

BELGISCHE MEDEDINGINGSAUTORITEIT

Auditoraat

Beslissing nr. BMA-2015-I/O-02-AUD van 17 februari 2015

**Zaak MEDE-I/O-10/0009 A : Vrachtafhandeling op de luchthaven van Brussel
Nationaal (Zaventem)**

I. Procedure

1. Op 21 april 2010 werd door het Auditoraat bij de toenmalige Raad voor de Mededinging (hierna “toenmalig Auditoraat”) een ambtshalve onderzoek opgestart tegen Flightcare Belgium (verder “Flightcare”) en Aviapartner Belgium (verder “Aviapartner”). Dit ambtshalve onderzoek werd geregistreerd onder nummer MEDE-I/O-10/0009.
2. Op 8, 9 en 10 juni 2010 werden door de Algemene Directie Mededinging, in opdracht van het toenmalig Auditoraat, huiszoekingen doorgevoerd bij bovengenoemde ondernemingen.
3. Verder werden verschillende verzoeken om inlichtingen verstuurd naar de partijen alsook naar belanghebbende derden zoals concurrenten, klanten (i.e. luchtvaartmaatschappijen) en beroepsassociaties (zie onder III).
4. Tijdens de onderzoeksprocedure werd de Wet tot bescherming van de economische mededinging (gecoördineerd op 15 september 2006) (hierna “WBEM”) opgeheven en vervangen door de Wet van 3 april 2013 houdende invoeging van Boek IV « Bescherming van de mededinging » en van Boek V « De mededinging en de prijsevoluties » in het Wetboek van economisch recht en houdende invoeging van de definities eigen aan Boek IV en aan Boek V en van de rechtshandhavingsbepalingen eigen aan Boek IV en aan boek V, in boek I van het Wetboek van economisch recht (hierna “WER”) (BS, 26 april 2013, blz. 25216).

II. Partijen en belanghebbende derden

2.1 Betrokken ondernemingen

2.1.1 Aviapartner

5. Aviapartner is een naamloze vennootschap met maatschappelijke zetel gevestigd te luchthaven Brussel-Nationaal, 1930 Zaventem (ondernemingsnummer 0432.388.386).

PUBLIEKE VERSIE

6. Aviapartner biedt grondafhandelingsdiensten voor cargo aan op de luchthaven Brussel-Nationaal, zowel airside (*on tarmac*) als landside (*off tarmac*).

2.1.2 Flightcare

7. Flightcare was ten tijde van de vermeende inbreuken een naamloze vennootschap met maatschappelijk zetel te Brucargo gebouw 704/B22, 1830 Machelen-Cargo, België. (ondernemingsnummer 0477.051.641).
8. Flightcare bood ten tijde van de vermeende inbreuken op de luchthaven Brussel-Nationaal eveneens landside en airside grondafhandelingsdiensten voor cargo aan.
9. Swissport Handling Services nam in 2012 Flightcare over. De overname werd door de toenmalige Raad voor de Mededinging goedgekeurd onder voorwaarden¹.

2.2 Belanghebbende derden

2.2.1 Concurrenten met betrekking tot de niet-gereserveerde² diensten

2.2.1.1 Swissport

10. Swissport Cargo Services Belgium (hierna “Swissport”) is een naamloze vennootschap met maatschappelijke zetel te gebouw 701/B1, 1931 Brucargo (ondernemingsnummer 0041.184.110). De onderneming was ten tijde van de vermeende inbreuken op de luchthaven Brussel-Nationaal actief als aanbieder van landside grondafhandelingsdiensten voor cargo.
11. Swissport nam in 2012 Flightcare Belgium over. De onderneming werd omgevormd tot Swissport Belgium en men behield de maatschappelijke zetel en het ondernemingsnummer van Flightcare Belgium. Swissport Belgium biedt op de luchthaven Brussel-Nationaal landside en airside grondafhandelingsdiensten voor passagiers aan. De grondafhandelingsactiviteiten voor cargo van Flightcare Belgium werden overgeheveld naar Swissport Cargo Services Belgium.

2.2.1.2 WFS

12. Worldwide Flight Services (hierna “WFS”) is een onderneming naar Amerikaans recht, met als maatschappelijke zetel Orange Street 1209, 19801 Wilmington, Delaware, Verenigde Staten van Amerika. WFS heeft een vestigingseenheid in België in gebouw 712/B1, 1931 Brucargo. Deze vestigingseenheid opereert in België onder ondernemingsnummer BE 0447.911.356.

¹ Raad voor de Mededinging, beslissing nr. 2012-C/C-21 van 31 augustus 2012 in zaak MEDE-C/C-12/0011, *Swissport Handling SA/Flightcare SL en Flightcare Belgium NV*.

² Dit zijn geliberaliseerde diensten, zie randnummer 18.

PUBLIEKE VERSIE

13. WFS is een mondiale speler op het vlak van grondafhandelingsdiensten. Ten tijde van de vermeende inbreuken opereerde zij op de luchthaven Brussel-Nationaal enkel als aanbieder van landside grondafhandelingsdiensten voor cargo.

2.2.1.3 Skylink

14. Skylink Handling Services Brussels (hierna “Skylink”) is een naamloze vennootschap met maatschappelijk zetel te gebouw 705/B62, 1931 Brucargo, België. (ondernemingsnummer 0435.682.527).
15. Skylink is een middelgrote onderneming, die gevestigd is in Brussel en Amsterdam. Op de luchthaven Brussel-Nationaal zijn haar activiteiten beperkt tot het zogenaamde “trucking” van cargo.

2.2.2 Klanten

16. De directe klanten van de betrokken ondernemingen zijn de luchtvaartmaatschappijen, die actief zijn op de luchthaven Brussel-Nationaal. In het kader van het onderzoek werden 23 luchtvaartmaatschappijen aangeschreven.

2.2.3 Beroepsverenigingen

17. BAFI (Belgian Airfreight Institute) verenigt de Belgische expediteurs die beroep doen op de luchttransportsector voor het vervoer van hun goederen. Ook zij werd in het kader van dit onderzoek geconsulteerd.

III. Korte beschrijving betrokken sector

18. Zoals nader uiteengezet in de concentratiebeslissing *Swissport / Flightcare*³, verdeelt het Grondafhandelings-Koninklijk Besluit (verder “Grondafhandelings-KB”), dat een omzetting is van Richtlijn 96/67/EG, grondafhandelingsdiensten in 11 categorieën, met een onderscheid tussen gereserveerde (niet-geliberaliseerde) en niet-gereserveerde (geliberaliseerde) diensten.⁴ Men spreekt van gereserveerde diensten wanneer een luchthavenautoriteit het aantal dienstverleners beperkt. In België is dit enkel voor de luchthaven Brussel-Nationaal gebeurd, met name artikel 5 Grondafhandelings-KB dat het verlenen van airside grondafhandelingsdiensten tot twee afhandelaars beperkt heeft.
19. Flightcare en Aviapartner (hierna gezamenlijk “de betrokken ondernemingen”) hebben elk een licentie bekomen om airside grondafhandelingsdiensten te verlenen van 1 november 2004 tot en met 31 oktober 2011. In 2011 kende The Brussels Airport Company (“TBAC”), de uitbater van Brussel-Nationaal, na een selectieprocedure een licentie aan Swissport Handling Services en Flightcare, voor de periode van 1 november 2011 tot 31 oktober 2018. Menzies Aviation en Aviapartner gingen in beroep tegen de

³ Raad voor de Mededinging, beslissing nr. 2012C/C-21 van 31 augustus 2012 in zaak MEDE-C/C-12/0011, *Swissport Handling SA / Flightcare SL en Flightcare Belgium NV*.

⁴ KB van 6 november 2010 betreffende de toegang tot de grondafhandelingsmarkt op de luchthaven Brussel-Nationaal, artikels 5 en 6, *B.S.* 17 november 2010, blz. 71532.

PUBLIEKE VERSIE

beslissing tot het toekennen van deze licenties, hetgeen leidde tot de opschorting van de licenties verleend aan Swissport en Flightcare.

20. Om in de continuïteit van de dienstverlening te voorzien, verleende TBAC aan Aviapartner en Flightcare⁵ een tijdelijke toestemming om gereserveerde grondafhandelingsdiensten te verlenen, voor onbepaalde duur, maar met mogelijkheid van herziening in functie van de te vellen rechterlijke beslissingen.⁶ De juridische procedures tegen de beslissing tot het toekennen van de licenties zijn nog steeds lopende.
21. De licenties hebben onder meer betrekking op het transport van vracht en post van de loodsen naar het vliegtuig en omgekeerd ten behoeve van derden (hierna gezamenlijk “gereserveerde (airside) grondafhandelingsdiensten voor cargo”). Vallen ook onder de licenties, de gereserveerde (airside) grondafhandelingsdiensten voor passagiers. Wat de categorieën van diensten betreft die onder de licentie vallen, treden enkel Flightcare (na overname Swissport) en Aviapartner (hierna de “betrokken ondernemingen”) in concurrentie.

IV. Voorwerp van het ambtshalve onderzoek

22. Het ambtshalve onderzoek heeft betrekking op de gereserveerde (airside) grondafhandelingsdiensten voor cargo, evenals op de niet-gereserveerde (landside) grondafhandelingsdiensten voor cargo die op de luchthaven van Brussel-Nationaal worden aangeboden door de betrokken ondernemingen.
23. In de *Swissport / Flightcare* concentratiebeslissing van 31 augustus 2012 definieerde de Raad voor de Mededinging volgende markten als de relevante productmarkten voor Brussel-Nationaal:
 - de markt voor gereserveerde grondafhandelingsdiensten (airside) voor passagiers ten behoeve van derden,
 - de markt voor niet-gereserveerde grondafhandelingsdiensten (landside) voor passagiers ten behoeve van derden,
 - de markt voor gereserveerde grondafhandelingsdiensten (airside) voor cargo ten behoeve van derden, en
 - de markt voor niet-gereserveerde grondafhandelingsdiensten (landside) voor cargo ten behoeve van derden.
24. De auditeur stelde vast dat ondernemingen die actief zijn op de markt voor niet-gereserveerde grondafhandelingsdiensten voor cargo ten behoeve van derden afhankelijk zijn van de dienstverlening van de ondernemingen actief op de markt voor gereserveerde grondafhandelingsdiensten voor cargo ten behoeve van derden.

⁵ Flightcare werd, zoals boven vermeld, in 2012 overgenomen door Swissport waardoor de huidige grondafhandelaars Swissport en Aviapartner zijn.

⁶ Zie beslissing nr. 2012C/C-21 van 31 augustus 2012 in zaak MEDE-C/C-12/0011, *Swissport Handling SA / Flightcare SL en Flightcare Belgium NV*, sectie 3.1 voor een korte samenvatting van de geschillen en hun gevolg.

PUBLIEKE VERSIE

25. Indien de gedragingen van de betrokken ondernemingen - die zich met betrekking tot de gereserveerde (airside) grondafhandelingsdiensten bevinden in een reglementair door de overheid vastgelegd monopolie - de mededinging voor niet-gereserveerde (landside) grondafhandelingsdiensten en dus voor de aanbieders van deze diensten beperken, is er mogelijks sprake van een misbruik van een (collectieve) machtspositie, in strijd met artikel IV.2 WER en/of artikel 102 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (verder "VWEU"). Ingeval van mededingingsbeperkende overeenkomsten of onderling afgestemde gedragingen tussen beiden en/of tussen de betrokken ondernemingen en hun klanten, kan er verder sprake zijn van een inbreuk op artikel IV.1 WER en/of artikel 101 VWEU.
26. Zoals reeds hoger werd vermeld, opereren Flightcare en Aviapartner binnen een wettelijk gecreëerd duopolie voor wat betreft de airside grondafhandelingsdiensten voor cargo. Tevens bieden zij niet-gereserveerde diensten aan met betrekking tot cargo grondafhandeling. Wat deze diensten betreft, treden zij dus niet alleen met elkaar in concurrentie maar ook met andere grondafhandelars.
27. Wat betreft de mogelijke marktafsluitingseffecten, wordt verwezen naar de analyse ter zake in de *Swissport /Flightcare* concentratiebeslissing⁷. Meer bepaald zou de prikkel tot marktafsluiting bestaan in het mogelijk gebruik van marktmacht op de stroomopwaartse cargomarkt airside om de daadwerkelijke mededinging op de stroomafwaartse cargomarkt landside - waar de dienstverlening niet is voorbehouden aan twee afhandelars - te belemmeren door middel van bundelingspraktijken. Deze bundelingspraktijken zouden er namelijk in bestaan het leveren van de gereserveerde grondafhandelingsdiensten afhankelijk te stellen van het verlenen aan dezelfde luchtvaartmaatschappij van niet-gereserveerde grondafhandelingsdiensten.
28. De betrokken onderneming zou ook de prijszetting van die gereserveerde grondafhandelingsdiensten afhankelijk kunnen stellen van het al dan niet afnemen van niet-gereserveerde grondafhandelingsdiensten. Door prijzen voor de dienstverlening airside en landside te koppelen zou de betrokken onderneming gerichte prijsverminderingen kunnen aanbieden aan die luchtvaartmaatschappijen die tevens bij haar niet-gereserveerde grondafhandelingsdiensten afnemen of zouden afnemen.
29. Concluderend zou de marktafsluiting er dus in bestaan de marktmacht op de cargomarkt airside te gebruiken als hefboom om een groter marktaandeel te verkrijgen op de stroomafwaartse cargomarkt landside, en zelfs om de toetreding op de cargomarkt landside te belemmeren en concurrenten op die stroomafwaartse markt uit te sluiten.

V. Motivering stopzetten onderzoek

30. De documenten die in het kader van de huiszoeken zijn gekopieerd en de informatie die ter antwoord op de verzoeken om inlichtingen is verkregen, volstaan niet om op

⁷ Zie beslissing nr. 2012C/C-21 van 31 augustus 2012 in zaak MEDE-C/C-12/0011, *Swissport Handling SA / Flightcare SL en Flightcare Belgium NV*, secties 4.4 en 5.

PUBLIEKE VERSIE

afdoende wijze het bestaan van een inbreuk op artikels IV.1 en IV.2 WER en/of artikels 101 en 102 VWEU vast te stellen.

31. Boek IV WER bepaalt niet wat er dient te gebeuren indien het Auditoraat tot de conclusie komt dat een ambtshalve onderzoek niet toelaat met voldoende zekerheid de gegrondheid van de vermoede restrictieve mededingingspraktijken aan te tonen. Echter, op grond van artikel 42 § 4 WER *a contrario* en de principes inzake behoorlijk bestuur, moet het voor het Auditoraat mogelijk zijn om in dergelijk geval een ambtshalve onderzoek stop te zetten.
32. Het Auditoraat behoudt zich echter het recht voor om een nieuw onderzoek te voeren, onder meer in geval van nieuwe feiten die wijzen op enige vorm van afspraken, onderling afgestemde gedragingen, prijsdiscriminatie of koppelverkoop in hoofde van de aanbieders van gereserveerde diensten op de luchthaven Brussel-Nationaal, ten nadelen van aanbieders van niet-gereserveerde diensten of van afnemers van de gereserveerde diensten.

VI. Beslissing

33. Het Auditoraat beslist, omwille van bovenvermelde redenen, het onderzoek in zaak MEDE-I/O-10/0009 stop te zetten.

OM DEZE REDENEN,

HET AUDITORAAT VAN DE BELGISCHE MEDEDINGINGSAUTORITEIT,

Uitspraak doende in het kader van Boek IV. WER

Zet het ambtshalve onderzoek in zaak MEDE-I/O-10/0009 stop.

Gedaan te Brussel, op 17 februari 2015

Voor het auditoraat,

Véronique Thirion
Auditeur-Generaal

Carl Wettinck
Auditeur

Bert Stulens
Auditeur