BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 30 oktober 1998

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

(kennisgeving geschied onder nummer C(1998) 3338)

(Slechts de tekst in de Duitse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(98/632/EG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap,

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

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

Na raadpleging van de Raadgevend Comité,

Overwegende hetgeen volgt:

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

1. Door de Duitse autoriteiten gedane kennisgeving

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

— de uitoefening van zelfafhandeling wordt beperkt tot één gebruiker, en

— de dienstverlening aan derden wordt voorbehouden aan de luchthaven van Hamburg (Flughafen Hamburg GmbH)

voor de onder punt 5.4 van de bijlage van de richtlijn genoemde categorieën diensten. Krachtens artikel 9, lid 1, onder d) en b), van de richtlijn wordt deze afwijking verleend met ingang van 31 december 2000.

Volgens de kennisgeving zou, wanneer geen enkele gebruiker vraagt om zelfafhandeling te verrichten, een dienstverlener worden toegelaten, maar uitsluitend voor een beperkt aantal verrichtingen.

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

Op 24 september 1998 is de Duitse regering overeenkomstig artikel 9, lid 5, van de richtlijn door de Commissie geraadpleegd over de ontwerp-evaluatie van de Commissie. De Duitse autoriteiten hebben hierover bij brief van 1 oktober 1998 schriftelijk opmerkingen ingediend.

Grondslag van de afwijking

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

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

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

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

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

2. **De afhandelingssituatie op de luchthaven van Hamburg**

2.1. *Beschrijving van de luchthaven*

De luchthaven van Hamburg is voor 64 % in handen van de deelstaat Hamburg, voor 26 % van de bondsstaat en voor 10 % van de deelstaat Schleswig-Holstein. De ligging ervan zeer dicht bij de stad zorgt voor veel milieuproblemen en de onmiddellijke nabijheid van woningen en autowegen verhindert iedere uitbreiding buiten de huidige grenzen. Het aantal bewegingen is tussen 1990 en 1997 met 12,5 % gestegen terwijl het aantal passagiers in dezelfde periode met 27,7 % is toegenomen. Met een verkeersvolume van 9 miljoen passagiers in 1997, het resultaat van een groei met 5 % ten opzichte van het jaar daarvoor, heeft de luchthaven te kampen met groeimoeilijkheden. Zij beschikt momenteel over 42 parkeerplaatsen, waarvan er elf bij de terminal zijn gelegen. Deze plaatsen zijn 's nachts bijna volledig bezet. Met betrekking tot de aanpassingen die de luchthaven wil uitvoeren om de groei van het luchtverkeer binnen de eigen grenzen op te vangen (bouw van een nieuwe Terminal 2, uitbreiding van een afhandelingszone) is een plan gemaakt, dat op 26 mei 1998 is vastgesteld en dus van rechtswege toegepast kan worden. Maar net als tegen de maatregelen in de voorbije jaren wordt er door de omwonenden tegen geprotesteerd en voor de werkzaamheden betreffende de nieuwe terminal is tot dusver geen definitief tijdschema vastgesteld. Alleen de bouw van het nieuwe tarmac (Vorfeld 2) is effectief begonnen.

2.2. *Afhandeling op de luchthaven*

Op het ogenblik dat de Duitse autoriteiten het afwijkingsbesluit namen, waren de meeste afhandelingsdiensten in feite al voor concurrentie opengesteld; de afhandeling wordt nu verricht door ofwel onafhankelijke dienstverleners ofwel vervoeders die zowel voor eigen rekening als voor derden werken.

De kennisgeving betreft punt 5.4, dat wil zeggen het beladen en lossen van het vliegtuig en het vervoer van bemanning, passagiers en bagage tussen het vliegtuig en het luchthavengebouw. Zij heeft tot doel voor deze verrichtingen zelfafhandeling te verbieden en dienstverlening aan derde uitsluitend aan de luchthaven voor te behouden.

De andere diensten — bagage-, vracht- en postafhandeling (punten 3 en 4 van de bijlage van de richtlijn) alsmede bepaalde platformafhandelingen (punten 5.1 en 5.2) — moeten overeenkomstig het bepaalde in de richtlijn met ingang van 1 januari 1999 voor concurrentie worden opengesteld. De uitoefening van zelfafhandeling, die door de richtlijn met ingang van 1 januari 1998 is erkend, is sedertdien nog door geen enkele vervoerder aangevraagd.

In de grondafhandeling op de luchthaven werken ongeveer 700 personen, waarvan bijna 200 voor rekening van subcontractanten. Een deel van de door de kennisgeving beoogde verrichtingen, zoals het wegduwen van vliegtuigen of het vervoer van passagiers, wordt uitgevoerd door dochtermaatschappijen van de luchthaven.

II. **BELEMMERINGEN WAAROP DE DUITSE AUTORITEITEN ZICH BEROEPEN**

In het ter ondersteuning van de kennisgeving van de Duitse autoriteiten ingediende dossier wordt erop gewezen dat de luchthaven reeds maatregelen heeft genomen om het hoofd te bieden aan het door de toename van het luchtverkeer veroorzaakte plaatsgebrek, door de bergruimte voor het materieel te optimaliseren en ongeveer 1 500 m^2 nieuwe ruimte te scheppen. Nog eens 2 750 m^2 kon in de gebouwen worden bijgewonnen. Voorts kon door het gebruik van grotere pendelbussen het aantal daarvan van 20 tot 14 worden teruggebracht en werd het aantal bagagewagens met 100 stuks verminderd.

De functionele ruimten dienen om containers en laadborden op te slaan, waarvan het aantal sedert 1995 aanzienlijk is gestegen, samen met de groei van het aantal vliegtuigen, waarvan de lading nu in containers wordt gedaan.

Met deze maatregelen kon het ruimteprobleem tijdelijk worden opgelost. Wel wordt in het dossier ook aangestipt dat tegelijkertijd het aantal bewegingen is opgelopen van 2 500 tot 2 750 per week, hetgeen een toename van het afhandelingsmaterieel heeft meegebracht.

Vooral op basis van de in 1996 op verzoek van de luchthaven door het Fraunhofer Institut für Materialfluß und Logistik uitgevoerde studie „Kapazitive und räumliche Situation auf dem Flughafen Hamburg bezüglich de vorfeldseitigen Abfertigung", zijn de Duitse autoriteiten van mening dat de beschikbare ruimte wel de komst mogelijk maakt van een gebruiker die zelfafhandeling verricht, maar niet een bredere openstelling van de markt, met name niet de komst van een dienstverlener ten behoeve van derden. Zij verduidelijken dat, mocht geen enkele gebruiker belangstelling hebben voor zelfafhandeling in Hamburg, de beschikbare plaats dan zou kunnen worden toegewezen aan een afhandelaar die diensten verleent aan derden maar alleen in het kader van beperkte activiteiten, aangezien er onvoldoende plaats is voor het uitvoeren van alle door de kennisgeving beoogde verrichtingen.

Volgens de Duitse autoriteiten bestaat de belangrijkste belemmering in het gebrek aan ruimte om het afhandelingsmaterieel te parkeren; de vereiste lokalen voor het personeel van nieuwe afhandelaars daarentegen vormen geen bijzonder probleem.

In de Fraunhofer-studie wordt uitgegaan van een voor de afhandelingsverrichtingen beschikbare ruimte van 19 869 m^2; deze oppervlakte zal de komende jaren enigszins afnemen vanwege de sluiting van drie vliegtuigplaatsen gedurende de bouwwerken aan de nieuwe terminal

(19 056 m²). Voorts zou de behoefte aan ruimte in de huidige situatie, waarbij de luchthaven de enige dienstverlener is en op basis van 2 750 bewegingen per week, 19 799 m² bedragen. Bijgevolg zou in de bestaande situatie vrijwel alle beschikbare ruimte reeds bezet zijn en zou er tijdens de werkzaamheden zelfs ruimtegebrek ontstaan.

De komst van extra afhandelaars zou een behoefte met zich brengen die op 2 230 m² per afhandelaar wordt geraamd, waaraan nog eens 600 m² moeten worden toegevoegd voor het overladen van bagage op de wagens van de nieuwkomers.

De Duitse autoriteiten zijn echter van mening dat op verschillende wijzen in een deel van de nieuwe behoeften kan worden voorzien. In de eerste plaats door ongeveer 400 m² vrij te maken die momenteel worden gebruikt voor de opslag van oud afhandelingsmaterieel. Deze oppervlakte kan op zeer korte termijn beschikbaar worden gesteld. Anderzijds door mogelijkheden te scheppen voor het parkeren van materieel rond de neus van de vliegtuigen op de plaatsen 21 tot en met 23 die als „nose-in" worden gebruikt, zoals reeds gebeurt voor de opstelplaatsen 10 tot en met 20 bij de terminal, zelfs indien de frontlading van bepaalde vliegtuigen voor probleem zou kunnen zorgen. Dezelfde wijze van oppervlaktegebruik rond de toestellen is mogelijk voor de plaatsen 31 tot en met 42, die weldra bij de terminal moeten worden afgehandeld. Ten slotte moet de luchthaven rekening houden met een gedeeltelijk verlies van haar marktaandeel als gevolg van het openstellen voor concurrentie. Volgens de Duitse autoriteiten moet de luchthaven een gebruiker kunnen toelaten die zelfafhandeling verricht. Wel zijn zij luidens hun besluit van 23 juli 1998 van mening dat de vrijgemaakte ruimte niet voldoende kan zijn om verrichtingen ten behoeve van derden voor alle in punt 5.4 van de bijlage van de richtlijn vermelde diensten mogelijk te maken en dat dienstverlening aan derden dus aan de luchthaven moet worden voorbehouden.

III. STANDPUNTEN VAN DE BETROKKEN PARTIJEN

De verschillende betrokken partijen zijn verzocht te reageren op de publicatie van de kennisgeving van de Duitse autoriteiten, overeenkomstig het bepaalde in artikel 9, lid 3, van de richtlijn.

Na erop gewezen te hebben dat het verrichten van zelfafhandeling niet noodzakelijk extra behoeften qua materieel of lokalen voor het personeel tot gevolg heeft — deze behoefte zijn immers gebaseerd op het verkeersvolume en niet op het aantal afhandelaars — zeggen de luchtvaartmaatschappijen en verenigingen van maatschappijen die hun mening kenbaar hebben gemaakt dat het met een rationeler gebruik van de ruimte voor grondafhandeling en een vermindering van het nu door de monopoliehouder gebruikte materieel, mogelijk moet zijn plaats voor het materieel van nieuwe afhandelaars te vinden. Met deze maatregelen en met de verwijdering van oud afhandelingsmaterieel, met name van niet meer gebruikte containers, moet een groot deel van het ruimtetekort kunnen worden verholpen. Wat het vervoer van bagage betreft, zijn bepaalde maatschappijen van mening dat de behoefte afhangt van het verkeersvolume en niet van het aantal afhandelaars en dat er voor de korte afstand tussen de toestellen en de terminal geen extra materieel nodig is. Deze maatschappijen wijzen tevens op het belang van een reële openstelling van de markt en de noodzaak om, in geval van ruimtegebrek, de voorkeur te geven aan een dienstverlener die diensten aan derden kan verzorgen en zich niet tot één luchtvaartmaatschappij beperkt.

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

1. Geldende regelgeving inzake afhandeling

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

Richtlijn 96/67/EG voorziet in een naar type afhandeling (zelfafhandeling of dienstverlening aan derden) en naar omvang van het verkeer op de luchthaven gedifferentieerde openstelling van de markt. Met een jaarlijks verkeersvolume van bijna 9 miljoen passagiers in 1997 moet de luchthaven van Hamburg, krachtens bijlage 5 van de „Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen und zur Änderung weiterer luftrechtlicher Vorschriften" ([3]) van 10 december 1997, waarmee de richtlijn in Duitse wetgeving is omgezet, de grondafhandelingsmarkt ten behoeve van derden vanaf 1 januari 1999 voor een tweede dienstverlener openstellen en zelfafhandeling sedert 1 januari 1998 aan twee gebruikers toestaan.

De algemene regels voor het verrichten van zelfafhandeling en dienstverlening aan derden voor de in de kennisgeving van de Duitse autoriteiten aangegeven diensten, zijn vastgesteld in de artikelen 6, lid 2, en 7, lid 2, van de richtlijn. Deze regels zijn overgenomen in paragraaf 3, lid 2, van de Duitse regeling waarmee de richtlijn in nationale wetgeving is omgezet. Volgens deze artikelen kan de lidstaat het aantal dienstverleners of gebruikers die zelfafhandeling verrichten beperken tot minimaal twee.

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

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

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

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

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

Voorts mag de afwijking

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

— niet leiden tot concurrentieverstoringen,

— geen grotere omvang hebben dan noodzakelijk.

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

1.2. *Procedure*

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

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

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

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

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

De toekenning van een afwijking heeft niet ten doel in algemene zin de luchthaven een extra aanpassingsperiode te gunnen bovenop die welke reeds bij artikel 1 van de richtlijn is toegestaan. De afwijking moet het de luchthaven mogelijk maken de problemen op te lossen waarmee zij bij de openstelling van de markt geconfronteerd kan worden. Elke afwijking moet dus worden bekeken in het licht van de specifieke problemen die de luchthaven als reden aanvoert waarom de markt niet binnen de gestelde termijn kan worden opengesteld. Bovendien moet overeenkomstig de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen elke uitzondering strikt worden geïnterpreteerd en moet de reikwijdte van een afwijking worden bepaald met inachtneming van de met de betrokken maatregel beoogde doelstellingen ([7]).

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

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

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

Met bijna 9 miljoen passagiers in 1997 is de luchthaven van Hamburg een belangrijke regionale hub die onderdak biedt aan 85 maatschappijen welke 124 bestemmingen aandoen. Zeer dicht bij de stad Hamburg gelegen en omgeven door woningen, kan de luchthaven zich niet gemakkelijk buiten haar huidige terrein ontwikkelen. Om de toename van het luchtverkeer op te vangen, moet zij dus streven naar een interne ontwikkeling en een optimalisering van de gebruikte oppervlakte. Daartoe overweegt de luchthaven haar capaciteit uit te breiden door een verbouwing van Terminal 2 en de aanleg van elf extra vliegtuigplaatsen, een aantal dat in een tweede fase van werkzaamheden tot 14 moet worden verhoogd. Maar ondanks de huidige voortgang van de werkzaamheden is de toewijzing van deze ruimte voor vliegtuigplaatsen nog niet officieel bevestigd.

Momenteel bevat het platform 42 parkeerplaatsen voor vliegtuigen, waarvan 32 voor vliegtuigen van categorie C. De meeste van deze plaatsen zijn 's nachts bezet en in het door de Duitse autoriteiten ingediende dossier wordt erop gewezen dat de ruimteproblemen voor het parkeren van de afhandelingsapparatuur met name wordt veroorzaakt door de concentratie van 's nachts parkerende vliegtuigen.

2.1. *Beschikbare ruimte*

Bij hun bezoek naar aanleiding van de kennisgeving van de Duitse autoriteiten hebben de door de Commissie aangewezen deskundigen kunnen constateren dat de

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

([5]) Arresten van 25 juli 1991, Mediawet, Jurisprudentie 1991, blz. 4007 en C-76/90, Säger/Dennemeyer, Jurisprudentie 1991, blz. 4221.

([6]) Zie voetnoot 4 hierboven.

([7]) Zie met name het arrest van 25 juni 1992, British Gas, C-116/91 Jurisprudentie PI-4071, punt 12.

ruimte vóór de in „nose-in"-positie geparkeerde vliegtuigen niet optimaal werd gebruikt. De luchthavenautoriteiten hebben uitgelegd dat parkeren van materieel op deze plaats om veiligheidsredenen onmogelijk is wegens de nabijheid van de rijweg. Dit argument kan niet worden aanvaard want een dergelijke manier van parkeren is gangbaar op tal van internationale luchthavens met dezelfde situatie, en gebeurt trouwens voor bepaalde plaatsen ook in Hamburg zelf. Met een duidelijke afbakening van de parkeerplaatsen voor het materieel op de grond alsmede inspectie door een toezichthouder, zoals op andere luchthavens gebeurt, moeten eventuele problemen kunnen worden opgelost. Desnoods gebruiken bepaalde luchthavens beton- of plasticblokken om de rijweg te beschermen. De door de internationale organisatie van de burgerluchtvaart (ICAO) aanbevolen normen en praktijken — en met name bijlage 14 van het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart — waarop de aanbevelingen van de nationale autoriteiten inzake vliegtuigplaatsen zijn gebaseerd, schrijven voor de verschillende soorten luchtvaartuigen de ruimte voor die als veiligheidszone, maar ook voor het parkeren van apparatuur, moet worden afgebakend. Het is dus alvast niet onmogelijk dat deze ruimte wordt gebruikt. Uit de expertise van de Commissie blijkt dat naar gelang van het soort vliegtuig dat een plaats kan krijgen, een ruimte van 20 op 6 m aan elke kant van de kop van het vliegtuig kan worden vrijgemaakt. Op basis van twee maal 120 m^2 per vliegtuigplaats kan zo een oppervlakte van meer dan 2 100 m^2 worden gebruikt voor apparatuur, alleen al op de negen plaatsen langs de rijweg vóór het vrachtgedeelte.

Doordat veel plaatsen 's nachts bezet zijn wordt het platform inderdaad intensief gebruikt en ontstaat er aan het begin van de ochtend een zekere congestie. Wel is, zoals door de Duitse autoriteiten werd bevestigd, deze drukke periode die samenvalt met het vertrek van de vliegtuigen welke 's nachts geparkeerd stonden, relatief kort want de meeste vliegtuigen vertrekken al 's ochtends vroeg (hetgeen overigens tot deze congestie bijdraagt). Op dat ogenblik worden de assistentieapparaten voor het vertrek van de vliegtuigen op deze plaats ook intensief gebruikt. Bijgevolg vormt het parkeren van apparatuur, waarvan een deel overigens de avond tevoren bij de aankomst van het vliegtuig is gebruikt, gedurende de nacht in de omgeving van deze plaatsen geen probleem.

Voorts blijkt uit het bij het besluit van de Duitse autoriteiten gevoegde dossier dat er behoefte is aan ongeveer 20 000 m^2 voor het parkeren van materieel voor bijna 230 vluchten per dag. In vergelijking met andere luchthavens zoals Stuttgart (bijna 180 vluchten per dag) ligt het aantal behandelde vluchten 29 % hoger. De geraamde behoefte aan ruimte bedraagt echter 60 % meer. Zelfs in aanmerking genomen dat voor grotere vliegtuigen meer materieel is vereist dat dus meer plaats vergt, en dat het soort materieel op bepaalde punten kan verschillen, lijkt het verschil toch nog te groot. De verklaring ligt in de toevoeging van 50 % aan de statische oppervlakte van de apparatuur (door het apparaat bezette grondoppervlakte) om de dynamische oppervlakte ervan (statische oppervlakte + vereiste oppervlakte voor de beweging van het apparaat) te berekenen, terwijl deze factor in de studie die door hetzelfde Fraunhofer Institut in het kader van de aan de luchthaven van Keulen/Bonn toegestane afwijking slechts 37 % bedraagt. Ook hier lijkt het verschil, zelfs indien er enig verschil mogelijk is naargelang het materiaal in lijn wordt geparkeerd of bijeen wordt gezet op een vierkante ruimte waarbij dan meer plaats voor de beweging van de apparaten nodig is, weer te groot.

In het bij het besluit gevoegde dossier wordt ook melding gemaakt van een kleine vermindering van de beschikbare ruimte (ongeveer 800 m^2) gedurende de werkzaamheden aan Terminal 2, wegens de sluiting van drie vliegtuigplaatsen. Bestudering van de werkplannen ([8]) wijst echter uit dat de vliegtuigplaatsen worden gesloten en de rijweg rond deze plaatsen wordt omgelegd, maar dat dit geen invloed heeft op de parkeerplaatsen voor materieel vóór de vliegtuigen. Dit verlies van ruimte wordt dus niet gerechtvaardigd.

De afwijking heeft betrekking op het voorbehouden aan de luchthaven van Hamburg van het verrichten van elke vorm van afhandeling voor de in punt 5.4 van de bijlage van de richtlijn genoemde activiteiten, dit wil zeggen het beladen en lossen van het vliegtuig evenals het vervoer van passagiers, bemanning en bagage tussen het vliegtuig en het luchthavengebouw. Een van de argumenten waarop de afwijking steunt, betreft de problemen met het vervoer van bagage en het laden daarvan in de verdeelzaal.

De bagageverdeelzaal is klein en in bepaalde piekperioden overvol.

Het verdeelsysteem bestaat uit een sorteerplaats met automatische glijgoten waar onderaan de bagagewagens klaarstaan naar gelang van de verschillende bestemmingen. Binnen het bagageverdeelgebouw is het aantal benodigde wagens afhankelijk van het aantal vluchten dat op een bepaald ogenblik moet worden behandeld en niet van het aantal afhandelaars. Met een strikt beheer van de wagenstromen en het aantal wagens dat in de ruimte wordt toegelaten, moeten opstoppingen in de verdeelzaal kunnen worden vermeden in die zin dat niet meer dan het aantal benodigde wagens wordt toegelaten. Een dergelijk beheer wordt al toegepast in de luchthavens die reeds voor concurrentie zijn opengesteld en vloeit voort uit het normale recht op beheer en toezicht van de luchthaven, die alle afhandelaars regels kan opleggen om een goede werking van het systeem te waarborgen. Het is dus niet aangetoond dat geen andere afhandelaars in het bagagesorteergebouw kunnen worden toegelaten. Wel moet worden toegegeven dat een toename van het aantal afhandelaars het beheer van de wagenbewegingen kan bemoeilijken voorzover de wachtruimte te klein is.

([8]) Bijlage 5.1 van het door de Duitse autoriteiten voorgelegde dossier.

Dit probleem sluit dus aan bij het meer algemene probleem van het ruimtegebrek op de luchthaven.

In het besluit van de Duitse autoriteiten wordt gewezen op de mogelijkheid om voldoende ruimte vrij te maken voor de komst van een andere afhandelaar. Door beter gebruik te maken van de bestaande ruimte en ruimte vrij te maken die nu door oude apparatuur in beslag wordt genomen, moet het mogelijk zijn om extra oppervlakte in het zuidelijke deel van de luchthaven beschikbaar te stellen. Deze ruimte zou echter onvoldoende zijn om de komst van een derde afhandelaar mogelijk te maken, ongeacht of het daarbij om een dienstverlener gaat dan wel om een gebruiker die zelfafhandeling verricht.

2.2. *De keuze van de Duitse autoriteiten*

In hun besluit van 23 juli 1998 hebben de Duitse autoriteiten de voorkeur gegeven aan de komst van een gebruiker die zelfafhandeling verricht boven een dienstverlener die afhandelingsdiensten ten behoeve van derden verstrekt. Zij steunen daarvoor op de geringere behoefte aan ruimte van een gebruiker en stippen daarbij aan dat mocht geen enkele gebruiker een verzoek indienen om zelfafhandeling te verrichten, een dienstverlener wel zou worden toegelaten maar dan in het kader van verrichtingen die wegens plaatsgebrek beperkt zouden worden.

Aan hand van deze gegevens en gelet op het feit dat sedert de erkenning door de richtlijn van het recht van gebruikers om vanaf 1 januari 1998 zelfafhandeling te verrichten, geen enkele gebruiker een verzoek heeft ingediend om van dit recht gebruik te maken en dat de openstelling van de markt voor een dienstverlener deze de mogelijkheid zal bieden om diensten ten behoeve van alle gebruikers op de luchthaven te verstrekken, moet worden nagegaan of een openstelling voor een dienstverlener inderdaad, zoals de Duitse autoriteiten beweren, onmogelijk is.

De omvang, in dalende volgorde, van het verkeersvolume (passagiers of vracht) van de gebruiker op de luchthaven is een van de objectieve criteria voor de selectie van de gebruikers waaraan kan worden toegestaan zelfafhandeling te verrichten wanneer het aantal daarvan wordt beperkt.

Mocht de maatschappij Lufthansa, de grootste maatschappij op de luchthaven, een verzoek indienen om aan zelfafhandeling te doen voor haar eigen vloot en die van de vervoerders van haar groep, overeenkomstig het bepaalde in de richtlijn, zou het effect op de ruimtebehoeften groot zijn gelet op het desbetreffende aantal vluchten. Aan de hand van een analyse van het vluchtschema kan de vereiste extra ruimte in een dergelijk geval worden geraamd.

Een toename van het aantal afhandelaars heeft over het algemeen ook een toename van het vereiste materieel tot gevolg, want dat hangt af van de pieken van elke afhandelaar (in samenhang met zijn clientèle) en niet van de pieken van de luchthaven, zoals wel het geval is met dienstverlening door een monopoliehouder. Wel moet rekening worden gehouden met de vermindering van de behoeften aan materieel, en dus aan ruimte, van de monopoliehouder wegens het verlies van clientèle dat hij zal lijden.

Uitgaande van de door de Duitse autoriteiten op 2 300 m^2 geraamde extra behoefte per bijkomende afhandelaar en van zelfafhandeling door de grootste gebruiker Lufthansa, kan worden gesteld dat de behoeften van de luchthaven, gelet op het aantal vluchten en het vluchtschema, ongeveer 45 % zouden bedragen van de momenteel door de monopoliehouder gebruikte afhandelingsapparatuur. De luchthaven gebruikt nu als enige dienstverlener een oppervlakte van nagenoeg 20 000 m^2. De behoefte van Lufthansa zou dus ongeveer 9 000 m^2 zijn. Het effect op de behoefte van de monopoliehouder kan dan, gelet op het vluchtschema, worden ingeschat als een vermindering van de behoefte met ongeveer 24 %, dat wil zeggen 4 800 m^2. De extra behoefte aan ruimte door de komst van Lufthansa zou dus ongeveer 4 200 m^2, dat wil zeggen 21 %, zijn.

Als er een dienstverlener ten behoeve van derden bijkomt, blijkt uit een analyse van de gegevens dat het grootste aantal vliegtuigen dat zonder effect op de pieken van de luchthaven als dienstverlener kan worden afgehandeld, op 10 % van het verkeer wordt geraamd. De afhandeling van extra vluchten zou een daling van de behoeften van de monopoliehouder aan materieel — en dus aan de oppervlakte — tot gevolg hebben.

De totale behoefte aan ruimte zou dus in de orde van 10 % liggen. Maar zelfs op basis van een extra behoefte van 15 % is de toename van de behoefte aan ruimte minder groot dan in het geval van een gebruiker die zelfafhandeling verricht. Als deze dienstverlener dan ook nog de clientèle van Lufthansa zou overnemen, zou de behoefte kleiner zijn wegens het effect op de behoeften van de huidige monopoliehouder.

De Duitse autoriteiten hebben dus niet aangetoond dat het niet mogelijk is een dienstverlener toe te laten.

3. **Het plan van maatregelen**

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 9, lid 2, van de richtlijn hebben de Duitse autoriteiten een plan van passende maatregelen ingediend dat erop gericht is de genoemde belemmeringen weg te nemen.

Het uitbreidingsplan van de luchthaven voorziet in de afbraak in 1998 en vervolgens de wederopbouw van Terminal 2, die begin 2001 moet worden geopend. Deze werkzaamheden gaan gepaard met de inrichting van een nieuw platform (Vorfeld 2) ([9]), waarmee in een eerste fase tegen 2001 elf en daarna nog eens 14 nieuwe vliegtuigplaatsen moeten worden aangelegd. Dit platform wordt via een nieuwe weg verbonden met de terminalzone.

Door deze werkzaamheden moet het mogelijk worden een totale oppervlakte van 46 000 m^2 vrij te maken, waarvan 13 000 m^2 voor grondafhandelingsdiensten kan worden bestemd.

Deze verschillende projecten sluiten echter op juridische en administratieve moeilijkheden met betrekking tot de tenuitvoerlegging ervan en er blijft onzekerheid bestaan over de aanvang en de voltooiing van de werkzaamheden aan Terminal 2, alsmede over de bestemming van „Vorfeld 2" voor vliegtuigplaatsen.

([9]) Ausbaustufe Vorfeld 2 Plan 16/12/96 Anlage 7.

Aangezien artikel 9 van de richtlijn bepaalt dat een plan van maatregelen moet worden voorgelegd om de bestaande belemmeringen weg te nemen, moeten dergelijke maatregelen een geloofwaardige en onherroepelijke verbintenis vormen. Vanwege de onzekerheid omtrent de ingediende plannen kan de Commissie deze plannen dus niet beschouwen als een plan als bedoeld in artikel 9 van de richtlijn.

Wel blijkt uit het ingediende dossier dat de luchthaven zich er hoe dan ook toe verbindt om de ruimte die nodig is voor de openstelling van de markt in de mate als voorgeschreven door de richtlijn en de Duitse regelgeving waarmee de richtlijn in nationale wetgeving is omgezet, vrij te maken tegen het einde van de in de afwijking vermelde periode, met name door de vereiste ruimte voor het parkeren van afhandelingsmaterieel in te richten op „Vorfeld 2", ongeacht of dit platform de vereiste vergunningen heeft gekregen om als vliegtuigplaatsen te worden gebruikt. De Commissie is dus van mening dat deze verbintenis een plan van maatregelen vormt waarmee de belemmeringen worden weggenomen waarop de luchthaven zich beroept en die reëel blijken te zijn in de zin van het bepaalde in artikel 9, lid 2, van de richtlijn.

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

Krachtens lid 2 van artikel 9 mag de afwijking

i) „niet onnodig afbreuk doen aan de doelstellingen van de richtlijn,

ii) niet leiden tot concurrentieverstoringen tussen dienstverleners en/of gebruikers die zelfafhandeling verrichten;

iii) geen grotere omvang hebben dan noodzakelijk.".

Wat de doelstellingen van de richtlijn betreft als bedoeld onder i), blijkt uit de titel van de richtlijn al dat het doel de toegang tot de markt is. Om effect te hebben, moet deze toegang echter reëel zijn. De vijfde considerans preciseert dat „het toegankelijk maken van de grondafhandelingsmarkt zal bijdragen tot een verlaging van de exploitatiekosten van de luchtvaartmaatschappijen en de kwaliteit voor de gebruikers zal verbeteren". Een openstelling van rechtswege die niet feitelijk wordt gerealiseerd, zoals het geval is voor zelfafhandeling sedert 1 januari laatstleden, doet dus in feite afbreuk aan de doelstellingen van de richtlijn. Daarentegen vergemakkelijkt een openstelling die tevens bijdraagt tot een verbetering van de aangeboden diensten en de prijzen die door talrijke gebruikers worden betaald, zoals aangegeven in de vijfde considerans, de verwezenlijking van de doelstellingen van de richtlijn door concurrentie tussen de dienstverleners in te voeren.

Onder iii) wordt gezegd dat een afwijking geen grotere omvang mag hebben dan noodzakelijk: bij de door de Duitse autoriteiten verleende afwijking wordt iedere dienstverlener ten behoeve van derden tot 31 december 2000 uitgesloten, hoewel de Dutise autoriteiten zelf hebben medegedeeld dat een dienstverlener zal worden toegelaten indien geen enkele gebruiker een aanvraag om zelfafhandeling te verrichten indient. Aangezien de afwijking alleen voorziet in toelating van een dienstverlener ingeval niemand een aanvraag om zelfafhandeling te verrichten indient, kan daarmee dus worden gewacht tot het einde van de in de afwijking beoogde periode. De tekst van de afwijking zelf geeft dus aan dat deze een grotere omvang heeft dan noodzakelijk.

Wat de duur betreft van de beperking inzake een tweede afhandelaar naast de luchthaven, ongeacht of het om een dienstverlener gaat dan wel om een gebruiker die zelfafhandeling verricht, bestrijkt de afwijking de periode van de werkzaamheden op de luchthaven en betreft zij het beladen en het lossen van vliegtuigen alsmede het vervoer van passagiers, bemanning en bagage. Vanwege de huidige ruimteproblemen op de luchthaven die moeilijkheden meebrengen voor het parkeren van afhandelingsmaterieel tot het einde van de aanpassingswerkzaamheden, kan de evenredigheid van de maatregel qua duur en toepassingsgebied worden gerechtvaardigd.

De Commissie constateert dat een afwijking waarbij, bij afwezigheid van een daadwerkelijke uitoefening van zelfafhandeling, de komst van iedere nieuwe dienstverlener voor afhandelingsdiensten wordt uitgesloten na 1 januari 1999, de datum waarop deze markt als bedoeld in de richtlijn wordt opengesteld, niet voldoet aan de voorwaarden van lid 2 van artikel 9.

V. **CONCLUSIE**

Door de beperkte beschikbare ruimte op de luchthaven van Hamburg kan slechts één nieuwe afhandelaar voor de in punt 5.4 van de bijlage van de richtlijn vermelde verrichtingen worden toegelaten.

In zoverre

— de Duitse autoriteiten niet hebben aangetoond dat het niet mogelijk is de komst van een dienstverlener in plaats van een gebruiker toe te staan en

— er zich geen gebruiker heeft aangediend om op de luchthaven van Hamburg zelfafhandeling te verrichten sedert in deze mogelijkheid is voorzien,

en teneinde

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

— na te gaan of de afwijking geen grotere omvang heeft dan noodzakelijk,

moeten de Duitse autoriteiten, in zoverre geen enkele gebruiker met verrichtingen in het kader van zelfafhandeling begint, in alle in Hamburg beschikbare ruimte vóór 31 december 1998 de komst mogelijk maken van een dienstverlener ten behoeve van derden met ingang van 1 januari 1999 en bijgevolg het verrichten van zelfafhandeling vanaf deze datum verbieden voor een periode die eindigt op 31 december 2000,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

Het besluit betreffende de aan de luchthaven van Hamburg verleende afwijking, waarvan op 3 augustus 1998 aan de Commissie kennisgeving is gedaan, wordt door de Commissie goedgekeurd in zoverre de Bondsrepubliek Duitsland de volgende wijzigingen aanbrengt:

Voor de in punt 5.4 van de bijlage van de richtlijn genoemde verrichtingen

— de uitoefening van zelfafhandeling beperken tot slechts één gebruiker en de dienstverlening aan derden voorbehouden aan de luchthaven van Hamburg, op voorwaarde dat een gebruiker vóór 31 december 1998 met zelfafhandeling begint en daarbij gebruikmaakt van alle beschikbare ruimte en dat de Duitse autoriteiten dit vooraf aan de Commissie bekend hebben gemaakt;

— de uitoefening van zelfafhandeling met ingang van 1 januari 1999 verbieden indien de Duitse autoriteiten niet vóór deze datum aan de Commissie bekend hebben gemaakt dat een gebruiker vóór 31 december 1998 met zelfafhandeling in alle beschikbare ruimte is begonnen.

De afwijking wordt toegestaan tot 31 december 2000.

Artikel 2

De Bondsrepubliek Duitsland zal de Commissie de overeenkomstig artikel 1 gewijzigde besluiten tot afwijking mededelen voordat zij in werking treden.

Artikel 3

Deze beschikking is gericht tot de Bondsrepubliek Duitsland.

Gedaan te Brussel, 30 oktober 1998.

Voor de Commissie

Neil KINNOCK

Lid van de Commissie