



Brüssel, den 19.5.2014  
COM(2014) 278 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN  
RAT**

**über die Anwendung der Richtlinie über Flughafenentgelte**

## 1. Einleitung

Flughafenentgelte werden von den Flughafennutzern (Luftfahrtunternehmen) für die Nutzung der Flughafeneinrichtungen entrichtet. Sie umfassen das Landen, Starten, die Beleuchtung und das Parken von Luftfahrzeugen sowie die Abfertigung von Fluggästen und Fracht und dienen dazu, die Start- und Landebahnen und damit verbundenen Bereiche sowie die Abfertigungsbereiche für Passagiere und Fracht ganz oder teilweise zu finanzieren. Wenngleich Flughafenentgelte auch von den Luftfahrtunternehmen entrichtet werden, gehen sie doch letztlich zu Lasten der Passagiere und Frachtkunden, da sie in den von ihnen gezahlten Endpreis eingehen.

Der Anteil der Flughafenentgelte an den Gesamtkosten der Fluggesellschaften variiert je nach Art des Luftfahrtunternehmens und den von ihm bedienten Flughäfen.<sup>1</sup> Auf Flughafenentgelte entfällt etwa die Hälfte der durchschnittlichen Einnahmen der Flughäfen<sup>2</sup>, und angesichts des Kostendrucks, dem die Luftfahrtunternehmen derzeit ausgesetzt sind, werden sie immer kritischer hinterfragt. Auch mit der Qualität der angebotenen Dienstleistungen für Fluggäste stehen die Entgelte im Zusammenhang. Insbesondere im Low-Cost-Segment und bei Kurzstreckenflügen ist die Höhe der Flughafenentgelte einer der Faktoren, die die Entscheidung der Fluggesellschaften über die angebotenen Strecken beeinflussen können. Im Interesse eines erfolgreichen Luftfahrtsektors in der EU ist es zweifellos von zentraler Bedeutung, dass alle Arten von Luftfahrtunternehmen hochwertige Flughafeninfrastrukturen zu einem wettbewerbsfähigen Preis nutzen können.

Mit der Richtlinie über Flughafenentgelte<sup>3</sup>, die die Mitgliedstaaten bis zum 15. März 2011 in nationales Recht umzusetzen hatten, gibt die EU einen spezifischen Rechtsrahmen für Flughafenentgelte vor. Die Richtlinie gilt für alle Flughäfen im Europäischen Wirtschaftsraum und der Schweiz, die jährlich mehr als 5 Millionen Fluggastbewegungen verzeichnen, bzw. – soweit dies nicht der Fall ist – für die jeweils größten Flughäfen in den beteiligten Staaten. Dazu zählen rund 70 Flughäfen in der EU, auf die fast 80 % des Fluggastaufkommens in der EU entfallen. Der Geltungsbereich der Richtlinie umfasst ein breites Spektrum von Flughäfen – von mittelgroßen Flughäfen, die für ihre Region von zentraler wirtschaftlicher und sozialer Bedeutung sind, bis hin zu den größten Drehkreuzen in der EU, von denen aus Ziele in der ganzen Welt angeflogen werden. Die Richtlinie enthält gemeinsame Grundsätze für die Erhebung von Flughafenentgelten, um folgende Ziele zu erreichen: eine größere Transparenz bei der Berechnung von Flughafenentgelten; die diskriminierungsfreie Anwendung der Entgelte (soweit Unterschiede nicht durch genau

---

<sup>1</sup> Nach Angaben des ACI Europe (2007) entfallen auf Flughafenentgelte rund 4 bis 8 % der Betriebskosten großer Fluggesellschaften in der EU. In seinem „Economic Briefing“ vom März 2013 gab der Internationale Luftverkehrsverband (IATA) an, dass der Anteil der Infrastrukturnutzungsentgelte insgesamt 14,4 % der Luftverkehrskosten beträgt (Zahlen des Jahres 2011), wobei auf Flughafenentgelte etwa zwei Drittel dieser Infrastrukturnutzungsentgelte entfallen.

<sup>2</sup> Steer Davies Gleave, „Evaluation of Directive 2009/12/EC on airport charges“, September 2013.

<sup>3</sup> Richtlinie 2009/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2009 über Flughafenentgelte, ABl. L 70 vom 14.3.2009, S. 11.

definierte Belange von öffentlichem Interesse gerechtfertigt sind); regelmäßige Konsultationen zwischen Flughäfen und Luftfahrtunternehmen sowie die Einrichtung einer unabhängigen Aufsichtsbehörde (ISA) in jedem Mitgliedstaat, die Streitigkeiten zwischen Flughäfen und Luftfahrtunternehmen über die Höhe der Flughafenentgelte schlichtet und die korrekte Anwendung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Richtlinie getroffenen Maßnahmen überwacht.

In diesem Bericht gibt die Kommission einen Überblick über die Anwendung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten und legt Erkenntnisse zu möglichen Problemen bei ihrer Anwendung vor, die noch eingehender untersucht werden könnten. Der Bericht stützt sich auf eine kürzlich von der Kommission in Auftrag gegebene Studie<sup>4</sup>. Darin wurde untersucht, ob bei der Erhebung von Flughafenengebühren praktische Änderungen festzustellen sind, die auf die Richtlinie zurückzuführen sein könnten. Dazu wurde eine umfassende Konsultation der beteiligten Akteure durchgeführt, in deren Rahmen Ansichten zur Anwendung der Richtlinie, zu den erzielten Ergebnissen und zu den Bereichen, in denen noch Verbesserungsbedarf besteht, eingeholt wurden. Die Konsultation umfasste die gemäß der Richtlinie eingerichteten unabhängigen Aufsichtsbehörden, sonstige zuständige Behörden der Mitgliedstaaten, Flughafenleitungsorgane und Luftfahrtunternehmen sowie deren Verbände.

## **2. Marktentwicklungen**

In den letzten Jahrzehnten waren hinsichtlich der Rolle der Flughäfen in der EU grundlegende Änderungen festzustellen, die auch auf die Flughafenentgelte Auswirkungen hatten. Während Behörden große Drehkreuze und kleinere Flughäfen früher in erster Linie als Infrastrukturen betrachteten, die Anforderungen hinsichtlich der Verkehrsanbindung zu erfüllen hatten, entwickeln sich die Flughäfen nun zunehmend zu gewinnorientierten Unternehmen, die auch für private Investoren attraktiv sein müssen.

Im Zuge dieses Prozesses erhielten Flughäfen in staatlichem Eigentum die Rechtsform von Unternehmen und wurden in einigen Fällen auch privatisiert. Diese Entwicklung ist auf mehrere Faktoren zurückzuführen: Erstens ändert sich die Rolle des Staates bei der Bereitstellung von Verkehrsinfrastrukturen dahingehend, dass der Staat nun nicht mehr in erster Linie als Erbringer dieser Leistungen auftritt, sondern lediglich die notwendigen Rahmenbedingungen schafft. Zweitens werden Flughäfen, die in vielen Fällen profitabel arbeiten, heute als Unternehmen mit Erwerbszweck betrachtet. Und schließlich bemühen sich nun auch die Behörden verstärkt um die Beteiligung privater Investoren, um Infrastrukturen ausbauen zu können und staatliche Einnahmen zu generieren. So stehen die Flughäfen in der

---

<sup>4</sup> Steer Davies Gleave, „Evaluation of Directive 2009/12/EC on airport charges“, September 2013.

Europäischen Union zwar nach wie vor größtenteils im Eigentum der öffentlichen Hand<sup>5</sup>, doch ist dabei eine wachsende Beteiligung privater Unternehmen zu beobachten.

Allerdings haben die Mitgliedstaaten aufgrund der strategischen Bedeutung der Flughafeninfrastrukturen gewöhnlich einen bestimmten Grad an direkter Beteiligung oder Kontrolle beibehalten, entweder durch direktes Eigentum/Konzessionen für den Flughafenbetrieb und/oder über ein (nationales) System der wirtschaftlichen Regulierung. Letzteres ist insbesondere in denjenigen Mitgliedstaaten der Fall, in denen sich große Flughafen-Drehkreuze befinden, da diese Flughäfen Preise „bestimmen“ können.<sup>6</sup>

Gleichzeitig lässt sich aufgrund der wachsenden Rolle der Billigfluggesellschaften an bestimmten – meist kleineren – Flughäfen eine Verbesserung der Verhandlungsposition von Luftfahrtunternehmen gegenüber den Flughäfen feststellen. Aufgrund ihrer Flexibilität sind diese Unternehmen in der Lage, nicht nur die angebotenen Strecken, sondern auch ihre Operationsbasen zu wechseln. Die Luftfahrtunternehmen überprüfen regelmäßig die Entwicklung auf den angebotenen Strecken, um neue Ziele auszuwählen und die Attraktivität und Profitabilität ihrer Tätigkeiten zu steigern. Dies führt zu einem Wettbewerb zwischen Flughäfen an unterschiedlichen geografischen Standorten und verstärkt den Druck auf die Flughafenleitung, günstigere Bedingungen einschließlich niedrigerer Flughafenentgelte anzubieten. Hinzu kommt eine Überkapazität an Flughäfen, die ebenfalls zu einem intensiveren Wettbewerb zwischen Flughäfen führt und die Verhandlungsposition der Luftfahrtunternehmen in einigen Fällen verbessert. So gaben die Flughäfen an, dass sie einem stärkeren Wettbewerb ausgesetzt<sup>7</sup> sind, der nicht nur auf die Präsenz von Billigfluggesellschaften auf Regionalflughäfen zurückzuführen ist. Die Intensität des Wettbewerbs zwischen Flughäfen scheint jedoch zu variieren und vor allem von lokalen Faktoren bestimmt zu werden. Die Luftfahrtunternehmen hingegen bringen vor, dass Fluggäste auf der Grundlage konkurrierender Flugreiseprodukte tendenziell eher die Fluggesellschaft als den Flughafen wechseln.

### **3. Ergebnisse der Richtlinie**

Bis Anfang 2013 hatten alle Mitgliedstaaten die vollständige Umsetzung der Richtlinie gemeldet. Die formale Umsetzung stellt jedoch nur den ersten Schritt dar. Ebenso wichtig sind die korrekte praktische Anwendung der Richtlinie und ihre Auswirkungen auf die Flughafenbetreiber, Luftfahrtunternehmen und die Luftfahrtbranche insgesamt. Wie die Kommission feststellt, sind zu diesem frühen Zeitpunkt bereits mehrere Hauptziele der Richtlinie erreicht. In einigen Mitgliedstaaten bestehen jedoch noch spezifische Probleme hinsichtlich der Umsetzung und Anwendung. Die Mitgliedstaaten sollten daher auf diese

---

<sup>5</sup> Nach Angaben des Airport Council International Europe befanden sich im Jahr 2010 77 % der Flughäfen vollständig in öffentlichem Eigentum und 9 % vollständig in privatem Eigentum, vgl. Airport Council International Europe: „The Ownership of Europe's Airports 2010“.

<sup>6</sup> Die größten Drehkreuze der EU befinden sich im Vereinigten Königreich, Frankreich, Deutschland und den Niederlanden.

<sup>7</sup> Airport Council International (Europe), „Airport Competition in Europe“, Juni 2012.

Probleme hingewiesen werden, gegebenenfalls auch im Wege von Vertragsverletzungsverfahren. In diesem Abschnitt werden vor allem folgende Ziele der Richtlinie behandelt:

- regelmäßige **Konsultationen** der Flughafennutzer durch die Flughafenleitung zur Anwendung des Entgeltsystems, zur Höhe der Entgelte, zur Dienstleistungsqualität sowie zu Plänen für neue Infrastrukturen (Artikel 6 der Richtlinie);
- Gewährleistung einer **transparenten** Grundlage für die Festsetzung der Entgelte durch die Flughafenleitung, einschließlich Anforderungen an den Informationsaustausch mit den Flughafennutzern (Artikel 7 der Richtlinie);
- **Verbot der diskriminierenden Behandlung** von Flughafennutzern (Artikel 3 der Richtlinie);
- Einrichtung einer **unabhängigen Aufsichtsbehörde (ISA)** in allen Mitgliedstaaten, die für die korrekte Anwendung der im Rahmen der Richtlinie getroffenen Maßnahmen sorgt und bei Streitigkeiten über Flughafenentgelte eingreift (Artikel 6 und 11 der Richtlinie);
- **Flexibilität**, die es der Flughafenleitung ermöglichen soll, den Luftfahrtunternehmen differenzierte Dienstleistungen anzubieten (Artikel 10 der Richtlinie).

Die Richtlinie stützt sich auf Regeln für Flughafenentgelte, die seit 1974 von der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) entwickelt wurden.<sup>8</sup> Sie ist vor dem Hintergrund der einschlägigen bilateralen Luftverkehrsabkommen zu sehen, die gemäß den ICAO-Standardklauseln erstellt wurden und die EU und ihre Mitgliedstaaten generell verpflichten, den Luftfahrtunternehmen des Drittlands faire und gleiche Bedingungen für den Wettbewerb im internationalen Luftverkehr zu gewähren. So enthalten beispielsweise die umfassenden Luftverkehrsabkommen mit den USA und Kanada auch spezifische Bestimmungen über Nutzerentgelte, einschließlich Flughafenentgelten, die angemessene, durch die Kosten gerechtfertigte Entgelte sicherstellen sollen.

### 3.1. Konsultationen

Hinsichtlich der Bestimmungen über Konsultationen vertreten die Interessengruppen unterschiedliche Ansichten. Wenngleich eine Reihe von Flughäfen bereits vor der Umsetzung der Richtlinie über Konsultationsmechanismen verfügten, hat die Richtlinie die Klarheit hinsichtlich der Zeitpläne und der Form der Konsultationen erhöht. An Flughäfen einiger Mitgliedstaaten, z. B. in Bulgarien, der Tschechischen Republik, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Luxemburg, Slowenien, Spanien und Schweden, wurden obligatorische Konsultationen dagegen erst nach der Umsetzung der Richtlinie eingeführt. Vorschriften über

---

<sup>8</sup> Siehe die Erwägungsgründe 9 und 10 der Richtlinie sowie ICAO, „Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services“ (9. Ausgabe, 2012).

obligatorische Konsultationen gelten nun erstmals auch für diejenigen Flughäfen im Vereinigten Königreich, die in den Geltungsbereich der Richtlinie fallen, zuvor jedoch nicht der wirtschaftlichen Regulierung unterlagen, die auf die größten Flughäfen des Landes angewandt wird.

Die Luftfahrtunternehmen äußern Bedenken hinsichtlich der Anwendung der Konsultationsverfahren, da sich die Flughäfen ihrer Ansicht nach stärker um eine echte Beteiligung der Luftfahrtunternehmen bemühen sollten, anstatt lediglich Informationen bereitzustellen. Sie möchten erreichen, dass ihre Meinungen nicht nur angehört, sondern auch berücksichtigt werden. Ein weiteres von ihnen angesprochenes Problem betrifft den Zeitplan und die engen Fristen, die den Flughafennutzern in einigen Mitgliedstaaten für ihre Beteiligung an Konsultationen gesetzt werden.

Die Zufriedenheit der Luftfahrtunternehmen mit dem Konsultationsprozess variiert in den einzelnen Mitgliedstaaten. Während die Fluggesellschaften an größeren Flughäfen im Vereinigten Königreich und den Niederlanden mit dem Konsultationsverfahren im Allgemeinen zufrieden sind, äußerten sie sich hinsichtlich der Verfahren in Spanien, Italien, Griechenland und Ungarn kritisch, insbesondere aufgrund kurzer Antwortfristen und der Tatsache, dass die Konsultationen oft in Form einer reinen Informationsveranstaltung erfolgen.

Diejenigen Flughäfen, die über eine breitere Basis von Flughafennutzern verfügen (Amsterdam Schiphol, Heathrow, Flughäfen von Paris und Frankfurt), zeigten sich im Allgemeinen zufrieden mit dem Konsultationsverfahren und begrüßten die kodifizierten Leitlinien auf EU-Ebene. Einige der kleineren Flughäfen im Geltungsbereich der Richtlinie beanstandeten jedoch den formalen und administrativen Aufwand für die Organisation einer förmlichen Konsultation. Mehrere Flughäfen kritisierten die Unsicherheit, die mit der geringen Beteiligung der Luftfahrtunternehmen und der Möglichkeit, unbefristet Rechtsbehelfsverfahren bezüglich Flughafenentgelten einzuleiten, verbunden ist. Die Richtlinie verpflichtet die Flughäfen darüber hinaus, die Flughafennutzer vor der Fertigstellung von Plänen für neue Infrastrukturprojekte zu konsultieren, wenngleich sie keine Vorgaben für das anzuwendende Verfahren oder Mindestanforderungen enthält.

Nach Ansicht der Kommission ist das Vertrauen der Flughafennutzer in das Konsultationsverfahren von entscheidender Bedeutung. Sie müssen nach vernünftigem Ermessen davon ausgehen können, dass ihre Ansichten im Einklang mit den einschlägigen Bestimmungen der Richtlinie gehört und berücksichtigt werden. Um die Wirksamkeit dieser Bestimmungen in der Praxis sicherzustellen, kann dies gegebenenfalls bedeuten, dass bei der Organisation der Konsultation ein angemessener Grad an Interaktion zu gewährleisten ist (z. B. durch Vorabmitteilungen über Sitzungen oder Fristen für die Einreichung von Beiträgen). Auch einer konstruktiven Beteiligung der Fluggesellschaften am Konsultationsverfahren misst die Kommission große Bedeutung bei.

Beschwerden, die die Kommission hinsichtlich der Finanzierung größerer Infrastrukturerweiterungen in Dublin und Rom erhalten hat, zeigen ebenfalls die Bedeutung eines funktionierenden Konsultationssystems, da sich große Auswirkungen auf künftige Flughafenentgelte ergeben können. In diesem Zusammenhang ist auch die Frage der Infrastruktur-Vorfinanzierung zu behandeln. Bei dieser Form der Finanzierung entrichten die heutigen Flughafennutzer höhere Entgelte, damit künftige Infrastrukturen finanziert werden können, so dass eine Kapitalbeschaffung z. B. im Wege einer Kapitalerhöhung oder Kreditaufnahme entfallen kann. Im Auftrag der Kommission durchgeführte Forschungsarbeiten haben gezeigt, dass eine Vorfinanzierung in den meisten Mitgliedstaaten möglich ist, wobei die geltenden Bedingungen jedoch oft nicht klar sind. Die Untersuchung der Kommission ergab, dass in zwei Mitgliedstaaten (Portugal und den Niederlanden) gesetzlich eindeutig festgelegt ist, dass neue Infrastrukturen nicht auf diese Weise finanziert werden können. Nach den Erkenntnissen der Kommission verfügen jedoch nur neun der restlichen Mitgliedstaaten, in denen eine Vorfinanzierung vermutlich möglich ist, über spezifische Vorschriften. Unklar ist auch, inwieweit die von der ICAO verabschiedeten Leitlinien, in denen eine Reihe von Schutzmaßnahmen aufgeführt sind, bei der Anwendung der Vorfinanzierung zu beachten sind, in der Praxis konsequent angewandt werden. Die Einführung zusätzlicher und spezifischerer Instrumente zur Gewährleistung angemessener Konsultationen und einer größeren Transparenz hinsichtlich der Vorfinanzierung im Rahmen der Richtlinie ist daher einer der Punkte, die noch eingehender geprüft werden könnten.

### **3.2. Transparenz**

Im Interesse wirksamer Konsultationen zu Flughafenentgelten müssen die konsultierten Flughafennutzer ausreichenden Zugang zu Informationen erhalten, um ihre Ansichten äußern zu können. Wenngleich Flughafennutzer, Flughäfen und Mitgliedstaaten die mit Artikel 7 der Richtlinie geschaffene Klarheit hinsichtlich der Transparenzanforderungen zu schätzen wissen, halten die Fluggesellschaften die Vorschriften der Richtlinie oft für zu allgemein. Insbesondere kritisieren sie die geringe Detailtiefe der bereitzustellenden Kostenangaben und die Tatsache, dass die Richtlinie die Flughäfen nicht zur Vorlage von Informationen über ihre gewerblichen Tätigkeiten verpflichtet. Ferner sind die bereitzustellenden Informationen nach Ansicht der Fluggesellschaften unter Umständen nicht ausreichend detailliert, um klären zu können, ob die Entgelte durch die Kosten gerechtfertigt sind.

Die Zufriedenheit der Luftfahrtunternehmen mit der Transparenz bei der Bereitstellung von Informationen variiert zwischen den einzelnen Flughäfen und Mitgliedstaaten. Mit der Situation an Flughäfen des Vereinigten Königreichs und am Flughafen Amsterdam Schiphol waren die Nutzer im Allgemeinen zufrieden, da die Informationen dort ihrer Ansicht nach regelmäßig und auf transparente Weise vorgelegt werden.

Unzufrieden sind die Luftfahrtunternehmen hingegen mit der Anwendung der für Flughäfen geltenden Transparenzvorschriften in Italien, Ungarn, Belgien, Deutschland, Griechenland,

Zypern, Lettland, Spanien, Schweden und Finnland. Am häufigsten beanstandeten sie in diesen Fällen einen Mangel an detaillierten Kostendaten.

Nach der Richtlinie können die Mitgliedstaaten grundsätzlich zwischen dem Single- und dem Dual-Till-Prinzip für die Erhebung der Entgelte auf ihren Flughäfen wählen. Im Falle des Single-Till-Systems werden alle Einnahmen des Flughafens bei der Festlegung der Flughafenentgelte berücksichtigt, einschließlich solcher, die sie durch nicht luftfahrtbezogene Tätigkeiten wie Einzelhandel und das Parkplatzangebot erzielen. Bei Anwendung des Dual-Till-Systems werden luftfahrtbezogene und nicht luftfahrtbezogene Einnahmen dagegen getrennt betrachtet, und bei der Festlegung der Flughafenentgelte werden nur die luftfahrtbezogenen Einnahmen berücksichtigt. Dieses System bevorzugen im Allgemeinen die Flughäfen, da nicht luftfahrtbezogene Tätigkeiten ihrer Ansicht nach kein Monopol darstellen. Daneben gibt es auch Mischformen. Die Luftfahrtunternehmen befürworten gewöhnlich das Single-Till-System, da es zu einer Senkung der Flughafenentgelte für die Luftfahrtunternehmen führt, die letztlich den Grund dafür darstellen, dass die Fluggäste zum Flughafen kommen, und es diesem somit ermöglichen, auch mit nicht luftfahrtbezogenen Tätigkeiten Einnahmen zu erzielen.

Wenngleich die Kommission sich derzeit nicht für oder gegen ein bestimmtes System ausspricht, ist sie der Ansicht, dass die unabhängige Aufsichtsbehörde in einigen Fällen ihre Tätigkeiten verstärken könnten, um sicherzustellen, dass die Grundprinzipien der Richtlinie an Flughäfen, die das Dual-Till-System anwenden, eingehalten werden. Dabei sollten das wirtschaftliche Umfeld, in dem die Flughäfen arbeiten, und die Möglichkeit, Tarife auf wettbewerbsorientierte Weise festzulegen, berücksichtigt werden. So sollte beispielsweise sichergestellt werden, dass sich die Kosten von Anreizen, die die Flughäfen Fluggesellschaften bieten, um das Verkehrsaufkommen zu erhöhen, nicht auf die Entgelte derjenigen Fluggesellschaften auswirken, die nicht von diesen Anreizen profitieren. Zudem ist die Kommission der Ansicht, dass ein Wechsel vom Single-Till-System zum Dual-Till-System oder umgekehrt in der Regel eine grundsätzliche Änderung darstellt, da er wesentliche Auswirkungen auf die Höhe der erhobenen Entgelte haben kann. Ein solcher Wechsel sollte gemäß den einschlägigen Bestimmungen der Richtlinie, die bei geplanten Änderungen der Entgelthöhe oder des Entgeltsystems eine Konsultation vorsehen, mit einer Konsultation sowie mit der Möglichkeit von Rechtsbehelfen bei der unabhängigen Aufsichtsbehörde verbunden sein.

### **3.3 Nichtdiskriminierung bei der Erhebung von Flughafenentgelten und bei der Anwendung von Anreizsystemen**

Eine nichtdiskriminierende Anwendung von Flughafenentgelten auf die Flughafennutzer ist von entscheidender Bedeutung. Dies schließt jedoch eine Differenzierung der Entgelte nicht aus, solange die Anforderungen des Artikels 3 der Richtlinie erfüllt sind, wonach Unterschiede bei den Entgelten durch Belange von öffentlichem und allgemeinem Interesse, einschließlich des Umweltschutzes, bedingt sein müssen, was anhand geeigneter, objektiver

und transparenter Kriterien festzustellen ist. Während die Flughäfen vorbringen, dass die Differenzierung diskriminierungsfrei erfolgt, klagen die Luftfahrtunternehmen über große Unterschiede bei den Entgelten, die ihrer Ansicht nach zu einer diskriminierenden Behandlung von Flughafenutzern führen.

Eine Differenzierung der Entgelte nach Umweltschutzkriterien, etwa auf der Grundlage der Schadstoff- und Lärmemissionen, ist weit verbreitet und wird von den beteiligten Akteuren nicht in Frage gestellt. Dies gilt auch für die auf manchen Flughäfen angewandte Differenzierung nach Spitzen-/Nebenzeiten. Angesichts der Notwendigkeit, die Umweltverträglichkeit des Luftverkehrs zu verbessern, könnte eine Differenzierung der Flughafenentgelte nach Umweltschutzkriterien in Zukunft noch wichtiger werden.

Die Frage, ob es rechtmäßig ist, Entgelte danach zu differenzieren, ob Ziele innerhalb oder außerhalb der EU angefliegen werden, wurde bereits vom Gerichtshof der Europäischen Union behandelt.<sup>9</sup> In seinen Urteilen gelangte der Gerichtshof zu dem Schluss, dass unterschiedliche Steuern oder Entgelte der Dienstleistungsfreiheit gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008<sup>10</sup> entgegenstehen. Soweit differenzierte Entgelte nicht auf der Grundlage des Artikels 3 (Belange von allgemeinem und öffentlichem Interesse, einschließlich des Umweltschutzes) gerechtfertigt sind, könnten sie die Erbringung von Dienstleistungen zwischen Mitgliedstaaten gegenüber Dienstleistungen innerhalb eines Mitgliedstaates unter Umständen erschweren. Die Kommission wendet jedoch ein, dass Fluggäste, die Grenzkontrollen unterzogen werden müssen, höhere Kosten verursachen können als andere Fluggäste, so dass höhere Fluggastentgelte gerechtfertigt sein können<sup>11</sup>. Vorbehaltlich der Einhaltung des Artikels 3 und der Notwendigkeit, die Verhältnismäßigkeit sicherzustellen, könnten Entgelte daher danach differenziert werden, ob Ziele innerhalb oder außerhalb des Schengen-Raums angefliegen werden.

Eine Differenzierung der Flughafenentgelte zur Förderung des Verkehrsaufkommens, etwa durch Nachlässe für neue Strecken, eine höhere Frequenz und/oder höhere Passagierzahlen („Anreizsysteme“), ist bei den beteiligten Akteuren dagegen umstritten. Nach Ansicht von Netzwerk-Carriern und Regionalfluggesellschaften werden Billigfluggastanbieter und neue Anbieter durch volumen- und wachstumsgestützte Nachlässe für neue und bestehende Strecken begünstigt. Nachlässe für Transit-Fluggäste an Drehkreuzen sehen wiederum die Billigfluggastanbieter kritisch, da sie gewöhnlich keine Anschlussflüge anbieten. Solche Nachlässe können erheblich sein. Auf dem Flughafen Amsterdam Schiphol etwa belaufen sie sich auf mehr als 50 %. Es ist nicht immer klar, inwieweit solche Transit-Nachlässe wirtschaftlich zu rechtfertigen sind.

---

<sup>9</sup> Urteil vom 26.6.2001, Kommission/Portugal (C-70/99) Slg. I-4845, Randnr. 20; Urteil vom 6. Februar 2003, Stylianakis, C-92/01, Slg. I-1291, Randnr. 23 ff.

<sup>10</sup> ABl. L 293 vom 31.10.2008, S. 3.

<sup>11</sup> Staatliche Beihilfe E4/2007.

Die Kommission wird zu einem Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten anregen, um empfehlenswerte Verfahren zu verbreiten, die es den Flughäfen ermöglichen, ihre Entgelte im Einklang mit den Bestimmungen der Richtlinie auf der Grundlage wirtschaftlicher Kriterien festzusetzen. Dabei ist ein Gleichgewicht herzustellen zwischen der Notwendigkeit, den Flughäfen in ihrem eigenen Interesse und zum Nutzen der Fluggesellschaften und Passagiere ein angemessenes Maß an wirtschaftlicher Freiheit zu gewähren, und dem Erfordernis, die Position der Luftfahrtunternehmen zu schützen, da diese unter Umständen nicht über die Möglichkeit verfügen, auf das Preisverhalten der Flughäfen einzuwirken. Ein wichtiger erster Schritt könnte darin bestehen, die Transparenz der Anreizsysteme zu erhöhen.

### **3.4. Rechtsbehelfsverfahren und unabhängige Aufsichtsbehörden (ISA)**

Durch die Verpflichtung zur Einrichtung einer unabhängigen Aufsichtsbehörde (ISA) in jedem Mitgliedstaat hat die Richtlinie Klarheit geschaffen, wenngleich deren Einrichtung teilweise schleppend verlief. Doch mit der Gründung der *Autorità di Regolazione dei Trasporti* in Italien hat Ende 2013 der letzte Mitgliedstaat diesen Schritt vollzogen. Weitaus die meisten Mitgliedstaaten entschieden sich dabei dafür, bestehende Luftfahrtbehörden mit den Aufgaben der ISA zu betrauen. In einigen Mitgliedstaaten (z. B. in Irland, dem Vereinigten Königreich, Schweden und Finnland) haben bestehende Regulierungsbehörden diese Aufgaben übernommen, während in zwei Mitgliedstaaten Wettbewerbsbehörden damit betraut sind (Niederlande, Spanien). Die Luftfahrtunternehmen äußern sich insbesondere darüber zufrieden, dass die Richtlinie bei Meinungsverschiedenheiten über die Festlegung der Flughafenentgelte ein klares Rechtsbehelfsverfahren vorsieht, wenngleich abzuwarten bleibt, wie sich die Rolle der unabhängigen Aufsichtsbehörden entwickelt. Die Flughäfen weisen darauf hin, dass die steigende Zahl der von den Fluggesellschaften bei der unabhängigen Aufsichtsbehörde eingelegten Rechtsbehelfe und die aufschiebende Wirkung dieser Rechtsbehelfe ein Problem darstellen können. Die wichtigsten Fragen im Zusammenhang mit Rechtsbehelfen betreffen somit die Tatsache, dass in der Richtlinie keine konkrete Frist für die Einlegung eines Rechtsbehelfs vorgesehen ist, sowie die aufschiebende Wirkung der Rechtsbehelfe, durch die sich Infrastrukturinvestitionen verzögern können.

Ein weiterer zentraler Punkt, auf den insbesondere die Fluggesellschaften hinwiesen, ist der wahrgenommene Mangel an Unabhängigkeit der ISA. Insbesondere in Mitgliedstaaten mit einer öffentlichen Beteiligung an Flughäfen, in denen eine Abteilung eines Ministeriums die Aufgaben der ISA wahrnimmt oder über die ISA eine gewisse politische oder administrative Kontrolle ausübt, wird die vermeintlich ungenaue Definition des Grads der Unabhängigkeit der ISA als Anlass zur Sorge betrachtet. Die tatsächliche Unabhängigkeit der ISA gemäß Artikel 11 der Richtlinie ist von entscheidender Bedeutung, insbesondere was die ordnungsgemäße Durchführung von Konsultations- und Rechtsbehelfsverfahren angeht, und eine mangelnde Unabhängigkeit kann die Ziele der Richtlinie gefährden.

Mitgliedstaaten, in denen Artikel 6 Absatz 5 Buchstabe a umgesetzt wurde, sind von den Vorschriften über Rechtsbehelfe in den Absätzen 3 und 4 dieses Artikels ausgenommen. In diesem Fall werden die Flughafenentgelte nicht von der Flughafenleitung, sondern von der ISA selbst festgelegt bzw. genehmigt. In der Regel bedeutet dies, dass der einzige Rechtsbehelf bei Streitfällen darin besteht, vor den zuständigen nationalen Gerichten ein Verfahren nach nationalem Recht anzustrengen. Dies halten die Fluggesellschaften für problematisch, da die Einleitung eines solchen Verfahrens unter Umständen an den hohen Kosten scheitern kann. Mehrere Mitgliedstaaten, darunter Österreich, Belgien, Zypern, Dänemark, Frankreich, Deutschland, Ungarn, Irland, die Niederlande und das Vereinigte Königreich, entschieden sich dafür, die in Artikel 6 Absatz 5 Buchstabe a der Richtlinie vorgesehene Option auf einige oder alle in ihrem Hoheitsgebiet befindlichen Flughäfen anzuwenden, die der Richtlinie unterliegen.

Daneben äußerten die Fluggesellschaften Bedenken hinsichtlich der passiven Rolle einiger ISA, die auf einen Mangel an Erfahrung oder Personal zurückzuführen sein könnte. Durchschnittlich ist in den Behörden lediglich Personal im Umfang eines Vollzeitäquivalents mit den Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Richtlinie betraut, darunter insbesondere Konsultationen, Aufsichts- und Streitbeilegungsverfahren. Dies wiederum bedeutet, dass die mit der Richtlinie verbundenen zusätzlichen administrativen Kosten in allen Mitgliedstaaten als äußerst gering betrachtet werden, wenngleich sich der Tätigkeitsumfang der einzelnen ISA unterscheidet. Es gibt Anzeichen dafür, dass eine begrenzte Bekanntheit der neu eingerichteten unabhängigen Aufsichtsbehörde dazu führt, dass bei diesen Stellen weniger Beschwerden eingehen als bei Behörden, die sich bereits vor dem Inkrafttreten der Richtlinie mit Flughafenentgelten befassen.

Die Kommission wird die Anwendung der Richtlinie in Bezug auf die Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten weiter im Auge behalten. In diesem Zusammenhang stellt die Kommission auch fest, dass sich die Eigentums- und Verwaltungsmodelle an den Flughäfen im Geltungsbereich der Richtlinie verändert haben. In einigen Fällen ist dies mit dem Risiko verbunden, dass durch langfristige Konzessionsverträge, in denen die Flughafenentgelte zwischen dem Konzessionsnehmer und dem öffentlichen Auftraggeber für einen langen Zeitraum verbindlich festgelegt werden, ohne dass die Flughafennutzer konsultiert werden, die Bestimmungen der Richtlinie über Konsultationen und Interventionen der ISA umgangen werden könnten. Es ist daher Wachsamkeit angezeigt, um sicherzustellen, dass Konzessionen und öffentlich-private Partnerschaften hinsichtlich Flughafenentgelten nicht so gestaltet werden, dass die Luftfahrtunternehmen ihre Rechte im Rahmen der Richtlinie nicht umfassend ausüben können oder sonstige Unvereinbarkeiten mit der Richtlinie bestehen.

### **3.5. Differenzierung von Dienstleistungen**

Die an Flughäfen angebotenen Dienstleistungen können von der Flughafenleitung an die Bedürfnisse verschiedener Flughafennutzer angepasst werden und sich hinsichtlich der

Qualität und damit auch der Kosten unterscheiden. Nach der Richtlinie sollten alle Flughafennutzer, die besondere Dienstleistungen oder bestimmte (Teile von) Terminals nutzen wollen, Zugang zu diesem Terminal oder Teil eines Terminals haben. Wenn die Kapazität für die Erbringung der differenzierten Dienstleistung begrenzt ist, sollte der Zugang auf der Grundlage geeigneter, transparenter und nichtdiskriminierender Kriterien gewährt werden. Innerhalb dieses Rahmens können die Flughäfen ihr Angebot an die teils unterschiedlichen Bedürfnisse der Fluggesellschaften in Bezug auf die Dienstleistungen am Flughafen anpassen. So differenzieren Flughäfen ihre Entgelte beispielsweise nicht selten auf der Grundlage der Dienstleistungen, die sie für Vorfeldpositionen oder Fluggastbrücken erbringen. Andererseits weist nur eine geringe (aber zunehmende) Anzahl von Flughäfen getrennte Terminals für Inlands- und Auslandsflüge oder für Billigflug- und Full-Service-Anbieter auf. Für die Nutzung von Terminals für Billigfluganbieter müssen die Fluggesellschaften teilweise deutlich (in einigen Fällen um bis zu 30 %) niedrigere Entgelte entrichten.

Gelegentlich stoßen die Flughäfen auf Schwierigkeiten bei der Anpassung ihrer Dienstleistungen und bei der Festlegung von Kriterien zur Begründung der Entgeltunterschiede gemäß Artikel 10 der Richtlinie. Die Kommission wird die Anwendung dieses Artikels durch die Mitgliedstaaten weiterhin überwachen, um gegebenenfalls erforderliche Abhilfemaßnahmen zu treffen.

#### **4. Schlussfolgerungen**

Wenngleich es noch zu früh ist, endgültige Schlussfolgerungen zur Wirkung der Richtlinie zu ziehen, da sie erst kürzlich in Kraft getreten ist, lässt sich dennoch bereits eine Zwischenbilanz ziehen. Als positive Effekte erwähnen die Marktteilnehmer vor allem eine größere Transparenz bei der Festlegung der Flughafenentgelte an den größten Flughäfen in Europa, bessere Konsultationen, die Einrichtung unabhängiger Aufsichtsbehörden in allen Mitgliedstaaten sowie die Rechtsbehelfsverfahren.

Obwohl die Richtlinie offensichtlich bereits einen wichtigen Beitrag zu einer verbesserten Festsetzung von Flughafenentgelten an den großen europäischen Flughäfen in ihrem Geltungsbereich geleistet hat, sollte ihre Anwendung weiterhin beobachtet werden. Die Kommission hat bereits mehrere Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet und wird gegebenenfalls auch in anderen Fällen auf der Grundlage von Beschwerden oder aus eigener Initiative Maßnahmen ergreifen.

Insbesondere die Einrichtung einer unabhängigen Aufsichtsbehörde (ISA), die über das in der Richtlinie geforderte Maß an Unabhängigkeit verfügt, ist für die Ziele der Richtlinie von entscheidender Bedeutung. Die Rolle dieser Behörden wird daher in allen Mitgliedstaaten vorrangig überwacht werden.

Zudem beabsichtigt die Kommission, ein Forum von ISA einzurichten, das regelmäßige Sitzungen abhält, um Fragen im Zusammenhang mit der Durchsetzung der Bestimmungen der Richtlinie in den Mitgliedstaaten zu erörtern. So sollen die ISA dabei unterstützt werden, ihre Arbeitsmethoden und Kenntnisse durch einen Erfahrungsaustausch und die Verbreitung von bewährten Verfahren weiterzuentwickeln. Die erste Sitzung dieses Forums findet am 13. Juni 2014 statt.

Darüber hinaus sollte auch erwogen werden, inwiefern die der Richtlinie zugrunde liegenden Ziele in Zukunft beispielsweise aufgrund einer veränderten Wettbewerbssituation der Flughäfen angepasst werden sollten. Ferner wird die Kommission prüfen, ob die Richtlinie im Hinblick auf die Erreichung ihrer Ziele überarbeitet werden sollte. Einige der spezifischen Fragen, die für eine eingehendere Untersuchung in Betracht kommen könnten, wie z. B. die Anwendung von Anreizsystemen und differenzierten Dienstleistungen, werden in den Abschnitten 3.1 bis 3.4 dieses Berichts beschrieben. Die Kommission wird dazu mit Hilfe der Gruppe der ISA die Ergebnisse des Berichts überprüfen.

Damit der Luftfahrtsektor in der EU in der Lage ist, auf die anstehenden Herausforderungen zu reagieren, den Fluggästen Dienstleistungen mit einem guten Preis-Leistungs-Verhältnis anzubieten und weiterhin Ziele innerhalb und außerhalb der EU optimal miteinander zu verbinden, müssen Fluggesellschaften und Fluggäste wettbewerbsfähige Flughafendienste nutzen können. Angesichts der immer stärkeren Integration von EU-Fluggesellschaften mit Luftfahrtunternehmen anderer Regionen, etwa im Rahmen von „Open skies“-Abkommen, Allianzen zwischen Fluggesellschaften und anderer Formen der Zusammenarbeit, wird auch die Frage der Diskriminierung von Flughafennutzern immer wichtiger. Daher ist für eine faire Anwendung der Flughafentgelte zu sorgen, um den Luftverkehrsgesellschaften aller Nationalitäten auf den europäischen Flughäfen einen fairen Wettbewerb zu ermöglichen und so für eine gute Verkehrsanbindung und Vernetzung zu sorgen. Zudem müssen die Flughäfen die Möglichkeit haben, dynamisch zu wachsen, um zur Weiterentwicklung eines wettbewerbsfähigen Luftfahrtsektors in Europa beizutragen.