitse autoriteiten daarover schriftelijk opmerkingen ingediend.

Grondslag van de afwijkingsregeling

De algemene bepalingen voor de toegeang tot de markt van grondafhandelingsdiensten liggen in de artikelen 6 en 7 van de richtlijn besloten. Zij behelzen duidelijk het beginsel dat die markt op een zo ruim mogelijke schaal voor de meeste grondafhandelingsdiensten open dient te staan. Om rekening te houden met de specifieke situatie en functie van een luchthaven, en met name met de problemen op het gebied van veiligheid en beveiliging, maar ook wat de beschikbare plaatsruimte en capaciteit betreft die zich in bepaalde delen van de meeste luchthavens kunnen voordoen, verlangt de richtlijn een volledige openstelling van de markt, maar slechts een minimale openstelling, zowel wat zelfafhandeling als afhandeling ten behoeve van derden betreft, voor vier categorieën dienstverrichtingen in de platformzone, zijnde een bijzonder probleemgevoelig luchthavengedeelte. Deze categorieën zijn platform- en bagageafhandeling, brandstof- en olielevering en bepaalde diensten in de sfeer van vracht- en postafhandeling.

In de richtlijn is eveneens rekening gehouden met het feit dat in bepaalde gevallen acute plaatsruimte- en capaciteitsproblemen openstelling van de markt kunnen verhinderen. In dergelijke gevallen zijn tijdelijke afwijkingen mogelijk zodat de betrokken luchthaven deze problemen kan oplossen. Deze afwijkingen kunnen evenwel slechts in uitzonderlijke gevallen worden toegestaan en zijn niet bedoeld de luchthavens algemeen nog een bijkomende aanpassingsperiode te bieden boven die waarin artikel 1 van de richtlijn reeds voorziet.

Afwijkingen kunnen slechts bij bijzondere plaatsruimte- en capaciteitsproblemen worden toegestaan. Het is dan ook op deze grondslag dat Duitsland, met name overeenkomstig artikel 3 van de Duitse „Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen und zur Änderung weiterer luftrechtlicher Vorschriften", waarbij Richtlijn 96/67/EG in de nationale wetgeving werd omgezet, bovengenoemde afwijking heeft toegestaan.

2. ***De huidige situatie op de luchthaven van Frankfurt***

2.1. **Beschrijving van de luchthaven**

De luchthaven van Frankfurt wordt omgeven door snelwegen aan de noord- en oostzijde, spoorlijnen aan de zuidzijde en een beschermd bos aan de westzijde. Aan een uitbreiding van de luchthaven valt voorlopig dus niet te denken.

FAG beschikt over twee parallelle start- en landingsbanen (noord en zuid) en een derde baan (west) die vrijwel haaks op de eerste twee staat en alleen als startbaan in gebruik is. Ten noorden van deze twee hoofdstart- en landingsbanen bevinden zich de belangrijkste luchthavengebouwen, terwijl het zuidelijke luchthavengedeelte thans nog door de US Air Force (USAF) wordt ingenomen. FAG heeft onlangs een deel van deze zone opnieuw in bezit gekregen en heeft haar vrachtomslag daarheen overgebracht.

De luchthavengebouwen liggen over een afstand van vrijwel zes kilometer langs de noordelijke start- en landingsbaan en omvatten vrachtruimten, de afhandelings- en vrachtruimten van Lufthansa, opslaginstallaties voor brandstof, de afhandelingsbouwen (terminals 1 en 2) en de gebouwen van de Deutsche Post AG. In het noordoosten ligt de „little League" -zone en de zone voor regionale luchtvaartmaatschappijen, die onlangs weer aan FAG is teruggegeven en aan de USAF Mail werd toegewezen.

De beide terminals zijn totaal verschillend van opzet. Terminal 2 (bestaande uit twee delen, namelijk pier D en pier E) heeft een langwerpige vorm, terwijl de grotere terminal 1 in de vorm van een W met drie pieren, A, B en C, is aangelegd, waardoor er tussen deze pieren doodlopende stukken zijn ontstaan.

FAG beschikt thans bij de terminals over 49 vliegtuigstandplaatsen (36 bij terminal 1 en 13 bij terminal 2) en 57 zich op afstand van die terminals bevindende vliegtuigstandplaatsen (de afhandeling voor de laatstgenoemde standplaatsen gebeurt over het algemeen vanuit de dichtstbijgelegen terminal), voorts nog elf standplaatsen voor vliegtuigen voor regionaal vliegverkeer en 15 voor het vrachtverkeer. Door uitbreiding van pier A van terminal 1 en de toewijzing van nieuwe standplaatsen in de verbindingszone tussen de terminals 1 en 2 zou FAG uiterlijk voor het jaar 2000 over een capaciteit van in totaal 156 standplaatsen moeten kunnen beschikken. Dit aantal volstaat om de door FAG voor de komende jaren geplande capaciteitsuitbreiding van de luchthaven op te vangen waarbij het aantal vliegbewegingen per uur van 74 in 1997 tot 80 in 2000 zal toenemen.

2.2. **Grondafhandelingsdiensten**

Voor de omzetting van de bepalingen van de richtlijn in de Duitse regelgeving bood de grondafhandelingssituatie van FAG het volgende beeld:

[1] PB C 335 van 6. 11. 1997, blz. 7.

a) Voor de meeste in artikel 6, lid 1, en artikel 7, lid 1, van de richtlijn bedoelde en in de bijlage ervan vermelde diensten waarvoor de markt zoveel mogelijk moet worden opengesteld:

   i) was zelfafhandeling toegestaan. Wat dienstverlening aan derden betreft, mochten de luchtvaartmaatschappijen hetzij andere luchtvaartmaatschappijen inschakelen, hetzij gebruikmaken van de diensten van de luchthaven;

   ii) konden, uitgezonderd de passagiersafhandeling, alle diensten ook door onafhankelijke dienstverleners worden verricht.

b) Voor de in artikel 6, lid 2, en artikel 7, lid 2, van de richtlijn bedoelde diensten, waarvoor de richtlijn over het algemeen toelating van ten minste twee dienstverleners, respectievelijk — bij zelfafhandeling — twee gebruikers (zelfafhandelaars) voorziet:

   i) was zelfafhandeling verboden, behalve voor een expresspostkoerierdienst die om historische redenen bepaalde laad- en loswerkzaamheden mocht blijven vervullen;

   ii) houdt FAG het monopolie van de afhandelingsdiensten ten behoeve van derden, behalve voor bepaalde diensten (brandstoflevering, „catering", verwijdering van sneeuw en ijs) die niet door de luchthaven zelf maar door derden-dienstverleners worden verricht.

De door Duitsland toegestane afwijking heeft betrekking op de in artikel 6, lid 2, en in artikel 7, lid 2, van de richtlijn bedoelde diensten waarbij een lidstaat reeds het aantal dienstverleners of zelf voor de afhandeling zorgdragende gebruikers tot niet minder dan twee kan beperken.

Door het besluit van Duitsland kan de voor de inwerkingtreding van de richtlijn bstaande situatie worden gehandhaafd. In tegenstelling tot de doelstellingen van de richtlijn wordt het aantal dienstverleners nog verder beperkt, doordat enerzijds zelfafhandeling wordt verboden en anderzijds afhandelingsdiensten ten behoeve van derden alleen FAG worden toegekend. Dit besluit heeft, zowel wat zelfafhandeling als wat dienstverlening aangaat, betrekking op de volgende, in de bijlage van de richtlijn genoemde diensten: bagageafhandeling (punt 3), laden en lossen van vliegtuigen (punt 5.4), assistentie bij het taxiën van vliegtuigen (punt 5.5), verplaatsing van vliegtuigen (punt 5.6), alsook op vracht- en postafhandeling zoals omschreven in artikel 6, lid 2, en in artikel 7, lid 2 (punt 4). Het besluit van de Duitse autoriteiten zou de openstelling van de markt in de door de richtlijn voorgeschreven mate, namelijk voor ten minste een tweede dienstverlener, respectievelijk twee zelfafhandelaars, slechts de volgende diensten betreffen, wat de platformafhandeling aangaat (loodsen) van het geleiden van de vliegtuigen, assistentie bij het parkeren, de communicatie tussen vliegtuig en dienstverlener, vervoer en laden van voedsel en dranken, alsmede douane- en administratieve formaliteiten inzake vracht en post. Overigens is in een volledig vrije toegang tot schoonmaakdiensten voorzien.

2.3. **Artikel 86 van het EG-Verdrag**

Met betrekking tot het verrichten van de afhandelingsdiensten bij FAG is op 20 juni 1993 bij de Commissie een klacht ingediend door KLM Royal Dutch Airlines NV, Compagnie nationale Air France SA, en British Airways plc, waarin deze stellen dat FAG inbreuk maakt op artikel 86 van het EG-Verdrag.

Om hun besluit tot het toestaan van een afwijking te onderbouwen, hebben de Duitse autoriteiten de Commissie een aantal studies en commentaren met betrekking tot deze zaak toegezonden, waaronder het commentaar van FAG op de door de Universiteit van Cranfield in opdracht van de Commissie uitgevoerde studie.

II. **DOOR DUITSLAND AANGEVOERDE PROBLEMEN**

Voor hun afwijkingsbesluit beroepen de Duitse autoriteiten zich hoofdzakelijk op, enerzijds, ruimteproblemen:

a) de luchthaven kan niet de nodige ruimte vinden om in geval van openstelling van de markt nog bijkomend afhandelingsmaterieel te herbergen;

b) het ruimtegebrek wordt nog verergerd door de thans aan de gang zijnde werken op de luchthaven.

Anderzijds worden de implicaties van een openstelling van de markt in de door de richtlijn voorgeschreven mate aangevoerd:

a) zij zou een capaciteitsvermindering, met name wat de platformcapaciteit betreft, tot gevolg hebben;

b) toelating van een tweede dienstverlener voor bagageafhandeling zou materieel onmogelijk zijn;

c) zij zou negatieve gevolgen voor de kwaliteit van de dienstverlening hebben.

Het besluit tot afwijking berust op de door FAG naar voren gebrachte en bij het besluit gevoegde argumenten en studies:

— studie van „Netherlands Airport Consultant BV": („NACO"): NACO-studie (I) „Vorfeldverkehr" van 10 december 1993;

— NACO-studie (II) „Vorfeldverkehr und Flughafenkapazität" van 18 juni 1994;

— NACO-studie (III) „Eine Zusätzliche Abfertigungsgesellschaft" van 17 februari 1995;

— NACO-studie (IV) „Eine Zusätzliche Abfertigungsgesellschaft", bijgewerkt voor de periode 1997-2000, van 27 oktober 1995;

— NACO-studie (IV), bijwerking van 14 mei 1997;

— opmerkingen van NACO over de tijdens de hoorzitting van 9 juli 1997 in het kader van de procedure overeenkomstig artikel 86 van het EG-Verdrag voorgedragen conclusies die op 30 oktober 1997 door Duitsland aan de Commissie werden toegezonden;

— verscheidene brieven van FAG aan de Commissie van 25 juli 1997;

— studie van het Fraunhofer-Institut für Materialfluss und Logistik (Studie I): „Kapazitäts- und Qualitätsauswirkungen einer Zulassung zusätzlicher Abfertiger auf dem Vorfeld für den Flughafen Frankfurt Main" van 1 augustus 1994;

— studie van het Fraunhofer-Institut 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" van 16 februari 1995.

1. ***Plaatsproblemen in verband met herberging van het nieuwe materieel***

het afwijkingsbesluit is gebaseerd op het feit dat de ruimte de voor de herberging van het extra materieel van een of meer bijkomende zelfafhandelaars of van nieuwe dienstverleners ter beschikking staat, ontoereikend is en dat de thans in uitvoering zijnde werken op de luchthaven reeds voor aanzienlijke overlast zorgen.

1.1. **De studies van NACO en Fraunhofer**

Uit de NACO-studies blijkt dat in totaal 148 000 m² aan beschikbare ruimte voorhanden is, namelijk 102 000 m² parkeerruimte, 22 000 m² zones voor voorbereidende werkzaamheden voor de start, 22 000 m² parkeerruimte/herberging voor, respectievelijk, voertuigen en materieel en een „bufferzone" van 2 000 m².

Van de beschikbare 148 000 m² heeft FAG, die sinds de beëindiging van de zelfafhandeling door Delta Airlines begin 1997 de enige dienstverlener is, thans 146 000 m² voor haar eigen afhandelingsbehoeften in gebruik ([1]): bij deze raming is rekening gehouden met het feit dat FAG momenteel alle afhandelingsdiensten op het platform bestrijkt, dus met inbegrip van de dienstverlening voor de Delta Airlines en voor de maatschappijen die de plaats van Delta Airlines bij terminal 2 hebben ingenomen toen deze laatste in 1997 haar activiteiten aanzienlijk heeft ingekrompen.

Volgens NACO zou in geval van toelating van een bijkomende afhandelaar de totale ruimtebehoefte tot 178 000 m² toenemen, dit is 32 000 m² meer dan tot nu toe het geval is; gezien de thans beschikbare ruimte (148 000 m²), komt dit neer op een tekort van 30 000 m².

Terwijl in de NACO-studies de komst van één bijkomende afhandelaar onder de loep wordt genomen, berusten de Fraunhofer-studies op een openstelling van de markt voor twee nieuwe dienstverleners bij terminal 2. Volgens deze studies zou de totale beschikbare ruimte van ongeveer 150 000 m² onder monopolievoorwaarden op 167 000 m² moeten worden gebracht. Bij terminal 2 zou de behoefte aan parkeerruimte van rond 14 000 m² tot ongeveer 29 000 m² moeten toenemen, terwijl er slechts 18 000 m² beschikbaar is. Deze situatie zou ook consequenties hebben voor terminal 1: deze terminal, die met een structureel ruimtegebrek te kampen heeft, kon tot dusver op terminal 2 terugvallen, maar wanneer er nog afhandelaars bij zouden komen, zou dit bijgevolg niet langer mogelijk zijn.

([1]) De aangehaalde cijfers zijn verkregen door de noodzakelijk geachte hoeveelheid materieel voor elk scenario (monopolie of liberalisering) te relateren aan het ruimtebeslag van elk stuk materieel; daarbij komt nog de noodzakelijke vrije ruimte rond elk stuk materieel en de nodige manoeuvreerruimte, die door toepassing van een correctiefactor wordt ingecalculeerd (respectievelijk 1,30 en 1,34, in totaal 1,75).

1.2. **Op de luchthaven in uitvoering zijnde werken**

Een ander door Duitsland aangevoerde reden voor het besluit is het feit dat de in uitvoering zijnde werken op de luchthaven de reeds precaire situatie aldaar nog verergeren.

Het plan voor de interne ontwikkeling van de luchthaven voorziet in talrijke werken, in het bijzonder:

a) de inrichting van terminal 1 volgens de normen van de Schengen-Overeenkomst;

b) op het platform, uitbreiding van pier A (vergroting van de westzijde ervan).

FAG geeft als reden voor deze werken dat met het toenemende vliegverkeer rekening dient te worden gehouden.

Volgens FAG zullen deze werken in twee opzichten een ongunstige weerslag hebben op de bedrijfsverrichtingen:

a) enerzijds zal door de nieuwbouw bij benadering 20 000 m² aan parkeer/herbergingsruimte verloren gaan;

b) anderzijds zullen de behoefte aan herberging van de diverse bouwmaterialen en -apparaten alsook de met de werkzaamheden samenhangende wijzigingen, met name wat het voertuigverkeer op het omliggende terrein betreft, tijdelijk voor minder ruimte zorgen en ook het verkeer hinderen in de omgeving van de terminal waar zich nu al grote moeilijkheden voordoen.

2. ***Implicaties van openstelling van de markt***

Volgens Duitsland kan de beschikbare ruimte noch op het luchthaventerrein, noch daarbuiten worden uitgebreid. Wegens dat plaatsgebrek wordt FAG ertoe genoopt de beschikbare ruimte optimaal te benutten. Openstelling van de markt zou negatieve gevolgen hebben voor zowel de capaciteitsbenutting, als voor de organisatie van de bagageafhandeling en voor de kwaliteit van de op de luchthaven geboden diensten.

2.1. **Gebrek aan uitbreidingsmogelijkheden**

FAG kan binnen het luchthaventerrein om milieuredenen geen gebruik maken van de daar aanwezige bospercelen (229 ha), noch van het ook verder nog door de USAF gebruikte terrein dat toegang geeft tot start- en landingsbanen (ongeveer 170 ha).

Voorts kan volgens de Duitse autoriteiten het ruimtegebrek niet worden opgevangen door een uitbreiding van het luchhaventerrein, daar dit namelijk ten noorden wordt begrensd door autosnelwegen (A3 en A5) en ten westen

en ten zuiden door bos dat als beschermingszone tegen geluidshinder fungeert. In de afgelopen 35 jaar is de beschikbare oppervlakte op de luchthaven slechts 2,4 maal groter geworden, terwijl in dezelfde periode het aantal afgehandelde passagiers met een factor 130 is toegenomen; ook voor de toekomst zijn er geen plannen om de luchthaven op korte of middellange termijn buiten haar huidige grenzen uit te breiden. In het regionale ontwikkelingsplan is duidelijk aangegeven dat capaciteitsuitbreiding alleen binnen de huidige goegrafische grenzen van de luchthaven mag geschieden.

2.2. **Optimale benutting van de beschikbare ruimte**

Volgens FAG heeft het ruimtegebrek in combinatie met de huidige inrichting van de luchthaveninfrastructuur tot gevolg dat tweederde van de vliegtuigstandplaatsen niet bij en pier liggen, hetgeen weer extra verkeer oplevert waarvoor ook weer meer ruimte moet worden gereserveerd, ook voor het parkeren/herbergen van het rijdend materieel.

Bovendien kunnen deze op afstand gelegen standplaatsen niet volledig onafhankelijk van elkaar worden beheerd en benut. Het ruimtegebrek maakt het bijvoorbeeld onmogelijk twee jumbo's vlak naast elkaar af te handelen, hetgeen meer materieel nodig maakt en ook tot meer verkeer op het platform leidt.

Tenslotte is volgens de Duitse autoriteiten het aantal vliegtuigstandplaatsen op het platform onvoldoende om het verkeer op bevredigende wijze af te handelen. Door de krapte aan standplaatsen is de luchthaven gedwongen niet alleen alle standplaatsen ononderbroken te gebruiken, maar ook elke vrijkomende plaats als standplaats voor vliegtuigen te benutten. De luchthaven draait dus tussen 6 en 22 uur op volle capaciteit, zonder over enige reservecapaciteit te beschikken.

2.3. **Beheer van de capaciteit**

De Duitse autoriteiten zijn van mening dat FAG thans niet aan de vraag naar capaciteit kan voldoen en bijgevolg overweegt deze van 74 vliegbewegingen per uur in 1997 tot 80 vliegbewegingen per uur in 2000 te verhogen, waardoor extra standplaatsen nodig zullen zijn.

Wegen het grote aantal standplaatsen op het plaform gaat FAG uit van een met de stijging van het aantal vliegbewegingen gelijkopgaande toename van het verkeer van afhandelingsvoertuigen. Het verkeer van die voertuigen op het plaform zou met 11 tot 24 % toenemen en een frequentie van 250 voertuigbewegingen per uur bereiken. Bovendien zou de luchthaven door de opensteling van de afhandelingsmarkt worden gedwongen om drie platformruimten (met zeven standplaatsen) aan de noordzijde te sluiten. De liberalisering zou dus voor de door FAG nagestreefde capaciteitsontwikkeling veeleer een belemmering vormen. FAG oordeelt tenslotte dat de toelating van andere afhandelaars afbreuk zal doen aan het goed functioneren van haar gecomputeriseerde logistieke systeem en een negatieve uitwerking op de capaciteit zal hebben.

FAG wijst in dit verband erop dat de capaciteitsontwikkeling een zeer belangrijke commerciële beslissing is die haar in staat moet stellen een toppositie onder de grote Europese luchthavens te blijven innemen, hetgeen voor FAG een absolute prioriteit heeft. Volgens NACO zou de intrede van slechts één bijkomende afhandelaar tot een extra ruimtebehoefte van bijna 32 000 m^2 leiden die door sluiting van vliegtuigstandplaatsen zou moeten worden gecompenseerd, met als gevolg jaarlijks 18 000 vliegbewegingen minder.

2.4. **Bagageafhandeling**

In het ter ondersteuning van het besluit van de Duitsland voorgelegde dossier wordt op de kwaliteit en de efficiëntie van het bagageafhandelingssysteem van de luchthaven gewezen, met name bij transitverkeer; in dit dossier wordt tevens gesteld dat dit niveau niet op peil kan blijven wanneer nog een afhandelaar zijn intrede doet.

Er wordt namelijk op gewezen dat Amerikaanse luchtvaartmaatschappijen geen genoegen nemen met de veiligheidscontrole van de passagiers en steekproefsgewijze controle van de bagage, maar daarenboven eisen dat de voor hun vluchten bestemde bagage voor honderd procent wordt gecontroleerd. Dit behoeft werkzaamheden onder toezicht van de luchtvaartmaatschappij die tijd en ruimte vergen. Het plaatsgebrek in de bagagesorteerruimte laat de intrede van een tweede dienstverlener niet toe.

2.5. **Kwaliteit van de dienstverlening**

Gezien de inrichting van de luchthaveninstallaties, waardoor er met name slechts voor eenderde van de vluchten standplaatsen aan de pieren zijn, moeten op het plaform aanzienlijke afstanden worden afgelegd. Volgens de ter staving van de afwijking voorgelegde studies wordt de luchthaven door het gebrek aan plaatsruimte voor het afhandelingsmaterieel ertoe genoopt dit op bepaalde vliegtuigstandplaatsen onder te brengen. Volgens de studies kunnen deze problemen slechts door een volledige vervlechting van de diverse betrokkenen worden opgelost en toelating van nieuwe afhandelaars zou de kwaliteit van de dienstverlening schaden; met name geldt dat voor de minimumaansluitingstijd („Minimum Connecting Time" (MCT)) van 45 minuten, die een belangrijke factor van het commerciël beleid van FAG is.

3. ***Reacties van de betrokkenen***

Overeenkomstig artikel 9, lid 3, van de richtlijn werd de belanghebbenden gevraagd hun mening terzake te geven. Verscheidene luchtvaartmaatschappijen hebben hun waardering voor de kwaliteit van de dienstverlening van FAG uitgesproken, maar hebben nadrukkelijk gewezen op de hoge prijzen die door de luchthaven als monopoliehouder worden aangerekend. Deze partijen zijn van mening dat de door FAG opgegeven cijfers over de ruimtebehoefte sterk overdreven zijn en noemen voorbeelden van maatschappijen die diensten aan derden verlenen, en die een groot aantal vluchten afhandelen met de helft van de ruimte die volgens FAG noodzakelijk is om een

tweede afhandelaar te kunnen toelaten. Zij wijzen er ook op dat toen Delta Airlines nog zelf de afhandeling verzorgde, deze slechts over 8 000 m^2 beschikte en toch zoveel materieel had dat zij 10 % van het luchthavenverkeer zou hebben kunnen afhandelen. Volgens de luchtvaartmaatschappijen is voor de openstelling van de markt dus minder extra ruimte nodig dan door FAG wordt beweerd, en deze ruimte kan ook zonder meer beschikbaar worden gesteld. Zij wijzen er voorts op dat een deel van het materieel 's nachts op niet door vliegtuigen ingenomen standplaatsen kan worden ondergebracht, hetgeen op veel luchthavens zonder moeilijkheden gebeurt. Zij klagen tenslotte over het feit dat sinds jaren al systematisch alle beschikbare ruimte voor andere doeleinden dan grondafhandeling wordt toegewezen.

III. BEOORDELING VAN DE AFWIJKING AAN DE HAND VAN DE BEPALINGEN VAN RICHTLIJN 96/67/EG

1. *Geldende regelgeving inzake grondafhandeling*

1.1. Mogelijkheden voor beperking van de toegang tot de markt

De richtlijn voorziet in een gedifferentieerde openstelling van de markt, waarbij zowel de grondafhandeling (zelfafhandeling of dienstverlening aan derden) als het verkeersvolume op de luchthaven maatstaf zijn. Gezien het verkeersvolume moet FAG overeenkomstig artikel 1 van de richtlijn met ingang van 1 januari 1998 zelfafhandeling toestaan en met ingang van 1 januari 1999 de markt voor afhandelingsdiensten ten behoeve van derden openstellen.

De algemene regels voor toegang tot de markt voor de in de afwijking aangegeven categorieën dienstverrichtingen zijn in artikel 6, lid 2, en in artikel 7, lid 2, van de richtlijn opgenomen. Deze bepalingen zijn overgenomen in artikel 3, lid 2, van de Duitse transponeringsregelgeving. Volgens die bepalingen kan de lidstaat de toegang tot de markt beperken tot een minimum van twee dienstverleners en twee zelfafhandelaars; deze dienen aan de hand van objectieve, transparante en niet-discriminerende criteria te worden geselecteerd.

Daarnaast is in artikel 6, lid 4, van de richtlijn bepaald dat elke gebruiker van een luchthaven, ongeacht het deel van de luchthaven dat aan hem is toegewezen, de mogelijkheid moet hebben tussen ten minste twee verleners van grondafhandelingsdiensten te kiezen.

Wanneer echter specifieke ruimte- of capaciteitsproblemen het, met name als gevolg van de verkeersdichtheid op of de benuttingsgraad van de ruimten, onmogelijk maken de markt voor afhandelingsdiensten ten behoeve van derden en/of zelfafhandeling in de door de richtlijn voorgeschreven mate open te stellen, kan de betrokken lidstaat op basis van artikel 9, lid 1, onder b), besluiten dergelijke dienstverrichtingen voor slechts één dienstverlener te reserveren en/of op basis van artikel 9, lid 1, onder d), zelfafhandeling te verbieden of tot slechts één gebruiker te beperken. In artikel 9, lid 2, is echter bepaald dat het desbetreffende afwijkingsbesluit:

a) de categorie(ën) diensten waarvoor een afwijking wordt toegestaan en de specifieke belemmeringen wat de beschikbare ruimte of capaciteit betreft die de afwijking rechtvaardigen, vermeldt;

b) vergezeld gaat van een plan van passende maatregelen dat erop gericht is deze belemmeringen weg te nemen.

Voorts mag de afwijking:

a) aan de doelstellingen van de richtlijn niet onnodig afbreuk doen;

b) niet tot concurrentiedistorsies leiden;

c) niet verder reiken dan noodzakelijk.

Hoofddoelstelling van de richtlijn is liberalisering van de grondafhandelingsdiensten. De aan derden opgelegde beperkingen leiden voor hen tot inperking van de vrijheid van dienstverlening. Naar analogie met overheidsmaatregelen waarbij de vrijheid van dienstverlening wordt beperkt, moeten volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in diens arresten van 25 juli 1991 in zaak C-288/89 (Mediawet) [1] en in zaak C-76/90 (Säger/Dennemeyer) [2], maatregelen waardoor de activiteiten van dienstverleners kunnen worden uitgesloten of verboden, ook wanneer deze zonder onderscheid van toepassing zijn op nationale dienstverleners en dienstverleners uit andere lidstaten, worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang, en moeten deze voorts evenredig zijn aan de nagestreefde doeleinden.

1.2. Procedure

Volgens artikel 9, lid 6, mogen de op grond van artikel 9, lid 1, onder d), toegekende afwijkingen niet langer dan drie jaar gelden en kunnen zij niet worden verlengd; de op grond van artikel 9, lid 1, onder b), toegestane afwijkingen met betrekking tot dienstverlening ten behoeve van derden mogen daarentegen niet langer dan twee jaar gelden, maar kunnen met nog eens twee jaar worden verlengd.

Overeenkomstig artikel 9, lid 3, van de richtlijn heeft Duitsland toegezegd het afwijkingsbesluit eerst in werking te doen treden wanneer de Commissie dienaangaande gunstig heeft beschikt.

De Commissie moet volgens de procedure van artikel 9, leden 3, 4 en 5, de door de lidstaat toegekende afwijking onderzoeken en kan met het desbetreffende besluit instemmen of het afwijzen. Zij kan ook van de lidstaten verlangen de reikwijdte van de afwijking te wijzigen of de afwijking te beperken tot uitsluitend die delen van de luchthaven waar de gewraakte moeilijkheden zijn vastgesteld.

De Commissie moet zich bijgevolg bij haar toetsing op de volgende drie punten concentreren:

a) de vraag of zich ruimte- en capaciteitsproblemen van een zodanige omvang voordoen dat de afwijking daardoor wordt gerechtvaardigd en de openstelling van de markt in de door de richtlijn voorziene omvang wordt verhinderd;

[1] Jurispr. 1991, blz. I-4007.
[2] Jurispr. 1991, blz. I-4221.

b) voorlegging van een geloofwaardig, vanuit een oogpunt van tenuitvoerlegging niet aan voorwaarden gekoppeld plan voor de oplossing van de problemen met maatregelen waartoe de luchthaven zich moet verbinden met een tijdschema voor de uitvoering daarvan. Wanneer het afwijkingen betreft waarbij de instandhouding van een volledig monopolie voor bepaalde categorieën dienstverrichtingen wordt toegestaan en waarbij de onderscheiden gebruikers van de luchthaven noch de keus, noch de mogelijkheid wordt geboden om voor zelfafhandeling te zorgen (met uitzondering van de bovengenoemde „traditionele" zelfafhandelaars), moet de Commissie de geplande maatregelen uiterst zorgvuldig toetsen;

c) de vraag of de afwijking in overeenstemming is met de in artikel 9, lid 2, van de richtlijn vermelde beginselen ten aanzien van de vermijding van concurrentiedistorsies en de onevenredigheid van de afwijking.

Afwijkingen behoren niet ertoe te dienen de luchthavens algemeen een extra aanpassingsperiode te bieden boven deze die reeds bij artikel 1 van de richtlijn is toegestaan. De afwijkingen moeten het de luchthavens mogelijk maken de problemen op te lossen die het de luchthavens bemoeilijken de markt open te stellen. Alle afwijkingen moeten dus worden getoetst in het licht van de specifieke problemen die als reden worden aangevoerd waarom de markt onmogelijk binnen de gestelde termijnen kan worden opengesteld. Bovendien moet overeenkomstig de rechtspraak van het Hof van Justitie in zijn arrest van 20 april 1978 in gevoegde zaken 80/77 en 81/77 (Commissaires réunis/Receveur des douanes) ([1]) en van 25 juni 1992 in zaak C-116/91 (British Gas) ([2]) elke uitzondering strikt worden geïnterpreteerd en moet de reikwijdte van een afwijking worden bepaald met inachtneming van de met de betrokken maatregel beoogde doelstellingen.

De onderhavige afwijking moet in het licht van deze overwegingen worden getoetst.

De Commissie heeft overeenkomstig artikel 9, lid 4, de ruimte- en capaciteitsproblemen aan een grondig onderzoek onderworpen en is nagegaan of het in dit verband genomen afwijkingsbesluit evenredig is aan de omvang van die problemen en of de voorgestelde maatregelen geëigend zijn om voor deze probelemen een oplossing te bieden. Zij heeft zich daarbij met name gebaseerd op de door Duitsland voorgelegde studies, alsook op de bezoeken die zij aan de luchthaven van Frankfurt heeft gebracht en op de studie waartoe zij in het kader van de krachtens artikel 86 van het Verdrag ingediende klacht opdracht had gegeven, en waarmee werd beoogd de ruimte- en capaciteitsproblemen vast te stellen die door de openstelling van de markt van grondafhandelingsdiensten op de luchthaven zouden kunnen worden veroorzaakt. De conclusies van deze door de Universiteit Cranfield („College of Aeronautics-Air Transport Group") uitgevoerde studie, getiteld „Ground handling at Frankfurt Airport" zijn in juni 1997 aan de Commissie toegezonden. De Commissie heeft rekening gehouden met de opmerkingen van FAG-zijde over de Cranfield-studie, die haar op 30 oktober 1997 door de Duitse autoriteiten zijn meegedeeld. Op 4 december 1997 heeft zij Duitsland en op 29 december 1997 FAG in verband met de onderhavige evaluatie gehoord.

([1]) Jurispr. 1978, blz. 945.
([2]) Jurispr. 1992, blz. I-4071, r.o. 12.

2. ***Ruimte- en capaciteitsproblemen***

Uit de mededeling van Duitsland blijkt eerst en vooral dat er thans op de luchthaven geen plaats is om het extra afhandelingsmaterieel onder te brengen dat bij toelating van een tweede dienstverlener of van een voor zelfafhandeling zorgende gebruiker nodig zou zijn.

Inleiding

Alvorens de ruimte- en capaciteitsproblemen op de luchthaven te beoordelen, dienen een aantal algemene beginselen in herinnering te worden gebracht.

Uit de verschillende studies die ter ondersteuning van het afwijkingsbesluit zijn voorgelegd (NACO, Fraunhofer) of in opdracht van de Commissie zijn uitgevoerd (Cranfield), valt op te maken dat de huidige omvang van het materieel op de luchthaven niet overdreven lijkt en dat FAG poogt het gebruik van dit materieel door een goede planning van de behoeften te optimaliseren.

Anderzijds kan worden gesteld dat de behoefen van een gebruiker die voor zelfafhandeling zorgt, vergelijkbaar zijn met die van een dienstverlener aan derden, ook al kunnen er afhankelijk van de situatie van de omderscheiden luchthavens, en met name van de omvang van de vloot van de grootste luchtvaarmaatschappij aldaar, verschillen optreden. In dit stadium kan dus in algemene zin van een dienstverlener worden gesproken, zonder onderscheid te maken tussen aanbieders van diensten aan derden en zelfafhandelaars (die in bepaalde gevallen dezelfden kunnen zijn).

Erkend wordt dat bij betaling van een of meer bijkomende dienstverrichters er een grotere behoefte aan ruimte ontstaat: de behoefte aan materieel/apparatuur wordt daarbij aan de verkeersdichtheid op het spitsuur van de luchthaven gekoppeld. In een monopoliesituatie geldt als referentie dus het drukste tijdstip op de luchthaven. In een concurrentiesituatie is de referentie dus het drukste tijdstip op de luchthaven. In een concurrentiesituatie is de referentie het drukste tijdstip voor elk van de dienstverleners, hetgeen niet altijd samenvalt met de spits van de luchthaven. De totale materieel/apparatuurbehoefte op de luchthaven is dus functie van het totaal van de behoeften van de respectieve dienstverleners in hun respectieve spitstijd. Concurrentie leidt dus tot een grotere totale behoefte aan materieel/apparatuur en dus tot een grotere behoefte aan plaatsruimte voor het onderbrengen van materieel/apparatuur.

Er moet echter ook rekening worden gehouden met het feit dat door de openstelling voor concurrentie het marktaandeel van de huidige monopoliehouder zal teruglopen, hetgeen bij deze aanbieder van diensten een geringere behoefte aan materieel/apparatuur en dus aan ruimte zal doen ontstaan. Met dergelijke repercussies dient rekening te worden gehouden, ook al is het zo dat de materieel/apparatuurbehoefte niet noodzakelijk evenredig aan het marktaandeel zal dalen. Het effect van de invoering van concurrentie op het marktaandeel van de verschillende dienstverleners is dus moeilijk in te schatten, aangezien dit zowel van het marktaandeel als van het klantenbestand van de respectieve dienstverleners afhankelijk is.

2.1. ***Het plaatsaanbod in Frankfurt***

Volgens de in opdracht van FAG uitgevoerde studies is er een plaatsaanbod van in totaal 148 000 m², waarvan 146 000 m² thans door FAG zelf wordt gebruikt. Deze gegevens gelden voor de huidige situatie in Frankfurt, waarin FAG alle vluchten bedient, ook het geringe aantal vluchten die Delta in 1997 op de luchthaven heeft behouden. Op het ogenblik is er dus op de luchthaven van Frankfurt niet bepaald een groot ruimteprobleem. Volgens FAG zou de komst van een nieuwe dienstverlener tot een ruimtetekort van 32 000 m² leiden.

Uit de NACO-studies blijkt dat, in de veronderstelling dat Delta haar vluchten zelf afhandelde en meer vluchten uitvoerde, de raming voor 1997 tot een ruimtetekort van 13 725 m² zou hebben geleid. Gezien de voorzienbare en geplande toename van de verkeersdichtheid op de luchthaven van Frankfurt, zou dat tekort in het jaar 2000 tot 16 300 m² gestegen zijn. FAG is van mening dat in die veronderstellingen de komst van een tweede dienstverlener het tekort tot 32 200 m² in 1997 en tot meer dan 35 000 m² in het jaar 2000 zou hebben doen stijgen.

De studies geven aanleiding tot het volgende commentaar van de Commissie:

a) *Met betrekking tot de schatting*

Terwijl de NACO-studies na beoordeling van de plannen op een plaatsaanbod van 148 000 m² uitkomen, komen de door FAG op 16 mei 1997 aan de Commissie verstrekte gegevens daarentegen op een „in situ-schatting van slechts 138 235 m²" in 1997 uit. Volgens de gegevens van FAG is de voor afhandelingsmaterieel/apparatuur beschikbare parkeer/herbergingsruimte sinds 1994 verminderd, omdat nieuwe vliegtuigstandplaatsen zijn ingericht, om aan de vraag naar capaciteit te voldoen, en er een nieuwe brandweerkazerne gebouwd is.

b) *Met betrekking tot teugtrekking van Delta Airlines*

De cijfers van NACO geven een plaatstekort van 32 000 m² bij openstelling voor concurrentie. In de aan de Commissie gezonden mededeling is zelfs sprake van een tekort van 35 000 m². Deze cijfers berusten op de hypothese dat bij de zelfafhandelaar Delta een nieuwe dienstverlener komt. Vertrekpunt is daarbij dus niet de intrede van een tweede dienstverlener (twee actoren in totaal), maar waarbij er naast FAG zelf twee dienstverleners — respectievelijk een dienstverlener en een zelfafhandelaar — zijn (drie actoren). Deze situatie strookt niet meer met de werkelijkheid, daar Delta Airlines de zelfafhandeling heeft gestaakt.

Doordat Delta zich op twee fronten heeft teruggetrokken — de zelfafhandeling is beëindigd en het aantal vluchten verminderd — is er evenwel plaats vrij gekomen. Toen de luchtvaartmaatschappij Delta nog zelfafhandeling verrichtte, voerde zij in feite slechts 17 vluchten per dag uit, die grotendeels met eigen materieel werden afgehandeld, waarvan er zoveel was dat wel 13 vluchten binnen een bepaald tijdvak van de dag konden worden afgehandeld. De vrijgekomen plaatsruimte is daarom aanzienlijk en werd op 8 000 m² geschat.

In het dossier bij het afwijkingsbesluit van Duitsland wordt eraan herinnerd dat FAG minstens een deel van die plaatsruimte zelf gebruikt om thans de resterende vluchten van Delta en die van bepaalde andere maatschappijen af te handelen. Dankzij de terugtrekking van Delta heeft FAG de voorwaarden voor haar eigen afhandelingsactiviteiten kunnen verbeteren, omdat de luchthaven nu zelf over meer plaatsruimte beschikte. Zoals de zelfafhandeling van Delta tot begin 1997 aantoont, schijnt de aanwezigheid van een tweede dienstverlener of zelfafhandelaar niet onmogelijk.

c) *Met betrekking tot de toelating van een bijkomende dienstverlener*

De NACO-studies dienen om aan te tonen dat het onmogelijk is nog een dienstverlener of zelfafhandelaar toe te laten. Zij stellen het bovendien als noodzakelijk voor dat de luchthaven de gehele coördinatie van alle afhandelingsactiviteiten overneemt. Daarbij valt evenwel op te merken dat om historische redenen de koeriersdienst Federal Express voor bepaalde onder de afwijking vallende categorieën diensten zelfafhandeling verricht, en dat op grond van het afwijkingsbesluit nog mag blijven voortdoen. SAS heeft tot 1995 eveneens zelfafhandeling verricht. Toegegeven dat de activiteiten van deze maatschappijen zeer beperkt waren of zijn, die van Federal Express gebeuren binnen bepaalde, speciaal voor vracht of post bestemde delen van de luchthaven die niets te maken hebben met de pasagiersterminals. Deze activiteiten kunnen voor de toepassing van de richtlijn als marginaal worden beschouwd. Dit geldt evenwel niet voor Delta, die in terminal 2 actief was, en hieruit blijkt dat in het algemeen, wat de luchthaven als geheel betreft, de komst van minstens nog een dienstverrichter naast FAG de werking van de infrastructuur niet hinderde.

d) *Met betrekking tot de berekeningen*

Volgens de Cranfield-studie kan het plaatsaanbod op 164 000 m² geschat worden. Deze berekening gaat uit van het huidige plaatsaanbod van 138 000 m² dat door FAG is opgegeven, waarbij evenwel ook de voor uitbreiding van bepaalde vrachtafhandelingsterreinen (51 000 m²) en de voor de nieuwe gebouwen bestemde ruimte (25 000 m²) in aanmerking werden genomen.

2.2. **De plaatsbehoefte**

De plaatsbehoefte zoals die in de NACO-studies als grond voor het afwijkingsbesluit aangegeven wordt, behoeft met betrekking tot zowel de ingediende gegevens als het gebruik van de beschikbare ruimten enige toelichting.

a) *De cijfers*

Volgens de NACO-studie van 27 oktober 1995 zou in geval van toelating van een tweede dienstverlener 20 000 m^2 extra ruimte nodig zijn, waarbij werd uitgegaan van drie actoren, omdat de studie van de situatie vertrekt dat naast FAG ook Delta zelfafhandeling verrichtte. In de huidige situatie, nu Delta niet meer aan zelfafhandeling doet en FAG erkent 146 000 m^2 in te nemen, schat NACO de extra benodigde plaatsruimte op 32 000 m^2 (dus een totale behoefte van 178 000 m^2) en niet meer op 20 000 m^2 toen Delta er nog was. Voorts stelt de NACO-studie dat in het geval waarin Delta haar zelfafhandeling zou hebben voortgezet, dit wil zeggen wanneer een tweede onderneming (zelfafhandelaar) op de luchthaven haar intrede zou doen, de behoefte aan plaatsruimte slechts 155 000 m^2 zou hebben bedragen.

De aan Delta toe te rekenen gecorrigeerde behoefte aan extra plaatsruimte (13 778 m^2) mag niet met de netto extra behoefte aan plaatsruimte van een bijkomende dienstverlener worden gelijkgesteld, omdat zij niet uit de aanwezigheid van een onafhankelijke dienstverlener resulteren en omdat Delta de zelfafhandeling toch al gestaakt heeft en de aan de afhandeling van de Delta-vluchten toe te rekenen ruimtebehoefte reeds in de door FAG gebruikte 146 000 m^2 begrepen zijn. De gecorrigeerde behoefte aan extra plaatsruimte van een onafhankelijke dienstverlener zou, in vergelijking met de monopoliepositie, derhalve ongeveer 18 500 m^2 (32 000 — 13 725) bedragen. In de huidige situatie, waarin FAG de enige aanbieder is, zou bijgevolg de totale behoefte aan plaatsruimte minder dan 165 000 m^2 (146 000 + 18 500) bedragen en niet 178 000 m^2, zoals NACO stelt.

Bovendien voerde Delta volgens NACO niet alleen meer vluchten dan in 1997 uit, maar beschikte zij ook over meer materieel dan nodig om die vluchten te kunnen afhandelen. Delta kon op haar 8 000 m^2 namelijk het grootste deel van het voor de afhandeling van 8 tot 10 % van de vluchten benodigde materieel onderbrengen.

Hieruit blijkt duidelijk dat de behoefte aan plaatsruimte om dit marktdeel te kunnen bestrijken veel minder groot is dan in de NACO-studies wordt geschat. Daar komt nog bij dat Delta een marktpositie bekleedde die te vergelijken is met de in de NACO-studie vermelde positie, en, omdat Delta 's middags niet actief was, over plaats moest beschikken om al haar materieel te herbergen, hetgeen bij een dienstverlener die voor een aantal klanten werkt, niet het geval zou zijn, daar deze in de omstandigheden zou verkeren zijn dienstverrichtingen gelijkmatiger over de gehele dag te spreiden.

Voorts baseert NACO zich bij de ramingen weliswaar op de behoeften van iedere dienstverlener tijdens de spitsuren maar telt dan louter de behoefte aan plaatsen op van de afzonderlijke dienstverleners om er al hun materieel te kunnen onderbrengen, zonder ermee rekening te houden dat die uitrusting grotendeels vrijwel voortdurend in bedrijf is en niet voor het grootste deel van de dag moet worden ondergebracht, vooral niet op een luchthaven met zo'n grote verkeersdichtheid als Frankfurt. Dit materieel wordt 's nachts geparkeerd, wanneer er geen vluchten af te handelen zijn en er terreinen voor het onderbrengen ervan beschikbaar zijn, zoals thans gebruikelijk is.

In feite hangt de behoefte aan ruimte in het raam van de openstelling van de markt voor een groot deel af van de verdeling van de cliëntèle over de dienstverleners en de spreiding van de bedrijfsverrichtingen over de werkdag.

Op basis van de schattingen van NACO en Cranfield en met inachtneming van de diverse hypotheses met betrekking tot de verdeling van de cliëntèle en van de perioden van de dag waarover grondverkeersdiensten kunnen worden gespreid, kunnen desalniettemin de volgende schattingen worden gedaan:

i) de ruimtebehoefte is begrepen tussen 104 000 m^2 en 165 000 m^2;

ii) de schatting van de beschikbare ruimte ligt tussen 148 000 m^2 en 164 000 m^2.

Zelfs volgens het meest pessimistische scenario van NACO (dit wil zeggen een behoefte aan 165 000 m^2 en een beschikbare ruimte van 148 000 m^2) zou 90 % van al het benodigde materieel kunnen worden geherbergd. Op een luchthaven met een volgens FAG zeer beperkt aantal spitsuren staat toch minstens 10 % van het materieel niet geparkeerd, maar is het ononderbroken in gebruik. Buiten de spitsuren kan dat materieel dan op plaatsen worden geparkeerd die vrij gebleven zijn.

b) *Gebruik van de beschikbare ruimte*

Zoals reeds vermeld moet artikel 9, gezien het doel van de betreffende maatregel, strikt worden geïnterpreteerd. De doelstelling van de richtlijn is, zoals uit de titel ervan blijkt, de toegang tot de grondafhandelingsmarkt te waarborgen, en het beginsel van vrije toegang wordt in de artikelen 6 en 7 duidelijk omschreven, ook al is het juist dat de lidstaten specifieke mogelijkheden krijgen om de toegang tot twee dienstenaanbieders te beperken.

De Commissie is van mening dat de doelstelling van de richtlijn impliceert dat alleen de in artikel 9 genoemde knelpunten die als zodanig als belemmeringen voor de toepassing van de richtlijn worden voorgesteld, als grond voor een afwijking kunnen dienen. Hiertoe behoren niet de knelpunten die door de luchthaven zelf in het leven zijn geroepen zoals dit is gebeurd bij de toekenning na de inwerkingtreding van de richtlijn van de door Delta vrijgegeven ruimte. De onmogelijkheid een markt open te stellen moet het gevolg zijn van een feit dat zich voordoet buiten de wil van degene die zich op dat feit beroept.

Op de luchthaven wordt al sinds een aantal jaren nieuwe plaatsruimte gecreëerd. Uit de ontwikkelingsplannen van de luchthaven blijkt evenwel dat de ter beschikking gekomen ruimte tot op heden voor steeds andere doeleinden dan grondafhandeling is of wordt bestemd, onder meer voor economische activiteiten die voor het beheer van het luchtverkeer niet beslist nodig zijn.

Het is niet zozeer gebrek aan ruimte dat de toelating van nog een afhandelaar in Frankfurt onmogelijk maakt als wel in wezen de aard van het gebruik van de beschikbare of van de ter beschikking komende ruimte waartoe FAG heeft besloten en die bij de komst van nog een dienstverlener tot problemen zou kunnen leiden.

Tot 1997 werd het vlotte verloop van de grondafhandeling op de luchthaven van Frankfurt niet door de aanwezigheid van Delta Airlines belemmerd. Het gebrek aan ruimte waarop FAG zich beriep, in een situatie waarin naast FAG een luchtvaartmaatschappij als zelfafhandelaar optrad, heeft aan de goede werking van de luchthaven, aan de kwaliteit van de dienstverlening noch heel in het algemeen aan de reputatie van de luchthaven afbreuk gedaan.

Duitsland heeft dus niet aangetoond dat de toelating van nieuwe ondernemingen, waar dan ook op de luchthaven, onmogelijk is.

2.3. **Problemen in verband met de configuratie van de luchthaveninfrastructuur**

Indien de behoefte aan plaatsruimte instandhouding van het monopolie voor de gehele luchthaven niet rechtvaardigt, dient enerzijds te worden nagegaan of de configuratie van de infrastructuur openstelling van alle delen van de luchthaven toelaat en, anderzijds, in welke omvang een openstelling in aanmerking kan worden genomen. Daarom dienen de installaties van de luchthaven nader te worden onderzocht en dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de beide terminals.

Terminal 2 beschikt voor afhandeling over 13 plaatsen aan een terminal, 18 platformplaatsen onmiddellijk vóór die terminal en elf standplaatsen voor vliegtuigen voor regionaal luchtverkeer. Terminal 2 wordt door een tamelijk groot aantal luchtvaartmaatschappijen gebruikt, die over het algemeen geen standplaats bij terminal 1 innemen. Dankzij de lineaire opzet van de terminal worden ook de met het verkeer van afhandelingsmaterieel verbonden problemen vermeden. Volgens de Cranfield-studie is er in de bagageafhandelingsruimten nog plaats voor nog andere ondernemingen. Doordat Delta haar zelfafhandeling beëindigde, kwam een niet onaanzienlijke ruimte vrij, ook al wordt sedertdien een deel van die ruimte voor het materieel van FAG benut. In terminal 2 zijn er geen ruimte- of verkeersproblemen die de komst van andere ondernemingen in de weg zouden staan, hetgeen blijkt uit het feit dat Delta jarenlang haar zelfafhandeling in deze terminal heeft verricht. Er is dus geenszins aangetoond dat marktopenstelling onmogelijk is, zodat de instandhouding van een monopolie in dit deel van de luchthaven niet gerechtvaardigd is. Volgens de Cranfield-studie laat de bij deze terminal beschikbare plaatsruimte niet meer dan drie afhandelaars (dienstverleners aan derden of gebruikers die zelfafhandeling verrichten) tegelijk toe.

Bij terminal 1 daarentegen zou een sterke toename van het aantal exploitanten het verkeer van de afhandelingsvoertuigen sterk bemoeilijken. Door de configuratie van terminal 1 zijn er reeds problemen met het terugduwen van vliegtuigen in de twee doodlopende gedeelten tussen de pieren A en B, respectievelijk B en C. De aanwezigheid van verscheidene afhandelaars-dienstverrichters zou problemen kunnen geven. Een aantal dienstverleners zou daarom te verwachten zijn in het oostelijk gedeelte van de terminal, waar verscheidene luchtvaartmaatschappijen actief zijn. Het westelijk deel is daarentegen vrijwel geheel aan Lufthansa en aan Condor toegekend. Uit een door FAG toegezonden vluchtplansimulatie (Fraunhofer, 27 juni 1997, laatste bijlage) blijkt dat 94 % van de bewegingen in deze zone aan Lufthansa en Condor zijn toe te schrijven, terwijl slechts 124 bewegingen per week voor rekening van andere luchtvaartmaatschappijen kwamen (met andere woorden ongeveer één beweging om de drie dagen voor elk van de standplaatsen in deze zone). Buiten deze zone zijn er zeer weinig vluchten van Lufthansa en Condor, met uitzondering van standplaats B2, die bijna volledig aan Lufthansa is toegekend. Dat maakt dat er in deze zone hoe dan ook in wezen slechts één afhandelaar werkzaam is (dit kan FAG zijn, een onafhankelijk afhandelaar of Lufthansa als zelfafhandelaar). Technisch gezien is er voor Lufthansa geen enkel beletsel om gebruik te maken van de diensten van een andere afhandelaar dan van die afhandelaars die in het oostelijk deel van terminal 1 opereren.

Op 7 januari 1998 heeft FAG een verandering in deze gegevens aangebracht, door te vermelden dat in augustus 1997 in doorsnee 12,2 % van het verkeer in het westelijk deel van de terminal aan vluchten van 18 andere luchtvaartmaatschappijen dan Lufthansa is toe te rekenen. De Commissie is er niet van overtuigd dat, zelfs al zouden deze gegevens op waarheid blijken te berusten en representatief zijn, een dergelijke toename tot ernstige congestieproblemen zal leiden. Bovendien dient erop te worden gewezen dat FAG, als verantwoordelijke voor de toewijzing van de verschillende standplaatsen, ingeval de congestieproblemen zouden toenemen, maatregelen kan nemen om deze te verlichten. In dit verband zij nogmaals eraan herinnerd dat uitsluitend de in artikel 9 van de richtlijn genoemde belemmeringen grond voor een afwijking kunnen vormen. De onmogelijkheid om de markt open te stellen moet het gevolg zijn van een feit dat zich buiten de wil van degene die zich daarop beroept, voordoet.

De configuratie van een terminal mag op zichzelf geen reden zijn om een monopolie te handhaven. Doordat in de richtlijn enerzijds de mogelijkheid voor een lidstaat om uit hoofde van artikel 9, lid 1, onder b), een afwijking toe te staan tot een periode van maximaal twee jaar wordt beperkt die maar eenmaal kan worden verlengd, en anderzijds is bepaald dat de gebruikers reële keuzemogelijkheid moeten hebben, ongeacht het deel van de luchthaven waarin hen een standplaats wordt toegewezen, staat de richtlijn een lidstaat niet toe op grond van belemmeringen waarvoor gedurende de looptijd van de afwijking niet in een oplossing is voorzien, de gebruikers dat recht te ontnemen. Om te kunnen worden toegestaan moet elke afwijking worden vervolledigd met maatregelen die erop gericht zijn de moeilijkheden waarmee de toekenning van de afwijking wordt gerechtvaardigd, te verhelpen.

In de onderhavige afwijking werd geen wijziging voorgesteld die de configuratie van terminal 1 betreft en die gericht is op het verhelpen van de moeilijkheden. Daarom kan de geschetste situatie op zichzelf niet als reden dienen voor verlenging van het monopolie na de in artikel 1 van de richtlijn voorziene datum voor de openstelling van de markt in luchthavens van de categorie van de luchthaven van Frankfurt (1 januari 1999).

2.4. **De lopende werkzaamheden**

De afwijking steunt op het feit dat bij pier A van terminal 1 thans bouwwerken in uitvoering zijn, welke nieuwe vliegtuigstandplaatsen moeten scheppen en die moeten maken dat er minder op verder gelegen standplaatsen op het westelijk deel van het platform moet worden teruggevallen. Verder wordt er overal in terminal 1 gewerkt om deze aan te passen aan de normen van de Overeenkomst van Schengen. In dit geval gaat het om verdubbeling van de verdiepingen van terminal 1; terminal 2 voldoet namelijk reeds aan deze normen. De werkzaamheden zouden naar het zich laat aanzien, eind 2000 voltooid moeten zijn. De uitbreiding heeft tot doel het aantal standplaatsen aan de pieren te vergroten en bepaalde platformstandplaatsen dichter bij de terminal te brengen, hetgeen zowel tot kortere in- en uitstaptijden als tot een vlotter verlopend voertuigverkeer in deze zone zal leiden.

Volgens het op 16 mei 1994 door de Duitse autoriteiten overgelegde „Bestandplan 1994" zullen deze werkzaamheden de reeds door ernstige moeilijkheden bij het grondverkeer veroorzaakte problemen in het noordelijk deel van pier A en in de beide doodlopende ruimten bij terminal 1, dit wil zeggen tot aan standplaats C15 van pier C, nog ernstiger maken. De beperking tot slechts één aanbieder van diensten moet derhalve om dezelfde reden niet alleen de afhandeling op het platform tussen de pieren omvatten, maar ook verrichtingen die het vervoer van passagiers, bagage, bemanningen, alsmede van vracht en post tussen de zich op verder gelegen standplaatsen bevindende vliegtuigen en terminal 1 betreffen. De onmogelijkheid om de markt open te stellen als gevolg van de werken enerzijds en het uitzonderlijke en tijdelijke karakter van de weerslag ervan anderzijds, kunnen een reden zijn om een afwijking toe te staan.

2.5. **Weerslag op de capaciteit**

Volgens Duitsland maakt openstelling van de marktafhandelingsverrichtingen de transformatie van platformstandplaatsen in ruimten voor onderbrenging van afhandelingsmaterieel nodig, hetgeen tot een vermindering van de totale capaciteit van de luchthaven zou leiden.

Dit argument houdt rechtstreeks verband met het al eerder aangevoerde argument van plaatsgebrek, omdat het stoelt op de bewering dat slechts door transformatie van vliegtuigstandplaatsen voldoende ruimte voor een tweede onderneming kan worden vrijgemaakt. Zoals reeds werd aangetoond, kon het bewijs voor het bestaan van dergelijke beperkende factoren tot nu toe niet worden geleverd.

Na nogmaals te hebben aangevoerd dat de omvang van de luchthaven de afgelopen 40 jaar met slechts een factor 2,4 is toegenomen, terwijl het aantal passagiers in dezelfde periode met een factor 130 is gestegen, berust het besluit op een vraag naar capaciteit die aanzienlijk groter is dan het huidige aanbod.

De capaciteitsbeperkingen worden bepaald door de configuratie van de inrichtingen, met name het feit van de lengterichting, waardoor bijna tweederde van de standplaatsen verder van de terminal gelegen is. Anderzijds is door de te geringe afstand tussen beide parallel lopende banen geen van elkaar onafhankelijke bedrijfsvoering van start- en landingsbanen mogelijk, zodat moet worden gewerkt op een wijze waarbij op een gegeven tijdstip steeds slechts één start- en landingsbaan kan worden gebruikt, hetgeen tijd en capaciteit kost. Deze belemmeringen doen ook het gebruik van afhandelingsvoertuigen toenemen.

Volgens het dossier dat de Duitse autoriteiten ter onderbouwing van hun besluit hebben voorgelegd, ontbreken er reeds elf vliegtuigstandplaatsen en door dit capaciteitstekort moeten niet alleen alle standplaatsen volledig worden benut, maar moeten ook alle vrijkomende ruimten worden gebruikt om nieuwe standplaatsen te creëren, zodat geen ruimte van afhandelingsvoertuigen beschikbaar kan worden gesteld.

Volgens het neergelegde dossier kan het ontwikkelingsplan van de luchthaven betreffende de opvoering van het aantal vluchtbewegingen slechts worden verwezenlijkt, wanneer meer vliegtuigstandplaatsen worden gecreëerd zodat de toelating van een bijkomende afhandelaar wegens het daarmee gepaard gaande ruimtebeslag, aan de verwachte capaciteit afbreuk doet.

De door Duitsland aangevoerde knelpunten op het stuk van capaciteit en de gevolgen van een openstelling van de markt vormen geen rechtvaardiging voor een onverkorte handhaving van het monopolie.

Ten eerste kan bij geen enkele luchthaven de ingenomen ruimte gelijk opgaan met de toeneming van het verkeersvolume. De capaciteit hangt derhalve telkens af van de besluiten tot uitbreiding. Tevens moeten de meeste grote Europese luchthavens het hoofd bieden aan een vraag die de beschikbare capaciteit overtreft, waarop de luchthaven van Frankfurt dus geen uitzondering vormt. Het feit dat de huidige bedrijfsvoering van de luchthaven op het stuk van dienstverlening volkomen normaal verloopt, bewijst dat met 38,8 miljoen passagiers in 1996 (tegen 300 000 in 1950) aan de capaciteitsproblemen tot nu toe het hoofd kon worden geboden. De gepresenteerde cijfers zijn op zich geen rechtstreeks bewijs dat er van een onoverkomelijk capaciteitsprobleem sprake is. De geplande sluiting van zeven standplaatsen doet geen afbreuk aan de huidige totale luchthavencapaciteit. Deze sluiting had in ieder geval in aanmerking moeten zijn genomen om de bouw van nieuwe infrastructuur mogelijk te maken. Het aantal plaatsen dat door de werken wordt verkregen, zal groter zijn dan het als argument aangevoerde verlies van zeven standplaatsen en uit het totale aantal standplaatsen — 156, wanneer men rekening houdt met die welke erbij komen door de uitbreiding van pier A en de verbinding tussen de beide terminals (pier C) — blijkt, wanneer dat aantal met dat van andere luchthavens wordt vergeleken, dat het mogelijk zal zijn aan de door de luchthaven voorziene vraag van 80 vluchtbewegingen per uur in het jaar 2000 te voldoen. Het aantal standplaatsen is dus in Frankfurt niet de kritische, de capaciteit bepalende factor.

De argumentering van de Duitse autoriteiten is gebaseerd op de weerslag die de intrede van een tweede afhandelaar op de volgens de planning verwachte capaciteitsuitbreiding zou hebben. De Duitse autoriteiten geven duidelijk

aan dat de luchthaven in de komende jaren prioritair een sterke capaciteitsvergroting nastreeft. Er zij op gewezen dat de hoeveelheden materieel en personeel die op een willekeurig ogenblik aanwezig zijn in de eerste plaats van het aantal af te handelen vliegtuigen afhangt en dat die aantallen losstaan van het aantal afhandelende ondernemingen. Anderzijds gaat het bij het plan voor capaciteitsvergroting om een besluit van de luchthaven om gedeeltelijk aan de behoefte van de luchtvaartmaatschappijen te kunnen voldoen.

Hoewel het besluit tot capaciteitsvergroting niet kan worden beschouwd als een beslissing die uitsluitend de economische belangen van de luchthaven dient, maar verderstrekkende economische gevolgen heeft, staat het buiten kijf dat luchthavens zich aan de richtlijn te houden hebben, en dat alleen wanneer openstelling van de markt onmogelijk is, een afwijking kan worden toegestaan. Eventueel zou een dergelijke afwijking alleen door de beperking in de tijd ervan gerechtvaardigd zijn. Anders zou de luchthaven het recht verkrijgen om zelf, voor zolang deze dat nodig acht, doelstellingen aan te nemen die naar de opvatting van de luchthaven voorrang moeten hebben op de toepassing van de wetgeving. Het argument van de Duitse autoriteiten zou voorts, zij het minder scherp, door iedere luchthaven kunnen worden gebruikt, omdat iedere extra plaats voor afhandelingsdiensten in ieder geval op de voor andere doeleinden ter beschikking staande plaatsruimte in mindering moet worden gebracht. Het door de richtlijn aan de orde gestelde probleem is een ander: de vraag is of er ruimte- of capaciteitsproblemen als bedoeld in artikel 9, lid 4, van de richtlijn „bestaan" en bijgevolg de openstelling van de markt niet toestaan, en niet of de verwachtingen of besluiten tot capaciteitsvergroting openstelling van de markt onmogelijk maken. De Duitse autoriteiten hebben niet het bewijs geleverd dat deze openstelling onmogelijk is.

Zoals hierboven reeds is opgemerkt, zou het met het totale aantal geplande standplaatsen, namelijk 156, mogelijk moeten zijn aan de behoeften die door een opvoering van de start- en landingsbaancapaciteit onstaan, te voldoen.

Duitsland voert als grond voor het afwijkingsbesluit de uitwerking aan die de openstelling zou hebben op de bedrijfsvoering van de bagagesorteringsinstallatie, alsmede op de kwaliteit van de in Frankfurt geboden dienstverrichtingen, met name de minimumaansluitingstijd. Volgens artikel 9 van de richtlijn kan de afwijking slechts op grond van problemen van plaatsruimte en van capaciteit worden toegekend; de Commissie kan derhalve dit argument niet aanvaarden.

3. *Het maatregelenplan*

Overeenkomstig artikel 9, lid 2, van de richtlijn moet in ieder afwijkingsbesluit een plan van geëigende maatregelen zijn opgenomen, waarmee de aangevoerde moeilijkheden verholpen moeten worden.

Duitsland grondt zijn afwijkingsbesluit op een plaats- en knelpuntprobleem op de luchthaven. Voor het plaatsprobleem is geen bewijs geleverd en het knelpunt is naar het oordeel van de Commissie beperkt tot terminal 1. Het besluit bevat evenwel geen plan voor een volledige oplossing van het knelpuntprobleem.

Voor de afwijking wordt voorts nog als grond aangevoerd dat knelpuntproblemen in de terminal 1-zone ernstiger zullen worden.

Er zijn op de luchthaven bouwwerken in uitvoering om terminal 1 met name aan de van de Overeenkomst van Schengen aan te passen normen en om pier A (alpha) van terminal 1 uit te breiden. Deze uitbreiding zal twaalf nieuwe vliegtuigstandplaatsen opleveren en ook bepaalde, van de terminal verwijderd gelegen plaatsen dichterbij brengen. Wanneer de werkzaamheden bij pier A eind 2000 zullen zijn beëindigd, kunnen de aldus vrijkomende ruimten van de platformstandplaatsen gebruikt worden als ruimte voor het onderbrengen van afhandelingsmaterieel.

Gedurende de werkzaamheden zijn de verkeersproblemen niet alleen als gevolg van de aanpassing aan de Schengennormen maar ook als gevolg van de uitbreiding van pier A te groot om meer dan één afhandelaar op de luchthaven terminal 1, en met name in de twee doodlopende ruimten tussen de pieren, toe te laten. Na de voltooiing van de werken zullen bepaalde moeilijkheden blijven bestaan, maar volgens het door de Duitse autoriteiten ingediende plan is in de toezegging van de luchthaven voorzien de markt in die zone open te stellen en tussen de start- en landingsbaan en terminal 1 een met zeven standplaatsen voor vliegtuigen overeenkomende herberging voor afhandelingsmaterieel vrij te maken. De toezegging betreft ook de tenuitvoerlegging van de procedure voor het selecteren van de afhandelaars, begin 2000.

De toezegging van FAG om tegen die tijd ten minste en in ieder geval de vrijgekomen standplaatsen beschikbaar te stellen voor het herbergen van het afhandelingsmaterieel, teneinde de openstelling van de markt mogelijk te maken, kan worden beschouwd als maatregel waarmee in de zin van artikel 9, lid 2, van de richtlijn de moeilijkheden moeten worden verholpen.

4. *Naleving van de in artikel 9, lid 2, van de richtlijn vervatte criteria*

In het besluit van Duitsland is niet expliciet vermeld dat de in artikel 9, lid 2, van de richtlijn vervatte criteria ten aanzien van het bereiken van de doelstelling van de richtlijn, de vermijding van concurrentiedistorsies en de proportionaliteit van de maatregel met betrekking tot de moeilijkheden moeten worden nageleefd en dienaangaande werd geen bewijs verschaft.

In tegenstelling tot de conclusies van de studie van de Universiteit Cranfield — die aan FAG zijn medegedeeld en waarmee de Duitse autoriteiten bekend waren — waarin ermee rekening wordt gehouden dat elk van beide terminals door zijn configuratie een aparte benadering vereist, wordt in het afwijkingsbesluit geen onderscheid tussen de terminals gemaakt, en wordt geen reden opgegeven waarom openstelling van de markt in geen van beide terminals mogelijk is. Op grond van overwegingen met betrekking tot de beschikbare ruimte bij terminal 2 en met betrekking tot de situatie in de zone van de pieren A en B van terminal 1, die grotendeels door

luchtmaatschappijen van eenzelfde concern gebruikt wordt, is de Commissie van oordeel dat de afwijking verdergaat dan nodig is en het in artikel 9, lid 2, tweede alinea, onder iii), genoemde beginsel schendt.

IV. **CONCLUSIE**

Om bovengenoemde redenen is de Commissie van mening dat de argumenten, de studies en plannen die door Duitsland zijn ingediend, ontoereikend aantonen dat er zodanige moeilijkheden bestaan dat daarmee de reikwijdte van de gevraagde afwijking gerechtvaardigd wordt.

Na de Duitse autoriteiten te hebben gehoord en hen te hebben geraadpleegd over het ontwerpbesluit, is de Commissie van mening dat het op 15 oktober 1997 door de Duitse autoriteiten genomen en overeenkomstig artikel 9, lid 5, van de richtlijn gemelde besluit als volgt gewijzigd dient te worden om te kunnen worden toegestaan:

Wat terminal 1 betreft:

De afwijking van de bepalingen van de richtlijn op het gebied van dienstverlening aan derden en op dat van zelfafhandeling wegens de verergering van de knelpunten gedurende de werken aan het oostelijk deel van deze terminal (oostelijk deel van pier B, van standplaats B2 tot en met B42, en pier C, van standplaats C2 tot en met C15 volgens het door Duitsland meegedeelde „Bestandplan 1994") alsmede voor afhandelingen die het vervoer van passagiers, bagage, bemanningen, alsook van vracht en post tussen vliegtuigen op verder gelegen standplaatsen en terminal 1 omvatten, wordt toegestaan. Voor de overige delen van de terminal daarentegen geldt de toegestane afwijking van de bepalingen op het gebied van dienstverlening aan derden om bovengenoemde redenen niet en dient de afwijking van de bepalingen op het gebied van zelfhandeling dat recht tot een enkele luchthavengebruiker te beperken.

Wat terminal 2 betreft:

De toegekende afwijking op het gebied van dienstverlening aan derden bij terminal 2 moet worden ingetrokken. Om voor iedere luchtvaartmaatschappij de vrijheid van keuze tussen minstens twee dienstverleners te kunnen waarborgen, moet de markt voor een tweede dienstverlener naast FAG worden opengesteld. Aangezien de beschikbare ruimte bij deze terminal voor meer dan drie afhandelaars (dienstverleners aan derden of zelfafhandelaars) ontoereikend is, heeft dit tot gevolg dat in afwijking van de bepalingen van de richtlijn het recht zelfafhandeling te verrichten tot een enkele gebruiker moet worden beperkt,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

De besluiten om de luchthaven Frankfurt/Main AG een afwijking toe te staan, waarvan de Commissie op 10 april 1997 en 20 oktober 1997 kennis is gegeven, worden goedgekeurd, mits Duitsland daarin de volgende wijzigingen aanbrengt:

a) wat terminal 1 betreft, zijn de op grond van artikel 9, lid 1, onder b) en d), van Richtlijn 96/67/EG genomen besluiten tot afwijking slechts van toepassing op het oostelijk deel van pier B, van standplaats B2 tot en met B42, en op pier C tot aan standplaats C15, alsmede op het vervoer van passagiers, bagage, bemanningen, vracht en post tussen de vliegtuigen en de terminal. Voor pier A en voor het westelijk deel van pier B, van standplaats B10 tot en met B23, mag geen besluit tot afwijking op grond van artikel 9, lid 1, onder b), van de richtlijn worden genomen en dient de afwijking op grond van artikel 9, lid 1, onder d), van de richtlijn op zodanige wijze worden toegestaan dat één luchthavengebruiker het recht op zelfafhandeling verkrijgt;

b) wat terminal 2 betreft, mag geen besluit tot afwijking op grond van artikel 9, lid 1, onder b), van de richtlijn worden genomen en dient de afwijking op grond van artikel 9, lid 1, onder d), van de richtlijn op zodanige wijze te worden toegestaan dat één luchthavengebruiker het recht op zelfafhandeling verkrijgt.

Artikel 2

Duitsland dient de Commissie de overeenkomstig artikel 1 gewijzigde besluiten tot afwijking mee te delen alvorens zij in werking treden.

Artikel 3

Deze beschikking is gericht tot de Bondsrepubliek Duitsland.

Gedaan te Brussel, 14 januari 1998.

Voor de Commissie
Neil KINNOCK
Lid van de Commissie