BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 30 oktober 1998

betreffende de toepassing van artikel 9 van Richtlijn 96/67/EG van de Raad op de luchthaven van Keulen/Bonn (Flughafen Köln/Bonn GmbH)

(kennisgeving geschied onder nummer C(1998) 3336)

(slechts de tekst in de Duitse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(98/631/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,

Gezien de aanvraag tot goedkeuring van het besluit van de Duitse autoriteiten van 30 juli 1998 en na raadpleging van genoemde autoriteiten,

Na raadpleging van het Raadgevend Comité,

Overwegende hetgeen volgt:

I. WERKINGSSFEER VAN DE DOOR DE AUTORITEITEN VAN DE BONDSREPUBLIEK DUITSLAND TER KENNIS GEBRACHTE AFWIJKING

1. Door de Duitse autoriteiten gedane kennisgeving

Bij brief van 30 juli 1998, door de Commissie op 3 augustus geregistreerd, hebben de Duitse autoriteiten kennis gegeven van een aanvraag tot goedkeuring van het besluit van de autoriteiten van de Bondsrepubliek Duitsland van 23 juli 1998 waarbij aan de luchthaven van Keulen/Bonn (Flughafen Köln/Bonn GmbH) een afwijking wordt toegekend waardoor:

— de uitoefening van zelfafhandeling wordt beperkt tot één gebruiker voor de onder de punten 3 en 4 van de bijlage van de richtlijn genoemde categorieën diensten, wat betreft de materiële afhandeling van vracht en poststukken tussen luchthavengebouw en vliegtuig, en dit zowel bij aankomst en vertrek als bij transit, alsmede voor de onder punt 5.4 genoemde categorieën diensten (met uitzondering van het vervoer van de bemanning). Krachtens artikel 9, lid 1, onder d), van de richtlijn wordt deze afwijking verleend met ingang van 31 december 1999.

De Commissie heeft overeenkomstig artikel 9, lid 3, van de richtlijn een samenvatting van deze kennisgeving gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* [2] en nodigt de belanghebbende partijen uit hun opmerkingen kenbaar te maken.

Overeenkomstig artikel 9, lid 5, van de richtlijn zijn de Duitse autoriteiten op 24 september 1998 door de Commissie geraadpleegd over de ontwerp-evaluatie van de Commissie. De Duitse autoriteiten hebben hierover op 30 september en 1 oktober 1998 schriftelijk opmerkingen ingediend.

Grondslag van de afwijking

De algemene regels inzake de toegang tot de grondafhandelingsmarkt zijn opgenomen in de artikelen 6 en 7 van de richtlijn. In principe wordt de markt zoveel mogelijk opengesteld voor de meeste categorieën afhandelingsdiensten. Voor een luchthaven met een verkeersvolume als Keulen/Bonn voorziet de richtlijn in een erkenning van het recht op zelfafhandeling sedert 1 januari 1998 en de openstelling van de markt voor afhandelingsdiensten ten behoeve van derden met ingang van 1 januari 1999. 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 ten aanzien van beschikbare ruimte en capaciteit, die zich in bepaalde delen van de meeste luchthavens kunnen voordoen, schrijft de richtlijn geen volledige openstelling van de markt voor, maar eist zij slechts dat deze minimaal wordt opengesteld, zowel wat zelfafhandeling als afhandeling ten behoeve van derden betreft, voor vier categorieën diensten op het platform, dat een bijzonder probleemgevoelig deel van de luchthaven is. Deze categorieën zijn platformafhandeling, bagageafhandeling, brandstof- en olielevering en bepaalde diensten in de sfeer van vracht- en postafhandeling.

In Richtlijn 96/67/EG is eveneens rekening gehouden met het feit dat het in bepaalde specifieke gevallen wegens acute ruimte- en capaciteitsproblemen onmogelijk is de markt in de voorgeschreven mate open te stellen. In dergelijke gevallen kunnen tijdelijke afwijkingen worden toegestaan om de betrokken luchthaven de tijd te geven deze problemen op te lossen. Deze afwijkingen zijn dus een uitzonderingsmaatregel en zijn niet bedoeld als een algemene verlenging van de aanpassingsperiode voor de luchthavens als bedoeld in artikel 1 van de richtlijn.

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

[2] PB C 267 van 26. 8. 1998.

Een afwijking kan slechts worden toegestaan wanneer er sprake is van specifieke ruimte- en capaciteitsproblemen. Het is dan ook op deze grondslag dat de Duitse autoriteiten bovengenoemde afwijking hebben toegestaan overeenkomstig lid 3 van de Duitse „Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen und zur Änderung weiterer luftrechtlicher Vorschriften" van 10 december 1997 ([3]), waarmee Richtlijn 96/67/EG in nationale wetgeving is omgezet.

2. **De afhandelingssituatie op de luchthaven van Keulen/Bonn**

2.1. *Beschrijving van de luchthaven*

De luchthaven van Keulen/Bonn is gelegen op 15 km ten zuidoosten van Keulen. Zij beschikt over drie banen (twee parallelle banen en een dwarsbaan waarvan de grootste 3 800 meter lang is) en is geschikt voor langeafstandspostverkeer. Zij is eigendom van en wordt beheerd door de Flughafen Köln/Bonn GmbH.

De luchthaven beschikt over:

— een passagiersterminal met twee pieren (B en C) met telkens zes opstelplaatsen. De toename van het verkeer is aanzienlijk, met 5,3 miljoen passagiers in 1996, 5,6 miljoen in 1997 en een verwacht aantal van 8,3 miljoen in 2000. De terminal werd gebouwd in de jaren zestig en in 1970 opengesteld voor het verkeer met een capaciteit van 4 miljoen passagiers. Verschillende uitbreidingen en aanpassingen van de gebouwen zijn noodzakelijk geweest om gelijke tred te houden met de toename van het verkeer. In 1996 werd besloten in het verlengde van de huidige terminal een nieuwe terminal te bouwen (Terminal 2), die moet zorgen voor een extra capaciteit van 6 miljoen passagiers per jaar; daarmee zal de totale capaciteit na de opening van de terminal in het jaar 2000 op 14 miljoen passagiers komen, waarmee tot na 2010 aan de vraag kan worden voldaan;

— een grote vrachtzone parallel aan de hoofdbaan, waar een zeer grote groei van de behandelde vracht wordt genoteerd met 351 000 ton in 1996 (vracht en post), 400 000 ton in 1997 en een verwachte afhandeling van bijna 640 000 ton voor het jaar 2000.

De luchthaven wordt sedert 1997 volledig gecoördineerd, voornamelijk vanwege capaciteitsproblemen in de passagiersterminal, en de platformcapaciteit bedraagt momenteel 52 bewegingen per uur overdag en 36 'snachts. Gelet op de aanpassingen van het platform en de transportbanden, moet met deze capaciteit tot ten minste 2005 aan de vraag kunnen worden voldaan. Er zijn echter problemen met de omwonenden vanwege de geluidshinder en er worden met name zeer hoge lasten opgelegd aan vliegtuigen die niet zijn ingedeeld onder hoofdstuk 3.

([3]) Bundesgesetzblatt 1997, Teil 1, Nr. 82, 16. Dezember 1997; 2885.

2.2. *Afhandeling op de luchthaven*

Momenteel staat een deel van de afhandelingsverrichtingen reeds open voor concurrentie, met verschillende dienstverleners en gebruikers die zelfafhandeling verrichten. Dit is het geval voor administratieve grondafhandeling (punt 1 van de bijlage van de richtlijn) (twaalf gebruikers die zelfafhandeling verrichten en zeven dienstverleners), passagiersafhandeling (punt 2) (vijf gebruikers en zeven dienstverleners), vrachtafhandeling (punt 4.1) behalve verrichtingen tussen het vliegtuig en de terminal, bepaalde platformafhandelingen (punten 5.3 en 5.7) en het vervoer van de bemanning (deel van punt 5.4), schoonmaken (punt 6), brandstof- en olielevering (punt 7), lijnonderhoud (punt 8) en vluchtafhandeling (punt 9).

Grondtransportafhandeling als omschreven in punt 10 van de bijlage komt niet in aanmerking omdat het om één terminal gaat en catering (punt 11) staat open voor twee dienstverleners.

Op 1 januari 1999 worden alle diensten opengesteld overeenkomstig het bepaalde in de richtlijn en de Duitse regelgeving met betrekking tot diensten aan derden. De afwijking die door de Duitse overheid wordt toegestaan, betreft dus alleen zelfafhandeling en houdt in dat slechts één gebruiker deze dienst mag verrichten en niet minimaal twee zoals de richtlijn voorschrijft. Voorts is zij beperkt tot bagageafhandeling (punt 3), het beladen en lossen van het vliegtuig, het vervoer van passagiers en bagage tussen het vliegtuig en het luchthavengebouw (deel van punt 5.4) en vracht- en postafhandeling (punt 4).

II. **DOOR DE DUITSE AUTORITEITEN AANGEVOERDE PROBLEMEN**

De door de Duitse overheid toegestane afwijking is gebaseerd op de ruimteproblemen waarmee de luchthaven te maken zal krijgen als de afhandelingsmarkt op 1 januari eerstkomend wordt opengesteld. Deze openstelling valt immers samen met de geplande uitbreidingswerkzaamheden op de luchthaven, die bestaan in de aanleg van een spoorwegverbinding en de bouw van Terminal 2. De Duitse autoriteiten zijn van mening dat de ruimte die op 1 januari 1999 beschikbaar komt wel garandeert dat er een tweede dienstverlener kan komen, overeenkomstig de Duitse regelgeving waarmee de richtlijn in nationale wetgeving is omgezet, en dat één gebruiker het recht op zelfafhandeling krijgt, maar niet dat zelfafhandeling aan een tweede gebruiker wordt toegestaan, wegens de uitbreidingswerkzaamheden.

Zij steunen daarbij met name op de door het Fraunhofer-Institut für Materialfluss und Logistik verrichte expertise: „Kapazitätsauswirkungen für den Flughafen Köln/Bonn bei Zulassung weiterer Abfertiger auf dem Vorfeld für den Zeitraum von 1997 bis 2003" van 30 mei 1997, uitgevoerd in opdracht van de beheerder van de luchthaven van Keulen/Bonn.

1. **De Fraunhofer-expertise**

In het algemeen wijst de door het Fraunhofer-instituut verrichte expertise erop dat ondanks een vrij grote totale oppervlakte van het luchthaventerrein (ongeveer 1 000 ha), de beschikbare operationele oppervlakte wegens de bouwvoorschriften toch enigszins beperkt is. De studie wijst uit dat de afhandeling in de huidige situatie — met de luchthavenbeheerder als enige dienstverlener aan derden voor de betrokken diensten — nu al moeilijk op bevredigende wijze kan worden verricht.

Door het grote aantal vliegtuigen en andere toestellen moet de luchthaven de voor afhandeling bestemde oppervlakte reeds volledig benutten.

Volgens deze studie kunnen de vliegtuigparkeerplaatsen op de luchthaven niet meer worden gebruikt om afhandelingsmaterieel te parkeren. Niet alleen gebruiken veel vliegtuigen het platform gedurende de nacht om er te parkeren — met name rond de passagiersterminal als opstelplaats in de rustperioden en vlakbij de vrachtgebouwen voor de nachtelijke verrichtingen van koeriersdiensten, met een piek tussen twee en drie uur 's ochtends — ook moet de afhandeling van vrachtvliegtuigen worden uitgebreid tot plaatsen die normaal dienst doen als afhandelingsplaatsen voor passagiersvliegtuigen bij de passagiersterminal. Bovendien is de luchthaven genoodzaakt baan 14R32L (korte parallelbaan zuid) te sluiten voor het parkeren en afhandelen van een twaalftal Fokkertoestellen.

Overdag daarentegen moet een deel van de baan worden gebruikt voor het parkeren van afhandelingsmaterieel.

Volgens de studie van het Fraunhofer-instituut wordt het huidige tekort aan parkeerruimte voor afhandelingsmaterieel in een dergelijke situatie geraamd op 3 172 m^2 statische oppervlakte (alleen voor parkeren) en 4 346 m^2 dynamische oppervlakte (inclusief manoeuvreerruimte) wanneer de afhandeling gebeurt op plaatsen die voor dit soort verrichtingen zijn gereserveerd. In dit tekort wordt volgens de Fraunhofer-studie dus slechts voorzien voorzover een groot aantal opstelplaatsen voor vliegtuigen wordt gebruikt. Door deze algemene overbelasting, die in principe blijft voortduren tot het einde van de werkzaamheden aan het platform van de toekomstige Terminal 2 — dit wil zeggen normaal gesproken tot halverwege 1999 en waarschijnlijk zelfs tot eind 1999, met openstelling voor de passagiers in maart 2000 — kunnen de oppervlakten slechts tot de grens van het toelaatbare en de veiligheidsnormen worden gebruikt.

Bij de simulaties die door het Fraunhofer-instituut in het kader van de openstelling van de markt zijn gemaakt, is rekening gehouden met een grote afhankelijkheid tussen het aantal afhandelaars — dienstverleners of gebruikers die zelfafhandeling verrichten — en het vereiste materieel en voertuigenaantal. De studie wijst er inderdaad op dat elke afhandelaar over voldoende apparaten moet beschikken om ook in de spitsuren in zijn eigen behoeften en aan de eisen van zijn contract te kunnen voldoen en dat deze pieken variëren in de tijd en met de af te handelen cliënten en dus niet noodzakelijk samenvallen met de pieken van de luchthaven. Volgens deze studie zou het toelaten van dienstverleners en gebruikers die zelfafhandeling verrichten onder de omstandigheden als voorgeschreven door de richtlijn, het tekort aan ruimte op 9 420 statische m^2 of 12 908 dynamische m^2 brengen. Een dergelijke oppervlakte kan alleen worden vrijgemaakt als er vliegtuigplaatsen worden gesloten.

2. **Het standpunt van de Duitse autoriteiten**

Na erop gewezen te hebben dat de hoeveelheid afhandelingsmaterieel op de luchthaven zowel noodzakelijk als voldoende is om in de behoeften van de vervoerders te voorzien, zijn de Duitse autoriteiten in hun kennisgeving van 3 augustus 1998 van mening dat het toch mogelijk is een oppervlakte van ruwweg bijna 2 600 m^2 vrij te maken, die momenteel dient om materieel op te slaan dat niet meer wordt gebruikt. Anderzijds moet ook rekening worden gehouden met een geringere behoefte van de luchthaven aan oppervlakte voor eigen afhandelingen, wegens het verlies van marktaandeel dat zal worden geleden door het openstellen voor concurrentie. De Duitse autoriteiten voegen daar de oppervlakte aan toe die door TNT is vrijgemaakt toen dit bedrijf Keulen/Bonn verliet om zich eind februari 1998 in Luik te vestigen. Deze oppervlakte, die wordt geraamd op 8 000 m^2 lokalen en ongeveer 2 000 m^2 afhandelingsplaatsen, moet volgens de luchthavenautoriteiten tussen de twee andere koeriersdiensten DHL en UPS worden verdeeld, terwijl de luchthaven de liberalisatiemaatregelen en de daarmee samenhangende eisen kent. De Duitse autoriteiten wijzen er daarentegen op dat deze oppervlakte prioritair moet worden toegewezen aan de door de regelgeving vereiste minimale openstelling van de markt. Zij zijn bovendien van mening dat er ook al parkeerplaatsen voor afhandelingstoestellen kunnen worden aangelegd of ingericht aan de rand van het nieuwe westelijke vrachtplatform, waarvan de eerste fase in het najaar 1998 klaar zal zijn. Dit platform is inderdaad bestemd voor vrachtverrichtingen, waarvan de pieken midden in de nacht liggen. De afhandelingstoestellen kunnen dus overdag op het platform zelf worden geparkeerd.

Volgens de Duitse autoriteiten wordt platform C — dat vijf vliegtuigafhandelingsplaatsen telt — gemiddeld slechts voor 50 % gebruikt. Maar ook als het gebruik van dit platform C wegens de werkzaamheden aan de toekomstige Terminal 2 tijdelijk beperkt wordt, menen de Duitse autoriteiten dat het niet onmogelijk is afhandelingstoestellen of -voertuigen ook op deze plaats te parkeren, ten minste tot de opening van Terminal 2. Op dat moment zal er nieuwe oppervlakte zijn vrijgekomen en zou het parkeren van afhandelingstoestellen geen probleem meer mogen vormen.

Tenslotte kan een parkeerplaats ook, ten minste tijdelijk, gebruikt worden voor licht materieel, vlakbij de parkeerplaats voor kleine vliegtuigen (GAT 3), naast de ruimte die voor de bussen is gereserveerd.

Al deze tijdelijke bestemmingen kunnen geregulariseerd worden zodra het platform bij de toekomstige Terminal 2 beschikbaar is, dat wil zeggen vanaf de zomer 1999 indien de termijn voor de ingebruikneming van de terminal wordt gehaald, en in elk geval eind 1999.

De Duitse autoriteiten zijn dus van mening dat het, gelet op bovengenoemde oppervlakten die door de luchthaven onmiddellijk kunnen worden vrijgemaakt, wel degelijk mogelijk is een tweede dienstverlener toe te laten en aldus te voldoen aan de voorwaarden inzake dienstverlening aan derden als voorgeschreven in de Duitse „Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen und zur Änderung weiterer luftrechtlicher Vorschriften", waarmee de richtlijn in nationale wetgeving is omgezet, en met name de bijlage waarin het aantal dienstverleners wordt aangegeven dat op de luchthaven wordt toegelaten voor de in de onderhavige kennisgeving beoogde verrichtingen.

De aldus vrijgemaakte ruimte maakt volgens de Duitse autoriteiten tevens de komst mogelijk van een gebruiker die zelfafhandeling verricht, maar niet de installatie van een tweede gebruiker voor hetzelfde soort activiteiten tot eind 1999, het tijdstip waarop door het einde van de werkzaamheden aan het platform rond de toekomstige Terminal 2 voldoende ruimte kan vrijkomen voor een openstelling overeenkomstig de eisen van de richtlijn.

III. REACTIES VAN DE BETROKKEN PARTIJEN

De verschillende betrokken partijen zijn verzocht hun mening kenbaar te maken naar aanleiding van de publicatie van de kennisgeving van de Duitse autoriteiten, overeenkomstig het bepaalde in artikel 9, lid 3, van de richtlijn. De luchtvaartmaatschappijen die hun mening hebben gegeven, weerleggen de argumenten van de Duitse autoriteiten door met name de in de Fraunhoferstudie aangevoerde noodzaak van de komst van een dienstverlener of een tweede gebruiker te betwisten. De luchtvaartmaatschappijen wijzen met name de in deze studie gemaakte raming af van 9 420 m^2 statische ruimte voor de behoeften van iedere nieuwe vervoerder, terwijl KLM Goundservices op Londen-Heathrow dagelijks 19 vluchten afhandelt op 6 000 m^2 en Delta in Frankfort dagelijks de zelfafhandeling van 15 vluchten verricht, waarvan het merendeel in een korte tijdspanne is geconcentreerd, op 6 000 m^2 voor het materieel en 2 000 m^2 voor het personeel. Zij wijzen er tevens op dat de luchthaven, die zich op de toename van het verkeer in de komende jaren voorbereidt, met name door nieuwe terminals te bouwen, in haar plannen zeker rekening moet hebben gehouden met de organisatie van de daarmee samenhangende diensten en dus ook met voldoende plaats voor een goed afhandelingsbeheer; de vereiste ruimte dient daarbij te worden afgemeten aan de behoeften, niet aan het aantal afhandelaars. Deze maatschappijen zijn tenslotte van mening dat een hergroepering van de algemene luchtvaart en een optimalisering van de parkeerruimte voor materieel extra ruimte kan opleveren. Volgens deze maatschappijen kan ook door een herconfiguratie van de bagagelokalen de komst van dienstverleners mogelijk worden gemaakt.

IV. TOETSING VAN DE AFWIJKING AAN DE BEPALINGEN VAN RICHTLIJN 96/67/EG

1. Geldende regelgeving inzake afhandeling

1.1. *Mogelijkheden voor beperking van de toegang tot de markt*

Richtlijn 96/67/EG voorziet in een naar type afhandeling (zelfafhandeling of dienstverlening aan derden) en naar omvang van het verkeer op de luchthaven gedifferentieerde openstelling van de markt. Met een jaarlijks verkeersvolume van 5,4 miljoen passagiers in 1997 moet de luchthaven van Keulen/Bonn, krachtens bijlage 5 van de „Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen und zur Änderung weiterer luftrechtlicher Vorschriften" van 10 december 1997, waarmee de richtlijn in Duitse wetgeving is omgezet, de grondafhandelingsmarkt ten behoeve van derden vanaf 1 januari 1999 voor een tweede dienstverlener openstellen en zelfafhandeling sedert 1 januari 1998 aan twee gebruikers toestaan.

De algemene regels voor het verrichten van zelfafhandeling voor de in de kennisgeving van de Duitse autoriteiten aangegeven categorieën diensten, zijn vastgelegd in artikel 7, lid 2, van de richtlijn. Deze regels zijn overgenomen in paragraaf 3, lid 2, van de Duitse regeling waarmee de richtlijn in nationale wetgeving is omgezet. Volgens deze artikelen kan de lidstaat het verrichten van zelfafhandeling beperken tot twee gebruikers; deze laatsten dienen dan op basis van relevante, objectieve, transparante en niet-discriminerende criteria te worden geselecteerd.

Wanneer het echter door specifieke belemmeringen wat de beschikbare ruimte of capaciteit betreft, met name wegens overconcentratie en de bezettingsgraad van de oppervlakte, onmogelijk is de uitoefening van het recht op zelfafhandeling toe te staan tot het door de richtlijn voorgeschreven niveau, kan de betrokken lidstaat op grond van artikel 9, lid 1, onder d), de uitoefening van dit recht verbieden of tot één gebruiker beperken.

Volgens artikel 9, lid 2, moet een dergelijke afwijking echter:

— de categorie(ën) diensten vermelden waarvoor een afwijking wordt toegestaan alsmede de specifieke belemmeringen wat de beschikbare ruimte of capaciteit betreft die de afwijking rechtvaardigen,

— vergezeld gaan van een plan van passende maatregelen dat erop gericht is deze belemmeringen weg te nemen.

Voorts mag de afwijking

— niet onnodig afbreuk doen aan de doelstellingen van de richtlijn,

— niet leiden tot concurrentieverstoringen,

— geen grotere omvang hebben dan noodzakelijk.

Zoals de Commissie in haar beschikkingen van 14 januari 1998 betreffende de luchthavens van Frankfort en Düsseldorf ([4]) heeft gesteld, is het voornaamste doel van de richtlijn de grondafhandelingsdiensten te liberaliseren. De aan derden opgelegde verplichtingen betreffen de inperking van de vrijheid van deze partijen om dergelijke diensten te verlenen. Naar analogie met overheidsmaatregelen ter beperking van de vrijheid van dienstverlening ([5]), moeten maatregelen waardoor de activiteiten van dienstverleners — of in dit geval van gebruikers die zelfafhandeling willen verrichten — kunnen worden uitgesloten of verboden, ook wanneer deze zonder onderscheid van toepassing zijn op nationale dienstverleners of gebruikers en dienstverleners of gebruikers uit andere lidstaten, gerechtvaardigd worden door dwingende redenen van openbaar nut, met uitzondering van economische overwegingen, en moeten deze voorts in verhouding staan tot de nagestreefde doeleinden.

1.2. *Procedure*

De Duitse autoriteiten hebben zich ertoe verbonden de inwerkingtreding van het afwijkingsbesluit afhankelijk te maken van de beschikking van de Commissie.

Zoals gezegd in haar twee beschikkingen betreffende de luchthavens van Frankfort en Düsseldorf ([6]), moet de Commissie haar onderzoek betrekking laten hebben op:

— de vraag of zich problemen voordoen van een zodanige omvang dat de afwijking daardoor wordt gerechtvaardigd en of de markt inderdaad niet in de door de richtlijn voorgeschreven mate kan worden opengesteld; alleen belemmeringen wat ruimte en/of capaciteit betreft, kunnen in aanmerking worden genomen;

— het plan van passende maatregelen om deze belemmeringen weg te nemen; dit plan moet geloofwaardig en onvoorwaardelijk zijn en een tijdschema voor de uitvoering van de maatregelen bevatten;

— de vraag of de afwijking in overeenstemming is met de in artikel 9, lid 2, vermelde principes, namelijk inachtneming van de doelstellingen van de richtlijn, geen concurrentieverstoringen en een omvang van de afwijking die niet groter is dan noodzakelijk.

De toekenning van een afwijking heeft niet ten doel in algemene zin de luchthaven een extra aanpassingsperiode te gunnen bovenop die welke reeds bij artikel 1 van de richtlijn is toegestaan. De afwijking moet het de luchthaven mogelijk maken de problemen op te lossen waarmee zij bij de openstelling van de markt geconfronteerd kan worden. Elke afwijking moet dus worden bekeken in het licht van de specifieke problemen die de luchthaven als reden aanvoert waarom de markt niet binnen de gestelde termijn kan worden opengesteld. Bovendien moet overeenkomstig de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen 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 verschillende overwegingen worden bekeken.

De Commissie heeft overeenkomstig artikel 9, lid 4, van de richtlijn de ruimte- en capaciteitsproblemen waarop de luchthaven zich beroept aan een grondig onderzoek onderworpen en is nagegaan of het afwijkingsbesluit van de Duitse autoriteiten in verhouding staat tot de omvang van die problemen en of de voorgestelde maatregelen geschikt zijn om deze problemen op te lossen. Zij heeft zich daarbij met name gebaseerd op het door de Duitse autoriteiten voorgelegde dossier, alsook op het bezoek dat zij na de kennisgeving aan de luchthaven van Keulen/Bonn heeft gebracht, en heeft tenslotte gebruik gemaakt van de technische expertise die op haar verzoek is verricht door het bureau Symonds Travers Morgan.

2. **Belemmeringen waarop de Duitse autoriteiten zich beroepen**

2.1. *Inleiding*

Het bezoek van de diensten van de Commissie en de op haar verzoek verrichte expertise hebben bevestigd dat op de luchthaven van Keulen/Bonn twee zeer verschillende soorten verrichtingen plaatshebben. Overdag zijn dat verrichtingen in verband met het passagiersvervoer bij de passagiersterminal en op enkele plaatsen op het vrachtplatform. s' Nachts dienen deze verschillende plaatsen als opstelplaats voor talrijke vliegtuigen in de rustperiode. Het vrachtplatform wordt dan bijna volledig gebruikt voor vracht- en postverrichtingen.

Wat de passagiersterminal betreft, staan de vliegtuigen aan beide pieren gekoppeld dankzij een multipositiesysteem waarop verschillende soorten vliegtuigen kunnen aansluiten en waarmee tevens de afhandeling zonder bepaalde apparaten zoals duwvoertuigen kan worden verricht. Daarentegen is de beschikbare ruimte voor andere soorten afhandelingsapparatuur beperkt.

In de ruimte vóór de vrachtterminal kan eveneens bijna aangekoppeld (nose-in) worden geparkeerd, zodat er voor de start duwtoestellen nodig zijn; er is echter ook een groot aantal plaatsen op enige afstand van de terminal, waar de vliegtuigen, tenminste bij de start, zelf kunnen manoeuvreren.

Het is duidelijk dat ruimte voor het afhandelingsmaterieel en de desbetreffende verrichtingen in de eerste plaats zoveel mogelijk in de buurt van de vliegtuigen, dus in de omgeving van de terminals, moet worden gezocht. Dit is echter slechts een prioriteit. In de richtlijn is bepaald dat de autoriteiten van de lidstaat moeten aantonen dat de markt niet in de voorgeschreven mate kan worden opengesteld. De lidstaat moet aantonen dat er onvoldoende ruimte is voor het parkeren van het materieel en het uitvoeren van de beoogde verrichtingen, zonder uitdrukkelijke kwaliteitscriteria voor iedere plaats vast te stellen.

([4]) Beschikkingen 98/387/EG en 98/388/EG van de Commissie, PB L 173 van 18. 6. 1998, blz. 32 en 45.

([5]) Arresten van 25 juli 1991, Mediawet, Jurisprudentie 1991, blz. 4007 en C-676/90, Säger/Dennemeyer, Jurisprudentie 1991, blz. 4221.

([6]) Zie met name de arresten van 20 april 1978, gevoegde zaken 80-81/77, Jurisprudentie 1978, blz. 927, blz. 945, en van 25 juni 1992, British Gas, C-116/91 Jurisprudentie PI-4071, punt 12.

2.2. *Ruimte- en capaciteitsproblemen*

Ofschoon de Commissie erkent dat de luchthaven sterke piekperioden kent ('s ochtends en aan het eind van middag voor het passagiersverkeer; tussen 22.00 en 3.00 uur voor het vrachtverkeer), is zij toch van mening dat de Duitse autoriteiten niet hebben aangetoond dat momenteel alle beschikbare ruimte wordt gebruikt.

a) wat de beschikbare ruimte betreft

Het is juist dat in de nachtelijke piekperiode, tegen 1.00 of 2.00 uur 's ochtends, het aantal voor de nacht geparkeerde vliegtuigen groter is dan het aantal parkeerplaatsen op de luchthaven. Sedert twee jaar is immers baan 14R32L 's nachts gesloten, zodat deze gebruikt kan worden als parkeerterrein voor een twaalftal Fokkertoestellen. Toch is niet aangetoond dat deze sluiting, ofschoon geen bevredigende maatregel, een belangrijke operationele handicap voor de luchthaven betekent noch de openstelling van de markt in de door de richtlijn voorgeschreven mate onmogelijk maakt. Dit systeem kan trouwens tijdens de duur van de werkzaamheden aan de luchthaven, dit wil zeggen gedurende de afwijkingsperiode, worden gehandhaafd. Indien de luchtvaartautoriteiten het gebruik van dit platform als parkeerplaats voor vliegtuigen verbieden, zal deze volgens de Duitse autoriteiten worden overgebracht naar het westelijke vrachtplatform. Ook in dat geval zou parkeren van materieel langs de rand van dit platform of in het verlengde ervan niet onmogelijk zijn.

De door de internationale organisatie van de burgerluchtvaart (ICAO) aanbevolen normen en praktijken schrijven voor de verschillende soorten luchtvaartuigen voor welke ruimten en plaatsen moeten worden gereserveerd voor de veiligheid en voor de apparatuur op de vliegtuigplaatsen. Het bezoek aan de installaties op een ogenblik dat alle vliegtuigplaatsen waren bezet, omstreeks 1.30 uur, heeft duidelijk gemaakt dat er zelfs in deze periode nog heel wat ruimte beschikbaar was om afhandelingsmaterieel te parkeren in de buurt van punt F02 (Lageplan 04/11/97), dichtbij de loodsen van de firma DHL, alsmede vóór de grote transportvliegtuigen in zone F. Bovendien zijn tijdens de piekperioden de meeste afhandelingstoestellen in bedrijf en behoeven zij dus niet te worden geparkeerd.

Hetzelfde geldt voor de omgeving van de passagiersterminal waar 'snachts vliegtuigen worden gestald. Men kan ervan uitgaan dat het parkeren van materieel vlakbij deze vliegtuigen tijdens de rustperioden geen probleem vormt; dit materiaal moet overigens worden gebruikt bij de start aan het begin van de ochtend.

Voorts is het vrachtplatform overdag praktisch verlaten en kunnen bepaalde vliegtuigplaatsen voor afhandelingsapparatuur worden gebruikt; deze plaatsen kunnen dan 's avonds vrijgemaakt worden aangezien het materieel dan in bedrijf is.

Uit deze opmerkingen blijkt dat er voor het parkeren van afhandelingsapparatuur in de buurt van vliegtuigplaatsen meer ruimte kan worden vrijgemaakt dan door de Duitse autoriteiten in de door de diensten van de Commissie ontvangen kennisgeving wordt vermeld, namelijk in zone F en vóór de vliegtuigen en 'snachts in de buurt van de passagiersterminal.

Voorts moet, zoals blijkt uit het door de Duitse autoriteiten ingediende dossier, het nieuwe westelijke vrachtplatform vanaf het najaar 1998 kunnen worden gebruikt. Dit platform van 40 000 m^2 is bestemd voor Fokkervliegtuigen en apparatuur. Voorts is langs dit platform eveneens op middellange termijn de bouw gepland van extra installaties voor vrachtafhandeling. Hetzelfde geldt voor de oppervlakte die in reserve wordt gehouden in het verlengde van het nieuwe westelijke vrachtplatform.

Zoals zij er in haar beschikking betreffende de luchthaven van Frankfort ([7]) heeft op gewezen, is de Commissie van mening dat het doel van de richtlijn inhoudt dat alleen de in artikel 9 vermelde problemen, die op zichzelf belemmeringen voor de openstelling van de markt vormen, als grondslag kunnen dienen voor een afwijking en dus niet problemen die door de luchthaven zelf worden veroorzaakt. In hun besluit van 23 juli 1998 hebben de Duitse autoriteiten zelf deze regel toegepast door erop te wijzen dat de luchthaven de beschikbare ruimte die noodzakelijk was voor de toepassing van het bepaalde in de richtlijn niet kon verminderen door de leegstaande lokalen en ruimten die door het vertrek van de firma TNT waren vrijgekomen voor andere doeleinden te bestemmen. Zoals gezegd met betrekking tot Frankfort, is het dus niet het gebrek aan ruimte zelf dat de openstelling van de markt onmogelijk zou maken maar is het vooral door de bestemming die door de luchthaven wordt gegeven aan de oppervlakten die beschikbaar zijn of zullen komen dat er problemen voor de komst van een extra dienstverlener kunnen ontstaan, in zoverre de extra ruimte die door de expertise van de Commissie aan het licht is gebracht en hierboven is toegelicht onvoldoende zou zijn.

b) De behoefte aan ruimte

Het toepassingsgebied van de afwijking van de Duitse autoriteiten is beperkt tot het verrichten van zelfafhandeling door een tweede gebruiker.

De omvang, in dalende volgorde, van het verkeersvolume (passagiers- of vrachtverkeer) van de gebruiker op de luchthaven is een van de objectieve criteria voor de selectie van de gebruikers waaraan wordt toegestaan zelfafhandeling te verrichten wanneer het aantal daarvan wordt beperkt. In het licht van het besluit van de Duitse autoriteiten van 23 juli 1998 dat aan de Commissie ter kennis is gebracht, kan dus worden gesteld dat de grootste gebruiker qua verkeersvolume reeds over het recht op zelfafhandeling beschikt en dat bij de bestudering van de door Duitse autoriteiten voorgelegde afwijking rekening moet worden gehouden met de gevolgen inzake behoeften aan materiaal en ruimte die zouden ontstaan door het verrichten van zelfafhandeling door de tweede of derde of vierde grootste gebruiker op de luchthaven, mochten de vorige daarvoor geen belangstelling hebben.

([7]) Zie voetnoot 4 hierboven.

Op basis van de vluchtschema's die door de luchthavenautoriteiten werden medegedeeld, blijkt dat deze tweede gebruiker, indien het een passagiersvervoerder is, in het kader van zijn zelfafhandeling overdag bijna 17 vluchten met één piek van vier vluchten tegelijkertijd zou moeten behandelen. Uitgaande van het feit dat deze vervoerder in de loop van het jaar 1999 — de door de afwijking beoogde periode — vliegtuigen met een kleine capaciteit zal blijven gebruiken, kan de vereiste apparatuur voor dit aantal vluchten probleemloos in bovengenoemde ruimte worden geparkeerd. De behoeften aan apparatuur bij de passagiersterminal zijn immers vaak beperkt tot licht materieel (bagagewagens, startapparatuur) en mobiel materieel (passagiersbruggen en bussen voor de niet bij de terminal gelegen opstelplaatsen); de meeste plaatsen vergen geen duwtoestellen. Mocht de vervoerder evenwel grotere vliegtuigen met omvangrijkere apparatuur gaan gebruiken, dan zouden de extra apparaten geparkeerd kunnen worden vóór de vrachtplaatsen of kan een deel van de wagens naar de rand van platform D worden overgebracht.

Indien deze tweede gebruiker een van de op de luchthaven aanwezige koeriersdiensten zou zijn, zou de behoefte aan extra ruimte minimaal zijn, aangezien de apparatuur geparkeerd zou kunnen worden op het hem toegekende platform dat overdag vrij en 'snachts in bedrijf is.

Wat de behoeften aan lokalen betreft, wordt in de kennisgeving van de Duitse autoriteiten geen melding gemaakt van een of ander bijzonder probleem. Overigens beschikt een gebruiker die zelfafhandeling verricht in het algemeen over lokalen op de luchthaven en kan hij gebruik maken van de lokalen die hem reeds zijn toegekend. Dit kan met name het geval zijn voor de op de luchthaven aanwezige koeriersdiensten. Indien nodig kan met name gebruik worden gemaakt, eventueel tijdelijk, van bepaalde thans leegstaande lokalen in de vrachtruimte.

Ten slotte vereist het deel van de afwijking met betrekking tot punt 3 van de bijlage van de richtlijn, namelijk bagageafhandeling, bijzondere aandacht. Hier kan een toename van het aantal gebruikers inderdaad belangrijke gevolgen voor de goede werking van de gehele luchthaven hebben. Over het algemeen brengt een toename van het aantal gebruikers een stijging van de behoeften aan materieel en ruimte mee; deze behoeften hangen dan niet meer samen met de piekuren van de luchthaven — zoals het het geval is wanneer de afhandeling een monopolie is — maar met de piek van elke gebruiker, die zijn cliënten moet kunnen bedienen. Deze stijging wordt echter afgezwakt door het verlies aan marktaandeel van de monopoliehouder of van andere gebruikers, en dus ook de geringere behoefte aan materieel en ruimte om dit materieel te parkeren, zoals trouwens door de Duitse autoriteiten in hun besluit van 23 juli 1998 wordt vermeld.

In dit geval is erop gewezen dat de luchthaven over voldoende ruimte beschikt om een tweede gebruiker onderdak te bieden. Parkeren van materieel vormt dus geen belemmering voor de toepassing van de richtlijn. Bovendien wordt ook nu al een deel van de bagagewagens gereed gehouden buiten het distributiegebouw achter de plaatsen A11 tot A15 ([8]). Extra ruimte achter de plaatsen A17 tot A25 kan worden bestemd voor het gereed houden van lege bagagewagens. Deze ruimte was inderdaad volledig vrij bij het bezoek van de deskundigen van de Commissie in een periode van de dag dat de wagens door gebrek aan activiteit geparkeerd en de plaatsen normaal bezet hadden moeten zijn.

Het bagageafhandelingssysteem bestaat uit automatische goten, waarbij een of meer goten worden toegewezen naar gelang van de behandelde vluchten, en een parkeerplaats voor bagagewagens vóór deze goten. Over het algemeen wisselt het aantal wagens dat op een bepaald moment voor de goten staat niet met het aantal afhandelaars — dienstverleners of gebruikers die zelfafhandeling verrichten — maar wel met het aantal behandelde vluchten, een vijftigtal per dag. Het probleem kan daarentegen wel worden veroorzaakt door het beheer van deze wagens binnen het gebouw. Daar komt de bagage namelijk centraal binnen, met verdeling over de goten in twee parallelle lijnen. De wagens worden aan- en afgevoerd langs twee parallelle wegen, ieder met éénrichtingsverkeer. Uit een vergelijking met andere luchthavens en het dagelijks aantal behandelde vluchten blijkt dat een afhandelingsmonopolie niet absoluut noodzakelijk is. Met een strikt beheer van de verkeersstroom van de bagagewagens, zoals dat gebeurt op reeds voor concurrentie openstaande luchthavens, moet het mogelijk zijn een te groot aantal klaarstaande wagens in het gebouw te vermijden en deze, zoals reeds eerder uiteengezet, buiten op te stellen. Het behoort immers tot de taak van de luchthavenbeheerder te zorgen voor een goede werking van de gehele luchthaven. De luchthaven is dan ook bevoegd om te zorgen dat bepaalde gedragsregels worden nageleefd, met name dat het aantal aanwezige wagens op een bepaald moment niet groter is dan nodig. De luchthaven kan zich niet beroepen op problemen die te wijten zijn aan haar eigen beleid. Zoals de Commissie er in haar beschikking betreffende de luchthaven van Frankfort heeft op gewezen, moet de onmogelijkheid om de afhandelingsmarkt open te stellen voorvloeien uit een feit dat onafhankelijk is van diegene die het inroept.

De Duitse autoriteiten hebben dus niet aangetoond dat de markt niet in de door de richtlijn vereiste mate kan worden opengesteld.

3. **Het plan van maatregelen**

Artikel 9, lid 2, van de richtlijn bepaalt dat ieder afwijkingsbesluit van een lidstaat vergezeld moet gaan van een plan van passende maatregelen dat erop gericht is deze belemmeringen weg te nemen. De luchthaven heeft in 1996 besloten tot de bouw van een nieuwe passagiersterminal (Terminal 2), met de bijbehorende oppervlakten

([8]) Lageplan 04/11/97, figuur 3.

om de vliegtuigen af te handelen en met een extra capaciteit van 6 miljoen passagiers, waarmee de komende jaren aan de vraag zal kunnen worden voldaan. Ook is een spoorwegverbinding gepland die onder de toekomstige Terminal 2 doorloopt, met een halte op deze plaats. De nieuwe terminal moet in het voorjaar 2000 voor het publiek worden geopend. Samen met deze werkzaamheden worden ook nieuwe parkeerplaatsen aangelegd, waardoor vanaf het jaar 2000 functionele oppervlakten en materieelopslagruimten van ongeveer 15 000 m^2 kunnen worden vrijgemaakt, die de luchthaven in reserve houdt om vanaf het begin van het jaar 2000 volledig aan de behoeften van nieuwe dienstverleners te kunnen voldoen.

Wat de onderhavige afwijking betreft is, aangezien de belemmeringen waarop de Duitse autoriteiten zich beroepen niet bestaan, een uitvoeriger onderzoek van de door de luchthaven voorgestelde maatregelen om diezelfde belemmeringen weg te nemen, niet nodig.

Ook is, wegens het gebrek aan reële belemmeringen, het onderzoek naar de evenredigheid van de maatregel als bedoeld in artikel 9, lid 2, van de richtlijn, overbodig geworden.

V. **CONCLUSIE**

Door de toename van het verkeer en de uitbreiding van de luchthaveninstallaties en -capaciteiten die daarvan het gevolg is, heeft de luchthaven van Keulen/Bonn — volkomen terecht — besloten nieuwe installaties te bouwen, waardoor op bepaalde plaatsen de beschikbare oppervlakte is verminderd, onder meer voor grondafhandelingsapparatuur. Toch blijken de beschikbare ruimten die in deze beschikking worden genoemd, naast degene die door de Duitse autoriteiten zijn vermeld, voldoende te zijn om zelfafhandeling door een tweede gebruiker op de luchthaven mogelijk te maken. Bijgevolg hebben de Duitse autoriteiten niet aangetoond dat de komst van een tweede gebruiker tot 1 januari 2000 moet worden uitgesteld. Zij hebben dus niet aangetoond dat de markt niet in de door de richtlijn vereiste mate kan worden opengesteld voor de verrichtingen als bedoeld in de door de Commissie op 3 augustus 1998 geregistreerde kennisgeving,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

De op grond van artikel 9, lid 1, onder d), van de richtlijn aan de luchthaven van Keulen/Bonn toegestane afwijking, waarvan op 3 augustus 1998 kennisgeving aan de Commissie is gedaan, voldoet niet aan de voorwaarden van artikel 9 van de richtlijn. Bijgevolg kan de Bondsrepubliek Duitsland het genoemde besluit niet toepassen.

Artikel 2

Deze beschikking is gericht tot de Bondsrepubliek Duitsland.

Gedaan te Brussel, 30 oktober 1998.

Voor de Commissie
Neil KINNOCK
Lid van de Commissie