



Brüssel, den 9.7.2019  
SWD(2019) 291 final

**ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**

**ZUSAMMENFASUNG DER EVALUIERUNG**

**der**

**Richtlinie 2009/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2009  
über Flughafenentgelte**

{SWD(2019) 289 final}

### ***Ausgangslage und Ziel der Evaluierung***

Die Richtlinie über Flughafenentgelte (im Folgenden „die Richtlinie“) wurde 2009 verabschiedet und gibt einen gemeinsamen Rahmen für die Regelung der wesentlichen Merkmale von Flughafenentgelten und die Art und Weise vor, wie diese für die größten Flughäfen in der EU festgesetzt werden. Als Flughafenentgelte gelten die Entgelte, die die Luftfahrtunternehmen den Flughäfen für die Nutzung von ausschließlich von diesen zur Verfügung gestellten Flughafeneinrichtungen und -diensten zahlen – d. h. für Landung, Start, Beleuchtung, das Abstellen von Luftfahrzeugen und die Abfertigung von Fluggästen und Fracht.

Mit der Richtlinie werden folgende Anforderungen festgelegt: Vermeidung von Diskriminierung zwischen Luftfahrtunternehmen, regelmäßige Konsultationen zwischen den Flughäfen und den Luftfahrtunternehmen über Höhe und Struktur der Gebühren, Transparenz in Bezug auf die Grundlage für Flughafenentgelte, die auch einen Informationsaustausch zwischen Flughäfen und Luftfahrtunternehmen umfasst, sowie die Einrichtung einer unabhängigen Aufsichtsbehörde (ISA) in jedem Mitgliedstaat, die dazu beitragen soll, etwaige Streitigkeiten über die Entgelte beizulegen.

Die Evaluierung bezieht sich auf den Zeitraum vom 15. März 2011, dem Zeitpunkt, bis zu dem die Mitgliedstaaten nationale Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie in Kraft setzen mussten, bis April 2019. Betrachtet wird die Anwendung der Richtlinie in allen EU-Mitgliedstaaten, aber auch im EWR und in der Schweiz, da die Richtlinie auch für diese Länder relevant ist.

### ***Evaluierungsmethodik***

Die Evaluierung folgt den Leitlinien der Europäischen Kommission für eine bessere Rechtsetzung und deckt die fünf Standardbewertungskriterien ab. Sie zieht eine externe Studie heran, die zur Unterstützung der Evaluierung in Auftrag gegeben wurde (veröffentlicht im Dezember 2017), die Erfahrungen der Kommission bei der Überwachung der Umsetzung der Richtlinie und die Beiträge der Stakeholder. Die externe Studie umfasste eine gezielte Konsultation der Stakeholder, eine Auswertung der Fachliteratur und eine Datenanalyse. Auch flossen in die Evaluierung die Ergebnisse einer öffentlichen Konsultation ein, die vom 3. April bis zum 26. Juni 2018 durchgeführt wurde, sowie die Ergebnisse zweier von der Kommission am 17. Juni 2017 und am 28. Mai 2018 organisierter Veranstaltungen.

### ***Wichtigste Ergebnisse***

#### **Relevanz**

Die der Richtlinie zugrundeliegenden Fragestellungen scheinen, wenn auch in geringerem Umfang, auch heute noch problematisch. Der Wettbewerbsdruck auf Flughäfen in der EU hat sich seit der Einführung der Richtlinie in der Regel für alle Flughäfen, unabhängig von deren Größe, erhöht, doch können keine eindeutigen Schlussfolgerungen daraus gezogen werden, inwieweit sich diese Entwicklung auf die Wettbewerbssituation einzelner Flughäfen auswirkt. Mitgliedstaaten haben an vier Flughäfen beträchtliche Marktmacht festgestellt – da andere Behörden jedoch keine Bewertung der Marktmacht vorgenommen haben, lässt sich die Situation auf anderen Flughäfen in der EU nicht schlüssig belegen.

Das erste Problem, das mit der Richtlinie angegangen werden sollte – die Möglichkeit für einige Flughäfen, Preise und Bedingungen festzulegen, die sonst auf keinem

wettbewerbsorientierten Markt erreicht würden – scheint weiter zu bestehen, wenn auch in geringerem Umfang. Das zweite Problem, das mit der Richtlinie behoben werden sollte – unterschiedliche Entgeltsysteme in den Mitgliedstaaten, bei denen es an eindeutiger Transparenz, wie sie festgelegt werden, mangelt – besteht, wenn auch in geringerem Maße, nach wie vor.

Bei der Evaluierung wurde auf ein weiteres, in seinen Ausmaßen noch nicht eingegrenztes Problem hingewiesen. An einigen Flughäfen, in denen es ein Luftfahrtunternehmen mit beträchtlicher Nachfragemacht gibt, besteht die Gefahr, dass die Festlegung der Flughafenentgelte durch das betreffende Luftfahrtunternehmen in einer Weise beeinflusst wird, die es anderen Luftfahrtunternehmen, die Dienste an demselben Flughafen anbieten wollen, erschwert, in den Markt einzutreten.

Die Ziele der Richtlinie sind angesichts der oben genannten Probleme nach wie vor im Großen und Ganzen relevant. Dennoch wurden einige Lücken und Unstimmigkeiten ermittelt. Vor allem die Interessen der Fluggäste und der Eigentümer von Luftfracht werden in keinem der Ziele der Richtlinie ausdrücklich erwähnt.

Der Schwellenwert, ab dem die Richtlinie gilt, ist zwar leicht anwendbar, stützt sich jedoch auf keine ökonomische Logik.

### **Wirksamkeit und EU-Mehrwert**

Über die Anforderungen der Richtlinie hinausgehende Maßnahmen auf nationaler Ebene haben die Ergebnisse in einer Weise beeinflusst, die es schwierig macht, die konkreten Auswirkungen der Richtlinie selbst zu beurteilen.

Durch die Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für die Festlegung von Flughafenentgelten – mit der Auflage einer regelmäßigen Konsultation und eines intensiveren Informationsaustauschs zwischen Flughäfen und Luftfahrtunternehmen, der Vermeidung von Diskriminierung und der Einrichtung der ISA für die Beilegung von Meinungsverschiedenheiten – hat die Richtlinie dazu beigetragen, die Transparenz und Fairness bei der Festlegung der Flughafenentgelte an EU-Flughäfen zu verbessern. Die Evaluierung hat jedoch auch deutlich gemacht, dass die Richtlinie mehr Wirkung entfaltet hätte, wenn die Auflagen in Bezug auf Konsultation und Transparenz, insbesondere im Hinblick auf Investitionen in die Flughafeninfrastruktur, genauer festgelegt worden wären.

Die ISA spielen eine entscheidende Rolle bei der Gewährleistung der ordnungsgemäßen Anwendung der Richtlinie. Bei der Evaluierung wurde festgestellt, dass die Anforderungen der Richtlinie in Bezug auf die Unabhängigkeit, Befugnisse und Pflichten der ISA nicht detailliert genug festgelegt wurden und Interpretationsspielraum boten, wodurch die Wirksamkeit, das Risiko eines möglichen Missbrauchs beträchtlicher Marktmacht durch die Flughäfen einzudämmen, beeinträchtigt wurde. Es ist jedoch nicht möglich, Schlussfolgerungen hinsichtlich des Missbrauchs beträchtlicher Marktmacht durch EU-Flughäfen zu ziehen, da dies detaillierte Bewertungen auf Ebene der einzelnen Flughäfen erfordert hätte, was über den Rahmen dieser Bewertung hinausgegangen wäre.

Es ist davon auszugehen, dass einige Mitgliedstaaten ohne die Richtlinie ihre eigenen Regulierungssysteme weiter angewendet hätten, ohne sich auf gemeinsame Grundsätze zu stützen, während andere überhaupt keine Vorschriften festgelegt hätten. Daher dürfte die Richtlinie einen Mehrwert gegenüber einem Nichttätigwerden auf EU-Ebene haben.

### **Effizienz**

Verglichen mit einem Szenario ohne EU-Rechtsvorschriften für Flughafenentgelte sind der Branche und den Verwaltungen der Mitgliedstaaten mit der Einführung der Richtlinie zusätzliche Kosten entstanden. Es war weder möglich, die vollen Kosten der Richtlinie zu beziffern, noch die ihrem Wesen nach größtenteils qualitativen Vorteile zu quantifizieren. Die Effizienz der Richtlinie wurde durch deren eingeschränkte Wirksamkeit gemindert. Auf der Grundlage aller gesammelten Daten lässt sich jedoch der Schluss ziehen, dass der Nutzen der Richtlinie ihre Kosten übersteigt.

### **Interne und externe Kohärenz der Richtlinie**

Die Richtlinie steht im Allgemeinen im Einklang mit anderen EU-Rechtsvorschriften, die Flughäfen betreffen. Bei der Bewertung wurde jedoch eine Inkohärenz innerhalb der Richtlinie festgestellt, nämlich zwischen der Verpflichtung zur Nichtdiskriminierung und der Bestimmung, wonach die Mitgliedstaaten nicht die Möglichkeit haben, sich an die ISA im Falle von Flughäfen zu wenden, bei denen die Höhe der Flughafenentgelte von der ISA selbst festgelegt oder genehmigt wird.