



Brüssel, den 24.1.2007
SEK(2006) 1689

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitdokument zum

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zu Flughafenentgelten

Zusammenfassung der Folgenabschätzung

{KOM(2006) 820 endgültig}
{SEK(2006) 1688}

Zusammenfassung

Einleitung

Die Folgenabschätzung zum Entwurf der Richtlinie zu Flughafenentgelten ist Teil eines Pakets von Kommissionsinitiativen zur Unterstützung des effizienten Betriebs von EU-Flughäfen. In der EU gibt es unterschiedliche Regelungen für die Bepreisung der Flughafeninfrastruktur. Diese Regelungen sind nicht immer angemessen begründet und der Austausch einschlägiger Informationen ist zuweilen unzureichend. EU-Luftfahrtunternehmen einerseits und die Flughäfen andererseits sind häufig nicht einer Meinung, wie Entgeltregelungen gestaltet und die Entgelte festgelegt werden sollten. In dieser Folgenabschätzung werden einschlägige Optionen in Betracht gezogen und die jeweiligen Auswirkungen bewertet.

Ziele

Die *allgemeinen Ziele* des Richtlinienentwurfs werden durch andere Initiativen vorgegeben, unter anderem durch die strategischen Ziele und Herausforderungen der Kommission, die in den Strategischen Zielen 2005-2009¹ angegeben sind, nämlich Europa durch größere Wettbewerbsfähigkeit und Dynamik wieder auf den Pfad zum *Wohlstand* zu bringen. Die *spezifischen Ziele* der vorgeschlagenen Richtlinie sind die Ziele, die durch die Richtlinie erreicht werden sollen, damit die allgemeinen Ziele verwirklicht werden können. Diese spezifischen Ziele lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Beitrag zum lauteren Wettbewerb zwischen EU-Flughäfen durch die Einführung gemeinsamer Entgeltgrundsätze;
- Förderung transparenterer Entgeltregelungen für Nutzer der Flughafeninfrastruktur;
- Generierung ausreichender Erträge für die Aufrechterhaltung und den Ausbau der Flughafeninfrastruktur auf optimalem Niveau.

Die *operationellen Ziele* stehen in Bezug zu den erwarteten Ergebnissen der Richtlinie. Das operationelle Hauptziel ist die Schaffung grundlegender gemeinsamer Prinzipien für Entgelte an Flughäfen in der EU.

Konsultation und Nutzung von Fachwissen

Konsultation

Der Ausarbeitung dieses Vorschlags ging eine Konsultation voraus, um Stellungnahmen und Anregungen von Beteiligten einzuholen. Dabei wurden die Mindeststandards für die Konsultation betroffener Parteien eingehalten, wie in der Mitteilung der Kommission vom 11. Dezember 2002 festgelegt [KOM(2002) 704].

¹ Strategische Ziele 2005-2009 – Europa 2010: Eine Partnerschaft für die Erneuerung Europas; Wohlstand, Solidarität und Sicherheit - KOM(2005) 12.

Am 7. April 2006 fand eine Anhörung statt, bei der alle größeren Verbände und Organisationen der beteiligten Kreise die Gelegenheit hatten, ihren jeweiligen Standpunkt darzulegen. Folgende Organisationen waren vertreten:

ACI, AEA, CANSO, ECA, EEA, ELFAA, ERA, ETF, IACA, IAHA und IATA.

Folgende Trends lassen sich den Beiträgen zu dieser Konsultation entnehmen.

Die Standpunkte der Hauptbeteiligten der Luftverkehrsbranche, d. h. Flughäfen und Luftfahrtunternehmen, sind weniger antagonistisch als zuvor, und die meisten Beteiligten bejahen die Notwendigkeit gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften zu Flughafenentgelten.

Die Organisationen der Luftfahrtunternehmen weisen auf die schwierige Lage der Luftfahrtunternehmen im Vergleich zu Flughafenbetreibern hin. Seit 2001 hätten die Luftfahrtunternehmen ihre Betriebskosten senken müssen. Gleichzeitig seien die Flughafenkosten je Fluggast durchschnittlich um 13 % gestiegen, auf einer Reihe von Flughäfen um mehr als 20 %. 14 von 25 der teuersten Flughäfen der Welt befänden sich in der EU. Die Organisationen plädieren mit Nachdruck für Rechtsvorschriften auf Gemeinschaftsebene, die idealerweise eine Reihe „goldener Regeln“ enthalten sollten, unter anderem Nichtdiskriminierung, verbindliche Konsultationen, Transparenz der Kosten und Erträge des Flughafens und Einrichtung einer unabhängigen nationalen Regulierungsstelle. Die Billigfluganbieter vertreten einen anderen Standpunkt, da sie feststellen, dass die größeren Flughäfen ihre Entgelte angesichts eines zunehmenden Wettbewerbs durch sekundäre und Regionalflughäfen senken und diese Entwicklung die Regulierung von Flughafenentgelten größtenteils unnötig mache. Die Regionalluftfahrtunternehmen begrüßen eine wirtschaftliche Regulierung.

Die Flughäfen weisen auf die Notwendigkeit neuer Flughafenkapazität und auf den Finanzierungsbedarf für den Ausbau in Höhe von 45 Mrd. EUR bis 2025 hin. Sie merken auch an, dass die Luftfahrtunternehmen nicht die vollständigen Kosten der Flughafeninfrastruktur trügen. Die Flughäfen geben an, dass die Flughafenentgelte auf nationaler Ebene auf der Grundlage der ICAO-Prinzipien ausreichend reguliert würden. Außerdem sind die Flughäfen der Auffassung, dass die Luftfahrtunternehmen im Grunde eine Quersubventionierung der Flughafenentgelte durch Erträge aus den kommerziellen Tätigkeiten der Flughäfen wünschten. Die Flughäfen unterstreichen aber dennoch, dass Luftfahrtunternehmen und Flughäfen für ihren Betrieb auf ein partnerschaftliches Verhältnis angewiesen seien, und betonen ihre Bereitschaft, sich konstruktiv zu engagieren.

Diese Ausführungen belegen, dass die verschiedenen Akteure der Branche unterschiedlicher Auffassung sind, welche spezifischen Bestimmungen gemeinschaftliche Rechtsvorschriften umfassen sollten. Die Kommissionsdienststellen haben eine Reihe von Optionen definiert, die verschiedene Modalitäten gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften repräsentieren.

Fachwissen

Die Folgenabschätzung war Gegenstand eines Vertrags mit einem externen Berater, der nach einem offenen Wettbewerb vergeben wurde. Der Berater prüfte die wirtschaftlichen und umweltbezogenen Auswirkungen des Vorschlags für eine Richtlinie zu Flughafenentgelten.

Politikoptionen

Die Kommissionsdienststellen haben folgende Optionen definiert, die verschiedene Modalitäten gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften repräsentieren:

Option 1

Keine Maßnahmen der EU, Beibehaltung des Status quo.

Option 2

Ein Szenario, bei dem die Hauptbeteiligten, d. h. Luftfahrtunternehmen und Flughäfen, EU-weite freiwillige Maßnahmen zur Selbstregulierung ausarbeiten und annehmen, mit denen die Probleme der jeweiligen Seite gelöst werden können, die durch mangelnde Übereinstimmung zwischen den Beteiligten zustande kommen, wie sich die Hauptstreitpunkte am besten beilegen lassen.

Option 3

Ein Rechtsakt der Gemeinschaft zur Schaffung eines allgemeinen Rahmens, der vorschreibt, dass bei der Festlegung und Erhebung der Flughafenentgelte eine Reihe allgemeiner Grundsätze von den Flughafenbetreibern einzuhalten ist. Der grundlegende Rahmen für die Festlegung der Entgelte würde auf nationaler Ebene beschlossen, müsste aber, ebenso wie seine Anwendung, mit den auf Gemeinschaftsebene festgelegten gemeinsamen Grundsätzen in Einklang stehen.

Gemeinsame Grundsätze wären u. a.: verbindlich vorgeschriebene Konsultationen, Nichtdiskriminierung bei Flughafenentgelten zur Gewährleistung der Gleichbehandlung von Luftfahrtunternehmen, transparente Rechnungslegung des Flughafens zur Einsichtnahme in Kosten und Erträge auf Jahresbasis, Möglichkeit der Differenzierung von Flughafenentgelten bei unterschiedlichen Dienstleistungsniveaus und Einrichtung einer Stelle auf nationaler Ebene, die für die Beaufsichtigung der einheitlichen Anwendung dieser Grundsätze verantwortlich ist. Die Option umfasst die Möglichkeit, die Entgelte entsprechend der von den eingesetzten Luftfahrzeugen verursachten Umweltbelastung zu variieren.

Bei dieser Option wird auch überlegt, ob die Richtlinie am besten ab einer gewissen Schwelle gelten soll, also für Flughäfen mit einer bestimmten Mindestgröße, und wo diese Schwelle liegen soll.

Option 4

Ein Rechtsakt der Gemeinschaft zur Schaffung eines Rechtsrahmens auf EU-Ebene, der vorschreibt, dass die Festlegung und Erhebung der Flughafenentgelte auf der Grundlage einer Regelung erfolgt, die EU-weit auf einheitliche Weise angewendet wird und eine einheitliche festzulegende Berechnungsmethode vorgibt. Diese einheitliche Methode könnte aus den verschiedenen Entgeltmechanismen ausgewählt werden, die es in den Mitgliedstaaten gibt. Auch eine Kombination (von Elementen) solcher Entgeltmechanismen ist möglich. Diese Option umfasst ebenfalls die Möglichkeit, die Entgelte unter Umweltkriterien zu variieren wie bei Option 3 beschrieben.

Keine der aufgeführten Optionen wurde verworfen.

Folgenabschätzung

Ohne ein Tätigwerden der Gemeinschaft werden unterschiedliche Entgeltregelungen und ihnen zugrundeliegende Prinzipien in den Mitgliedstaaten weiter gelten. Dies wird im Laufe der Zeit zu zunehmenden Spannungen zwischen Flughäfen und den Flughafennutzern führen. Verstärkt werden dürfte dies durch den Trend anhaltender Privatisierungen, der steigende Entgelte zur Folge haben wird.

Die Höhe der Flughafenentgelte dürfte sich nicht wesentlich ändern, wenn die Hauptbeteiligten gemeinsame Grundsätze für die Kostentransparenz, wie in *Option 2* vorgesehen, festlegen. Eine größere Einheitlichkeit in der gesamten EU hinsichtlich der Struktur ist ebenfalls zu erwarten. Es gäbe jedoch gewisse Hindernisse bei der Festlegung dieser gemeinsamen Grundsätze auf freiwilliger Basis. Einige Mitgliedstaaten hätten möglicherweise starke Vorbehalte, ihr System der wirtschaftlichen Regulierung, das der Verfolgung nationaler Politikziele dient, durch einen EU-weiten freiwilligen Rahmen zu ersetzen, der eventuell kostenbezogene Entgelte zulässt.

Bei der *Option 3* werden einige gemeinsame Grundsätze in einer Rechtsvorschrift der Gemeinschaft festgelegt. Das Prinzip der verbindlich vorgeschriebenen Konsultation dürfte keine größeren Auswirkungen haben, da es in den meisten Mitgliedstaaten bereits angewendet wird. Dasselbe Argument gilt für den Grundsatz der Nichtdiskriminierung, da die Flughäfen aufgrund des Gemeinschaftsrechts heutzutage nur begrenzte Möglichkeiten zur Diskriminierung haben. Auch die Möglichkeit der Flughäfen, zwischen Qualitätsniveaus zu differenzieren, wird keine großen Auswirkungen auf die Flughafenentgelte haben. Der Transparenzgrundsatz wird jedoch einen Abwärtsdruck auf die Flughafenentgelte ausüben, insbesondere bei Flughäfen, die Teil eines Netzsystems sind. Die Verwaltungskosten werden bei dieser Option steigen, da eine unabhängige Regulierungsbehörde zu errichten ist, der Flughafensektor wird aber im Gegenzug mit geringeren Flughafenentgelten besser funktionieren. Die Einführung von Umweltentgelten dürfte begrenzte Auswirkungen auf die Umwelt haben.

Es ist ungewiss, ob Option 3 zu höheren oder niedrigeren Flughafenentgelten führen wird, sie wird sich aber insgesamt in einem Abwärtsdruck auf das Entgeltniveau auswirken. Dieser Abwärtsdruck dürfte jedoch weniger stark als bei der Option 4 sein, da mehr Raum für nationale Differenzierung vorhanden ist.

Option 4 umfasst ein verbindliches EU-Niveau als Ziel für den kosteneffizienten Flughafenbetrieb auf der Grundlage eines Benchmarkings der Kosteneffizienz europäischer Flughäfen. Die Verwaltungskosten dürften bei dieser Option erheblich sein. Die Flughäfen müssen Kostenrechnungssysteme einrichten, was die Einführung einer einheitlichen Buchhaltung auf allen Flughäfen voraussetzt. Die Nachfrage dürfte bei Option 4 bei einer Reihe von Flughäfen steigen. Die Verkehrsnachfragesteigerung wird sich negativ auf die Nachfrage nach anderen Verkehrsträgern auswirken, was den Schienenverkehr über mittlere Entfernung betrifft, der mit dem Kurzstreckenluftverkehr und mit dem Straßengüterverkehr im Wettbewerb steht. Entgeltsenkungen werden an die Luftverkehrsutzer weitergegeben. Einige Tarife werden sinken, besonders auf Kurzstrecken. Dies wird jedoch durch eine Anhebung der Entgelte auf Flughäfen mit niedrigen Kosten wieder wettgemacht.

Vergleich der Optionen

Aufgrund der obigen Überlegungen ist zu schließen, dass die Option 3, „Allgemeiner EU-Rahmen mit gemeinsamen Grundsätzen“ das größte Potenzial für die Umsetzung bietet. Bei allen Optionen dürfte sich die Kostentransparenz verbessern, was von den Nutzern vorgezogen wird und auch der Überwachung der Grundsätze für staatliche Beihilfen förderlich wäre.

Option 1 dürfte zu zunehmenden Spannungen zwischen Flughäfen und Nutzern führen, besonders angesichts der laufenden Privatisierung von Flughäfen in der EU. Option 2 lässt sich schwer umsetzen.

Option 3 hat nicht die stärksten Auswirkungen auf die Kosteneffizienz von Flughäfen, da zu erwarten wäre, dass Option 4 die Option 3 in dieser Hinsicht übertrifft. Option 4 ist jedoch mit größeren Umsetzungsschwierigkeiten verbunden und dürfte hohe Verwaltungskosten nach sich ziehen. Daher wäre eine solche unmittelbare Intervention der Kommission nicht gerechtfertigt und läge auch nicht immer im Interesse der Nutzer, da Kosten nicht das einzige Kriterium sind, das für sie von Bedeutung ist.

Die Einführung von Umweltentgelten für NOx-Emissionen dürfte mit einer Reihe von Schwierigkeiten verbunden sein. Zwar wäre es sehr vorteilhaft, das Bewusstsein der Luftfahrtunternehmen hinsichtlich lokaler Probleme der Luftqualität zu schärfen, besonders bei einer EU-weiten Einführung, doch würde dies zu einer Reihe von Konflikten mit anderen Umweltzielen führen (insbesondere in Bezug auf CO₂-Emissionen und Lärmbelastung).

Überwachung und Bewertung

Die Kommission wird die Entwicklungen im Luftverkehrsinnenmarkt laufend überwachen und die Auswirkungen der neuen Rechtsvorschriften regelmäßig bewerten. Die Auswirkungen der Richtlinie auf die Beziehungen zwischen Flughäfen und Luftfahrtunternehmen werden im Wesentlichen auf folgender Grundlage bewertet:

- i) Untersuchungstätigkeiten der Kommission,
- ii) Jahresberichte der unabhängigen Aufsichtsbehörden, die auf nationaler Ebene einzurichten sind. Diese Berichte werden wichtige Hinweise geben, wie sich die Richtlinie auf das Verfahren der Erhebung von Flughafenentgelten auswirkt.