KOMMISSION

ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION

vom 30. Oktober 1998

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

(Bekanntgegeben unter Aktenzeichen K(1998) 3335)

(Nur der deutsche Text ist verbindlich)

(Text von Bedeutung für den EWR)

(98/630/EG)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft,

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

gestützt auf den Antrag auf Zustimmung zur Entscheidung der deutschen Behörden vom 30. Juli 1998 und nach Anhörung dieser Behörden,

nach Anhörung des Beratenden Ausschusses,

in Erwägung nachstehender Gründe:

I. GELTUNGSBEREICH DER VON DEUTSCHLAND MITGETEILTEN FREISTELLUNG

1. Die Mitteilung der deutschen Behörden

Mit Schreiben vom 30. Juli 1998, das bei der Kommission am 3. August eingegangen ist, hat die Regierung der Bundesrepublik Deutschland den Antrag auf Zustimmung zu ihrer Entscheidung vom 23. Juli 1998 übermittelt, mit der dem Flughafen Stuttgart (Flughafen Stuttgart GmbH) folgende Freistellung erteilt werden soll:

— Die Selbstabfertigung bei Diensten, die im Anhang der Richtlinie unter der Nummer 4 bezüglich der Handhabung von eingehender, ausgehender oder im Transit befindlicher Fracht und Post zwischen dem Abfertigungsgebäude und dem Flugzeug, der Nummer 5.4 (ausgenommen die Beförderung der Besatzung) und den Nummern 5.5 und 5.6 aufgeführt sind, wird untersagt. Diese Freistellung wird gemäß Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe d) der Richtlinie bis zum 31. Dezember 2000 gewährt.

Die Kommission hat gemäß Artikel 9 Absatz 3 eine Zusammenfassung dieser Mitteilung im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* [2] vom 26. August 1998 veröffentlicht und Betroffene zur Äußerung aufgefordert.

Gemäß den Bestimmungen von Artikel 9 Absatz 5 der Richtlinie wurde die deutsche Regierung von der Kommission zum Entwurf der Bewertung der Kommission am 24. September 1998 angehört. Die deutschen Behörden haben daraufhin schriftliche Bemerkungen mit Schreiben vom 1. Oktober 1998 übermittelt.

Grundlage der Ausnahmeregelung

Die allgemeinen Bestimmungen für den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste sind in den Artikeln 6 und 7 der Richtlinie enthalten. Sie legen eindeutig den Grundsatz der größtmöglichen Öffnung für die meisten Bodenabfertigungsdienste fest. Für einen Flughafen mit einem Verkehrsaufkommen wie Stuttgart sieht die Richtlinie die Gewährung des Rechts auf Selbstabfertigung ab dem 1. Januar 1998 und die Öffnung des Markts der Drittabfertigung ab dem 1. Januar 1999 vor. Angesichts der besonderen Situation und Aufgabe eines Flughafens, insbesondere Sicherheits-, aber auch Platz- und Kapazitätsproblemen, die in bestimmten Bereichen der meisten

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

[2] ABl. C 267 vom 26. 8. 1998, S. 11.

Flughäfen auftreten können, schreibt die Richtlinie jedoch keine uneingeschränkte Marktöffnung vor, sondern verlangt eine Mindestöffnung bei Selbst- und Drittabfertigung für vier Kategorien von Diensten auf der Luftseite, d. h. einem besonders sensiblen Bereich des Flughafens. Dabei handelt es sich um die Vorfelddienste, Gepäckabfertigung, Betankungsdienste und bestimmte Fracht- und Postabfertigungsdienste.

Artikel 9 der Richtlinie 96/67/EG berücksichtigt auch, daß in bestimmten Fällen akute Platz- und Kapazitätsprobleme eine Öffnung des Markts in dem vorgesehenen Umfang verhindern können. In solchen Fällen sind befristete Freistellungen möglich, damit der Flughafen die jeweiligen Schwierigkeiten ausräumen kann. Die Freistellungen können jedoch nur in Ausnahmefällen gewährt werden und sollen nicht dazu dienen, den Flughäfen generell eine weitere Anpassungsfrist über die in Artikel 1 der Richtlinie bereits vorgesehene Frist hinaus zu verschaffen.

Freistellungen sind nur aufgrund besonderer Platz- oder Kapazitätsprobleme möglich. Auf dieser Grundlage hat Deutschland, und zwar gemäß § 3 der Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen und zur Änderung weiterer luftrechtlicher Vorschriften ([3]), mit der die Richtlinie 96/67/EG in das nationale Recht umgesetzt wird, die obengenannte Freistellung gewährt.

2. **Derzeitige Situation am Flughafen Stuttgart**

2.1. *Anlage des Flughafens*

An der Betreibergesellschaft des Flughafens Stuttgart (Flughafen Stuttgart GmbH) sind das Land Baden-Württemberg und die Stadt Stuttgart je zur Hälfte beteiligt.

Der Flughafen ist auf der Nordseite vollkommen von der Autobahn Karlsruhe-München und auf den anderen Seiten durch bebaute Flächen eingefaßt. Ein Teil des südlichen Flughafengeländes ist Einrichtungen der amerikanischen Streitkräfte vorbehalten.

Der Flughafen verfügt über eine einzige Start- und Landebahn (in Ost-West-Richtung). Aufgrund der 1996 erfolgten Sanierung und Erweiterung der Start- und Landebahn können jetzt auch Langstreckenflüge durchgeführt werden. Dank der Ausbauarbeiten wurde Stuttgart zum Hauptflughafen der Region, auf dem heute 29 Linienluftverkehrsgesellschaften und 21 Chartergesellschaften tätig sind. Das Fluggastaufkommen belief sich 1997 auf 6,9 Mio. Fluggäste und lag damit um 7,7 % über dem Vorjahr. Es wird von einem jährlichen Wachstum von 5 % ausgegangen, so daß sich das Verkehrsaufkommen des Flughafens Stuttgart bis zum Jahr 2010 verdoppeln dürfte. Es wurden zahlreiche Baumaßnahmen unternommen, um für diesen Anstieg Vorsorge zu treffen: Es wurde ein zusätzliches Parkhaus errichtet, und zur Zeit werden ein Bürokomplex („Office Center") gebaut und insbesondere das Terminal I verlängert. Die Ersetzung des alten Terminalgebäudes durch ein neues Terminal 3, die Errichtung eines Terminals 4 sowie neuer Frachtanlagen, die Einrichtung von Vorfeldern für die Allgemeine Luftfahrt und eine Schienenanbindung an die Bahnstrecke Hamburg-Stuttgart-München sind geplant. Der Südteil wird im Rahmen eines Vorhabens mit einem Umfang von 20 Mio. DM ebenfalls vollkommen umgestaltet, dabei wird ein Teil der Anlagen der amerikanischen Streitkräfte hergerichtet. Der Flughafen müßte dann über bestimmte Flächen in diesem Bereich verfügen. Der Platzmangel zwingt den Flughafen zu einer sehr genauen Abstimmung der Arbeiten, um die Fluggast- und Frachtströme in den verschiedenen Einrichtungen in einem dem Baufortschritt angepaßten Tempo verlagern zu können und auf diese Weise eine kontinuierliche Funktion zu gewährleisten.

Dank dieser Baumaßnahmen dürfte der Flughafen dem künftigen Bedarf gerecht werden, insbesondere wird die Zahl der Andockpositionen im Bereich des Terminals 1 verdoppelt.

2.2. *Die Bodenabfertigung*

Zum Zeitpunkt der Entscheidung der deutschen Behörden war der Markt der Bodenabfertigung sowohl bezüglich der Drittabfertigung als auch bezüglich der Selbstabfertigung für alle im Anhang der Richtlinie genannten Dienste geöffnet, ausgenommen die Dienste der Nummern 3 (Gepäckabfertigung), 4 (Behandlung der Post und Fracht) und 5 (Vorfelddienste).

In Stuttgart kann das Lotsen des Flugzeugs (Nummer 5.1) nicht dem Wettbewerb geöffnet werden, weil diese Tätigkeit ausschließlich mittels eines Funkleitsystems erfolgt.

Die Entscheidung der deutschen Behörden betrifft die Tätigkeiten, die sich zwischen dem Abfertigungsgebäude und dem Flugzeug auf die Behandlung der Fracht und Post (Nummer 4 des Anhangs der Richtlinie), das Be- und Entladen des Flugzeugs sowie die Beförderung der Fluggäste und des Gepäcks (Teil von Nummer 5.4), die Unterstützung beim Anlassen der Triebwerke (Nummer 5.5) und beim Bewegen des Flugzeugs (Nummer 5.6) beziehen.

Die Freistellung bezweckt somit, den bestehenden Zustand hinsichtlich der Selbstabfertigung aufrechtzuerhalten. Demgegenüber wird ab dem 1. Januar 1999 ein zweiter Drittabfertiger für die Dienstkategorien zugelassen, bei denen der Flughafenbetreiber zum Zeitpunkt der Mitteilung der einzige Dienstleister war, so daß das nach Artikel 6 der Richtlinie erforderliche Minimum an Wahlmöglichkeiten bei der Drittabfertigung sichergestellt ist.

([3]) Bundesgesetzblatt 1997, Teil I, Nr. 82, 16. Dezember 1997, 2885.

II. DIE VON DEUTSCHLAND GELTEND GEMACHTEN SACHZWÄNGE

Die Freistellung wird mit Platzproblemen begründet, denen der Flughafen zur Zeit gegenübersteht und die sich aufgrund der umfangreichen Ausbauarbeiten in den nächsten Jahren verschlimmern werden, sowie auf die besonderen Schwierigkeiten, die sich bei Zulassung weiterer Abfertiger bei der Gepäckbeförderung ergeben. Laut den deutschen Behörden reicht der vorhandene Platz für die Zulassung eines zweiten Drittabfertigers aus, nicht jedoch für zusätzliche Selbstabfertiger.

Der Freistellung liegen die vom Flughafen erarbeiteten und vom Büro Gleiss, Lutz, Hootz und Hirsch vorgelegten Unterlagen sowie die Studie von Professor Heimerl „Kapazität der Anlagen des Flughafens Stuttgart" zugrunde.

1. Probleme beim Abstellen des Abfertigungsgeräts

Laut den deutschen Behörden sind diese Probleme in zweierlei Hinsicht von Bedeutung.

1.1. *Verfügbare Flächen*

Erstens können von den 39 Flugzeugpositionen nur vier Positionen als direkte Andockpositionen genutzt werden, eine fünfte wird mit dem Ausbau von Terminal 1 hinzukommen. Von den restlichen Positionen ist bei 18 der Einsatz von Flugzeugschleppern für das Bewegen des Flugzeugs (Nummer 5.6 des Anhangs der Richtlinie) erforderlich. Dabei handelt es sich um die Positionen entlang der Anlagen an der Nordseite des Flughafens. Flugzeugschlepper gehören zum schweren Gerät, das recht schwierig abzustellen ist und in der Nähe der Flugzeugpositionen verfügbar sein muß.

Wegen der vielen Außenpositionen müssen zahlreiche Busse zur Beförderung der Fluggäste sowie Gepäckwagen in ausreichender Zahl eingesetzt werden, damit die Gepäckbeförderung mit der erforderlichen Häufigkeit auf den langen Transportwegen sichergestellt ist (Nummer 5.4 des Anhangs).

Auch wenn an den Positionen entlang der Anlagen an der Nordseite Abfertigungsgerät am Bug der Flugzeuge abgestellt werden kann, so ist dies nach Aussage der deutschen Behörden bei den Vorfeldpositionen in Richtung Südseite nicht der Fall, da diese schon sehr nahe am Rollweg N liegen, und zwar bereits in dem aus Sicherheitsgründen einzuhaltenden Mindestabstand. Außerdem würden des nachts fast alle Positionen zum Abstellen von Flugzeugen genutzt, so daß eine vorübergehende Umwidmung dieser Positionen für das Abstellen von Abfertigungsgerät ausgeschlossen sei.

1.2. *Sicherheitsgründe*

Bei dem freien Rollverfahren mit Funksteuerung, wie es am Flughafen Stuttgart praktiziert wird, d. h. ohne Einweisungsfahrzeug auf dem Vorfeld, würde in zu geringem Abstand von den Flugzeugpositionen abgestelltes Gerät eine Gefahrenquelle darstellen, so daß viele potentielle Abstellflächen nicht in Frage kämen.

Der Vorfeldverkehr wird als dicht angesehen, insbesondere weil alle Flugzeuge denselben Zugangspunkt zur Start- und Landebahn (Punkt K) ([4]) passieren müssen.

Unter Berücksichtigung des umfangreichen Geräts, das zur Abdeckung der Spitzenzeiten im Fracht- und Passagierverkehr erforderlich ist, unter anderem auch im Charterverkehr, für den Stuttgart ein wichtiger Ausgangspunkt für Ferienflüge nach Südeuropa ist, wird die zur Zeit vom Flughafen durch sein Abfertigungsgerät belegte Fläche mit 11 000 m^2 veranschlagt. Die Berechnung basiert auf dem Bedarf an „dynamischer" Fläche für das benötigte Gerät („statische" Fläche zuzüglich 50 % für das Rangieren des Geräts).

Die deutschen Behörden sind jedoch der Auffassung, daß den Veränderungen Rechnung zu tragen ist, die der Wettbewerb mit sich bringt und die die Marktanteile des jetzigen Monopolisten und die Auswirkungen auf seinen eigenen Gerätebedarf, somit auch auf die zum Abstellen dieses Geräts erforderliche Fläche, betreffen.

Laut den deutschen Behörden ist es möglich, kurzfristig neue Flächen freizumachen, nämlich:

— eine dreieckige Fläche im Ostteil neben der neuen Feuerwache mit einer Größe von rund 200 m^2 für das Abstellen leichten Geräts zu nutzen;

— bestimmte Flächen im Südteil, die bereits von den amerikanischen Streitkräften freigemacht wurden oder in Kürze freigemacht werden, einschließlich der sich daran anschließenden Grünflächen, zu nutzen; ein Teil dieser Flächen wird bereits für das Abstellen von Baufahrzeugen und Baumaterial genutzt, wobei im Rahmen des Baufortschritts auch weitere Flächen freiwerden;

— zusätzlicher Platz kann ab Juni 1999 durch Verlegung der Rollbahn M verfügbar gemacht werden.

2. Probleme bei der Gepäckbeförderung

Laut den vom Flughafen erarbeiteten und vom Büro Gleiss, Lutz, Hootz und Hirsch vorgelegten Unterlagen, die von den deutschen Behörden zum Teil nicht akzeptiert wurden, sind für die Gepäckbeförderung für das Terminal 1 acht Fahrer und für das Terminal 2 drei Fahrer erforderlich sowie an Gerät 165 Gepäckwagen, 21 Zugmaschinen und 80 Verladegeräte. Laut den Unterlagen wäre die Zulassung weiterer Abfertigung im Bereich der Gepäcksortierung sehr problematisch. Wie in den Unterlagen ausgeführt wird, ist es schwierig, die Zahl der Geräte zu schätzen, die ein neuer Abfertiger benötigt, weil diese Zahl von der Zahl der abzufertigenden Flugzeuge abhängt. Für die Zwecke der Unterlagen wird von einem Bedarf von 1 bis 15 Geräten ausgegangen, so daß ein Schätzwert zwischen 5 und 10 angemessen erscheint. Die

([4]) Plan S 21, Flughafen Stuttgart GmbH, 27. 2. 1998.

Unterlagen geben jedoch keinen Schätzwert für den Bedarf neuer Abfertiger in Abhängigkeit der von ihnen abgefertigten Kunden an (weil eine solche Schätzung unmöglich sei), sondern in Abhängigkeit der Nutzung des Transportgeräts. Es wird unterschieden zwischen neuen Abfertigern, die ausschließlich eigene Mittel einsetzen (Version 1), eigene Fahrer und eigene Zugmaschinen einsetzen, aber die Gepäckwagen des Flughafens mieten (Version 2), oder eigene Fahrer mit Zugmaschinen und Gepäckwagen des Flughafens einsetzen (Version 3).

Laut den vorgelegten Unterlagen ist es nicht möglich, mehrere Abfertiger im Gepäcksortiergebäude zuzulassen. Neue Abfertiger müßten daher ihr Gerät ständig außerhalb des Gebäudes abstellen oder zumindest bereitstehen, um das vom Flughafenpersonal angelieferte Gepäck in Empfang zu nehmen. Der am Ausgang der Sortieranlage vorhandene Platz ist wegen des Betriebswegs für den Busverkehr sehr eingeschränkt, so daß hier keine Gepäckwagen bereitgestellt werden können, ohne Staus zu verursachen. Ferner würde sich eine Beeinträchtigung der zur Zeit vom Flughafen genutzten Flächen ergeben, so daß Sondergepäck (sperriges Gepäck) und in letzter Minute aufgegebenes Gepäck nicht mehr ordnungsgemäß abgefertigt werden könnte.

Ungeachtet dieser Unterlagen waren die deutschen Behörden der Auffassung, daß es trotz der Probleme, die sich beim Gepäckwagenverkehr in der Nähe des Fluggastgebäudes ergeben, nicht unmöglich ist, einen zweiten Abfertiger für die Tätigkeiten bei der Gepäckbeförderung zuzulassen.

Daher können nach Auffassung der deutschen Behörden unter Berücksichtigung der freigemachten Flächen und des Rückgangs des Marktanteils des jetzigen Monopolisten zum 1. Januar 1999 ausreichende Flächen für die Zulassung eines zweiten Drittabfertigers bereitgestellt werden, ohne daß die Dienstleistungsqualität oder Möglichkeiten zur Erweiterung der Flughafeneinrichtungen beeinträchtigt werden. Die deutschen Behörden haben außerdem der Zulassung eines Drittabfertigers — einer Lösung, die für alle Luftverkehrsgesellschaften am Flughafen von Vorteil ist — den Vorzug gegeben vor der Zulassung eines Nutzers, der lediglich seine eigenen Flugzeuge abfertigt.

III. ÄUSSERUNGEN DER BETROFFENEN

Den Betroffenen wurde gemäß Artikel 9 Absatz 3 der Richtlinie nach der Veröffentlichung der Mitteilung der deutschen Behörden Gelegenheit zur Äußerung gegeben.

Die Verbände der Luftverkehrsgesellschaften weisen die von den deutschen Behörden vorgebrachten Argumente zurück. Sie führen aus, daß die Erhöhung der Zahl der Abfertiger nicht notwendigerweise eine Erhöhung des Bedarfs an Abstellfläche oder Räumlichkeiten nach sich zieht, da dieser Bedarf in erster Linie vom Verkehrsaufkommen abhängt. Die Verbände sind der Auffassung, daß eine bessere Nutzung der bereits vorhandenen Flächen und eine Verringerung des vom Flughafen eingesetzten Geräts es ermöglichen würde, Abstellflächen für Abfertigungsgerät freizumachen. Sie führen weiter aus, daß noch weitere Flächen genutzt werden können, insbesondere in den leeren Hangars im Südteil oder am jetzigen Lagerort für Winterdienstgerät. Bezüglich der Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Gepäckabfertigung erkennen die Luftverkehrsgesellschaften an, daß sich Platzprobleme im Gepäckabfertigungsgebäude ergeben können, und erklären ihre Zustimmung dazu, dem Flughafen die Tätigkeiten des Be- und Entladens der Gepäckwagen in diesem Gebäude vorzubehalten. Weil diese Platzprobleme bei der Gepäckbeförderung zum oder vom Flugzeug nicht auftreten, sind sie jedoch der Auffassung, daß diese Tätigkeiten richtlinienkonform dem Wettbewerb zu öffnen sind.

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

1. Die geltenden Vorschriften für die Bodenabfertigung

1.1. *Die Möglichkeiten der Begrenzung des Marktzugangs*

In der Richtlinie 96/67/EG ist eine differenzierte Marktöffnung vorgesehen, bei der sowohl die Weise, in der die Bodenabfertigung gewährleistet wird (Selbst- oder Drittabfertigung), als auch das Verkehrsaufkommen auf dem Flughafen maßgeblich sind. Bei einem Verkehrsaufkommen von 6,4 Mio. Fluggästen im Jahr hat der Flughafen Stuttgart in Anwendung von Anhang 5 der Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen und zur Änderung weiterer luftrechtlicher Vorschriften vom 10. Dezember 1997 ([5]), mit der die Richtlinie in deutsches Recht umgesetzt wurde, einem zweiten Abfertiger die Drittabfertigung ab dem 1. Januar 1999 und zwei Nutzern die Selbstabfertigung ab dem 1. Januar 1998 zu erlauben.

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

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

Nach Artikel 9 Absatz 2 muß jedoch eine derartige Freistellung

([5]) Siehe Fußnote 3.

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

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

Außerdem darf die Freistellung nicht

— die Ziele der Richtlinie in unangemessener Weise beeinträchtigen,

— zu Wettbewerbsverzerrungen führen,

— über das erforderliche Maß hinausgehen.

Die Kommission hat in ihren Entscheidungen vom 14. Januar 1998 zu den Flughäfen Frankfurt und Düsseldorf ([6]) darauf hingewiesen, daß das Hauptziel der Richtlinie darin besteht, den Zugang zu Bodenabfertigungsdiensten zu liberalisieren. Dritten auferlegte Begrenzungen führen zu Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit dieser Dritten. Analog zu staatlichen Maßnahmen, die die Dienstleistungsfreiheit beschränken ([7]), sind Maßnahmen, die dazu führen, die Aktivitäten eines Dienstleisters auszuschließen oder zu verhindern, selbst wenn sie ohne Unterscheidung nach Nationalität ergehen, nur dann zulässig, wenn sie durch zwingende nichtwirtschaftliche Erfordernisse in bezug auf das öffentliche Interesse begründet sind und zusätzlich in einem angemessenen Verhältnis zum Ziel, das sie verfolgen, stehen.

1.2. *Das Verfahren*

Die deutschen Behörden haben zugesagt, das Wirksamwerden der Freistellungsentscheidung von der Zustimmung der Kommission abhängig zu machen.

Wie in den Entscheidungen zu den Flughäfen Frankfurt und Düsseldorf ([8]) ausgeführt wurde, hat sich die Prüfung der Kommission auf folgende Punkte zu erstrecken:

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

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

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

([6]) ABl. L 173 vom 18. 6. 1998, S. 32 und 45.
([7]) Urteile des Europäischen Gerichtshofes vom 25. Juli 1991. Mediawet, Rechtssache C-288/89, Slg. 1991, 4007, und Säger/Dennemeyer, Rechtssache C-76/90, Slg. 1991, 4221.
([8]) Siehe Fußnote 6.

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

Die in Frage stehende Freistellung ist vor dem Hintergrund dieser Erwägungen zu prüfen.

Die Kommission hat gemäß Artikel 9 Absatz 4 die angeführten Platz- und Kapazitätsprobleme eingehend untersucht und die Angemessenheit der in diesem Zusammenhang getroffenen Entscheidung der deutschen Behörden sowie die Maßnahmen zur Beseitigung dieser Probleme ausführlich geprüft. Sie stützte sich dabei insbesondere auf die von den deutschen Behörden vorgelegten Unterlagen und ihre Ortsbesichtigung am Flughafen Stuttgart vom 24. Oktober 1998 sowie auf ein von ihr in Auftrag gegebenes technisches Gutachten des Büros Symonds Travers Morgan.

2. **Die von den deutschen Behörden geltend gemachten Sachzwänge**

2.1. *Verfügbarer Platz*

Das Vorfeld auf dem Flughafen Stuttgart umfaßt zur Zeit 39 Flugzeugabstellpositionen wobei auf 18 dieser Positionen Flugzeugschlepper zum Hinausschieben des Flugzeugs aus der Parkposition eingesetzt werden müssen (TIPO-Positionen). Die Sachverständigen der Kommission haben festgestellt, daß es an diesen Positionen durchaus möglich ist, Gerät am Bug der Flugzeuge abzustellen. Das Argument des Flughafens, wonach wegen der Funksteuerung der Flugzeuge bis zu ihrer Parkposition ein Abstellen von Gerät aus Sicherheitsgründen ausgeschlossen sei, ist nicht stichhaltig, da ein solches Vorgehen auf vielen internationalen Flughäfen ohne besondere Probleme praktiziert wird. Eine deutliche Begrenzung der Stellflächen sowie eine Kontrolle bei Ankunft des Flugzeugs, daß alle Sicherheitsbestimmungen an der Flugzeugabstellposition eingehalten werden — ein gängiges Sicherheitsverfahren auf zahlreichen Flughäfen, auf denen „Nose in"-Positionen genutzt werden —, kann diesem Problem abhelfen.

In den Normen und Empfehlungen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO), insbesondere in Anhang 14 des Abkommens über die Internationale Zivilluftfahrt, auf die sich die einzelstaatlichen Empfehlungen bezüglich der Flugzeugpositionen gründen, sind die aus Sicherheitsgründen und für das Abstellen von Abfertigungsgerät freizuhaltenden Flächen je nach Flugzeugtyp festgelegt. Laut dem von der Kommission in Auftrag gegebenen Gutachten kann bei Berücksichtigung des aufzunehmenden Flugzeugtyps davon ausgegangen werden, daß im Durchschnitt eine Fläche von 10 mal 6 m an beiden Seiten des Flugzeugbugs freigemacht werden kann. Allein auf den 18 Positionen auf der Nordseite des Flughafens (TIPO-Positionen) kann somit eine Fläche von mehr als 2 100 m² freigemacht werden.

Auf 21 Positionen können die Flugzeuge demgegenüber ohne Einsatz von Flugzeugschleppern selbst manövrieren. Daher kann an diesen Positionen kein Abfertigungsgerät abgestellt werden. Für die Abfertigung ist jedoch weniger Gerät erforderlich; zusätzlich zu Fluggastbussen müssen lediglich Fluggasttreppen und Startluftgeräte eingesetzt werden.

Ferner werden zahlreiche Flugzeuge nachts auf dem Vorfeld abgestellt, was in den frühen Morgenstunden zu gewissen Engpässen führt. Die Flugzeuge verlassen den Flughafen jedoch in relativ kurzer Zeit, so daß das Abfertigungsgerät zu dieser Verkehrsspitze in vollem Umfang genutzt wird. Das Abstellen des Abfertigungsgeräts in der Nähe der Flugzeugabstellpositionen über die Nachtstunden scheint daher nicht unmöglich zu sein.

Außerdem wird der Flughafen ab Ende 1998 über eine zusätzliche Andockposition verfügen, zu der — jedoch erst am Ende der Arbeiten — vier weitere Positionen hinzukommen. Dies dürfte es ermöglichen, Flächen für das Abstellen von Abfertigungsgerät, selbst vorübergehend tagsüber, auf Außenpositionen freizumachen, ohne die jetzige Kapazität des Flughafens zu beeinträchtigen.

Zu dem vorgebrachten Argument, die Auswirkungen der Zulassung neuer Abfertiger könnten nicht geschätzt werden, ist anzumerken, daß solche Schätzungen für die meisten Flughäfen und insbesondere alle anderen Flughäfen, die Gegenstand einer Freistellungsentscheidung waren, vorgenommen wurden; dabei wurden die verschiedenen denkbaren Szenarien hinsichtlich potentieller Abfertiger zugrunde gelegt. Zum anderen hat der Flughafen recht detaillierte Angaben zu den Auswirkungen der Marktöffnung auf die Gepäckabfertigung gemacht. Es steht somit nicht fest, daß für die anderen Abfertigungstätigkeiten nicht ebenfalls auf diese Weise vorgegangen werden kann.

Wie sich bei einem Vergleich mit den anderen Flughäfen zeigt, auf denen Engpässe auftreten, reicht allein die Tatsache einer Koordinierung des Flughafens nicht als Nachweis der Unmöglichkeit aus, den Markt in dem von der Richtlinie vorgesehenen Umfang zu öffnen.

In dem im Auftrag der Kommission erstellten Gutachten wurden die Auswirkungen ermittelt, die die Zulassung eines sich selbst abfertigenden Nutzers haben könnte, wobei berücksichtigt wurde, daß nach der Entscheidung der deutschen Behörden bereits ein zweiter Drittabfertiger ab dem 1. Januar 1999 zugelassen wird.

Ein objektives Kriterium für die Festlegung, welchen Nutzern die Selbstabfertigung zu gestatten ist, falls deren Zahl beschränkt werden muß, ist das Fluggast- oder Frachtaufkommen der Nutzer auf dem betreffenden Flughafen (in absteigender Reihenfolge).

Falls Lufthansa, die größte am Flughafen vertretene Luftverkehrsgesellschaft, sich selbst abfertigt, hätte dies wegen der großen Zahl von Lufthansa-Flügen erhebliche Auswirkungen auf die Bodenabfertigung. Lufthansa könnte dann sowohl ihre eigenen Flugzeuge als auch diejenigen ihrer Chartertochter Condor abfertigen. Anhand einer Analyse des Flugplans läßt sich der Umfang des zusätzlich erforderlichen Abfertigungsgeräts schätzen. Zu berücksichtigen ist, daß eine Erhöhung der Zahl der Abfertiger im allgemeinen einen erhöhten Gerätebedarf auslöst, da jeder Abfertiger seine eigenen Verkehrsspitzen abdecken muß, die nicht notwendigerweise — wie bei einem einzigen Abfertiger — mit den Verkehrsspitzen des Flughafens zusammenfallen. Demgegenüber ist jedoch auch ein verringerter Bedarf des Monopolisten aufgrund des Verlusts eines Teils seiner Kunden zu berücksichtigen.

Angesichts der Zahl der Flüge und des Flottenumfangs der Lufthansa am Flughafen ist davon auszugehen, daß sich der Bedarf an Abfertigungsgerät des Flughafens im Fall einer Selbstabfertigung der Lufthansa um fast 30 % verringern würde. Bei Betrachtung der verkehrsreichsten Tageszeit entfallen auf Lufthansa 10 der 18 gleichzeitig abzufertigenden Flüge. Die Menge des von Lufthansa einzusetzenden Geräts beliefe sich somit auf fast 55 % des insgesamt am Flughafen während dieser Zeiten eingesetzten Geräts. Es dürfte daher angesichts des Flugplans dieser Gesellschaft mit einem zusätzlichen Flächenbedarf von 25 % (55 %-30 %) zu rechnen sein, unabhängig davon, daß ab Januar nächsten Jahres auch ein neuer Drittabfertiger tätig werden könnte.

In den von den deutschen Behörden vorgelegten Unterlagen wird ein zusätzlicher Flächenbedarf von 2 750 m² genannt. Die oben aufgeführten verfügbaren Flächen, die zu den von den deutschen Behörden genannten Flächen hinzukommen, sowie eine bessere Nutzung der Flächen, die am Flugzeugbug an den Abstellpositionen vorhanden sind, decken diesen zusätzlichen Bedarf ab.

Falls eine andere Luftverkehrsgesellschaft als Lufthansa die Selbstabfertigung beantragt, beispielsweise die Deutsche BA als vom Verkehrsaufkommen her zweitgrößte Luftverkehrsgesellschaft, ergibt sich zu deren Verkehrsspitzenzeit ein zusätzlicher Bedarf von rund 15 %. Angesichts der obengenannten Flächen scheint ein solcher Bedarf erfüllbar zu sein.

Die deutschen Behörden haben somit nicht nachgewiesen, daß es unmöglich ist, die Selbstabfertigung eines Nutzers zuzulassen. Allerdings scheint es nicht möglich, einen zweiten Selbstabfertiger zuzulassen und damit der Richtlinie sowie der deutschen Verordnung über Bodenabfertigungsdienste in vollem Umfang nachzukommen.

2.2. *Gepäckbeförderung*

Die Gepäckbeförderung ist ein wesentlicher Punkt der Freistellung, und die Luftverkehrsgesellschaften, die zu der Mitteilung Stellung genommen haben, räumen Schwierigkeiten bei der Gepäckabfertigung ein. Laut einem Verband von Luftverkehrsgesellschaften besteht Übereinstimmung, daß es wegen der Beengtheit der Räumlichkeiten im Hinblick auf die Gepäcksortierung gerechtfertigt wäre, wenn allein die Flughafengesellschaft die Be- und Entladung der Gepäckförderbänder und Gepäckwagen vornimmt.

Die Tatsache, daß die Räumlichkeiten beengt und zu bestimmten Zeiten stark belegt sind, ist unbestritten. Gleiches gilt für die Verpflichtung, den Gepäckwagenverkehr bei der Ankunft wegen der Kapazitätsprobleme zu begrenzen.

Die Verladung des Gepäcks erfolgt von Hand von einem Gepäckförderband aus, und nicht mittels Rutschen und automatischer Gepäckerkennung. Das Gepäck wird somit auf die je nach Flug bereitstehenden Gepäckwagen verladen. Es ist diese Handhabung, die die Luftverkehrsgesellschaften dem Personal des Flughafens überlassen wollen, weil weder Platz am Gepäckförderband noch eine automatische Gepäckerkennung vorhanden ist.

Bei der Beförderung des Gepäcks von der Sortieranlage zum Flugzeug ist demgegenüber die Zahl der Abfertiger nicht von grundlegender Bedeutung, solange der Verkehr der Gepäckwagen streng organisiert wird. Die Gesamtzahl der Gepäckwagen, die in der Gepäcksortierhalle zu einem bestimmten Zeitpunkt benötigt werden, hängt nicht von der Zahl der Abfertiger, sondern von der Zahl der abzufertigenden Flugzeuge ab. Eine strenge Organisation der Gepäckwagenströme und der Zahl der in die Räumlichkeiten zu lassenden Gepäckwagen würde einen Stau bei der Gepäckumladung verhindern, wenn nur die zum jeweiligen Zeitpunkt für die Abfertigung erforderliche Zahl von Gepäckwagen zugelassen wird. Dieses Verfahren wird in den bereits dem Wettbewerb geöffneten Flughäfen praktiziert und ergibt sich aus dem üblichen Gestaltungs- und Weisungsrecht des Flughafens, der allen Abfertigern Regeln auferlegen kann, mit denen die Funktionsfähigkeit des Systems sichergestellt wird. Es wurde somit nicht belegt, daß es unmöglich ist, einen weiteren Abfertiger im Gepäcksortiergebäude zuzulassen.

Es ist jedoch einzuräumen, daß jede Erhöhung der Zahl der Abfertiger den Verwaltungsaufwand dieser Abfertiger erhöht und den Verkehr ihrer Gepäckwagen erschwert. Diese Verkehrssteuerung ist daher von vorrangiger Bedeutung, und Mängel in diesem Bereich könnten den effizienten Betrieb des Flughafens insgesamt beeinträchtigen. Eine effiziente Handhabung der Verkehrsströme kann nur erfolgen, wenn in den der Gepäcksortierung vorgelagerten und nachgeordneten Bereichen keine Probleme auftreten. Im speziellen Fall des Flughafens Stuttgart ergibt sich das Problem durch Platzmangel vor den Toren der Anlage, wo die wartenden Gepäckwagen abgestellt werden müßten. Die Einfahrt zur Gepäcksortieranlage liegt zwischen den Türen der Fluggastankunft entlang des Betriebswegs für die Busse. Diese Türen liegen im übrigen nah beieinander, so daß Busse mit Fronttüren eingesetzt werden müssen. Die Erhöhung der Zahl wartender Gepäckwagen an dieser Stelle scheidet daher aus, und auch das Abstellen von Gepäckwagen in der Nähe durch einen Nutzer zusätzlich zu dem in der Entscheidung der deutschen Behörden vorgesehenen zweiten Drittabfertiger ist ausgeschlossen.

Somit ist es aufgrund des Fehlens von Abstellflächen in der Nähe der Gepäcksortieranlage und nicht aufgrund eines Problems innerhalb des Gepäckabfertigungsgebäudes unmöglich, zusätzlich zu den ab Januar 1999 tätigen beiden Drittabfertigern einem Nutzer die Selbstabfertigung zu gestatten.

Wie bereits ausgeführt, wurde nicht der Nachweis erbracht, daß in anderen Teilen des Flughafens, insbesondere bei der Abfertigung am Flugzeug, keinem Nutzer die Selbstabfertigung gestattet werden kann. Die Untersagung, einem Nutzer die Gepäckbeladung und -entladung der eigenen Flugzeuge zu gestatten, ist daher nicht hinnehmbar.

3. **Der Maßnahmenplan**

Gemäß Artikel 9 Absatz 2 der Richtlinie haben die deutschen Behörden einen Plan mit geeigneten Maßnahmen vorgelegt, mit denen den geltend gemachten Schwierigkeiten abgeholfen werden soll.

Der Flughafenbetreiber hat einen Ausbauplan vorgelegt, der eine Verlängerung des Terminals 1 und den Neubau des Terminals 3 (wodurch vier neue Andockpositionen geschaffen werden) sowie ein Terminal 4 anstelle eines vorhandenen Hangars, das ab der Bauphase von Terminal 3 als Terminal genutzt werden kann, vorsieht. Die Anbindung des Flughafens an das ICE-Zugnetz ist ebenfalls vorgesehen. Schließlich wird auch der Frachtbereich umfassend neugestaltet.

Ein Plan für die Erweiterung des Flughafengeländes wurde ebenfalls vorgelegt, ist jedoch sehr umstritten.

Für das Abfertigungsgerät ist eine neue Abstellhalle vorgesehen.

Ferner wird der Bau eines Frachtzentrums im Südteil des Flughafens, der von den amerikanischen Streitkräften zum Teil freigemacht wird, Platz für Abfertigungsgerät schaffen. Nach den mit der Mitteilung der deutschen Behörden vorgelegten Unterlagen ist gewährleistet, daß an dieser Stelle ausreichend Platz geschaffen wird, um die vollständige Marktöffnung bei den Bodenabfertigungsdiensten bis Anfang 2001 zu ermöglichen.

Die Arbeiten sollten Ende 2000 beendet sein. In jedem Fall wird der Flughafen zu diesem Zeitpunkt die Abstellhalle für das Abfertigungsgerät bereitstellen. Desgleichen wird der Bau der neuen Terminals eine Öffnung der Tätigkeiten für die Abfertigung und Beförderung des Gepäcks gemäß den Bestimmungen der Richtlinie ermöglichen.

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

Hinsichtlich der Einhaltung der in der Richtlinie festgelegten Grundsätze bestimmt Artikel 9 Absatz 2, daß die Freistellung nicht über das erforderliche Maß hinausgehen darf.

Bezüglich der Dauer der Freistellung zeigt die Planung der Baumaßnahmen, daß es nicht möglich sein wird, den Markt in dem von der Richtlinie vorgeschriebenen Mindestumfang (zwei Drittabfertiger und zwei Selbstabfertiger) zu öffnen, bevor diese Baumaßnahmen beendet sind, d. h. bis Ende 2000. Die beantragte Dauer scheint daher den nachgewiesenen Engpässen angemessen. Die Freistellung geht jedoch über das notwendige Maß hinaus, in dem zum einen jegliche Selbstabfertigung untersagt und diese Untersagung zum anderen auch auf Tätigkeiten ausgedehnt wird, für die der notwendige Platz zugewiesen werden könnte.

V. **SCHLUSSFOLGERUNG**

Der Flughafen Stuttgart weist keine strukturellen Platz- und Kapazitätsprobleme auf, die jegliche Öffnung des Markts der Bodenabfertigungsdienste verhindern würden. Die Entscheidung der deutschen Behörden beschränkt die Freistellung im übrigen auf die Untersagung der Selbstabfertigung. Mit Ausnahme der Tätigkeiten, die die Beförderung des Gepäcks zwischen dem Flugzeug und dem Abfertigungsgebäude betreffen, haben die deutschen Behörden jedoch nicht nachgewiesen, daß keinem Nutzer die Selbstabfertigung am Flughafen gestattet werden kann. Aufgrund des verfügbaren Platzes kann allerdings nicht mehr als einem Nutzer die Selbstabfertigung bei den anderen von der Freistellung erfaßten Tätigkeiten gestattet werden.

Die von den deutschen Behörden vorgelegte Freistellung müßte daher

— die Selbstabfertigung nur für die Tätigkeiten bei der Beförderung des Gepäcks zwischen dem Flughafen und dem Abfertigungsgebäude (Teil von Nummer 5.4 des Anhangs der Richtlinie) untersagen;

— die Selbstabfertigung bei allen anderen Tätigkeiten, die in der der Kommission am 3. August 1998 zugegangenen Mitteilung genannt sind, auf einen einzigen Nutzer beschränken —

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Die dem Flughafen Stuttgart am 23. Juli 1998 erteilte und der Kommission am 3. August 1998 notifizierte Freistellungsentscheidung wird unter der Bedingung genehmigt, daß die Bundesrepublik Deutschland sie wie folgt ändert:

— Die Selbstabfertigung bei der Gepäckbeförderung zwischen dem Flugzeug und dem Abfertigungsgebäude gemäß Nummer 5.4 des Anhangs der Richtlinie wird bis zum 31. Dezember 2000 untersagt;

— die Selbstabfertigung bei den Tätigkeiten, die im Anhang der Richtlinie unter den Nummern 4, 5.5, 5.6 und 5.4 bezüglich des Be- und Entladens des Flugzeugs sowie der Beförderung der Fluggäste zwischen dem Abfertigungsgebäude und dem Flugzeug genannt sind, wird bis zum 31. Dezember 2000 einem einzigen Nutzer vorbehalten.

Artikel 2

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

Artikel 3

Diese Entscheidung ist an die Bundesrepublik Deutschland gerichtet.

Brüssel, den 30. Oktober 1998

Für die Kommission

Neil KINNOCK

Mitglied der Kommission