ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION

vom 14. Januar 1998

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

(Bekanntgegeben unter Aktenzeichen K(1998) 71)

(Nur der deutsche Text ist verbindlich)

(Text von Bedeutung für den EWR)

(98/388/EG)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft,

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

nach Anhörung des Beratenden Ausschusses,

in Erwägung nachstehender Gründe:

I. GELTUNGSBEREICH DER VON DEUTSCHLAND MITGETEILTEN FREISTELLUNG

A. Die Mitteilung der deutschen Behörden

(1) Mit dem am 17. Oktober 1997 bei der Kommission eingegangenen Schreiben, das auszugsweise im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* veröffentlicht wurde [2], hat Deutschland gemäß Artikel 9 der Richtlinie 96/67/EG (nachstehend „die Richtlinie" genannt) mitgeteilt, daß es dem Flughafen Düsseldorf (Flughafen Düsseldorf GmbH) (der Flughafen Düsseldorf) folgende Freistellung zu erteilen gedenkt:

— Die Selbstabfertigung bei den Dienstleistungen, die unter den Nummern 5.1, 5.2, 5.4 (ausgenommen die Beförderung der Besatzung), 5.5 und 5.6 des Anhangs der Richtlinie aufgeführt sind, sowie bei der Handhabung von Eingangs-, Ausgangs- und Transitfracht zwischen dem Abfertigungsgebäude und dem Flugzeug wird untersagt. Diese Freistellung wird gemäß Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe d) der Richtlinie ab dem 1. Januar 1998 für einen Zeitraum von drei Jahren bis zum 31. Dezember 2000 gewährt.

— Die Zahl der Selbstabfertiger wird bei den Dienstleistungen, die unter den Nummern 6.1, 6.2 und 6.3 des Anhangs der Richtlinie aufgeführt sind, auf zwei beschränkt. Diese Freistellung wird gemäß Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c) der Richtlinie ab dem 1. Januar 1998 für einen Zeitraum von drei Jahren bis zum 31. Dezember 2000 gewährt.

— Der Flughafen Düsseldorf hat das Monopol für die Fremdabfertigung bei den Dienstleistungen, die unter den Nummern 5.1, 5.2, 5.4 (ausgenommen die Beförderung der Besatzung), 5.5 und 5.6 des Anhangs der Richtlinie aufgeführt sind, sowie bei der Handhabung von Eingangs-, Ausgangs- und Transitfracht zwischen dem Abfertigungsgebäude und dem Flugzeug. Diese Freistellung wird gemäß Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe b) der Richtlinie ab dem 1. Januar 1999 für einen Zeitraum von zwei Jahren bis zum 31. Dezember 2000 gewährt.

— Die Zahl der Fremdabfertiger wird bei den Dienstleistungen, die unter den Nummern 6.1, 6.2 und 6.3 des Anhangs der Richtlinie aufgeführt sind, auf zwei beschränkt. Diese Freistellung wird gemäß Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a) der Richtlinie ab dem 1. Januar 1998 für einen Zeitraum von drei Jahren bis zum 31. Dezember 2000 gewährt.

B. Grundlage der Ausnahmeregelung

(2) Die allgemeinen Bestimmungen für den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste sind in den Artikeln 6 und 7 der Richtlinie enthalten. Sie legen eindeutig den Grundsatz der größtmöglichen Öffnung für die meisten Bodenabfertigungsdienste fest. Was jedoch die besondere Situation und Aufgabe eines Flughafens angeht, insbesondere Sicherheits-, aber auch Platz- und Kapazitätsprobleme, die in bestimmten Bereichen der meisten Flughäfen auftreten können, schreibt die Richtlinie keine uneingeschränkte Freiheit vor, sondern verlangt eine Mindestöffnung bei Selbst- und Fremdabfertigung für vier Kategorien von Dienstleistungen im Vorfeldbereich, d.h. einem besonders sensiblen Bereich des Flughafens. Dabei handelt es sich um die Vorfelddienste, Gepäckabfertigung, Betankungsdienste und bestimmte Fracht- und Postabfertigungsdienste.

[1] ABl. L 272 vom 25. 10. 1996, S. 36.
[2] ABl. C 335 vom 6. 11. 1997, S. 6.

(3) In der Richtlinie wurde auch berücksichtigt, daß in bestimmten Fällen akute Platz- und Kapazitätsprobleme eine Öffnung des Marktes in dem vorgesehenen Umfang verhindern können. In solchen Fällen sind befristete Freistellungen möglich, damit der Flughafen die jeweiligen Schwierigkeiten ausräumen kann. Die Freistellungen können jedoch nur in Ausnahmefällen gewährt werden, und sollen nicht dazu dienen, den Flughäfen generell eine weitere Anpassungsfrist zusätzlich zu der in Artikel 1 der Richtlinie bereits vorgesehenen zu verschaffen.

(4) Freistellungen sind nur aufgrund besonderer Platz- oder Kapazitätsprobleme möglich. Auf dieser Grundlage hat Deutschland die in Randnummer 1 genannte Freistellung gewährt, und zwar gemäß § 3 der Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flughäfen und zur Änderung weiterer luftrechtlicher Vorschriften, mit der die Richtlinie 96/67/EG in das deutsche Recht umgesetzt wird.

C. **Derzeitige Situation am Flughafen Düsseldorf**

(5) Zum Zeitpunkt der Freistellungsentscheidung waren folgende im Anhang der Richtlinie aufgeführten Dienstleistungen für den Wettbewerb offen: Fluggastabfertigung (Nummer 2), Flugbetriebs- und Besatzungsdienste (Nummer 9), Transportdienste am Boden (Nummer 10), Bordverpflegungsdienste (Nummer 11), Stationswartungsdienste (Nummer 8), Betankungsdienste (Nummer 7) sowie einige Abläufe bei der Frachtabfertigung (Nummer 4.1).

(6) Nach den Bestimmungen der deutschen Umsetzungsverordnung (siehe Randnummer 4) werden folgende Dienstleistungen ab dem 1. Januar 1998 für die Selbstabfertigung und ab dem 1. Januar 1999 für die Fremdabfertigung offen stehen: die administrative Abfertigung am Boden (Nummer 1), die Postabfertigung (Nummer 4.2) und die Kommunikation zwischen dem Flugzeug und dem Dienstleister (Nummer 5.3).

(7) Die von Deutschland gewährte Freistellung gestattet eine gewisse Öffnung bei den Reinigungsdiensten und beim Flugzeugservice (Nummer 6), allerdings beschränkt auf zwei Dienstleister und zwei Selbstabfertiger.

Der Flughafen Düsseldorf untersagte jedoch zum Zeitpunkt der Freistellungsentscheidung bei den Vorfelddiensten mit Ausnahme des Ein- und Ausladens der Nahrungsmittel und Getränke (Nummern 5.1, 5.2, 5.4, 5.5 und 5.6), die für den Wettbewerb offen sind, die Selbstabfertigung, wird diese mit Hilfe der Freistellung auch weiterhin untersagen und behält sich die Möglichkeit vor, diese Dienstleistungen allein zu erbringen.

II. **DIE VON DEUTSCHLAND GELTEND GEMACHTEN SACHZWÄNGE**

A. **Einleitung**

(8) Deutschland begründet die Freistellungsentscheidung vor allem mit:

— einer bereits vollständigen Nutzung der am Flughafen vorhandenen Flächen;

— den zahlreichen Platz- und Kapazitätsproblemen des Flughafens nach dem Brand des Fluggastterminals vom 11. April 1996;

— der Steigerung des Platzbedarfs, die eine Marktöffnung in dem von der Richtlinie vorgesehenen Umfang zur Folge hätte.

(9) Die Freistellungsentscheidung basiert auf folgenden vom Flughafen Düsseldorf vorgelegten Argumenten und Studien:

— Gründe für eine Freistellung gemäß Artikel 9 der Richtlinie 96/67/EG des Rates über den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen der Gemeinschaft — Flughafen Düsseldorf, September 1997;

— Studie von Netherlands Airport Consultants B.V. (NACO): „Consequences of liberalizing ground handling to permit several service providers", 3. Juli 1997;

— Entwicklungsplan, der mit dem Antrag auf Freistellung vorgelegt wurde — Düsseldorf, September 1997.

B. **Strukturelle Platzprobleme des Flughafens**

(10) Nach Angaben Deutschlands hat der Flughafen Düsseldorf ein wesentlich höheres Verkehrsaufkommen je Hektar als andere deutsche Flughäfen. Die Anzahl der gewerblichen Flugbewegungen wurde 1994 in den sechs am stärksten belasteten Monaten des Jahres auf 91 000 begrenzt. Seit Dezember 1997 ist die Anzahl der Flugbewegungen auf 105 000 Bewegungen lärmkontingentiert. In der zweiten und dritten Stufe der Lärmkontingentierung wird sich die Anzahl der Bewegungen voraussichtlich auf 110 000 bzw. 120 000 erhöhen. Bei einer Ausdehnung von 613 Hektar registriert der Flughafen fast 300 Flugbewegungen mit 24 700 Fluggästen je Hektar, während vergleichbar große Flughäfen wie Hamburg oder Berlin-Tegel lediglich 14 500 bzw. 17 500 Fluggäste je Hektar erreichen.

(11) Ferner machen die deutschen Behörden Kapazitätsprobleme geltend. Die Anzahl der Flugbewegungen auf dem Flughafen Düsseldorf wurde eingeschränkt, und die frühere Obergrenze von 91 000 gewerblichen Flugbewegungen in den sechs am stärksten belasteten Monaten des Jahres wurde bereits ab 1995 nahezu erreicht. Seither ist der Flughafen völlig ausgelastet. Die Aufrechterhaltung dieses Niveaus auch nach dem Brand von 1996 verschärft die schwierige Situation noch zusätzlich. Nach dem Unglück hatte der Flughafen sehr bald

wieder die Nutzungsintensität von 1995 erreicht. Das System der Lärmquoten, das eine Steigerung der Zahl der Flugbewegungen pro Halbjahr von 105 000 auf 120 000 ermöglichen soll, wird seit Dezember 1997 angewandt. Diese Steigerung, die von Start- und Landebahnen problemlos zu bewältigen ist, wird dazu beitragen, der starken Nachfrage der Fluggesellschaften besser zu entsprechen.

C. **Die Brandfolgen**

(12) Nach Angaben Deutschlands hat sich die Lage auf dem Flughafen durch den Brand vom 11. April 1996 wesentlich verschärft. Durch das Feuer wurde das Zentralgebäude zerstört und die drei Flugsteige A, B, und C funktionsunfähig. Flugsteig C mit dem dazugehörigen Teil des Zentralgebäudes konnte am 1. November 1996 wieder in Betrieb genommen werden. Die Arbeiten in den anderen Bereichen sind aufgenommen und werden planmäßig fortgeführt.

Während der Renovierung und Umstrukturierung

— können mehrere eigentlich über Fluggastbrücken zugängliche Positionen nur noch als Buspositionen verwendet werden. Außerdem kommen alle Fluggäste an Flugsteig C an, der als einziger mit einer Gepäckausgabeanlage ausgestattet ist. Daraus ergibt sich ein erheblicher Zusatzbedarf an Fahrzeugen für die Beförderung der Fluggäste sowie an Fluggasttreppen und folglich Abstellplätzen für diese Fahrzeuge und Ausrüstungen;

— mußten provisorische Gebäude errichtet werden. Der Bau provisorischer Büros sowie zweier Module im Osten und im Westen (Module D und F) war erforderlich, um den Boarding-Betrieb vorübergehend zu gewährleisten. Diese Module sind jedoch zu Spitzenzeiten bis an ihre Grenze ausgelastet und verringern außerdem das Platzangebot für andere Zwecke;

— mußten drei Positionen (50, 51 und 60) geschlossen werden, um den Wiederaufbau von Flugsteig B und die Zwischenlagerung von Material zu ermöglichen;

— erschwert die Zwischenlagerung von Baumaterial die Lage noch zusätzlich;

— macht das höhere Verkehrsaufkommen auf dem Gelände den Verkehr entlang der Abfertigungshalle sehr schwierig, insbesondere wegen des Bauzauns um Flugsteig B, der die Flughafenverwaltung während der Bauarbeiten zu Umleitungen zwingt und eine wichtige Passage unbenutzbar macht. Die Platzverluste in diesem Zusammenhang können nach Angaben des Flughafens auf fast 7 500 m^2 geschätzt werden.

(13) Wegen des Umfangs der Arbeiten können die Einrichtungen nach Angaben des Flughafens wahrscheinlich nur sehr allmählich wieder in Betrieb genommen werden.

Flugsteig C wird seit November 1996 wieder benutzt. Er ist besonders wichtig, da er die Gepäckbänder für die Ankunft der Fluggäste beherbergt. Um die Kapazität zu erhöhen, wurde die Halle im Süden erweitert, so daß drei weitere Bänder installiert werden konnten. Dieser Anbau ging jedoch auf Kosten des Vorfeldes und insbesondere einiger Flächen für das Abstellen von Material.

Flugsteig A soll Mitte 1998 wieder eröffnet werden. Dank einer leichten Verlängerung wird er dann Platz für vier weitere Positionen bieten. Bis dahin müssen die Fluggäste, die an Positionen dieses Flugsteiges ankommen, zur Gepäckausgabe zum Flugsteig C gebracht werden.

Flugsteig B wird bis zum Jahr 2001 völlig geschlossen bleiben. Umfangreiche Umbauten sind erforderlich, insbesondere eine Vergrößerung über die gesamte Länge, um eine Trennung der Fluggäste nach „Schengen"-Ländern und „anderen" zu ermöglichen und Platz für Büros und weitere Säle zu schaffen.

Durch zwei Module (D und E) im Osten und im Westen kann die Nachfrage provisorisch bewältigt werden. Nach Angaben des Flughafens bieten diese Module jedoch wenig Abstellfläche und verursachen lange Transportzeiten am Boden.

Nach dem globalen Umbauplan werden die Anlagen erst im Jahr 2002 wieder voll betriebsfähig sein. Der erforderliche Platz für die Öffnung des Marktes für Bodenabfertigungsdienste müßte dem Plan zufolge jedoch ab Anfang 2001 zur Verfügung stehen.

D. **Die Auswirkungen der Marktöffnung**

(14) Nach der NACO-Studie herrscht zur Zeit infolge des Brandes ein Platzdefizit von über 10 000 m^2. In der Analyse weist NACO einen direkten Zusammenhang zwischen der Zulassung neuer Dienstleister oder Selbstabfertiger und dem Platzbedarf nach. Die Argumentation von NACO stützt sich auf die Tatsache, daß die Anzahl der Fahrzeuge und Ausrüstungen vom Bedarf jedes Betreibers abhängt und daß der Platzbedarf für die Unterbringung dieser Ausrüstungen proportional zur Anzahl der Betreiber steigt.

(15) Das derzeitige Platzdefizit wird durch angemietete Hallen und die Nutzung bestimmter Bereitstellungsflächen für die Unterbringung von Material ausgeglichen. Eine solche Kompensation ist mit einem zweiten Abfertiger nicht mehr möglich, da die Nutzung der Positionen sehr kurzfristig wech-

selt und damit die Abfertiger, die die jeweiligen Fluggesellschaften bedienen. Eine Nutzung dieser Bereiche zum Abstellen ist daher unmöglich.

(16) Die Marktöffnung würde nach Angaben des Flughafens zur Schließung weiterer Positionen und zu Kapazitätsverlusten führen, obwohl der Flughafen in dieser Hinsicht schon jetzt vor Problemen steht.

(17) Der NACO-Studie zufolge würde sich das derzeitige Platzdefizit bei einem Abfertiger mit 15 % Marktanteil von 25,4 % auf 30 % erhöhen, auf 38 %, wenn dieser Abfertiger 40 % des Marktes hält, und auf 37 %, wenn das wichtigste Transportunternehmen als Selbstabfertiger auftritt.

E. **Äußerungen der Betroffenen**

(18) Nachdem die Kommission die Mitteilung Deutschlands gemäß Artikel 9 Absatz 3 der Richtlinie in Auszügen veröffentlicht hatte, meldeten mehrere Fluggesellschaften und Verbände von Fluggesellschaften Zweifel an der Berechtigung einer solchen Freistellung an. Ihre Ausführungen stützen sich jedoch lediglich auf die Behauptungen, daß ausreichend Platz für neue Betreiber vorhanden ist, und daß der Betreiber den Markt nicht so rasch wie möglich öffnen will. Die meisten dieser Fluggesellschaften räumen durchaus ein, daß durch den Brand auf dem Flughafen eine Ausnahmesituation entstanden ist, einige verweisen jedoch darauf, daß der Flughafen nach dem Unglück seine große Anpassungsfähigkeit bewiesen hat und sich durch eine weitere Anstrengung auch auf die Marktöffnung einstellen könnte.

III. **BEWERTUNG DER FREISTELLUNG ANHAND DER BESTIMMUNGEN DER RICHTLINIE 96/67/EG**

A. **Hintergrund**

(19) Freistellungen sind nur aufgrund besonderer Platz- oder Kapazitätsprobleme möglich. Diese müssen so schwerwiegend sein, daß eine Marktöffnung in dem von der Richtlinie vorgesehenen Umfang unmöglich ist. Außerdem wird in Artikel 9 Absatz 2 der Richtlinie ausdrücklich vorgeschrieben, daß die Freistellung die Ziele der Richtlinie nicht in unangemessener Weise beeinträchtigen, zu Wettbewerbsverzerrungen führen oder über das erforderliche Maß hinausgehen darf. Nach mehreren Urteilen des Gerichtshofes, insbesondere Urteil vom 20. April 1978 in den verbundenen Rechtssachen 80/77 und 81/77, (Commissionnaires réunis/ Receveur des Douanes) [1] und Urteil vom 25. Juni 1992 in der Rechtssache C-116/91 (British Gas) [2], kann eine Freistellung nicht so ausgelegt werden, daß ihre Wirkung über das hinausgeht, was zum Schutz der Interessen, deren Wahrung sie dient, erforderlich ist. Die Kommission muß also bei der Bewertung der Freistellung strenge Maßstäbe anlegen. Bei Dienstleistungen, die ganz für den Wettbewerb offen stehen, kann der betreffende Mitgliedstaat daher gemäß Artikel 9 Absatz 1 Buchstaben a) und c) die Zahl der Dienstleister oder der Selbstabfertiger auf höchstens zwei beschränken. Auf dieser Grundlage soll durch die Freistellung die Zahl der Dienstleister und zugelassenen Nutzer für die Reinigungsdienste und den Flugzeugservice auf zwei begrenzt werden.

(20) Der Mitgliedstaat kann jedoch die in Artikel 6 Absatz 2 aufgeführten Dienstleistungen auch gemäß Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe b) einem einzigen Dienstleister vorbehalten und/oder gemäß Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe d) die Selbstabfertigung für die in Artikel 7 Absatz 2 aufgeführten Dienste untersagen oder auf einen einzigen Nutzer beschränken. Auf der Grundlage dieser Bestimmungen untersagt die Freistellung die Selbstabfertigung und behält einen Teil der Vorfelddienste dem Flughafen Düsseldorf vor.

(21) Nach Artikel 9 Absatz 2 muß jedoch eine Freistellung

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

— einen Plan mit geeigneten Maßnahmen beinhalten, mit denen diese Probleme ausgeräumt werden sollen;

— sie darf ferner weder die Ziele der Richtlinie in unangemessener Weise beeinträchtigen noch zu Wettbewerbsverzerrungen führen noch über das erforderliche Maß hinausgehen.

(22) Gemäß Artikel 9 Absatz 6 ist die Geltungsdauer der nach Artikel 9 Absatz 1 Buchstaben a), c) und d) gewährten Freistellungen auf drei Jahre, mit der Möglichkeit einer Verlängerung, zu befristen; die nach Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe b) gewährten Freistellungen sind auf zwei Jahre zu befristen.

(23) Die Kommission prüft nach dem Verfahren gemäß Artikel 9 Absätze 3, 4 und 5 die vom Mitgliedstaat gewährte Freistellung und kann diese genehmigen, ablehnen oder verlangen, daß der Mitgliedstaat den Umfang der Freistellung ändert oder auf die Teile des Flughafens beschränkt, wo die geltend gemachten Schwierigkeiten tatsächlich festgestellt wurden.

(24) Die Kommission muß daher feststellen, ob eine Marktöffnung in dem von der Richtlinie vorgesehenen Umfang unmöglich ist, und hat dabei die drei folgenden Punkte zu prüfen:

[1] Slg. 1978, S. 927.
[2] Slg. 1992, S. I-4071.

— Vorhandensein der von Deutschland angeführten Platz- und Kapazitätsprobleme;

— Problemlösungsplan, der sowohl im Hinblick auf die Maßnahmen des Flughafens als auch auf ihren Zeitplan akzeptabel sein muß. Die Kommission ist der Auffassung, daß sich Flughäfen oder Mitgliedstaaten in diesem Punkt besonders engagieren müssen, da Freistellungen den Marktzugang beschränken. Bei der Freistellung für den Flughafen Düsseldorf ist das der Fall für den Teil, der die Aufrechterhaltung eines vollständigen Monopols für bestimmte Vorfelddienste gestattet und bei denen die Nutzer des Flughafens weder eine Wahl zwischen mehreren Dienstleistern noch die Option der Selbstabfertigung haben;

— Übereinstimmung mit den Kriterien gemäß Artikel 9 Absatz 2 der Richtlinie.

Die Kommission hat gemäß Artikel 9 Absatz 4 die angeführten Platz- und Kapazitätsprobleme eingehend untersucht und hat die Angemessenheit der in diesem Zusammenhang getroffenen Entscheidung sowie die Maßnahmen zur Beseitigung dieser Probleme ausführlich geprüft. Sie hat dabei die technische Unterstützung des Unternehmens Alan Stratford and Associates in Anspruch genommen.

B. **Die Platz- und Kapazitätsprobleme**

a) *Die strukturellen Platzprobleme des Flughafens*

(25) Es ist eine allgemein anerkannte Tatsache, daß bei mehreren Abfertigern mehr Ausrüstungen erforderlich sind als unter Monopolbedingungen und daß diese Ausrüstungen mehr Platz beanspruchen.

Während der Platzbedarf unter Monopolbedingungen an das Verkehrsaufkommen zu Spitzenlastzeiten des Flughafens gekoppelt ist, müssen bei mehreren Abfertigern die Spitzenlastzeiten jedes einzelnen Abfertigers berücksichtigt werden, die sich nicht immer mit denen des Flughafens decken. Eine Wettbewerbssituation bewirkt also einen Mehrbedarf an Ausrüstung und folglich an Platz für deren Abstellung. Sie könnte unter bestimmten Voraussetzungen auch Verkehrsprobleme in diesen Abstellbereichen hervorrufen.

Wenn der Flughafen Düsseldorf und die NACO-Studie sich jedoch darauf berufen, daß sich dieser Platzbedarf proportional zum Ausrüstungsbedarf verhält, bedeutet das eine Verkennung der Tatsache, daß es immer Tageszeiten gibt, zu denen die Spitzenlastzeiten der verschiedenen Betreiber mit der Spitzenlastzeit des Flughafens zusammenfallen, vor allem auf einem überlasteten Flughafen, und daß der Platzbedarf zu diesen Zeiten wegen des Einsatzes der Ausrüstungen geringer ist. In ruhigeren Phasen und vor allem nachts, wenn die Ausrüstungen weniger im Einsatz sind, können die freien Positionen des Flughafens im Prinzip vorübergehend zum Abstellen der Ausrüstung genutzt werden. Es trifft jedoch zu, daß vor allem in Düsseldorf viele Flugzeuge über Nacht geparkt werden und damit die gesamte Abstellfläche beanspruchen. Andererseits muß berücksichtigt werden, daß der bisherige Monopolabfertiger durch die Einführung des Wettbewerbs Marktanteile verlieren und folglich einen geringeren Ausrüstungs- und Platzbedarf haben wird.

(26) Der Flughafen Düsseldorf vergleicht seine Lage mit der auf den wichtigen deutschen Flughäfen. Natürlich hat dieser Flughafen für seine Größe eine relativ hohe Zahl von Flugbewegungen und Fluggästen. Ein Vergleich auf der Grundlage des gesamten Flughafenareals und nicht der Nutzfläche, von der die geschützten Wälder ausgenommen sind, ist jedoch nicht überzeugend. Außerdem hat eine ordnungspolitische Begrenzung der Flugbewegungen keine direkten Auswirkungen auf das Platzangebot für die Bodenabfertigung.

(27) Ferner beziehen sich alle Angaben zu den Platzproblemen auf die Zeit nach dem Brand. Es wurde daher kein unabhängig von den Brandfolgen bestehender struktureller Platzmangel geltend gemacht.

Die Bewertung muß sich daher ausschließlich auf die derzeitige Lage beschränken, d. h. auf die vorübergehenden Probleme infolge des Brandes.

b) *Die Brandfolgen*

(28) Der Brand hat den Flughafen gezwungen, zwei neue Module für den Abflugbetrieb zu bauen und die Funktionsweise der Infrastruktur und der Beförderung der Fluggäste am Boden wesentlich zu verändern. Die meisten Positionen, die bisher über Fluggastbrücken zugänglich waren, können nur noch als Buspositionen benutzt werden, zu denen die Fluggäste gebracht und von denen sie abgeholt werden müssen. Der bestehende Fuhrpark von 35 Bussen mußte um 16 Fahrzeuge erweitert werden, ferner war die Anschaffung von 12 neuen Fluggasttreppen für den Vorfeldbereich als auch zusätzliche Ausrüstung für den Transport von Gepäck erforderlich. Diese spürbare Fuhrparkerweiterung und der gleichzeitige Parkplatzmangel erschweren den Verkehr im Vorfeldbereich. Außerdem muß die Ankunft aller Fluggäste über Flugsteig C abgewickelt werden, an dem sich zur Zeit die einzige Gepäckausgabe befindet. Der Abflugbetrieb wird über die beiden provisorischen Module Ost und West abgewickelt. In Spitzenlastzeiten sind diese Module überfüllt und ihre Beschaffenheit, einschließlich der Boarding-Ausgänge, kompli-

zieren den Busverkehr. Der durch die zahlreichen Buspositionen und die Nutzung von Flugsteig C für die Ankunft aller Fluggäste des Flughafens bereits sehr dichte Verkehr im Vorfeldbereich wird während des Wiederaufbaus von Flugsteig B noch problematischer sein. In dieser Phase, d. h. zwischen 1998 und 2001, muß aufgrund der notwendigen Absperrung dieses Flugsteigs auch die unterirdische Passage geschlossen werden, so daß alle Fahrzeuge das Gebäude vollständig umfahren müssen. In diesem Zusammenhang muß darauf hingewiesen werden, daß sich allein an diesem Flugsteig etwa ein Drittel der Fluggastbrücken befindet und daß vor dem Brand etwa die Hälfte aller Fluggäste hier abgefertigt werden konnte.

In dem genannten Zeitraum wird ein Teil der Abstellfläche um Flugsteig B von Baumaterial belegt, so daß der Platz in diesem Bereich knapper werden wird, an dem zur Zeit eine Vielzahl von Containern abgestellt sind.

Das nächtliche Abstellen zahlreicher Flugzeuge auf entfernten Positionen gegenüber der Frachtabfertigung und die Notwendigkeit der Benutzung des Enteisungsbereichs während der Winterperiode machen das Abstellen von Material in diesen Bereichen schwierig.

(29) Die Kommission konnte jedoch feststellen, daß einige provisorische Bauten bei den Flugsteigen C und A, insbesondere für die Mitarbeiter in weniger überfüllten Bereichen des Flughafens möglich gewesen wären, wodurch sich im Bereich um den Flugsteig ein Platzgewinn ergeben hätte.

Ferner könnte der Verkehr durch weniger Fahrzeuge auf dem Vorfeld verbessert werden. Außerdem wäre es möglich, einen Teil der Parkplätze für die Angestellten des Flughafens im Bereich von Modul D im Osten in Abstellplätze für Ausrüstungen mit einem Zugang zum Vorfeld umzuwandeln. Dadurch würden allerdings die Probleme mit dem Abstellen bestimmter Fahrzeuge nur zum Teil gelöst und es würde sich nichts an der Überfüllung in der Nähe der Flugzeuge und der Ausgänge der Module D und E beim Abflug und der Halle C bei der Ankunft ändern.

(30) Die Kommission räumt daher ein, daß die Folgen des Brandes vom April 1996 das Abstellen und den Verkehr im Vorfeldbereich erschwert haben. Die Absperrung von Flugsteig B ab Anfang 1998 wird die Probleme im zentralen Bereich des Flughafens während des Umbaus und der Vergrößerung noch vergrößern. Allerdings ist anzumerken, daß mit dem Fortschritt der Arbeiten, insbesondere nach Fertigstellung des Rohbaus, wenn nur noch die Ausbauarbeiten im Inneren durchgeführt werden müssen (d. h. etwa gegen Ende 1999) wieder ein nicht unerheblicher Platz um Flugsteig B freigemacht und für das Abstellen von Abfertigungsausrüstungen genutzt werden kann.

Daher muß geprüft werden, ob diese Bedingungen eine Öffnung des Marktes in dem von der Richtlinie vorgesehenen Umfang unmöglich machen.

c) *Die Marktöffnung*

(31) Der Flughafen verweist auf die voraussichtliche Steigerung des Luftverkehrs in Düsseldorf. Wenn wirklich mit einer so starken Verkehrszunahme gerechnet werden muß, so ist das auf den Willen und die Fähigkeit des Flughafens zurückzuführen, der Nachfrage zu entsprechen. Es muß jedoch daran erinnert werden, daß Düsseldorf zum einen ordnungspolitische Quoten für die Anzahl der Flüge auferlegt wurden — selbst wenn demnächst eine Lockerung der Rechtsvorschriften erfolgen sollte —, und daß zum anderen eine politische Strategieentscheidung — wie eine Kapazitätserhöhung — der Anwendung nationaler oder gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften nicht übergeordnet werden kann. Diese legislative Absicht zeigt sich insbesondere in der Befristung der Freistellung sowie in der Bestimmung, daß Monopolsituationen höchstens zweimal zwei Jahre andauern können. Die Kommission muß sich Klarheit darüber verschaffen, ob tatsächlich Platz- oder Kapazitätsprobleme oder aber Erwartungen bzw. Entscheidungen über die Kapazitätsentwicklung eine Öffnung des Marktes in dem von der Richtlinie vorgesehenen Umfang verhindern.

(32) Der derzeitige von NACO auf über 10 000 m^2 bezifferte Mangel an Abstellflächen für Ausrüstungen wird zur Zeit durch die Anmietung von Stellplätzen in den Hallen einiger Unternehmen sowie durch den infolge der Schließung von drei Positionen gewonnenen Platz kompensiert. Andererseits muß man einräumen, daß mit der Ankunft eines oder mehrerer neuer Betreiber nicht nur der Bedarf an Abstellplätzen für Ausrüstungen steigen, sondern Anfang 1998 und während des Wiederaufbaus von Flugsteig B auch ein Teil der Kompensationsmöglichkeiten wegfallen wird. Der Flugsteig wird völlig abgesperrt, und ein Teil der heute für Kompensationszwecke genutzten Flächen wird für die Vergrößerung des Flugsteigs sowie das dafür benötigte Material genutzt. Der Flughafen muß also gleichzeitig weniger Platz und eine stärkere Nachfrage verkraften.

(33) Die Marktöffnung ist mit einem höheren Ausrüstungsbedarf verbunden, der unter Berücksichtigung der Spitzenlastzeiten des Flughafens (zu der alle Betreiber mehr oder weniger gleich intensive Aktivitäten entfalten) und der Spitzenlastzeiten jedes einzelnen Betreibers — soweit diese nicht den Spitzenlastzeiten des Flughafens entsprechen — zu bewerten ist. Die Kommission geht davon

aus, daß keine direkte Proportionalität zwischen einer höheren Zahl von Betreibern und dem Anstieg des Ausrüstungsbedarfs besteht. Andererseits hängt der Ausrüstungsbedarf zu einem bestimmten Zeitpunkt vor allem von der Anzahl der in diesem Moment abzufertigenden Flugzeuge ab. Man kann jedoch auf jeden Fall davon ausgehen, daß die Marktöffnung zu mehr Abfertigungsmaterial im Vorfeld führen wird.

(34) Durch die von Deutschland gewährte Freistellung soll die Zahl der Betreiber im Vorfeldbereich begrenzt werden.

Sie betrifft zum einen Reinigungsdienste und Flugzeugservice, wo die Zahl der Dienstleister und Selbstabfertiger auf zwei begrenzt werden soll. Eine Öffnung für zwei Selbstabfertiger und zwei Dienstleister wird jedoch durch die Entscheidung der deutschen Behörden gewährleistet, so daß die Nutzer über minimale Wahlmöglichkeiten verfügen, wenn diese auch während der Umbauarbeiten nicht erweitert werden können. Angesichts der räumlichen Enge auf dem Flughafen können diese Dienste in der Tat nicht völlig für den Wettbewerb geöffnet werden, ohne die bereits vorhandenen Probleme im Verkehr und beim Abstellen auf dem Vorfeld noch zu verschärfen.

Zum anderen untersagt die vorgesehene Freistellung die Beteiligung eines Selbstabfertigers oder Dienstleisters bei den Vorfelddiensten. Für die dadurch betroffenen Dienstleistungen wie Lotsen, Bewegen beim Abflug, Be- und Entladen sowie die Beförderung der Fluggäste und der Fracht auf dem Vorfeld sind zahlreiche und schwere Ausrüstungen erforderlich, die geeignete Manövrier- und Abstellbereiche benötigen.

(35) Die für die Zulassung eines neuen Abfertigers entworfenen Szenarien sind stets mit Vorsicht zu behandeln. Die NACO-Studie enthält mehrere Hypothesen der Marktentwicklung. Nach Studien bei der Vorbereitung der Richtlinie sowie im Kontext anderer Freistellungen erscheint es übertrieben, daß der neue Abfertiger bereits in den ersten Jahren ca. 40 % der Marktanteile kontrollieren könnte. Ein hypothetischer Marktanteil von 15 % ist viel realistischer. Dieser Marktanteil entspräche unter der Voraussetzung, daß die Anzahl der Flugbewegungen pro Jahr auf 90 000 beschränkt ist, durchschnittlich 37 Flugbewegungen, d. h. 18 Flügen pro Tag. Die Rentabilität hängt dabei jedoch vollständig vom bedienten Flugzeugtyp und den jeweiligen Zeitplänen ab. So wäre die Bedienung kleiner Flugzeuge bei dieser Anzahl wohl nicht rentabel. Sie wäre es ohne weiteres bei großen Flugzeugen, wobei dann aber auch der Materialaufwand größer ausfiele. Auch müßte der Dienstleister bei paralleler Abfertigung von zwei Flugzeugen gleichen Typs über eine doppelte Ausrüstung verfügen. Die Hypothesen sind daher lediglich als Beispiele zu behandeln, es ist jedoch schwer, auf ihrer Grundlage den exakten Bedarf der einzelnen Dienstleister zu ermitteln.

Unter der Annahme einer Selbstabfertigung von LTU, einer in Düsseldorf ansässigen Gesellschaft, ergibt sich, da die Gesellschaft große Flugzeuge besitzt und die Flugpläne mehrere Flüge dieses Typs in kurzen Zeitabständen ausweisen, daß LTU seine Ausrüstung um ein Mehrfaches aufstocken müßte, um seiner Nachfrage zu entsprechen.

(36) Generell kann man davon ausgehen, daß der Platzbedarf bei einem neuen Betreiber schon im günstigsten Fall um 3 500 m^2 steigen würde. Dies wäre nicht zu verkraften, da auf dem Flughafen bereits über 10 000 m^2 an Fläche fehlen und weitere Komplikationen durch die Schließung von Flugsteig B sowie die Notwendigkeit entstehen, alle Fluggäste bei der Ankunft und beim Abflug mit Bussen zu befördern.

C. **Der Umstrukturierungsplan**

(37) Nach Artikel 9 Absatz 2 der Richtlinie muß jede Freistellungsentscheidung einen Plan mit geeigneten Maßnahmen beinhalten, mit denen die geltend gemachten Schwierigkeiten ausgeräumt werden sollen.

Das Projekt „DUS 2000 Plus“ sieht den Wiederaufbau und die Entwicklung des Flughafens Düsseldorf in den kommenden Jahren vor. Dieses bereits begonnene Projekt soll es ermöglichen, dem Kapazitätsbedarf der Fluggesellschaften gerecht zu werden (soweit die neuen Rechtsvorschriften einen Kapazitätsausbau zulassen sollten) und gleichzeitig die Anforderungen der Richtlinie über die Marktöffnung zu erfüllen. Der in Artikel 9 Absatz 2 der Richtlinie vorgesehene Plan zur Beseitigung der Schwierigkeiten ist Teil des Projektes „DUS 2000 Plus“.

Die erste Phase des Projektes „DUS 2000 Plus“ betrifft unmittelbar die Möglichkeiten einer Erweiterung des Platzangebots für die Bodenabfertigung.

(38) Am Ende des Wiederaufbaus von Flugsteig B sollen in diesem Bereich zusätzliche 2 000 m^2 für das Abstellen von Abfertigungsausrüstungen verfügbar sein, wodurch das Platzangebot von 5 700 auf 7 700 m^2 steigen würde. Die Arbeiten an diesem Flugsteig sollen dem Plan zufolge Ende 2000 abgeschlossen sein.

Der durch die vollständige Renovierung des Terminals verfügbar gewordene Platz wird es gestatten, provisorische Verwaltungsräume zu räumen, die sich heute gegenüber der alten Frachtabfertigung befinden, und damit 1 100 m^2 zu gewinnen, die für das Abstellen von Fahrzeugen und Ausrüstungen der Bodenabfertigung genutzt werden können.

(39) Der Entwicklungsplan sieht auch eine Vorfelderweiterung vor. Diese soll, Anfang 1999, zunächst am Ostende erfolgen, um als erstes einen Enteisungsbereich einzurichten. Einige Hundert Quadratmeter der neuen Fläche könnten für das Abstellen von Ausrüstungen verwendet werden. Außerhalb der Winterperiode stünden jedoch über 4 100 m^2 für das Abstellen von Ausrüstung zur Verfügung. In der zweiten Phase ist auch eine große Erweiterung im Westen geplant. Die gewonnene Fläche soll zur Hälfte neue Flugzeugpositionen aufnehmen, die andere Hälfte (14 000 bis 16 000 m^2) sollen zur Lagerung von Material für die Bodenabfertigung dienen. Die Arbeiten in diesem Bereich sollen Ende 2000 abgeschlossen sein. Damit sieht der Plan für Anfang 2001 einen zusätzlichen Bereich von 21 000 bis 23 000 m^2 für das Abstellen von Material im Vorfeldbereich vor (Tabelle 2 des Entwicklungsplans).

D. **Einhaltung der in Artikel 9 Absatz 2 definierten Kriterien**

(40) Die deutschen Behörden verweisen nicht ausdrücklich darauf, daß sie mit ihrer Entscheidung den in Artikel 9 Absatz 2 definierten Kriterien folgen, insbesondere im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen gegenüber den Problemen. Diese Maßnahmen betreffen bestimmte Vorfelddienste wie das Bewegen beim Abflug, das Be- und Entladen des Flugzeugs sowie die Beförderung der Fluggäste und der Fracht auf dem Vorfeld, für die zahlreiche und schwere Ausrüstungen erforderlich sind, und zum anderen die Innen- und Außenreinigung der Flugzeuge und den Flugzeugservice, insbesondere die Beseitigung von Schnee und Eis, für deren Durchführung geeignete Strukturen benötigt werden. Bei der Innen- und Außenreinigung der Flugzeuge behält sich der Flughafen im übrigen kein Monopol vor, sondern beachtet die Grundsätze der Richtlinie und öffnet den Markt für eine Mindestanzahl von zwei Dienstleistern und zwei Selbstabfertigern. Angesichts der momentanen Bedingungen auf dem Vorfeld ist nach Auffassung der Kommission eine Öffnung des Marktes in dem von der Richtlinie vorgesehenen Umfang nicht möglich, und die Entscheidung Deutschlands ist den Sachzwängen angemessen. Sie erscheint auch im Hinblick auf die betroffenen Dienstleistungen nicht restriktiver als nötig.

(41) Was jedoch die Dauer der Freistellung angeht, so ist die Kommission der Ansicht, daß aus den folgenden Gründen eine raschere Marktöffnung möglich ist.

Der globale Umstrukturierungsplan „DUS 2000 Plus“ räumt der Modernisierung des Flughafens und der Erweiterung seiner Kapazität Vorrang ein.

Zu dem Maßnahmenplan, der Teil des Umstrukturierungsplans ist, sind jedoch folgende Bemerkungen anzubringen:

— Auf das Ende der Arbeiten an Flugsteig A wird an keiner Stelle eingegangen. Der Flugsteig soll Mitte 1998 wieder in Betrieb genommen werden, wie aus den Unterlagen über die geltend gemachten Sachzwänge hervorgeht. Dann wären die Abflughallen, Ausgänge und Fluggastbrücken (für 7 bis 8 Flugzeugpositionen) wieder verfügbar, in erster Linie für die Deutsche Lufthansa und die angeschlossenen Gesellschaften. Damit dürfte sich die Zahl der Fluggasttreppen und der Busse für den Bodentransport der Fluggäste erheblich verringern. Gleichzeitig müßten dadurch weniger Fluggäste in den provisorischen Abflugmodulen abgefertigt werden. Folglich würden auch der Bedarf an Abstellflächen und die Überfüllung in diesem Bereich abnehmen. Die Arbeiten an diesem Flugsteig, der in seiner jetzigen Größe ein Drittel der direkt über Fluggastbrücken zugänglichen Positionen beherbergte, werden auch die Einrichtung von 4 weiteren Positionen mit den entsprechenden Flächen für Abfertigungsdienste erlauben.

— In dem Plan wird hinsichtlich der Dauer der Freistellung nicht berücksichtigt, daß direkt nach Fertigstellung des Rohbaus von Flugsteig B ein Teil der von Baumaterial beanspruchten Fläche mit dem Fortschreiten der Arbeiten allmählich freigemacht werden kann, so daß sich mindestens 7 500 m^2 für das Abstellen von Abfertigungsausrüstungen nutzen lassen. Auch die Passage unter Flugsteig B könnte zu diesem Zeitpunkt wieder für den Verkehr geöffnet werden. Dadurch könnte der Zeitpunkt für die Öffnung des Marktes auf das Ende der Außenarbeiten (Fertigstellung des Rohbaus) vorgezogen werden, d. h. auf Anfang des Jahres 2000.

— Wenn auch die Anpassung an die neuen Bestimmungen der Richtlinie nicht vergessen wird, im Zuge derer erhebliche Flächen für neue Dienstleister entstehen dürften, so ist die Kommission dennoch der Meinung, daß die Schaffung dieser Flächen im Zeitplan für die Durchführung der Arbeiten mehr Vorrang erhalten könnte, um den notwendigen Platz für das Abstellen neuer Ausrüstungen für die Bodenabfertigung rascher verfügbar zu machen.

Die Kombination dieser beiden Fakten (Wiedereröffnung von Flugsteig A und Ende der Rohbauarbeiten an Flugsteig B sowie die Möglichkeiten einer besseren Organisation im Vorfeldbereich veranlassen die Kommission zu der Feststellung, daß die Maßnahme Deutschlands langfristiger angelegt ist als erforderlich und damit dem Grundsatz von Artikel 9 Absatz 2 Unterabsatz 2 Ziffer iii) zuwiderläuft.

IV. **SCHLUSSFOLGERUNG**

(42) Am Flughafen Düsseldorf herrschen keine strukturellen Platz- und Kapazitätsprobleme, die eine Öffnung des Marktes für Bodenabfertigungsdienste

verhindern. Der Brand vom April 1996 hat jedoch den Flughafenbetrieb empfindlich gestört, und die Folgen für den materiellen und organisatorischen Bedarf einerseits und das Platzangebot andererseits lassen zum gegenwärtigen Zeitpunkt für die in der Freistellungsentscheidung Deutschlands genannten Dienstleistungskategorien keinen weiteren Abfertiger zu. Gemäß Artikel 9 Absatz 2 der Richtlinie hat sich der Flughafen Düsseldorf verpflichtet, in seinem Plan für Maßnahmen zur Überwindung der momentanen Probleme Anfang des Jahres 2001 eine Fläche von über 21 000 m^2 verfügbar zu machen, um eine Marktöffnung in dem von der Richtlinie vorgesehenen Umfang zu ermöglichen. Deutschland berücksichtigt jedoch in seinem Zeitplan nicht, daß ein Teil des nach dem Brand benötigten provisorischen Materials, insbesondere Transportfahrzeuge für den Vorfeldbereich und Fluggasttreppen, im Zuge des Fortgangs der Umstrukturierungsarbeiten schrittweise reduziert werden kann, insbesondere mit Wiedereröffnung des vergrößerten Flugsteigs A ab Mitte 1998, die sich auch positiv auf das Platzangebot und den Verkehrsfluß auf dem Flughafen auswirken wird.

Deutschland weist ebenfalls nicht nach, daß es unmöglich ist, einen Teil der Flächen um Flugsteig B frei zu machen, sobald die Rohbauten abgeschlossen sind, und daß die Arbeitsgestaltung keine raschere Schaffung der vorgesehenen Flächen für das Abstellen von Flugzeugen und Abfertigungsausrüstungen auf dem Vorfeld gestattet.

(43) Die Geltungsdauer der Freistellung sollte daher zunächst auf die Zeit bis zur Fertigstellung des Rohbaus von Flugsteig B begrenzt werden, d. h. bis zum 1. Januar 2000 —

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Die dem Flughafen Düsseldorf (Flughafen Düsseldorf GmbH) erteilten und der Kommission am 17. Oktober 1997 notifizierten Freistellungsentscheidungen nach Artikel 9 Absatz 1 Buchstaben b) und d) der Richtlinie 96/67/EG werden unter der Bedingung genehmigt, daß Deutschland sie auf den 31. Dezember 1999 befristet.

Artikel 2

Deutschland hat die gemäß Artikel 1 geänderten Freistellungsentscheidungen der Kommission vor deren Inkrafttreten zu notifizieren.

Artikel 3

Diese Entscheidung ist an die Bundesrepublik Deutschland gerichtet.

Brüssel, den 14. Januar 1998

Für die Kommission
Neil KINNOCK
Mitglied der Kommission