COMMISSIE

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 14 januari 1998

betreffende een procedure op grond van artikel 86 van het EG-Verdrag

(Zaak nr. IV/34.801 — FAG — Flughafen Frankfurt/Main AG)

(Slechts de tekst in de Duitse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(98/190/EG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap,

Gelet op Verordening nr. 17 van de Raad van 6 februari 1962, eerste verordening over de toepassing van de artikelen 85 en 86 van het Verdrag ([1]), laatstelijk gewijzigd bij de Akte van Toetreding van Oostenrijk, Finland en Zweden, en met name op artikel 3,

Gezien de klacht die op 20 juli 1993 bij de Commissie werd ingediend door KLM Royal Dutch Airlines NV, Air France Compagnie Nationale SA en British Airways plc, welke ertoe strekt overeenkomstig artikel 3 van Verordening nr. 17 vast te stellen dat Flughafen Frankfurt/Main AG op artikel 86 van het Verdrag inbreuk heeft gemaakt,

Gezien het besluit van de Commissie van 10 mei 1994 om in deze zaak de procedure in te leiden,

Na de betrokken onderneming overeenkomstig artikel 19, lid 1, van Verordening nr. 17 en Verordening nr. 99/63/EEG van de Commissie van 25 juli 1963 over het horen van belanghebbenden en derden overeenkomstig artikel 19, leden 1 en 2, van Verordening nr. 17 van de Raad ([2]), in de gelegenheid te hebben gesteld haar opmerkingen ten aanzien van de bezwaren van de Commissie kenbaar te maken, met name in drie hoorzittingen,

Na raadpleging van het Adviescomité inzake mededingingsregelingen en economische machtsposities,

Overwegende hetgeen volgt:

([1]) PB 13 van 21. 2. 1962, blz. 204/62.
([2]) PB 127 van 20. 8. 1963, blz. 2268/63.

I. DE FEITEN

A. DE LUCHTHAVEN VAN FRANKFURT/MAIN

A.1. Flughafen Frankfurt/Main AG — de partij waartegen klacht werd ingediend

(1) Flughafen Frankfurt/Main AG, hierna „FAG" genoemd, is de onderneming die eigenaar is en de exploitatie verzorgt van de luchthaven van Frankfurt/Main.

(2) Volgens het FAG-jaarverslag over 1995 is de luchthaven van Frankfurt/Main de grootste Duitse luchthaven en een van de grootste luchthavens in Europa, gerekend naar het aantal vluchten, het aantal passagiers en de hoeveelheid vracht.

In 1995 waren er 372 587 bewegingen van commerciële vliegtuigen, 38 191 247 passagiers en 1 327 865 ton vracht. In vergelijking met het totale verkeer in Duitsland vertegenwoordigt dit 23,7 % van de bewegingen van commerciële vliegtuigen, 34,6 % van het aantal passagiers en 70,7 % van de hoeveelheid vracht. De luchthaven van Frankfurt/Main is, vergeleken met andere Europese luchthavens, de tweede grootste luchthaven gerekend naar het aantal passagiers en bewegingen van vliegtuigen (na London Heathrow) en de grootste luchthaven voor vracht.

(3) In 1995 behaalde FAG een omzet van in totaal 2 316,7 miljoen DEM, waarvan 37,7 % (873 miljoen DEM) uit vergoedingen voor grondafhandelingsdiensten.

A.2. De regelgeving inzake de exploitatie van de luchthaven van Frankfurt/Main

(4) De regelgeving inzake de exploitatie van Duitse luchthavens is vervat in het Luftverkehrsgesetz van

14 januari 1981, hierna „LuftVG" genoemd, en in de Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung van 13 maart 1979, hierna „LuftVZO" genoemd. Volgens artikel 6 van het LuftVG is voor de aanleg en exploitatie van luchthavens voorafgaande toestemming vereist. In artikel 39 van de LuftVZO wordt de voor het verlenen van toestemming bevoegde autoriteit aangewezen. De toestemming heeft betrekking op zowel de aanleg van een luchthaven als de exploitatie ervan (artikel 42 van de LuftVZO).

Volgens artikel 45 van de LuftVZO (betreffende de verplichtingen van de luchthavenexploitant) moet de luchthavenexploitant voor een veilige exploitatie van de luchthaven zorg dragen en moet hij de luchthaven op passende wijze exploiteren. De luchthavenexploitant legt de Flughafenbenutzungsordnung (Reglement inzake het gebruik van de luchthaven) voor aan de bevoegde autoriteit (artikel 43 van de LuftVZO); dat reglement wordt vervolgens door de bevoegde autoriteit bekendgemaakt.

(5) Het reglement inzake het gebruik van de luchthaven van Frankfurt/Main werd per 12 april 1984 van kracht; het is op 16 februari 1984 door het Hessische Ministerie van Economische Zaken en Technologie goedgekeurd.

Dit reglement behelst een bepaling luidens welke grondafhandelingsdiensten — omschreven als Verkehrsabfertigung der Luftfahrzeuge (verkeersafwikkeling van luchtvaartuigen) — tegen betaling door de luchthavenexploitant kunnen worden verricht, tenzij partijen anders zijn overeengekomen (afdeling 2.5). In dat geval moeten de uitrusting en de voertuigen voor afhandeling tegen betaling van een vergoeding op een door de luchthavenexploitant aangewezen plaats worden ondergebracht. In dergelijke gevallen kan de luchthavenexploitant ook voor het gebruik van de luchthaven en van de luchthavenvoorzieningen betaling verlangen.

In het reglement inzake het gebruik van de luchthaven van Frankfurt/Main zijn specifieke bepalingen betreffende het bijtanken (afdeling 2.8) en het onderhoud en het schoonmaken van de buitenkant van het vliegtuig (afdeling 2.9) opgenomen. Wat het bijtanken betreft, is bepaald dat de ondernemingen die vliegtuigen met brandstof bevoorraden, door de luchthavenexploitant moeten worden erkend. Die ondernemingen en luchtvaartmaatschappijen moeten de veiligheidsvoorschriften naleven. Voor de grote onderhoudswerken aan en voor het schoonmaken van de buitenkant van de vliegtuigen is enkel bepaald dat die activiteiten uitsluitend in door de luchthavenexploitant daartoe aangewezen zones mogen worden verricht.

(6) In afdeling 4.1 van het reglement inzake het gebruik van de luchthaven van Frankfurt/Main is bepaald dat voor elke commerciële activiteit op de luchthaven een overeenkomst met de luchthavenexploitant moet worden gesloten die in beginsel ook een aan deze te betalen vergoeding kan omvatten. Voorts is bepaald dat de activiteiten van luchtvaartmaatschappijen die rechtstreeks met de exploitatie van hun vliegtuigen verband houden, niet als commerciële activiteit gelden.

(7) De exploitatie van de luchthaven van Frankfurt/Main zal ook worden beïnvloed door Richtlijn 96/67/EG van de Raad van 15 oktober 1996 betreffende de toegang tot de grondafhandelingsmarkt op de luchthavens van de Gemeenschap [1]. In deze richtlijn wordt met name erin voorzien dat voor luchthavens met een jaarlijks verkeersvolume van ten minste 3 miljoen passagiersbewegingen en voor bepaalde categorieën diensten:

— de lidstaten de nodige maatregelen nemen om de verleners van grondafhandelingsdiensten met ingang van 1 januari 1999 vrije toegang tot de markt voor de verrichting van afhandelingsdiensten voor derden te waarborgen; zij kunnen echter het aantal toegelaten dienstverleners beperken (niet tot minder dan twee); (artikel 6);

— de lidstaten de nodige maatregelen nemen om met ingang van 1 januari 1998 het vrij verrichten van zelfafhandelingsdiensten te waarborgen (artikel 7); zij kunnen evenwel het verrichten van zelfafhandelingsdiensten beperken (niet tot minder dan twee gebruikers); aangezien zelfafhandeling daarin restrictief wordt omschreven, valt de gezamenlijke afhandeling niet onder de bepalingen tot openstelling van de markt;

— de betrokken lidstaat kan, wanneer bijzondere reden wat ruimte of capaciteit betreft, de openstelling van de markt en/of de uitoefening van zelfafhandeling niet toelaten, na goedkeuring door de Commissie, besluiten afhandelingsdiensten voor derden tot één dienstverlener te reserveren (voor een slechts eenmaal te verlengen periode van twee jaar) en zelfafhandeling te verbieden of tot slechts één gebruiker te beperken (voor een periode van drie jaar die kan worden verlengd). De lidstaten stellen de Commissie ten minste drie maanden vóórdat een uitzondering die zij toekennen, van kracht wordt, daarvan in kennis (artikel 9, lid 3).

Bij schrijven van 15 oktober 1997 heeft Duitsland de Commissie ervan in kennis gesteld dat hij op 29 september 1997 besloten heeft om, overeenkomstig artikel 9, lid 1, van Richtlijn 96/67/EG, aan FAG een uitzondering toe te staan voor de uit de artikelen 6 en 7 van die richtlijn voortvloeiende verplichtingen voor een periode van, respectievelijk, twee en drie jaar, hierna „het besluit van Duitsland

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

van 29 september 1997" genoemd. In dit schrijven heeft Duitsland ook maatregelen voorgesteld om de ingeroepen belemmeringen weg te nemen. Dit schrijven werd op 20 oktober 1997 bij de Commissie geregistreerd. Een samenvatting van dit besluit werd overeenkomstig artikel 9, lid 3, van Richtlijn 96/67/EG in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* [1] bekendgemaakt.

B. WERKING VAN DE LUCHTHAVEN VAN FRANKFURT/MAIN

B.1. **Inrichting van de luchthaven**

(8) De luchthaven heeft een langwerpige vorm. Het luchthaventerrein wordt omgeven door snelwegen (aan de noord- en oostzijde), spoorwegen (aan de zuidzijde) en door een beschermd bos (aan de westzijde). Dit betekent dat de oppervlakte van de luchthaven niet kan worden uitgebreid, hetgeen voor verdere ontwikkeling van de luchthaven een belemmering vormt. De mogelijkheden om aan de nuttige ruimte binnen het luchthaventerrein uitbreiding te geven, zijn eveneens beperkt omdat in het zuidwesten om milieurechtelijke redenen 229 ha beschermd bebost terrein is gelegen en in het zuiden thans 179 ha door de US Air Force (USAF) wordt ingenomen.

(9) De luchthaven heeft twee parallelle start- en landingsbanen (noord en zuid) en, vrijwel haaks daarop, een uitsluitend voor starten bestemde baan (west).

In de zone ten noorden van de grootste start- en landingsbanen bevinden zich de belangrijkste luchthavengebouwen. Het gaat hier onder meer om twee terminals (terminal 1 en terminal 2), Deutsche Post, een zone voor Lufthansa Cargo en voor Lufthansa Operations en een zone voor tanks (voor brandstofopslag). In het noordoosten bevindt zich de zone voor korteafstandvliegtuigen (commuters) en het „Little League"-gebied, dat onlangs aan FAG is teruggegeven en aan USAF Mail werd toegewezen.

De kleinere zuidzone van de grootste start- en landingsbanen wordt sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog door de USAF ingenomen. Een deel van deze zone werd echter onlangs aan FAG teruggegeven, die haar vrachtactiviteiten daarheen heeft overgebracht.

(10) Terminal 1 en terminal 2 verschillen sterk van vorm, omdat terminal 1 twee doodlopende zones heeft, terminal 2 daarentegen een rechte lijn vormt. Terminal 1 bestaat uit drie pieren (A, B en C), terwijl terminal 2 uit twee zones bestaat (pier D en pier E).

Ongeveer [...] % van de bewegingen voor passagiersluchtverkeer en [...]% van de passagiersstromen worden via terminal 1 afgehandeld [2].

(11) Thans [3] zijn er op de luchthaven van Frankfurt/Main 142 standplaatsen (stands): 49 standplaatsen bij poorten (gatestands) (36 in terminal 1 en 13 in terminal 2), 57 zich op afstand bevindende standplaatsen (remote stands) (18 tegenover terminal 2, elf tegenover pier A en 28 aan de westzijde van de luchthaven), elf standplaatsen voor korteafstandvliegtuigen (commuter stands) en 25 standplaatsen voor vrachtvliegtuigen (freight stands). Normaal zijn de zich op afstand bevindende standplaatsen tegenover terminal 2 voor aan terminal 2 toegewezen vluchten bestemd, terwijl de overige standplaatsen op afstand voor aan terminal 1 toegewezen vluchten zijn bestemd. Op deze regel kunnen echter uitzonderingen bestaan.

(12) De luchthaven van Frankfurt/Main is uitgerust met een centraal, volautomatisch bagagetransportband- en sorteersysteem, dat zich in de zone van de terminal bevindt. Dit systeem wordt gebruikt voor het sorteren en vervoeren van bagage van de incheckbalie in de terminal naar de laadpunten op het platform, en voor het sorteren en vervoeren van transitbagage van de speciale transitpunten naar de laadpunten op het platform.

(13) Het verkeer op het parkeerplatform van de luchthaven van Frankfurt/Main is intens. Dit valt te verklaren door een aantal factoren, waaronder de vorm van de luchthaven en het betrekkelijk grote aantal zich op afstand bevindende standplaatsen.

B.2. **Capaciteit van de luchthaven**

(14) De luchthaven van Frankfurt/Main ziet zich tegenover steeds meer vraag naar start- en landingsvoorzieningen gesteld. Deze stijgende vraag komt voort uit de toename van het passagiersverkeer (zowel verkeer met Frankfurt/Main als eindbestemming als transitverkeer) en vrachtvervoer, alsmede van de pogingen van FAG om de markt voor koerier- en postdiensten te bedienen. De mogelijkheden van FAG om op deze vraag in te gaan, worden door de capaciteit van de luchthaven beperkt.

(15) De capaciteit van een luchthaven wordt onder meer door de volgende drie factoren bepaald: de capaciteit van de start- en landingsbanen, van de standplaatsen en van de terminalgebouwen. Aangezien niet buiten het huidige terrein kan worden uitgebreid, is FAG begonnen om voortdurend de bestaande voorzieningen te verbeteren, de inrichting van de luchthaven te veranderen en om verbouwingen uit te voeren.

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

[2] Door FAG mondeling verstrekte informatie.

[3] *Bron*: Fraunhofer-Institut für Materialfluß und Logistik van 27 juni 1997, blz. 17.

(16) Voor de luchthaven van Frankfurt/Main is de capaciteit van de start- en landingsbanen tot nu toe steeds een knelpunt gebleken. Gezien de onmogelijkheid een tweede start- en landingssysteem te bouwen om aan de groeiende vraag tegemoet te komen (omdat immers de oppervlakte van de luchthaven niet kan worden vergroot), heeft FAG en extra baan uitsluitend voor het starten aangelegd (die sedert 1984 in gebruik is) en is zij de bestaande start- en landingsbanen rationeler gaan benutten. FAG beoogt hiermee het maximumaantal bewegingen van 48 per uur (in de jaren zeventig) tot 74 (in 1997) en, in de toekomst, tot 80 (in het jaar 2000) op te voeren.

(17) Wat de capaciteit van de terminal betreft, bouwde FAG een tweede terminal en breidt zij, thans pier A (terminal 1) naar het westen uit.

Daardoor zou het aantal standplaatsen volgens planning tot 156 in het jaar 2000 moeten toenemen, terwijl tegelijkertijd de afhankelijkheid van zich op afstand bevindende standplaatsen wordt verminderd. Nieuwe standplaatsen ontstaan door de inrichting van 18 extra „gates" aan de aan pier A te geven uitbreiding en vier extra standplaatsen aan de verbinding tussen terminal 1 en terminal 2.

De daardoor ontstane capaciteit van de terminal en van de standplaatsen zal toereiken om de toegenomen capaciteit van start- en landingsbanen te kunnen volgen.

C. GRONDAFHANDELINGSDIENSTEN

C.1. **Begripsbepaling**

(18) Grondafhandelingsdiensten omvatten alle activiteiten die wegens de landing van een luchtvaartuig op een luchthaven worden verricht ten aanzien van het vliegtuig zelf, de passagiers en de vracht. Deze activiteiten zijn opgesomd in de „IATA Standard Groundhandling Agreement" (IATA-standaardovereenkomst inzake grondafhandeling).

(19) In de regel kunnen grondafhandelingsdiensten aan luchtvaartmaatschappijen worden verricht door de luchthavenexploitant, door een andere luchtvaartmaatschappij of door een onafhankelijke, gespecialiseerde onderneming voor grondafhandeling (afhandeling voor derden). Luchtvaartmaatschappijen kunnen ook hun eigen afhandelingsdiensten verrichten, hetzij individueel (zelfafhandeling) hetzij in een pool (gezamenlijke afhandeling).

(20) Deze beschikking heeft betrekking op de grondafhandelingsdiensten die op het platform gebeuren. Zij omvatten in wezen de volgende diensten:

— beschikbaarstelling en exploitatie van uitrusting voor het aan en van boord gaan van passagiers;
— vervoer van passagiers tussen de terminal en de plaats waar het luchtvaartuig zich bevindt en vice versa;
— vervoer van de bemanning;
— in- en uitladen van bagage, vracht en post;
— vervoer, sortering en overbrenging van bagage;
— vervoer van vracht en post op het platform;
— schoonmaken van de cabine;
— sanitaire diensten en water;
— het rangeren van luchtvaartuigen;
— beschikbaarstelling en exploitatie van uitrusting ter verrichting van de voormelde activiteiten;
— bijtanken;
— aanvoer van „catering" naar het luchtvaartuig.

C.2. **Grondafhandeling op de luchthaven van Frankfurt/Main**

(21) Door FAG wordt in de regel een onderscheid gemaakt tussen activiteiten aan de landzijde — met name passagiersafhandeling in de terminal en vrachtafhandeling —, en activiteiten aan de luchtzijde — alle platformactiviteiten. Naast die diensten vermeldt FAG ook „verrichting van overige diensten", namelijk bijtanken en „catering", die doorgaans ook als grondafhandelingsdiensten worden beschouwd.

(22) FAG heeft aan de landzijde zelfafhandeling en/of afhandeling door derden, dit wil zeggen door nog een andere dienstverlener, toegestaan.

Wat de afhandeling van passagiers betreft, kunnen luchtvaartmaatschappijen op de luchthaven van Frankfurt/Main hun activiteiten aan de landzijde zelf afhandelen. Voorts hebben alle luchtvaartmaatschappijen het recht de passagiers van andere luchtvaartmaatschappijen af te handelen. De luchtvaartmaatschappijen kunnen evenwel ook beroep doen op FAG voor het verrichten van grondafhandelingsdiensten. Onafhankelijke afhandelingsbedrijven kregen van FAG voor passagiersafhandelingsdiensten geen toestemming.

Wat de vrachtafhandeling aan de landzijde betreft, is zelfafhandeling en afhandeling door derden voor andere luchtvaartmaatschappijen mogelijk. Enkele luchtvaartmaatschappijen maken gebruik van de door FAG op dit gebied verleende diensten. Onafhankelijke bedrijven werden toegelaten.

Daarnaast heeft FAG aan derden concessies gegeven voor het bijtanken, „catering" en voor bepaalde beperkte activiteiten op het platform, zoals verwijdering van sneeuw en ijs. Die diensten worden niet door FAG geboden.

(23) Wat de andere platformdiensten betreft (namelijk de in overweging 20 genoemde diensten, met uitzondering van bijtanken, „catering" en verwijdering van sneeuw en ijs), heeft FAG geen toestemming voor zelfafhandeling verleend, noch dienst-

verleners toegelaten. FAG is derhalve de enige aanbieder van dit soort diensten op de luchthaven van Frankfurt/Main.

FAG heeft in haar antwoord op de mededeling van de punten van bezwaar bevestigd dat zij potentiële concurrenten het recht had ontzegd dergelijke gronddiensten op de luchthaven te verrichten.

(24) Het verrichten van afhandelingsdiensten door FAG gebeurt op basis van een overeenkomst met de respectieve luchtvaartmaatschappijen, die op FAG's standaardovereenkomst voor grondafhandelingsdiensten van 1 maart 1983 berust, welke overeenkomst na 1995 grotendeels is gewijzigd.

In de bijlagen bij de standaardovereenkomst voor grondafhandelingsdiensten worden de diensten vermeld die door FAG voor de luchtvaartmaatschappij moeten worden verricht, en de desbetreffende tarieven. De lijst van de verrichte diensten gelijkt op, maar is niet dezelfde als die in bijlage A bij het „IATA Standard Groundhandling Agreement".

In artikel 3, lid 2, van de standaardovereenkomst voor grondafhandelingsdiensten is bepaald dat de luchtvaartmaatschappij aan geen andere persoon, vennootschap of organisatie het verrichten van de grondafhandelingsdiensten mag opdragen die krachtens de overeenkomst door FAG worden verricht, behalve in die specifieke gevallen waarover partijen het onderling eens zijn geworden.

(25) Om „historische redenen" zijn er bepaalde uitzonderingen op FAG's monopolie voor het verlenen van grondafhandelingsdiensten op het platform:

— de Amerikaanse luchtvaartmaatschappij Delta Air Lines had zich het recht gereserveerd om zelfafhandelingdiensten te verrichten voor die vluchten welke zij in 1991 van de Amerikaanse luchtvaartmaatschappij PanAm overnam. Het eertijds bestaande recht van PanAm op zelfafhandeling gaat terug tot de periode na de Tweede Wereldoorlog. Delta heeft in 1997 dit recht prijsgegeven;

— de luchtvaartmaatschappij SAS had eigen personeel dat op het platform voor het manueel in- en uitladen zorgde. Dit recht heeft zijn historische oorsprong in het feit dat SAS de eerste luchtvaartmaatschappij was die na de Tweede Wereldoorlog zuiver commerciële luchtverbindingen aanbood. SAS beëindigde in 1995 de zelfafhandeling van haar vliegtuigen;

— Federal Express, een onderneming voor expreskoerierdiensten, heeft het recht om op het platform een beperkt aantal zelfafhandelingsactiviteiten te verrichten.

(26) Deze beschikking is beperkt tot de platformactiviteiten waarvoor FAG geen zelfafhandeling noch afhandeling door onafhankelijke dienstverrichters toestaat, hierna „platformafhandeling" genoemd.

D. TECHNISCHE VOORWAARDEN VOOR MEDEDINGING BIJ DE AFHANDELING OP HET PLATFORM

D.1. **Algemene aspecten**

(27) FAG stelt dat de op het platform beschikbare ruimte ontoereikend is om zelfafhandeling toe te laten of om plaats te bieden aan bijkomende verrichters van platformafhandelingsdiensten. Volgens FAG is haar monopolie om de volgende redenen gerechtvaardigd:

— thans is er onvoldoende ruimte op het platform om daar de afhandelingsuitrusting van meer dan een afhandelingsbedrijf te herbergen of te parkeren; zelfafhandeling of concurrentie toelaten zou tot vermindering van het aantal standplaatsen en dus tot vermindering van de capaciteit van de luchthaven leiden. Dit zou ook nadelige gevolgen hebben voor haar vermogen om de toekomstige vraag te kunnen opvangen;

— de verkeersdichtheid zou tot een onhoudbaar peil toenemen, hetgeen tot een verslechtering van de veiligheid en van de minimumaansluitingstijd („Minimum Connection Time", hierna „MCT" genoemd), die thans 45 minuten bedraagt, zou leiden.

(28) FAG diende verscheidene verslagen in van consultants, verstrekt door Netherlands Airport Consultant BV, hierna „NACO" genoemd, en het Fraunhofer Institut Materialfluß und Logistik, hierna „Fraunhofer" genoemd.

De Commissie heeft een groep van technische deskundigen („technical experts group" (TEG)) ingesteld, waarin vertegenwoordigers van FAG en van de klagers zetelden. De groep werd voorgezeten door een door de Commissie benoemde deskundige, de heer Penwarden. Aangezien geen eensgezinde conclusie kon worden bereikt, heeft de TEG-voorzitter onder persoonlijke verantwoordelijkheid een verslag ingediend, hierna „het Penwarden-verslag" genoemd. FAG diende een eigen verslag in.

Vervolgens stelde de Commissie professor Doganis, hoofd van de sectie luchtverkeer van het departement Aëronautica van Cranfield University aan als nieuwe onafhankelijke expert. Ook professor Doganis diende een verslag in, hierna „het Cranfield-verslag" genoemd.

De conclusies met betrekking tot de relevante aspecten en de uitkomsten van deze verslagen worden in het navolgende samengevat.

D.2. **Parkeer/herbergingsruimte**

D.2.1. *Algemeen*

(29) FAG stelt dat bij de invoering van mededinging op de luchthaven van Frankfurt/Main niet van een toewijzing van vaste standplaatsen (waarbij ieder afhandelingsbedrijf een vastgesteld aantal standplaatsen krijgt toegewezen) dient te worden uitgegaan, maar dat veeleer deze toewijzing flexibel dient te gebeuren. Dit laatste wordt niet betwist.

(30) In deze veronderstelling kan de toestemming tot zelfafhandeling en/of afhandeling door nog andere derden tot een toegenomen behoefte aan parkeer/herbergingsruimte leiden. Dit is voornamelijk daaraan toe te schrijven dat voor de platformafhandelingsdiensten dikwijls meer uitrusting nodig is in het geval van verscheidene afhandelingsbedrijven dan in dat van een in een monopoliesituatie verkerende aanbieder (zodat ook meer ruimte nodig is om de uitrusting te kunnen herbergen, respectievelijk parkeren).

De behoefte aan extra uitrusting hangt samen met schaal- en omvangnadelen. De hoeveelheid uitrusting houdt namelijk verband met de behoeften in de piekuren. In een monopoliesituatie wordt de omvang van de uitrusting ook daadwerkelijk door de behoeften tijdens de piekuren van de luchthaven bepaald. Speelt daarentegen de concurrentie, dan wordt de omvang van de uitrusting bepaald door de uitrusting van de respectieve afhandelingsbedrijven bijeengenomen en deze richten zich op hun beurt op hun respectieve behoeften tijdens de piekuren van elk van die afhandelingsbedrijven. Het is duidelijk dat de piekuren van de afhandelingsbedrijven niet noodzakelijk overeenstemmen met die van de luchthaven en dat bijgevolg meer uitrusting nodig is. Met andere woorden, concurrentie leidt tot een structureel „uitrustingsoverschot", dat noodzakelijkerwijze de behoefte aan extra parkeer/herbergingsruimte doet toenemen.

FAG stelde bovendien dat toelating van zelfafhandeling of van bijkomende afhandelingsbedrijven tot onvoldoende ruimte om hun uitrusting onder te brengen zou leiden (met name wegens de geringere mogelijkheden om de ruimte voor de startvoorbereidingen voor het parkeren/herbergen van uitrusting te benutten). Daarom wordt hierna zo nodig verwezen naar „bijkomende brutoruimtebehoefte" of naar „bijkomende nettoruimtebehoefte", waarbij in deze laatste term het geringere ruimteaanbod is verdisconteerd.

(31) FAG heeft erop gewezen dat zelfafhandeling of ook bijkomende dienstverleners niet op hun platform kunnen worden toegelaten omdat er onvoldoende ruimte voor herberging van de desbetreffende uitrusting voorhanden is. Om dit te kunnen beoordelen, moet de verhouding van de behoefte aan parkeer/herbergingsruimte hierna „ruimtebehoefte" genoemd, en de voor de doeleinden beschikbare ruimte, hierna „beschikbare ruimte" genoemd, worden nagegaan.

Het is opvallend dat de verschillende verslagen die de Commissie zijn voorgelegd of tot tegenstrijdige of althans tot niet volledig overeenstemmende conclusies komen. Dit is in zoverre niet verwonderlijk daar deze beoordelingen op een reeks veronderstellingen berusten (vooral wat het klantenbestand betreft), die het resultaat sterk beïnvloeden.

Bijgevolg dienen een aantal bijkomende overwegingen te worden vermeld om zich een definitief oordeel te kunnen vormen (zie het gedeelte „Juridische beoordeling" van deze beschikking).

D.2.2. *De verslagen van de deskundigen*

D.2.2.1. De door FAG aangestelde deskundigen

(32) NACO komt tot de slotsom dat er onvoldoende parkeer/herbergingsruimte op de luchthaven van Frankfurt/Main is om een of meer bijkomende afhandelingsbedrijven toe te laten.

NACO becijfert de beschikbare ruimte ([1]) op ongeveer [...] m^2, terwijl in een monopoliesituatie [...] m^2 nodig is, en op ongeveer [...] m^2 wanneer een bijkomend afhandelingsbedrijf zou worden toegelaten ([2]).

Bij de [...] m^2 beschikbare ruimte gaat het om een theoretische orde van grootte, die aan de hand van terreinkaarten is berekend, hetgeen een uitkomst oplevert van [...] m^2 beschikbare parkeer/herbergingsruimte, [...] m^2 voorbereidingszone, [...] m^2 mobiele opslag in de buurt van de vrachtgebouwen en [...] m^2 bufferzone. In dit cijfer is ook rekening gehouden met de vermindering van de voor parkeren/herberging beschikbare ruimte van ongeveer 4 300 m^2 (2 697 m^2 + 1 630 m^2) die thans, na de overbrenging van de vrachtactiviteiten naar het zuidelijke gedeelte, als bufferzone voor vracht in gebruik zijn ([3]).

Om de ruimtebehoeften te berekenen, raamt NACO de totale uitrusting die in een monopolieen die welke in een concurrentiesituatie nodig is. Daarna berekent het de door deze uitrusting ingenomen oppervlakte. Tenslotte wordt de totale parkeer/herbergingsruimtebehoefte berekend door de laatstgenoemde oppervlakte met twee factoren te vermenigvuldigen (onderscheidenlijk 1,3 en 1,34 op een totaalfactor 1,75) om met de nodige vrije ruimte rond de uitrusting en met die welke nodig is die uitrusting te verplaatsen en te behandelen rekening te houden.

([1]) NACO-uitzettingen tijdens de hoorzitting. Oudere NACO-studies kwamen uit op cijfers begrepen tussen 130 000 m^2 en 148 000 m^2. NACO ging ook impliciet ervan uit dat de totale beschikbare ruimte afhankelijk is van de marktsituatie (dit wil zeggen monopolie of concurrentie).

([2]) NACO-verslag van 14 mei 1997 en uiteenzettingen tijdens de hoorzitting.

([3]) NACO-verslag van 14 mei 1997, blz. 11.

In het cijfer van de ruimtebehoeften van [. . .] m² wordt ook rekening gehouden met het feit dat Delta in 1997 haar vluchten op Frankfurt/Main heeft verminderd en sedertdien haar afhandeling door FAG laat uitvoeren. De vroegere slots van Delta zijn door andere luchtvaartmaatschappijen ingenomen, waarvan NACO aanneemt dat FAG de afhandeling voor die maatschappijen verricht. Vóór Delta in 1997 besloot haar vluchten te verminderen en de zelfafhandeling te beëindigen, werden de ruimtebehoeften op rond [. . .] m² geschat.

De ruimte die in een mededingingssituatie nodig is, wordt berekend als de som van de thans door FAG benodigde ruimte ([. . .] m²) en de bijkomende nettoruimtebehoeften van een bijkomend afhandelingsbedrijf (32 000 m²).

NACO geeft ook een raming van de benodigde en beschikbare ruimte in het jaar 2000. In geen van die ramingen is concreet uitgegaan van een situatie waarin naast FAG een of twee zelfstandige afhandelingsbedrijven werkzaam zijn. Toch blijkt uit alle simulaties dat het ruimtesaldo tegen het jaar 2000 met 2 000 à 3 000 m² zal verslechteren.

(33) Fraunhofer gaat, zoals impliciet door Cranfield University werd aanbevolen, uit van een situatie waarin naast FAG nog twee afhandelingsbedrijven in terminal 2 opereren en komt tot de slotsom dat er, wat terminal 2 betreft, onvoldoende ruimte is.

Fraunhofer gebruikt dezelfde methode als NACO en gaat ervan uit dat de ruimtebehoeften van ongeveer [. . .] m² in een monopoliesituatie tot ongeveer [. . .] m² zullen toenemen wanneer twee bijkomende afhandelingsbedrijven worden toegelaten (1). Deze bijkomende vraag naar ruimte is geconcentreerd in de zone van terminal 2, waar de vraag naar parkeer/herbergingsruimte van rond [. . .] m² naar rond 29 000 m² zou stijgen (2), tegenover een beschikbare ruimte van rond [. . .] m². Dit levert een ruimtegebrek op van ongeveer 11 000 m² dat bij het ruimtegebrek van rond 1 000 m² in de vrachtzone moet worden geteld.

Daarenboven stelt Fraunhofer vast dat dit tekort rond terminal 2 ook gevolgen heeft voor terminal 1 want het daar bestaande structurele ruimtegebrek (rond 2 000 m² in de passagierszone plus 6 000 m² in de vrachtzone) werd tot op heden gecompenseerd door standplaatsen te gebruiken en/of door vrije ruimten rond terminal 2 te gebruiken. Deze compensatie zou bijgevolg niet langer mogelijk zijn.

D.2.2.2. De door de Commissie aangestelde deskundigen

(34) De heer Penwarden komt tot de bevinding dat op het platform concurrentie zou kunnen worden toegelaten (3). Aangezien het hier een verslag uit 1995 betreft en FAG de inrichting van de luchthaven voortdurend wijzigt, zouden deze conclusies thans achterhaald kunnen blijken.

De heer Penwarden geeft geen raming van de ruimtebehoeften, maar gaat ervan uit dat zij tussen de FAG-raming (rond [. . .] m²) en de raming van de klagers (rond 120 000 m²) liggen. Hij beschouwt het FAG-cijfer als het „ongunstigste geval" en stelt vast dat die behoefte door de rond 285 000 m² aan beschikbare ruimte wordt gedekt.

De 285 000 m² is de som van de (in 1995 door FAG geraamde) [. . .] m² en de 25 300 m² extra parkeer/herbergingsruimte (in de volgende zones: vrachtcentrum, zone 22, het platform voor korteafstand („commuter"-)vliegtuigen, de zone grenzend aan LCC, het grasland ten zuiden van cargo en terminal 2) plus 94 460 m² voorbereidingszone. Voorts verklaarde de heer Penwarden dat potentieel beschikbare ruimte te vinden is in de USAF Mail-zone (5 000 à 6 000 m²), in de Little League-zone (20 000 m²) en in het zuidelijk deel van de USAF-basis (een betrekkelijk groot gebied).

(35) Cranfield University komt tot de slotsom dat er voldoende ruimte is om op de luchthaven van Frankfurt/Main verscheidene afhandelingsbedrijven op het platform toe te laten (4).

Cranfield University raamt de parkeer/herbergingsruimtebehoeften onder mededingingsomstandigheden op het platform op ongeveer 104 000 m². Dit cijfer is de uitkomst van een standaardberekening die empirisch door een belangrijke luchthavenexploitant in het Verenigd Koninkrijk wordt gehanteerd. Voor dit laatste wordt uitgegaan van de veronderstelling dat de parkeer/herbergingsruimtebehoeften overeenstemmen met een bepaald percentage vliegtuigstandplaatsen (12 % voor vliegtuigen met smalle romp en 22 % voor vliegtuigen met brede romp).

De voor parkeren, respectievelijk herberging beschikbare ruimte wordt op 174 000 m² geraamd. Deze oppervlakte werd berekend op basis van een door FAG verstrekt cijfer dat na een bezoek ter plaatse werd bijgesteld. Het cijfer van 174 000 m² is de uitkomst van de som van [. . .] m² aangegeven bestaande parkeer/herbergingsruimte en [. . .] m² die in de nabije toekomst beschikbaar zal komen (zone ten noorden van de pier A-verlenging, V4 en cargozones 4, 5 en 6), verminderd met [. . .] m² die voor de bouw van nieuwe voorzieningen nodig zal zijn.

Cranfield University verklaart voorts dat in ieder geval, zelfs indien — zoals door FAG en haar consultants wordt gesuggereerd — een bepaald

(1) Fraunhofer-verslag van 27 juni 1997, blz. 41 en bijlage 15.
(2) Fraunhofer-verslag van 27 juni 1997, blz. 38 en 41 en hoorzitting; grafiek blz. 8.
(3) *Bron*: Penwarden-verslag van april 1995.
(4) *Bron*: Cranfield-verslag van juni 1997.

aantal standplaatsen zou moeten worden gesloten om bijkomende parkeer/herbergingsruimte te creëren, een dergelijke sluiting geen weerslag op de totale luchhavencapaciteit zou hebben, omdat de capaciteit van de start- en landingsbanen het voornaamste knelpunt vormt (uit ervaring blijkt dat het aantal standplaatsen toereikend is om aan een vraag te voldoen die op 85 à 90 bewegingen per uur neerkomt [1]).

Wat tenslotte de toekomstige ontwikkeling betreft, is Cranfield University van mening dat zich vóór 1999 geen ingrijpende wijzigingen zullen voordoen en dat aan iedere nieuwe ruimtebehoefte onder meer kan worden tegemoetgekomen door de verminderde afhankelijkheid van op afstand gelegen standplaatsen.

D.2.3. *De beoordeling van de verslagen door de Commissie*

D.2.3.1. NACO

(36) Wat de berekening van de ruimtebehoeften betreft, zijn er geen verklaringen voor de door NACO gehanteerde vermenigvuldigingsfactoren van 1,3 en 1,34 (zijnde in totaal 1,75).

Tijdens de hoorzitting heeft de NACO-vertegenwoordiger erkend dat deze factoren geen bedrijfstaknorm zijn, maar dat zij daarentegen voor dit specifieke geval zijn uitgewerkt. Als verklaring werd alleen gegeven (welke verklaring FAG in een latere fase meedeelde) dat deze factoren het resultaat zijn van een — gewogen — gemiddelde van de factoren die voor ieder afzonderlijk stuk uitrusting gelden.

Ter vergelijking NACO merkte op dat Cranfield University impliciet een lagere factor van 1,24 hanteerde (hetgeen evenmin een bedrijfstaknorm is). Hieruit blijkt dat deze factoren willekeurig zijn.

(37) De NACO-methode leidt noodzakelijk tot een overschatting van de ruimtebehoeften.

Deze methode gaat uit van de hypothese dat de parkeer/herbergingsruimte zodanig moet zijn ontworpen dat alle uitrusting gelijktijdig daar kan worden ondergebracht. Met andere woorden wordt verondersteld dat er in de loop van de dag periodes zijn waarin alle uitrusting ongebruikt zich op de parkeer/herbergingsruimte bevindt en alle standplaatsen door vliegtuigen worden bezet waarvan geen enkel door een afhandelingsbedrijf wordt bediend. Het is duidelijk dat het hoogst onwaarschijnlijk is dat er zich een dergelijke situatie voordoet. In werkelijkheid is in de loop van de dag een groot deel van de uitrusting ofwel onderweg ofwel ingezet voor de afhandeling van een vliegtuig. Dit geldt in het bijzonder voor een luchthaven zoals die van Frankfurt/Main, waar de gehele dag door veel activiteit heerst. Het enige tijdstip waarop een groot deel van de uitrusting ongebruikt blijft, is 's nachts en dan kan die uitrusting evenwel gemakkelijk op bijvoorbeeld de ongebruikte standplaatsen worden ondergebracht.

(38) NACO overschat ook de weerslag van de mededinging (32 000 m²):

— In de eerste plaats in de NACO-raming met betrekking tot de bijkomende nettoruimtebehoefte die benodigd zou zijn wanneer een extra afhandelingsbedrijf wordt toegelaten (32 000 m²), onrealistisch. De 32 000 m² zijn niet de bijkomende nettoruimtebehoefte van nog een afhandelingsbedrijf, maar de bijkomende nettoruimtebehoefte voor het geval waarin, in vergelijking met de monopoliesituatie, zowel Delta als nog een ander onafhankelijk afhandelingsbedrijf opereren [2]. De bijkomende nettoruimtebehoeften die aan Delta toekomen ([. . .] m²), mag om twee redenen niet worden samengeteld met de bijkomende nettoruimtebehoeften die aan een bijkomend afhandelingsbedrijf toekomen. Deze heeft in de eerste plaats geen enkel uitstaans met de aanwezigheid van het onafhankelijke afhandelingsbedrijf, maar uitsluitend met de activiteiten van Delta, en in de tweede plaats heeft Delta toch al haar diensten op het platform gestaakt, zodat de ruimtebehoeften voor de afhandeling van vluchten van Delta reeds in de voor FAG vereiste [. . .] m² zijn begrepen. De bijkomende nettoruimtebehoefte voor een onafhankelijk afhandelingsbedrijf, vergeleken met een monopoliesituatie, zou derhalve op rond 18 500 m² (=[. . .] m²) moeten neerkomen.

  Daarbij valt ook in aanmerking te nemen dat volgens eerdere NACO-ramingen in een situatie waarin Delta nog zelf afhandelde, de aanwezigheid van een derde onafhankelijk afhandelingsbedrijf tot een bijkomende brutoruimtebehoefte van rond [. . .] m² ([. . .] m²) zou leiden [3].

  In de huidige situatie (waarin FAG het enige afhandelingsbedrijf is) mag men derhalve aannemen dat de totale ruimtebehoefte, ceteris paribus, tot minder dan 165 000 m² ([. . .] m²) en niet tot het door NACO genoemde cijfer van [. . .] m² (dat zelfs nog hoger ligt dan de hypothese „FAG + Delta + derde afhandelingsbedrijf") stijgt.

— In de tweede plaats lijkt ook de oorspronkelijke NACO-raming van de bijkomende brutoruimtebehoefte van [. . .] m² te hoog uitgevallen.

(1) *Bron*: hoorzitting; zie het verslag blz. 43.

(2) NACO-verslag van 14 mei 1997, blz. 19. Tenzij anders vermeld, komen alle in dit punt vermelde cijfers uit deze bron.

(3) NACO-verslag van 27 oktober 1995, blz. 32-33.

Uit de verschillende NACO-ramingen blijkt dat de bijkomend bruto door Delta ingenomen ruimte, vóór de vermindering van haar vluchten, [. . .] m² bedroeg (gerekend als de totale ruimtebehoefte in de situatie waarin Delta de zelfafhandeling verzorgde: [. . .] m² verminderd met de benodigde totale ruimte indien FAG hetzelfde aantal vluchten alleen afhandelt (1): [. . .] m²).

Delta verzorgde de afhandeling voor 3 % van de vliegtuigen, maar dit percentage steeg tot rond 13,4 % gemeten tijdens de piekuren (2) (Delta vloog doorgaans tussen 8.00 uur en 14.00 uur en was 's middags niet actief). Deze cijfers zijn goed te vergelijken met de verwachte marktaandelen en piekuren van een nieuw afhandelingsbedrijf (onderscheidenlijk 7,8 % en 12,4 %, waarbij het laatstgenoemde cijfer bepalend is voor de totale uitrustingsbehoefte).

Gelet op het voorgaande en wanneer men niet ervan uitgaat dat het nieuwe afhandelingsbedrijf alle vliegtuigtypen afhandelt (zodat het bedrijf over alle soorten uitrusting zou moeten beschikken) — hetgeen overigens zeer onwaarschijnlijk is —, lijkt de raming van [. . .] m² te hoog uitgevallen.

(39) Ten slotte wordt vastgesteld dat de situatie tegen het einde van de eeuw niet aanmerkelijk van de huidige toestand zal verschillen.

D.2.3.2. Fraunhofer

(40) Aangezien de Fraunhofer-studies van dezelfde veronderstellingen uitgaan als die van NACO, gelden de opmerkingen over de door NACO gebruikte methode ook voor Fraunhofer.

(41) Voorts is Fraunhofer van oordeel dat in het geval van aanwezigheid van twee afhandelingsbedrijven met een gezamenlijk marktaandeel tussen 30 % en 35 % (gerekend naar het aantal afgehandelde vluchten of het aantal afgehandelde passagiers), de in terminal 2 benodigde uitrusting tot in totaal 107 % zou toenemen (gemeten aan de hand van de ingenomen oppervlakte). Deze raming is waarschijnlijk te pessimistisch.

Gaat men ervan uit dat bijvoorbeeld de piekuren van de afzonderlijke afhandelingsbedrijven sterk uiteenlopend gespreid zijn, dan is deze stijging louter technisch mogelijk. Het is echter zeer onwaarschijnlijk dat zich een dergelijke situatie voordoet, omdat in een open markt nieuwkomers uit economische beweegredenen hun klanten zodanig zullen kiezen dat zij het gebruik van hun uitrusting kunnen optimaliseren (met bijgevolg geringere schommelingen in hun activiteiten).

(42) Ten slotte kan ook de aanpak van Fraunhofer, volgens welke het saldo op terminalniveau wordt berekend (twee gescheiden saldi voor terminal 1 en voor terminal 2), ter discussie worden gesteld. In werkelijkheid zijn er geen fysieke barrières tussen de beide terminalzones. Dit betekent dat uitrusting die in de ene terminal nodig is, kan worden geherbergd in de andere terminalzone (hetgeen volgens Fraunhofer thans het geval is). Fraunhofers benadering begeeft zich bijgevolg nodeloos in details.

D.2.3.3. Penwarden

(43) Gezien de intussen verstreken tijd schijnt het Penwarden-verslag niet meer actueel te zijn zodat een diepgaand commentaar daarop overbodig is. Toch verdient de door de heer Penwarden in de context van het gebruik van de startvoorbereidingszones aangesneden probleemstelling dat daarbij enige kanttekeningen worden geplaatst.

(44) Het omvangrijke gebruik van startvoorbereidingszones voor het langdurig parkeren/herbergen van uitrusting zou — volgens het voorstel van de heer Penwarden in het geval van concurrentie op de luchthaven van Frankfurt/Main problematisch worden. Het gebruik van zones als parkeer/herbergingsruimten is immers betrekkelijk eenvoudig te organiseren indien de afhandelingsbedrijven op basis van toewijzingen van vaste standplaatsen werken (hetgeen om redenen van flexibiliteit uitgesloten is), maar is anders moeilijker.

Uit de door Fraunhofer verstrekten simulatie van de dienstregeling (3) blijkt evenwel dat een bepaald aantal van de standplaatsen de facto aan Lufthansa zijn toegewezen en wel [. . .] ervan volledig toegewezen en [. . .] nagenoeg volledig (dit wil zeggen slechts één niet-Lufthansa-vlucht per week). De luchthavenexploitant kan dit aantal vermoedelijk nog opvoeren zonder dat de capaciteit van de luchthaven wezenlijk nadelig wordt beïnvloed. Dit betekent dat (delen van) de startvoorbereidingszones die bij deze standplaatsen behoren, door de onderneming die de afhandeling voor Lufthansa verzorgt, als parkeer/herbergingsruimte zouden kunnen worden gebruikt. Dit standpunt schijnt ook NACO te huldigen, dat enkele startvoorbereidingszones bij de parkeer/herbergingsruimten rekent.

D.2.3.4. Cranfield University

(45) Cranfield University overschat de beschikbare parkeer/herbergingsruimte.

Dit is niet te wijten aan het feit dat Cranfield University, zoals FAG beweert, de [. . .] m² dubbel telde. Bij de berekening van de thans beschikbare ruimte plus/min de ontwikkeling in de nabije

(1) NACO-verslag van 14 mei 1997, blz. 2. Tenzij anders vermeld, komen alle in dit punt vermelde cijfers uit deze bron.
(2) NACO-verslag van 27 oktober 1995, blz. 7.
(3) Fraunhofer-verslag van 27 juli 1997, laatste bijlage.

toekomst, zou Cranfield University zich namelijk hebben moeten baseren op het door FAG gegeven cijfer ([1]) van [. . .] m² in plaats van de door NACO berekende [. . .] m². Het door FAG verstrekte cijfer stemde, op het tijdstip dat Cranfield University het platform te Frankfurt/Main in ogenschouw nam, het best overeen met de werkelijkheid. De totale beschikbare ruimte dient derhalve op 164 000 m² uit te komen.

(46) Wat de ruimtebehoeften betreft, geldt de in overweging 36 ten aanzien van NACO geuite kritiek ook hier, omdat het niet ernaar uitziet dat de gehanteerde berekeningsmethode als bedrijfstaknorm wordt erkend.

D.3. **Verkeersdichtheid en veiligheid**

(47) FAG stelde dat het toelaten van concurrentie op het platform tot een grotere verkeersdichtheid zou leiden. Hogere verkeersdichtheid zou in grotere vertragingen (door het langdurige taxiën op het platform) en in minder veiligheid (door het grotere aantal ongevallen) resulteren.

(48) Om dit standpunt te onderbouwen verwees FAG naar computersimulaties.

In de eerste door FAG voorgestelde simulatie ([2]) werd de monopoliesituatie vergeleken met een situatie waarin vier afhandelingsbedrijven opereren. Daaruit bleek onder meer dat het aantal bewegingen (gemeten aan de 20 het veelvuldigst gebruikte kruisingen) met gemiddeld 18 % zou stijgen (het verschil op iedere kruising kan tussen − 13 % en + 40 % schommelen).

FAG bood vervolgens een tweede simulatie ([3]), maar tussen de twee met elkaar vergeleken situaties („FAG + Delta" enerzijds en „FAG + Delta + onafhankelijk afhandelingsbedrijf"), bleken er tussen beide situaties geen belangrijke verschillen te bestaan. Verder wezen ook nog andere door FAG getoonde simulaties niet op aanzienlijke veranderingen door invoering van concurrentie.

(49) Dit laatste lijkt het Cranfield University-standpunt te bevestigen dat door de aanwezigheid van bijkomend grondafhandelingspersoneel het verkeersaanbod niet sterker wordt, zelfs indien daardoor zeer waarschijnlijk hogere uitrustingniveaus worden bereikt. Veeleer zullen in de toekomst met grote waarschijnlijkheid de verkeersstromen nog afnemen, daar verwacht wordt dat er van zich op afstand op het platform bevindende standplaatsen minder gebruik zal worden gemaakt.

(50) Cranfield University heeft echter erop gewezen dat toelating van een bovenmatig aantal afhandelingsbedrijven tot een verslechtering van de veiligheid zou kunnen leiden. Veiligheid is immers gekoppeld aan de scholingsgraad van de werknemers, en een afhandelingsbedrijf met een te gering marktaandeel zou zijn personeel veeleer een ontoereikende opleiding bieden. Cranfield University beval derhalve aan om de limiet bij maximaal drie afhandelingsbedrijven (FAG + 2) te stellen zodat voor elk van hen een voldoende marktaandeel wordt gewaarborgd.

(51) Ten slotte stelde Cranfield University vast dat bijzondere aandacht dient te worden geschonken aan de kernzone van terminal 1 (nl. de volledige terminal met uitzondering van de verbinding met terminal 2 en met het noorden van pier A), daar er hier door de opzet van de terminal het stratenstramien is gecomprimeerd (waardoor opstoppingen ontstaan). Door de aanwezigheid van een tweede afhandelingsbedrijf met een gering marktaandeel in dat gedeelte van terminal 1 waar niet-Lufthansavluchten worden afgehandeld (vooral de door de oostkant van pier B en pier C gevormde doodlopende zone) zou tot verplaatsingen van uitrusting leiden waardoor de verkeersroutes op het platform geblokkeerd zouden kunnen raken.

D.4. **Minimumaansluitingstijd (MCT)**

(52) MCT is de tijd die een passagier minimaal nodig heeft om met zijn bagage een aansluitende vlucht te nemen. Een korte MCT is voor een transitluchthaven als die van Frankfurt/Main een belangrijke mededingingsfactor.

FAG garandeert een MCT van 45 minuten, een van de kortste MCT's in Europa. Het centrale volautomatische bagagetransportsysteem vervult in dit verband een doorslaggevende rol, omdat bagage in 20 minuten van het ene uiteinde van de luchthaven naar het andere kan worden getransporteerd.

(53) FAG stelde dat de invoering van concurrentie voor de MCT nadelige gevolgen zou hebben. Volgens FAG zouden de onafhankelijke afhandelingsbedrijven niet in staat zijn passagiers en hun bagage tegen dezelfde snelheid over te brengen als FAG.

II. **JURIDISCHE BEOORDELING**

A. MARKTEN EN MACHTSPOSITIE

(54) In de onderhavige zaak gaat het om twee relevante markten: in de eerste plaats die voor de terbeschikkingstelling van luchthavenvoorzieningen voor het landen en opstijgen van vliegtuigen in de regio Frankfurt/Main (dit wil zeggen de luchthaven Frankfurt/Main), alwaar FAG van haar marktbeheersende positie misbruik maakt, en in de tweede plaats die voor het verrichten van platformafhandelingsdiensten binnen het gebied van de luchthaven, waar zich de gevolgen van dit misbruik doen gevoelen.

([1]) FAG-schrijven van 16 mei 1997.
([2]) NACO-verslag van 18 juni 1994, blz. 50.
([3]) NACO-verslag van 17 februari 1995, blz. 44.

A.1. **De markt voor de terbeschikkingstelling van luchthavenvoorzieningen in de luchthaven van Frankfurt/Main**

A.1.1. *Marktomschrijving*

(55) De relevante dienstenmarkt bestaat uit de terbeschikkingstelling van luchthavenvoorzieningen voor het landen en opstijgen van verkeersvliegtuigen. Deze voorzieningen worden ter beschikking gesteld door de luchthavenexploitant die hiervoor een vergoeding verlangt.

(56) De relevante geografische markt wordt gevormd door de luchthaven van Frankfurt/Main.

— Voor een luchtvaartmaatschappij die een rechtstreekse luchtvervoersdienst wil aanbieden naar of vanuit een bepaalde stad of regio, in dit geval Frankfurt/Main en met zijn aantrekkingsgebied, bestaat er geen keuzemogelijkheid betreffende de luchthaven waarheen of van waaruit zij deze dienst zal exploiteren. In de nabijheid van Frankfurt/Main zijn er geen andere internationale luchthavens die voor het aanbieden van rechtstreekse luchtvervoersdiensten naar en vanuit Frankfurt/Main en de omringende regio van die stad als uitwijkmogelijkheid kunnen worden beschouwd. Vanaf een bepaalde afstand is er geen substitueerbaarheid tussen luchthavens wat het rechtstreekse luchtverkeer betreft. Dit is het geval voor de dichtstbij gelegen internationale luchthavens (Amsterdam-Schiphol en Zürich), die elk meer dan 300 km van Frankfurt/Main zijn verwijderd.

— Tussen luchthavens bestaat slechts een significante mededinging voorzover een luchthaven een „draaischijf" („hub") vormt, dat wil zeggen een overstappunt voor aansluitende vluchten. FAG heeft op haar belang als „hub" gewezen, met de opmerking dat [...] % van alle passagiers in de luchthaven Frankfurt/Main overstappassagiers zijn.

In dat verband bestaat er tussen een aantal grote Europese luchthavens concurrentie voor een gedeelte van het totale verkeer, met name het niet-rechtstreekse luchtverkeer waarbij een luchthaven als overstappunt wordt gebruikt.

Het totale verkeer in een luchthaven omvat echter meer dan transitverkeer, en in de meeste gevallen gaat het om verkeer waarvoor de betrokken luchthaven het punt van oorsprong of van bestemming is. Dit is ook het geval voor de luchthaven van Frankfurt/Main, aangezien op basis van voormelde cijfers van FAG ongeveer [...] % van alle passagiers van die luchthaven voor rechtstreekse vluchten gebruik maken.

— Voorts is de Commissie van oordeel dat zelfs voor niet-rechtstreekse luchtverbindingen waarbij een luchthaven als „hub" wordt gebruikt, de substitueerbaarheid tot een klein deel van het totale verkeer op die luchthaven beperkt is. Voor de niet-Europese luchtvaartmaatschappijen zal de substitueerbaarheid groter zijn dan voor de Europese, aangezien deze laatste categorie veeleer geneigd zal zijn aan een „hub" in het land van oorsprong de voorkeur te geven. Het lijkt bijvoorbeeld zo goed als uitgesloten dat de Duitse Lufthansa AG een „hub" buiten Duitsland zou verkiezen aangezien het netwerk van deze luchtvaartmaatschappij vanzelfsprekend een reeks binnenlandse routes omvat. Er is ook geen andere Duitse luchthaven die (althans op korte termijn) als „hub" voor Lufthansa kan fungeren.

Rekening houdende met het feit dat ruim 60 % van alle transitpassagiers op de luchthaven van Frankfurt/Main passagiers van Lufthansa zijn, kan de substitueerbaarheid tussen Frankfurt/Main en andere grote Europese luchthavens ruwweg op 15 à 20 % van alle passagiers op de luchthaven van Frankfurt/Main worden geschat.

A.1.2 *Een wezenlijk deel van de gemeenschappelijke markt*

(57) De luchthaven van Frankfurt/Main vormt een wezenlijk deel van de gemeenschappelijke markt.

Door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen werd in zijn arrest van 10 december 1991 in zaak C-179/90, „Porto di Genova" ([1]), gesteld dat de markt voor het in de haven van Genua organiseren en uitvoeren van havenwerkzaamheden voor gewone vracht kon worden geacht een wezenlijk deel van de gemeenschappelijke markt uit te maken. In dit arrest heeft het Hof met name rekening gehouden met de overgeslagen hoeveelheden in de haven en met de belangrijke plaats die deze inneemt in het geheel van de in- en uitgevoerde hoeveelheden in het maritieme verkeer naar en van Italië als betrokken lidstaat.

(58) De luchthaven van Frankfurt/Main kan worden geacht een wezenlijk deel van de gemeenschappelijke markt uit te maken. Het is de grootste luchthaven in Duitsland, met het grootste verkeersaanbod wat het aantal passagiers, de hoeveelheid vracht en het aantal vluchten betreft (zie punt 2).

A.1.3. *De machtspositie*

(59) Op grond van de relevante Duitse wetgeving beschikt FAG over een monopolie voor de exploitatie van de luchthaven van Frankfurt/Main als een voorziening voor het landen en opstijgen van luchtvaartuigen.

([1]) Jurisprudentie 1991, blz. I-5889.

Volgens het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 3 oktober 1985 in zaak 311/84, (Telemarketing) ([1]), is artikel 86 van het EG-Verdrag van toepassing op een onderneming met een machtspositie op een bepaalde markt, ook wanneer deze machtspositie niet aan de activiteit van de onderneming zelf is toe te schrijven, maar aan de omstandigheid dat wegens wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen mededinging op die markt niet of slechts in zeer beperkte mate mogelijke is.

A.1.4. *Conclusie*

(60) FAG heeft een monopolie op de markt voor de terbeschikkingstelling van luchthavenvoorzieningen voor het landen en opstijgen van luchtvaartuigen op de luchthaven van Frankfurt/Main. zij neemt binnen een wezenlijk deel van de gemeenschappelijke markt een machtspositie in.

In haar antwoord op de mededeling van punten van bezwaar werd door FAG aanvaard dat zij op de markt voor de terbeschikkingstelling van luchthavenvoorzieningen een machtspositie inneemt en dat de luchthaven van Frankfurt/Main zowel de relevante geografische markt vormt als een wezenlijk deel van de gemeenschappelijke markt uitmaakt.

A.2. **De markt voor het verrichten van grondafhandelingsdiensten op de luchthaven van Frankfurt/Main**

A.2.1. *Marktomschrijving*

(61) De andere dienstenmarkt die in het kader van de onderhavige beschikking wordt onderzocht, is die voor het verrichten van platformafhandelingsdiensten door FAG, met name de afhandelingsdiensten die in overweging 20 zijn opgenomen, met uitzondering van de diensten „tanken" en „catering".

(62) De platformafhandelingsdiensten omvatten verscheidene activiteiten (zie hierboven) en vormen bijgevolg geen homogeen geheel. Ofschoon alle betrokken dienstverrichtingen op het platform geschieden, vereisen zij in het algemeen een specifieke technische en operationele knowhow en beantwoorden zij aan uiteenlopende behoeften. Het is dus niet uitgesloten dat elke dienst als een afzonderlijke dienstenmarkt zou kunnen worden beschouwd.

De onderhavige beschikking bestrijkt evenwel alle door FAG op exclusieve basis verrichte diensten, en het feit deze diensten als een enkele markt te beschouwen, doet geen afbreuk aan de beoordeling van het misbruik van machtspositie, zodat hierna naar „platformafhandelingsdiensten" als vormende één geheel wordt verwezen.

([1]) Jurisprudentie 1985, blz. 3261.

(63) Het merendeel van de platformafhandelingsdiensten dient bij elke tussenlanding van een vliegtuig op de betrokken luchthaven te worden verricht en die diensten kunnen dus niet naar een andere luchthaven worden overgebracht. Er zijn echter enkele uitzonderingen denkbaar; zo zou het in het geval van twee opeenvolgende korteafstandsvluchten bijvoorbeeld niet nodig zijn om in de luchthaven waar de tussenlanding geschiedt, water en/of sanitaire diensten te bieden. Deze uitzonderingen lijken evenwel zeer beperkt en de beslissing dienaangaande zal zeer waarschijnlijk ook nog door andere factoren worden beïnvloed, zoals de dienstregeling van de betrokken luchtvaartmaatschappij, die op haar beurt weer wordt beïnvloed door de beschikbaarheid van bepaalde „slots" op de respectieve luchthaven. Hieruit volgt dat er wat de markt voor het verrichten van platformafhandelingsdiensten betreft, onvoldoende substitueerbaarheid is, zodat de geografische markt die in dit verband moet worden onderzocht, de luchthaven van Frankfurt/Main is.

A.2.2. *De verrichting van platformafhandelingsdiensten als onderscheiden markt*

(64) Door FAG is aangevoerd dat de opsplitsing in twee onderscheiden markten onjuist is. Naar haar oordeel kan het verschaffen van luchthavenvoorzieningen voor landen en opstijgen van vliegtuigen niet worden gescheiden van de verrichting van platformafhandelingsdiensten, aangezien beide diensten met elkaar samenhangen en derhalve één enkele markt vormen.

(65) Uit de substitueerbaarheidstoets blijkt dat de verrichting van platformafhandelingsdiensten en het verschaffen van luchthavenvoorzieningen voor het landen en opstijgen van vliegtuigen twee onderscheiden (zij het verwante) markten vormen:

— Aan vraagzijde (dit wil zeggen voor de luchtvaartmaatschappijen) is er geen substitutie tussen de twee diensten en is er bijgevolg geen kruiselingse prijselasticiteit van de vraag. Vanuit het gezichtspunt van de luchtvaartmaatschappijen zijn de diensten in verband met het verschaffen van voorzieningen voor het landen er opstijgen van vliegtuigen onderscheiden van den niet onderling verwisselbaar met de platformafhandelingsdiensten.

Die zienswijze vindt eveneens steun in het feit dat de klanten van de luchthaven (de luchtvaartmaatschappijen) geen vast bedragen betalen voor alle door hen genoten diensten, maar hen twee afzonderlijke vergoedingen worden aangerekend (de landingsrechten en een vergoeding voor grondafhandelingsdiensten). Bovendien heeft FAG onlangs een nieuw kostenverrekeningssysteem ingevoerd waarbij de luchtvaartmaatschappijen kunnen uitzoeken welke diensten zij wensen die hen dienovereenkomstig worden aangerekend.

Zoals FAG terecht erop heeft gewezen, is de reden voor de niet-substitueerbaarheid dat het verschaffen van voorzieningen voor het landen en opstijgen en de verrichting van platformafhandelingsdiensten twee complementaire functies vormen. Zij zijn echter niet zodanig complementair dat de diensten bij eenzelfde dienstverrichter moeten worden betrokken.

— Aan aanbodzijde blijken de markt voor het verschaffen van luchthavenvoorzieningen voor het landen en opstijgen en die voor de verrichting van platformafhandelingsdiensten duidelijke verschillen te vertonen. In het geval van het verschaffen van luchthavenvoorzieningen voor het landen en opstijgen van vliegtuigen zijn vaak de kenmerken van een natuurlijk monopolie te onderkennen (wegens het ontbreken van substitueerbaarheid aan aanbodzijde). Daarentegen is concurrentie mogelijk met betrekking tot de verrichting van platformafhandelingsdiensten, op voorwaarde dat ook andere dienstverrichters op het platform worden toegelaten.

Platformafhandelingsdiensten kunnen, maar moeten niet noodzakelijk, door de luchthavenexploitant die de voorzieningen biedt, worden verricht. Dit kan ook door anderen gebeuren: de luchtvaartmaatschappijen of onafhankelijke afhandelingsbedrijven, zoals het geval is in een aantal andere Europese luchthavens.

In dat verband wordt in de „ICAO Airport Economics Manual" (Document 9562 — Eerste uitgave 1991, bijlage 1, hoofdstuk 2, punt 2.11) gesteld dat een luchthavenexploitant normalerwijze voor de meeste of alle van de navolgende diensten en terreinen verantwoordelijk is: „vliegtuigterreinen, passagierterminalvoorzieningen, vrachtvoorzieningen, parkeerzones voor vliegtuigen, vliegtuigloodsen, luchtverkeerscontrole met inbegrip van communicatie en, soms, meteorologische dienstverleningen". In die opsomming wordt het verrichten van grondafhandelingsdiensten niet vermeld.

De Commissie erkent echter dat het automatische transportbandsysteem voor het sorteren en vervoeren van bagage een efficiënte voorziening is dat een optimaal gebruik van de infrastructuur mogelijk maakt. Het is zeer onwaarschijnlijk dat andere afhandelingsbedrijven in staat zouden zijn om andere efficiënte middelen voor het van de afhandelingsgebouwen naar het platform, en omgekeerd, transporteren van bagage aan te bieden. Het monopolie van FAG op dit gebied is bijgevolg niet in het geding.

(66) FAG heeft aangevoerd dat de complementaire aard van het verrichten van platformafhandelingsdiensten ten opzichte van het verschaffen van luchthavenvoorzieningen voor het landen en opstijgen van vliegtuigen juist niet op het bestaan van twee onderscheiden markten wijst, en dat het verrichten van platformafhandelingsdiensten door onafhankelijke afhandelingsbedrijven op andere luchthavens in dit verband niet als bewijs kan gelden.

(67) De argumenten van FAG zijn op beide punten niet steekhoudend.

Het Gerecht van eerste aanleg van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen heeft zich reeds in een gelijkaardige zaak in tegengestelde zin van hetgeen door FAG wordt beweerd, uitgesproken. Het betreft het arrest van 12 december 1991 in zaak T-30/89, Hilti [1], waarbij het om de markt voor bevestigingsystemen in de bouwsector ging. Een van de vragen die het Gerecht toen onderzocht, was of de markt voor nagels een van de markt voor schiethamers onderscheiden markt vormde, met name rekening houdende met de complementaire aard van deze producten en met het feit dat de productie van schiethamers door octrooien wordt beschermd.

Het Gerecht oordeelde dat „wat [...] de nagels betreft [...] vaststaat dat onafhankelijke producenten [...] sinds de jaren zestig nagels maken die voor gebruik in schiethamers zijn bestemd. Sommige van deze producenten hebben zich gespecialiseerd in en maken alleen nagels, enkelen maken zelfs alleen nagels die specifiek voor werktuigen van het merk Hilti zijn bestemd. Dit alleen al is een sterke aanwijzing, dat er een specifieke markt bestaat voor Hilti-compatibele nagels.".

(68) Voorts zij erop gewezen dat het standpunt van FAG in deze zaak niet overeenstemt met de wijze waarop FAG zelf haar activiteiten in haar jaarverslag 1995 omschrijft. Volgens dit jaarverslag stammen de inkomsten van FAG uit vier marktsegmenten: grondafhandelingsdiensten (die 37,7 % van haar totale activiteiten uitmaken), luchthaventaksen (30,8 %), verhuur en concessies (20,2 %) en andere. Meer bepaald wordt op bladzijde 30 van het jaarverslag verklaard dat de belangrijkste pijler van FAG's activiteiten door de grondafhandelingsdiensten wordt gevormd. Deze omvatten activiteiten aan „luchtzijde" — dat wil zeggen op dat gedeelte van het luchthavenplatform dat rechtstreeks op de start- en landingsbanen aansluit — en aan „landzijde".

Daarmee wordt duidelijk dat ook in de opvatting van FAG de grondafhandeling een markt vormt die gescheiden is van die voor het verschaffen van luchthavenvoorzieningen voor het landen en opstijgen van vliegtuigen.

A.2.3. *De machtspositie*

(69) Als enige verrichter van de betrokken diensten beschikt FAG over een machtspositie op de markt voor het verrichten van platformafhandelingsdiensten op de luchthaven van Frankfurt/Main. Potentiële andere dienstverrichters verkeren niet in de gelegenheid om het monopolie van FAG aan te tasten zolang de luchthavenexploitant hen de toegang ontzegt tot het platform waar die diensten moeten worden verricht.

[1] Jurisprudentie 1991, blz. II-1439, rechtsoverweging 65-69.

B. MISBRUIK VAN MACHTSPOSITIE

B.1. **Beschrijving van het misbruik**

(70) FAG beschikt over een machtspositie op de markt voor het verschaffen van luchthavenvoorzieningen voor het landen en opstijgen van vliegtuigen. De verrichting van platformafhandelingsdiensten is hiervan een complementaire of nevenactiviteit en vormt een verwante doch gescheiden markt (zie hierboven).

(71) In het arrest — „Telemarketing" ([1]) heeft het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen voor recht verklaard dat „een onderneming met een machtspositie op een bepaalde markt zich schuldig <maakt> aan misbruik in de zin van artikel 86, wanneer zij een nevenactiviteit die door een derde onderneming verricht kan worden in het kader van haar werkzaamheden op een verwante, doch onderscheiden markt, zonder objectieve noodzaak aan zichzelf of aan een tot dezelfde groep behorende onderneming voorbehoudt, met de kans dat de mededinging van die derde onderneming volledig wordt uitgeschakeld".

Voorts erkende het Hof van Justitie in zijn vaste rechtspraak, bijvoorbeeld in zijn arrest van 31 december 1991 in zaak C-18/88, RTT/GB-INNO-BM ([2]), en in dat van 17 november 1992 in de gevoegde zaken C-271/90, C-281/90 en C-289/90, Spanje e.a. tegen Commissie ([3]), dat de uitbreiding van een machtspositie tot een verwante markt zonder objectieve rechtvaardiging, luidens artikel 86 of artikel 90, lid 1, in samenhang met artikel 86 van het EG-Verdrag, wanneer zij op een overheidsmaatregel berust, verboden is.

(72) FAG heeft haar macht als exclusieve verschaffer van luchthavenvoorzieningen gebruikt om potentiële concurrenten (op de markt voor verrichting van platformafhandelingsdiensten) de toegang tot het platform te ontzeggen. Daarmee heeft FAG verhinderd dat potentiële verrichters van platformafhandelingsdiensten de markt voor de verrichting van die diensten zouden betreden. Dit geldt zowel voor de luchtvaartmaatschappijen als voor de onafhankelijke aanbieders van platformdiensten. Zodoende heeft FAG de markt voor de verrichting van platformdiensten gemonopoliseerd. Door haar beslissing de markt voor platformafhandelingsdiensten louter voor zichzelf te behouden, heeft FAG haar machtspositie op de markt voor het verschaffen van luchthavenvoorzieningen voor het opstijgen en landen tot de verwante doch onderscheiden markt voor platformdiensten uitgebreid.

Daarnaast heeft FAG haar macht als exclusieve aanbieder van luchthavenvoorzieningen gebruikt om luchtvaartmaatschappijen het recht tot zelfafhandeling te ontzeggen. Hierdoor heeft FAG de gebruikers van haar luchthavenvoorzieningen verplicht om de door hen benodigde platformafhandelingsdiensten bij haar te verkrijgen.

(73) Bij ontstentenis van een objectieve noodzakelijkheid (zie hierna) vormt een dergelijke gedraging een schending van artikel 86 van het EG-Verdrag.

B.2. **Objectieve rechtvaardiging**

(74) FAG tracht de uitbreiding van haar machtspositie tot de platformdiensten met vier argumenten te rechtvaardigen: overbelasting van de luchthaven, eigendomsrecht, organisatorische rechten en historische rechten.

B.2.1. *Knelpunten ten aanzien van ruimte en capaciteit*

B.2.1.1. De redenering van FAG

(75) In de loop van de procedure werd door FAG aangevoerd dat haar weigering om zelfafhandeling en werkzaamheden van onafhankelijke dienstverrichters op het platform toe te staan, door de beperkte ruimte op de luchthaven objectief gerechtvaardigd was. In de eerste plaats, omdat er niet voldoende parkeer/herbergingsruimte zou zijn voor de afhandelingsuitrusting van de diverse dienstverrichters en in de tweede plaats, omdat het verkeer op het platform door het gebrek aan ruimte daarvoor te sterk zou toenemen, hetgeen gevolgen zou hebben voor de veiligheid en voor de MCT.

(76) De door FAG aangevoerde argumenten zijn niet steekhoudend. In de eerste plaats (zie de overwegingen 77 tot en met 85) omdat uit de technische expertises bijkt dat de ruimtelijke beperkingen op de luchthaven van Frankfurt/Main niet zodanig zijn dat zij het onmogelijk zouden maken om zelfafhandeling toe te staan of om onafhankelijke dienstverrichters op het platform toe te laten (met uitzondering echter van de doodlopende zone die door het oostelijk gedeelte van terminal 1wordt gevormd, waar de activiteiten van verscheidene dienstverrichters tot overbelasting van het verkeer zouden leiden). In de tweede plaats (zie overweging 85 e.v.) omdat zelfs in het geval dat dergelijke beperkingen zouden bestaan, deze niet onoverkomelijk zouden zijn.

B.2.1.2. Technische evaluatie van het door FAG aangevoerde argument

(77) Uit de verschillende ingediende verslagen blijkt dat de argumenten van FAG onvoldoende steekhoudend zijn om het monopolie van FAG op het platform te kunnen rechtvaardigen:

([1]) Jurisprudentie 1985, blz. 3261.
([2]) Jurisprudentie 1991, blz. I-5941, rechtsoverweging 24.
([3]) Jurisprudentie 1992, blz. I-5833, rechtsoverweging 36.

— Met name is er op het luchtvaartterrein in de luchtaven van Frankfurt/Main voldoende parkeer/herbergingsruimte voor uitrusting aanwezig om concurrentie bij het verrichten van platformafhandelingsdiensten toe te laten en worden veiligheid en MCT daardoor evenmin ongunstig beïnvloed;

— De kernzone van terminal 1 is evenwel overbelast en dit zal naar alle waarschijnlijkheid wel zo blijven. Het toelaten van concurrentie in deze zone (of in een gedeelte ervan) zou problematisch kunnen blijken. Bovendien zouden materiële beperkingen het naast elkaar bestaan van „uitgebreide" zelfafhandeling en afhandeling door onafhankelijke derden kunnen belemmeren.

a) Parkeer/herbergingsruimte voor uitrusting voor de afhandeling

(78) De inschatting van de verhouding tussen de beschikbare ruimte en de ruimtebehoeften in het geval dat zelfafhandeling en/of concurrentie op de luchthaven Frankfurt/Main zou(den) worden toegestaan, is in grote mate afhankelijk van de hypothesen van de deskundigen (met name wat de verdeling van klanten over de afhandelingsbedrijven betreft) en van de periode waarin de waarnemingen voor het cijfermateriaal werden gedaan (daar op het platform voortdurend constructiewerkzaamheden worden uitgevoerd). Bijgevolg is het niet verwonderlijk dat de verschillende verslagen die de Commissie zijn voorgelegd sterk uiteenlopende resultaten van berekeningen bevatten.

In de praktijk blijken de onderscheiden ramingen toch binnen de volgende uitersten te liggen:

— de ruimtebehoefte (na correctie van berekeningsfouten) is begrepen tussen 104 000 m^2 [1] en [. . .] m^2 (bij één bijkomend afhandelingsbedrijf) [2], respectievelijk [. . .] m^2 (bij twee bijkomende afhandelingsbedrijven) [3].

— de beschikbare ruimte voor parkeren, respectievelijk herbergen van uitrusting is (na correctie van berekeningsfouten) begrepen tussen [. . .] m^2 [4] en 164 000 m^2 [5].

(79) Dit betekent dat in het ongunstigste geval (dat wil zeggen de NACO-cijfers) de beschikbare ruimte zou volstaan om 90 % van alle in de luchthaven Frankfurt/Main aanwezige uitrusting te parkeren/herbergen wanneer één bijkomend afhandelingsbedrijf zou worden toegelaten ([. . .]). Die verhouding is meer dan voldoende aangezien het zich nauwelijks zal voordoen dat er overdag een periode zou zijn waarin minder dan 10 % van de uitrusting nodig is om vliegtuigen of passagiers af te handelen daar er volgens de luchthavenexploitant geen daluren zijn.

Bovendien blijkt uit de overwegingen 36 tot en met 46 dat de ruimtebehoefte in werkelijkheid veel lager en de beschikbare ruimte groter is dan in dit hier aangenomen ongunstigste geval. De ramingen van NACO zijn gebaseerd op de veronderstelling dat de bijkomende brutoruimtebehoefte van een onafhankelijk afhandelingsbedrijf ongeveer [. . .] m^2 bedraagt ([. . .]) [6], terwijl de bijkomende brutoruimtebehoefte van Delta ([. . .]) [7] voordat deze haar aantal vluchten verminderde, [. . .] m^2 bedroeg. Dit verschil tussen Delta en een onafhankelijk afhandelingsbedrijf is om twee redenen verrassend. In de eerste plaats omdat de respectieve marktaandelen van het onafhankelijke afhandelingsbedrijf en Delta op hun respectieve piekuren sterk overeenkomen (respectievelijk 12,4 % en 13,4 % volgens de ramingen van NACO) en omdat de globale benodigde ruimte samenhangt met het marktaandeel in de piekuren. In de tweede plaats omdat Delta in de namiddag geen vluchten had (zodat de volledige uitrusting op hetzelfde tijdstip moest worden ondergebracht), terwijl een onafhankelijk afhandelingsbedrijf gedurende de gehele dag werkzaam zou zijn (zodat een deel van de uitrusting niet zou moeten worden geherbergd, respectievelijk geparkeerd). Bijgevolg zouden de brutoruimtebehoeften van het betrokken afhandelingsbedrijf, ceteris paribus lager moeten uitvallen dan die van Delta.

(80) Deze technische beoordeling wordt voorts door de volgende empirische bevindingen ondersteund:

— In de eerste plaats verricht Delta geen zelfafhandeling meer waardoor voldoende ruimte vrij komt om ten minste één onafhankelijk afhandelingsbedrijf te kunnen toelaten.

De luchtvaartmaatschappij Delta Airlines heeft haar recht tot zelfafhandeling tot halverwege 1997 uitgeoefende. De uitrusting van Delta was voldoende om 13 vluchten per uur af te handelen (in vergelijking daarmee zouden met de uitrusting van FAG 75 vluchten per uur kunnen worden afgehandeld [8]). In tegenstelling tot de uitrusting van FAG moest de volledige afhandelingsuitrusting van Delta in de namiddag worden geparkeerd, respectievelijk geherbergd, omdat Delta dan geen vluchten had.

Delta heeft de zelfafhandeling nu beëindigd. Als gevolg hiervan zou een onafhankelijk afhandelingsbedrijf kunnen worden toegelaten,

[1] Raming door Cranfield University, zie de overwegingen 34 en 35.
[2] Raming door NACO ± correctie, zie de overwegingen 36 tot en met 39.
[3] Raming door Fraunhofer, zie de overwegingen 32 en 33.
[4] Raming door NACO, zie de overwegingen 32 en 33.
[5] Raming door Cranfield ± correctie, zie de overwegingen 45 en 46.
[6] NACO 27 oktober 1995, blz. 32 en 33.
[7] NACO-verslag van 14 mei 1997, blz. 2.
[8] NACO-verslag van 27 oktober 1995, blz. 5.

en wel om de volgende redenen: In de eerste plaats kan de door Delta ingenomen ruimte door een onafhankelijk afhandelingsbedrijf worden gebruikt. In de tweede plaats zou dit bedrijf de beschikbare ruimte op efficiëntere wijze gebruiken (aangezien een onafhankelijk afhandelingsbedrijf niet enkel van 8.00 uur tot 14.00 uur werkzaam zou zijn, maar de gehele dag). In de derde plaats zou de aanwezigheid van dit afhandelingsbedrijf de afhandelingsactiviteiten van FAG doen afnemen waardoor FAG ook minder ruimte zou behoeven om haar eigen uitrusting te parkeren/herbergen.

Aan deze beoordeling wordt geen afbreuk gedaan door het feit dat de uitrusting van Delta enkel voor specifieke vliegtuigen en niet voor die met een brede romp, zoals de B747, diende.

— In de tweede plaats is de knelpuntfactor van de luchthaven van Frankfurt/Main de capaciteit van de start- en landingsbanen en niet de standplaatscapaciteit (waarbij veeleer het aantal standplaatsen aan de „gates" dan het aantal zich op afstand op het platform bevindende standplaatsen een probleem zou kunnen opleveren) ([1]). Dit wordt onder meer gestaafd door het feit dat zich op afstand bevindende standplaatsen overdag niet volledig worden benut, zelfs niet in piekuren (uit de simulatie van dienstregelingen door Fraunhofer blijkt bijvoorbeeld dat de standplaatsen V167 tot en met V173 minder dan eenmaal per week worden gebruikt). Dit betekent dat de opheffing van een aantal standplaatsen (waardoor bijkomende parkeer/herbergingsruimte beschikbaar wordt) niet tot een vermindering van de luchthavencapaciteit zal leiden.

— In de derde plaats had het gebrek aan ruimte waarop FAG zich beroept, gemakkelijk kunnen worden verholpen indien FAG bij de herinrichting van de luchthaven rekening had gehouden met de behoefte aan ruimte om afhandelingsuitrusting te parkeren/herbergen en een deel van de onlangs beschikbaar gekomen ruimte (Little League-zone, USAF-zone enz.) tot parkeer/herbergingsruimten had bestemd (zie hierna).

— Ten slotte moet worden opgemerkt dat, toen zowel FAG als Delta platformafhandelingsdiensten verrichtten, het luchthavenbedrijf naar behoren werkte en het aan een hoge kwaliteitsstandaard voldeed ondanks het feit dat er in de verhouding tussen beschikbare ruimte en de behoefte aan ruimte een tekort bestond ([. . .] m^2) volgens het laatste NACO-verslag ([2]). Hieruit blijkt dat een negatieve balans niet noodzakelijk betekent dat een bepaalde situatie uit te sluiten valt. Bijgevolg is de door FAG ter ondersteuning van haar zienswijze voorgestelde „mathematische" benadering dat ruimtelijke beperkingen het monopolie zouden rechtvaardigen, niet noodzakelijk de nauwkeurigste.

(81) Mitsdien blijkt het monopolie van FAG niet met een gebrek aan parkeer/herbergingsruimte voor uitrusting te rechtvaardigen.

b) Verkeersdichtheid

(82) In de studies van de door de Commissie aangestelde deskundigen, wordt geconcludeerd dat

— de toelating van concurrentie op het platform niet tot een belangrijke toename van de verkeersdichtheid zal leiden;

— de aanwezigheid van een tweede afhandelingsbedrijf met een klein marktaandeel in de kernzone van terminal 1 tot overbelastingsproblemen zou kunnen leiden;

— door het in mindere mate beroep doen op van zich op afstand op het platform bevindende standplaatsen een vermindering van het verkeer teweeg zal brengen.

Hieruit volgt dat noch de verkeersdichtheid, noch de veiligheid van de toelating van zelfafhandeling of van concurrentie op het grootste deel van het luchthavenplatform een noemenswaardige invloed zouden ondervinden.

(83) De situatie ligt anders bij de kernzone van terminal 1 aangezien daar de aanwezigheid van meer dan één afhandelingsbedrijf in elk van de twee doodlopende zones grote problemen zou kunnen meebrengen. Dit mag echter niet als een rechtvaardiging voor het monopolie van FAG voor de gehele terminal 1 worden gezien maar slechts als een rechtvaardiging voor het monopolie van FAG in de zone van standplaatsen B42 tot en met C15.

Aan Deutsche Lufthansa werd op vrijwel exclusieve basis het westelijk gedeelte van terminal 1 toegewezen (met andere woorden, alle zich op afstand op platform bevindende standplaatsen van terminal 1, pier A en de westkant van pier B). Volgens de door FAG verstrekte dienstregelingsimulaties ([3]) is [. . .] % van de vliegtuigbewegingen in die zone aan Lufthansa en Condor toe te schrijven, terwijl de overige luchtvaartmaatschappijen daar slechts [. . .] vliegtuigbewegingen per week voor hun rekening nemen (dit wil zeggen ongeveer één beweging om de drie dagen op elke standplaats in die zone). Daarentegen zijn de vluchten van Lufthansa buiten die zone zeer zeldzaam, met uitzondering van standplaats B2 die vrijwel volledig aan Lufthansa is toegewezen.

([1]) *Bron:* Cranfield-verslag, juni 1997, blz. 15.
([2]) NACO-verslag van 14 mei 1997, blz. 2.
([3]) Fraunhofer-verslag van 27 juni 1997, laatste bijlage.

Dit betekent dat in die zone in wezen slechts één afhandelingsbedrijf actief zou zijn (ofwel FAG ofwel een onafhankelijk afhandelingsbedrijf ofwel Lufthansa als zelfafhandelingsbedrijf). Dienovereenkomstig zijn er geen technische belemmeringen die het onmogelijk zouden maken dat Lufthansa door een ander afhandelingsbedrijf wordt bediend dan door het in het oostelijk deel van terminal 1 werkzame bedrijf.

c) MCT

(84) De MCT zal door toelating van concurrentie op het platform niet ongunstig worden beïnvloed.

In de eerste plaats zal, zoals hierboven beschreven, de verkeersdichtheid niet door concurrentie ongunstig worden beïnvloed (zodat de met de overbrenging van passagiers en bagage op het platform gemoeide tijd bijgevolg niet ongunstig kan worden beïnvloed).

In de tweede plaats zal, wat de bagage betreft, het automatisch transportbandsysteem een centrale rol voor het garanderen van de MCT blijven vervullen. De onafhankelijke afhandelingsbedrijven en de zelfafhandelingsbedrijven zouden evenwel toegang dienen te krijgen tot deze centrale infrastructuur zoals in verscheidene andere Europese luchthavens het geval is. De aanwezigheid van concurrentie op het platform zal de efficiëntie van het transportbandsysteem voor bagage niet ongunstig beïnvloeden, met name gelet op het feit dat het laden en lossen van het systeem in de handen van FAG zal blijven.

In de derde plaats wordt de MCT op de luchthaven van Frankfurt/Main in hoofdzaak bepaald door de tijd die een passagier nodig heeft om zich van de ene poort („gate") naar de andere te begeven. De MCT is gemakkelijk te halen indien een passagier in dezelfde terminal moet overstappen, maar het wordt moeilijker wanneer de passagier op een zich op afstand op het platform bevindende standplaats aankomt en dan van terminal moet veranderen. Deze omstandigheid staat evenwel geheel los van het aantal afhandelingsbedrijven op het platform.

d) Zelfafhandeling

(85) Zelfafhandeling kan een claim leggen op de behoefte aan ruimte. Dit is met name het geval indien de vluchten van de luchtvaartmaatschappij die zelfafhandeling verricht, niet gelijkmatig over de dag zijn gespreid. Het is derhalve denkbaar dat FAG het recht tot zelfafhandeling beperkt, wanneer kan worden aangetoond dat een dergelijke zelfafhandeling het onmogelijk zou maken een onafhankelijk afhandelingsbedrijf toe te laten. Dit betekent evenwel niet dat FAG derhalve het recht zou hebben om zelfafhandeling algeheel te verbieden, doch wel dat elke situatie op zich moet worden beoordeeld.

B.2.1.3. Juridische beoordeling van het door FAG aangevoerde argument

(86) Het door FAG aangevoerde argument ter rechtvaardiging van haar monopolie (te weten dat het wegens gebrek aan ruimte niet mogelijk zou zijn om concurrenten op het platform toe te laten) is niet enkel feitelijk ongegrond maar kan ook geen objectieve rechtvaardiging geven in de zin van de arresten van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, aangezien er oplossingen bestaan die een eventueel gebrek aan ruimte kunnen verhelpen.

(87) FAG heeft aangevoerd dat haar weigering om zelfafhandeling toe te staan en om onafhankelijke dienstverrichters op het platform toe te laten, door de krappe ruimte op de luchthaven werd gerechtvaardigd. Echter dient te worden vastgesteld dat dit knelpunt (aangenomen dat dit werkelijk zou bestaan) volgens FAG zelf niet onoverkomelijk was. Na de mededeling van de punten van bezwaar in 1994 had FAG, na in kennis te zijn gesteld van het feit dat haar monopolie een inbreuk op artikel 86 van het EG-Verdrag zou kunnen vormen, passende maatregelen moeten nemen om de problemen in verband met de krapte aan ruimte op de luchthaven op te lossen, bijvoorbeeld door:

— de bestaande infrastructuur te herinrichten. FAG zelf heeft die mogelijkheid geopperd in haar antwoord op de mededeling van punten van bezwaar [1], maar deze werd door haar niet uitgevoerd wegens het daarmee gemoeide prijskaartje (35 à 70 miljoen DEM) dat aan de gebruikers van de luchthaven zou worden doorberekend. Integendeel, FAG heeft verklaard [2] dat de luchthaven gepland en gebouwd is met het FAG-monopolie voor ogen en dat die opzet tijdens de opeenvolgende herinrichtingen gehandhaafd bleef.

— had FAG een klein aantal standplaatsen (2, 3 en 4) kunnen opheffen om de nodige ruimte te creëren. Voor die oplossing werd niet gekozen omdat volgens FAG een dergelijke opheffing tot verlies van [...] „slots" zou hebben geleid, hetgeen in het nadeel van de luchthavengebruikers zou zijn uitgevallen;

— nog vrij recent had FAG kunnen vermijden om de parkeer/herbergingsruimte, bij de herinrichtingswerkzaamheden aan de luchthaven (in de periode 1995-1997), met meer dan [...] m^2 te verminderen, en dan nog eens met [...] m^2 om bufferzones voor vracht te creëren wegens de zuidwaartse verplaatsing van de vrachtafhandeling.

[1] Zaak IV 34.801, Standpunt van FAG met betrekking tot de punten van bezwaar van de Europese Commissie, blz. 44.
[2] Zaak IV 34.801, Standpunt van FAG met betrekking tot de punten van bezwaar van de Europese Commissie, blz. 21.

Ofwel had FAG een gedeelte van de Little League-zone, die onlangs beschikbaar is gekomen, voor platformafhandelingsverrichtingen kunnen bestemmen in plaats van deze aan USAF Mail toe te wijzen. FAG had ook een deel van de zone die zij in de vrachtzone inneemt, voor platformafhandeling kunnen gebruiken in plaats van deze aan Lufthansa af te staan (terwijl de overige vrachtactiviteiten op de door USAF teruggegeven zuidelijke terreinen werden ondergebracht).

(88) De beslissing van FAG geen zelfafhandeling toe te staan en geen onafhankelijke afhandelingsbedrijven toe te laten, is dus niet het gevolg van een dwingende noodzaak maar vloeit voort uit de eigen vrije keuze van FAG, omdat zij niet de maatregelen heeft genomen die voor de ruimtelijke beperkingen op de luchthaven een oplossing hadden kunnen bieden.

B.2.2. *Eigendomsrecht*

(89) De beslissing van FAG de markt voor het verrichten van platformafhandelingsdiensten niet open te stellen, is niet gerechtvaardigd met de overweging dat zij de eigenares van de luchthaven is en hierdoor het recht heeft om te bepalen voor welk gebruik haar eigendom zal dienen.

(90) Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen heeft in zijn arrest van 13 december 1979 in zaak 44/79, Hauer tegen Rheinland-Pfalz ([1]), het bestaan erkend van een fundamenteel eigendomsrecht, ook in het communautaire kader. Het Hof heeft echter meteen gesteld dat dit eigendomsrecht in de communautaire rechtsorde wordt gewaarborgd in overeenstemming met de constitutionele opvattingen der lidstaten. Zoals het Hof van Justitie in dit verband heeft vastgesteld is in de grondwet van alle lidstaten erkend dat de uitoefening van het eigendomsrecht in het algemeen belang en in de daartoe noodzakelijke mate mag worden beperkt.

Dienovereenkomstig kunnen de mededingingsregels van het EG-Verdrag worden geacht beperkingen op het eigendomsrecht te vormen die aan de door de Gemeenschap nagestreefde doelstellingen van algemeen belang beantwoorden.

(91) In het onderhavige geval wordt elke potentiële dienstverrichter met de noodzaak geconfronteerd om (tegen vergoeding) inbreuk op het eigendomsrecht van FAG te plegen aangezien er geen alternatieven bestaan; de platformafhandelingsdiensten kunnen immers slechts op het platform zelf worden verricht, aangezien het niet denkbaar is dat de vliegtuigen het luchthaventerrein zouden verlaten om van die diensten gebruik te maken. Er is dus geen onevenredige noch buitensporige beperking van het eigendomsrecht van FAG, maar een beperking die het gevolg is van het gebrek aan alternatieven.

(92) De toepassing van artikel 86 van het EG-Verdrag vormt geen buitensporige en ontoelaatbare aantasting van de rechten van FAG als eigenares van de luchthaven van Frankfurt/Main, waardoor haar eigendomsrecht in zijn kern zou worden aangetast. De verplichting van FAG om de markt voor het verrichten van platformafhandelingsdiensten open te stellen, zou haar niet beroven van haar eigendom als zodanig, maar louter de uitoefening van die rechten beperken tot hetgeen voor de inachtneming van de mededingingsregels van het EG-Verdrag is vereist. Met name dient te worden opgemerkt dat de toepassing van artikel 86 niet zou verhinderen dat FAG voortaan platformafhandelingsdiensten in concurrentie met andere verrichters van die diensten verricht. Van de platformafhandelingsbedrijven kan FAG tevens een passende vergoeding vragen in de vorm van huur voor het gebruik van haar voorzieningen voorzover die bedragen binnen de grenzen van de mededingingsregels blijven.

B.2.3. *Organisatorische rechten*

(93) De beslissing van FAG om geen markt voor het verrichten van platformdiensten open te stellen is niet gerechtvaardigd door de overweging dat zij eigenares van de luchthaven is en in die hoedanigheid het recht heeft om de activiteiten binnen de luchthaven te organiseren. De luchthaven dient haar organisatorische rechten in overeenstemming met de mededingingsregels uit te oefenen.

(94) FAG heeft aangevoerd dat haar beslissing de markt niet voor het verrichten van platformafhandelingsdiensten open te stellen, is gebaseerd op haar organisatorische rechten en op haar verplichting krachtens artikel 45 LuftVZO (zie overweging 4). Volgens FAG maakt die verplichting haar organisatorische rechten tot een plicht om het luchthavenbedrijf op de best mogelijke wijze te organiseren, hetgeen ook de plicht om een optimale organisatie van de platformafhandelingsdiensten omvat.

In dit verband heeft FAG aangevoerd dat de platformafhandeling uit dienstverrichtingen bestaat die door de luchthavenexploitant moeten worden gereglementeerd, georganiseerd en gecontroleerd. Dit betekent evenwel niet dat de platformafhandeling door de luchthavenexploitant moet worden uitgevoerd. Het volstaat erop te wijzen dat de luchthavenexploitant zich in een positie bevindt waarin hij de regels kan opstellen en opleggen die elke dienstverrichter dient na te leven en dat, zodra Richtlijn 96/67/EG van kracht is geworden, dergelijke regels hoe dan ook door de bevoegde lidstaat zullen worden vastgesteld.

([1]) Jurisprudentie 1979, blz. 3727, rechtsoverweging 17, e.v.

(95) Door FAG werd ook nog aangevoerd dat, aangezien grondafhandeling complementair is aan het landen en opstijgen van vliegtuigen en derhalve op de algehele kwaliteit van de dienstverrichtingen door de luchthaven van invloed is, de luchthavenexploitant vanuit dat oogpunt verplicht is om die activiteiten te controleren. Opnieuw betekent zulks echter niet dat de luchthavenexploitant die activiteiten voor zichzelf moet reserveren, aangezien hij in een situatie verkeert om aan mededingers de regels op te leggen die zij verplicht moeten naleven.

(96) Ten slotte werd door FAG aangevoerd dat haar monopolie inzake platformafhandeling de belangen van de klanten van de luchthaven dient, aangezien zij haar diensten op niet-discriminerende wijze verricht. Dit argument is niet steekhoudend aangezien, los van overwegingen inzake een beweerde partijdigheid van potentiële concurrenten, de openstelling van de markt van platformafhandelingsdiensten, FAG geenszins verhindert haar diensten ook verder op niet-discriminerende wijze te verlenen.

B.2.4. *Historische rechten*

(97) FAG heeft ook aangevoerd dat haar monopolie op de markt voor platformafhandeling niet het gevolg is van een uitbreiding van een machtspositie maar wel van een historische ontwikkeling.

FAG wijst met nadruk erop dat haar positie als exclusieve verrichter van platformafhandelingsdiensten niet voortvloeit uit een diversifiëring van activiteiten, maar dat zij dit soort diensten reeds van kort na de Tweede Wereldoorlog verricht. Toen was de luchthaven van Frankfurt/Main juist wederopgebouwd en, zoals op alle Duitse luchthavens, werd de platformafhandeling uitsluitend door de luchthaven zelf verricht, omdat daarvoor geen andere kandidaten waren. Naar het oordeel van FAG zou de vraag naar de toegang van potentiële concurrenten tot de markt voor de platformafhandeling eerst gerezen zijn toen bleek dat die markt in economisch opzicht interessante mogelijkheden bood zonder grote risico's.

(98) Dit argument kan in geen geval de beslissing van FAG rechtvaardigen om de markt voor platformafhandeling voor zichzelf te reserveren.

Bij ontstentenis van alternatieve kandidaat-afhandelingsbedrijven was het monopolie van FAG op de markt voor de platformafhandeling inderdaad het gevolg van de marktvoorwaarden en bijgevolg niet ontoelaatbaar. Er bestaat echter een inbreuk op artikel 86 in de zin van het arrest „Telemarketing" ([1]) wanneer het monopolie van FAG in stand wordt gehouden door haar weigering om zelfafhandeling of afhandeling door derden toe te staan. In dat geval is het monopolie van FAG niet langer het gevolg van marktvoorwaarden maar het gevolg van de beslissing van FAG (de exploitant van de luchthaven met een machtspositie op de markt voor de terbeschikkingstelling van luchthavenvoorzieningen voor het opstijgen en landen van vliegtuigen) om de verwante markt van de platformafhandeling voor zichzelf te reserveren.

Het feit dat FAG, anders dan CLT in het geval „Telemarketing", reeds vóór de inbreuk een machtspositie op de markt voor platformdiensten bezat, kan niet als argument dienen om het onwettige karakter te ontkennen van de beslissing van FAG om de betrokken markt voor zichzelf te reserveren door aan potentiële concurrenten de toegang tot het luchthavenplatform te ontzeggen, want het nagestreefde doel zou in dat geval niet meer de uitbreiding van de machtspositie, maar de instandhouding van een machtspositie met onwettige middelen zijn.

B.3. **Artikel 90, lid 2, van het EG-Verdrag**

(99) In haar antwoord op de mededeling van punten van bezwaar van 10 mei 1994 werd door FAG aangevoerd dat zij, in haar hoedanigheid van exploitant van de luchthaven van Frankfurt/Main, met het beheer van diensten van algemeen economisch belang in de zin van artikel 90, lid 2, van het EG-Verdrag was belast. Daarop liet FAG volgen dat de inkomsten uit de platformafhandelingsactiviteiten nodig zijn om het financiële evenwicht van de onderneming te waarborgen en derhalve nodig zijn voor de handhaving van de dienstverrichting van algemeen economisch belang. Een dergelijke uitzondering zou door het Hof van Justitie zijn toegestaan in zijn arrest van 19 mei 1993 in zaak C-320/91, Corbeau ([2]), en in dat van 27 april 1994 in zaak C-393/92, Almelo ([3]).

(100) Wat de draagwijdte van artikel 90, lid 2, van het EG-Verdrag betreft, heeft het Hof van Justitie in zijn arrest van 21 maart 1974 in zaak 127/73, BRT tegen Sabam ([4]), vastgesteld dat, „waar het om een bepaling gaat die onder bepaalde omstandigheden een derogatie aan de Verdragsregels mogelijk maakt, een strikte uitlegging van de definitie der ondernemingen die zich daarop kunnen beroepen noodzakelijk is" en dat, „ook al kunnen particuliere ondernemingen onder deze bepaling vallen, zij niettemin krachtens een overheidsbesluit met het beheer van diensten van algemeen economisch belang moeten zijn belast" en „dat zulks niet het geval kan zijn bij een onderneming, waaraan de staat geen enkele taak heeft opgedragen en die particuliere belangen beheert".

([1]) Jurisprudentie 1985, blz. 3261.

([2]) Jurisprudentie 1993, blz. I-2533.
([3]) Jurisprudentie 1994, blz. I-1477.
([4]) Jurisprudentie 1974, blz. 313, rechtsoverweging 19, 20 en 23.

Daarenboven heeft het Hof van Justitie in zijn arrest van 20 maart 1985 in zaak 41/83, Italiaanse Republiek tegen Commissie ([1]) voor recht verklaard dat „de toepassing van artikel 90, lid 2, van het EEG-Verdrag niet is overgelaten aan het goeddunken van de lidstaat die het beheer van een dienst van algemeen economisch belang aan een onderneming opdraagt. Ingevolge artikel 90, lid 3, heeft de Commissie terzake immers een controlerende functie, die zij uitoefent onder toezicht van het Hof".

Gelet op deze overwegingen komen de argumenten van FAG niet gegrond voor.

(101) De Duitse autoriteiten hebben aan FAG niet het monopolie inzake platformafhandelingsactiviteiten verleend noch haar belast met een taak van algemeen belang wat die dienstverrichtingen betreft. Integendeel, in het reglement inzake het gebruik van de luchthaven is bepaald dat die diensten door andere economische subjecten dan de luchthaven zelf kunnen worden verricht.

Wat de markt voor de terbeschikkingstelling van luchthavenvoorzieningen voor het opstijgen en landen van luchtvaartuigen betreft, blijkt uit het regelgevend kader voor de operaties van de luchthaven van Frankfurt/Main dat de Duitse autoriteiten die FAG met de bouw en het beheer van de luchthaven hebben belast, deze in geen opzicht verplichtingen hebben opgelegd inzake openbare dienstverlening op grond waarvan FAG zich op de in artikel 90, lid 2, van het Verdrag bedoelde uitzonderingen zou kunnen beroepen.

FAG kan zich dus niet beroepen op overheidsmaatregelen om haar monopolie te rechtvaardigen en de uitsluiting van concurrentie op het platform is niet toe te schrijven aan door de lidstaat genomen stappen, maar aan een autonome beslissing van FAG.

(102) Hoe het ook zij, in zijn arrest in de zaak Corbeau ([2]) heeft het Hof van Justitie vastgesteld dat „de uitsluiting van de mededinging echter niet is gerechtvaardigd wanneer het gaat om specifieke, van de dienst van algemeen belang dissocieerbare diensten, die beantwoorden aan bijzondere behoeften [...] en een aantal bijkomende prestaties vergen [...], voorzover die diensten naar hun aard en naar de omstandigheden [...] waarin zij worden aangeboden, het economisch evenwicht van de door de houder van het alleenrecht verrichte dienst van algemeen economisch belang niet in gevaar brengen".

In het onderhavige geval gaat het bij de platformafhandelingsdiensten om specifieke diensten die duidelijk van de beschikbaarstelling van luchthavenvoorzieningen voor het opstijgen en landen van luchtvaartuigen zijn af te bakenen.

Bovendien werd niet aangetoond dat de openstelling van de markt voor platformafhandelingsverrichtingen het economisch evenwicht van FAG in gevaar zou brengen. FAG heeft niet het bewijs geleverd dat financiële verliezen onvermijdelijk zouden zijn wanneer de markt voor platformafhandeling voor concurrentie zou worden opengesteld en evenmin heeft zij het verband aangetoond tussen die verliezen en het verlies van het monopolie van FAG. Daarenboven heeft het er alle schijn van dat andere luchthavens ondanks het bestaan van concurrentie op de markt voor platformafhandeling hun financiële evenwicht weten te behouden.

Bijgevolg is het door FAG aangevoerde argument van de verevening, namelijk compensatie van de verliezen in de sector luchthavenvoorzieningen voor het landen en opstijgen door overschotten in de afhandelingssector, in dit kader niet steekhoudend.

B.4. **De gevolgen van Richtlijn 96/67/EG**

(103) FAG heeft aangevoerd dat haar weigering zelfafhandeling toe te staan en onafhankelijke dienstenverrichters op het platform toe te laten, gerechtvaardigd zou zijn door Richtlijn 96/67/EG en de beschikking van Duitsland van 29 september 1997 om FAG van de uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen inzake liberalisering vrij te stellen.

Dit argument kan niet worden aanvaard.

(104) In de eerste plaats kan de beschikking van Duitsland van 29 september 1997 niet vóór 20 januari 1998 gevolgen hebben (drie maanden na de ontvangst van het schrijven van de lidstaat door de Commissie). Ook kan dit besluit slechts dan effect sorteren wanneer de Commissie zich hiertegen niet verzet overeenkomstig artikel 9, lid 5, van genoemde richtlijn, zoals Duitsland in haar mededeling aan de Commissie duidelijk heeft verklaard ([3]).

In dit verband zij erop gewezen dat de Commissie heden een beschikking op grond van artikel 9, lid 5, van Richtlijn 96/67/EG geeft waarin zij van Duitsland een inhoudelijke wijziging van zijn besluit verlangt waarbij aan FAG een vrijstelling wordt verleend. De beschikking van Duitsland van 29 september 1997 wordt, wat de hier behandelde zaak betreft, beperkt tot het recht om tot en met 31 december 2000 de markt voor afhandelingsverrichtingen voor derden in de oostelijke doodlopende zone van terminal 1 voor FAG te reserveren.

([1]) Jurisprudentie 1985, blz. 873, rechtsoverweging 30.
([2]) Jurisprudentie 1993, blz. I-2533, rechtsoverweging 19.
([3]) „die Freistellungsentscheidung werd gegenüber dem Flughafen Frankfurt/Main wegen der damit verbundenen Rechtsfolgen erst dann wirksam, wenn die Zustimmung der Kommission vorliegt", mededeling van de Duitse regering aan de Europese Commissie van 29 september 1997.

(105) In de tweede plaats doet Richtlijn 96/67/EG geen afbreuk aan de toepassing van de bepalingen van het EG-Verdrag, zoals in de 28e overweging van de richtlijn wordt opgemerkt, luidens welke deze „de toepassing van de Verdragsregels onverlet laat, met name dat de Commissie zal blijven toezien op de eerbiediging van deze regels, door zo nodig gebruik te maken van alle mogelijkheden die artikel 90 van het Verdrag haar daartoe biedt".

C. INVLOED OP DE HANDEL TUSSEN DE LIDSTATEN

(106) Platformafhandelingsdiensten worden verricht ten behoeve van luchtvaartmaatschappijen die intracommunautaire luchtvervoersdiensten exploiteren. De kosten van de platformafhandelingsdiensten kan de kostprijs beïnvloeden van de diensten voor het vervoer van passagiers en van vracht en tot veranderingen leiden in de omvang en de richting van de verkeersstromen in de Gemeenschap.

Bijgevolg kan FAG door misbruik van haar machtspositie de handel tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden.

(107) FAG heeft aangevoerd, dat het feit dat zij de platformafhandelingsactiviteiten voor zichzelf reserveert, de handel tussen lidstaten enkel dan ongunstig beïnvloedt indien de door haar gevraagde vergoeding voor het verrichten van die diensten te hoog is. Dit argument is niet steekhoudend aangezien de ongunstige beïnvloeding van de handel tussen de lidstaten niet ervan afhangt of de prijzen voor de betrokken diensten al dan niet te hoog zijn,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

Flughafen Frankfurt/Main AG, hierna „FAG" genoemd, heeft in strijd met artikel 86 van het EG-Verdrag misbruik van haar machtspositie gemaakt door, zonder objectieve rechtvaardiging, aan potentiële derde afhandelingsbedrijven toegang tot het platform te weigeren en door aan luchthavengebruikers het recht te ontzeggen om zelfafhandeling te verrichten, waardoor FAG de markt voor de levering van platformafhandelingsdiensten op de luchthaven van Frankfurt/Main voor zichzelf heeft behouden. Deze vaststelling geldt niet voor het oostelijk deel van pier B zich uitstrekkend van standplaats B2 tot en met standplaats B42, noch voor pier C tot en met standplaats C15 ervan, alwaar het monopolie van FAG objectief kan worden gerechtvaardigd.

Artikel 2

FAG dient de in artikel 1 bedoelde inbreuk te beëindigen.

Hiertoe doet FAG binnen drie maanden na de kennisgeving van de onderhavige beschikking de Commissie een gedetailleerd plan voor de reorganisatie van de markt voor de verrichting van platformafhandelingsdiensten op de luchthaven van Frankfurt/Main toekomen, zodat die markt voor luchtvaartmaatschappijen en voor onafhankelijke platformafhandelingsbedrijven wordt opengesteld.

Artikel 3

Deze beschikking is gericht tot:

Flughafen Frankfurt/Main AG
Flughafen Frankfurt/Main
D-60547 Frankfurt/Main am Main.

Gedaan te Brussel, 14 januari 1998.

Voor de Commissie
Karel VAN MIERT
Lid van de Commissie