ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)
16 oktober 2003 *

In zaak C-363/01,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 234 EG van het Oberlandesgericht Frankfurt am Main (Duitsland), in het aldaar aanhangige geding tussen

Flughafen Hannover-Langenhagen GmbH

en

Deutsche Lufthansa AG,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 16, lid 3, van richtlijn 96/67/EG van de Raad van 15 oktober 1996 betreffende de toegang tot de grondafhandelingsmarkt op de luchthavens van de Gemeenschap (PB L 272, blz. 36),

* Procestaal: Duits.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: J.-P. Puissochet, kamerpresident, C. Gulmann, V. Skouris, N. Colneric en J. N. Cunha Rodrigues (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: J. Mischo,
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur,

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— Flughafen Hannover-Langenhagen GmbH, vertegenwoordigd door G. Schohe, Rechtsanwalt,

— Deutsche Lufthansa AG, vertegenwoordigd door B. Haager en H. Neumann, Rechtsanwälte,

— de Griekse regering, vertegenwoordigd door M. Apessos, I. Bakopoulos en S. Chala als gemachtigden,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Huttunen en M. Niejahr als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van Flughafen Hannover-Langenhagen GmbH, vertegenwoordigd door G. Schohe; Deutsche Lufthansa AG, vertegenwoordigd door B. Haager, H. Neumann en M. Kleuk, Abteilungsleiter, en de Commissie, vertegenwoordigd door M. Huttunen en M. Niejahr, ter terechtzitting van 5 december 2002,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 28 januari 2003,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 31 juli 2001, ingekomen bij het Hof op 24 september daaraanvolgend, heeft het Oberlandesgericht Frankfurt am Main krachtens artikel 234 EG vijf prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van artikel 16, lid 3, van richtlijn 96/67/EG van de Raad van 15 oktober 1996 betreffende de toegang tot de grondafhandelingsmarkt op de luchthavens van de Gemeenschap (PB L 272, blz. 36; hierna: „richtlijn").

2 Deze vragen zijn gerezen in een geding tussen Flughafen Hannover-Langenhagen GmbH (hierna: „Flughafen"), de exploitant van de luchthaven Hannover-Langenhagen (Duitsland), en de luchtvaartmaatschappij Deutsche Lufthansa AG

(hierna: „Lufthansa"), betreffende Lufthansa's weigering om vanaf 1 januari 1998 aan Flughafen een specifieke vergoeding voor de toegang tot de grondafhandelingsmarkt te betalen (hierna: „toegangsvergoeding").

Het rechtskader

De communautaire regeling

3 Volgens punt 5 van de richtlijn „[zal] het toegankelijk maken van de grondafhandelingsmarkt [...] bijdragen tot een verlaging van de exploitatiekosten van de luchtvaartmaatschappijen en [zal] de kwaliteit voor de gebruikers [...] verbeteren".

4 Volgens punt 9 van de richtlijn „[is] de vrije toegang tot de grondafhandelingsmarkt verenigbaar [...] met de goede werking van de luchthavens in de Gemeenschap".

5 Punt 25 van de richtlijn luidt als volgt:

„Overwegende dat men, voorzover dit voor de uitoefening van de rechten van de betrokkenen of voor een reële en eerlijke concurrentie nodig is, moet zorgen voor de toegang tot de luchthavenvoorzieningen ten behoeve van dienstverleners die gemachtigd zijn grondafhandelingsdiensten te verlenen, alsmede ten behoeve van gebruikers die aan zelfafhandeling mogen doen; dat die toegang evenwel aanleiding mag geven tot het innen van een vergoeding."

6 Artikel 2 van de richtlijn bepaalt:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

a) luchthaven: elk terrein dat speciaal is ingericht om luchtvaartuigen de mogelijkheid te bieden om te landen, op te stijgen of manœuvres uit te voeren, met inbegrip van de eventueel bijbehorende installaties ten behoeve van het verkeer van en de dienstverlening aan luchtvaartuigen en de nodige installaties ten behoeve van de commerciële luchtdiensten;

[...]

c) luchthavenbeheerder: de instantie die, eventueel in combinatie met andere activiteiten, aan de nationale wet- of regelgeving de taak ontleent om de luchthaveninfrastructuur te beheren en de activiteiten van de verschillende op de luchthaven of in het desbetreffende luchthavensysteem aanwezige ondernemingen te coördineren en te controleren;

d) gebruiker van een luchthaven: iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon die vanaf of naar de desbetreffende luchthaven door de lucht passagiers, post en/of vracht vervoert;

e) grondafhandeling: de diensten die op een luchthaven aan een gebruiker worden verleend, zoals beschreven in de bijlage;

f) zelfafhandeling: situatie waarbij een gebruiker zichzelf rechtstreeks een of meer categorieën afhandelingsdiensten verleent en met derden geen enkel contract, hoe ook genaamd, dat de verlening van dergelijke diensten tot doel heeft, afsluit. Voor de toepassing van deze definitie worden gebruikers onderling niet als derden aangemerkt:

— als de één een meerderheidsbelang in de ander heeft,

of

— als een zelfde entiteit in elk van beide een meerderheidsbelang heeft;

g) verlener van grondafhandelingsdiensten: iedere natuurlijke of rechtspersoon die aan derden een of meer categorieën grondafhandelingsdiensten verleent".

7 Artikel 6 van de richtlijn („Afhandelingsdiensten ten behoeve van derden") luidt als volgt:

„1. De lidstaten nemen overeenkomstig de voorschriften van artikel 1 de noodzakelijke maatregelen om de verleners van grondafhandelingsdiensten vrije toegang tot de markt voor de verlening van grondafhandelingsdiensten aan derden te waarborgen.

De lidstaten kunnen eisen dat de verleners van grondafhandelingsdiensten in de Gemeenschap zijn gevestigd.

2. De lidstaten kunnen het aantal dienstverleners beperken waaraan wordt toegestaan de volgende grondafhandelingsdiensten te verlenen:

— bagageafhandeling,

— platformafhandeling,

— brandstof- en olielevering,

— vracht- en postafhandeling voor wat betreft de fysieke afhandeling van vracht en post tussen het luchthavengebouw en het vliegtuig, zowel bij aankomst en vertrek als bij transitvluchten.

Zij kunnen dit aantal per categorie diensten echter niet tot minder dan twee beperken.

3. Bovendien mag vanaf 1 januari 2001 ten minste één van deze erkende dienstverleners niet rechtstreeks of onrechtstreeks onder de zeggenschap vallen van:

— de luchthavenbeheerder,

— een gebruiker die in de loop van het jaar voorafgaande aan dat waarin die dienstverleners worden geselecteerd, meer dan 25 % van de op de luchthaven geregistreerde passagiers of vracht heeft vervoerd,

— een entiteit die rechtstreeks of onrechtstreeks zeggenschap uitoefent over of onder de zeggenschap valt van deze luchthavenbeheerder of van een dergelijke gebruiker.

Uiterlijk op 1 juli 2000 kan een lidstaat echter verzoeken om de in dit lid vervatte verplichting met één extra termijn tot en met 31 december 2002 uit te stellen.

Bijgestaan door het comité van artikel 10 bestudeert de Commissie dit verzoek en besluit zij om het al dan niet in te willigen, rekening houdende met de ontwikkeling van de sector en in het bijzonder met de situatie op qua verkeersomvang en -kenmerken vergelijkbare luchthavens.

4. Wanneer zij het aantal toegestane dienstverleners met toepassing van lid 2 beperken, mogen de lidstaten niet verhinderen dat elke gebruiker van een luchthaven, ongeacht het deel van de luchthaven dat aan hem is toegewezen, voor elke categorie grondafhandelingsdiensten waarvoor een beperking geldt, de keuze heeft tussen ten minste twee verleners van grondafhandelingsdiensten, onder de in de leden 2 en 3 bepaalde voorwaarden."

8 Artikel 7 van de richtlijn („Zelfafhandeling") luidt als volgt:

„1. De lidstaten nemen overeenkomstig de voorschriften van artikel 1 de nodige maatregelen om het vrij verrichten van zelfafhandelingsdiensten te waarborgen.

2. Voor de volgende categorieën afhandelingsdiensten:

— bagageafhandeling,

— platformafhandeling,

— brandstof- en olielevering,

— vracht- en postafhandeling voor wat betreft de fysieke afhandeling van vracht en post tussen het luchthavengebouw en het vliegtuig, zowel bij aankomst en vertrek als bij transitvluchten,

kunnen de lidstaten evenwel zelfafhandeling voor ten minste twee gebruikers reserveren, mits deze op basis van relevante, objectieve, transparante en niet-discriminerende criteria worden geselecteerd."

9 Artikel 9, lid 1, van de richtlijn („Afwijkingen") bepaalt:

„Wanneer het op een luchthaven door specifieke belemmeringen wat de beschikbare ruimte of capaciteit betreft, met name wegens overconcentratie en de bezettingsgraad van de oppervlakte, onmogelijk is de markt en/of de uitoefening van zelfafhandeling open te stellen tot het door deze richtlijn voorgeschreven niveau, kan de betrokken lidstaat besluiten:

a) het aantal dienstverleners voor een of meer andere categorieën grondafhandelingsdiensten dan die welke in artikel 6, lid 2, worden bedoeld, op een luchthaven in zijn totaliteit of een deel ervan te beperken; in dat geval gelden de bepalingen van artikel 6, leden 2 en 3;

b) een of meer van de in artikel 6, lid 2, bedoelde categorieën grondafhandelingsdiensten voor één dienstverlener te reserveren;

c) voor andere categorieën dan bedoeld in artikel 7, lid 2, zelfafhandeling voor een beperkt aantal gebruikers te reserveren, mits deze op basis van relevante, objectieve, transparante en niet-discriminerende criteria worden gekozen;

d) zelfafhandeling voor de in artikel 7, lid 2, bedoelde categorieën grondafhandelingsdiensten te verbieden of tot één gebruiker te beperken."

10 Artikel 16 van de richtlijn („Toegang tot voorzieningen") luidt als volgt:

„1. De lidstaten nemen de noodzakelijke maatregelen om de dienstverleners en de gebruikers die voor zelfafhandeling wensen te zorgen, de toegang tot de luchthavenvoorzieningen te garanderen, voorzover deze toegang voor hen noodzakelijk is om hun activiteiten uit te oefenen. Indien de luchthavenbeheerder of, in voorkomend geval, de overheidsinstantie of een andere autoriteit waaronder hij ressorteert, ten aanzien van deze toegang voorwaarden stelt, dienen deze relevant, objectief, transparant en niet-discriminerend te zijn.

2. De voor grondafhandeling beschikbare ruimten op de luchthaven moeten worden verdeeld over de verschillende dienstverleners en de verschillende gebruikers die voor zelfafhandeling zorgen, met inbegrip van de nieuwkomers, voorzover dit nodig is voor het uitoefenen van hun rechten en teneinde een daadwerkelijke en eerlijke concurrentie te bewerkstelligen op basis van relevante, objectieve, transparante en niet-discriminerende regels en criteria.

3. Wanneer voor de toegang tot de luchthavenvoorzieningen een vergoeding moet worden betaald, wordt deze vastgesteld op basis van relevante, objectieve, transparante en niet-discriminerende criteria."

11 Bij de aanneming van de richtlijn liet de Commissie in de notulen een verklaring betreffende de toepassing van artikel 16, lid 3, van deze richtlijn opnemen. Deze verklaring luidt als volgt:

„De Commissie verklaart dat in artikel 16, lid 3, het recht van de luchthaven wordt erkend om van de dienstverleners en gebruikers die voor zelfafhandeling wensen te zorgen, een vergoeding te verlangen voor de toegang tot de voorzieningen.

De Commissie verklaart dat een dergelijke vergoeding mag worden beschouwd als een commerciële retributie (‚Geschäftsgebühr' in de Duitse taalversie van die verklaring) en met name kan bijdragen aan de zelffinanciering van de luchthaven mits deze vergoeding wordt bepaald aan de hand van relevante, objectieve, doorzichtige en niet-discriminerende criteria."

Nationale regeling

12 Bij het Gesetz über Bodenabfertigungsdienste (wet inzake grondafhandelingsdiensten) van 11 november 1997 (BGBl. 1997 I, blz. 2694) is in het Luftverkehrsgesetz (wet inzake het luchtverkeer) een machtiging ingevoegd, op basis waarvan de Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen und zur Änderung weiterer luftrechtlicher Vorschriften (verordening inzake grondafhandelingsdiensten op luchthavens en houdende wijziging van andere bepalingen van het luchtverkeersrecht) van 10 december 1997 is vastgesteld (BGBl. 1997 I, blz. 2885; hierna: „BADV").

13 In § 9, leden 1 en 3, BADV wordt bepaald:

„1. De exploitant van de luchthaven en de verlener van grondafhandelingsdiensten of de gebruiker die voor zelfafhandeling zorgt, zijn verplicht een overeenkomst te sluiten over het gebruik van het vereiste en beschikbare gedeelte van de luchthaven en de voorzieningen ervan alsmede over de krachtens deze verordening aan de exploitant van de luchthaven te betalen vergoedingen [...]

[...]

3. De exploitant van de luchthaven heeft het recht van de dienstverleners en de gebruikers die voor zelfafhandeling zorgen, een vergoeding te vragen voor de toegang, de terbeschikkingstelling en het gebruik van de voorzieningen. De hoogte van deze vergoeding wordt, het gebruikerscomité gehoord, op basis van relevante, objectieve, transparante en niet-discriminerende criteria vastgesteld en kan in de zin van een commerciële retributie met name bijdragen aan de zelffinanciering van de luchthaven. [...]"

Het hoofdgeding en de prejudiciële vragen

14 Uit de verwijzingsbeschikking blijkt dat de vliegtuigen van Lufthansa landen op de luchthaven van Hannover-Langenhagen. Lufthansa zorgt er met name voor de registratie van de passagiers die aan boord van haar vliegtuigen komen, alsmede voor de registratie van door andere luchtvaartmaatschappijen vervoerde passagiers. In het kader van deze activiteiten stelt Flughafen incheckbalies ter beschikking van Lufthansa tegen een huurprijs die is vastgesteld bij een overeenkomst inzake de grondafhandeling van luchtvaartuigen.

15 Tot eind 1997 heeft Flughafen van Lufthansa — althans wat de zelfafhandeling betreft — geen toegangsvergoeding verlangd. Van andere dienstverleners die grondafhandelingsdiensten voor derden verrichten, en van de overige dienstverleners verlangde zij die vergoeding wel.

16 Vaststaat dat de toegangsvergoeding slechts een vergoeding voor de toegang tot de markt van de grondafhandeling op de luchthaven vormt en niet een vergoeding voor concrete door Flughafen geleverde diensten, zoals de terbeschikkingstelling van specifieke of gemeenschappelijk gebruikte voorzieningen, waarvoor Lufthansa een gebruiksvergoeding aan Flughafen betaalt.

17 Op 1 januari 1998 stelde Flughafen een nieuw reglement inzake het gebruik van de luchthaven vast, waarvan de punten 2.5.1 en 2.5.2 luiden als volgt:

„2.5.1 De exploitant van de luchthaven biedt grondafhandelingsdiensten aan op basis van de geldende versie van de lijst van diensten en het besluit inzake vergoedingen. Gebruikers die voor zelfafhandeling zorgen, en verleners van grondafhandelingsdiensten kunnen, in de door de exploitant van de luchthaven toegestane omvang, die diensten eveneens verrichten.

2.5.2 De exploitant van de luchthaven kan van de toegelaten zelfafhandelaars en dienstverleners voor de toegang tot en de terbeschikkingstelling en het gebruik van zijn voorzieningen een vergoeding verlangen; deze beoogt, net als een commerciële retributie bij te dragen aan de zelffinanciering van de luchthaven."

18 Op basis hiervan stelde Flughafen een besluit inzake vergoedingen vast, waarin sprake is van een toegangsvergoeding van 0,30 DEM per passagier.

19 Op 24 juli 1998 eiste Flughafen van Lufthansa betaling van 151 890,74 DEM als toegangsvergoeding voor de periode die op 1 januari 1998 was begonnen. Lufthansa betwiste de gegrondheid van deze vordering, waarop Flughafen bij het Landgericht Frankfurt am Main een beroep strekkende tot betaling van deze vergoeding instelde.

20 Nadat het Landgericht dit beroep had verworpen, stelde Flughafen hoger beroep in bij de verwijzende rechterlijke instantie. De verwijzende rechter vraagt zich met name af of Lufthansa verplicht is, met Flughafen een overeenkomst over de betaling van de toegangsvergoeding te sluiten. Het Oberlandesgericht merkt

dienaangaande op dat Flughafen zich in voorkomend geval op § 9, lid 3, BADV, juncto artikel 16, lid 3, van de richtlijn zou kunnen baseren om een recht op het sluiten van een overeenkomst inzake de toegang en op de betaling van een toegangsvergoeding bovenop de gebruiksvergoeding voor de luchthavenvoorzieningen te doen gelden.

21 Op basis van de formulering van § 9, leden 1 en 3, BADV alleen kan niet worden uitgemaakt of er een recht op een vergoeding voor het verlenen van toegang tot de grondafhandelingsmarkt bestaat, dat losstaat van het recht op een vergoeding voor de terbeschikkingstelling en het gebruik van de luchthavenvoorzieningen.

22 Volgens de verwijzende rechter kan de richtlijn, en met name artikel 16, lid 3, juncto punt 25 ervan, op basis van de formulering, de zin of het doel ervan niet aldus worden uitgelegd dat een exploitant van de luchthaven recht heeft op een toegangsvergoeding bovenop een specifieke vergoeding voor de terbeschikkingstelling van luchthavenvoorzieningen.

23 De verwijzende rechter wijst er dienaangaande op dat in artikel 16, lid 3, van de richtlijn sprake is van „de toegang tot de luchthavenvoorzieningen", hetgeen ziet op materiële voorzieningen. De toegang tot voorzieningen kan moeilijk met de toegang tot een bepaalde markt worden gelijkgesteld. Deze bepaling maakt het mogelijk een in onderling akkoord vastgestelde vergoeding voor de terbeschikkingstelling van materiële voorzieningen te innen, die rekening houdt met het winstoogmerk en de noodzaak van kostendekking van de exploitant van de luchthaven alsmede met de doelstelling van openstelling van de markt.

24 Volgens de verwijzende rechter beoogt de richtlijn openstelling van de markt en daling van de kosten te verzekeren. Aanvaarding van de opvatting van Flughafen zou betekenen dat voor Lufthansa en de luchtvaartmaatschappijen die zich in een vergelijkbare situatie bevinden, een sinds jaren verzekerde toegang niet meer

wordt verleend of wordt bemoeilijkt, omdat hij met een aanzienlijke kostenstijging gepaard zou gaan. Artikel 16, lid 3, juncto punt 25 van de richtlijn houdt slechts in dat de toegang tot de luchthavenvoorzieningen kan worden verbonden aan de betaling van een vergoeding, waarvan de hoogte, rekening houdend met een ondernemerswinst, aan de hand van de genoemde criteria moet worden vastgesteld.

25 Wat de opvatting van Flughafen betreft, merkt de verwijzende rechter op dat deze steun lijkt te vinden in de bewoordingen van § 9, lid 3, BADV alsmede in beschikking 98/513/EG van de Commissie van 11 juni 1998 in een procedure betreffende de toepassing van artikel 86 van het EG-Verdrag (IV/35.613 — Alpha Flight Services/Aéroports de Paris) (PB L 230, blz. 10), en het arrest van het Gerecht van 12 december 2000, Aéroports de Paris/Commissie (T-128/98, Jurispr. blz. II-3929). Tegen de achtergrond daarvan kunnen artikel 16, lid 3, van de richtlijn en § 9, BADV eveneens aldus worden uitgelegd dat zij betrekking hebben op een vergoeding als tegenprestatie voor het verlenen van een kans op winst en niet voor de terbeschikkingstelling van materiële voorzieningen voor een specifiek gebruik.

26 Volgens de verwijzende rechter leidt het onderzoek van de ontstaansgeschiedenis van de richtlijn veeleer tot afwijzing van de door Flughafen bepleite uitlegging. De in het kader daarvan door het Europees Parlement en het Comité van de Regio's van de Europese Unie geformuleerde voorstellen, waarbij dit laatste de uitdrukking „concessierecht" gebruikte, zijn noch in het gemeenschappelijke standpunt van de Raad noch in de definitieve tekst van de richtlijn overgenomen.

27 De verwijzende rechter wijst er verder op dat een deel van de rechtsleer van mening is dat de toegangsvergoeding verschilt van de vergoeding voor de specifieke diensten die gewoonlijk door de luchthavenbeheerder worden verricht, en merkt op dat de vergoeding van § 9, lid 3, BADV betrekking heeft op drie aspecten, te weten de toegang, de terbeschikkingstelling en het gebruik. Andere auteurs zijn daarentegen van mening dat de heffing van een toegangsvergoeding op geen enkele bepaling van de richtlijn kan worden gebaseerd en voor concurrenten van de luchthavenbeheerders de toegang tot de grondafhandelingsmarkt belemmert.

28 De verwijzende rechter meent dat, zelfs indien de richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat zij de heffing van een toegangsvergoeding toestaat, een dergelijke vergoeding slechts mag worden geheven wanneer de dienstverlener toegang tot de markt krijgt zonder de luchthavenvoorzieningen te gebruiken, omdat in de andere gevallen het verlenen van een kans op winst reeds door de vergoeding voor het gebruik van die voorzieningen wordt vergoed.

29 Voor het geval dat de richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat zij de heffing van een toegangsvergoeding toestaat, vraagt de verwijzende rechter zich bovendien af of een dergelijke vergoeding ook kan worden verlangd op gebieden waarop de betrokken markt reeds lang open is, en waarop de richtlijn dus geen werking kan hebben.

30 Voor het geval dat deze vraag bevestigend wordt beantwoord, vraagt het Oberlandesgericht zich bovendien af of deze vergoeding dan ook kan worden verlangd van een onderneming die in het verleden uitsluitend tegen betaling van een geregeld aangepaste gebruiksvergoeding toegang tot de markt had, waardoor de kosten van afhandeling aanzienlijk zouden stijgen, hetgeen indruist tegen de doelstellingen van de richtlijn.

31 Volgens de verwijzende rechter kan de verschillende behandeling van oude en nieuwe marktdeelnemers bovendien een objectief niet-gerechtvaardigde ongelijke behandeling en een schending van het discriminatieverbod opleveren. De verwijzende rechter is van mening dat bij de door hem voorgestane uitlegging noch sprake is van een discriminatie tussen zelfafhandelaars en aanbieders van diensten aan derden noch tussen oude en nieuwe marktdeelnemers. De exploitant van de luchthaven kan in elk geval een gebruiksvergoeding innen, die aldus wordt vastgesteld dat hij met inachtneming van de criteria van artikel 16, lid 3, van de richtlijn winst kan maken.

32 Indien uit de door het Hof te geven uitlegging zou volgen dat Flughafen van een onderneming die zich in de situatie van Lufthansa bevindt, betaling van een toegangsvergoeding kan verlangen, rijst de vraag of de wijze waarop die vergoeding in het hoofdgeding wordt berekend, voldoet aan de vereisten van artikel 16, lid 3, van de richtlijn.

33 Gelet op het voorgaande heeft het Oberlandesgericht Frankfurt am Main de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Moet richtlijn 96/67/EG van de Raad van 15 oktober 1996, in het bijzonder artikel 16, lid 3, juncto punt 25 ervan, aldus worden uitgelegd dat een luchthavenbeheerder in de zin van artikel 3 van gebruikers die voor zelfafhandeling zorgen, en/of van aanbieders van diensten aan derden (dienstverleners) een afzonderlijke toegangsvergoeding mag verlangen voor het verlenen van ‚toegang tot de luchthavenvoorzieningen' in de zin van een toegangsrecht als tegenprestatie voor het bieden van de mogelijkheid tot het maken van winst naast een gebruiksvergoeding (huur) die de betrokkenen op grond van een contractuele regeling moeten betalen voor de terbeschikkingstelling, op huurbasis, van luchthavenvoorzieningen, in casu incheckbalies voor vliegtuigpassagiers,

of (tweede variant) volgt uit de bepalingen van de richtlijn slechts dat bij de vaststelling van een gebruiksvergoeding de in artikel 16, lid 3, genoemde criteria moeten worden geëerbiedigd en rekening moet worden gehouden met het winstoogmerk van de luchthavenbeheerder?

2) Indien de eerste vraag, eerste variant, bevestigend wordt beantwoord, kan de luchthavenbeheerder dan jegens gebruikers die voor zelfafhandeling zorgen,

en/of aanbieders van diensten aan derden (dienstverleners in de situatie van verweerster in het hoofdgeding) ook een recht doen gelden op gebieden waar de vrije toegang tot de grondafhandelingsmarkt reeds vóór de inwerkingtreding van de richtlijn gewaarborgd was, namelijk bij de grondafhandeling in het luchthavengebouw?

3) Indien de tweede vraag bevestigend wordt beantwoord, moet de richtlijn dan aldus worden uitgelegd dat een luchthavenbeheerder in de zin van artikel 3 ook het recht heeft, van een zelfafhandelaar en/of dienstverlener in de situatie van verweerster in het hoofdgeding die, tot de inwerkingtreding van de richtlijn respectievelijk de ter uitvoering daarvan vastgestelde nationale bepalingen, voor het gebruik van de betrokken luchthavenvoorzieningen (alleen) huur heeft betaald, een aanvullende toegangsvergoeding in de zin van vraag 1 te verlangen als tegenprestatie voor de ‚toegang tot de luchthavenvoorzieningen'?

4) Is in voorkomend geval de (aanvullende) heffing van een toegangsvergoeding van een zelfafhandelaar en/of dienstverlener aan wie tot dusverre de vrije toegang tot de grondafhandelingsmarkt — eventueel alleen op het gebied van de zelfafhandeling — was verleend, zelfs dwingend, ter voorkoming van een ongelijke behandeling van andere zelfafhandelaars en dienstverleners

a) van wie reeds, naast een gebruiksvergoeding, ook een aanvullende toegangsvergoeding werd verlangd;

b) die op grond van de door de richtlijn gecreëerde rechtssituatie voor het eerst toegang tot de luchthavenvoorzieningen krijgen en hiervoor thans naast een vergoeding voor het gebruik van de voorzieningen ook een toegangsvergoeding moeten betalen?

5) Voor het geval dat artikel 16, lid 3, van richtlijn 96/67 van de Raad van 15 oktober 1996 de luchthavenbeheerder het recht geeft een aanvullende toegangsvergoeding in de hierboven omschreven zin te verlangen, voldoet een dergelijke vergoeding, die naast de vergoeding voor het gebruik van incheckbalies wordt verlangd, dan aan de voorwaarden van artikel 16, lid 3, betreffende relevantie, objectiviteit, transparantie en non-discriminatie, indien zij wordt vastgesteld op basis van het aantal passagiers (in casu: 0,30 DM per in te checken vliegtuigpassagier)?"

De eerste vraag

34 Met het eerste onderdeel van zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of een luchthavenbeheerder op basis van de richtlijn, en met name artikel 16, lid 3 ervan, van aanbieders van diensten aan derden of gebruikers die voor zelfafhandeling zorgen, een toegangsvergoeding mag verlangen als tegenprestatie voor het verlenen van een kans op winst, naast de vergoeding die de dienstverlener of de gebruiker betaalt voor de terbeschikkingstelling van de luchthavenvoorzieningen.

35 Volgens Flughafen en de Griekse regering dient de vergoeding „voor de toegang tot de luchthavenvoorzieningen" die de luchthavenbeheerder ingevolge artikel 16, lid 3, van de richtlijn mag verlangen van de dienstverleners en van de gebruikers die voor zelfafhandeling zorgen, in feite ter vergoeding van de toegang tot de „markt" van de grondafhandeling, te weten de door deze toegang aan de dienstverleners en gebruikers in het vooruitzicht gestelde winst. Deze vergoeding komt dus bovenop de vergoeding die wordt betaald als tegenprestatie voor de terbeschikkingstelling van de luchthavenvoorzieningen door de luchthavenbeheerder en die niet binnen de werkingssfeer van de richtlijn valt.

36 Deze stelling kan niet worden bijgetreden.

37 Ingevolge punt 25 van de richtlijn „moet [men] zorgen voor de toegang tot de luchthavenvoorzieningen ten behoeve van dienstverleners die gemachtigd zijn grondafhandelingsdiensten te verlenen, alsmede ten behoeve van gebruikers die aan zelfafhandeling mogen doen" en „[mag] die toegang [...] aanleiding [...] geven tot het innen van een vergoeding".

38 Volgens artikel 16, leden 1 en 3, van de richtlijn, met als opschrift „Toegang tot voorzieningen", „nemen [de lidstaten] de noodzakelijke maatregelen om de dienstverleners en de gebruikers die voor zelfafhandeling wensen te zorgen, de toegang tot de luchthavenvoorzieningen te garanderen" en „[wordt,] [w]anneer voor de toegang tot de luchthavenvoorzieningen een vergoeding moet worden betaald, [...] deze vastgesteld op basis van relevante, objectieve, transparante en niet-discriminerende criteria".

39 Hieruit volgt dat de luchthavenbeheerder een vergoeding mag verlangen als tegenprestatie voor de toegang tot de luchthaven-„voorzieningen".

40 Deze verwijzing naar voorzieningen heeft duidelijk betrekking op door de luchthaven ter beschikking gestelde infrastructuur en uitrusting. Deze uitlegging vloeit tevens voort uit artikel 2, sub a, van de richtlijn, waarin een „luchthaven" wordt gedefinieerd als elk terrein dat speciaal is ingericht om luchtvaartuigen de mogelijkheid te bieden om te landen, op te stijgen of manœuvres uit te voeren, „met inbegrip van de eventueel bijbehorende installaties" ten behoeve van het verkeer van en de dienstverlening aan luchtvaartuigen en de „nodige installaties ten behoeve van de commerciële luchtdiensten".

41 Zoals Lufthansa terecht heeft opgemerkt, zou elke andere uitlegging van artikel 16 van de richtlijn het eerste lid van dit artikel zijn betekenis ontnemen, daar deze bepaling beoogt de dienstverleners en de gebruikers de toegang tot de luchthavenvoorzieningen te garanderen „voorzover deze toegang voor hen noodzakelijk is om hun activiteiten uit te oefenen". Dienaangaande staat vast dat voor de uitoefening van grondafhandelingsactiviteiten de toegang tot deze markt een conditio sine qua non is. Bijgevolg heeft die precisering slechts zin als zij betrekking heeft op de toegang tot de luchthavenvoorzieningen zelf, waarvan de noodzakelijkheid afhangt van de betrokken activiteit. Voor de uitoefening van bepaalde grondafhandelingsactiviteiten dient de dienstverlener of de gebruiker immers aan de luchthavenbeheerder toebehorende roerende of onroerende goederen te huren, terwijl voor de uitoefening van andere grondafhandelingsactiviteiten de loutere toegang tot de gemeenschappelijke voorzieningen volstaat.

42 De uitlegging volgens dewelke de richtlijn niet de mogelijkheid biedt, een toegangsvergoeding te innen, vindt steun in andere bepalingen van de richtlijn, met name in de artikelen 6 en 7 ervan. Anders dan artikel 16, lid 3, van de richtlijn met betrekking tot de toegang tot de luchthaven-„voorzieningen", voorzien deze bepalingen, die de lidstaten verplichten de noodzakelijke maatregelen te nemen om de verleners van grondafhandelingsdiensten en de gebruikers die voor zelfafhandeling wensen te zorgen, respectievelijk „vrije toegang tot de markt" en „het vrij verrichten van zelfafhandelingsdiensten" te waarborgen, geenszins in de mogelijkheid om als tegenprestatie voor de uitoefening van deze vrijheden een vergoeding te vragen.

43 Voor deze uitlegging pleit ook de doelstelling van de richtlijn, te weten de grondafhandelingsmarkt toegankelijk te maken, hetgeen volgens punt 5 van de richtlijn met name moet bijdragen tot een verlaging van de exploitatiekosten van de luchtvaartmaatschappijen.

44 De mogelijkheid voor de luchthavenbeheerder om bovenop de vergoeding voor het gebruik van de luchthavenvoorzieningen een toegangsvergoeding te verlangen, bevordert niet alleen de toegang tot de betrokken markt niet, doch gaat tevens rechtstreeks in tegen de doelstelling van het verlagen van de exploitatiekosten van de luchtvaartmaatschappijen en zal in bepaalde gevallen zelfs leiden tot een stijging van deze kosten. Dit zal het geval zijn wanneer bepaalde dienstverleners of gebruikers die, zoals Lufthansa, vóór de inwerkingtreding van de richtlijn geen toegangsvergoeding betaalden, voortaan verplicht zouden worden om een dergelijke, aan de criteria van artikel 16, lid 3, van de richtlijn beantwoordende vergoeding te betalen.

45 In dit verband dient tevens te worden afgewezen Flughafens betoog dat de richtlijn de voorwaarden voor het verlangen van de vergoeding voor het gebruik van de luchthaven-„voorzieningen" niet rechtsgeldig kan regelen omdat volgens de titel van de richtlijn deze alleen het garanderen van de toegang tot de grondafhandelings-„markt" betreft, en niet de toegang tot de genoemde „voorzieningen".

46 Zoals de advocaat-generaal in de punten 36 en 37 van zijn conclusie heeft opgemerkt, verklaart de omstandigheid dat de toegang tot de grondafhandelingsmarkt de toegang tot de luchthavenvoorzieningen impliceert, waarom de communautaire wetgever niet alleen bepalingen heeft vastgesteld die rechtstreeks verband houden met de toegang tot deze markt, maar, teneinde de daadwerkelijke toegang tot deze markt te garanderen, daarnaast de voorwaarden voor de toegang tot de eigenlijke luchthavenvoorzieningen kon vaststellen.

47 Bij onderzoek van de opzet van de richtlijn blijkt bovendien dat Flughafen ten onrechte stelt dat het de bedoeling van de communautaire wetgever was, het verlangen van een toegangsvergoeding toe te staan als tegenprestatie voor de extra kosten die het toegankelijk maken van de grondafhandelingsmarkt meebrengt voor de luchthavenbeheerders, en dit teneinde hun zelffinanciering te verzekeren.

48 Enerzijds heeft de communautaire wetgever in punt 9 van de richtlijn erop gewezen dat de vrije toegang tot de grondafhandelingsmarkt verenigbaar is met de goede werking van de luchthavens in de Gemeenschap, zonder melding te maken van het verlangen van enige vergoeding als tegenprestatie voor deze toegang. Anderzijds voorziet geen van de bepalingen van de richtlijn die uitzonderingen op het beginsel van de vrije toegang bevatten, te weten de artikelen 6, 7 en 9 van de richtlijn, in een dergelijke uitzondering om redenen die verband houden met de financieringsbehoeften van een luchthaven. Overigens beschikken de luchthavens over andere financieringsbronnen dan degene die verband houden met de grondafhandelingsactiviteiten, zoals de landings- en opstijgvergoedingen.

49 Ook het onderzoek van de ontstaansgeschiedenis van de richtlijn bevestigt deze uitlegging van artikel 16, lid 3, van de richtlijn.

50 Opgemerkt zij dat amendement nr. 29 op voorstel 95/C 142/09 voor een richtlijn van de Raad betreffende de toegang tot de grondafhandelingsmarkt op de luchthavens van de Gemeenschap (PB 1995, C 142, blz. 7), neergelegd in de wetgevingsresolutie houdende advies van het Europees Parlement inzake dat voorstel (PB 1995, C 323, blz. 94), niet in de definitieve tekst van de richtlijn is overgenomen. Volgens dit amendement komt bovenop de gebruiksvergoeding die voor de toegang tot de luchthavenvoorzieningen kan worden gevraagd en die de kosten in rekening brengt die deze toegang en het beschikbaar stellen van de infrastructuur voor de luchthaven met zich brengen, een vergoeding „voor het uitbaten door derden van een door de luchthaven geschapen bron van inkomsten". Artikel 16, lid 3, van de richtlijn staat evenwel slechts toe dat een vergoeding voor de toegang tot de „luchthavenvoorzieningen" wordt verlangd, hetgeen pleit voor de door Lufthansa en de Commissie verdedigde stelling dat deze bepaling niet toestaat dat een vergoeding voor de toegang tot de markt wordt gevorderd als tegenprestatie voor de door deze toegang geschapen kans op winst.

51 Met betrekking tot de verklaring bij artikel 16, lid 3, van de richtlijn, die de Commissie bij de aanneming van de richtlijn in de notulen liet opnemen en die Flughafen tot staving van haar stelling heeft aangevoerd, volstaat het op te merken dat op basis van deze verklaring niet kan worden aangenomen dat de „commerciële retributie" die „kan bijdragen aan de zelffinanciering van de luchthaven", waarvan in deze verklaring sprake is, in feite een vergoeding voor de toegang tot de markt vormt. In elk geval kan een argument dat op een dergelijke verklaring is gebaseerd, geen rechtvaardiging opleveren voor een uitlegging die verschilt van de bewoordingen zelf van de betrokken bepaling (zie, in deze zin, arrest van 23 februari 1988, Commissie/Italië, 429/85, Jurispr. blz. 843. punt 9).

52 Bovendien kan Flughafen zich niet met succes op beschikking 98/513 en op het reeds aangehaalde arrest Aéroports de Paris/Commissie beroepen, alleen al omdat de zaak die aan deze beschikking en nadien aan dit arrest ten grondslag lag, niet de toepassing van de richtlijn betrof, doch betrekking had op het gemeenschapsrecht vóór de inwerkingtreding van de richtlijn.

53 Verder staan de door Flughafen aangevoerde fundamentele gemeenschapsrechtelijke beginselen, te weten het non-discriminatiebeginsel, het eigendomsrecht en de vrije uitoefening van een economische of commerciële activiteit, evenmin in de weg aan een uitlegging van de richtlijn die inhoudt dat deze het vorderen van een toegangsvergoeding verbiedt.

54 Wat het non-discriminatiebeginsel betreft, volstaat het op te merken dat, voorzover uit de voorgaande overwegingen blijkt dat noch artikel 16, lid 3, van de richtlijn noch enige andere bepaling ervan het vorderen van een vergoeding voor de toegang tot de betrokken markt ten laste van een dienstverlener of gebruiker kan rechtvaardigen, het betoog van Flughafen dat er sprake is van schending van het non-discriminatiebeginsel omdat een dergelijke vergoeding van sommige marktdeelnemers wordt gevraagd en van andere niet, moet worden afgewezen omdat het van een verkeerd uitgangspunt vertrekt.

55 Wat het eigendomsrecht betreft, dient te worden opgemerkt dat, anders dan Flughafen stelt, de omstandigheid dat de luchthavenbeheerder geen toegangsvergoeding mag vorderen, niet betekent dat deze beheerder de mogelijkheid wordt ontnomen, voordeel te halen uit de economische diensten die hij verricht op de grondafhandelingsmarkt waartoe hij toegang moet verlenen.

56 Dienaangaande bepaalt artikel 16, lid 3, van de richtlijn dat de vergoeding die voor de toegang tot de luchthavenvoorzieningen kan worden gevraagd, op basis van relevante, objectieve, transparante en niet-discriminerende criteria moet worden vastgesteld. Bijgevolg staat deze bepaling niet eraan in de weg dat deze vergoeding aldus wordt vastgesteld dat de luchthavenbeheerder niet alleen de kosten verbonden aan de terbeschikkingstelling en het onderhoud van de luchthavenvoorzieningen kan dekken, doch tevens winst kan maken.

57 Deze uitlegging vindt steun in de ontstaansgeschiedenis van de richtlijn. Daaruit blijkt dat de overeenkomstige bepaling (artikel 14, lid 3) van het in punt 50 van dit arrest bedoelde voorstel voor een richtlijn inhield dat de luchthavenbeheerder slechts een vergoeding kon verlangen „om de kosten te dekken die deze toegang voor de luchthaven met zich brengt [en dat] [d]eze vergoeding [...] in verhouding [moest] staan tot de omvang van die kosten", doch dat deze precisering in artikel 16, lid 3, van de richtlijn niet voorkomt.

58 Aangezien Flughafen in haar betoog inzake de schending van het eigendomsrecht vertrekt van het verkeerde uitgangspunt dat zij niet de mogelijkheid zal hebben haar goederen winstgevend te exploiteren, dient dit betoog te worden afgewezen.

59 Ter terechtzitting heeft Flughafen betoogd dat het verbod om een toegangsvergoeding te vorderen een willekeurige inmenging in de uitoefening van haar recht op vrije uitoefening van een economische of commerciële activiteit vormt, aangezien de richtlijn niet in een dergelijk verbod voorziet en dit verbod derhalve onwettig is. Zoals evenwel uit de voorgaande overwegingen volgt, vloeit de beperking van de vrije prijsstelling, waar het verbod op het vorderen van een vergoeding voor de loutere toegang tot de grondafhandelingsmarkt voor de luchthavenbeheerder op neerkomt, duidelijk voort uit de richtlijn, zodat ook dit argument van Flughafen van een verkeerd uitgangspunt vertrekt en derhalve niet kan worden aanvaard.

60 Onder deze omstandigheden dient op het eerste onderdeel van de eerste vraag te worden geantwoord dat de richtlijn, en met name artikel 16, lid 3 ervan, eraan in de weg staat dat een luchthavenbeheerder van verleners van grondafhandelingsdiensten of van gebruikers die voor zelfafhandeling zorgen, een vergoeding voor de toegang tot de grondafhandelingsmarkt verlangt als tegenprestatie voor het verlenen van een kans op winst, naast een vergoeding die deze dienstverlener of gebruiker moet betalen voor de terbeschikkingstelling van de luchthavenvoorzieningen.

61 Met het tweede onderdeel van zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 16, lid 3, van de richtlijn alleen bepaalt dat de luchthavenbeheerder een vergoeding voor het gebruik van de luchthavenvoorzieningen mag verlangen, waarvan het bedrag, dat overeenkomstig de in dat artikel vermelde criteria moet worden vastgesteld, rekening houdt met het winstoogmerk van deze beheerder.

62 Zoals uit de punten 55 tot en met 57 van het onderhavige arrest blijkt, dient op het tweede onderdeel van de eerste vraag te worden geantwoord dat de luchthavenbeheerder een vergoeding voor het gebruik van de luchthavenvoorzieningen mag verlangen, waarvan het bedrag, dat overeenkomstig de criteria van

artikel 16, lid 3, van de richtlijn moet worden vastgesteld, rekening houdt met het winstoogmerk van de luchthavenbeheerder.

63 Gelet op de voorgaande overwegingen dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat de richtlijn, en met name artikel 16, lid 3, ervan, eraan in de weg staat dat een luchthavenbeheerder van verleners van grondafhandelingsdiensten of van gebruikers die voor zelfafhandeling zorgen, een vergoeding voor de toegang tot de grondafhandelingsmarkt verlangt als tegenprestatie voor het verlenen van een kans op winst, naast een vergoeding die deze dienstverlener of gebruiker moet betalen voor de terbeschikkingstelling van de luchthavenvoorzieningen. De luchthavenbeheerder mag daarentegen wel een vergoeding voor het gebruik van de luchthavenvoorzieningen verlangen, waarvan het bedrag, dat overeenkomstig de criteria van artikel 16, lid 3, van de richtlijn moet worden vastgesteld, rekening houdt met het winstoogmerk van deze beheerder.

De tweede tot en met de vijfde vraag

64 Gelet op het antwoord op de eerste vraag behoeven de tweede tot en met de vijfde vraag niet te worden beantwoord.

Kosten

65 De kosten door de Griekse regering en de Commissie wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, komen niet voor vergoeding in aanmerking. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer)

uitspraak doende op de door het Oberlandesgericht Frankfurt am Main bij beschikking van 31 juli 2001 gestelde vragen, verklaart voor recht:

Richtlijn 96/67/EG van de Raad van 15 oktober 1996 betreffende de toegang tot de grondafhandelingsmarkt op de luchthavens van de Gemeenschap, en met name artikel 16, lid 3, ervan, staat eraan in de weg dat een luchthavenbeheerder van verleners van grondafhandelingsdiensten of van gebruikers die voor zelfafhandeling zorgen, een vergoeding voor de toegang tot de grondafhandelingsmarkt verlangt als tegenprestatie voor het verlenen van een kans op winst, naast een vergoeding die deze dienstverlener of gebruiker moet betalen voor de terbeschikkingstelling van de luchthavenvoorzieningen. De luchthavenbeheerder mag daarentegen wel een vergoeding voor het gebruik van de luchthavenvoorzieningen verlangen, waarvan het bedrag, dat overeenkomstig de criteria van artikel 16, lid 3, van de richtlijn moet worden vastgesteld, rekening houdt met het winstoogmerk van deze beheerder.

Puissochet Gulmann Skouris

Colneric Cunha Rodrigues

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 16 oktober 2003.

De griffier

R. Grass

De president

V. Skouris