

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (15. Ausschuss)

1. zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung

– Drucksache 16/4501 Nr. 2.43 –

**Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen
Ein Aktionsplan für Kapazität, Effizienz und Sicherheit von Flughäfen in
Europa (inkl. 5886/07 ADD 1 und 5886/07 ADD 2)**

KOM (2006) 819 endg.; Ratsdok. 5886/07

2. zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung

– Drucksache 16/4501 Nr. 2.44 –

**Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zu
Flughafenentgelten (inkl. 5887/07 ADD 1 und 5887/07 ADD 2)**

KOM (2006) 820 endg.; Ratsdok. 5887/07

3. zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung

– Drucksache 16/4501 Nr. 2.46 –

**Bericht der Kommission über die Anwendung der Richtlinie 96/67/EG
des Rates vom 15. Oktober 1996**

KOM (2006) 821 endg.; Ratsdok. 5894/07

A. Problem

Zu den Nummern 1 bis 3

Die drei EU-Vorlagen enthalten eine Reihe von Vorschlägen, welche als problematisch anzusehen sind. Im Hinblick auf prognostizierte Kapazitätsprobleme der Flughäfen in Deutschland darf nicht ausschließlich auf die bessere Nutzung der vorhandenen Infrastruktur abgestellt werden. Die Notwendigkeit der Schaffung neuer Kapazitäten muss berücksichtigt werden, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen und europäischen Flughäfen dauerhaft zu sichern. Die Entscheidung der Konzentration auf bestimmte Flughäfen bei der Verkehrsplanung sollte aufgrund der unterschiedlichen nationalen Gegebenheiten im Flughafeninfrastrukturbereich auch in Zukunft den einzelnen Mitgliedstaaten obliegen. Es besteht daher keine Notwendigkeit für eine zentralistische Flughafenpolitik seitens der Europäischen Kommission. Die Planungshoheit

und Infrastrukturverantwortung für die Flughafenkapazitäten liegen originär in der Verantwortung der Mitgliedstaaten. Die Schaffung einer zentralen Planungsstelle ist in diesem Zusammenhang nicht zielführend, da dies einen gegen den Grundsatz der Subsidiarität verstoßenden Eingriff in nationale Planungskompetenz darstellen würde. Bei der von der Europäischen Kommission angestrebten Förderung der Intermodalität darf es nicht zu dirigistischen Vorgaben kommen, sondern vielmehr ist seitens der Europäischen Kommission ein System anzustreben, welches die Intermodalität fördert, ohne in die individuelle Wettbewerbssituation zwischen Fluggesellschaften und Bahnunternehmen regulierend einzugreifen. Es besteht derzeit kein Handlungsbedarf, der eine Überarbeitung der EG-Richtlinie zur Liberalisierung der Bodenabfertigungsdienste aus dem Jahr 1996 notwendig macht. Der von der Europäischen Kommission vorgelegte Richtlinienentwurf zur Einführung eines einheitlichen Rahmens zur Festlegung von Flughafenentgelten ist in seiner jetzigen Gestalt kritisch zu sehen. In Deutschland besteht seit Jahrzehnten ein Rechtsrahmen zur Festsetzung und Genehmigung von einem Teil der Flughafenentgelte, der sich bewährt hat.

B. Lösung

Zu den Nummern 1 bis 3

Aufforderung an die Bundesregierung, sicherzustellen, dass der in Deutschland prognostizierten Verkehrsentwicklung im Luftverkehr dadurch Rechnung getragen wird, dass – neben einer optimierten Regulierung am Boden – der Aus- und Neubau der Hub- und Großflughäfen intensiv vorangetrieben wird; darauf hinzuwirken, dass die Bedeutung der deutschen Hub-Flughäfen im Rahmen der Schaffung eines europäischen Luftverkehrsnetzes besondere Aufmerksamkeit findet; darauf hinzuwirken, dass die Einrichtung einer einheitlichen Beobachtungsstelle für die mittelfristige Flughafenkapazitätsplanung unter Federführung der Europäischen Kommission abgelehnt wird; sich für eine Ausweitung der Zuständigkeiten der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA) auf den Bereich der Flughafensicherheit einzusetzen; den Ausbau intermodaler Verkehrskonzepte zu fördern, zugleich jedoch sicherzustellen, dass eine dirigistische Verkehrssteuerung seitens der Europäischen Gemeinschaft verhindert wird; darauf hinzuwirken, dass eine Revision der Bodenabfertigungsrichtlinie der Europäischen Gemeinschaft aus dem Jahr 1996 zurzeit nicht weiter verfolgt wird; sich dafür einzusetzen, dass im Rahmen des Entgelt- und Richtlinienentwurfs der Europäischen Gemeinschaft – neben der Möglichkeit, eine nationale zentrale Regulierungsbehörde zu schaffen – auch die Möglichkeit eingeräumt wird, bestehende Regulierungsansätze in den Nationalstaaten zu nutzen und weiterzuentwickeln.

Annahme einer Entschließung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP

C. Alternativen

Nur Kenntnisnahme der Vorlagen.

D. Kosten

Wurden nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

in Kenntnis der Unterrichtungen durch die Bundesregierung auf Drucksache 16/4501 Nr. 2.43, 2.44 und 2.46 folgende EntschlieÙung anzunehmen:

„I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Die Vorlage des Aktionsplans der Europäischen Kommission für Kapazität, Effizienz und Sicherheit von Flughäfen in Europa ist im Grundsatz zu begrüßen. Die Europäische Kommission kommt zu einer realistischen Einschätzung des in den kommenden Jahren zu erwartenden Wachstumstrends in der Luftverkehrsbranche mit den damit verbundenen ökologischen und infrastrukturellen Fragestellungen.
2. Den durch die Verkehrsentwicklung prognostizierten Kapazitätsproblemen in Deutschland kann durch einen Aus- und Neubau der deutschen Hub-Flughäfen und der übrigen hoch belasteten Flughäfen sowie durch eine effizientere Nutzung der knappen Flughafenkapazitäten begegnet werden. Hierzu können eine optimierte Slotvergabe und eine bessere Nutzung der zugeteilten Slots beitragen. Es darf jedoch keinesfalls ausschließlich auf die bessere Nutzung der vorhandenen Infrastruktur abgestellt werden, die Notwendigkeit der Schaffung neuer Kapazitäten muss zwingend berücksichtigt werden, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen und europäischen Flughäfen dauerhaft zu sichern.
3. Die Luftverkehrspolitik fokussiert sich insbesondere in Deutschland auf die beiden Hub-Flughäfen Frankfurt und München sowie die großen internationalen Flughäfen. So liegt allein der Anteil der Flughäfen Berlin, Düsseldorf, Frankfurt, Hamburg, Hannover, Köln/Bonn, München und Stuttgart am gesamten Passagieraufkommen in Deutschland bereits heute bei 86 Prozent und wird den Prognosen zufolge bis 2015 auf 88 Prozent ansteigen. Insbesondere die Hub-Flughäfen sind unverzichtbare Bestandteile der Flughafenstruktur Deutschlands. Daneben kommt aber sowohl den anderen internationalen Flughäfen als auch den Regionalflughäfen in Deutschland eine hohe Bedeutung für Wirtschaft und Infrastruktur in ihrer jeweiligen Region zu. Die Entscheidung der Konzentration auf bestimmte Flughäfen bei der Verkehrsplanung sollte aufgrund der unterschiedlichen nationalen Gegebenheiten im Flughafeninfrastrukturbereich auch in Zukunft den einzelnen Mitgliedstaaten obliegen. Es besteht daher keine Notwendigkeit für eine zentralistische Flughafenpolitik seitens der Europäischen Kommission.
4. Die Einrichtung einer einheitlichen Beobachtungsstelle für die mittelfristige Kapazitätsplanung unter Federführung der Europäischen Kommission ist abzulehnen. Die Planungshoheit und Infrastrukturverantwortung für die Flughafenkapazitäten liegen originär in der Verantwortung der Mitgliedstaaten. Dies hat sich in der Vergangenheit bewährt, da auf diese Weise den unterschiedlichen regionalen Anforderungen hinsichtlich der wirtschaftlichen und verkehrspolitischen Fragestellungen erfolgreich Rechnung getragen wurde. Die Schaffung einer zentralen Planungsstelle ist in diesem Zusammenhang nicht zielführend, da dies einen gegen den Grundsatz der Subsidiarität verstoßenden Eingriff in nationale Planungskompetenz darstellen würde, der überdies aufgrund unnötiger Bürokratisierung sogar positive Entwicklungen im Flughafeninfrastrukturbereich bremsen könnte.
5. Zu unterstützen ist der Vorschlag der Europäischen Kommission, der darauf abzielt, der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA) mehr Kompe-

tenzen zu übertragen. Das Ziel der EASA ist die Förderung höchstmöglicher Sicherheits- und Umweltstandards in der Zivilluftfahrt. Die Mitgliedstaaten haben derzeit nicht die gleichen Wettbewerbsbedingungen, da diese die Bestimmungen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) nach wie vor nicht einheitlich umsetzen. Insofern ist es sinnvoll, die EASA als eine Art Zwischenbehörde zu installieren und deren Kompetenzbereich auf die Flughafensicherheit auszuweiten, um die Einhaltung einheitlicher Sicherheitsvorschriften zu gewährleisten.

6. Die von der Europäischen Kommission angestrebte Förderung der Intermodalität wird begrüßt. Eine bessere Vernetzung der Verkehrsträger ist aus ökonomischer und ökologischer Sicht zu unterstützen. Insbesondere im Fernverkehr könnten Bahnverbindungen dazu beitragen, reine Zubringerflüge auf Kurzstrecken abzulösen. Es darf hierbei jedoch nicht zu dirigistischen Vorgaben kommen, sondern vielmehr ist seitens der Europäischen Kommission ein System anzustreben, welches die Intermodalität fördert, ohne in die individuelle Wettbewerbssituation zwischen Fluggesellschaften und Bahnunternehmen regulierend einzugreifen.
7. Es besteht derzeit kein Handlungsbedarf, der eine Überarbeitung der EG-Richtlinie zur Liberalisierung der Bodenabfertigungsdienste aus dem Jahr 1996 notwendig macht. Diese hat sich in der Vergangenheit bewährt, eine weitergehende Öffnung des Marktes wird als wenig sinnvoll erachtet, da die von der Europäischen Union anvisierte Zielsetzung – mehr Wettbewerb und Senkung der Betriebskosten der Airlines – in weiten Bereichen erreicht wurde. Überlegungen für noch weitergehende gesetzlich vorgeschriebene Liberalisierungsmaßnahmen müssen immer im kritischen Licht der möglichen Konsequenzen für die Arbeitsbedingungen der Mitarbeiter und der Auswirkungen auf das Niveau der Sicherheit gesehen werden. Eine Erhöhung der Zahl der Abfertigungsdienste bedeutet zugleich erhöhten Verkehr im Rampenbereich. Daneben steht zu befürchten, dass die Stundenlöhne der Mitarbeiter der Abfertigungsdienste bei einer weiteren Liberalisierung weiter sinken könnten.
8. Der von der Europäischen Kommission vorgelegte Richtlinienentwurf zur Einführung eines einheitlichen Rahmens zur Festlegung von Flughafenentgelten wird in seiner jetzigen Gestalt kritisch gesehen. In Deutschland besteht hierzu kein Bedarf, da seit Jahrzehnten ein Rechtsrahmen zur Festsetzung und Genehmigung von einem Teil der Flughafenentgelte gemäß § 43 LuftVZO existiert, der sich bewährt hat. Die Flughafenentgelte werden in Deutschland derzeit von den Landesluftfahrtbehörden nach Konsultation mit den Nutzern genehmigt (dabei werden bereits die ICAO-Prinzipien „Transparenz, Gleichbehandlung, Kostenbezug“ zugrunde gelegt, die Eingang in den Richtlinienentwurf gefunden haben), wobei deren Angemessenheit und Kontrolle durch die unabhängigen Gerichte und Kartellbehörden erfolgen kann. Die Genehmigung der Entgelte umfasst gemäß § 43a LuftVZO bereits die Start- und Landeentgelte, die Gebühren für das Abstellen der Flugzeuge und das Benutzen der Fluggasteinrichtungen sowie an einigen Standorten auch die Entgelte für zentrale Infrastruktur. Eine weitergehende Genehmigungspflicht für Entgelte erscheint daher nicht notwendig. Gleichwohl ist anzuerkennen, dass in vielen Mitgliedstaaten der Europäischen Union die Prozesse der Entgelterhebung nicht diesen strengen Regularien wie in Deutschland unterworfen sind, so dass ein europaweit einheitlicher Regelungsrahmen, der Raum für individuelle Kunden- und Verkehrsstrukturen, für verschiedene Geschäftsmodelle sowie für die Gestaltung einer bedarfsgerechten Infrastruktur lässt, zu begrüßen ist. Es darf jedoch ausdrücklich nicht zu einer Überregulierung kommen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

- sicherzustellen, dass der in Deutschland prognostizierten Verkehrsentwicklung im Luftverkehr dadurch Rechnung getragen wird, dass – neben einer optimierten Regulierung am Boden – der Aus- und Neubau der Hub- und Großflughäfen intensiv vorangetrieben wird;
- darauf hinzuwirken, dass die Bedeutung der deutschen Hub-Flughäfen im Rahmen der Schaffung eines europäischen Luftverkehrsnetzes besondere Aufmerksamkeit findet;
- darauf hinzuwirken, dass die Einrichtung einer einheitlichen Beobachtungsstelle für die mittelfristige Flughafenkapazitätsplanung unter Federführung der Europäischen Kommission abgelehnt wird;
- sich für eine Ausweitung der Zuständigkeiten der EASA auf den Bereich der Flughafensicherheit einzusetzen;
- den Ausbau intermodaler Verkehrskonzepte zu fördern, zugleich jedoch sicherzustellen, dass eine dirigistische Verkehrssteuerung seitens der Europäischen Gemeinschaft verhindert wird;
- darauf hinzuwirken, dass eine Revision der Bodenabfertigungsrichtlinie der Europäischen Gemeinschaft aus dem Jahr 1996 zurzeit nicht weiter verfolgt wird;
- sich dafür einzusetzen, dass im Rahmen des Entgelt- und Richtlinienentwurfs der Europäischen Gemeinschaft – neben der Möglichkeit, eine nationale zentrale Regulierungsbehörde zu schaffen – auch die Möglichkeit eingeräumt wird, bestehende Regulierungsansätze in den Nationalstaaten zu nutzen und weiterzuentwickeln.

Berlin, den 25. Oktober 2007

Der Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

Dr. Klaus W. Lippold
Vorsitzender

Ingo Schmitt (Berlin)
Berichterstatter

Rainer Fornahl
Berichterstatter

Winfried Hermann
Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Ingo Schmitt (Berlin), Rainer Fornahl und Winfried Hermann

I. Überweisung

Zu Nummer 1

Die Unterrichtung durch die Bundesregierung auf **Drucksache 16/4501 Nr. 2.43** wurde am 2. März 2007 gemäß § 93 der Geschäftsordnung an den Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung zur federführenden Beratung sowie an den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie, den Ausschuss für Tourismus und den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur Mitberatung überwiesen.

Zu Nummer 2

Die Unterrichtung durch die Bundesregierung auf **Drucksache 16/4501 Nr. 2.44** wurde am 2. März 2007 gemäß § 93 der Geschäftsordnung an den Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung zur federführenden Beratung sowie an den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie und den Ausschuss für Tourismus zur Mitberatung überwiesen.

Zu Nummer 3

Die Unterrichtung durch die Bundesregierung auf **Drucksache 16/4501 Nr. 2.46** wurde am 2. März 2007 gemäß § 93 der Geschäftsordnung an den Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung zur federführenden Beratung sowie an den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie zur Mitberatung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

Zu Nummer 1

Die Europäische Kommission vertritt in ihrer Mitteilung die Auffassung, dass die Kapazität der vorhandenen Flughäfen die künftige Nachfrage nicht abdecken wird und strebt die Förderung einer effizienteren Nutzung der vorhandenen Kapazität im Netz europäischer Flughäfen, die Steigerung der Kapazität des Netzes europäischer Flughäfen, den verbesserten Zugang zu Flughäfen, die Aufrechterhaltung oder Steigerung der Sicherheit an Flughäfen, die Förderung der umweltbezogenen Nachhaltigkeit und die Gewährleistung eines kostenwirksamen und effizienten Luftverkehrssystems an.

Zu Nummer 2

Ziel des Richtlinienvorschlags sollen einheitliche und transparente Nutzungs- und Entgeltkriterien für Flughäfen mit mehr als 1 Million Fluggastbewegungen oder mehr als 25 000 Tonnen Fracht pro Jahr sein. Zur Streitschlichtung soll eine unabhängige Regulierungsbehörde eingerichtet werden.

Zu Nummer 3

Der Bericht beschreibt die Auswirkungen der Richtlinie 96/67/EG und die weiteren Pläne der Europäischen Kommission in Bezug auf die Richtlinie. Der inhaltliche Schwerpunkt liegt bei der Senkung der Betriebskosten der Luftver-

kehrsgesellschaften durch Einführung von Wettbewerb und Verbesserung des Preis-Leistungs-Verhältnisses der Bodenabfertigungsdienste.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Zu Nummer 1

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** hat die Unterrichtung in seiner 33. Sitzung am 28. März 2007 beraten und empfiehlt deren Kenntnisnahme.

Der **Ausschuss für Tourismus** hat die Unterrichtung in seiner 31. Sitzung am 25. April 2007 beraten und empfiehlt deren Kenntnisnahme.

Der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** hat die Unterrichtung in seiner 32. Sitzung am 25. April 2007 beraten und empfiehlt deren Kenntnisnahme.

Zu Nummer 2

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** hat die Unterrichtung in seiner 33. Sitzung am 28. März 2007 beraten und empfiehlt deren Kenntnisnahme.

Der **Ausschuss für Tourismus** hat die Unterrichtung in seiner 31. Sitzung am 25. April 2007 beraten und empfiehlt deren Kenntnisnahme.

Zu Nummer 3

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** hat die Unterrichtung in seiner 33. Sitzung am 28. März 2007 beraten und empfiehlt deren Kenntnisnahme.

IV. Beratungsverlauf im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat die Vorlagen in seiner 45. Sitzung am 18. September 2007 beraten.

In dieser Sitzung haben die Fraktionen der CDU/CSU und SPD zu den drei Vorlagen einen Entschließungsantrag (Ausschussdrucksache 16(15)1001) eingebracht, dessen Inhalt sich aus der Beschlussempfehlung ergibt.

Die **Fraktion der CDU/CSU** vertrat zu dem Aktionsplan der Europäischen Kommission die Auffassung, im Gegensatz zu der Stellungnahme des Bundesrates sei sie der Auffassung, dass in diesem Kommissionsdokument durchaus Ansatzpunkte enthalten seien, die man unterstützen solle. Die Europäische Kommission gehe zu Recht davon aus, dass die derzeitigen Flughafenkapazitäten nicht ausreichen würden. In ihrer Mitteilung werde aber nicht deutlich, dass auch weiterer Flughafenbau erforderlich sei, um sicherzustellen, dass das erwartete Wachstum angemessen behandelt werden könne. Sie betonte, dass man es für richtig erachte, die Zuständigkeiten der Europäischen Agentur für

Flugsicherheit auch auf die Flughäfen auszudehnen. Momentan sehe man keine Notwendigkeit, bezüglich der Bodenverkehrsdienste eine weitere Liberalisierung auf den Flughäfen gesetzlich zu erzwingen. Bezüglich der Flughafenentgelte habe Deutschland im Gegensatz zu anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union bereits ein gewisses Regulierungsverfahren. Man sehe hier momentan keine Notwendigkeit für eine Harmonisierung.

Die **Fraktion der SPD** erklärte, der Entschließungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD sei eine gute Arbeitsgrundlage für die künftige Befassung mit dem gesamten Themenkomplex. In Bezug auf die Bodenverkehrsdienste sei der Kommissionsvorschlag, die Flughäfen zu verpflichten, einen zusätzlichen Anbieter zuzulassen, aus Sicherheitsgründen und im Hinblick auf die Situation der Arbeitnehmer nicht akzeptabel. Die Regulierungsbemühungen der Europäischen Kommission dürften nicht dazu führen, dass man die vorhandenen Strukturen der Flughäfen in den einzelnen Mitgliedstaaten aus dem Auge verliere. In Deutschland gebe es eine besondere Struktur mit den Hub-Flughäfen, die man erhalten solle. Die Alternative einer intensiveren Nutzung der Regionalflughäfen sei problematisch. Bezüglich der Regulierung von Flughafenentgelten wies sie darauf hin, dass es in Deutschland bereits eine Regulierung durch die Länder gebe. Die von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vertretene Auffassung, dass die Regulierung in den Ländern im Hinblick auf die Anteilseignerschaft der Länder an Flughäfen interessengeleitet sei, zeichne ein falsches Bild der Arbeit der zuständigen Landesbehörden.

Die **Fraktion der FDP** äußerte, der Aktionsplan enthalte einige sehr wichtige Anregungen. Als problematisch sehe man allerdings die Verschiebung der Planungshoheit für Kapazitäten auf die europäische Ebene. Unterstützenswert sei die Förderung der Intermodalität. Wichtig sei das Thema der Vereinfachung und Beschleunigung von Planungsverfahren. Die Europäische Kommission stelle fest, dass bei Einhaltung der relevanten Normen und Umweltvorschriften eine Zeitspanne von 5 Jahren für Planung, Genehmigung und Errichtung ausreichen solle. Dies sehe man als sehr anstrengenswertes Ziel. In Bezug auf die Bodenverkehrsdienste sei eine weitere Liberalisierungsstufe durchaus sinnvoll. Was die Flughafenentgelte angehe, sei es auch im nationalen Interesse sinnvoll, dass es eine europaweite Regelung gebe, welche gleiche und faire Wettbewerbsbedingungen in diesem Bereich für alle Airlines in Europa schaffe. Deshalb

begrüße man das Ansinnen der Europäischen Kommission, diesen Bereich einheitlich zu regeln.

Die **Fraktion DIE LINKE**. bemerkte, bei den Vorschlägen der Europäischen Kommission gehe es offenbar darum, die Fluggesellschaften vor überhöhten Entgelten durch die Flughäfen zu schützen. Die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen (ADV) weise aber darauf hin, dass stattdessen die Flughäfen eine Kostenunterdeckung von etwa 200 Mio. Euro tragen müssten. Viele Flughäfen könnten nur mit Subventionen am Leben gehalten werden. Bedauerlich sei auch, dass in dem Richtlinienentwurf zu den Flughafenentgelten emissionsabhängig differenzierte Landeentgelte keine Erwähnung fänden. Es sei notwendig, solche EU-weit einzuführen. Zum dem Aktionsplan führte die Fraktion DIE LINKE. aus, sie sehe in der indirekten Förderung kleiner und mittlerer Regionalflughäfen einen unnötigen Ressourcenverbrauch. Im Gegensatz zu dem Entschließungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD setze sie primär darauf, dass die vorhandenen Flughafenkapazitäten vernünftig genutzt würden. Der Entschließungsantrag gehe an den Erfordernissen des Klimaschutzes vorbei.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** führte aus, die Länder lehnten den Vorschlag der Europäischen Kommission zu den Flughafenentgelten pauschal ab, weil sie die Regulierung für ihre eigene Angelegenheit hielten. Sie seien dabei aber interessengeleitet, da sie häufig Eigentümer von Flughäfen seien. Dies sei unter Wettbewerbsgesichtspunkten unbefriedigend. Man teile grundsätzlich die Auffassung, dass nicht alles EU-weit geregelt werden solle, sei aber auch überzeugt, dass man gute, klare, transparente Kriterien zur Entgeltfestlegung benötige. Weiterhin sei man der Meinung, dass Flughäfen in ihrer Nutzung effizienter gestaltet werden könnten. Man setze aber im Gegensatz zu dem Entschließungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD nicht auf einen massiven weiteren Ausbau und Neubau von Flughäfen, sondern sei diesbezüglich sehr zurückhaltend. Die Subventionierung defizitärer Regionalflughäfen betrachte man als Wettbewerbsverzerrung.

Der **Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP, den Entschließungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD auf Ausschussdrucksache 16(15)1001 anzunehmen.

Berlin, den 25. Oktober 2007

Ingo Schmitt (Berlin)
Berichterstatter

Rainer Fornahl
Berichterstatter

Winfried Hermann
Berichterstatter

Anlage zu Nummer 1



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 1. Februar 2007 (02.02)
(OR. en)**

5886/07

AVIATION 26

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	29. Januar 2007
Empfänger:	der Generalsekretär/Hohe Vertreter, Herr Javier SOLANA
Betr.:	Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen "Ein Aktionsplan für Kapazität, Effizienz und Sicherheit von Flughäfen in Europa"

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Kommissionsdokument - KOM(2006) 819 endgültig.

Anl.: KOM(2006) 819 endgültig



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 24.1.2007
KOM(2006) 819 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS
UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Ein Aktionsplan für Kapazität, Effizienz und Sicherheit von Flughäfen in Europa

{SEK(2006) 1686}

{SEK(2006) 1687}

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS
UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Ein Aktionsplan für Kapazität, Effizienz und Sicherheit von Flughäfen in Europa

- (1) Die Liberalisierung des europäischen Luftverkehrssektors ist ein großer **Erfolg**: Der Luftverkehr in Europa hat sich zwischen 1980 und 2000 verdreifacht. Zwischen 1992 und 2005 ist die Zahl der Strecken innerhalb der EU um 150 % gestiegen. Den Bürgern Europas kommt nunmehr ein diversifiziertes Luftverkehrsangebot zu einem erschwinglichen Preis zugute.

Die Europäische Gemeinschaft hat konkrete Maßnahmen ergriffen, um dieses Wachstum **aufrechtzuerhalten** und dabei ein hohes Niveau an Sicherheit und Effizienz zu wahren:

- Die Europäische Agentur für Flugsicherheit (EASA) wurde 2002 errichtet, um europäische Aktivitäten im Bereich der Lufttüchtigkeit zu rationalisieren.
- Das 2004 angenommene Legislativpaket zum einheitlichen europäischen Luftraum bezweckt eine umfassende Reform des Flugsicherungssektors im Hinblick auf eine Steigerung der Sicherheit und Effizienz im Luftraum über Europa.

- (2) Falls der derzeitige Wachstumstrend der Luftverkehrsnachfrage anhält, wird sich das Verkehrsaufkommen in den nächsten 20 Jahren verdoppeln. Dies wird ohne Zweifel ernste Auswirkungen auf die Umwelt haben. Die Kommission geht dieses Problems durch eine Reihe von Initiativen an, die die Internalisierung der externen Kosten und eine Verringerung des Beitrags des Luftverkehrs zum Treibhauseffekt anstreben.

Bei der Halbzeitüberprüfung des Verkehrsweißbuchs¹ der Kommission aus dem Jahr 2001 wird die Notwendigkeit von Maßnahmen anerkannt, um die negativen Umweltauswirkungen zu verringern, die durch das schnelle Verkehrswachstum verursacht werden. Ziel dieses Dokuments ist die Optimierung der Nutzung vorhandener Infrastruktur, die Förderung des Einsatzes technologischer Entwicklungen, die Steigerung der Sicherheit und Effizienz und die Verbesserung des Planungsrahmens für neue Infrastruktur, wenn diese erforderlich wird.

- (3) In einer modernen Gesellschaft ist **Konnektivität** die Grundlage für wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit, sozialen und regionalen Zusammenhalt und kulturelle Entwicklung. Daher treiben nicht nur wirtschaftliche und kommerzielle Bedürfnisse der Globalisierung die wachsende Luftverkehrsnachfrage an, sondern auch sich herausbildende gesellschaftliche und kulturelle Bedürfnisse.
- (4) Nach der Liberalisierung des Luftverkehrsmarkts durch die Schaffung des Binnenmarkts und nach der Initiative für den einheitlichen europäischen Luftraum zur

¹ KOM(2006) 314.

Lösung des Problems der Luftraumsättigung wird sich die Kommission jetzt auf die Flughäfen konzentrieren. Die Kapazität wird mit der Nachfrage nicht Schritt halten können, so dass die Gefahr besteht, dass die Kapazität zu dem am stärksten **limitierenden Faktor** im Luftverkehr wird. Wegen der sich im Netz fortpflanzenden Effekte dieses schwächsten Glieds steht die Effizienz der gesamten Kette im Luftverkehr auf dem Spiel. Da der Luftverkehr als „Motor“ des Wirtschaftswachstums gesehen wird, ist zu befürchten, dass deshalb die gesamte Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft beeinträchtigt wird.

- (5) Flughäfen sind von erheblicher **wirtschaftlicher Bedeutung**, sowohl lokal als auch global. Die Betreiber der europäischen Flughäfen beschäftigen unmittelbar rund 120 000 Mitarbeiter bei einem Aufkommen von 580 Millionen Fluggästen im Jahr, insgesamt beläuft sich die Zahl der an Flughäfen beschäftigten Personen von Luftfahrtunternehmen und Unternehmen für Instandhaltung, Verpflegung, Einzelhandel und Flugsicherungsdienste aber auf rund 1,1 Millionen.

Der Flughafensektor **schafft** unmittelbar durchschnittlich 925 Arbeitsplätze pro Million Arbeitseinheiten². Die Nähe eines Großflughafens ist für 31 % der Unternehmen ein wichtiger **Standortfaktor** für Fertigungsbetriebe. Bei Bank- und Versicherungsdienstleistungen entfallen auf den Luftverkehr bis zu 50 % der gesamten Verkehrsnachfrage³.

Eine effiziente Luftverkehrsbranche trägt daher zur Erreichung der in der Agenda von Lissabon niedergelegten Zielen bei.

1. DIE ZU ERWARTENDE KAPAZITÄTSKRISE

- (6) Die Flughafenkapazität wird durch die **Start- und Landebahn- sowie Bodeninfrastruktur** bestimmt. Die Kapazität der Start- und Landebahnen entspricht der Maximalzahl an Flugzeugen, die landen und/oder starten können, wobei physischen Gegebenheiten Rechnung zu tragen ist, die sich auf die Sicherheit auswirken, etwa Wirbelschleppen. Die Kapazität der Bodeninfrastruktur ergibt sich aus der physischen Anordnung der Abfertigungsgebäude (Flugzeugabstellplätze, Flugsteige usw.) und der Effizienz ihrer Verwaltung.
- (7) Angesichts der zu erwartenden Verkehrsentwicklung wird Europa einer **größer werdenden Lücke**⁴ zwischen Kapazität und Nachfrage gegenüberstehen. Dies wird als Kapazitätskrise („Capacity Crunch“) bezeichnet. Falls das derzeitige Kapazitätsniveau nicht drastisch erhöht wird, werden schätzungsweise mehr als 60 europäische Flughäfen stark überlastet sein und die 20 größten Flughäfen bis 2025 täglich während mindestens 8 bis 10 Stunden ihre Sättigungsgrenze erreicht haben.

² Eine Arbeitseinheit ist entweder ein Fluggast oder 100 kg Fracht.

³ Airports Council International und York Aviation, „The social and economic impact of airports in Europe“, 2004.

⁴ Gemeinsame Studie von ECAC und Eurocontrol zur Flughafenkapazität: „Challenges to Growth“, 14. Dezember 2004, veröffentlicht auf den Internetseiten von Eurocontrol unter http://www.eurocontrol.int/eatm/gallery/content/public/library/CTG04_report.pdf.

- (8) Eine solche Überlastung dürfte es den Luftfahrtunternehmen sehr erschweren, ihre Flugpläne einzuhalten, besonders auf Drehkreuzflughäfen, und daher zu einer geringeren Effizienz der europäischen Luftverkehrsbranche führen. Die Überlastung wird auch **Umwelt- und Sicherheitskosten** zur Folge haben, da die Dichte und Komplexität des Betriebs ein nie zuvor dagewesenes Niveau erreichen wird.

Die Kapazitätskrise auf Flughäfen stellt eine **Gefahr** für die Sicherheit, Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit aller Akteure dar, die in die Lieferkette des Luftverkehrs eingebunden sind.

2. EINE STRATEGISCHE VISION ZUR BEWÄLTIGUNG DER KAPAZITÄTSKRISE

- (9) Es gibt **keine Patentlösung** für ein derart komplexes Problem. Zusätzlich zur Vielzahl der Akteure und der sehr technischen Natur des Betriebs hinaus sind auch die Planungszeiträume im Flughafenbereich eine Herausforderung:
- Die Bereitstellung neuer Infrastruktur dauert 5 bis 10 Jahre oder länger.
 - Ein bis fünf Jahre werden benötigt, um die Nutzung vorhandener Start- und Landebahnen einschließlich des umgebenden Luftraums zu planen und zu optimieren.
- (10) Zwischen Mitte September 2005 und Anfang 2006 hat die Kommission die Branchenbeteiligten konsultiert, um mögliche Lösungen für die Kapazitätslücke an Flughäfen zu ermitteln. Die Antworten von staatlichen Behörden, Luftfahrtunternehmen, Flughafenbetreibern, Piloten, Flugsicherungsdienstleistern, Fachleuten, Privatpersonen und Umweltschutzorganisationen erwiesen sich als wertvoller Input⁵. Ein Hauptergebnis der Konsultation war, dass es **breite Übereinstimmung gab, was die Existenz des Problems und die Notwendigkeit angeht, marktgerechte und unter Umweltgesichtspunkten nachhaltige Lösungen zu finden**. Viele Korrespondenten wiesen auf die Notwendigkeit einer besseren Zusammenarbeit und eines besseren Informationsaustauschs zwischen allen Akteuren der Betriebskette auf Flughäfen hin.
- (11) Erörterungen zur Kapazitätsfrage fanden während der hochrangigen Tagungen der Leiter der Abteilungen für Zivilluftfahrt während der britischen Präsidentschaft 2005 sowie in Salzburg unter der österreichischen Präsidentschaft im Mai 2006 statt.
- (12) Als Ergebnis dieser Konsultation wurde eine Liste von **Maßnahmen** aufgestellt:
- Es ist notwendig, **vorhandene Start- und Landebahnen** effizient zu nutzen und neue Infrastruktur zu unterstützen.
 - Ein angemessenes Gleichgewicht zwischen marktorientierten Lösungen (Marktmechanismus für die Zuweisung von Zeitnischen) und Regulierungsmaßnahmen (einheitlicher europäischer Luftraum und Beaufsichtigung der Flughafen-sicherheit) muss angestrebt werden.

⁵ Das Konsultationspapier und die eingegangenen Reaktionen können unter folgender Internetadresse eingesehen werden: http://europa.eu.int/comm/transport/air/consultation/2005_11_30_en.htm

- Die Europäische Gemeinschaft könnte den Flughafensektor auch durch ihre **Finanzinstrumente** unterstützen: TEN-V, Programme der europäischen Kohäsionspolitik im Rahmen des Regionalen Entwicklungs- und Kohäsionsfonds (gemäß den strategischen Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft und den in den jeweiligen Programmen festgelegten Prioritäten) oder durch Initiativen wie SESAR (Forschung zum Flugverkehrsmanagement im einheitlichen europäischen Luftraum).
- Zur Steigerung der technischen **Sicherheit** sind verbindliche Gemeinschaftsregeln erforderlich, besonders zur Sicherheit auf der Luftseite, was nicht nur die Infrastruktur, sondern auch Betrieb und Verwaltung umfasst.
- Die **Luftsicherheit** (Abwehr äußerer Gefahren) muss bei allen Überlegungen zur Steigerung der Flughafenkapazität an oberster Stelle stehen.
- **Regionalflughäfen** sind für die Entwicklung eines integrierten europäischen Luftverkehrsnetzes wichtig. In dieser Hinsicht wäre es wünschenswert, die vorhandene latente Kapazität von Regionalflughäfen zu erschließen, sofern die Mitgliedstaaten dabei gemeinschaftliche Rechtsvorschriften für staatliche Beihilfen⁶ beachten. Globale Satellitennavigationssysteme könnten wesentlich zur Steigerung der Kapazität und Flexibilität des Betriebs auf diesen Flughäfen beitragen, ohne die Kosten der örtlichen Infrastruktur zu erhöhen. Die Mitgliedstaaten sollten sich auch bemühen, die **Zugänglichkeit** dieser Flughäfen im Straßen- und Schienenverkehr zu verbessern, damit sie als Entlastungsflughäfen dienen können.

Angesichts dessen wird die Kommission fünf Schlüsselmaßnahmen ausarbeiten:

- bessere Ausnutzung der vorhandenen Flughafenkapazitäten;
- konsistenter Ansatz für den sicheren Betrieb an Flughäfen;
- Förderung der „Ko-Modalität“, der Integration und Zusammenarbeit der verschiedenen Verkehrsträger;
- Verbesserung der Umweltkapazität von Flughäfen und des Planungsrahmens für neue Flughafeninfrastruktur;
- Entwicklung und Umsetzung kosteneffizienter technologischer Lösungen.

Bei der Konsultation der Beteiligten wurde die dringende Notwendigkeit koordinierter Maßnahmen bestätigt. In dieser Mitteilung wird eine Liste konkreter Maßnahmen vorgeschlagen, die am besten auf EU-Ebene ergriffen werden könnten. Die Europäische Kommission eine Beobachtungsstelle einrichten, um den Fortschritt zu überwachen.

⁶ Artikel 87 bis 89 EG-Vertrag und die gemeinschaftlichen Leitlinien für die Finanzierung von Flughäfen und die Gewährung staatlicher Anlaufbeihilfen für Luftfahrtunternehmen auf Regionalflughäfen - ABl. C 312 vom 9.12.2005, S. 1.

3. BESSERE AUSNUTZUNG DER VORHANDENEN FLUGHAFENKAPAZITÄT

3.1. Kapazitätsbewertung und Methoden der mittelfristigen Planung

- (13) Die Kapazitätsbewertung sollte auf einem korrekten **Inventar** des derzeitigen und geplanten Flughafendurchsatzes beruhen. Zurzeit gibt es ein solches europaweites Inventar nicht. Außerdem verwenden die Flughäfen unterschiedliche Methoden und Taxonomien zur Bewertung ihrer Kapazität. Das erschwert Vergleiche und Benchmarking-Analysen.

Eurocontrol, die Europäische Organisation zur Sicherung der Luftfahrt, unterstützt die Kommission bei der Schaffung des einheitlichen europäischen Luftraums durch eine Reihe technischer Tätigkeiten zur Ausarbeitung von Entwürfen der Durchführungsbestimmungen, die als Grundlage eines Kommissionsvorschlags zur Annahme im Ausschussverfahren verwendet werden können.

Die Kommission schlägt vor, diese Arbeitsarrangements zu nutzen, um eine Durchführungsvorschrift zu gemeinsamen Definitionen und gemeinsamen Analysewerkzeugen für die Bewertung der Flughafenkapazität sowie Verfahren für die Beteiligung von Flughafenbetreibern an der mittelfristigen Kapazitätsplanung auszuarbeiten.

- (14) Eurocontrol hat ein systematisches und gut funktionierendes Verfahren für die Kapazitätsplanung im Flugverkehrsmanagement auf europäischer Ebene entwickelt. Die Kommission schlägt vor, dieses Vorgehen auf die Kapazitätsplanung von Flughäfen auszuweiten, wodurch dem Sektor eine globale Sicht auf das Problem der Flughafenkapazität in Europa eröffnet würde. Die Kommission wird die Mitgliedstaaten, zuständige Behörden und Beteiligte einladen, eine Beobachtungsstelle für Flughafenkapazität zu bilden, die diesen Planungsprozess **beaufsichtigen** wird. Die Beobachtungsstelle könnte die Arbeit 2007 aufnehmen und ein Forum für den Austausch und die Beobachtung von Daten und Informationen zur Flughafenkapazität darstellen, um diese wichtige Angelegenheit aus gesamteuropäischer Warte behandeln zu können.

Die Kommission wird Eurocontrol Anfang 2007 den Auftrag erteilen, harmonisierte Methodenwerkzeuge für die Planung und Bewertung der Flughafenkapazität auszuarbeiten.

Die Beobachtungsstelle zur mittelfristigen Flughafenkapazitätsplanung unter Federführung der Kommission wird das EU-weite Inventar zur Kapazitätsbewertung dazu nutzen, das Problembewusstsein zu stärken und Informationen über regionalen Kapazitätsbedarf zu verbessern, und wird einen jährlichen Bericht dahingehend vorlegen.

3.2. Flughafenzeitnischen und Flugdurchführungspläne

- (15) In Europa müssen Luftfahrzeugbetreiber mindestens eine Stunde vor Abflug einen Flugdurchführungsplan (Flight Plan) aufgeben. Sie bekommen im Gegenzug eine Zeitnische der Flugverkehrsflusssteuerung (Air Traffic Flow Management, ATFM) zugewiesen, die angibt, zu welcher Zeit das Flugzeug starten kann, ohne eine Überlastung des Flugverkehrsmanagementsystems zu verursachen. ATFM-Zeitnischen

werden in der Regel zugewiesen, wenn in einer Flugverkehrskontrollstelle oder an Flughäfen⁷ ein intrinsischer Kapazitätsengpass vorliegt oder wenn unerwartet Kapazitätseinschränkungen eintreten (z. B. durch Nebel oder Gewitter, technischen Systemausfall usw.).

In der Praxis findet kein systematischer Abgleich der Flugdurchführungspläne mit Flughafenzeitnischen statt, was zu Interferenzen bei der optimalen Nutzung von Flughafenzeitnischen führt. Ein Nebeneffekt ist, dass Flugzeuge Rollwegs- und Start- und Landebahnkapazitäten länger als nötig belegen und dadurch die Umwelt stärker beeinträchtigen.

Eurocontrol erhielt 2005 das Mandat, in enger Zusammenarbeit mit der Kommission Durchführungsvorschriften zur Flugverkehrsflusssteuerung auszuarbeiten⁸. Der Entwurf der Durchführungsvorschrift wird dem Ausschuss für den einheitlichen europäischen Luftraum voraussichtlich Anfang 2007 vorgelegt.

- (16) Falls nötig könnte Artikel 14 der Zeitnischenverordnung⁹ so geändert werden, dass die zuständigen Flugverkehrsmanagementstellen verpflichtet sind, den Flugdurchführungsplan eines Luftfahrzeugbetreibers zurückzuweisen, wenn das Luftfahrtunternehmen nicht über die erforderlichen Flughafenzeitnischen verfügt.
- (17) In Übereinstimmung mit der Rahmenverordnung¹⁰ für den einheitlichen europäischen Luftraum wurde Eurocontrol auch beauftragt, der Kommission technische Unterstützung zu leisten bei der Erstellung eines Fortschrittsberichts über die Durchführung der einschlägigen Rechtsvorschriften zum 20. April 2007, der dem Rat und dem Europäischen Parlament vorgelegt werden soll.

In enger Zusammenarbeit mit der Kommission werden im Rahmen des Mandats an Eurocontrol zu ATFM-Maßnahmen Lösungsvorschläge ausgearbeitet, um eine Konsistenz zwischen Flughafenzeitnischen und Flugdurchführungsplänen zu gewährleisten, und gegebenenfalls werden erforderlichen Änderungen einschlägiger Rechtsvorschriften vorgeschlagen. Der Entwurf der ATFM-Durchführungsvorschriften wird dem Ausschuss für den einheitlichen europäischen Luftraum zur Stellungnahme vorgelegt. Die Kommission wird auch die Ergebnisse und potenziellen Auswirkungen des Durchführungsberichts zum einheitlichen europäischen Luftraum über den Flughafenbetrieb auswerten.

3.3. Bessere Planbarkeit und Verringerung der Flughafenverspätungen durch kollaborative Entscheidungsfindung (Collaborative Decision Making, CDM)

- (18) Die Planbarkeit („Predictability“) ist für Luftfahrtunternehmen und Flughäfen in der betrieblichen Praxis von größter Bedeutung. Beispielsweise bauen Luftfahrtunternehmen in ihre Flugpläne Pufferzeiten ein, mit denen unerwartete

⁷ 50 % der Flugsicherungsverspätungen in Europa sind durch Flughäfen verursacht.

⁸ Artikel 9 der Luftraumverordnung: Verordnung (EG) Nr. 551/2004 vom 31.3.2004.

⁹ Verordnung (EWG) Nr. 95/93 des Rates vom 18. Januar 1993 über gemeinsame Regeln für die Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen in der Gemeinschaft, geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 793/2004 vom 21. April 2004.

¹⁰ Artikel 12 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 549/2004 vom 10. März 2004 zur Festlegung des Rahmens für die Schaffung eines einheitlichen europäischen Luftraums.

Verspätungen ankommender oder abfliegender Flugzeuge aufgefangen werden können. Könnten diese Pufferzeiten um fünf Minuten reduziert werden, würde dies durch die bessere Nutzung der Ressourcen von Luftfahrtunternehmen und Flughäfen rund 1 Mrd. € einsparen.

- (19) Außerdem müssen sich Luftfahrtunternehmen, Flughäfen, Flugsicherung und Flugverkehrsflusssteuerung von ihrer „Inselperspektive“ lösen und zu einer allgemeineren Sicht der gesamten Luftverkehrsleistung kommen¹¹. Erweiterte **Fähigkeiten zur Entscheidungsfindung** durch Informationsaustausch zwischen allen Flughafenpartnern bringt viele quantitative und qualitative Vorteile für den Betrieb nicht nur einzelner Flughäfen mit sich, sondern für das gesamte Flughafenetz. Dieser Prozess des Informationsaustauschs in institutionalisierter Form wird als kollaborative Entscheidungsfindung (Collaborative Decision Making, CDM) bezeichnet. Die kollaborative Entscheidungsfindung an Flughäfen würde den Domino-Effekt bei Verspätungen auf Netzebene verringern und eine Normalisierung nach wetterbedingten oder anderen Unregelmäßigkeiten herbeiführen, die Flughafenkapazität blockieren.
- (20) Nach Auffassung der Kommission kann die kollaborative Entscheidungsfindung erhebliche Vorteile für den Betrieb des Flughafenetzes insgesamt mit sich bringen, wenn die beteiligten Partner eine kritische Masse erreichen. Es wird auch davon ausgegangen, dass eine größere betriebliche Effizienz darüber hinaus willkommene Vorteile für die Umwelt zur Folge hätte.

Die Kommission schlägt vor, EUROCONTROL ein Mandat zur Ausarbeitung von Durchführungsvorschriften für die Einführung der kollaborativen Entscheidungsfindung an europäischen Flughäfen im Jahr 2008 zu erteilen.

4. KONSISTENTER ANSATZ FÜR DEN SICHEREN BETRIEB AN FLUGHÄFEN

4.1. Ausweitung der Zuständigkeiten der EASA auf Sicherheitsvorschriften für Flughäfen

- (21) Eine intensive Flughafenutzung und ein gesteigertes Verkehrsaufkommen erfordern ein höheres Sicherheitsniveau. Flughäfen sind in der gesamten Luftverkehrskette am wenigsten von Sicherheitsvorschriften erfasst. Freiwillige Bemühungen der Gruppe von Flughafen-Sicherheitsregulierern¹² haben zu bemerkenswerten Ergebnissen geführt. Gemeinsame verbindliche Vorschriften sind jedoch erforderlich, um den Bürgern Europas bei der Flugsicherheit ein einheitliches Niveau zu bieten, für das in den neuen ICAO-Anforderungen zur Flughafensicherheit plädiert wird. Da die Mitgliedstaaten außerdem die ICAO-Bestimmungen¹³ nicht einheitlich umsetzen, gibt es für Flughafenbetreiber keine gleichen Wettbewerbsbedingungen, und die Unternehmen, die Flughäfen in verschiedenen Mitgliedstaaten betreiben, sind

¹¹ „Report on Punctuality Drivers at Major European Airports“, S. 48, erstellt von der Performance Review Unit – Mai 2005.

¹² Die Gruppe von Flughafen-Sicherheitsregulierern (Group of Aerodrome Safety Regulators, GASR) wurde 1996 eingerichtet und umfasst jetzt 27 europäische Staaten.

¹³ Anhang 14, Kapitel 1, Abschnitt 1.3 und „Manual on Certification of Aerodromes“ (Doc. 9774 vom Oktober 2001).

gezwungen, unterschiedliche nationale oder sogar lokale Sicherheitsvorschriften anzuwenden.

- (22) Wie angekündigt, wird die Kommission daher einen Legislativvorschlag annehmen, um die Aufgaben der EASA auf die Flughafensicherheit auszuweiten¹⁴. Eine vorläufige Folgenabschätzung für eine „erweiterte EASA“ wurde 2005 durchgeführt. Im Laufe des Jahres 2006 hat sich die EASA selbst eine Meinung zu der Angelegenheit gebildet, nachdem sie die Beteiligten durch ihr Verfahren zur Ankündigung von Änderungen (Notice of Proposed Amendment, NPA) eingehend konsultiert hat.

Es ist geplant, dass die Kommission einen Legislativvorschlag zu der Angelegenheit Anfang 2008 annimmt.

4.2. Nutzung globaler Satellitennavigationssysteme für mehr Sicherheit an Flughäfen

- (23) Die EU hat lange in die Entwicklung der satellitengestützten Navigation investiert. Trotz ICAO-Empfehlungen und der Verfügbarkeit zertifizierter Bordavionik werden diese Systeme derzeit nicht auf breiter Basis genutzt. Unter Sicherheitsgesichtspunkten könnten Satellitennavigationssysteme eine weitere Quelle von Positionsinformationen bieten. Satellitennavigationssysteme tragen dazu bei, Bodenberührung mit einem nicht außer Kontrolle geratenen Luftfahrzeug (Controlled Flight into Terrain, FIT) zu verhindern, was immer noch die häufigste Ursache tödlicher Unfälle, besonders mit weniger komplexen Flugzeugen, ist. Satellitennavigationssysteme könnten auch eine größere Flexibilität bei der Gestaltung von An- und Abflugrouten zur Vermeidung von Hindernissen und eine Verringerung der Lärmbelastung sowie den sicheren Betrieb auf eng beieinander liegenden Start- und Landebahnen ermöglichen.

Die Kommission wird die Zertifizierung der weltraumgestützten EGNOS/Galileo-Signale ermöglichen und die Nutzung von Satellitennavigationssystemen in den europäischen Funknavigationsplan aufnehmen. Eine umfassende Eingliederung von Satellitennavigationssystemen in operationelle Prozesse des Flugverkehrsmanagements ist vom Programm SESAR zu erwarten, das Vorteile für das Netz „von Flugsteig zu Flugsteig“ mit sich bringen wird.

5. FÖRDERUNG DER KO-MODALITÄT DER VERKEHRSTRÄGER

5.1. Verbesserter Zugang zu Flughäfen und Ko-Modalität

- (24) Luft- und Schienenverkehr sollten einander besser ergänzen. Es sind mindestens drei Schnittstellen zwischen Luft- und Schienenverkehr vorhanden, die jeweils spezifische Vorteile für die Gesellschaft insgesamt haben und sich auch positiv auf die Umwelt auswirken werden:

¹⁴ Mitteilung über die Erweiterung der Aufgaben der Europäischen Agentur für Flugsicherheit - Blick auf 2010 - KOM(2005) 578 vom 15.11.2005.

- Schienenverbindungen mit der Stadt mit dem Vorteil einer Entlastung des Straßenverkehrs und einer besseren Luftqualität an Flughäfen;
- Schienenverbindungen in die Region mit den vorgenannten Vorteilen und dem zusätzlichen Nutzen eines erweiterten Einzugsbereich des Flughafens;
- Schienenverbindungen zwischen dem Flughafen und größeren Ballungsgebieten für Hochgeschwindigkeitszüge mit den vorgenannten Vorteilen und zusätzlich als potenzieller Ersatz für Kurzstreckenflüge, deren Zeitnischen für Langstreckenflüge frei werden, die für Flughäfen und Luftfahrtunternehmen produktiver sind.

Konventionelle Schienenverkehrsverbindungen können eine wichtige Rolle spielen. Ihr Ausbau zur Anbindung von sekundären Flughäfen und Regionalflughäfen sollte durch eine Finanzierung von Seiten der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft gefördert werden.

Der Stockholmer Flughafen Arlanda (rund 17 Mio. Fluggäste im Jahr) verfügt über drei unterirdische Bahnhöfe. Einer bedient den Schienenfernverkehr, die anderen beiden befinden sich an den beiden Enden des Flughafens und werden vom Arlanda Express benutzt. Dieser Schnellzug verbindet den Flughafen vier bis sechs Mal stündlich mit der Stadt und benötigt für die 45 km lange Strecke 20 Minuten, wobei er eine Geschwindigkeit bis zu 200 km/h erreicht. Falls der Zug aus beliebigem Grund mehr als zwei Minuten verspätet ist, erhalten die Fahrgäste den vollen Fahrpreis zurück.

- (25) Es werden effiziente ko-modale Infrastrukturen benötigt und für die Anfahrt zum Flughafen muss der Verkehr besser auf die verschiedenen Verkehrsträger verteilt werden. Die Kommission wird der Förderung und Finanzierung intermodaler Infrastrukturen weiter Aufmerksamkeit und Mittel widmen. Solche Projekte können im Rahmen der europäischen Kohäsionspolitik gefördert werden und weiterhin Finanzmittel des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und des Kohäsionsfonds erhalten.

Finanzmittel des TEN-V-Programms und des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung sowie des Kohäsionsfonds für Vorhaben im Zusammenhang mit der Ko-Modalität stehen für den Zeitraum 2007-2013 weiterhin zur Verfügung. Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auch auf, den Ausbau intermodaler Umsteigepunkte an Flughäfen (Schienenverbindungen zu Flughäfen und Bahnhöfe an Flughäfen) zu unterstützen, was der Effizienz sowohl des Schienenverkehrs als auch des Luftverkehrs zugute kommt.

5.2. Intermodalität Luftverkehr-Schienenverkehr

- (26) Die Hauptkriterien, unter denen sich Reisende für einen Verkehrsträger entscheiden, sind europaweit relativ stabil und von gleichbleibender Bedeutung. Die Reisenden wählen den Zug, wenn Reisezeit, Fahrpreis, Häufigkeit, Zugang usw. für sie vorteilhaft sind, und sie entscheiden sich für das Flugzeug, wenn dieses Vorteile bietet. Die Stärkung der Intermodalität sollte daher im Einklang mit den Marktentscheidungen der Reisenden geschehen und diese unterstützen. Faktoren wie

Information, Fahrscheinausstellung, Sprachen, Dienstintegration und andere Fragen spielen eine Rolle bei der weiteren Optimierung des Dienstes.

Der Schwerpunkt bei der Stärkung des Schienenverkehrs als Ergänzung zum Luftverkehr sollte darauf gelegt werden, die Attraktivität des Schienenverkehrsprodukts zu verbessern. Dies wird den Reisenden einen Anreiz geben, den Schienenverkehr als Option sowohl für Direktverbindungen als auch für Umsteigeverbindungen zu testen. Angesichts einer steigenden Nachfrage werden sich viele zweitrangige Fragen durch eine weitere Zusammenarbeit der Betreiber und anhand von Rückmeldungen der Kunden lösen lassen. Die Intermodalität Luftverkehr/Schienenverkehr ist nicht als vorrangiges Mittel zur Entlastung von Flughäfen anzusehen, da die Entlastungswirkung mengenmäßig allgemein nur dem Anstieg des Luftverkehrs in ein oder zwei Jahren entspricht. Sie ist jedoch von Nutzen, um eine größere Effizienz des Verkehrssystems und besonders der Flughäfen zu erreichen. Darüber hinaus wird die Umweltbelastung an Flughäfen dadurch verringert. Eine Schlussfolgerung des Forum für die Erleichterung der Intermodalität Luftverkehr/Schienenverkehr, das zwischen September 2003 und Juni 2004 stattfand, war, dass das Fehlen integrierter Flug-/Bahn-Tickets als Hindernis für die weitere Entwicklung der Intermodalität von Luft- und Schienenverkehr in Bezug auf Dienste und Passagierinteresse empfunden wurde.

Die Kommission beabsichtigt, die Ausstellung integrierter Flug-/Bahn-Beförderungsdokumente anzuregen und wird ein einschlägiges Konsultationspapier Anfang 2007 veröffentlichen.

6. NEUE FLUGHAFENINFRASTRUKTUR BEDARF SORGFÄLTIGER ÜBERLEGUNG

6.1. Verbesserung der durch Umweltauflagen begrenzten Flughafenskapazität (Lärmschutz)

(27) Der Ausbau von Flughäfen wird durch Lärmschutzaspekte erheblich beschränkt. Die vollständige, in mehreren Schritten vollzogene Außerdienststellung der lautesten älteren Luftfahrzeuge („Flugzeuge nach Kapitel 2“) ab dem 1. April 2002 stellte einen großen Fortschritt bei der Verringerung der Lärmbelastung an Flughäfen dar. Dieser Fortschritt könnte angesichts des zu erwartenden Luftverkehrswachstums jedoch bald wieder aufgezehrt sein. Die Richtlinie 2002/30/EG über Lärmbeschränkungen ermöglicht es, die lautesten Flugzeuge nach Kapitel 3 schrittweise außer Dienst zu stellen, vorbehaltlich einiger Bedingungen, die auf die Umsetzung des so genannten „ausgeglichenen Ansatzes“ abzielen.

- Der ausgeglichene Ansatz zum Lärmschutz, der auf der ICAO-Generalversammlung 2001 vereinbart wurde, gibt den ICAO-Vertragsstaaten einen internationalen Ansatz vor, mit dem die Fluglärmproblematik an einzelnen Flughäfen auf umweltbewusste und wirtschaftlich verantwortliche Weise bewältigt werden kann. Er umfasst vier Hauptelemente:
 - Verringerung der Lärmemissionen an der Quelle
 - Planung und Verwaltung der Flächennutzung

- betriebliche Verfahren zur Lärminderung
- lärmbedingte Betriebsbeschränkungen für Luftfahrzeuge.
- Lärmbedingte Betriebsbeschränkungen für Luftfahrzeuge sollten nicht als erstes Mittel eingesetzt werden, sondern erst nach Abwägung des Nutzens, der mittels der anderen Elemente erreichbar ist. Der ausgeglichene Ansatz stellt einen Rahmen dar für die Bewertung, Konsultation und Entscheidungsfindung und berücksichtigt dabei die Belange aller Beteiligten.
- Die Grundsätze des ausgeglichenen Ansatzes für den Lärmschutz wurden in das Gemeinschaftsrecht übernommen¹⁵.

2006 wurde mit einer Studie begonnen, um die Umsetzung der Richtlinie zu prüfen und die Veränderungen zu analysieren, die sich beim Lärmniveau auf Flughäfen der Gemeinschaft seit Inkrafttreten der Richtlinie ergeben haben.

Bei der Anwendung des ausgeglichenen Ansatzes für den Lärmschutz sollten die Mitgliedstaaten auch die Bestimmungen der Richtlinie 2002/49/EG zum Umgebungslärm beachten, die 2009 überprüft wird.

2007 wird ein Bericht über die Umsetzung der Richtlinie erstellt, und die Kommission wird entscheiden, ob ein Vorschlag zur Änderung der Richtlinie erforderlich ist.

6.2. Besserer Planungsrahmen für neue Flughafeninfrastruktur

- (28) Es gibt erheblichen **Spielraum für Verbesserungen** bei der Planung und Verwaltung der Flächennutzung in der EU:
- Nur eine Minderheit der Mitgliedstaaten stellt den Planungsbehörden und der Öffentlichkeit Flughafenpläne mit Informationen zu langfristigen Projektionen bezüglich der Flughafeninfrastruktur bereit, einschließlich Bereichen, die von Hindernisbeschränkungen und hohen Lärmpegeln betroffen sind.
 - Nur die Hälfte der Mitgliedstaaten fasst alle Informationen über Flughäfen und die Auswirkungen ihres Betriebs auf die angrenzenden Bereiche zusammen.
 - Die routinemäßige Veröffentlichung sowohl langfristiger Flughafenpläne als auch von Flächennutzungsplänen würde die Zugänglichkeit und Qualität der Informationen, die für die Öffentlichkeit verfügbar sind, verbessern und zu einer angemessenen Information der Öffentlichkeit beitragen.
- (29) Eine gute Flächennutzungspolitik muss auch im Zusammenhang mit dem **ausgeglichenen Ansatz** zum Lärmschutz und den Möglichkeiten, die Satellitennavigationssysteme bieten, gesehen werden. Die getroffenen Arrangements sollten überprüft werden, um sicherzustellen, dass die zuständigen Behörden

¹⁵ Richtlinie 2002/30/EG über Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen der Gemeinschaft (ABl. L 85 vom 28.3.2002, S. 40).

langfristige Flughafenpläne erhalten und diese Informationen ausreichend mit der Flächennutzungsplanung koordiniert werden.

- (30) Im Hinblick auf die Förderung eines effizienten Luftverkehrssystems müssen die Informationen, die aus der Kapazitätsberechnung sowie aus der Flächennutzungsplanung resultieren, bei der Koordinierung und Bewertung des regionalen oder netzweiten Kapazitätsbedarfs insgesamt berücksichtigt werden.
- (31) Eine Vereinfachung und Beschleunigung der Planungsverfahren erfordert eine Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten und eine Koordinierung zwischen Mitgliedstaaten und der Kommission, besonders bei Vorhaben von gemeinsamem europäischen Interesse. Bei Einhaltung der relevanten Normen und Umweltvorschriften, einschließlich der Leitlinien für die Umweltfolgenabschätzung die strategische Umweltbewertung, sollte eine Zeitspanne von fünf Jahren für Planung, Genehmigung und Errichtung angestrebt werden.

Die Kommission wird sich zusammen mit Sachverständigen der Mitgliedstaaten und mit Branchenbeteiligten um eine Vereinfachung der Verfahren bemühen und **Leitlinien für vorbildliche Praktiken** empfehlen, mit denen eine verbesserte Koordinierung von Flughafenplänen und umfassenderen Flächennutzungsplänen gefördert wird.

7. ENTWICKLUNG UND EINSATZ NEUER TECHNOLOGIEN

- (32) Die Kommission hat durch ihre Forschungsrahmenprogramme eine Reihe von Vorhaben finanziert, die fortgeschrittene Führungs- und Steuerungssysteme für Bodenbewegungen (Advanced Surface Movement Guidance and Control Systems, A-SMGCS) betreffen. Diese Technologien sind inzwischen ausreichend ausgereift. Das Programm ist außerdem durch die ICAO weltweit anerkannt und harmonisiert.
- (33) Besonders die Überwachungs- und Steuerungsfunktion des A-SMGCS-Konzepts kann unter Allwetterbedingungen sehr wirksam sein, um das höchste Sicherheitsniveau zu gewährleisten und dennoch eine stetige Zunahme der Flugbewegungen bewältigen zu können.

Die fortgeschrittenen Führungs- und Steuerungssysteme für Bodenbewegungen (A-SMGCS) ermöglichen die Wegplanung, Führung und Überwachung von Luftfahrzeugen und Bodenfahrzeugen, um die festgelegte Bodenbewegungsrate unter allen Wetterbedingungen innerhalb der Sichtweiten-Betriebsniveaus des Flughafens bei Einhaltung des erforderlichen Sicherheitsniveaus aufrechterhalten zu können.

Die Überwachungs- und Steuerungsfunktionen wurden in einem Ausmaß geprüft und eingesetzt, dass die Leistungsanforderungen ausgereift sind und als Leitlinien für die Einführung dieser beiden Funktionen in ein A-SMGCS-System verwendet werden können.

- (34) Im Programm SESAR werden neue Technologien entwickelt, die auf eine weitere Steigerung der Sicherheit und Effizienz des Flughafenbetriebs ausgerichtet sind. Dazu gehören insbesondere:

- Neue Geräte zur Vorhersage und Erkennung von Wirbelschleppen werden es ermöglichen, den Mindestsicherheitsabstand zwischen Flugzeugen zu verringern.
 - Neue Sensoren werden abgesetzte Kontrollturmtätigkeiten möglich machen.
 - Neue Generationen von Managementwerkzeugen für die Luftseite von Flughäfen werden es ermöglichen, Bodenbewegungen zu optimieren.
- (35) Die Entwicklung eines systemweiten Informationsmanagementsystems wird eine kooperative Entscheidungsfindung (CDM) der gesamten Luftverkehrskette ermöglichen und dürfte die Planbarkeit und Effizienz des Flugbetriebs und des Flughafenbetriebs weiter steigern. Eine derart gesteigerte Effizienz des Betriebs wird auch der Umwelt zugute kommen.
- (36) Technologien wie RFID (Radio Frequency Identification Devices), die die interne logistische Effizienz von Flughäfen steigern, könnten ebenfalls einen Beitrag zur Bewältigung der Überlastung leisten. Auf überlasteten Flughäfen können Abflugverspätungen schwerwiegende Folgen für die Zeitnischen- und Flugplanung haben.

Neue Technologien wie Funkchips auf Bordkarten und an Gepäckstücken könnten die 10 % der Abflugverspätungen erheblich vermindern, die darauf zurückgehen, dass Fluggäste nicht am Abflugschalter erscheinen¹⁶. Das System würde es ermöglichen, Fluggäste aufzufinden oder ihr Gepäck nötigenfalls schnell zu ermitteln und auszuladen.

Solche Technologien wären jedoch nur voll wirksam, wenn gemeinsame Normen für die Interoperabilität von Funketiketten wie auch ein gemeinsamer Rechtsrahmen für den Schutz der Fluggastinformationen¹⁷ auf internationaler Ebene erreicht werden.

Reife Technologien wie die Überwachungs- und Kontrollfunktionen des A-SMGCS sollten europaweit auf Flughäfen eingeführt werden. Entwicklung weiterer neuer Instrumente und Systeme im Programm SESAR, die zu einer merklichen Steigerung der Flughafenkapazität führen

8. FAZIT

- (37) Die Kommission ist bereit, sich der Herausforderung der zu erwartenden Kapazitätskrise zu stellen. Nachdem eine intensive Konsultation durchgeführt wurde, wird in diesem Dokument ein Aktionsplan vorgeschlagen. Der Aktionsplan (siehe Anhang) ist so ausgelegt, dass ein Gleichgewicht zwischen Legislativvorschlägen, Finanzunterstützung und der Förderung einer besseren Planungs koordinierung erreicht wird.

¹⁶ Siehe beispielsweise das von der EU finanzierte Projekt OpTag <http://www.optagconsortium.com/presentation1.htm>.

¹⁷ Diese Fragen werden im Nachgang zur öffentlichen Konsultation der Europäischen Kommission zu RFID behandelt (www.rfidconsultation.eu).

- (38) Alle Akteure sollten zusammenarbeiten, um die Herausforderung zu bewältigen, ein effizienteres, sicheres und umweltgerechtes Luftverkehrssystem in Europa zu schaffen, das den ehrgeizigen Zielen der Strategie von Lissabon entspricht.

ANHANG

Die Kommission wird Eurocontrol den Auftrag erteilen, harmonisierte Methodenswerkzeuge für die Planung und Bewertung der Flughafenkapazität auszuarbeiten.	Anfang 2007
Eine Beobachtungsstelle für die mittelfristige Flughafenkapazitätsplanung unter Federführung der Kommission wird mittels eines Jahresberichts über regionalen Kapazitätsbedarf aufklären und darüber informieren.	2007
Das Mandat an Eurocontrol zu Maßnahmen der Flugverkehrsflusssteuerung (ATFM) wird Lösungen umfassen, mit denen eine Konsistenz zwischen Flughafenzeitnischen und Flugdurchführungsplänen gewährleistet wird, einschließlich erforderlicher Änderungen einschlägiger Rechtsvorschriften.	1. Quartal 2007 für Ergebnisse des Mandats, 2008 für die Anpassung der Rechtsvorschriften
Legislativvorschlag zur Ausdehnung der Zuständigkeit der EASA auf den Flughafenbetrieb	Anfang 2008
Die Kommission wird die Zertifizierung der weltraumgestützten EGNOS/Galileo-Signale ermöglichen und die Nutzung von Satellitennavigationssystemen in den europäischen Funknavigationsplan aufnehmen.	Ab 2008
Eine umfassende Einbeziehung der Satellitennavigation in operationelle Prozesse des Flugverkehrsmanagement ist im Programm SESAR zu erwarten.	2007
Finanzmittel aus TEN-V und Programmen der europäischen Kohäsionspolitik im Rahmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und des Kohäsionsfonds für Vorhaben im Bereich der Ko-Modalität	Ab 2007
Die Kommission beabsichtigt, die Ausstellung integrierter Flug-/Bahn-Beförderungsdokumente anzuregen und wird ein einschlägiges Konsultationspapier veröffentlichen.	Anfang 2007
Erstellung eines Berichts über die Umsetzung der Lärmrichtlinie im Hinblick auf die gegebenenfalls erforderliche Änderung der	2007 - 2008

Rechtsvorschriften	
Leitlinien zu vorbildlichen Praktiken und Vereinfachung der zu entwickelnden Verfahren für die Förderung der Koordinierung von Flughafenplänen	2007
Frühzeitige Einführung reifer Technologien wie Überwachungs- und Steuerungsfunktionen des A-SMGCS europaweit auf Flughäfen	Ab 2007
Entwicklung weiterer neuer Instrumente und Systeme im Programm SESAR, die zu einer merklichen Steigerung der Flughafenkapazität führen	2007 - 2013
Auswertung der Ergebnisse und potenziellen Auswirkungen des Durchführungsberichts zum einheitlichen europäischen Luftraum auf den Flughafenbetrieb durch die Kommission	Ab Mitte 2007
Erteilung eines Mandats durch die Kommission an Eurocontrol zur Ausarbeitung von Durchführungsvorschriften für die Einführung der kollaborativen Entscheidungsfindung an europäischen Flughäfen	2008



**COUNCIL OF
THE EUROPEAN UNION**

Brussels, 1 February 2007

**5886/07
ADD 1**

AVIATION 26

ADDENDUM 1 TO COVER NOTE

from: Secretary-General of the European Commission,
signed by Mr Jordi AYET PUIGARNAU, Director

date of receipt: 29 January 2007

to: Mr Javier SOLANA, Secretary-General/High Representative

Subject: Commission Staff Working Document accompanying document to the
Communication from the Commission to the Council, the European
Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee
of the Regions "An action plan for airport capacity, efficiency and safety in
Europe"
Full Impact Assessment

Delegations will find attached Commission document SEC(2006) 1686.

Encl.: SEC(2006) 1686



COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES

Brussels, 24.1.2007
SEC(2006) 1686

COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT

Accompanying document to the

**Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the
European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions**

Full Impact Assessment

{COM(2006) 819 final}
{SEC(2006) 1687}

Executive summary

Boosted by economic growth and market integration, air traffic is **expected to double** by 2025. While the single European Sky is providing structural answers to the issue of the "saturation of the skies", **airport capacity** appears a looming bottle neck in the air transport system.

Despite a 60% potential capacity increase of the airport network more than 60 airports will become **congested** in the coming 20 years, and the top-20 airports will be **saturated** at least 8-10 hours per day due to capacity imbalance, if no further action is undertaken. To accommodate this demand, distribution patterns could be adapted by using latent capacity at secondary airports or, alternatively, creating reliever airports (up to 10 new major airports and 15 medium sized airports) in the vicinity of their congested counterparts will be required.

The Commission undertook a **stakeholder consultation process** during the last quarter of 2005 to gather comments and suggestions from interested parties. The policy choices stemming from this consultation are evaluated in this impact analysis. Beyond the 'do not intervene' option, ten measures were analysed under three broad policy options.

The first policy option intends to promote **voluntary actions by industry** to facilitate the better use of existing infrastructures. **Air-rail ticketing** could have a positive impact on airport operations. The efficiency of air-rail ticketing could be increased by taking low cost accompanying measures such as obtaining IATA codes, which improve the level of services. Measures requiring high investment, although plausible, should be evaluated for implementation on a case-by-case basis. Efficiency of **local capacity implementation plans** (LCIP) to unlock latent capacity could be increased if all network relevant aerodrome operators participated on a voluntary basis to this medium term planning process. The content of the Status Reports of the Performance Review Commission could be enriched by more traffic and capacity planning related information.

The second option aims at **improving use of existing infrastructure** through a co-ordinating role at Community level. This option provides six measures. Firstly, airports should establish coherent **capacity assessment methodologies**. This would lead to the establishment of a Community wide capacity inventory and benchmarks for airport operators. Secondly, **early dissemination** of relevant research results on procedures and technical progress could speed up the pace of technological innovation. Thirdly, the necessity for **monitoring airport performance** should be examined, also by promoting implementation of best practices for airport capacity management. Fourthly, all stakeholders involved in the operational management of airports should formalise their links in a **collaborative decision-making** framework to improve punctuality of traffic flows. Punctuality leads to a more efficient use of the whole air transport system. Fifthly, **Advanced-Surface Movement Guidance and Control Systems** greatly contribute to situational awareness of pilots, especially during adverse weather conditions. Finally, sufficient priority of financing of inter-modal projects under **TEN-T funding** would improve efficient use of airport access infrastructure.

The third policy option promotes the provision of **new** infrastructure under which two measures were analysed. **Benchmarking and dissemination of information** (guidelines) on environmental protection policies could reduce environmental nuisance of air transport. The **European Investment Bank** could start playing a more active role in financing airport projects through the JASPERS initiative.

All measures, apart from the environmental guidelines, presented positive impacts in terms of **capacity** and reduction of delays. **Safety** is positively impacted by air-rail ticketing, rail access to airport, Local Convergence Implementation Plan (LCIP), implementation of validated research results, introduction of Collaborative Decision-Making (CDM) and Advanced-Surface Movement Guidance and Control Systems. Other measures were safety neutral. The impact of the measure varies most (from the positive to the negative) with regard to the **social and environmental** impact. On basis of limited quantitative data, it is reasonable to assume that there is a good balance between the expected **costs and benefits**. Most of the measures are expected to yield early impacts (especially their positive impacts) as from implementation.

In conclusion, the analysis confirmed the need to strike a right balance between the measures which all could become implemented in the short, medium and long term. Three of these measures could become **mandatory**: while common capacity assessment methodologies are proposed as binding measure to be adopted in the short term, Advanced-Surface Movement Guidance and Control Systems could become mandatory in the medium term and Collaborative Decision-Making in the long-term. Overall, all of the proposed measures provided positive impacts. These measures will be used to provide an action plan for tackling airport capacity within a given timeframe.

Section 1: Procedure followed and consultation of stakeholders

1. Background:

Boosted by economic growth and market integration, air traffic in Europe is increasing very dynamically: the number of passengers on internal Community flights grew at an average annual rate of 4.9% over the period 1995-2003, with passenger traffic growing by 5.8% in 2005. The enlargement of the Union, both in terms of new Member States as well as through the enhancement of trade and tourism in the Mediterranean region is expected to contribute positively to the further growth of the air transport sector. This will mainly be the case for its predominant natural market segments of passenger and light/high-value freight transport, over longer distances. Overall the number of Instrument Flight Rules (IFR) flights is **expected to double** by 2025.

Airport capacity (runway, airside and terminal capacity) is now widely recognised as being the future bottle neck of the air transport system. Take-off and landing capacity is at congested hub airports a pressing problem that has negative consequences for the global competitiveness of European airlines.

2. Methodology:

In order to tackle the looming problem, the Commission services' undertook a **public consultation process** during the last quarter of 2005 regarding issues arising from the recent growth in air traffic at European airports and the severe medium-term shortages forecast for runway and terminal capacity. The consultation paper asked a variety of questions in relation to the problems experienced by airports in their operational and regulatory environment and tested preliminary solutions. This was followed up in April 2006 with a stakeholder consultation hearing.

The Commission services' received some 60 responses to the consultation paper. The contributions came from government ministries, Civil Aviation Authorities, airports and airlines and their respective associations as well as air navigation service providers, environmental organisations, researchers and private citizens. In general, stakeholders **welcomed the idea of a proposed framework for action at EU level.**

In light of the outcome of the consultation, the Commission services' started **preparing a Communication** that would concentrate initially on the more efficient use of existing runway capacity, and secondly, in undertaking facilitating measures for the development of new airport infrastructure where it is needed. It would however, make reference to related initiatives such as (a) the work on the revision of Regulation 95/93 on slot-allocation and the ground handling Directive 96/67, (b) a proposal for a directive on airport charges, where the possibility of levying pre-funding charges for future airport projects is envisaged, and (c) the review of the so called "Noise Directive" which outlines the "balanced approach" (Directive 30/2002/EC) in 2007.

The Commission services' called upon the expertise of an external consultant (ECORYS) to undertake an economic, environmental and social impact assessment on the measures to be proposed in a Communication on airport capacity, efficiency and safety in Europe. ECORYS sub-contracted to the National Technical University of Athens (NTUA). In accordance with the revised guidelines on impact assessments, an inter-service steering group was established and met on three occasions from June – August 2006. The steering group comprised of DGs COMP, MARKT, ECFIN, ENV, ENTR, RTD, EMPL, the SG and Eurocontrol. The final study was sent to the steering group members in September 2006.

Section 2: Problem definition

Airspace constitutes a limited resource and its optimum and efficient use will only be possible if the requirements of all users are taken into account. European airspace is characterised by high fragmentation, rigid airspace divisions and route structures (which are often based on national needs, and do not utilise the totality of European air traffic management resources to the best effect), and lack of collaborative planning and real-time information exchange between air traffic management, airport operating authorities and airspace users, as well as between civil and military bodies. Airport delays and non-optimal use of airport capacities means that airports risk becoming the **next bottleneck** in the air transport chain.

The effects of a continuous increase in traffic demand on the airport system was investigated in the **Challenges to Growth 2004 study**¹, which estimated that the airport network has a long-term potential for 60% capacity growth. This potential is partly due to the fact that 25% of airports reported a possibility for building new runways in the next 20 years and the expectation that all airports will manage to apply best practices as soon as possible. Nevertheless, almost 80% of the airports indicate that without adding extra runways, they would not be able to achieve the same capacity as the best performing airport with comparable runway configuration (due to their physical site and infrastructure limits, environmental issues or physical constraints related to surrounding airspace and geography).

¹ Joint ECAC and Eurocontrol Study on Airport Capacity: Challenges to Growth, 14 December 2004, published on Eurocontrol's web-pages under:
http://www.eurocontrol.int/eatm/gallery/content/public/library/CTG04_report.pdf

Despite a 60% potential capacity increase of the airport network, more than 60 airports will become **congested** in the coming 20 years, and the top-20 airports will be **saturated** at least 8-10 hours per day due to capacity imbalance. To accommodate this demand, distribution patterns could be adapted by using latent capacity at secondary airports or, alternatively, creating reliever airports (up to 10 new major airports and 15 medium sized airports) in the vicinity of their congested counterparts will be required.

The non-optimal use of existing airport capacities has many causes starting from declared airport capacities. Since a total coherence in **declared airport capacity** figures does not exist and due to a lack of a commonly acceptable capacity assessment methodology an airport may underestimate or overestimate its capacity.

A main difficulty in effective **capacity identification** is the airport capacity shortfall during **adverse weather conditions** which typically exists due to the vulnerability of airport operations during reduced visibility that impose a lengthier separation between airplanes and reduce safety on the ground (e.g. runway incursion).

Furthermore, the high percentage of **non-punctual flight** departures has knock-on effects and puts pressure on the airport infrastructure i.e. inadequate passenger terminal operations and airline practices which generates instability in the whole system and causes reactionary delays for en-route and arrival flights.

In addition, **inconsistencies between airport slots and air traffic flow management slots**, arises due to communication gaps at strategic and operational level and further reduce the actual capacity.

Non-optimised runway capacity **operations** is an additional element that blocks the utilisation of latent airport capacity, since at present not all actors involved are sharing the same level of awareness and information on airport operation planning (both in the short and medium term).

Air/Rail ticketing systems and the possibility to reduce short-haul flights with alternative modes of transport may assist in reclaiming capacity for more effective long-haul routes. Airport access should also be improved: with the exception of a limited number of High Speed Train services, the existing rail links to airports do not seem able to provide the level and quality of service required.

Environmental issues are a primary reason for the reactions by local communities surrounding airports for new airport development and expansion. Environmental protection of the local communities needs to be respected without hampering the need for capacity expansion. Although, measures have been taken with the introduction of restrictions for the noisiest aircraft (so called 'Chapter 3 aircraft'), more still needs to be done. Improved land-use planning measures need to be put in place in order to avoid more residential areas being developed near airports.

Section 3: Objectives

The **general objectives** of the Commission Communication are supported by other initiatives such as the creation of the single European sky. The general objectives are:

- Develop capacity to cope with growing demand;

- Promote a more efficient use of the existing capacity of European airports;
- Increase the network capacity of European airports;
- Improve access to airports;
- Maintaining or increasing safety at airports;
- Promote environmental sustainability;
- Obtain a cost effective and efficient air transport system.

The **specific objectives** are those laid down in the Commission communication, which constitute the targets that should be reached through the action plan so that the general objectives can be achieved. These specific objectives can be summarized as:

- Encourage the better use of the airport network;
- Unlocking the latent capacity at individual airports;
- Increasing individual airport capacity (with existing runways) during normal and adverse operating conditions;
- Enhance aircraft departure punctuality;
- Promote railway connections to network relevant airports;
- Improve safety during normal and adverse operating conditions;
- Minimise impacts on the environment (noise and emissions).

The **operational objectives** are related to the measures to be assessed in the proposed action plan. These include:

- Improving measurement of airport capacity and information circulation;
- Improving co-ordination between airports so as to improve capacity planning (on a network basis);
- Encouraging better use of other transport modes i.e. facilitating substitution of air to rail where relevant;
- Facilitating decision-making and creating incentives for the better use of existing airport infrastructure by improving the regulatory framework;
- Promoting the use of state-of-the art surveillance and control systems;
- Encouraging the uptake of new procedures and technologies;
- Promoting new approaches on environmental protection around airports;
- Examining the criteria for possible financial support for airports (EU, EIB etc.).

Section 4: Policy options

A number of different measures under four policy options have been analysed in this impact assessment. Apart from option 1 (“Do nothing”), the options are denominators of sets of measures (e.g. voluntary action, facilitation). Therefore **each measure can be assessed on its own merits**:

- **Option 1:** “Do nothing”: continue with the present situation and do not take or facilitate any action. This option is considered the reference scenario;
- **Option 2:** “Encouraging voluntary actions by industry to facilitate the better use of existing infrastructures”. This policy option includes two measures :
 - **Measure 1:** Voluntary measures by industry in the area of air-rail ticketing to find operational and distributional solutions that make the issuance of integrated air-rail tickets a reality within Europe;
 - **Measure 2:** Formatted framework for voluntary collaboration by industry in the area of traffic and capacity planning as required for the Local Capacity Implementation Plan (LCIP) process of Eurocontrol;
- **Option 3:** “Facilitation of solutions to unlock latent capacity by improving use, efficiency and effectiveness of runway infrastructure exploitation through co-ordinated action at EU level”. This option includes six measures:
 - **Measure 3:** Introduction of Implementing Rules on capacity assessment methodologies that will constitute agreed analytical tools, mainly to standardise semantics and allow comparison of “what if” options.
 - **Measure 4:** Promoting the implementation of validated research results (concerning procedures and technology) at airports via a structured process before the SESAR implementation phase.
 - **Measure 5:** Promoting the implementation of best practices for capacity management at airports;
 - **Measure 6:** Introduction of Implementing Rules on Airport Collaborative Decision-Making (CDM);
 - **Measure 7:** Introduction of Implementing Rules on Advanced-Surface Movement Guidance and Control Systems (A-SMGCS);
 - **Measure 8:** Financial support for airport accessibility projects under the TEN-T programme;
- **Option 4:** “Promotion of the provision of new, needed airport infrastructure through co-ordinated action at EU level”. This option includes two measures:
 - **Measure 9:** Guidelines in the area of Environmental Impact Assessment of new projects and review the “balanced approach” legislation (Directive 30/2002/EC);

- **Measure 10:** Creation of a more proactive role of Community funding and the European Investment Bank in lending to airport development.

Section 5: Impact of the policy options

Option 1 – Do nothing

All measures appear to result in a more favourable situation than this option and therefore should not be pursued.

Option 2 – Voluntary measures by industry to facilitate the better use of existing infrastructure

Measure 1: Voluntary measures in the area of air-rail ticketing

The opening of high-speed lines has enabled rail transport to obtain significant market share on routes where time sensitive passengers would previously have travelled by air. Certain cases revealed the high-speed train potential to substitute flights and relieve airport slots. This potential is increased when the high-speed network serves many destinations.

Nevertheless, in many other cases air-rail services have been less successful in substituting air services (the passenger numbers using the services are significant but often transferring from other transport modes). One main reason is that, even when highly competitive high-speed train lines exist, airlines still perceive that short-haul flights are necessary **to feed passengers** to their long-haul flights. In such cases, slots are being used by smaller aircraft.

The high speed train network may contribute positively to the airport system by:

- (a) connecting airports with another fast transport mode, thus offering more travelling options for passengers; and
- (b) the integration of high speed trains at hub airports constitutes the best way to enhance the airport's catchment area.

To enhance the effectiveness of air-rail products several points should be improved:

- The obtaining of IATA codes for railway stations and railway companies (in order to be displayed in the computer reservation system) and the lowering of the computer reservation system distribution fees for the rail segment of the ticket;
- The introduction/enhancement of remote check-in at railway stations in the cities as well as onboard the trains, including the transfer of luggage;
- The zero VAT to rail transport, to be harmonised with the zero VAT of air transport;
- The harmonisation of the legal protection of passengers in case of disputes through applying air passenger rights also to rail passengers.

The conclusions of the current assessment, in relation to the above recommendations are:

- The obtaining of IATA codes is a positive, relatively low cost measure. The fact that some rail operators have already obtained their own code gives an indication as to

the usefulness of the measure. The cost of implementing this measure is insignificant in relation to the costs required for the establishment of an efficient rail link to the airport.

- The level of service offered and the issue of baggage transfer are important for the potential enhancement of the air-rail product. It is necessary for airports to find innovative means of handling baggage by capitalising on the experience of services currently in operation. In contrast, the assessment for checking-in passengers on-board a train is not positive (mainly due to high cost required for the WIFI installation on-board of trains).
- There is significant scepticism concerning the distribution fees and tax harmonisation due to the complex implications that such an initiative may have. The role of computer reservation systems may probably not be so important for the air-rail products since it could also be advertised through the websites of the railway companies. Exempting inter-modal transport across Europe from VAT is a proposal whose assessment seems to be beyond the scope of this project.
- Tackling the legal protection of passengers should favour air-rail products.

The introduction of air-rail ticketing could have quite positive effects. Efficiency could be increased through low cost measures such as obtaining IATA codes. Developing its potential depends on effectiveness of accompanying measures improving level of services. Measures requiring high investment, although plausible, should be evaluated for implementation on a case-by-case basis.

Measure 2: Voluntary collaboration of industry for traffic and capacity planning

The implementation of the single European sky requires a **systematic effort** for the planning and monitoring of progress, identification of weaknesses, setting net targets for the modification of tactics etc. Within this process, the role of local capacity implementation plans (LCIP) can be proven to be of major importance for the dissemination of information, as it is already a well organised process.

A weakness in the whole process is that the information included in LCIP has been characterised as confidential. Hence, a lot of the valuable information is processed in the form of a general analysis. The dissemination of the detailed information could bring benefits to other airports.

All network relevant aerodrome operators should participate to the medium term planning process. The content of the Status Reports of the Performance Review Commission should be enriched by including more traffic and capacity planning related information and must be extended in order to include best practices, environmental protection strategies, valid research results from single sky progress etc.

In order to identify the detailed information that should be provided on a compulsory basis, the Commission services' could initiate a dialogue and demonstrate to the airports the added-value of enhancing the reporting information of LCIP to include capacity assessment and best practices concerning airport operations and environment protection.

Therefore, although traffic and capacity planning is to be implemented on a voluntary basis, the confidential nature of the relevant information (through an enhanced LCIP dissemination channel) is proposed to become public.

Option 3 – Facilitation of solutions to unlock latent capacity by improving the use, efficiency and effectiveness of runway infrastructure exploitation

Measure 3: Airport capacity assessment methodologies

The identification of airport capacity improvement through an analysis that can indicate capacity underutilisation and investigate improvements (e.g. using "what if" scenarios) followed by an **annual capacity assessment** will indicate the existing capacity, together with the maximum theoretical capacity that could be achieved if the airport were to be fully developed for high intensity operations. Such a structured exercise would highlight the magnitude of the potential capacity that may be unlocked.

Nevertheless, **commonly agreed** assessment procedures (semantics and outputs) are required, to ensure the compatibility of the provided information and allow for the overall assessment of the network capacity.

It should be stressed that the issue of capacity declaration is not the actual assessment, but the **management of the whole process** which should include:

- Accurate airside capacity assessment;
- Assessment of other factors which act as a constraint on capacity;
- Checking the consistency between allocated slots with flight plans;
- Harmonisation of definition processes to ensure a common understanding;
- A rigorous post event slot monitoring system.

LCIP information can be disseminated and used for:

- (a) The establishment of a capacity inventory for European airports should include information for large airports (e.g. either more than 100,000 movements or more than 5 million passengers per year) as well as for the secondary and regional airports. These airports should produce a capacity plan for a rolling 5-year period that should include a statement of existing capacity, traffic forecasts and identify constraints. Such information is of critical importance for the anticipation of capacity inefficiencies in the European airport network.
- (b) The establishment of benchmarks: "Best in the class" performances and practices may assist airport operators to set reasonable targets.

Airports should establish a coherent capacity assessment methodology, starting from an accurate airside capacity assessment and ending to a rigorous post event slot monitoring system. The airport capacity assessment related information can be disseminated and used for (a) the establishment of a capacity inventory for European airports and (b) the establishment of benchmarks to set reasonable targets for airport operators.

Measure 4: Dissemination of validated research results (procedures & technology)

It is in the interest of all those involved in air traffic management to develop a **new partnership** approach allowing the balanced involvement of all parties and stimulating creativity and the sharing of knowledge, experience and risks. Such a partnership should aim at defining, in cooperation with industry, a coherent set of Community specifications that can fulfil the widest possible range of needs.

Relevant research results should be disseminated to system users (for early feedback) and industrial partners (with respect to patent related aspects) in order to give the required time for the adaptation of the existing system to the forthcoming advances.

The enhanced yearly Status Report LCIP could provide an appropriate dissemination “mode”. For the industrial partners, who may require a more detail technical analysis of the subjects as well as the opportunity to exchange views on possible modifications, the Commission should create a **Forum** with the support appointed experts or specialised consultants/universities as a platform for this cooperation.

Measure 5: Promoting best practices for capacity management at airports

Given the significant environmental barriers associated with new airport development, the implementation of best practices for the **optimal utilisation** of existing airport capacity seems of paramount importance. The recommendations may include:

- Monitoring the current airport and aircraft performance, based on a “no blame” principal and through a well structured methodology where aircraft and airports are clustering according to their technical/operational characteristics in order to identify “best-in-class” performances. It is recommended that such a measure should not be on a mandatory basis, but should be implemented only for the airports serving high traffic providing adequate time for proper preparation and training.
- Inform and provide “targets” to air traffic controllers and tower staff through technical visits to airports and area control centres that are considered as state-of-the-art in terms of efficiency and/or productivity. It is recommended that this measure be adopted on a voluntary base.

The necessity for monitoring the current airport and aircraft performance (best practice implementation) should be examined and its usefulness for compulsory implementation (in the medium term horizon) should be evaluated.

Inconsistencies between airport slots, filed flight plans (FPL) and air traffic flow management (ATFM) slots exist both at strategic and operational levels. Instead of establishing a dedicated committee for the investigation of these aspects, it seems better to refer these inconsistencies to the revision of the airport slot allocation scheme, the new framework for the air navigation service providers and the collaborative decision-making (CDM) framework.

Measure 6: Introduction of Implementing Rules on Airport Collaborative Decision-Making

Collaborative Decision-Making (CDM) at airports improves the way aircraft operators, ground handling agents, airport operators, air navigation service providers and the Central

Flow Management Unit (CFMU) work together **at an operational level**. CDM aims at improving punctuality in airports which leads to positive impacts to the whole network, as reactionary delays are also reduced.

Airport CDM is a culture that emphasises the importance of global collaboration in planning and managing air traffic. In practical terms this can be achieved by **systematising** the procedures (that currently are based on telephone communication and rely on the good will of airport actors) by using standard messages, presented in the information systems of the various airport actors, at agreed times before the actual problems would happen and by taking into account the preferences of the actors involved.

In relation to the current organisational schema, the CDM implementation provides certain clear advantages (messages on computer screen instead of voice communication, early warnings instead of problem announcements, formal co-operative decision-making instead of voluntary co-operation or lack of co-operation). Nevertheless, certain components of the system like the necessary software have not yet reached their mature and commonly accepted level.

Collaborative decision-making at airports brings benefits to all the parties involved. The CDM process is ongoing and given the progress achieved on a voluntary base, no mandatory measures are yet recommended. Nevertheless, the compulsory CDM implementation should be considered for the longer term or even for the medium term in case significant progress is achieved in the forthcoming years.

Measure 7: Implementing Rules on A- SMGCS

Advanced-Surface Movement Guidance and Control Systems (A-SMGCS) is an open architecture concept, using existing tools to support controllers, pilots and drivers of vehicles in order to **improve situational awareness** in all weather conditions. Different levels of implementation address the need to provide positive information concerning the surveillance, control, guidance and the planning of operations on the airport surface. The first two levels surveillance and control aim to ensure that the controller has total awareness of all surface movements in all weather conditions.

It allows for airport capacity enhancement, limited in normal, but substantial in adverse weather conditions reclaiming underutilized capacity that has a ripple effect on other airports. Pilot trials already provided positive results. The system has a positive impact on safety through reducing the risk of human errors and improving detection and recovery from possible errors. In addition, as a result of labelling the traffic, controllers are more able to identify and locate moving vehicles and therefore anticipate better traffic and possible conflicting situations. Less co-ordination activities and fewer communications are necessary producing in the end a better planning and use of existing infrastructure.

Eurocontrol is working with ICAO, the European Commission and stakeholders at several major airports to devise and validate A-SMGCS procedures and concepts of operations. The main constraints associated with the implementation of A-SMGCS are **cost related**. Nevertheless, a recent cost-benefit analysis performed for generic airport scenarios concluded in favour of the A-SMGCS implementation (benefits to cost ratios above 1 and up to 2.4).

Further cost reductions are expected in the near future following the **technical progress** of ADS/B (Automatic Dependent Surveillance Broadcast), that will make the system affordable

also for all vehicles circulating in the airport areas), and will allow (following the Airport Operations Strategy 2000+ recommendations) for the implementation of A-SMGCS on small and medium sized aerodromes.

Given the early stage of implementation of the A-SMGCS, the adoption of the systems should be on a voluntary basis.

Yet, when confidence on the functionality and usefulness of the system will be established in a medium term time horizon, the compulsory use of these technologies, at least for large and probably medium size airports, should be seriously considered for safety reasons.

Measure 8: Financial support for airport under the TEN-T budget

The benefits of the TEN-T programme as a whole have been demonstrated. The problem remains **financing**.

The 50% co-financing from TEN-T budget of **feasibility studies** is a significant aid for the initiation of the relevant investigation of airport access. Such studies can cover a variety of measures ranging from re-routing and timetable synchronisation and completion of missing links in the existing network up to new transport infrastructure plans. These studies may influence the local and regional transport network planning in favour of the airport access.

On the other hand, the 10% (in some cases for border regions 20%) limit of the EC contribution to the **total investment** cost of TEN-T projects does not seem critical enough to trigger the relevant infrastructure project implementation. There is a need to look for “external” funding. There is a concern that the competition between traditional airlines and low cost carriers, as a subsidy for a secondary/regional airport may be perceived as an indirect subsidy to the low-cost carriers. Any such funding should have due consideration to the Community rules on the financing of regional airports.

Appropriate priority in TEN-T funding should be given, if the project is a combination of rail access (and in some cases maritime access) and airport capacity expansion. In such cases, due regard needs to be given to the Community rules on the financing of regional airports.

Option 4 – Promotion of new airport infrastructure

Measure 9: Guidelines on Environmental Impact Assessment of new projects

In general, the environmental challenge (in medium term objective) for airports is to **reduce aircraft noise and emission levels**. The approach can be found in: (a) providing environmental training and improved impact assessment tools (b) implementing collaborative environmental management and (c) implementing impact reduction techniques.

It is true that very little can be done to change the land-use around large European airports where existing industrial and residential developments have already created a *status quo*. Even re-location of these airports would create major difficulties. Instead the Community should learn from these experiences and try to avoid similar problems at today’s medium and small sized airports. Consistent national policy and legislation need to be in place to safeguard both the existing national and regional economic interests of airports and their need for future expansion. National authorities must act to **balance** the economic as well as the environmental interests of society.

As each airport has its own peculiarities, the role of the EU should focus on developing an **appropriate framework** in order to allow consideration and identification of locally adopted solutions. In the field of noise, Directive 2002/30/EC can be considered as the first initiative in this direction: although it neither imposes noise measures nor indicates technical solutions other than phasing out noisy aircraft, it defines a common method for the description of the current situation and anticipates future problems.

It is recommended to establish benchmarks (using the "best in the class" approach) and disseminates information about effective environmental protection policies to other airports. Approaches that aim to limit the number of people affected by noise should be implemented.

Noise charges (or noise surcharge on landing fees) can be used for insulation schemes or even for the relevant expenses of relocating people away from high noise areas. A broadly similar approach could be considered where local emission impacts are a concern.

Measure 10: Community funding and EIB lending to airport development

The European Investment Bank (EIB) played a substantial role in the development of several European airports. Nevertheless, the EIB seeks funds from the international money fund under competitive market conditions with commercial banks. Evidently, the first class credit rating of EIB in combination with its non-profit-making basis allows for favourable rates when compared to commercial banks. These put a premium for the risk of the investment (depending on the country and type of infrastructure) that leads the interest in the order of magnitude of 5 to 10%. On the other hand the Governments secure the EIB loans.

Airports with a substantial traffic volume (or reliable and robust forecasts for their traffic increase) may take advantage from EIB loans, while small and regional airports would have to seek funding elsewhere (e.g. the Cohesion funds). As above, dedicated aspects related to the **distortion of competition** among airports and airlines may arise.

The EIB can have a more proactive role to airport development in new EU member states through **JASPERS** (Joint Assistance to Support Projects in European Regions) initiative. JASPERS aims to assist Member States (principally the new member states and acceding countries of the EU) in the complex task of preparing major infrastructure projects which can be assisted by the EU structural and cohesion funds over the 2007-2013 planning period.

The "observer" role of the EIB in the planning of TEN-T should be strengthened through the JASPERS initiative. The EIB, in parallel with the successful funding of large airports, should look into funding of smaller size regional airports that contribute to the efficiency of the European airport network. This is crucial if the airport is not eligible for TEN-T funding.

Section 6: Comparing the options

Since the different measures are rather complementary than exclusive, the impacts of measures are assessed against specific and operational objectives.

Measure		Voluntary measures by industry in the area of air-rail
Impacts		
Capacity		
Airports network capacity	network	Slightly positive impacts in the short term, their magnitude depending from the number of the congested airports developing efficient rail services.
Individual capacity	airport	Slightly positive impacts in the short term but under certain circumstances, certain cases revealed the high-speed train potentiality to substitute flights and relieve airport slots. This potentiality is increased when (a) the airport is integrated in a wide high-speed network that contains many origins/destinations, (b) when high volumes of point-to-point traffic exist and (c) when the short-haul flights are serving destinations located at travel distances where high-speed trains are competitive.
Departure punctuality		Neutral impacts. The measure is not expected to affect departure punctuality in a direct or significant way.
Safety		
Transport Safety		Positive impacts from the short term for passenger safety: shifting passengers from airport to high speed trains, in terms of safety, means the altering of the accident probabilities that these two modes have. Air and rail within the EU have on average the same risk per distance. However, planes have much higher risks during the take-off, climb, descent, approach and landing manoeuvres than while cruising.
Safety improvements during airport operations	airport	Neutral impacts, since no improvement is expected concerning safety impacts during flight and during airport operations, as the free slots will be occupied by other flights.
Economic		
Implementation cost of measure		(a) Obtain IATA codes for stations and railway companies. For stations that does not already have on IATA city code: a fee of approximately 1600 euros and in case that rail companies enforce reservations on their trains another fee of approximately 4,000 euros/year, plus 20,000 euros for the development of the relevant software. Also costs for the rail operator distribution systems need to be added. (b) For remote check-in : Infrastructure capital costs in the railway stations, operating costs for the check-in staff in the railway stations and the staff that accepts the bags, baggage handling costs, cost for the security of the baggage transportation process. Additional costs are imposed for the check-in onboard option (WIFI network in train, space for computer etc.).
Administrative costs		Administration costs cannot be assessed today with the known level of detail.
Benefits for the airports		Concerning economic benefits for the airports, if any, it will be indirect and in the medium to long term in case where slots are released airport congestion in check-in facilities will be reduced and there will be a better image for the airport that in the long term might generate indirect economic benefits. However, in case that airlines will replace the shifted short-haul flights by long-haul flights the benefits are neutral.
Benefits for the airlines		Shifting of passengers from air to rail generate economic impacts and challenges for the relevant modes. Airlines fear losing market shares while on the other opportunities for replacing short-haul flights by more profitable long-haul flight arisen. To this end impacts will vary from neutral to slightly positive.
Benefits for travellers		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Option for an additional, fast, reliable and safe travel alternative ▪ Potentially lower ticket cost ▪ More choice ▪ Passenger is relieved of the burden of the bags and is able to travel to the airport "hands free". Overall, impacts on travellers will be very positive from the short term.
Social		
Employment		Air-rail services favour very positively employment both temporarily and permanently (from short-to medium term).
Mobility		Slightly positive (indirect) impacts are expected in the medium term concerning citizens' mobility.
Environmental		
Noise		If freed slots are occupied by long-haul flights, the environmental impacts of air-rail alternative should be assessed as slightly negative in the medium term. In addition, the negative environmental impacts of high-speed trains should be taken into account. Certain benefits though might arise in the medium term when the high-speed trains replace transport to airport by car, but this should be considered in a case-by-case basis.
Air pollution		Idem as noise impacts.
Other		
Institutional impacts		Neutral impacts. The measure is not expected to affect the current institutional organisation and arrangements in a direct or significant way.

Measure		Formatted framework for voluntary collaboration of industry in the area of traffic and capacity planning
Impacts		
Capacity		
Airports capacity	network	Joint medium term planning involving all network relevant airports (and the local ATS), will have a very positive contribution to airports network capacity in the short term.
Individual capacity	airport	Publishing part of LCIP information concerning advantages from ECIP measure implementation, good practices etc could be fruitful for many airports. Such information can only have a very positive impact on airport performance already in the short term.
Departure punctuality		Neutral impacts. The measure is not expected to affect departure punctuality in a direct or significant way.
Safety		
Transport Safety		Neutral impacts. The measure is not expected to affect transport safety in a direct or significant way.
Safety improvements during operations	airport	Slightly positive impacts, as information for safety-related practices and systems (e.g A-SMGCS) will most probably be included.
Economic		
Implementation cost of measure		The measure does not have implementation cost in the strict sense.
Administrative costs		Very limited costs.
Benefits for the airports		Slightly positive in the short term. Early identification of bottlenecks for the aerodrome capacity, not under the direct control of the aerodrome operator (e.g. due to airspace structures or management; air navigation infrastructures, etc.), could prevent wasting money and effort on the airport infrastructure, if not coordinated with synchronized actions by other actors.
Benefits for the airlines		Slightly positive impacts are expected indirectly in the short term, thanks to benefits for the airports.
Benefits for travellers		Slightly positive impacts are expected indirectly in the short term, thanks to benefits for the airports.
Social		
Employment		Positive impacts in the short term on employment, as one man month per airport is estimated for the preparation of the information plus 6 man months totally from Eurocontrol to assess, harmonise (if required) and prepare the information for dissemination.
Mobility		Neutral impacts. The measure is not expected to affect mobility in a direct or significant way.
Environmental		
Noise		Neutral. Due to the nature of the measure no direct or significant impacts are expected on the environment.
Air pollution		Idem as Noise.
Other		
Institutional impacts		Neutral impacts. The measure is not expected to affect the current institutional organisation and arrangements in a direct or significant way.

Measure		Introduction of Implementing Rules on capacity assessment methodologies
Impacts		
Capacity		
Airports network capacity	network	The identification of airport capacity improvement, through analysis that can indicate capacity underutilisation and investigate improvements (e.g. using what-if scenarios) followed by an annual capacity assessment (using one of the tools available for this purpose) will indicate the existing capacity, together with the maximum theoretical capacity that could be achieved if the airport were to be fully developed for high intensity operations. Such a structured exercise would highlight the magnitude of the potential capacity that may be unlocked and in that case positive impacts can be expected in the medium term.
Individual capacity	airport	Idem as above.
Departure punctuality		Departure punctuality can be affected slightly negatively in the medium term as a higher declared capacity reduces the spare time that may be used to accommodate delays.
Safety		
Transport Safety		Neutral impacts. The measure is not expected to affect transport safety in a direct or significant way.
Safety improvements during airport operations	airport	Neutral impacts. The measure is not expected to affect safety during airport operations in a direct or significant way.
Economic		
Implementation cost of measure		The measure does not have implementation costs in the strict sense.
Administrative costs		0,74 mil € per year
Benefits for the airports		Positive impacts from the short term. Additional flights at peak demand periods (revenues generation)
Benefits for the airlines		Positive impacts from the short term. Almost 500 euros per additional airplane movement.
Benefits for travellers		Positive impacts from the short term. Additional flights at peak demand periods
Social		
Employment		Positive impacts are expected in terms of employment, from the short term, as manpower effort is required on a yearly base for the implementation of the capacity enhancement method according to the proposed schema that include a post-event monitoring mechanism (at least for the airports that are not processed the capacity assessment in such a way). Effort is also required by Eurocontrol for the preparation of the airport capacity matrix. In average, one man month per airport is estimated for the collection and preparation of the information plus 6 man months totally for the additional effort posed to Eurocontrol.
Mobility		Idem as Benefits for Travellers. <i>See above.</i>
Environmental		
Noise		Slightly negative impacts are expected in the short term since an increase of declared capacity means more flights, therefore more noise. But on the long run slightly positive impacts can be expected, since a common capacity assessment methodology may be used to benchmark appropriate environment protection.
Air pollution		Idem as Noise impacts.
Other		
Institutional impacts		Neutral impacts. The measure is not expected to affect the current institutional organisation and arrangements in a direct or significant way.

Impacts	Measure	Promoting the implementation of validated research results before the coming of the SESAR implementation phase
Capacity		
Airports capacity	network	Positive impacts in the long run, given that this dissemination of advanced Research and Technology will speed up SESAR implementation, that thanks to gate-to-gate operation will utilize better the time saving achievements at the airports.
Individual capacity	airport	Idem as Airports Network Capacity.
Departure punctuality		Idem as Airports Network Capacity.
Safety		
Transport Safety		The technological advances of the SESAR are contribute positively also to safety aspects of air traffic control. To this aim, dissemination of the relevant valid research results, before the SESAR phase is positively assessed in the long term.
Safety improvements during operations	airport	Idem as Transport Safety.
Economic		
Implementation cost of measure		The implementation cost of this measure cannot be assessed at this point. In any case it can be said that it will be equal to the cost of obtaining and implementing the technologies and the procedures resulting from validated research and as such he cost can vary greatly.
Administrative costs		Administration costs cannot be assessed today with the known level of detail. Nonetheless, the possible administrative actions will be in the form of dissemination of results and as such administrative costs might be included in the implementation costs (keep in mind that each research project includes dissemination plan).
Benefits for the airports		Positive impacts in the long run, given that this dissemination of advanced Research and Technology will speed up SESAR implementation
Benefits for the airlines		Idem as Benefits for the Airports.
Benefits for travellers		Idem as Benefits for the Airports.
Social		
Employment		Positive impacts are expected, since the promotion of Research and Technology can generate demand for labour from the short term.
Mobility		Slightly positive impacts are expected in the long run, since the promotion of Research and Technology can boost mobility.
Environmental		
Noise		Neutral impacts. The measure is not expected to affect noise in a significant way.
Air pollution		Positive impacts provided that this dissemination of advanced Research and Technology speeds up SESAR implementation,
Other		
Institutional impacts		Neutral impacts. The measure is not expected to affect the current institutional organisation and arrangements in a direct or significant way.

Impacts	Measure	Promoting the implementation of best practices for capacity management at airports (Airport Capacity Enhancement program (ACE))
Capacity		
Airports capacity	network	As part of the LCIP it can affect positively (from the short term) many airports therefore provide a benefit for the airports network.
Individual capacity	airport	Depending on the traffic mix, runway capacity can be increased by between 5% (at single-runway airports) and 15% (multiple-runway airports). This can be interpreted to {1 to 2} and {4 to 5} movements per hour and per runway respectively.
Departure punctuality		Airplane departure punctuality will be slightly but positively affected (from the short term) from the more efficient use of runway and land-side facilities.
Safety		
Transport Safety		Neutral (meaning no direct or significant) impacts are expected. This study is refraining from defining an overall relation between flight number increase and accidents as various aspects are included (i.e. {more flights ⇒ more take offs and landings ⇒ more accidents}, {more flights⇒less high-speed train trips⇒relatively more accidents}, but also {more flights⇒less interurban/international road-trips⇒ less accidents}).
Safety during operations	improvements airport	Idem as Transport Safety.
Economic		
Implementation cost of measure		The implementation of best practices for capacity management at airports is included in the LCIP. So no extra implementation cost is expected.
Administrative costs		Idem as Implementation Cost.
Benefits for the airports		The overall impacts from more enhanced use of airport capacity will be positive from the beginning for the airport (revenues from additional flights).
Benefits for the airlines		The overall impacts from more enhanced use of airport capacity will be positive from the beginning for the airlines (revenues from additional flights). A single slot is hugely beneficial for airlines, which is why they are sold for very high prices. Yet, specific practices have negative economic impacts for the airlines: increased deceleration and take off thrust impose higher than usual maintenance costs.
Benefits for travellers		The overall impacts from more enhanced use of airport capacity will be slightly positive from the beginning for the travellers (more flights at high demand periods).
Social		
Employment		Neutral impacts. The measure is not expected to affect employment in a direct or significant way.
Mobility		Neutral impacts. The measure is not expected to affect mobility in a direct or significant way.
Environmental		
Noise		Slightly negative impacts from the short term. Certain "best for capacity maximisation" practices generate more noise.
Air pollution		Slightly negative impacts from the short term for any nearby residential areas due to more intensive use of runway.
Other		
Institutional impacts		Slightly positive impacts from the short term. Voluntary sharing of common practices could provide both the EU and all stakeholders with more appropriate policy instruments

Impacts	Measure	Introduction of Implementing Rules on Airport Collaborative Decision-Making (CDM)
Capacity		
Airports capacity	network	Neutral impacts are expected as CDM is not a capacity generator but contributes to the reduction of delays.
Individual capacity	airport	See above
Departure punctuality		Very positive impacts from the beginning. Departure punctuality is directly improved and departing airplane queue is reduced. Plus, since CDM provides benefits due to improved landing time estimates (such as reduction in delay due to late inbound etc.) it minimizes subsequent delays to connecting departing flights.
Safety		
Transport Safety		Impacts on transport safety in general are expected to be slightly positive from the short term, since safety improvements are expected in airport operations.
Safety improvements during airport operations	airport	CDM have direct positive impacts for the safety of airport operations as it prevents/smoothes the rush operating conditions and in addition reduces the traffic in the aircraft taxi phase.
Economic		
Implementation cost of measure		The measure does not have implementation costs in the strict sense, since it is based more on procedures, training and system's integration.
Administrative costs		3, 526 mio € for the first year and 0,368 mio € for every year of the 14 th next.
Benefits for the airports		The economic benefits for airports are: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Improved cost efficiency for ground handlers due to improved landing time estimates. (a direct and slightly positive impact) ▪ Increased asset utilization as fuelling services and de-icing services may be at the right place and time. (a direct and slightly positive impact) ▪ The increased predictability of departures might enable passengers to board later and spend more time in the airport; increasing airport retail revenues. (a direct and slightly positive impact).
Benefits for the airlines		The most economic benefits for airlines are related to the improved departure predictability, namely: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fewer lost slots and over-deliveries (a positive and direct impact/economic benefit to the ATC network that will be passed on to aircraft operators). ▪ Better fleet utilization (a positive and direct impact/an economic benefit). The possibility to reduce block times is a significant factor which can lead to greater utilisation of aircraft fleets. ▪ Lower accident repair costs as fewer aircraft will circulate on the apron and taxi-ways (a positive and direct impact).
Benefits for travellers		<ul style="list-style-type: none"> ▪ More on-schedule departures is a perceived benefit to passengers. (a direct and positive impact) ▪ Greater certainty in passenger gate allocation. (a direct and slightly positive impact) ▪ A more accurate estimate of arrival time should benefit passengers, where they are being met at the airport. (a direct and slightly positive impact) ▪ More advanced and accurate information for passengers, improving customer service. (a direct and slightly positive impact).
Social		
Employment		Neutral. No direct or significant impacts are expected since CDM make better use of available sources.
Mobility		Positive impacts are expected in the medium term on mobility as the delays (prior-to-CDM) present a discouraging factor for travelling.
Environmental		
Noise		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reduced ground noise due to improved departure predictability, as a consequence of shorter taxi-times ▪ Reduced ground noise due to reduced inbound taxi-time, as shorter inbound operating time leading to less noise from engines taxiing / waiting. Overall, the impacts on noise will be slightly positive on the short term.
Air pollution		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reduced ground emissions due to improved departure predictability and due to shorter taxi-times, with overall lower engine running times. ▪ Reduced ground emissions due to reduced inbound taxi-time. Shorter inbound operating time leading to fewer emissions from engines taxiing / waiting. Overall, the impacts on noise will be slightly positive on the short term.
Other		
Institutional impacts		Slightly negative since the "Airport operations strategy" identifies two major risks for the smooth CDM implementation, namely: <ul style="list-style-type: none"> ▪ There is a small risk that national airport co-ordinators, ATFM and airport/aircraft operators would not co-operate effectively. ▪ Commercial interests may pose a risk to information exchanges between ATC, ATFM, Airport Operations and Aircraft Operators, if data is seen as a proprietary item to be guarded or sold.

Measure		Introduction of Implementing Rules on Advanced Surface Movement Guidance Control Systems (A-SMGCS)
Impacts		
Capacity		
Airports network capacity		Indirect and slightly positive benefits due to improved departure punctuality during adverse weather conditions.
Individual airport capacity		Slight positive and direct impact under normal conditions. Positive (and direct) during adverse weather conditions. Simulations have shown a 5% average increase in capacity throughput in all visibility conditions using A-SMGCS
Departure punctuality		Slight positive and direct impact under normal conditions. Positive (and direct) during adverse weather conditions. A 5% increase in capacity throughput (as mentioned above), would lead to a 25% decrease in delays.
Safety		
Transport Safety		Positive and direct impacts in general for transport safety since it can improve safety during airport operations (and thus reduce the accident possibility)
Safety improvements during airport operations		Pilot trials already provided a positive view for the potentialities of the system that has a very positive and direct impact on safety through a reduction of the risk of human errors and better detection and recovery from possible errors. <i>Safety benefits vary between medium and large size airports and in monetary terms are respectively 0,26 & 0,52 mio. €. It has to be mentioned though that these benefits were attributed to airlines (based on a CBA study for A-SMGCS).</i>
Economic		
Implementation cost of measure		The implementation cost of the measure (due to the cost of system's technology) is very high.
Administrative costs		Administrative cost of the measure is 0,053 mio. €, for every year (at least for the 10 first years).
Benefits for the airports		The system can have a positive and direct, from the short term, impact on airports. <ul style="list-style-type: none"> ▪ Airport Operators would benefit from increased revenue resulting from any identified reduction in diversions and cancellations as a result of low visibility. ▪ They would also benefit from any reduction in damage incurred to vehicles and/or airport infrastructure as a result of runway incursion through improved conditions of insurance and excesses and being able to purchase and maintain fewer mobiles. It can be estimated that the reduction in the accident rate at a generic large airport as a result of A-SMGCS Level II is 1 accident prevented in every 200 years. The accident at Linate resulted in damage to airport infrastructure. Estimating this cost at €10M, results in a (notional) average annual saving of €50k at a large airport where one accident in every 200 years is prevented by A-SMGCS Level II.
Benefits for the airlines		Impacts on the airlines are expected very positive from the beginning. Impacts include: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Benefits from the reduction in delays: <i>that vary between medium and large size airports and in monetary terms are respectively 0,36 & 0,72 mio. €.</i> ▪ Benefits from the reduction in taxi duration (in all visibilities): <i>that vary between medium and large size airports and in monetary terms are respectively 0,28 & 0,57 mio. €.</i> ▪ Safety benefits: <i>that vary between medium and large size airports and in monetary terms are respectively 0,26 & 0,52 mio. €</i>
Benefits for travellers		Indirect and positive impacts are expected for the passengers from the short term, either from a reduction in delays or from a reduction in diversions and cancellations. Indirect but positive impacts are also expected (from the short term) due to reduction of accidents. Fewer accidents mean more safe transportation.
Social		
Employment		Neutral impacts are expected. Although a high degree of automation is included in the system, it is a tool that requires human interpretation of the output (e.g. false alarm situations). So if theoretically a work-place can be replaced from automation the same work-place can be filled from the person that should check the output.
Mobility		Neutral to slightly positive in the long term, since more safe transportation can indirectly increase mobility.
Environmental		
Noise		Neutral impacts. The measure is not expected to affect noise in a direct or significant way.
Air pollution		Positive impacts are expected since the beginning on air pollution thanks to the reduction of airplane taxi duration which in turn leads to savings in emissions. These savings are not large, but could be significant for those airports which are close to reaching environmental limits for emissions. In addition, positive impacts may be considered due to prevention of aircraft disasters.
Other		
Institutional impacts		Neutral impacts. The measure is not expected to affect the current institutional organisation and arrangements in a direct or significant way.

Measure		Financial support for airport accessibility projects under the TEN-T budget
Impacts		
Capacity		
Airports network capacity	network	Enhancement of airports' accessibility will have positive impacts but in the long run (when accessibility projects will be completed) on airports' network, since it will enhance the efficient use of the existing network capacity and especially the better utilization of secondary airports' capacity.
Individual airport capacity	airport	Neutral impacts. The measure is not expected to affect individual airports capacity in a direct or significant way.
Departure punctuality		Idem as Individual Airport Capacity.
Safety		
Transport Safety		Shifting part of the access traffic to airport, from road to rail (the latter being safer) will have a positive impact on the safety of citizens impacts but in the long run (when accessibility projects will be completed).
Improvements during airport operations		Neutral impacts are expected on air operations and air side safety. The measure is not expected to affect safety or air operations in a direct or significant way.
Economic		
Implementation cost of measure		The measure does not have implementation costs in the strict sense.
Administrative costs		Administrative costs cannot be assessed today with the known level of detail.
Benefits for the airports		Slightly positive in the long term. Improved access can contribute to enlarge the catchment's area and increase the number of passengers at airports today not used to their full potential.
Benefits for the airlines		The enlargement of the airport catchment's area (see above, Benefits for the Airports) will bring more passengers, thus more profits for the airlines. Nevertheless, in the case of secondary airports, a part of the passenger gains to low-cost airlines will probably be subtracted from the "traditional" airlines. So, overall, the impact on the airlines will vary from neutral to slightly positive in the long run.
Benefits for travellers		Slightly positive in the long run. More choice possibilities will be offered to air travellers (in choosing mode to access the airport or chose the airport to fly from).
Social		
Employment		Impacts on employment will be positive, since the beginning. <ul style="list-style-type: none"> ▪ Increase demand for labour during construction of the project. ▪ Better accessibility to airports that can improve the welfare of the population in the catchment area and thus create many jobs of all kinds from the lowest to the highest skills.
Mobility		Impacts on mobility will be positive in the long run. <ul style="list-style-type: none"> ▪ Idem as Benefits to Travellers. <i>See above.</i> ▪ In general, when transport infrastructure is offered, then mobility will be increased.
Environmental		
Noise		Slightly negative only in the short term during construction. Wherever/whenever construction of a transport project takes place, the areas around will suffer from the noise. Additionally, in the long term (when the project is finished) shifting part of the access traffic from road to rail, will have a positive impact on noise.
Air pollution		Idem as Noise.
Other		
Institutional impacts		Neutral impacts. The measure is not expected to affect the current institutional organisation and arrangements in a direct or significant way.

Impacts		Measure	Guidelines in the area of Environmental Impact Assessment of new projects and review the "Noise Directive" laying down the "balanced approach" principle (Directive 30/2002/EC)
Capacity			
Airports capacity	network		Potential to restrict the capacity of individual airports.
Individual capacity	airport		Depending on the specific noise/emission reduction technique used.
Departure punctuality			Neutral impacts. The measure is not expected to affect departure punctuality in a direct or significant way.
Safety			
Transport Safety			Neutral impacts. The measure is not expected to affect transport safety in a direct or significant way.
Safety improvements during operations	airport		Neutral impacts. The measure is not expected to affect safety during airport operations in a direct or significant way.
Economic			
Implementation cost of measure			Wide range of noise/emission reduction measures exists each one having a different implementation cost difficult to be assessed due to the complexity of most of the measures and limited data availability.
Administrative costs			Administrative cost cannot be assessed today with the known level of detail. Nonetheless it is almost certain that revision of a regulation will certainly impose high administrative costs.
Benefits for the airports			Neutral to negative impacts are expected in the short/medium term, depending on the environmental strategy implemented. An environmental protection strategy that results in appropriate land uses around airport can relieve airport from its main development/extension restrictions. On the other hand, a strategy that is heavily based on operation restrictions and movement caps will result in airport capacity reduction and therefore will limit the associated benefits.
Benefits for the airlines			Idem as above.
Benefits for travellers			The effects to travellers from a reduced airport capacity may vary from slightly negative (in cases where this airport represent the only convenient way for travelling to the desired destination) to neutral (in case that other competitive transport modes or even other airports exist), in the long term.
Social			
Employment			Impacts on employment are ranked from slightly positive in the short term (in case where a number of jobs will be created for the monitoring of environmental impacts and in addition the airport capacity will not significantly affected), to negative (in case that a significant loss of new jobs due to severe airport capacity restrictions will offset the job created for the monitoring of the environment) in the medium term.
Mobility			The overall impacts in terms of mobility vary in the same way as <i>Benefits for travellers</i> (see above)
Environmental			
Noise			Due to the measure nature very positive impacts are expected from the beginning.
Air pollution			Due to the measure nature very positive impacts are expected from the beginning.
Other			
Institutional impacts			Difficult to estimate but most possibly slightly negative. For sure national authorities must act to safeguard both the environmental interests as well as the economic interests of society. A consistent national policy and legislation (which places environment at or close to the centre of the airport development strategy) need to be in place to safeguard the important national and regional economic interests of airports and their expansion potential.

Impacts	Measure	Creation of a more proactive role of Community funding and EIB lending to airport development
Capacity		
Airports capacity	network	Positive impacts in the long term. More funding for airport development is by terms an enhancement of airports network capacity.
Individual capacity	airport	Idem as Airports Network Capacity.
Departure punctuality		Neutral impacts. The measure is not expected to affect departure punctuality in a direct or significant way.
Safety		
Transport Safety		Neutral impacts. The measure is not expected to affect transport safety in a direct or significant way.
Safety improvements during airport operations	airport	Neutral impacts. The measure is not expected to affect safety during airport operations in a direct or significant way.
Economic		
Implementation cost of measure		The measure does not have implementation costs in the strict sense.
Administrative costs		Administrative cost cannot be assessed today with the known level of detail.
Benefits for the airports		Slightly positive in the long term since capacity increase may lead to more flight and therefore more revenues.
Benefits for the airlines		Slightly positive in the long term since more choice possibilities to serve destinations will be offered to the airlines. Additional flights might result to additional revenues.
Benefits for travellers		Slightly positive in the long term since more choice possibilities will be offered to air travellers. <i>See also mobility below.</i>
Social		
Employment		Very positive impacts in terms of employment from the short term. <ul style="list-style-type: none"> ▪ Increased demand for labour during the development/construction phase. ▪ New airports or enlargement of existing airports will improve the welfare of the population in the catchment area.
Mobility		Positive impacts in the long term, since if more airports are build, therefore more transport infrastructure is offered, mobility will be increased.
Environmental		
Noise		Negative in the long term. If more capacity is provided, by building new airports, the areas around will suffer from the noise.
Air pollution		Idem as Noise.
Other		
Institutional impacts		Neutral impacts. The measure is not expected to affect the current institutional organisation and arrangements in a direct or significant way.

General Conclusions

The following general conclusions can be drawn for each key category of impact:

- Most of the measures presented positive impacts in terms of capacity and reducing delays. Very few had no or neutral impacts, but only one presented negative impacts. Measures with the best performance in terms of capacity enhancement (if examined together and not individually) are the Local Convergence Implementation Plan (LCIP), promotion of best practices for capacity management, Collaborative Decision-Making (CDM) and Advanced-Surface Movement Guidance Control System (A-SMGCS).
- In terms of safety most of the measures presented neutral impacts with the exception of rail-air ticketing, rail access to airport, LCIP, implementation of validated research results, CDM and A-SMGCS.
- Concerning social and environmental impacts the performance of measures varied significantly (from negative to positive).
- For the assessment of economic impacts, little quantitative data existed and the measures were mostly assessed qualitatively. As such, the measures have not presented big differences in terms of costs and benefits. The main conclusion though, and this is valid for all measures, is that they present good balance between the expected costs and benefits and in some cases the expected benefits outweigh the expected costs.

Another interesting point is that most of the measures are expected to have **immediate impacts** (especially their positive impacts). The exceptions are by their very nature long-term measures: implementation of validated research results, financial support for airport accessibility projects under the TEN-T budget, and the creation of a more pro-active role for Community funding and EIB lending to airport development.

It is worth noting that **“do-nothing” is not a realistic option**: all measures (except the concerning the Environmental Impact Assessment (EIA) guidelines) are definitely better. The comparison among measures is of minor importance as all of them should be implemented in short, medium and long planning horizon in relation with the current and foreseen capacity status of each, network relevant European airport.

The critical point for the successful implementation of the measures/options is the framing of the **reasonable blend of measures**, adapted to the particular situation to make best use of their complementary character.

Section 7: The way forward

The analysis performed within the current assessment confirmed that one single solution could not solve the problem of airport capacity. The solution should be found in a **combination of measures** within an appropriate timeframe as synergies and inter-relationships exist among the measures.

All measures investigated are proposed to be implemented in the **short-term**. For three measures, **mandatory status** is proposed:

- (a) Common capacity assessment methodologies are proposed to be compulsory from the short term. In order to identify the subset of information that should be provided on a compulsory basis, the Commission services would initiate a dialogue with the airports on the necessity and usefulness of enhancing the reporting information of LCIP to include capacity assessment and effective practices concerning airport operations and environment protection.
- (b) A-SMGCS is proposed to be mandatory from the medium term. Therefore, EC intervention will probably be required (in medium term) for the wide adoption of safety related technologies given that their use on a voluntary basis will provide enough evidence for their compulsory implementation.
- (c) Airport CDM is proposed to become mandatory in the long-term (although the compulsory implementation of CDM in medium term may be considered in case that significant progress will be achieved in the coming years). The EC intervention may be required for the acceleration of the organisational advancements given that their usefulness and cost-effectiveness will be proven by evidence stemming from the voluntary phase, if local barriers prohibit their implementation.



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 1. Februar 2007 (02.02)
(OR. en)**

**5886/07
ADD 2**

AVIATION 26

ADDENDUM 2 ZUM ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	29. Januar 2007
Empfänger:	der Generalsekretär/Hohe Vertreter, Herr Javier SOLANA
Betr.:	Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen – Begleitdokument zur Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: "Ein Aktionsplan für Kapazität, Effizienz und Sicherheit von Flughäfen in Europa" Zusammenfassung der Folgenabschätzung

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Kommissionsdokument SEK(2006) 1687.



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 24.1.2007
SEK(2006) 1687

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitdokument zur

**Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen
Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen**

Ein Aktionsplan für Kapazität, Effizienz und Sicherheit von Flughäfen in Europa

Zusammenfassung der Folgenabschätzung

{KOM(2006) 819 endgültig}
{SEK(2006) 1686}

Zusammenfassung

Einleitung

Beflügelt von der Liberalisierung, dem Wirtschaftswachstum und der Marktintegration ist der Luftverkehr in Europa ein rasch wachsender Sektor: Die Zahl der Fluggäste auf innergemeinschaftlichen Flügen ist im Zeitraum 1995-2003 jährlich im Durchschnitt um 4,9 % gestiegen, im Jahr 2005 belief sich das Wachstum im Passagierverkehr sogar auf 5,8 %. Es wird davon ausgegangen, dass sich die Zahl der Flüge nach Instrumentenflugregeln bis zum Jahr 2025 insgesamt verdoppeln wird.

Trotz einer potenziellen Kapazitätssteigerung des Flughafennetzes um 60 % werden in den nächsten zwanzig Jahren 60 Flughäfen den Überlastungszustand erreicht haben. Ohne weitere Maßnahmen werden die 20 größten Flughäfen an täglich mindestens 8-10 Stunden wegen der unausgeglichene Kapazität ihre Sättigungsgrenze erreicht haben. Um diese Nachfrage zu bedienen, könnte das Verteilungsmuster geändert werden, indem latente Kapazität auf sekundären Flughäfen genutzt wird; alternativ dazu wäre die Schaffung von Entlastungsflughäfen (bis zu 10 neue Großflughäfen und 15 mittelgroße Flughäfen) in der Nähe der überlasteten Flughäfen erforderlich.

Zwar bietet die Initiative für den einheitlichen europäischen Luftraum strukturelle Antworten auf das Problem der Luftraumüberlastung, doch erweist sich die Flughafenkapazität (Start- und Landebahn-, luftseitige und Terminalkapazität) immer mehr als künftiger Flaschenhals des Luftverkehrssystems. Die Kapazität für Starts und Landungen auf überlasteten Drehkreuzflughäfen ist ein drängendes Problem mit negativen Auswirkungen auf die globale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Luftfahrtunternehmen.

Ziele

Die **allgemeinen Ziele** der Mitteilung der Kommission werden durch andere Initiativen wie die zur Schaffung des einheitlichen europäischen Luftraums gestützt. Die allgemeinen Ziele sind:

- (a) Erweiterung der Kapazität zur Bewältigung der steigenden Nachfrage;
 - Förderung einer effizienteren Nutzung der vorhandenen Kapazität im Netz europäischer Flughäfen;
 - Steigerung der Kapazität des Netzes europäischer Flughäfen;
 - verbesserter Zugang zu Flughäfen;
- (b) Aufrechterhaltung oder Steigerung der Sicherheit an Flughäfen;
- (c) Förderung der umweltbezogenen Nachhaltigkeit;
- (d) Gewährleistung eines kostenwirksamen und effizienten Luftverkehrssystems.

Die **spezifischen Ziele** sind die in der Mitteilung der Kommission festgelegten Ziele, die in erster Linie durch den Aktionsplan erreicht werden sollen, damit die allgemeinen Ziele verwirklicht werden können. Diese spezifischen Ziele können wie folgt zusammengefasst werden:

- (a) Förderung einer besseren Nutzung des Flughafennetzes;
- (b) Freimachen latenter Kapazitäten an einzelnen Flughäfen;
- (c) Steigerung der Kapazität einzelner Flughäfen (mit vorhandenen Start- und Landebahnen) unter normalen und widrigen Betriebsbedingungen;
- (d) Verbesserung der Startpünktlichkeit;
- (e) Förderung von Eisenbahnverbindungen zu netzrelevanten Flughäfen;
- (f) Verbesserung der Sicherheit unter normalen und widrigen Betriebsbedingungen;
- (g) Minimierung der Umweltauswirkungen (Lärm- und Schadstoffemissionen).

Die **operationellen Ziele** stehen im Zusammenhang mit Maßnahmen, die in dem vorgeschlagenen Aktionsplan zu bewerten sind. Dazu gehört Folgendes:

- (a) Verbesserte Ermittlung der Flughafenkapazität und besserer Informationsaustausch;
- (b) bessere Koordinierung zwischen Flughäfen, um die Kapazitätsplanung (auf Netzbasis) zu verbessern;
- (c) Förderung der Nutzung anderer Verkehrsträger, d. h. Erleichterung der Ersetzung des Luftverkehrs durch Schienenverkehr, wo relevant;
- (d) Erleichterung der Entscheidungsfindung und Schaffung von Anreizen zur besseren Nutzung vorhandener Flughafeninfrastruktur durch Verbesserung des Regulierungsrahmens;
- (e) Förderung des Einsatzes von Überwachungs- und Steuerungssystemen nach dem Stand der Technik;
- (f) Förderung der Einführung neuer Verfahren und Technologien;
- (g) Förderung neuer Ansätze für den Umweltschutz in Flughafennähe;
- (h) Prüfung der Kriterien einer möglichen Finanzunterstützung von Flughäfen (EU, EIB usw.).

Konsultation und Nutzung von Fachwissen

Die Kommission führte im vierten Quartal 2005 eine Konsultation der Beteiligten durch, um Stellungnahmen und Anregungen interessierter Kreise einzuholen. Dabei wurden die Mindeststandards für die Konsultation eingehalten, die in der Mitteilung der Kommission vom 11. Dezember 2002 festgelegt sind [KOM(2002) 704].

Die aus der Konsultation resultierenden Politikoptionen werden in dieser Folgenabschätzung bewertet. Über die Nichtinterventionsoption hinaus wurden zehn Maßnahmen unter drei weiter gefassten Politikoptionen analysiert.

Politikoptionen

Im Rahmen der ersten Politikoptionen wird beabsichtigt, freiwillige Maßnahmen der Branche zu fördern, mit denen die bessere Nutzung vorhandener Infrastruktur erleichtert wird. Die Ausstellung kombinierter Bahn-/Flug-Tickets könnte sich positiv auf den Flughafenbetrieb auswirken. Die Effizienz der Ausstellung solcher Kombi-Tickets könnte durch Begleitmaßnahmen mit niedrigen Kosten noch gesteigert werden, etwa die Beantragung von IATA-Codes, wodurch das Dienstleistungsniveau verbessert wird. Maßnahmen, die umfangreiche Investitionen erfordern, sollten – auch wenn sie plausibel sind – im Hinblick auf ihre Durchführung fallweise bewertet werden. Die Effizienz lokaler Pläne für die Kapazitätssteigerung (LCIP), mit denen latente Kapazität erschlossen werden soll, könnte erhöht werden, wenn sich die Betreiber aller netzrelevanten Flughäfen auf freiwilliger Grundlage an dieser mittelfristigen Planung beteiligten. Der Statusbericht der Kommission für Leistungsüberprüfung (Performance Review Commission) könnte mit mehr Informationen zur Verkehrs- und Kapazitätsplanung angereichert werden.

Die zweite Option bezweckt die bessere Nutzung vorhandener Infrastruktur mittels einer koordinierenden Rolle auf Gemeinschaftsebene. Diese Option umfasst sechs Maßnahmen. Erstens sollten die Flughäfen kohärente Methoden für die Kapazitätsbewertung festlegen. Dies würde zur Aufstellung eines gemeinschaftsweiten Kapazitätsinventars und zur Festlegung von Vergleichswerten für Flughafenbetreiber führen. Zweitens könnte eine frühzeitige Verbreitung relevanter Forschungsergebnisse zu Verfahren und technischen Fortschritten das Tempo der technologischen Innovation steigern. Drittens sollte die Notwendigkeit einer Beobachtung der Flughafenleistung geprüft werden, auch durch die Förderung vorbildlicher Praktiken für das Management der Flughafenkapazität. Viertens sollten alle am operationellen Management von Flughäfen Beteiligten ihre Kontakte im Rahmen einer kollaborativen Entscheidungsfindung formalisieren, um die Pünktlichkeit der Verkehrsflüsse zu verbessern. Mehr Pünktlichkeit führt zu einer effizienteren Nutzung des gesamten Luftverkehrssystems. Fünftens tragen fortgeschrittene Systeme zur Führung und Steuerung von Bodenbewegungen (A-SMGCS) wesentlich zur Gewinnung eines Lagebilds durch die Flugzeugführer bei, besonders unter widrigen Wetterbedingungen. Schließlich würde die Zuweisung einer ausreichenden Priorität der Finanzierung intermodaler Vorhaben mit TEN-V-Mitteln die effiziente Nutzung der Infrastruktur für den Flughafenzugang verbessern.

Die dritte Politikoption fördert die Bereitstellung neuer Infrastruktur mit zwei Maßnahmen, die Gegenstand der Analyse waren. Benchmark-Vergleiche und die Verbreitung von Informationen (Leitlinien) zu Umweltschutzmaßnahmen könnten die Umweltbelastungen durch den Luftverkehr mindern. Die Europäische Investitionsbank könnte eine aktivere Rolle bei der Finanzierung von Flughafenprojekten im Rahmen der Initiative JASPERS spielen.

Folgenabschätzung

Für die meisten Maßnahmen ergaben sich positive Folgen hinsichtlich der Kapazität und der Verringerung von Verspätungen. Positive Auswirkungen auf die Sicherheit ergeben sich durch kombinierte Flug-/Bahn-Tickets, Schienenverkehrsverbindungen zu Flughäfen, lokale Kapazitätspläne (LCIP), die Umsetzung validierter Forschungsergebnisse, die Einführung der kollaborativen Entscheidungsfindung (CDM) und fortgeschrittene Systeme für die Führung und Steuerung von Bodenbewegungen (A-SMGCS). Andere Maßnahmen waren sicherheitsneutral. Die Auswirkungen mit der größten Schwankungsbreite (von positiven bis negativen Auswirkungen) beziehen sich auf soziale und umweltbezogene Folgen. Auf der Grundlage begrenzter quantitativer Daten ist davon auszugehen, dass Ausgewogenheit zwischen den zu erwartenden Kosten und dem erwarteten Nutzen gegeben ist. Die meisten Maßnahmen dürften frühzeitig Wirkung zeigen (insbesondere deren positive Auswirkungen/Nutzeffekte).

Vergleich der Optionen

Die Analyse bestätigte die Notwendigkeit, den rechten Ausgleich zwischen den Maßnahmen zu finden, die sämtlich kurzfristig durchgeführt werden könnten. Drei dieser Maßnahmen könnten verbindlich werden: Gemeinsame Methoden zur Kapazitätsbewertung sollen laut Vorschlag kurzfristig verbindlich werden, wohingegen fortgeschrittene Systeme zur Führung und Steuerung von Bodenbewegungen (A-SMGCS) mittelfristig und die kollaborative Entscheidungsfindung langfristig verbindlich werden könnten. Insgesamt haben alle vorgeschlagenen Maßnahmen positive Auswirkungen. Die Maßnahmen werden für einen wirksamen Aktionsplan zur Flughafenkapazität genutzt, der innerhalb eines gegebenen Zeitrahmens durchgeführt werden soll.

Überwachung und Bewertung

Die im Rahmen dieser Bewertung durchgeführte Analyse hat bestätigt, dass sich das Problem der fehlenden Flughafenkapazität in Europa mit einer einzelnen Lösung nicht beheben lässt. Die Lösung ist eher in der Annahme einer Kombination von Maßnahmen zu finden, von denen einige intrinsisch miteinander verknüpft sind. Die Kommission wird sicherstellen, dass der Aktionsplan innerhalb des gegebenen Zeitrahmens durchgeführt wird, und wird die Fortentwicklung der Flughafenkapazität in Europa weiter beobachten.



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 2. Februar 2007 (02.02)
(OR. en)**

5887/07

**Interinstitutionelles Dossier:
2007/0013 (COD)**

AVIATION 27

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	29. Januar 2007
Empfänger:	der Generalsekretär/Hohe Vertreter, Herr Javier SOLANA
Betr.:	Vorschlag für eine RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zu Flughafenentgelten

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Kommissionsdokument - KOM(2006) 820 endgültig

Anl.: KOM(2006) 820 endgültig



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 24.1.2007
KOM(2006) 820 endgültig

2007/0013 (COD)

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zu Flughafenentgelten

(von der Kommission vorgelegt)

{SEK(2006) 1688}

{SEK(2006) 1689}

BEGRÜNDUNG

1) KONTEXT DES VORSCHLAGS

- **Allgemeiner Kontext**

Derzeit erfolgt die Bepreisung der Flughafeninfrastruktur auf nationaler Ebene im Rahmen von Regelungen, die nicht immer angemessen begründet sind und über die nicht immer ausreichend informiert wird. Die Nutzer werden nicht auf allen EU-Flughäfen systematisch konsultiert, bevor Entgelte festgelegt werden oder eine Entgeltregelung geändert wird. Flughafenutzer werden gewöhnlich nicht über künftige Investitionen auf Flughäfen und deren Notwendigkeit informiert.

EU-Luftfahrtunternehmen sind in einem stark zyklisch geprägten wirtschaftlichen Umfeld tätig, das sich durch zunehmenden internationalen Wettbewerb auszeichnet, und stehen externen Herausforderungen gegenüber wie Gesundheitskrisen internationalen Ausmaßes, heftig schwankenden Kraftstoffpreisen und Sicherheitsgefährdungen. Die gesamte Lieferkette des Luftverkehrs sollte so wettbewerbsfähig wie möglich werden, um die fortdauernde Wettbewerbsfähigkeit der EU-Wirtschaft insgesamt zu gewährleisten. Flughafenentgelte sind ein bedeutendes Glied dieser Kette, da sie zwischen 4 und 8 % der Betriebskosten der größeren EU-Luftfahrtunternehmen ausmachen¹.

Die EU-Flughäfen sind überwiegend noch in öffentlichem Eigentum, so dass die Behörden ein Interesse daran haben, die Gewinne aus dem Flughafenbetrieb zu maximieren. Die Zahl der EU-Flughäfen in Privateigentum nimmt jedoch zu, und da die Anteilseigner ebenfalls ein Interesse an der Maximierung der Profitabilität haben, können sie die Behörden entsprechend beeinflussen. Die Behörden haben ein Interesse daran, Entgeltanhebungen auf Flughäfen, die vor der Privatisierung stehen, zu erleichtern, um möglichst hohe Erträge aus dem Verkauf eines Flughafens an private Investoren zu erzielen.

Es wird Bezug genommen auf die ICAO-Veröffentlichung „Policies on charges for airports and air navigation services“². Die darin enthaltenen Empfehlungen berücksichtigen, dass die wirtschaftliche Regulierung von Flughäfen Faktoren wie die Nichtdiskriminierung bei der Anwendung von Entgelten, die Gewährleistung von Transparenz und Konsultation sowie die Festlegung und Kontrolle von Qualitätsnormen umfassen sollte³. Der vorliegende Vorschlag trägt diesen Grundsätzen Rechnung.

- **Bestehende Rechtsvorschriften auf diesem Gebiet**

Im Anwendungsbereich des vorgeschlagenen Rechtsakts gibt es keine Rechtsvorschriften.

- **Vereinbarkeit mit der Luftfahrtpolitik und anderen Zielen der Union**

Das vom Rat 1992 verabschiedete „dritte Luftverkehrspaket“ war die letzte Stufe bei der Liberalisierung des Zugangs zum Luftverkehrsmarkt. Nachfolgende Initiativen betrafen die

¹ Quelle: Association of European Airlines. Der Prozentsatz ist abhängig von anderen Betriebskostenfaktoren wie dem Preis von Düsenkraftstoff. Bei Billigfluggesellschaften entfällt ein höherer Anteil der Gesamtkosten auf Flughafenentgelte.

² ICAO, Policies on charges for airports and air navigation services, 7. Ausgabe, 2004.

³ ICAO, Policies on charges for airports and air navigation services, 7. Ausgabe, 2004, Ziffer 15.

Regulierung und Liberalisierung von mit dem Luftverkehr zusammenhängenden Tätigkeiten wie die Erbringung von Bodenabfertigungsdiensten, die Zuweisung von Zeitnischen und die Nutzung computergesteuerter Buchungssysteme. Die Gemeinschaft hat auch Rechtsvorschriften im Bereich der Flug- und Luftsicherheit erlassen und Fragen des Flugverkehrsmanagements durch Legislativmaßnahmen zur Schaffung des einheitlichen Luftraums geregelt.

Der vorliegende Vorschlag ist Teil einer umfassenderen Initiative mit dem Schwerpunkt auf Flughäfen, mit dem die Förderung eines effizienten Flughafenbetriebs und der optimalen Nutzung knapper Kapazitäten angestrebt wird.

Diese Initiative entspricht dem Hauptziel der Agenda von Lissabon, die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Wirtschaft durch Konzentration auf die dynamischen Sektoren aufrechtzuerhalten.

2) ANHÖRUNG INTERESSIERTER KREISE UND FOLGENABSCHÄTZUNG

• Anhörung interessierter Kreise

Anhörungsverfahren, angesprochene Sektoren und allgemeines Profil der Befragten

Im Rahmen einer Anhörung, die am 7. April 2006 stattfand, hat die Kommission alle Beteiligten der Luftverkehrsbranche zu den verschiedenen Möglichkeiten angehört, gemeinschaftliche Rechtsvorschriften zu Flughafenentgelten auszuarbeiten.

Mit einigen Beteiligten wurden daneben bilaterale Kontakte zum Informationsaustausch geknüpft.

Zusammenfassung der Antworten und Art ihrer Berücksichtigung

Die Luftfahrtunternehmen und die Flughäfen haben Verständnis für die Notwendigkeit einer Regulierung der Flughafenentgelte auf EU-Ebene, sind aber unterschiedlicher Ansicht, wie dies bewerkstelligt werden soll. Die Luftfahrtunternehmen vertreten die Auffassung, dass Rechtsvorschriften erforderlich sind, um eine unabhängige nationale Regulierung zu gewährleisten, dass Flughafenentgelte den ICAO-Grundsätzen entsprechen und die Kosteneffizienz widerspiegeln sollten und dass eine systematische Konsultation notwendig ist. Billigfluggesellschaften und Flughäfen halten gemeinschaftliche Rechtsvorschriften für weniger nötig, da zunehmender Wettbewerb durch nachrangige Flughäfen zu einem Absinken der Flughafenentgelte führt.

Mit dem vorliegenden Vorschlag wird versucht, einen Ausgleich zwischen den beiden dargelegten Hauptstandpunkten zu finden.

• Einholung und Nutzung von Expertenwissen

Relevante wissenschaftliche/fachliche Bereiche

Es wurde eine Studie durchgeführt, bei der die Auswirkungen dieser Initiative quantitativ und qualitativ analysiert wurden, um den gewählten Ansatz bewerten zu können. Die Studie wurde von Ecorys durchgeführt.

Methodik

Das Beratungsunternehmen hat die Auswirkungen der vorgeschlagenen Optionen einer qualitativen Analyse unterzogen.

Konsultierte Organisationen/Sachverständige

Alle größeren Organisationen der Beteiligten wurden konsultiert, ebenso einzelne Luftfahrtunternehmen und Flughäfen in achtzehn Mitgliedstaaten. Verkehrsnutzer und Verbraucher wurden über ihre Verbände ebenfalls konsultiert.

Zusammenfassung der Stellungnahmen und ihrer Berücksichtigung

Potenzielle Gefahren mit irreversiblen Folgen wurden nicht genannt.

Hauptschlussfolgerungen waren, dass von den vier erwogenen Politikoptionen, die der Studie zugrunde lagen, die Aufstellung eines allgemeinen Rahmens mit allgemeinen Grundsätzen (d. h. Option 3) die besten Erfolgsvoraussetzungen bietet und einen positiven Wandel bei der Festsetzung von Flughafenentgelten sowie bei den Beziehungen zwischen Flughäfen und Luftfahrtunternehmen herbeiführen kann.

Form der Veröffentlichung der Stellungnahmen

Die Zusammenfassung der Ecorys-Studie wurde auf der Internetseite der GD TREN⁴ veröffentlicht.

• **Folgenabschätzung**

Die Kommission hat eine Folgenabschätzung vorgenommen⁵.

Die in Betracht gezogenen Politikoptionen sind im Folgenden dargelegt. Die erste Option, keine EU-Maßnahmen, wurde als Vergleichsmaßstab für die anderen Politikoptionen verwendet.

Die zweite Option umfasste das Szenario, dass die Beteiligten der Luftverkehrsbranche freiwillige EU-weite Selbstregulierungsmaßnahmen ausarbeiten und annehmen, mit denen die Probleme der jeweiligen Seite, also Luftfahrtunternehmen und Flughäfen, gelöst werden können, die durch mangelnde Übereinstimmung zwischen den Beteiligten zustande kommen, wie sich die Hauptstreitpunkte am besten beilegen lassen.

Option drei war ein Rechtsakt der Gemeinschaft zur Schaffung eines allgemeinen Rahmens, der vorschreibt, dass bei der Festlegung der Flughafenentgelte auf nationaler Ebene eine Reihe allgemeiner Grundsätze von den Flughafenbetreibern einzuhalten ist.

Die letzte Option betraf die Einführung eines Rechtsrahmens in der EU mit der Vorschrift, dass die Flughafenentgelte auf der Grundlage eines Regulierungssystems festgelegt und erhoben würden, das in einheitlicher Weise und mit einer einzigen Berechnungsmethode für die gesamte EU gilt.

⁴ http://ec.europa.eu/transport/air_portal/index_en.htm

⁵ SEK(2006) 1688.

3) RECHTLICHE ASPEKTE

- **Zusammenfassung der vorgeschlagenen Maßnahme**

Der Vorschlag legt eine Reihe von Grundsätzen fest, die von Flughafenbetreibern bei der Festlegung von Flughafenentgelten einzuhalten sind.

Nichtdiskriminierung:

Bei Entgeltregelungen sollte zwischen Luftfahrtunternehmen oder Fluggästen nicht diskriminiert werden. Außerdem sollte eine unterschiedliche Behandlung mit den tatsächlichen Kosten der bereitgestellten Einrichtungen und Dienste in Beziehung stehen.

Konsultation und Rechtsbehelf:

Das Leitungsorgan des Flughafens und die Luftfahrtunternehmen, die den Flughafen bedienen, oder deren Vertretungsorganisationen müssen einen Dialog über die an einem Flughafen anwendbare Entgeltregelung führen, und zwar nicht nur dann, wenn diese geändert wird, sondern auch wenn die Höhe der entsprechenden Entgelte festgelegt wird. Diese Anforderung bezweckt, dass die beiden Parteien ihre Auffassungen über die Höhe der Entgelte sowie über alle Faktoren und Regulierungsanforderungen, die sich auf die Entgeltfestlegung auswirken, regelmäßig austauschen.

Transparenz:

Die vorgeschlagene Richtlinie enthält keine Bestimmungen zu Berechnungsmethoden für Entgelte, die von jedem Mitgliedstaat angewendet werden sollen. Die Kommission nimmt die großen Unterschiede bei der Flughafenregulierung zwischen den Mitgliedstaaten zur Kenntnis, doch müssen die Betreiber den Luftfahrtunternehmen ausreichende Informationen geben, wenn die Konsultation zwischen Flughäfen und Luftfahrtunternehmen einen Sinn haben soll. Zu diesem Zweck legt die Richtlinie fest, welche Informationen vom Leitungsorgan des Flughafens regelmäßig bereitgestellt werden sollten.

Die Luftfahrtunternehmen sollten den Flughafen ihrerseits über ihre Verkehrsprognosen, den beabsichtigten Flotteneinsatz und künftige spezifische Erfordernisse informieren, damit das Leitungsorgan des Flughafens den Kapitaleinsatz und die Nutzung der Flughafenkapazität optimal planen kann.

Qualitätsnormen:

Eine unternormige Qualität des Betriebs von Luftfahrtunternehmen und der Dienstleistungen von Flughäfen beeinträchtigt die Effizienz des Flughafensystems, besonders bei Tätigkeiten in Verbindung mit Abflug und Transfer. Verzögerungen beim Einsteigenlassen der Fluggäste und der anschließend mögliche Verlust von Startzeitnischen sind, besonders zu den Spitzenverkehrszeiten des Flughafens, relativ schwer wiegende Konsequenzen. Beide Beteiligten haben daher ein Interesse daran, zu einer Einigung zu kommen, mit der die Dienstqualität an einem Flughafen gewährleistet werden kann. Jede der Parteien sollte die Möglichkeit haben, eine unabhängige Regulierungsbehörde einzuschalten, wenn keine Einigung erreicht wird.

Entgeltdifferenzierung:

Entgelte werden auf der Grundlage festgelegter Kriterien bestimmt. Dies ist anders beim Fluggastentgelt, das mit der Nutzung des Abfertigungsgebäudes in Zusammenhang steht. Innerhalb eines Flughafens können sich die Abfertigungsgebäude voneinander unterscheiden, so dass das Niveau und die Qualität der in den verschiedenen Abfertigungsgebäuden angebotenen Dienstleistungen unterschiedlich sein kann. Die Unterschiede in der Qualität und das Alter und der Erhaltungszustand eines Abfertigungsgebäudes selbst können gleichermaßen Differenzierungskriterien für verschieden hohe Fluggastentgelte sein, die von den Flughafennutzern an einem Flughafen zu zahlen sind.

Es muss sichergestellt werden, dass grundsätzlich alle Luftfahrtunternehmen, die Zugang zu dem Abfertigungsgebäude oder den Dienstleistungen zu reduzierten Kosten und mit geringerer Qualität wünschen, diesen Zugang auf diskriminierungsfreier Basis erhalten.

Sicherheitsentgelte:

Der Schutz der Fluggäste und der Luftfracht vor unrechtmäßigen Eingriffen in den Luftverkehr wurde durch die Verordnung (EG) Nr. 2320/2002⁶ gestärkt, mit der gemeinsame Vorschriften im Bereich der Luftsicherheit und eine Reihe von Durchführungsverordnungen mit spezifischen Maßnahmen zur Anwendung gemeinsamer grundlegender Normen geschaffen wurden. Die Finanzierung von Sicherheitsmaßnahmen ist nicht Gegenstand dieses Vorschlags.

Derzeit werden in Europa vier Mechanismen zur Finanzierung von Tätigkeiten eingesetzt: Finanzierung durch (1) Luftsicherheitssteuern, (2) Sicherheitsgebühren, (3) Flughafen-Sicherheitsentgelte und, in geringerem Umfang, (4) staatliche Zuweisungen und Subventionen. Da bestimmte EU-Flughäfen Entgelte für Sicherheitsdienstleistungen erheben, sollte dies in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen. Dies gilt besonders, da erhebliche Unterschiede bei der Art der Weitergabe oder der Nichtweitergabe von Sicherheitskosten an Flughafennutzer auf unterschiedlichen Flughäfen wettbewerbsverfälschende Wirkung haben können.

Regulierungsbehörde:

Ein Richtlinienentwurf mit Grundsätzen, die von den Hauptpartnern der Luftverkehrsbranche, also Flughäfen und Luftfahrtunternehmen, deren Interessen auseinanderlaufen, einzuhalten sind, muss auf Ebene der Mitgliedstaaten ordnungsgemäß angewendet und beachtet werden. Eine Behörde in jedem Mitgliedstaat, die für die Sicherstellung der ordnungsgemäßen Anwendung der Richtlinie zuständig ist, böte angemessen Gewähr für die Einhaltung der Bestimmungen.

- **Rechtsgrundlage**

Der Vorschlag der Richtlinie beruht auf Artikel 80 Absatz 2 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.

⁶ ABl. L 355 vom 30.12.2002.

- **Subsidiaritätsprinzip**

Das Subsidiaritätsprinzip gelangt zur Anwendung, da der Vorschlag nicht unter die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fällt.

Die Ziele des Vorschlags können von den Mitgliedstaaten aus folgendem Grund nicht ausreichend verwirklicht werden:

Flughafentgeltregelungen und die Festlegung von Flughafentgelten auf einzelnen Flughäfen sind in der EU nicht einheitlich geregelt. Daher gibt es weiterhin unterschiedliche Entgeltregelungen in den Mitgliedstaaten. Dies verhindert die Ausbildung wirklich gleicher Wettbewerbsbedingungen sowohl für Flughäfen als auch für Luftfahrtunternehmen.

Die Ziele des Vorschlags können aus folgenden Gründen besser durch Maßnahmen der Gemeinschaft erreicht werden:

Die EU-weite Anwendung einer Reihe gemeinsamer Grundregeln für Flughafentgelte wird für faire Bedingungen zwischen den Luftverkehrspartnern bei der Festlegung von Parametern für die Nutzung der Flughafeninfrastruktur sorgen.

Die Mitgliedstaaten verfügen über unterschiedliche Entgeltregelungen. Nicht alle Regelungen umfassen Grundsätze, die bei der Festlegung von Flughafentgelten und bei der Gestaltung der zugrunde liegenden Berechnungsmethode einheitlich angewendet werden. Mit der vorgeschlagenen Richtlinie wird eine solche Anwendung erreicht.

Der Vorschlag beschränkt sich auf die Festlegung eines Minimums an Regeln, die einzuhalten sind, wenn Mitgliedstaaten und/oder Flughafenbetreiber die Höhe von Flughafentgelten bestimmen. Die vorgeschlagene Richtlinie erlegt keine bestimmte Entgeltregelung auf. Es liegt weiterhin im Ermessen der Mitgliedstaaten, eine solche Regelung festzulegen.

Der Vorschlag steht daher mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang.

- **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit**

Der Vorschlag entspricht aus folgenden Gründen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit:

Laut der vorgeschlagenen Richtlinie bleibt der Spielraum zur Festlegung eines grundlegenden Rahmens für Flughafentgelte auf nationaler Ebene unverändert, ebenso bleibt die Flexibilität der Flughäfen bei der Festlegung ihrer Entgelte erhalten. Die Richtlinie gewährleistet, dass Flughafennutzer eine besser einsehbare Begründung der Entgelte erhalten.

Die Verwaltungslast für Mitgliedstaaten und regionale Behörden, die an der Festlegung des Regelungsrahmens beteiligt sind, beschränkt sich darauf, dass sie ihre geltenden Rechtsvorschriften an die Richtlinie anzupassen haben, insofern diese Rechtsvorschriften nicht den in der Richtlinie niedergelegten Grundsätzen entsprechen.

- **Wahl des Instruments**

Vorgeschlagenes Instrument: Richtlinie

Andere Instrumente wären aus folgendem Grund nicht angemessen:

Eine Richtlinie ist das am besten geeignete Mittel zur Regelung der Flughafenentgelte, da sie eindeutige, aber grundlegende Prinzipien hinsichtlich der Flughafenentgelte festlegt, die von den Flughafenbetreibern bei der Anwendung und Erhebung ihrer Entgelte einzuhalten sind. Die Umsetzung der Richtlinie in das innerstaatliche Recht eines jeden Mitgliedstaats wird es diesem erlauben, der besonderen Situation seiner Flughäfen in seinen nationalen Rechtsvorschriften Rechnung zu tragen, stets unter der Voraussetzung, dass die Bestimmungen der Richtlinie umfassend angewendet werden.

4) AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Der Vorschlag hat keine Auswirkungen auf den Gemeinschaftshaushalt.

5) WEITERE ANGABEN

- **Entsprechungstabelle**

Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, der Kommission den Wortlaut der innerstaatlichen Rechtsvorschriften, mit denen sie diese Richtlinie umgesetzt haben, sowie eine Entsprechungstabelle zu übermitteln.

- **Europäischer Wirtschaftsraum**

Der vorgeschlagene Rechtsakt ist von Bedeutung für den Europäischen Wirtschaftsraum und sollte deshalb auf den EWR ausgeweitet werden.

2007/0013 (COD)

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES**zu Flughafenentgelten****(Text mit Bedeutung für den EWR)**

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 80 Absatz 2,

auf Vorschlag der Kommission⁷,nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses⁸,nach Stellungnahme des Ausschusses der Regionen⁹,gemäß dem Verfahren des Artikels 251 EG-Vertrag¹⁰,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Hauptaufgabe und kommerzielle Haupttätigkeit von Flughäfen ist es, die Abfertigung von Luftfahrzeugen von der Landung bis zum Start und von Fluggästen und Fracht zu gewährleisten, damit Luftfahrtunternehmen ihre Luftverkehrsdienstleistungen erbringen können. Zu diesem Zweck bieten Flughäfen eine Reihe von Einrichtungen und Dienstleistungen im Zusammenhang mit dem Betrieb von Luftfahrzeugen und der Abfertigung von Fluggästen und Fracht an, deren Kosten sie im Allgemeinen durch die Erhebung von Flughafenentgelten decken.
- (2) Es ist erforderlich, einen gemeinsamen Rahmen zu schaffen, der die wesentlichen Merkmale von Flughafenentgelten und deren Festsetzung regelt, da in Ermangelung eines solchen Rahmens grundlegende Anforderungen in den Beziehungen zwischen den Leitungsorganen von Flughäfen und den Flughafenutzern möglicherweise nicht eingehalten werden.
- (3) Diese Richtlinie sollte für Flughäfen im Gebiet der Gemeinschaft oberhalb einer gewissen Mindestgröße gelten, da die Verwaltung und Finanzierung kleiner Flughäfen nicht die Anwendung eines Gemeinschaftsrahmens erfordern.

⁷ ABl. C ... vom ..., S.

⁸ ABl. C ... vom ..., S.

⁹ ABl. C ... vom ..., S.

¹⁰ ABl. C ... vom ..., S.

- (4) Die Erhebung von Flugsicherungsgebühren und von Entgelten für Bodenabfertigungsdienste war bereits Gegenstand der Verordnung (EG) Nr. 1794/2006 der Kommission vom 6. Dezember 2006 bzw. der Richtlinie 96/67/EG des Rates vom 15. Oktober 1996.
- (5) Flughafenentgelte sollten nichtdiskriminierend sein. Es sollte ein verbindliches Verfahren für regelmäßige Konsultationen zwischen den Leitungsorganen von Flughäfen und Flughafennutzern eingerichtet werden, wobei jede Partei die Möglichkeit haben sollte, eine unabhängige Regulierungsbehörde anzurufen, falls eine Entscheidung über Flughafenentgelte oder die Änderung der Entgeltregelung von Flughafennutzern abgelehnt wird.
- (6) In jedem Mitgliedstaat sollte eine unabhängige Regulierungsbehörde eingerichtet werden, um die Unparteilichkeit ihrer Entscheidungen und die ordnungsgemäße und wirksame Anwendung dieser Richtlinie zu gewährleisten. Die Behörde sollte in Bezug auf Personal, Fachwissen und finanzielle Ausstattung über die zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben notwendigen Mittel verfügen.
- (7) Es ist von grundlegender Bedeutung, dass die Flughafennutzer vom Leitungsorgan des Flughafens regelmäßig Informationen darüber erhalten, wie und auf welcher Grundlage die Flughafenentgelte berechnet werden. Eine solche Transparenz wird den Luftfahrtunternehmen Einblicke in die vom Flughafen getragenen Kosten und in die Produktivität der Investitionen des Flughafens vermitteln. Um es dem Leitungsorgan eines Flughafens zu ermöglichen, die Anforderungen in Bezug auf seine künftigen Investitionen ordnungsgemäß zu bewerten, sollten die Flughafennutzer verpflichtet sein, dem Leitungsorgan des Flughafens alle ihre Betriebsprognosen, Entwicklungsprojekte und spezifischen Anforderungen und Wünsche rechtzeitig mitzuteilen.
- (8) Die Flughäfen sollten die Flughafennutzer über größere Infrastrukturvorhaben unterrichten, da diese wesentliche Auswirkungen auf die Höhe der Flughafenentgelte haben. Solche Informationen sind bereitzustellen, um die Beobachtung der Infrastrukturkosten zu ermöglichen, auch im Hinblick auf die Bereitstellung geeigneter und kosteneffizienter Einrichtungen an dem betreffenden Flughafen.
- (9) Wegen des Aufkommens von Luftfahrtunternehmen, die Luftverkehrsdienste zu geringen Kosten betreiben, sollten Flughäfen, die von diesen Luftfahrtunternehmen bedient werden, Entgelte erheben können, die der Infrastruktur und/oder dem gebotenen Dienstleistungsniveau angemessen sind, da die Luftfahrtunternehmen ein legitimes Interesse an Dienstleistungen eines Flughafens haben, die dem Verhältnis von Preis und Qualität entsprechen. Der Zugang zu einem solchen niedrigeren Niveau von Infrastrukturen oder Dienstleistungen sollte in nichtdiskriminierender Weise allen Luftfahrtunternehmen offen stehen, die diese nutzen möchten. Falls die Nachfrage das Angebot übersteigt, muss der Zugang auf der Grundlage objektiver und nichtdiskriminierender Kriterien festgelegt werden, die vom Leitungsorgan des Flughafens aufzustellen sind.
- (10) Da die Methoden zur Festlegung und Erhebung der Beträge zur Deckung von Sicherheitskosten in der Gemeinschaft variieren, ist eine Harmonisierung der Grundlage für die Anlastung von Sicherheitskosten auf Flughäfen der Gemeinschaft, bei denen sich die Kosten zur Gewährleistung der Sicherheit in den

Flughafenentgelten widerspiegeln, erforderlich. Auf diesen Flughäfen sollten die Entgelte mit den Kosten der Durchführung von Sicherheitsmaßnahmen in Zusammenhang stehen, wobei eine etwaige öffentliche Finanzierung der Kosten von Sicherheitsmaßnahmen zu berücksichtigen ist.

- (11) Die Flughafennutzer sollten ein Anrecht auf ein Mindestdienstleistungsniveau im Gegenzug für die von ihnen gezahlten Entgelte haben. Um dies zu gewährleisten, sollte das Dienstleistungsniveau Gegenstand von Vereinbarungen sein, die in regelmäßigen Zeitabständen zwischen dem Leitungsorgan des Flughafens und den Vereinigungen, die die Flughafennutzer an dem betreffenden Flughafen vertreten, getroffen werden.
- (12) Diese Richtlinie berührt nicht die Anwendung der Bestimmungen des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere dessen Artikel 81 bis 89.
- (13) Da sich die Ziele der beabsichtigten Maßnahme von den Mitgliedstaaten nicht in ausreichendem Maße verwirklichen lassen, weil Flughafenentgeltregelungen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht gemeinschaftsweit einheitlich eingerichtet werden können, und daher wegen des Umfangs und der Wirkungen der Maßnahme besser auf Gemeinschaftsebene zu erreichen sind, kann die Gemeinschaft im Einklang mit dem in Artikel 5 EG-Vertrag niedergelegten Subsidiaritätsprinzip tätig werden. Entsprechend dem in demselben Artikel genannten Verhältnismäßigkeitsprinzip geht diese Richtlinie nicht über das für die Erreichung dieser Ziele erforderliche Maß hinaus –

HABEN FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

Artikel 1

Gegenstand

1. Diese Richtlinie legt gemeinsame Grundsätze für die Erhebung von Flughafenentgelten auf Flughäfen der Gemeinschaft fest.
2. Diese Richtlinie findet Anwendung auf Flughäfen in einem Gebiet, auf das die Bestimmungen des EG-Vertrags anwendbar sind, die für den gewerblichen Verkehr geöffnet sind und jährlich mehr als 1 Million Fluggastbewegungen oder ein Luftfrachtaufkommen von mehr als 25 000 Tonnen aufweisen.

Diese Richtlinie findet keine Anwendung auf Gebühren, die zur Abgeltung von Strecken- und Anflug/Abflug-Flugsicherungsdiensten gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1794/2006 der Kommission zur Einführung einer gemeinsamen Gebührenregelung für Flugsicherungsdienste¹¹ erhoben werden, oder auf Entgelte, die zur Abgeltung von Bodenabfertigungsdiensten gemäß dem Anhang der Richtlinie 96/67/EG über den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen der Gemeinschaft¹² erhoben werden.

¹¹ Verordnung (EG) Nr. 1794/2006 der Kommission vom 6. Dezember 2006 - ABl. L 341 vom 7.12.2006.
¹² Richtlinie 96/67/EG des Rates vom 15. Oktober 1996 - ABl. L 272 vom 25.10.1996.

Das Recht eines jeden Mitgliedstaats, zusätzliche regulatorische Maßnahmen hinsichtlich des Leitungsorgans eines Flughafens in seinem Hoheitsgebiet anzuwenden, die mit dieser Richtlinie oder anderen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts nicht unvereinbar sind, wird durch diese Richtlinie nicht berührt. Dazu können insbesondere die Genehmigung von Entgeltregelungen und/oder der Entgelthöhe auf wettbewerbsrechtlicher Grundlage gehören.

Artikel 2

Begriffsbestimmungen

Für die Zwecke dieser Richtlinie gelten folgende Begriffsbestimmungen:

- (a) „Flughafen“ ist jedes speziell für das Landen, Starten und Manövrieren von Luftfahrzeugen ausgebaute Gelände, einschließlich der für den Luftverkehr und die Abfertigung der Luftfahrzeuge erforderlichen zugehörigen Einrichtungen, wozu auch die Einrichtungen für die Abfertigung gewerblicher Flugdienste gehören;
- (b) „Leitungsorgan des Flughafens“ ist die Stelle, die nach den nationalen Rechtsvorschriften – gegebenenfalls neben anderen Tätigkeiten – die Aufgabe hat, die Flughafeneinrichtungen zu verwalten und zu betreiben, und der die Koordinierung und Überwachung der Tätigkeiten der verschiedenen Akteure auf dem betreffenden Flughafen obliegt;
- (c) „Flughafennutzer“ ist jede natürliche oder juristische Person, die Fluggäste, Post und/oder Fracht auf dem Luftwege von oder zu dem betreffenden Flughafen befördert;
- (d) „Flughafenentgelt“ ist eine zugunsten des Leitungsorgans des Flughafens erhobene und von den Flughafennutzern und/oder Fluggästen gezahlte Abgabe zum Ausgleich aller oder eines Teils der Kosten der Einrichtungen und Dienstleistungen, die ausschließlich vom Leitungsorgan des Flughafens bereitgestellt werden und mit Start und Landung, Beleuchtung und Abstellen von Luftfahrzeugen sowie der Abfertigung von Fluggästen und Fracht in Zusammenhang stehen;
- (e) „Sicherheitsentgelt“ ist eine Abgabe, die eigens dem Ausgleich aller oder eines Teils der Kosten von Sicherheitsmaßnahmen zum Schutz der Zivilluftfahrt vor unrechtmäßigen Eingriffen dient.

Artikel 3

Diskriminierungsverbot

Die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass Flughafenentgelte nicht zwischen Flughafennutzern oder Fluggästen diskriminieren.

*Artikel 4***Konsultation und Rechtsbehelf**

1. Die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass an jedem Flughafen ein verbindliches und regelmäßig durchzuführendes Verfahren für Konsultationen zwischen dem Leitungsorgan des Flughafens und Flughafennutzern oder Vertretern von Flughafennutzern bezüglich der Durchführung der Flughafenentgeltregelung und der Höhe der Flughafenentgelte eingerichtet wird. Die Konsultationen finden mindestens einmal jährlich statt.
2. Die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass wann immer möglich Änderungen der Flughafenentgeltregelung oder der Höhe der Entgelte im Einvernehmen zwischen dem Leitungsorgan des Flughafens und den Flughafennutzern vorgenommen werden. Zu diesem Zweck legt das Leitungsorgan des Flughafens Vorschläge zur Änderung der Flughafenentgeltregelung oder der Höhe der Flughafenentgelte den Flughafennutzern spätestens vier Monate vor deren Inkrafttreten zusammen mit einer Begründung der vorgeschlagenen Änderungen vor. Auf Antrag eines Flughafennutzers konsultiert das Leitungsorgan des Flughafens die Flughafennutzer zu den vorgeschlagenen Änderungen und berücksichtigt deren Ansichten vor der endgültigen Beschlussfassung. Das Leitungsorgan des Flughafens veröffentlicht seinen endgültigen Beschluss spätestens zwei Monate vor dessen Inkrafttreten. Das Leitungsorgan des Flughafens begründet seinen Beschluss unter Bezugnahme auf die Ansichten der Flughafennutzer, falls zwischen dem Leitungsorgan des Flughafens und den Flughafennutzern kein Einvernehmen über die vorgeschlagenen Änderungen erzielt wird.
3. Die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass bei Uneinigkeit über eine Entscheidung zu Flughafenentgelten jede Partei die unabhängige Regulierungsbehörde anrufen kann, die die Begründung für die Änderung der Flughafenentgeltregelung oder der Höhe der Flughafenentgelte prüft.

*Artikel 5***Transparenz**

1. Die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass das Leitungsorgan des Flughafens jedem Flughafennutzer oder den Vertretern oder Verbänden der Flughafennutzer einmal jährlich Informationen über die Komponenten, die der Festlegung der Höhe aller am Flughafen erhobenen Entgelte zugrunde liegen, bereitstellt. Diese Informationen müssen mindestens Folgendes umfassen:
 - a) ein Verzeichnis der verschiedenen Dienstleistungen und Infrastrukturen, die im Gegenzug für das erhobene Entgelt bereitgestellt werden;
 - b) die Methode der Entgeltberechnung;
 - c) die Gesamtkostenstruktur des Flughafens;
 - d) Erträge und Kosten jeder Kategorie von Entgelten, die am Flughafen erhoben werden;

- e) die Gesamtzahl der zur Erbringung der flughafenentgeltspflichtigen Dienste beschäftigten Personen,
 - f) die voraussichtliche Entwicklung der Entgelte, der Verkehrsentwicklung sowie beabsichtigte Investitionen;
 - g) tatsächliche Nutzung der Infrastruktur und Gerätschaften des Flughafens in einem bestimmten Zeitraum;
 - h) Produktivität der Investitionen bezüglich ihrer Auswirkungen auf die Flughafenkapazität und die Qualität der erbrachten Dienste.
2. Die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass die Flughafennutzer dem Leitungsorgan regelmäßig insbesondere folgende Informationen liefern:
- a) voraussichtliches Verkehrsaufkommen;
 - b) voraussichtliche Zusammensetzung und beabsichtigter Einsatz ihrer Flotte;
 - c) geplante Erweiterung ihrer Tätigkeit auf dem betreffenden Flughafen;
 - d) Anforderungen an den betreffenden Flughafen.
3. Die aufgrund dieses Artikels übermittelten Informationen sind als vertraulich anzusehen und entsprechend zu behandeln.

Artikel 6

Neue Infrastruktur

Die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass das Leitungsorgan des Flughafens die Flughafennutzer konsultiert, bevor die Planung neuer Infrastrukturvorhaben abgeschlossen wird.

Artikel 7

Qualitätsstandards

1. Um einen reibungslosen und effizienten Betrieb auf einem Flughafen sicherzustellen, gewährleisten die Mitgliedstaaten, dass das Leitungsorgan des Flughafens und die Verbände zur Vertretung von Nutzern des betreffenden Flughafens in Verhandlungen eintreten über den Abschluss einer Vereinbarung zum Dienstleistungsniveau bezüglich der Qualität der an den Abfertigungsgebäuden des Flughafens erbrachten Dienstleistungen sowie über die zeitgerechte Bereitstellung zutreffender Informationen der Flughafennutzer über ihren voraussichtlichen Betrieb gemäß Artikel 5 Absatz 2, um dem Flughafen die Erfüllung seiner Verpflichtungen zu ermöglichen. Eine solche Vereinbarung ist mindestens einmal alle zwei Jahre zu schließen und der unabhängigen Regulierungsbehörde jedes Mitgliedstaats zu melden.

2. Die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass bei Nichterzielung einer Einigung über Dienstleistungsniveaus jede Partei die unabhängige Regulierungsbehörde einschalten kann.

Artikel 8

Entgeltdifferenzierung

1. Die Mitgliedstaaten ergreifen die Maßnahmen, die notwendig sind, um es dem Leitungsorgan des Flughafens zu ermöglichen, Qualität und Umfang bestimmter Flughafendienstleistungen, Abfertigungsgebäude oder Teile von Abfertigungsgebäuden zu variieren, um maßgeschneiderte Dienstleistungen erbringen oder ein besonders vorbehaltenes Abfertigungsgebäude oder einen besonders vorbehaltenen Teil eines Abfertigungsgebäudes bereitstellen zu können. Die Höhe der Flughafenentgelte kann entsprechend der Qualität und des Umfangs dieser Dienstleistungen differenziert werden.
2. Die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass jeder Flughafennutzer, der die maßgeschneiderten Dienstleistungen oder das besonders vorbehaltene Abfertigungsgebäude oder den besonders vorbehaltenen Teil eines Abfertigungsgebäudes nutzen will, Zugang zu diesen Dienstleistungen und diesem Abfertigungsgebäude oder Teil eines Abfertigungsgebäudes erhält.

Falls mehr Nutzer Zugang zu den maßgeschneiderten Dienstleistungen und/oder einem besonders vorbehaltenen Abfertigungsgebäude oder Teil eines Abfertigungsgebäudes wünschen, als aufgrund von Kapazitätsbeschränkungen Zugang erhalten können, ist der Zugang auf der Grundlage relevanter, sachlicher, transparenter und nichtdiskriminierender Kriterien festzulegen.

Artikel 9

Sicherheitsentgelte

Sicherheitsentgelte sind ausschließlich zur Abgeltung der Kosten von Sicherheitsmaßnahmen zu verwenden. Diese Kosten werden gemäß den in jedem Mitgliedstaat allgemein anerkannten Grundsätzen der Buchführung und Bewertung festgelegt. Die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass dabei insbesondere Folgendes berücksichtigt wird:

- Kosten der Finanzierung von Einrichtungen und Anlagen für Sicherheitsmaßnahmen, einschließlich einer angemessenen Abschreibung auf den Wert dieser Einrichtungen und Anlagen;
- Ausgaben für Sicherheitspersonal und Sicherheitsmaßnahmen;
- Zuschüsse und Subventionen von Behörden für Zwecke der Sicherheit.

*Artikel 10***Unabhängige Regulierungsbehörde**

1. Mitgliedstaaten ernennen oder errichten eine unabhängige Stelle als ihre unabhängige nationale Regulierungsbehörde, um die ordnungsgemäße Anwendung der Maßnahmen, die zur Umsetzung dieser Richtlinie ergriffen wurden, zu gewährleisten und die nach Artikel 4 und 7 auferlegten Aufgaben zu übernehmen. Diese Stelle kann dieselbe sein, die von einem Mitgliedstaat mit der Anwendung der zusätzlichen Regulierungsmaßnahmen nach Artikel 1 Absatz 2 betraut ist, einschließlich der Genehmigung der Entgeltregelung und/oder Entgelthöhe, sofern sie die Anforderungen von Absatz 2 erfüllt.
2. Die Mitgliedstaaten gewährleisten die Unabhängigkeit der unabhängigen Regulierungsbehörde, indem sie deren rechtliche Trennung und funktionale Unabhängigkeit von Leitungsorganen der Flughäfen und von Luftfahrtunternehmen sicherstellen. Mitgliedstaaten, die Eigentum an Flughäfen, Leitungsorganen von Flughäfen oder Luftfahrtunternehmen halten oder einen beherrschenden Einfluss auf diese ausüben, gewährleisten eine wirksame strukturelle Trennung der Regulierungsfunktion von Tätigkeiten, die mit dem Eigentum oder der Beherrschung in Zusammenhang stehen. Die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass die unabhängige Regulierungsbehörde ihre Befugnisse unparteiisch und transparent ausübt.
3. Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission Namen und Anschrift der unabhängigen Regulierungsbehörde und die ihr übertragenen Aufgaben und Zuständigkeiten sowie die Maßnahmen mit, mit denen die Einhaltung von Absatz 2 gewährleistet wird.
4. Haben Leitungsorgane von Flughäfen oder Flughafennutzer eine Beschwerde in einer Angelegenheit, die in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie fällt, können sie die Beschwerde der unabhängigen Regulierungsbehörde vorlegen, die als Schlichtungsstelle tätig wird und innerhalb von zwei Monaten nach Zugang der Beschwerde eine Entscheidung erlässt. Die unabhängige Regulierungsbehörde muss berechtigt sein, die zur Entscheidungsfindung notwendigen Informationen von den Parteien anzufordern. Die Entscheidungen der Regulierungsbehörde sind verbindlich.
5. Die unabhängige Regulierungsbehörde veröffentlicht einen Jahresbericht über ihre Tätigkeit.

*Artikel 11***Berichterstattung und Änderung**

1. Die Kommission legt dem Europäischen Parlament und dem Rat spätestens vier Jahre nach Inkrafttreten dieser Richtlinie einen Bericht über ihre Anwendung sowie gegebenenfalls geeignete Änderungsvorschläge vor.
2. Die Mitgliedstaaten und die Kommission arbeiten bei der Durchführung dieser Richtlinie und insbesondere bei der Einholung von Informationen für den in Absatz 1 genannten Bericht zusammen.

*Artikel 12***Durchführung**

1. Die Mitgliedstaaten erlassen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um dieser Richtlinie bis spätestens 18 Monate nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* nachzukommen. Sie unterrichten die Kommission unverzüglich davon.

Wenn die Mitgliedstaaten diese Vorschriften erlassen, nehmen sie in diesen Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug.

2. Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission den Wortlaut der wesentlichen innerstaatlichen Rechtsvorschriften mit, die sie auf dem unter diese Richtlinie fallenden Gebiet erlassen.

*Artikel 13***Inkrafttreten**

Diese Richtlinie tritt am Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

Diese Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Brüssel, den

Im Namen des Europäischen Parlaments
Der Präsident

Im Namen des Rates
Der Präsident

Anlage zu Nummer 2



**COUNCIL OF
THE EUROPEAN UNION**

Brussels, 2 February 2007

**Interinstitutional File:
2007/0013(COD)**

**5887/07
ADD 1**

AVIATION 27

ADDENDUM 1 TO COVER NOTE

from: Secretary-General of the European Commission,
signed by Mr Jordi AYET PUIGARNAU, Director

date of receipt: 29 January 2007

to: Mr Javier SOLANA, Secretary-General/High Representative

Subject: Commission staff Working Document accompanying document to the Proposal
for a Directive of the European Parliament and of the Council on Airport
Charges
Full Impact Assessment

Delegations will find attached Commission document SEC(2006) 1688.

Encl.: SEC(2006) 1688



COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES

Brussels, 24.1.2007
SEC(2006) 1688

COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT

Accompanying document to the

Proposal for a

DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL

on airport charges

Full Impact Assessment

{COM(2006) 820 final}
{SEC(2006) 1689}

Executive summary

Different systems for pricing of airport infrastructures exist in the EU. Their practical effect, in terms of the levels of airport charges, is not always properly justified to airport users and the exchange of information thereon can be inadequate. EU air carriers on the one hand and airports on the other are often in disagreement on charging systems and the charges levels.

Action at Community level is necessary so as to ensure that at all EU airports a set of minimum rules of conduct is established that applies when airport charges are being determined. This impact assessment considers a number of options in this regard and assesses their effects.

In 2006, stakeholders have been consulted on the issue and for this impact assessment the expertise of a consultant has been used.

The following options for action have been considered : (1) no EU action, maintaining the status quo; (2) a scenario in which the air carriers and airports develop and adopt voluntary EU wide self-regulatory measures to address the problems perceived; (3) the introduction of a Community legal act establishing a general framework requiring that the way airport charges are determined and levied, reflect a number of basic common principles; and (4) the introduction of a Community legal act establishing a legal framework at EU level requiring that airport charges are determined and levied on the basis of a uniform compulsory regulatory system establishing a single method of calculation to be defined.

No Community action will lead to continued variation in the charging systems and their underlying principles in the Member States. This will over time increase the tensions between airports and the airport users. As to *option 2*, there would be certain obstacles for the creation of measures on a voluntary basis. Some Member States may be highly reluctant to substitute their economic regulatory system with such measures. The overall impact of *option 3* is a downward pressure on charge levels. It is expected that this downward pressure is less strong than in option 4 as there is more room for national differentiation. The exact impact on charge levels cannot be quantified as it is not possible to predict how national regulators would react in this respect. *Option 4* includes an EU binding target level for cost-efficient operations of airports based on a benchmark of airport cost-efficiency of European airports. The administrative costs are expected to be significant in this option but overall tariffs can be expected to decrease.

All options except option 1, are expected to increase cost transparency. Option 4 may outperform option 3 in terms of the best impact on achieving cost efficiency of airports but option 4 will have major implementation difficulties and is expected to generate high administrative costs. These would not justify a common regulatory framework and would also not be in the interest of air carriers as costs are not the only criterion important to them.

The conclusion is that option 3 (a general EU framework with common principles) offers the best potential to solve the problem.

Section 1: Procedural issues and consultation of interested parties

1.1. Organisation and timing

This impact assessment on a draft Directive on airport charges is part of a package of Commission initiatives to support the efficient operations of EU airports.

An inter-service group was established in which the Secretariat General and the DG's Competition, Ecfm, EMPL, ENTR and ENV participated. Meetings were held at the various stages prior to the preparation of this impact assessment, mainly to discuss the interim and the draft final report of the study on the Impact assessment executed by a consultant.

1.2. Consultation and expertise

Consultation

The preparation of this proposal has been preceded by a consultation in order to gather as many comments and suggestions as possible from the bodies concerned. This exercise respected the minimum standards for consultation of interested parties as defined in the Communication from the Commission of 11 December 2002 [COM(2002) 704].

A hearing was held on 7 April 2006 where all the major stakeholder associations and organisations were given the opportunity to present their respective positions. These presentations are available on the website of the air transport directorate of DG Tren¹. The following organisations were represented

ACI (Airports Council International) for the airports;
AEA (Association of European Airlines), ELFAA (European Low Fare Airlines Association), ERA (European Regional Airlines Association), IACA (International Air Carriers Association), and IATA (International Air Transport Association) for the air carriers,
CANSO (Civil Air Navigation Services Organisation) for the air navigation service providers;
EEA (European Express Carriers Association) for the express carriers,
ETF (European Transport Workers Federation) for the transport workers,
IAHA (Independent Aviation Handlers Association) for the independent handlers, and
ECA (European Cockpit Association).

The following trends emerge from the contributions to this consultation process.

The positions of the main players in the air transport industry i.e. the airports and air carriers are less antagonistic than before and most stakeholders agree on the need for EU regulation on airport charges containing basic principles to be respected, on the need for the establishment of an independent regulatory or supervisory body at national level and that a balance should be struck between charges reflecting the airports' needs and the air carriers' legitimate interest regarding the transparency of these charges.

The air carriers' organisations recall the difficult situation of air carriers when compared to airport operators. Since 2001, air carriers have had to cut operating costs by 9% and back office cost by almost a quarter. The average unit rate for air traffic control had also gone

¹ http://ec.europa.eu/transport/air_portal/index_en.htm

down by some 12,5% (2003 - 2006). At the same time, the airport costs per passenger had risen on average by 13%, and at a number of airports with well over 20%. Fourteen of the 25 most expensive airports are located in the EU. The organisations are strongly in favour of regulation at Community level which should ideally contain a number of ‘golden rules’. Their point of departure is an independent regulator at national level to provide economic oversight, this in view of the ‘monopolistic’ nature of airports. As stated in ICAO’s basic principles on airport charges, rates and charges for facilities and services related to aviation should be regulated. Effective implementation of the principle of cost-relatedness is also advocated; this should preferably be ensured via the introduction of a price cap, in particular to mitigate any negative effects of airport privatisation. Pre-financing mechanisms for airports need to be replaced with more efficient forms of financing, using normal business practice while service standards which are paramount to guarantee quality, should be set.

The low cost carriers take a different view, as they note that major airports are lowering their charges in the face of increased competition from secondary and regional airports and this development renders regulation of airport charges mostly unnecessary. The regional air carriers welcome economic regulation as long as cross subsidisation of airport charges through the use of commercial revenues will remain possible.

The airports highlight the need for new airport capacity by 2025 and the requirement to fund the capacity extensions till that year with 45 billion Euros. They also point out that air carriers do not pay the full costs of airport infrastructure and that charges only amount to some 4% of air carriers’ costs. The airports state that airport charges are sufficiently regulated at national level based on ICAO principles but they are not opposed to Community legislation on the issue. Moreover, the airports take the view that the basic wish of air carriers is to achieve cross subsidisation of airport charges with the revenues from the airports’ commercial activities to which the air carriers are not entitled. Nonetheless, the airports underline the partnership that air carriers and airports have to operate in and they underlined their preparedness to constructive engagement.

The above description shows that the various players in the industry have different views on to what extent regulation at Community level is necessary and, secondly, what specific provisions this legislation should contain. In the light of the diverging opinions the the Commission services have defined a number of options that take into account the various modalities for Community legislation.

Expertise

The impact assessment was subject to a contract with an external consultant. The consultant examined the economic and environmental impact of different policy options for the regulation of airport charges.

During the contract, there was permanent feedback from the consultant to the Commission services to adjust the draft proposal taking into account the findings.

Section 2: Problem definition

2.1. The issue

In the EU airport sector no common charging mechanism applicable across the EU is in place. This does not mean that airport charges are not regulated. Internationally, ICAO provides

recommendations on airport charging² and in the individual Member States charging systems are usually regulated and imposed by national authorities and governments. As no common EU framework on airport charging exists, each Member State applies its own charging mechanism.

The diverging charging systems in the Member States lack clear transparency in the way in which they are built up. This creates at times tensions with respect to the acceptability of price changes and charging levels towards the users of the airport, *in casu* the airlines. It may also lead to a distortion of competition between airports.

The components of airport charges also differ among Member States. Where most charges contain landing fees, parking charges and passenger service fees, the (way of) application of surcharges for the environmental consequences of the use of the airport infrastructure or for the cost of security varies significantly between airports.

Deficiencies in the airport charges systems in the EU exist. Below, an number of major features of the systems and their shortcomings are described. The current situation with respect to airport charges is described along the following lines:

- Market organisation: competition between airports and airport ownership (2.1.1);
- Regulatory frameworks and consultation (2.1.2);
- Charges and the financing of airports (2.1.3);
- Differentiation of airport charges (2.1.4);
- Conclusions (2.1.5).

2.1.1. Market organisation

The necessity of regulating airport charges is closely related to the specific market organisation of airports. This section first deals with the competition between airports and then elaborates the issue of airport ownership.

Airport competition exists on various levels. However, in general competition between airports is judged to be relatively limited³ and it is sometimes related to specific market segments. Competition between airports depends strongly on the type of airport.

The main area for competition is at the level of regional airports where large regional airports compete with each other and the nearest hub airport. Competition takes place at a population area that is also served by other airports. Examples include Hamburg and Lübeck in North Germany, Birmingham and East Midlands in Central England and Brussels and Charleroi in Belgium. Competition can exist between an established international gateway and one or two smaller secondary airports or between two similarly sized regional/secondary airports serving the same area.

² ICAO (2004) ICAO's Policies on charges for airports and air navigation services. Doc 9082/7.

³ See Cranfield University (2002) Competition between airports and the application of State Aid.

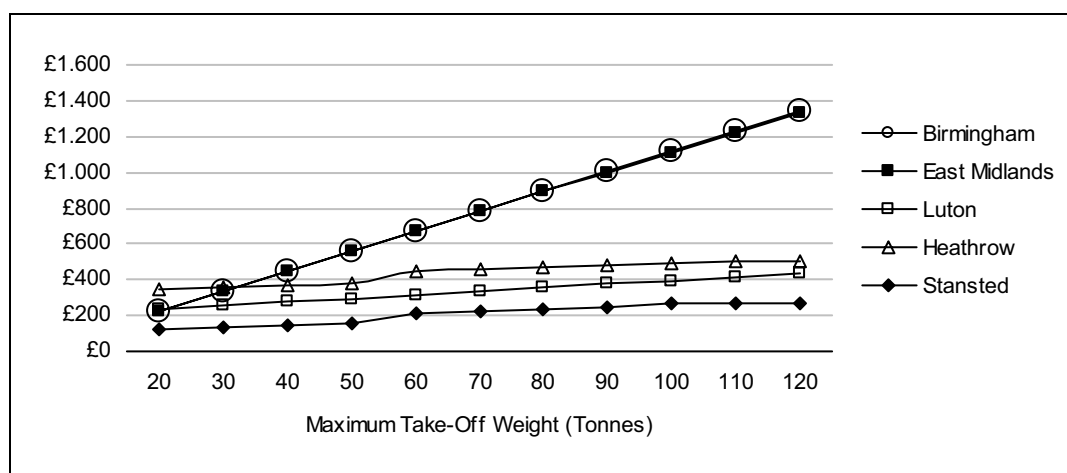
Competition also exists between major international gateways for connecting long-haul intercontinental traffic. This competition does not only take place within the EU but also between EU Member States and third countries.

Airports can make themselves more appealing to airlines by reducing the level of charges to below that offered by their regional competitors. However, not all potential users of an airport will respond positively to such an initiative. Firstly, established carriers with a significant network of operations at a major hub airport will be less likely to respond to a pricing initiative as there will be significant costs associated with transferring services to another airport, and secondly, there may be an adverse reaction from passengers who do not always feel comfortable with using a less well-recognised airport. However, if the airline has only a limited operation (e.g. three flights per day), then it may be more likely to re-locate services. This is particularly true of low cost airlines and charter carriers where the ticket price is the key driver in securing market share and not airport location. The importance of charge levels is part of a set of factors. For low cost air carriers for instance, airport charges discounts are ranked fourth in level of importance behind high demand for low cost carrier services, quick and efficient turnaround facilities and convenient slot times.

Several full service regional airlines, also serving the short-haul passenger market and also incurring a relatively high percentage of costs on paying airport charges, may be less inclined to transfer services. This is because many regional airlines depend commercially on franchise and code share agreements with major carriers and this requires a coordination of schedules at major hub airports. Similar considerations are relevant for long-haul carriers who are even less likely to react to a secondary airport’s pricing initiative because aeronautical charges account for a very small percentage of operating costs and connecting traffic from major hub airports is important.

The next figure provides an example from the UK where there is convergence in the level of aeronautical charges between various competitor airports. For example, landing and terminal navigation charges levied by Birmingham are almost identical to East Midlands. Similarly Luton airport, which is independently-owned, is also pricing its services close to BAA-owned London Heathrow and London Stansted.

Aircraft landing charges (including terminal navigation charges) by aircraft maximum take-off weight at a selection of UK airports.



Airport ownership

There is a diverse mix of airport ownership structures across the European Union (see table). Ownership by the *state* appears to be common in several countries. The airport authorities here usually have the legal status of a state enterprise which is wholly owned by the national government. *Regional* ownership is also fairly widespread sometimes in combination with state or private sector interests. In Austria, Denmark, Germany, Italy, there are examples of ownership *shared* between regional governments and the private sector while mixed state-private ownership exists e.g. in Belgium (Brussels National), France (Paris CDG), Greece (Athens), Malta and Slovenia.

Some state-owned airport authorities operate networks of airports within their territory (Cyprus, Czech Republic, Finland, Greece, Poland, Portugal, Slovakia, Spain and Sweden). These networks may contain a wide mix of large, small and remote airports.

Table 2.1 EU member state ownership structures for principal airports

	State	State / regional mixed	Regional	Regional / private mix	Private / State	Private / Regional / State	Private
Austria			✓	✓			
Belgium			✓		✓		✓
Cyprus	✓						
Czech Rep	✓						
Denmark			✓	✓			✓
Estonia	✓						
Finland	✓						
France	✓		✓		✓		
Germany		✓	✓	✓		✓	
Greece	✓				✓		
Hungary	✓						✓
Ireland	✓		✓				
Italy			✓	✓			✓
Latvia	✓						
Lithuania	✓						
Luxembourg	✓						
Malta					✓		

Poland	✓						
Portugal	✓						
Slovakia	✓						✓
Slovenia					✓		
Spain	✓						
Sweden	✓						
Netherlands		✓					
United Kingdom			✓	✓			✓

2.1.2. Regulatory frameworks and consultation

The market organisation of airports, which are subjected to competition to a limited extent only, has led to the introduction of economic regulation across the Member States in Europe. The process of economic regulation establishes the relationship between costs and charges. In some Member States, major airports are subject to a form of economic regulation which seeks to ensure that airports provide aeronautical services in a cost effective manner. These airports are generally those outside the public sector, where government is concerned at the possibility of privately operated airports operating on a costs-plus basis or of generating excess levels of profit.

Below, the most common frameworks that exist in Member States are described.

Four main forms of regulation can be distinguished:

- Ministerial approval
- Rate of return regulation
- Price cap regulation
- Conduct regulation

The simplest and least transparent form of economic regulation is where the airport operator submits its proposed changes to aeronautical charges to the relevant government department for **ministerial approval**, as required by law. These submissions are normally made once every year. It is not always clear from this method on what basis and criteria decisions are reached and whether other relevant variables (proposed capital investment, projected operating costs, allowed return on assets) are scrutinised. The ministerial approval model of economic regulation is the most traditional and most common across the EU. For example, such an approach exists in relation to Brussels, Aéroports de Paris, ANA in Portugal and AENA in Spain. German airports are unique in the sense that their proposed charges are approved by their respective regional governments (Länder) rather than the Federal

Government. In recent years more robust forms of economic regulation have been implemented as a consequence of privatisation.

With strong support from airlines, the rationale for applying more formal mechanisms is the need to address apparent weaknesses associated with self-regulation and ministerial approval. These weaknesses include poor incentives on airport operators to minimise their operating costs, improve service quality to users, constrain their rate of return (profits) at reasonable levels and provide the correct levels of investment at the right time.

Rate of return based economic regulation is where aeronautical charges are set with direct reference to the costs incurred by the airport in providing aeronautical services. This approach is fairly common in the United States and has also been adopted by the operators of Amsterdam and Frankfurt airports. Under this approach both airports are regulated on a “dual-till” basis rather than “single-till” basis. Under a single-till, which is more common, aeronautical charges are set to recover the difference between the airport’s total operating costs (including allowed return on assets) and the airport’s revenue from non-aeronautical activities. A dual-till system, on the other hand, sets aeronautical charges on the basis of aeronautical costs. Therefore, regulators require airports to separate financial accounts into aeronautical and non-aeronautical segments. Rate of return regulation grants the airport operator an allowed maximum mark-up (profit) on aeronautical costs.

Price cap regulation was originally applied by the UK government to the BAA’s three London airports and Manchester. Austria introduced price-cap regulation in relation to Vienna airport at the time of its privatisation. Ireland followed in 2001 with the application of price cap regulation to aeronautical charges levied by the operator of Dublin Airport. A form of price-cap regulation was also implemented by Hamburg Airport at about the same time. Price-cap regulation is essentially designed to incentivise the airport operator to achieve cost efficiency. There are a number of variations within this model but generally it is based on aeronautical charges, usually measured as the growth in average aeronautical revenue per passenger limited by changes in the consumer price index minus a factor X. This is more commonly known as CPI-X. Thus, assuming profit-maximising behaviour, any cost savings achieved beyond CPI-X accrue to the airport. In determining the value of X, the regulator takes into account a range of variables such as expected productivity improvements, operating costs, return on assets and projected capital investment.

In recent years there has been a move towards **conduct regulation** by encouraging direct negotiation between airports and airlines on aeronautical charges, service levels and capital investment with regulators retaining reserve powers to impose price caps if negotiations are not successful. Such an approach was fairly recently adopted in relation to Copenhagen airport. So called shadow economic regulation can potentially ensure that the threat of regulation will act as a powerful incentive on the unregulated airport to behave responsibly without having the associated administration costs of a fully-fledged price-capped regime.

Type of regulation	Countries
Ministerial approval	Belgium, Cyprus, Czech Republic, Estonia, France, Germany (except FRAPORT, Hamburg) Hungary, Italy (under revision), Latvia, Lithuania, Poland, Portugal, Slovakia, Spain, Switzerland

Rate of return regulation	Germany (FRAPORT), Greece, Netherlands,
Price gap regulation	Malta, Austria, Ireland, Sweden, United Kingdom, Germany (Hamburg)
Conduct regulation	Denmark (with price-cap as fall-back option), Slovenia

Source: ECORYS, ACI (2003, 2005)

Consultation process on charges

Consultation with users prior to either changes to the levels of charges or new planned investment programmes is considered an important feature of good airport corporate governance. Indeed airports are strongly recommended by ICAO to engage in consultative discussions with airlines with regard to charges and capital investment⁴. Furthermore, it is recommended that states establish institutional mechanisms which allow for independent arbitration of airline appeals.

The vast majority of airport authorities have established mechanisms for consulting with airlines on user charges. In several countries, consultation with users is required in law such as for example in the UK, France and Italy. The precise forms of consultation differ by Member State. In Germany and Spain, for example, consultation takes place four to five months prior to approval. In a 2003 ACI survey of approaches to airport charges in Europe, found that all airport operators surveyed had established consultation procedures with airlines in terms of charges and capital investment plans. However, what is not clear from the experience of user consultation is how satisfactory these arrangements are from the perspective of the airlines.

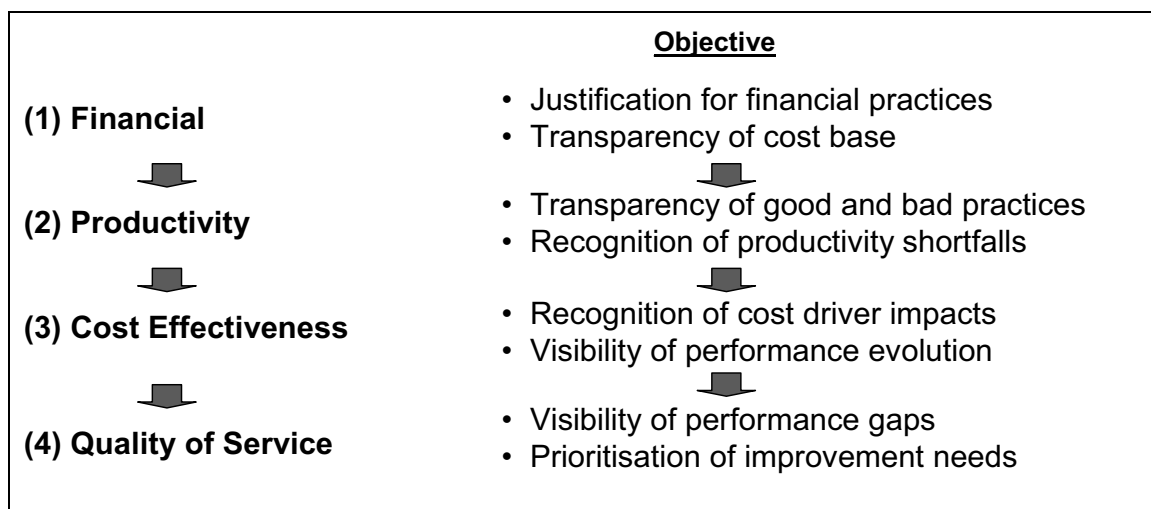
Cost efficiency and regulatory regimes

One of the risks of leaving airports unregulated is that there are no incentives to operate efficiently both in terms of running costs and through the provision and timing of capital investment. Airports can supply excess capacity and then pass on the additional costs to users who have little choice but to accept higher aeronautical charges. Economic regulation, should in theory, seek to address this problem in providing the correct incentives for airport operators to function cost-effectively.

Cost efficiency is a key performance indicator for an airport. It addresses both the cost drivers for an airport and the productivity. IATA distinguishes four aspects in cost efficiency, which are depicted in the figure below.

⁴ ICAO (2004) ICAO's Policies on charges for airports and air navigation services. Doc 9082/7, Paragraphs 31 - 33.

Areas of Cost Efficiency



Source: IATA

IATA argues that cost efficiency assessment of the airport sector has been limited by a lack of relevant or accurate data. Nevertheless, benchmark activities on cost-efficiency of airports have been undertaken in the past⁵. These benchmarks show significant differences in the cost-efficiency among airports.

2.1.3. Charges and the financing of airports

An important element with respect to airport charges is the cost recovery of airport charges. As airports are operated increasingly as stand-alone business full cost recovery is an essential aspect. Both aeronautical and non-aeronautical revenue streams contribute to cost recovery.

Airports have developed in the course of years from transport nodes which generated only income from transport activities to a full complex of activities and services where the majority of revenue comes from non-aeronautical commercial revenues. The possibility of generating non-aeronautical revenue is related to the size of the airport (see table).

Table 2.4 Airport size and revenue sources: the Spanish case (1997)

	Size (number of passengers)	Non-aeronautical revenue/total revenue (%)
Largest airports	10-25 million	40%
Large airports	1-10 million	36%
Medium airports	300.000-1 million	35%
Small airports	<300.000	31%

Source: Betancor, Rendeiro 2000

⁵ E.g. ATRS, Airport Benchmarking report 2006; TRL, Airport Performance indicators 2005.

It is generally recognized that small airports do not generate sufficient income to reach break-even. This break-even point is estimated between 0.5-1.5 million passengers per year, depending on the country and the way in which airports are organised⁶. Cost recovery of smaller airports below this size can be as low as 50%⁷.

The extent to which aeronautical revenue covers aeronautical costs (both capital and running costs) is not always easy to establish, because the vast majority of airports do not separate their accounts into aeronautical and non-aeronautical activities. Also, even those airports that do, data is not made public and is only retained internally by the relevant authority. However, those airports that have adopted dual-till pricing mechanisms do disclose separate accounts for aeronautical and non-aeronautical activities.

A recent survey from ACI (Airports Council International) indicates that for most airports aeronautical costs⁸ are not fully covered by income from aeronautical charges (see table).

Do aeronautical charges cover aeronautical costs?

	Cost-coverage aeronautical costs
Austria (VIE)	Yes
Belgium	No
Denmark (CPH)	Narrow coverage of expenses. Tendency to move towards dual till
Finland	Yes
France (ADP)	No. Extra charges subsidies aeronautical charges
Germany (FRA)	No. In 2003 86.5% cost coverage (despite dual till)
Greece (ATH)	No. Coverage approx. 60% (despite dual till)
Ireland (Dublin Airp Auth)	No, single till mechanism
Italy (Milan, Rome airports)	No
Norway (Avinor, 51 airports)	No
Poland (Warsaw)	Yes
Portugal (ANA)	No, single till
Spain (AENA)	No, cost coverage 85% in 2002

⁶ See EC (2005), Memorandum to the Commission. Community guidelines on financing of airports and start-up aid to airlines departing from regional airports (para 83).

⁷ See Cranfield University (2002) Study on Competition between Airports and the Application of State Aid Rules (see section 5.2).

⁸ It is not stated which costs are included in the aeronautical costs but it is expected that this covers both capital and running costs.

Sweden (LFV)	No, cost coverage 81%
Switzerland (Zurich)	Cost coverage 80%. Objective to establish dual till
The Netherlands (AMS)	Yes, dual till mechanism
United Kingdom	No, single till

Source: ACI 2004, 2005

At many airports within the EU, airport charges currently do not recover full aeronautical infrastructure costs. There are several reasons for this. Firstly some airport operators have structures and levels of aeronautical charges that have evolved historically from a time when cost-recovery was not a major priority for the airport authority. Secondly, some airport operators have been pricing aeronautical services below cost because their approach to charges is market-driven and to relate charges to costs might make these airports less attractive to airlines which would in effect create a major impediment to business development and traffic growth. Thirdly, several airport operators, particularly those managing major hub airports, have been subject to government economic regulation which has prevented full recovery of aeronautical costs from airport charges.

2.1.4. Differentiation of airport charges

Regulators at airports may not seek to match specific services to the cost of using them, but instead match total costs with total revenues. For example, the target of regulation for the UK regulator is the average aeronautical charge per passenger. This gives the airports a wider degree of freedom in setting its charges, allowing them to respond to market demand by, for example, establishing landing charge structures which in terms of overall charges are revenue neutral but discourage runway use at peak times by smaller aircraft (as at London Heathrow).

In general differentiation in charges is common. Although most airports use certain common denominators (viz. the weight of the aircraft), as also recommended by ICAO, the way in which charges are differentiated shows a strong variation across Europe. In the EU, the following types of differentiation occur:

- Differentiation by type of carrier and user;
- Discounts on charges;
- Incorporation of external impacts (noise, emissions) in charges.

2.1.5. Conclusions

For airport charges, no common charging framework exists across the EU, although overall guidance on charging is provided by ICAO in the form of non binding recommendations. The components of airport charges also differ in the Member States. Where most charges contain landing fees and passenger service fees, the (way of) application of surcharges for the environmental consequences of the use of the airport infrastructure varies significantly between airports.

The current market situation of airports reveals that there is limited competition between airports. Competition takes mainly place at the level of regional airports. The rise of low cost

carriers further enhanced competition at the regional airport level. For the larger airports, in view of their monopolistic characteristics, most countries have adopted economic regulation with respect to the aeronautical charges of these airports, varying from ministerial approval to price-cap regulation. These forms of regulation all have their disadvantages, like a lack of incentives for cost-efficiency in the case of rate of return regulation, and the possibility of excessive investment in the case of price cap regulation.

There are some very clear and fundamental differences in the approaches adopted by Community airports in terms of the level and structure of aeronautical charges levied for intra-Community air services. The most important of these differences centre on:

- The *recovery of costs* incurred in the provision of aeronautical facilities and services. Where airport networks are operated, the major airports in these networks may cross-subsidise the provision of aeronautical services and facilities at smaller airports in the network. This practice means that airlines using these smaller airports are receiving an (indirect) subsidy to their operating costs.
- *At some airports aeronautical costs are subsidised* from commercial revenues. This may occur through application of “single-tilt” economic regulation. This practice creates an indirect subsidy to airline operating costs, a benefit enjoyed by all airlines operating at the airport. In wider terms it confers a benefit on the “home” carrier which may not be available to competitor Community carriers at their own airport bases.
- The extent to which airport charges are *modulated* or structured to recover external costs. Noise penalties and charges are widely, but not universally, applied: emission charges are applied at only very few Community airports.

2.2. The underlying drivers of the issue

Airports and air carriers are in agreement on the basic need for infrastructure to be funded, at least in part, by means of airport charges to be paid for the use of airport facilities and services. However, disagreement exists on how these charges should exactly be calculated and on which components should be taken into account.

This disagreement is not helped by the absence in some Member States of comprehensive legislation on the issue. In other Member States, legislation does exist but it may be of a general nature and airport operators, either publicly or privately owned, have considerable freedom to set their charges. Only in very few cases, notably that of the UK, is legislation⁹ in place that regulates airport charges to the general satisfaction of both market players even if on details disagreement may persist.

ICAO’s policies on charges for airports and air navigation services¹⁰ are invoked by the airports as well as the air carriers where specific parts of the policies are favourable to either party or where such part or parts are vague to the extent that they can be subjected to diverging interpretation. Moreover, the ICAO policies are not binding as they are merely recommendations and as a result, they can not be enforced.

⁹ UK legislation applies to the London airports and Manchester airport only.

¹⁰ ICAO (2004) ICAO’s Policies on charges for airports and air navigation services. Doc 9082/7

The absence of Community legislation in this area translates into the following effects:

- No common respect across the EU of a basic set of principles that are applied at all EU airports when they determine (1) their charging systems, and (2) the charges on the basis of these systems;
- Discontent in most Member States among airport users that have insufficient means to influence charging systems and the charges resulting from them;
- The absence in most Member States of a regulatory body or an appeal body that has a thorough understanding of the airport business and is in a position to take decisions on airport charges that are independent as well as underpinned by expertise;
- A relationship between the main players in the air transport industry - i.e. the airports and the air carriers - that is negatively affected by the absence of a common understanding that acknowledges the need for charges to be levied at levels that are understood and supported by both players.

2.3. Who is affected, in what ways, to what extent?

Most affected by the present situation are airports and air carriers as the sellers and buyers of airport facilities and services.

European citizens are also affected as the absence of basic rules applicable to airport charges has an effect on the price of air transport whenever the cost to be paid by air carriers for the use of airport facilities and services is higher than is necessary or than can be justified by an airport operator. Such extra cost has to be paid by the air carriers and the latter will pass them on to the air travellers.

Finally, also the regulatory authorities in individual Member States are affected as their legislation, exclusively applicable at national level, does not always include basic requirements related to the proper governance of airports in the field of airport charges.

2.4. How would the issue evolve, all things being equal?

The above mentioned problems arising from the absence of common basic rules to be applied and respected across the EU are expected to subsist if EU legislation is not adopted.

As the trend towards privatisation in the EU is likely to continue at the present pace, a small number of airports may become subjected to corporate law following their privatisation. This will have a positive effect on the level of transparency of these airports' accounts. But as to the other deficiencies in Member States' legislation as considered in the proposal and this assessment, privatisation will not have a significant direct effect.

In any case, it should be noted that compared to the total number of around 130 EU airports whose traffic numbers are above 2 million passenger movements or 50.000 tonnes of cargo per year¹¹, only a very small number will be subject to privatisation. This number will most probably be less than 15% in the next five years.

¹¹ Based on traffic figures for 2005.

2.5. Does the EU have the right to act?

For the reasons described in the previous sections, there is a need for a first step to be taken towards the adoption of legislation at EU level on airport charges which will ensure the respect of common basic principles applicable to the levying of airport charges.

This need justifies EU action on the basis of Article 80(2) of the Treaty in order to ensure the levying of charges on the basis of a minimum of common EU principles and thus to allow a more efficient functioning of the internal aviation market.

Section 3: Objectives

The **general objectives** of the policy initiative are defined by other initiatives such as the Commission's strategic objectives and challenges identified in the Strategic Objectives 2005-2009¹². The general objectives are:

- To put Europe back on the road to *prosperity*, with a more competitive and dynamic Europe by:
 - Creating a business friendly environment
 - Investing in transport bottlenecks
 - By transport systems that offer a high level of mobility to people and businesses
- To reinforce Europe's commitment towards *solidarity*:
 - By closing the gap between the richest and poorest regions in Europe and addressing peripheral regions
 - By further developing sustainable development: economic growth, social welfare and environmental protection¹³.

The **specific objectives** are the immediate objectives of the policy initiative, which constitute the targets that should be reached through the Directive so as to allow the general objectives to be achieved. These specific objectives can be summarized as:

- a contribution to fair competition between EU airports by the introduction of a common charging framework;
- the promotion of fair charging systems applicable to users of airport infrastructure;
- generating sufficient revenues to maintain and complete airport infrastructure at an optimal level;
- a contribution to fair competition between EU airports by the introduction of a common charging principles;

¹² Strategic Objectives 2005-2009; Europe 2010: A partnership for European Renewal; Prosperity, Solidarity and Security - COM(2005) 12.

¹³ Sustainable development strategy - COM(2005) 658.

- the promotion of more transparent charging systems applicable to users of airport infrastructure;
- maintaining sufficient revenues to sustain and complete airport infrastructure at an optimal level.

Section 4: Policy options

As the various players in the air transport sector have different views on the extent to which regulation at Community level is necessary at all as well as on the various possibilities for economic regulation if this were proposed, the Commission services have defined a number of options that take into account the various modalities for Community legislation.

The following policy options have been analysed in depth:

(1)

No EU action, thus the status-quo remains intact;

(2)

A scenario in which the aviation industry actors develop and adopt voluntary EU wide self-regulatory measures to address the problems perceived by either party i.e. the air carriers and airports, incurred by the lack of agreement and common understanding between the parties on how the main points of contention could be best addressed;

(3)

The introduction of a Community legal act establishing a general framework requiring that the way airport charges are determined reflect a number of common principles that airport operators would have to adhere to. Thus, the basic framework for establishing the charges would be decided upon at national level but any such framework, and its application, would have to comply with the common principles as established at Community level.

The common principles would i.a. include the following: mandatory consultation, non discrimination in the application of airport charges to ensure equal treatment of air carriers, transparency of airport accounts that give an insight into the costs and revenues on an annual basis, the possibility that airport charges are differentiated according to diverging quality levels, and the establishment of a regulatory body at national level that would be responsible for supervising the uniform application of the principles.

The option includes the possibility that charges are modulated in relation to the environmental performance of aircraft used in terms of NOx emissions; noise performance should also be considered. For NOx, the following options could be envisaged: (i) making NOx differentiation mandatory while allowing room for local determination of the rate of differentiation, and (ii) making the application of differentiation mandatory under certain conditions only e.g. when EU air quality limit values are exceeded.

When assessing this option, it may be considered whether this option should apply to all EU airports or whether a threshold i.e. application only to airports of a certain minimum size, would be appropriate;

(4)

The introduction of a Community legal act establishing a legal framework at EU level requiring that airport charges are determined and levied on the basis of one regulatory system

that would apply across the EU in a uniform way, establishing a single method of calculation to be defined. This single method could be selected from the various charging mechanisms that exist in the Member States; a combination of (elements of) such charging mechanisms is also possible. This option should include the possible environmental modulation as described under option 3 above.

When assessing this option 4, it was also considered whether this option should apply to all EU airports or whether a threshold (i.e. application only to airports of a certain minimum size) would be appropriate.

None of the above options have been discarded.

Section 5: Analysis of impacts

5.1. Option 1:

No Community action will lead to persistence of the current system with variation in the charging systems and their underlying principles in the Member States. The tensions between airports and the airport users are expected to increase. This trend will be further exacerbated by the absence of a regulatory body in most Member States.

Airports with some monopoly powers will increase the charges. Consequently this will lead to increased costs for the air carriers. This will lead to inefficiencies in the airport market and will hamper the development of the air transport sector. Low-cost carriers will probably be less affected by such a development than network carriers. This could lead to a further shift in the share of traffic from network carriers to low-cost airlines with a negative impact on employment in the EU air transport sector, as network carriers are more labour intensive. Air passengers are also affected as the lack of common rules can lead to increased costs than would otherwise be the case.

The trend towards privatisation of airports in the EU is likely to continue. This will probably lead some airports to further increase the charges, and without a common framework for setting the charge this will lead to additional strain on the relationship between the airports and the users.

No administrative costs have been identified for this option, except that the increased inequality among air carriers and airports will probably lead to an increased number of complaints.

5.2. Option 2:

In this particular option, it is assumed that the key stakeholders involved will establish an EU-wide framework for cost transparency. The implementation of such an initiative could also result in greater consistency across the EU in terms of the structure of charging for aeronautical services. Some airports may be more inclined to adopt a cost-related approach to charging particularly those facilities that are large and congested. Guidelines could exist within an EU-wide stakeholder agreement relating to how cost-related charges should be established. For those airports that prefer to operate a single-till charging system then they would be bound by best practice in relation to user consultation in terms of changes to charges and capital investment programmes.

However, a serious impediment to such a development is the presence of national economic regulation where the government approves changes to aeronautical charges. Some Member States may be highly reluctant to substitute their economic regulatory system which has been established to pursue national policy goals for an EU-wide voluntary framework which may sanction cost-related charges.

It is not expected that this option will result in major changes in charge levels although charge levels at large congested airports might possibly be increased as a result of enhanced charging consistency across Europe. Since charge levels are not expected to change strongly under this option the economic impact of this option toward the current situation will be limited. Some additional administrative costs will be required to establish a common transparency.

It is not expected that this option will lead to significant administrative cost. The degree of consultation will probably increase, and thus require more effort at airlines and airports, but this seems to be limited. This approach is not expected to lead to significant environmental impacts as no large changes in transport demand are expected. The impacts on employment under this option will be absent or very limited as the economic activities will broadly be continued.

5.3. Option 3:

This option is proposed in the draft Directive. The national administrations have to respect central principles which are set on an EU legislative level. They have to include these principles in their national legislation, however, the specific shaping of these principles is left to the national level; there is room for adaptation to local circumstances. By default, there will then be differences between countries how things are arranged.

Mandatory consultation principle. Consultation is one of the ICAO guidelines in the area of airport charges that is already valid. It is recommended that national regulators adhere to these guidelines. However, these guidelines are not mandatory. Including the mandatory consultation principle in EU legislation would introduce consultation at those airports where that doesn't exist. However, in most cases there is indeed already consultation taking place between airports and airlines. It is therefore not expected that major changes will occur.

Since this option leaves room for national regulators to adopt their own process of consultation in accordance with ICAO guidelines, the impact compared to the present situation is expected to be limited.

Transparency principle. Transparency of accounts is also one of the ICAO principles. The same line of reasoning is valid as for consultation. It is currently not mandatory, but in most cases airports do give some insight in costs. However, since this element is crucial in the debate on the justification of charge levels and cost-efficiency it is expected that this principle would be further elaborated in the EU regulation in the form of defining minimum accounting standards. This would oblige airports to reveal more of their cost structures than is currently done.

Non-discrimination principle. Like transparency and consultation, non-discrimination is also an ICAO guideline. Again, this is not mandatory, hence including such principle in EU legislation would in theory prevent discrimination. However, discrimination of carriers on the grounds of nationality or some other reason seems rather limited. There are already

established structures (Community law, 1944 Chicago convention, national courts) to question such discrimination.

Differentiation according to quality levels. Differentiation of airport charges according to quality levels currently exists in many countries, on various levels. There are differences between aircraft type for the landing charge, but also concerning the passenger facility charge. Some airports give discounts on their charges to some airlines, and some airports have dedicated low cost facilities with lower charges. Transparency of the cost base of these differentiations is essential in providing the ground for discounts.

National supervisory body. The establishment of a supervisory body, amongst others, does contribute to the proper functioning of markets. Generally, effective markets have a downward impact on prices, as the existence of market power of certain parties is prevented. Again, it is expected that such effect would occur in the airport sector as well.

Finally, the analysis has shown that the regulation of prices, if set-up well, is a very good way to increase efficiency in a harmonised way. If the regulation in combination with effective and credible enforcement is organised in a sound manner, prices and efficiency can be impacted in a beneficial way.

It should be noted that the degree to which extent these impacts will occur for the airport sector in Europe will vary among member states. After all, there are some countries that already established an independent regulator. Nevertheless, there exist also countries where regulation (in whatever form) is supervised by the policy-making government.

Impact on charge levels

It is unlikely that national regulators will adopt the same one-size-fits-all target level all over the EU. Obviously a European benchmark on cost-efficiency would create additional awareness at the side of the regulator (who would be obliged to show that he has abided with the cost-efficiency principle), but a national regulator would also have its own motivations taking into account local circumstances and the current cost level of its airports under supervision. It is expected that this would result in a less stringent pressure on airport cost level which are above the EU-average.

On the other hand a national regulator could additionally impose on airports that are currently on or under the EU average a target level to become more efficient (and move to the best-of-class opposition). This would thus have an additional downward impact on charge levels, compared to option 4.

The overall impact of this option is a downward pressure on charge levels. It is expected that this downward pressure is less strong than in option 4 as there exists more room for national differentiation. The exact impact on charge levels cannot be quantified as it is not possible to predict how national regulators would react in this respect.

Economic impact

This option will inevitably lead to administrative costs. One of the aspects is the introduction of harmonised accounting systems. These would be required to abide with the principle of cost transparency and also to introduce some elements of a level playing field across Europe for example with the adoption of similar depreciation periods. Separation of accounts for

different airports in a network and separation of accounts for non-aeronautical and aeronautical revenues would still be advisable.

However as the elaboration of cost-efficiency is left to the national regulators, there exists more room for national variations. Also a regulator may decide not to request major adjustment in the airport accounting system in those cases where competition is strong enough to create sufficient pressure on the cost level of airports. In these cases there is no need for strong regulation.

The establishment of a national regulatory body will result in additional costs for those countries where at present no separate, independent regulator exists. In some countries part of the staffing may be a re-distribution, as some staff might be transferred from the current national regulator or ministry to such new regulatory body. However, additional overheads will be created by default.

Supervision of abidance with the principles in this option will lead to additional oversight by the national regulatory body in some countries. Accounts must be approved, and regular contacts between the operator and the regulatory body will be necessary.

The introduction of option 3 is expected to lead to a downward pressure on price levels at airport. The eventual impact on charges levels across Europe is impossible to quantify as it depends on the interpretation of national regulators. However, it can be expected that the impacts are less stringent than under options 4. As a result the changes in transport demand would also be less, although still positive.

Social and environmental impact

The impact on employment is influenced by two aspects: staff required carrying out the regulation and the effects on employment associated with transport demand. The impacts on such demand would tend to differ with the degree that Community legislation would go beyond the existing ICAO principles with respect to consultation, transparency and non-discrimination. A limited impact on transport demand would imply a limited employment effect.

The exact impact on demand is difficult to quantify and the workers representatives have not provided the Commission services with information that indicates that employment would be affected in a significant way, either positively or negatively.

Introducing emission charges. Option 3 includes the possibility that charges are modulated (i.e. introduced in a revenue neutral manner) in relation to the environmental performance of aircraft in terms of NO_x emissions and noise performance.

For the introduction of NO_x charges it is logical to adopt the framework proposed by ERLIG/ECAC¹⁴ for an emission-related landing charge model that is consistent across Europe. This model also forms the basis of the current Swedish and UK emission charges system¹⁵. The introduction of a common system would have the highest impact as it allows

¹⁴ ECAC recommendations 27-4 - ERLIG.

¹⁵ See ECAC, ANCAT Emission charges sub-group, Introduction of emissions related landing charges in Europe (presented by the UK), 13 December 2005.

airlines to base their behaviour (aircraft purchase or retrofit decisions) that is potentially valid for all airports in the EU.

An evaluation of the Swedish and Swiss charges indicates that the effects of emission charges are positive but limited¹⁶. Overall improvements NOx and HC emission levels at Arlanda airport did not outperform other European airports without emission charges. The emission charges do not seem to have had a significant impact on the choice of NOx-low engines. The costs of emission charges are currently apparently not high enough to make these a high priority when performing analyses into which aircraft and engines to buy¹⁷.

Establishing a threshold?

When deciding to which airports Community legislation on airport charges should apply, a balance should be struck between on the one hand ensuring application of such legislation to airports that have sufficient traffic that makes regulation of airport charges meaningful to air carriers serving those airports and on the other hand making regulatory oversight to the airports concerned as efficient and light as possible.

As described above, there are currently several different levels of competition between the different types of airport. Competition scenarios are evaluated case by case, based on the markets in question. However, research¹⁸ has shown that, generally, major international hubs are competing with similar airports in all the transport markets concerned, with the level of competition depending on factors such as congestion and the existence of alternative transport, or, in certain cases (see below), with large regional airports. Large regional airports may be competing not only with other large regional airports but also with the major Community hubs and land transport, especially if there is high-quality land access to the airport. This research has also shown that small airports do not generally compete with other airports except, in some cases, with neighbouring airports of a similar size whose markets overlap.

The Decision of the Council and of the European Parliament on Community guidelines for the development of the trans-European transport network¹⁹ defined three categories of airport:

- international connecting points (generally with an annual passenger volume of no less than 5 000 000);
- Community connecting points (generally with an annual passenger volume of between 1 000 000 and 4 999 999); and
- regional connecting points and accessibility points (generally with an annual passenger volume of between 250 000 and 999 999).

The Committee of the Regions, for its part, proposed five categories of European airports in its Outlook Opinion of 2 July 2003 on regional airport capacities²⁰:

¹⁶ See a/o LfV (2005) Evaluation of the emission charge at LfV airports; and Unique, Emission charges Zurich Airport, Review 2003.

¹⁷ ECAC (2005), EMCHARGES/1-IP/1.

¹⁸ 'Study on competition between airports and the application of State aid rules' - Cranfield University, June 2002.

¹⁹ Decision of the European Parliament and of the Council of 23 July 1996 on Community guidelines for the development of the trans-European transport network (OJ L 228, 9.9.1996, Annex II Section 6).

- major hub airports (over 25 million passengers, four airports), accounting for approximately 30% of European air traffic;
- national airports (10-25 million passengers, 16 airports), accounting for approximately 35% of European air traffic;
- 15 airports of 5 to 10 million passengers accounting for approximately 14 % of European air traffic;
- 57 airports of 1 to 5 million passengers accounting for approximately 17% of European air traffic;
- 67 airports of 200 000 to 1 million passengers accounting for approximately 4% of European air traffic²¹.

According to the Committee of the Regions, regional airports generally fall into the latter two categories, but some airports in the intermediate category may also be considered regional airports.

In its Community guidelines on financing of airports and start-up aid to airlines departing from regional airports²², the Commission considered that there is a broad overlap between these two classification schemes, and for the purposes of these guidelines has defined the following four categories:

- category A, hereinafter “large Community airports”, with more than 10 million passengers a year;
- category B comprises “national airports”, with an annual passenger volume of between 5 and 10 million;
- category C comprises “large regional airports”, with an annual passenger volume of between 1 and 5 million;
- category D, hereinafter “small regional airports”, with an annual passenger volume of less than 1 million.

To follow the distinction made in the Community guidelines between ‘large regional airports’ and ‘small regional airports’, means to set the minimum level of airports to which the airport charges Directive would apply at 1 million passenger movements per year. This limit is justified as these airports are already subjected to regulatory oversight on the basis of the Directive 96/67/EC on access to the groundhandling market at Community airports.

The annex to this impact assessment provides a list of the airports which are above the threshold of 1 million passenger movements or 25000 tonnes of freight per year.

²⁰ Outlook Opinion of the Committee of the Regions of 2 July 2003 on the capacity of regional airports (CdR 393/2002 fin).

²¹ N.B. There are approximately 200 airports with fewer than 200 000 passengers per year.

²² OJ C 312 9.12.2005.

5.4. Option 4:

In this option EU legislation will be established that lays down a single method how airport charges will be calculated and regulated. This single method could be selected from the various charging mechanisms that exist in the Member States; a combination of such charging mechanisms is also possible.

The option includes an EU binding target level for cost-efficient operations of airports. This target level is established on the basis of a benchmark of airport cost-efficiency of European airports.

Cost-efficiency

An assessment is made of airports that have an operational costs level higher than the European average, taking into account the size of the airport. If the target level is set at the European average, this would imply that approximately 50% of the airport would have to adjust their cost levels. An unwanted consequence of a binding target would be if also better performing airports increase their cost levels as they appear to be justified to move to the average level as well.

For airports that apply a dual till system²³, it may be expected that the decrease of aeronautical costs, as presented in the table above, is equal to the decrease of the charge level. For airports with a single till system²⁴, the increase is probably lower, as part of the costs is off-set by commercial revenues. However, it is not known for the airports above what percentage of their aeronautical costs is covered by commercial revenues. It is therefore assumed that also for airports under a single till system, the decrease of the costs is equal to the decrease of the charges.

It must be realised that if such binding cost efficiency level would be applied, and some airports would indeed need to decrease their costs significantly, this would probably impact the service level in a large way. Another consideration is that some of these airports, or airport owners, might have chosen for e.g. a relatively high service level, for example to present the airport as the gateway to their nation, with a higher cost level as a consequence.

Economic impact

Administrative costs. Under this system a number of costs have to be made. First, airports need to establish cost accounting systems which would allow an objective comparison of costs. This would require the introduction of a uniform accounting system at each airport. This would have to fulfil a number of possible requirements, including:

- Separated accounts for different airports (if a network approach is valid in a country);
- Separated account for aeronautical and non-aeronautical revenues;

²³ System in which aeronautical charges are not subsidised, and thus lowered, by commercial revenues as both types of revenues flow into one and the same 'till'.

²⁴ System in which aeronautical charges are not subsidised by commercial revenues as both types of revenues flow into a separate or 'dual till'.

- Standard rules on cost allocation to aeronautical and non-aeronautical heads of costs (e.g. cost allocation of terminal space used for passenger movements and tax-free shops);
- Standardized accounting rules (IFRS general accounting principles; standard depreciation periods²⁵);
- Correction mechanisms to take account of different ownership patterns (e.g. land ownership of the airport; different owners of terminals).

Splitting airport accounts should not pose large problems to dual till regulated airports. Also a number of single till airports uses separate (non-published) accounts internally²⁶. However, a large number of airports still need to apply a split.

Some basic harmonisation of accounting rules is not uncommon. Examples exist for similar EU legislation with respect to railways. Also the introduction of IFRS could have been expected to take place on the longer term, although for some airports (especially smaller airports) this may still have been away for some time.

Apart from offering a good basis for comparison, standardisation of accounting methods clearly support an increased transparency.

A negative consequence of changed accounting standards would occur with respect to privatised or stock-listed companies as this can lead to changes in the valuation of the companies and hence their market value. This is also valid with respect to the disclosure of airport accounting data, which may have an impact on competition if classified information is disclosed to the public.

Based on comparable information coming from standardised accounting systems a benchmark has to be designed which provides a good measure for setting objective target levels of cost-efficiency for the aeronautical operations. This has to take account of various factors including size of airports such as economies of scale and specific local variations, e.g. cost of labour depending on the economic development of the country. In general regulatory benchmarking is expected to be difficult due to comparability problems, although it is expected to play a role in improving the regulatory process.

²⁵ For example BAA depreciates runways for up to 100 years, Amsterdam 30-40 years and AdP 10-20 years.

²⁶ ECORYS/CE (2005) Infrastructure expenditures and costs.

*Transport demand and competition***Average price elasticities of demand per market segment**

	Price elasticity
Passenger demand long haul	- 0.77
Passenger demand short haul	- 0.71
Cargo demand	- 0.70

Source: CE 2005; price elasticities adapted by ECORYS

To calculate the impact of changes in charges levels on demand, first the impact on ticket prices has to be calculated. After all, it is the ticket price on which passengers decide whether of not to fly, not the level of airport charges. Airport charges are only one of the elements of airline costs.

It can be concluded that demand is expected to increase for option 4 for a number of airports. After all, as described earlier, the level of charges is expected to decrease for those airports, with a subsequent positive impact for demand. Note that the effects described here are viewed from an isolated perspective, hence not taking into consideration issues like capacity constraints on the airports. However, at airports with lower costs than the EU average the charges can increase, and therefore the overall impact is uncertain.

It is expected that a large part of the charge reduction is passed on to air transport users. For these users this option clearly represents advantages with fee reductions. This will lead to an increase in what economists call the consumer surplus, as existing users have to pay less and more consumers are introduced²⁷. This in turn may have indirect positive downstream effects, especially for the market segments business travellers and cargo. However, this downward effect on tariffs at some airports will be countered by increased tariffs at other airports.

Environmental impact

The changes in passenger demand as a result of changes in the charges level have an environmental effect as well. After all, more passengers imply more flights, and thus more emissions and more noise. With respect to the introduction of the introduction of emission charges conclusion are similar as for option 3.

The environmental external effects (including noise) can also be estimated in monetary terms. The average costs per aircraft/km is 1.3 € for short-haul flights and 2.2 € for long-haul flights. Obviously the relative importance of local/regional impacts is larger for short haul flight than for long haul flights. For short haul flights local/regional impacts represent approximately 65% of environmental costs, while for long haul flights this percentage drops to 15%. Within

²⁷

This effect forms part of the overall welfare effect that results from the change in the charge levels. To determine the overall welfare effect one of the corrections that should be made is to take account of the income loss for airport operators. The resulting net effect is the consumer surplus that can be attributed to the new passengers. The consumer surplus attached to this user group ranges between 0.5 and 2% of the total consumer surplus.

the local/regional impacts noise nuisance in terms of monetary costs weights heavily. Noise represents more than 70% of local/regional costs.

Social impact

The impact on demand changes as presented above can be translated into an impact on employment. In many studies on the economic impact of airports, this impact is a function of the number of passengers. In this study, key figures based on a study of York Consulting have been applied to estimate the direct impact on employment. The study distinguishes different airport types, rather than providing a single figure. The following key figures are applied:

Key figures employment per million passengers

	Case study airports	Employment/million passengers	
		Range	Average
Holiday airport		350-400	375
Small regional airport		850	850
Large regional airport / secondary hub	Berlin, Birmingham, Finnish airports, Geneva, Zurich, Gatwick, Vienna	850-1100	975
Hub	ADP, Gatwick, Heathrow, Munich	1450-1600	1,525

Source: York Consulting 1998, adapted by ECORYS

Apart from the direct impact on employment (on the airport itself), there is usually an indirect impact. This is called the backward linkage into the economy, which considers economic activities that supply goods and services to companies at the airport. These backward linkages are often estimated to range from 50-100% of the direct airport employment. A conservative multiplier of 1.5 has been used in the current analysis.

	Direct	Indirect	Total
Aeroports de Paris	780	390	1170
Berlin Airport Group	330	160	490
Birmingham	310	150	460
Finnish Airports Group	240	120	360
Geneva	340	170	510
London Gatwick	280	140	420
London Heathrow	230	110	340
Munich	370	190	560

Vienna	20	10	3
Zurich	0	0	0

Employment estimation should be treated with caution. Net effects can be much lower if employment is simply substituting employment in other economic sectors. In this specific option a further negative impact on employment may arise from a more stringent budgetary regime at airports that is necessitated by the reduced revenue streams.

Section 6: Comparing the options

6.1. Matrix comparing the options

In this chapter the impacts of the three options, being:

- Option (2): Self Regulation by Aviation Industry
- Option (3): General EU framework of common principles
- Option (4): Binding EU regulation,

are compared to the “No EU action” alternative the base-line/reference option. An overview of the main conclusions per impact category is presented in the following impact matrix:

Impact	Self-regulation sector (option 2)	by Common principles (option 3)	Binding regulation (option 4)
Variants within option			
Key elements of option	common harmonized accounting and cost allocation	Common principles, including: consultation, transparency, cost-efficiency, pre-financing, regulatory body Option for modulated environmental charges	Binding regulatory system Single method of calculation Binding target level of cost-efficiency Option for modulated environmental charges
Charges and transport demand			
Change in charges	No major impact expected	Downward pressure on charge levels.	Reduction in charge levels at approx. 50% of airport. Risk of charge level increase at other airports (toward EU average level)

Impact	Self-regulation by sector (option 2)	Common principles (option 3)	Binding regulation (option 4)
Transport demand	No major impact expected	Limited increase in air transport demand (resulting from lower charges at cost-inefficient airports).	Increase of demand at airports with lower charge levels (tentatively assessed at 0-4%). Can be off-set by decrease in demand at airports with higher charge levels.
Economic			
Administrative costs	Depending on agreement but most likely need to separate aeronautical, non-aeronautical accounts. Need to separate airports accounts in consolidated airport network accounts.	Adjustments in current accounting practice required due to transparency and to allow cost-efficiency monitoring (less strong than option 4) Benchmarking as tool Cost of economic regulator	Strong need for uniform accounting rules, to make airport cost bases comparable. Regulatory benchmarking as requirement Cost of economic regulator Risk of overregulation
Airport competition	No major impact expected	Improved competitive position of currently inefficient airports if not accompanied by loss of quality	Idem as option 3, albeit but risk of lack of room to take notice of specific local circumstances (which may have impact on competitive position airport)
Airlines	No major impact expected	Positive for airlines (especially those with cots-inefficient airports as their home base). With environmental charges less favourable for airline	Idem, stronger impact as result of stronger changes in charge levels

Impact	Self-regulation sector (option 2)	Common principles (option 3)	Binding regulation (option 4)
		with old fleet	
Airport cost recovery	No major changes	Negative for airports which have to adjust charge levels and not succeed in creating sufficient cost cuts.	Idem as for option 3, impact will be stronger
Environment			
Emissions and noise	No major change	Increase in emissions/noise as transport demand increases. With environmental charges possible improved NOx-emission. Possible negative impact on HC, CO, CO2 and noise.	Increase in emissions/noise as transport demand increases (stronger increase compared to option 3). Environmental impacts idem to option 3.
Modal shift	No major impact	Shift towards air transport due to cost-efficiency improvements airport.	Idem, stronger impact than option 3.
Social			
Employment	No major impact	Positive gross employment effect through higher transport demand.	Positive gross employment effect through higher transport demand.

6.2.1. Option (2): Self-regulation by the sector

In this option the aviation sector strives to reach further cost transparency. Although is not expected to lead to direct changes in charge levels it would increase the transparency of the cost allocation and hence the justification of charge levels. This can have the same impact as a common directive (at least with respect to the issue of cost transparency).

The main disadvantage is that this would require the voluntary co-operation of a large number of actors (airports, airlines, Member States) which might make the implementation of this option a mere paper exercise with limited chances on success. Also the diverging interests of the different actors (airlines against airports) make the implementation of this option difficult.

Isolated examples do exist, for example in Copenhagen, but it should be noted that this only takes place due to reserve powers of the regulator to intervene if parties do not reach an agreement.

6.2.2. Option (3): Common principles

This option includes the incorporation of many ICAO guidelines into an EU framework legislation. Apparent changes in this option would be:

- The introduction of enhanced cost transparency in the accounting practices of airports;
- The requirement that airports have to demonstrate that they are operated in a cost efficient manner on the basis of economic performance indicators;
- The establishment of an independent supervisory body;

This option would require efforts both at the airport and the economic regulatory side. First impact of this option is increased transparency, followed by an increased pressure on airports that are demonstrably inefficient. Main difficulty is to identify economic performance indicators that sufficiently measure cost-efficiency. An improved accounting practice would give more possibilities in this respect.

The main advantage of this option compared to a more binding option is that national regulators have more freedom to adopt their policy to national conditions as long as they can demonstrate that they abide with the EU framework charging principles.

This option also includes the possibility of voluntary NOx charges. The effect of these charges should not be overestimated. Currently applied NOx charges are not high enough to have a major impact on the fleet mix. The impact is partly psychological as attention to the issue contributes to the awareness of airlines and their “green” image. Difficult trade-offs with respect to NOx charges exist, as NOx-low engines are having negative impact on noise emission and fuel burn. Apart from the economic costs associated with these trade-offs, it also leads to competition between these different environmental benefits.

6.2.3. Option (4): Binding regulation

This option is expected to have the strongest impact on cost-efficiency of airports. However the option is also fraught with difficulties as it will be almost impossible to create a single EU wide framework. It will require substantial modification of the accounting practice to make cost data fully comparable. This will involve considerable effort both for regulators and airports.

It is even doubted whether this can lead to workable “regulatory benchmarking” which is fraught with difficulties due to extensive comparability problems leading. Adjustments have to be made which are sometimes rather subjective.

It also reduces the possibility to adjust quality levels to corresponding cost levels for airports. Not all airports need to offer the same package and service level (e.g. not all airlines would appreciate low cost terminal). Cost drivers are not the only aspect relevant to the operation of an airport.

The introduction of a binding cost-efficiency target level would have to be accompanied with a binding quality service level at an EU level, which makes it a rather difficult undertaking.

With respect to the introduction of environmental charges similar conclusion can be drawn as for option 3.

6.3. Conclusions

On the basis of the above consideration the Commission services conclude that option 3 “General EU framework of common principles” offers the best potential to be implemented. All options are expected to increase cost transparency, which is preferred by users and would also aid the monitoring of State Aid principles.

The option does not have the highest impact on cost efficiency of airports as option 4 is expected to outperform option 3 in this respect. However, in comparison to the other options, option 4 is fraught with implementation difficulties and is expected to generate high administrative costs. These would not justify such a direct intervention by the Commission and would also not always be in the interest of users as cost are no the only criterion that is important to users.

The introduction of environmental charges for NO_x is expected to create a number of difficulties. Although it would be highly beneficial to enhance the awareness of airlines with respect to local air quality problems, especially when introduced on a EU wide scale, it does create a number of conflicting trade-offs with other environmental objectives (notably CO₂ emissions and noise). Only if new engines technology becomes available where these trade-offs can be avoided a mandatory EU-wide introduction could be considered. At present it seems most relevant to introduce NO_x modulation charges at those airports where local air quality is the highest environmental problem (and not for example noise).

Section 7: Monitoring and evaluation

The Commission will continuously monitor the developments in the internal aviation market and evaluate the impact of the new legislation on a regular basis.

The impact on the relationship between airports and air carriers will mainly be assessed on the basis of:

- (i) investigative activities to be undertaken by the Commission;
- (ii) the annual reports of the independent supervisory bodies to be established at national level. These reports will be an important indicator of the effects of the Directive on the process of the levying of airport charges.

ANNEX

	Airports whose annual traffic is more than 2 million passenger movements or 50.000 tonnes of freight	Airports whose annual traffic is more than 1 million passenger movements or 25.000 tons of freight	Other airports open to commercial traffic
Austria	Vienna	Salzburg	Graz, Innsbruck, Klagenfurt, Linz
Belgium	Brussels, Charleroi, Oostende, Liège-Bierset		Antwerpen
Cyprus	Larnaca	Paphos	
Czech Republic	Prague		Brno, Karlovy-Vary, Ostrava, Pardubice
Denmark	Copenhagen Kastrup	Billund	Aars, Anholt, Århus, Aalborg, Karup, Odense, Esbjerg, Bornholm, Sønderborg, Vojens, Thisted, Stauning, Skive, Roskilde, Hadsund, Herning, Kalundborg, Koster Vig, Laesoe, Lemvig, Lolland-Falster, Viborg, Tønder, Sydfyn, Sindal, Padborg, Ærø, Randers, Ringsted, Kolding, Spjald, Morso, Samso
Estonia			Tallinn, Kärđla, Kuressaare, Pärnu, Tartu
Finland	Helsinki-Vantaa		Enontekiö, Helsinki-Malmi, Ivalo, Joensuu, Jyväskylä, Kajaani, Kemi-Tornio, Kittillä, Kruunupyy, Kuopio, Kuusamo, Lappeenranta, Maarianhamina, Mikkeli, Oulu, Pori, Rovaniemi, Savonlinna, Seinäjoki, Tampere-Pirkkala, Turku, Vaasa, Varkaus
France	Paris-CDG, Paris-Orly, Nice-Côte d'Azur, Marseille-Provence, Lyon-Saint Exupéry, Toulouse-Blagnac, Bâle-Mulhouse, Bordeaux-Mérignac	Pointe-à-Pitre-Le Raizet, Nantes-Atlantique, Montpellier-Méditerranée, Fort de France-Le Lamentin, Beauvais-Tille, Strasbourg	Agen-La-Garenne, Ajaccio-Campo dell'oro, Albi-Le-Sequestre, Angers-Marce, Angoulême-Brie-Champniers, Annécly-Meythet, Aubenas-Vals-Lanas, Aurillac, Auxerre-Branches, Avignon-Caumont, Bastia-Poretta, Beauvoir-cote-de-lumiere, Bergerac-Roumanière, Besancon-la Veze, Béziers-Vias, Biarritz-Bayonne-Anglet, Blois-le Breuil, Bourges, Brest-Guipavas, Brive-La Roche, Caen-Carpique, Cahors-Lalbenque, Calais-Dunkerque, Calvi-Ste Catherine, Cannes-Mandelieu, Cannes-Palmbeach, Carcassonne-Salvaza, Castres-Mazamet, Cayenne-Rochambeau, Chalon-Champforgeuil, Chalon-Vatry, Chambéry-Aix les Bains, Charleville-Mezières, Chateauroux-Deols, Cherbourg-Maupertus, Cholet-Le-Pontreau, Clermont-Ferrand-Aulnat, Cognac-Chateaubernard, Colmar-Houssen, Courchevel, Deauville-St Gatien, Dieppe-Saint Gatien, Dijon-Longvic, Dinnard-Pleurtuit-St Malo,

			Dole-Tavaux, Epinal-Mirecourt, Figari-Sud Corse, Gap-Tallard, Granville, Grenoble-St Geoirs, Ile d'Yeu-le-Grand Phare, La Baule-Escoublac, La Mole, La Rochelle-Laleu, Lannion-Servel, La-Roche-sur-Yon-Les-Ajoncs, Lannion, Laval-Entrammes, Le Havre-Octeville, Le Mans-Arnage, Le Puy-Loudes, Le Touquet-Paris-Plage, Lille-Lesquin, Limoges-Bellegarde, Lorient Lann-Bihoue, Lyon Bron, Macon-Charnay, Metz-Nancy-Lorraine, Monbeliard-Courcelles, Montluçon-Gueret, Morlaix-Ploujean, Moulins-Montbeugny, Nancy-Essey, Nevers-Fourchambault, Nîmes-Garons, Niort-Souché, Ouessant, Pau-Pyrénées, Périgueux-Bassillac, Perpignan-Rivesaltes, Poitiers-Biard, Pontoise-Cormeilles, Port Grimaud, Quimper-Pluguffan, Reims-Champagne, Rennes-St Jacques, Roanne-Renaissance, Rochefort-St Agnant, Rodez-Marcillac, Rouen-Vallée de la Seine, St Brieux-Armor, St Denis-Gillot, St Etienne-Bouthéon, St Nazaire-Montoir, St Tropez La Mole, Saint Yan, Samur Saint Florent, Tarbes-Oussun-Lourdes, Toulon-Hyères-Le-Palyvestre, Tours-St. Symphorien, Troyes-Barberey, Valence-Chabeuil, Valenciennes-Denain, Vichy-Charmeil
Germany	Berlin-Tegel, Hamburg, Düsseldorf, Frankfurt/Main, Hahn, Hannover-Langenhagen, Leipzig-Halle, Stuttgart, München, Nürnberg, Köln-Bonn	Berlin-Schönefeld, Bremen, Dortmund, Dresden, Münster/Osnabrück, Paderborn-Lippstadt	Altenburg-Nobitz, Augsburg, Barth, Bayreuth, Berlin-Tempelhof, Bielefeld, Braunschweig, Chemnitz-Jahnsdorf, Cottbus-Drewitz, Cottbus-Neuhausen, Egelsbach, Eisenach-Kindel, Erfurt, Essen/Mühlheim, Friedrichshafen, Gera, Heringsdorf, Hof-Plauen, Jena-Schöngleina, Karlsruhe/Baden-Baden, Kassel, Kiel, Lahr, Lübeck-Blankensee, Magdeburg, Marl-Loemühle, Meschede, Mönchengladbach, Niederrhein, Neubrandenburg, Passau-Vilshofen, Porta-Westfalica, Rothenburg/Görlitz, Rostock-Laage, Saarbrücken-Ensheim, Schönhagen, Schwerin-Parchim, Siegerland, Speyer-Ludwigshafen, Stendal-Borstel, Strausberg, Welzow, Zweibrücken
Greece	Athinai, Iraklion, Thessaloniki, Rodos	Chania, Kerkira, Kos	Alexandroupoulis, Araxos, Ioannina, Kalamata, Kastoria, Kavala, Kozani, Nea Anchialos, Preveza, Astypalaia, Chios, Ikaria, Karpathos, Kasos, Kastelorizo, Kefallonia, Kithira, Leros, Limnos, Mikonos, Milos, Mitilini, Naxos, Paros, Samos, Santorini, Siros, Sitia, Skiathos, Skiros, Zakynthos
Hungary	Budapest Ferihegy		Balaton-West, Debrecen, Győr-Pér, Szeged
Ireland	Dublin, Shannon, Cork		Knock, Kerry, Galway, Donegal, Sligo, Waterford

Italy	Roma-Fiumicino, Roma-Ciampino, Milano-Malpensa, Milano-Linate, Napoli, Bologna, Catania, Palermo, Bergamo, Venezia, Torino, Verona, Cagliari, Pisa	Olbia, Firenze, Bari, Lamezia, Genova	Albenga, Alghero-Fertilia, Ancona-Falconara, Aosta, Biella-Cerrione, Bolzano, Brescia, Brindisi-Papola Casale, Crotone, Cuneo-Levaldigi, Foggia-Gino Lisa, Forli, Grosseto, Lampedusa, Marina di Campo, Padova, Pantelleria, Parma, Perugia-Sant'Egidio, Pescara, Reggio Calabria, Rimini-Miramare, Siena-Ampugnano, Taranto-Grottaglie, Tortoli, Trapani-Birgi, Treviso-Sant'Angelo, Trieste-Ronchi dei Legionari, Vicenza
Latvia		Riga	Daugavpils, Liepaja, Ventspils
Lithuania			Vilnius, Kaunas, Palanga, Siauliai
Luxembourg	Luxembourg		
Malta	Luqa-Malta		
Netherlands	Amsterdam-Schiphol	Maastricht-Aken, Rotterdam	Eindhoven, Groningen-Eelde, Twente-Enschede
Poland	Warszawa-Okecie		Bydgoszcz, Gdansk, Katowice-Pyrzowice, Krakow, Łódź-Lublinek, Poznan-Lawice, Rzeszów-Jasionka, Szczytno-Szymany, Szczecin-Goleniów, Wrocław-Strachowice, Zielona-Góra-Babimost
Portugal	Lisboa, Faro	Funchal, Porto	Braga, Chaves, Coimbra, Corvo, Evora, Flores, Horta, Lages, Porto Santo, Santa Maria, Pico, Saõ Jorge, Cascais/Tires, Graciosa, Vila Real, Covilhã, Viseu, Bragança, Ponta Delgada, Portimao, Sines, Vilar de Luz (Maia)
Slovakia			Bratislava, Kosice, Nitra, Piestany, Poprad-Tatry, Prievidza, Sliac, Zilina
Slovenia		Ljubljana	Ajdovscina, Bovec, Celje, Lesce, Maribor, Murska Sobota, NovoMesto, Portoroz, Postojna, Ptuj, Slovenjgrodec, Valenje
Spain	Alicante, Barcelona, Bilbao, Fuerteventura, Gran Canaria, Ibiza, Lanzarote, Madrid, Malaga, Menorca, Palma de Mallorca, Sevilla, Tenerife Norte, Tenerife Sur, Valencia	Jerez, Reus, Santiago, Vitoria	Albacete, Almeria, Asturias, Badajoz, Cordoba, El Hierro, Gomera, Granada, La Coruna, La Palma, Leon, Madrid-C.Vientos, Melilla, Murcia, Pamplona, Salamanca, San Sebastian, Santander, Valladolid, Vigo, Zaragoza
Sweden	Göteborg-Landvetter, Stockholm-Arlanda	Malmö-Sturup, Stockholm/Bromma, Stockholm/Skavsta	Ängelholm, Arvika, Arvidsjaur, Borlänge, Eskilstuna, Falköping, Gällivare, Gällivare/Vassare, Ljungby/Feringe, Ljungbyhed, Ludvika, Gävle-Sandviken, Gothenburg-Säve, Hagfors, Halmstad, Hemavan, Helsingborg/Hammen, Hultsfred, Jokkmokk, Jönköping, Kalmar, Karlskoga, Karlstad, Kiruna, Kiruna/Loussajärvi, Kramfors, Kristianstad, Lidköping, Linköping/Malmen, Linköping/SAAB,

			Luleå/Kallax, Lycksele, Mora/Siljan, Norrköping/Kungsängen, Oskarshamn, Pajala, Ronneby, Satenäs, Skellefteå, Skövde, Stockholm/Västerås, Storuman, Stromstadt/Nasinge, Sundsvall/Härnösand, Sveg, Söderhamn, Torsby/Fryklanda, Trollhättan-Vänersborg, Umeå, Uppsala, Uppsala/Viktoria, Vilhelmina, Visby, Växjö-Kronoberg, Örebro, Örnköldsvick, Östersund/Frösön
United Kingdom	Aberdeen, Belfast-International, Belfast-City, Birmingham, Bristol, Edinburgh, East-Midlands, Glasgow, Liverpool, London-Heathrow, London-Gatwick, London-Stansted, Luton, Manchester, Newcastle, Leeds-Bradford, Nottingham East Midlands, Prestwich.	Cardiff Wales, Kent International, London City, Southampton	Teesside, Inverness, Sumburgh, Humberside, Bournemouth, Norwich, Exeter, St Mary's (Scilly), Penzance, Plymouth, Scatsta, Stornway, Kirkwall, Blackpool, City of Derry, Sheffield, Benbecula, Tresco (Scilly), Wick, Cambridge, Islay, Isle of Man, Dundee, Campbeltown, Barra, Biggin Hill, Battersea, Tiree, Lerwick, Southend, Lydd, Hawarden, Coventry, Gloucester, Shoreham, Unst, Carlisle, Barrow, Newquay, Fermanagh



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 2. Februar 2007
(OR. en)**

**Interinstitutionelles Dossier:
2007/0013 (COD)**

**5887/07
ADD 2**

AVIATION 27

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	29. Januar 2007
Empfänger:	der Generalsekretär/Hohe Vertreter, Herr Javier SOLANA
Betr.:	Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen Begleitdokument zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zu Flughafenentgelten Zusammenfassung der Folgenabschätzung

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Kommissionsdokument - SEK(2006) 1689.

Anl.: SEK(2006) 1689



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

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 lauterem 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 Billigfluggesellschaften vertreten einen anderen Standpunkt, da sie feststellen, dass die größeren Flughäfen ihre Entgelte angesichts eines zunehmenden Wettbewerbs durch sekundäre und Regionalflughäfen senkten 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 tragen. 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 Flughafenutzern 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 voraussetzte. 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 Entfernungen betrifft, der mit dem Kurzstreckenluftverkehr und mit dem Straßengüterverkehr im Wettbewerb steht. Entgeltsenkungen werden an die Luftverkehrsnutzer 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 NO_x-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 Luftverkehrsbinnenmarkt 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.

Anlage zu Nummer 3



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 2. Februar 2007 (05.02)
(OR. en)**

5894/07

AVIATION 29

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	29. Januar 2007
Empfänger:	der Generalsekretär/Hohe Vertreter, Herr Javier SOLANA
Betr.:	Bericht der Kommission über die Anwendung der Richtlinie 96/67/EG des Rates vom 15. Oktober 1996

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Kommissionsdokument - KOM(2006) 821 endgültig

Anl.: KOM(2006) 821 endgültig



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 24.1.2007
KOM(2006) 821 endgültig

BERICHT DER KOMMISSION

über die Anwendung der Richtlinie 96/67/EG des Rates vom 15. Oktober 1996

BERICHT DER KOMMISSION

über die Anwendung der Richtlinie 96/67/EG des Rates vom 15. Oktober 1996

1. EINLEITUNG

1. Am 15. Oktober 1996 verabschiedete der Rat die Richtlinie 96/67/EG über den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen der Gemeinschaft. Die Richtlinie war ein erster Schritt zur stufenweisen Liberalisierung des Zugangs zum Markt der Bodenabfertigungsdienste, um zur Senkung der Betriebskosten der Luftfahrtunternehmen und zur Verbesserung der Dienstleistungen beizutragen. Nach Artikel 22 der Richtlinie hat die Kommission einen Bericht über ihre Anwendung zu erstellen. Dieser Pflicht kommt sie mit dem vorliegenden Bericht nach.
2. Im Auftrag der Kommission wurde 2002 eine Studie „zur Qualität und Effizienz der Bodenabfertigungsdienste auf EU-Flughäfen im Ergebnis der Umsetzung der Richtlinie 96/67/EG des Rates“ durchgeführt. Diese ist auf der Internetseite¹ der Kommission öffentlich zugänglich, da sie wichtige Informationen über die wirtschaftlichen Auswirkungen der Richtlinie in den einzelnen Mitgliedstaaten enthält.
3. Bekanntlich unterscheidet die Richtlinie zwischen zwei Arten von Bodenabfertigungsdiensten: 1) denjenigen Kategorien, zu denen an Flughäfen, die eine bestimmte Schwelle erreichen, freier Marktzugang für Anbieter von Bodenabfertigungsdiensten besteht und Luftfahrtunternehmen sich für die Selbstabfertigung entscheiden können; und 2) einer begrenzten Anzahl besonderer Kategorien von Bodenabfertigungsdiensten², die an bestimmten Flughäfen einem beschränkten Kreis von Bodenabfertigungsdienstleistern bzw. Selbstabfertigern vorbehalten sind. Letztere werden allgemein auch als beschränkt zugängliche Dienste bezeichnet; dieser Begriff wird im Weiteren verwendet.

2. ERGEBNISSE DER STUDIE

4. Umsetzung der Richtlinie in nationale Rechtsvorschriften

Die Umsetzung der Richtlinie in Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten erfolgte in den meisten Fällen reibungslos, auch wenn die Kommission mit vielen Mitgliedstaaten einen Schriftwechsel und Konsultationen unterhalten musste, um Klarheit zu schaffen sowie Informationen und Hilfestellung zur ordnungsgemäßen Umsetzung der Richtlinie zu geben. Etwas anderes gilt für die recht geringe Geschwindigkeit, mit der die Umsetzung erfolgt ist: Die meisten neuen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften wurden vor 1999 erlassen, während vier Mitgliedstaaten erst 1999 Rechtsvorschriften in Kraft setzten und ein Mitgliedstaat bis 2000 brauchte.

¹ www.ec.europa.eu/transport/air_portal/index_en.htm. Studie der Beratungsgesellschaft S&HE International Air Transport Consultancy, London.

² Gepäckabfertigung, Vorfelddienste, Betankungsdienste sowie die physische Fracht- und Postabfertigung zwischen Flughafenterminal und Flugzeug.

5. Bei zwei Mitgliedstaaten stellte die Kommission eine unsachgemäße Umsetzung von Artikel 18 der Richtlinie fest, wonach die Mitgliedstaaten alle notwendigen Maßnahmen ergreifen können, um den Schutz der Rechte der Arbeitnehmer sicherzustellen. Die Kommission war der Ansicht, dass die von den fraglichen Mitgliedstaaten erlassenen nationalen Rechtsvorschriften einer wirksamen Anwendung der Richtlinie entgegenstanden. Der Europäische Gerichtshof hat letztlich ein entsprechendes Urteil gefällt³, und ein Mitgliedstaat ist mittlerweile dem Urteil des Gerichtshof nachgekommen. Die Kommission erwägt, auf der Grundlage von Artikel 228 EG-Vertrag rechtlich gegen den anderen Mitgliedstaat vorzugehen.

6. Freistellungen nach Artikel 9 der Richtlinie

Liegen auf einem Flughafen besondere Sachzwänge aus Platz- oder Kapazitätsgründen vor, so kann der betreffende Mitgliedstaat beschließen, die Zahl der Dienstleister zu begrenzen. Die Mitgliedstaaten haben der Kommission alle von ihnen verfügbaren Freistellungen zu melden. Zehn solcher Meldungen auf der Grundlage von Artikel 9 sind bei der Kommission eingegangen. Nach deren Prüfung hat die Kommission acht Freistellungen bestätigt und zwei zurückgewiesen. Die betroffenen Flughäfen sind in der nachstehenden Liste aufgeführt.

Flughafen	Datum der Kommissionsentscheidung	Freistellung gewährt bis
Frankfurt	14. Januar 1998	1. Januar 2001
Hamburg	30. Oktober 1998	31. Dezember 2000
Stuttgart	30. Oktober 1998	31. Dezember 2000
Berlin-Tegel	27. April 1999	31. Dezember 2000
Düsseldorf	14. Januar 1998	31. Dezember 2000
Düsseldorf	5. Januar 2000	31. Dezember 2001
Paris CDG	27. April 1999	31. Dezember 2000
Funchal	10. Januar 2000	31. Dezember 2001

Die für die Flughäfen Köln/Bonn am 30. Oktober 1998 und Porto am 10. Januar 2000 beantragten Freistellungen wurden abgelehnt.

Anhang A enthält einen Überblick über platz- oder kapazitätsbedingte Sachzwänge, mit denen sich Flughafenbetreiber nach Umsetzung der Richtlinie konfrontiert sahen. Er basiert auf einer schriftlichen Befragung, in die nicht alle großen EU-Flughäfen einbezogen wurden⁴. Abgesehen von den oben genannten Flughäfen, deren Antrag auf Freistellung stattgegeben wurde, hatten die meisten Flughäfen nach Inkrafttreten der Richtlinie offenbar keine Probleme mit der Unterbringung neuer Abfertiger oder konnten schnell entsprechende Lösungen finden. Diese Auffassung wird von den Dienstleistern weitgehend geteilt.

7. Anwendung der Richtlinie

Nach Artikel 1 Absatz 4 der Richtlinie hat die Kommission jedes Jahr ein Verzeichnis der Flughäfen der Gemeinschaft zu veröffentlichen, an denen der Zugang zum Markt der

³ EuGH-Urteil vom 9. Dezember 2004, Rechtssache C-460/02, Kommission / Republik Italien. EuGH-Urteil vom 14. Juli 2005, Kommission / Bundesrepublik Deutschland, Rechtssache C-386/2003.

⁴ Dies gilt ebenso für die Anhänge E, F, G, H und I.

Bodenabfertigungsdienste entsprechend den einschlägigen Bestimmungen der Richtlinie liberalisiert sein muss. Das aktuelle Verzeichnis wurde am 17. November 2006⁵ veröffentlicht. Es stützt sich auf die Statistiken zum Passagier- und Frachtaufkommen für 2005 und ist als *Anhang B* beigefügt. Daraus geht hervor, dass in dem fraglichen Jahr 95 Flughäfen mehr als 2 Millionen Fluggäste oder 50 000 Tonnen Fracht zu verzeichnen hatten und 49 Flughäfen unter dieser Schwelle lagen, aber mindestens 1 Million Fluggäste oder 25 000 Tonnen Fracht abfertigten.

Von diesen 144 Flughäfen mit mehr als 1 Million Fluggäste/25 000 Tonnen Fracht entfallen nur 13 auf die Mitgliedstaaten, die der EU 2004 beigetreten sind⁶.

Die Auswirkungen der Anwendung der Richtlinie, die im Folgenden dargelegt sind, beziehen sich überwiegend auf die Flughäfen in den 15 „alten“ Mitgliedstaaten, da die Flughäfen der „neuen“ Mitgliedstaaten erst beschränkte Erfahrungen mit der Richtlinie haben.

8. Kosten der Bodenabfertigung

Es wird weithin anerkannt, dass die Preise für Bodenabfertigungsdienste allgemein in fast allen Mitgliedstaaten seit Annahme der Richtlinie gesunken sind, wobei der Preisrückgang wohl in jenen Mitgliedstaaten deutlicher ausfiel, in denen es vor 1996 ein Monopol für die Bodenabfertigung gab oder der Markt stark reguliert war. Es herrscht somit Konsens dahingehend, dass sich die Richtlinie positiv auf den Wettbewerb, der die Ursache für diese Senkung sein kann, ausgewirkt hat. Es wird jedoch auch angemerkt, dass Entwicklungen in der Luftverkehrsbranche ebenfalls einen wichtigen Anteil an dem Druck auf die Preise gehabt haben können, da die Bodenabfertigungsdienstleister von auf Kostendämpfung bedachten Luftfahrtunternehmen zur Preissenkung gedrängt wurden. In *Anhang C* ist die Preisentwicklung an einer Reihe von EU-Flughäfen seit der Umsetzung der Richtlinie festgehalten. Daran wird der Preisrückgang insgesamt aus der Sicht der beteiligten Marktteilnehmer deutlich, wenngleich die konkreten Prozentangaben variieren. Es gibt somit keine einheitliche Wahrnehmung dieses Rückgangs.

9. Qualität der Bodenabfertigung

Im Ergebnis der Annahme und Umsetzung der Richtlinie hat sich die Qualität der Dienste an den verschiedenen Flughäfen offenbar in unterschiedlichem Maße geändert. Die Beteiligten vertreten abweichende Auffassungen hauptsächlich aus der Sicht ihrer Wettbewerbsposition auf dem Markt vor und nach Inkrafttreten der Richtlinie. Jedoch stellen die Beteiligten generell weitaus häufiger eine Qualitätsverbesserung fest, als dass es nach ihrer Meinung zu einer Verschlechterung gekommen ist. Abgesehen von diesen beiden Möglichkeiten - einer verbesserten oder verschlechterten Qualität der Dienste - kommt es auch vor, dass sich das Qualitätsniveau überhaupt nicht geändert hat. Insgesamt wird der Schluss gezogen, dass sich der erweiterte Marktzugang in einem verstärkten Wettbewerb, einer freieren Wahl zwischen Dienstleistern und niedrigeren Kosten für diese Dienste niederschlägt. Den größten Vorteil von dieser Entwicklung haben die Luftfahrtunternehmen, doch haben sie sie in erster Linie dazu genutzt, die verschiedenen

⁵ ABl. C 279 vom 17.11.2006.

⁶ Bratislava, Budapest, Larnaca, Ljubljana, Luqa-Malta, Paphos, Prag, Riga, Tallinn, Vilnius, Warschau, Krakau und Kattowitz.

Dienstleister gegeneinander auszuspielen, um den günstigsten Preis zu erzielen. Die Qualität der Dienste trat dagegen in den Hintergrund.

10. Die Standpunkte in dieser Frage hängen ab vom Blickwinkel von Bodenabfertigungsdienstleistern, Flughafenbetreibern sowie Luftfahrtunternehmen, die Selbstabfertigung betreiben und/oder Dritten Abfertigungsdienste anbieten. Insgesamt kann der Schluss gezogen werden, dass Luftfahrtunternehmen mehr Spielraum bei der Auswahl des Dienstleisters hatten. Sie begrüßen diese Entwicklung, die in vielen Fällen dazu geführt hat, dass das traditionelle Monopol der Flughäfen - die nicht nur Infrastrukturen bereitstellen, sondern auch als Bodenabfertigungsdienstleister auftreten - gebrochen und der Markt liberalisiert wurde.
11. Nach Ansicht der Flughafenbetreiber hat dies Auswirkungen auf das Niveau der Dienstleistungen und auf die Flughafenverwaltung selbst, da gelegentliche Fehler die Effizienz des gesamten Flughafensystems beeinträchtigen können. Der Nutzausschuss ist nicht das geeignetste Forum, um diese Fragen zu diskutieren, da die nationalen Luftfahrtunternehmen, die häufig Selbstabfertiger sind und daher von jeglicher Qualitätsvorschrift betroffen wären, in der Regel großen Einfluss im Ausschuss haben. Die Flughafenbetreiber vertreten den Standpunkt, dass sie nicht über genügend Möglichkeiten verfügen, um derartige Probleme anzusprechen. *Anhang D* enthält eine Übersicht zur Entwicklung des Qualitätsniveaus auf EU-Flughäfen seit Einführung der Richtlinie. Berücksichtigt wurden dabei die Ansichten des Flughafenbetreibers, des Nutzausschusses und der Bodenabfertiger am jeweiligen Flughafen.
12. Wettbewerb

Die Richtlinie hatte ferner Auswirkungen auf die Wettbewerbsintensität auf den EU-Flughäfen, da für nahezu alle Kategorien von Bodenabfertigungsdiensten die Zahl der auf dem Markt tätigen Anbieter gestiegen ist. *Anhang E* enthält die Anzahl der auf EU-Flughäfen aktiven Drittabfertiger vor und nach Umsetzung der Richtlinie⁷. Auf der Mehrzahl der Flughäfen, auf denen sich die Zahlen geändert haben, ist die Anzahl gestiegen. Nur bei den Betankungsdiensten stagnierten die Zahlen allgemein. Die Anzahl der Selbstabfertiger wiederum (zweiter Teil von *Anhang E*) blieb konstant oder nahm ab. Die Zahl in Klammern hinter einer Dienstekategorie bezieht sich auf die Nummer der Kategorie entsprechend dem Anhang der Richtlinie.
13. Trotz der gestiegenen Zahlen, die auf eine klare Verstärkung des Wettbewerbs auf den Flughäfen hindeuten, sehen unabhängige Bodenabfertigungsdienstleister für sich vor allem auf den größeren Flughäfen weiterhin begrenzte Geschäftschancen auf einem nach ihrer Einschätzung relativ kleinen „bestreitbaren Markt“ – d. h. jenem Marktanteil, der sich nicht in den Händen des etablierten Luftfahrtunternehmens und/oder Flughafenbetreibers befindet und somit von unabhängigen Abfertigern besetzt werden kann. Eine Erklärung dafür bieten die zahlreichen, jeweils an einem bestimmten Drehkreuz dominierenden Luftfahrtunternehmen, die nicht nur Selbstabfertiger sind, sondern auch als Drittabfertiger auf der Grundlage gegenseitiger Abfertigungsvereinbarungen (Abfertigung des anderen am „eigenen“ Flughafen im Gegenzug für das Abgefertigtwerden an „dessen“ Flughafen) Abfertigungsdienste für ihre Allianz-, Codeshare- und Franchisepartner übernehmen. Wo der Flughafenbetreiber auf solchen Flughäfen ebenfalls am Markt tätig ist, kann der

⁷

Der Vollständigkeit halber sind auch die Zahlen für die Selbstabfertiger mit angegeben.

verbleibende, von unabhängigen Dienstleistern erreichbare Marktanteil tatsächlich ein geringes Ausmaß haben. Daran hat sich seit Einführung der Richtlinie anscheinend nichts geändert. Nach Aussage der unabhängigen Abfertiger haben sich aufgrund dieser Situation Geschäftschancen und Rentabilität für sie nicht wirklich verbessert. Dies scheint sich jedoch nicht ganz mit den oben genannten gestiegenen Zahlen zu decken: Würden die Folgen und Resultate für die unabhängigen Abfertiger tatsächlich so gering ausfallen, wie von ihnen angegeben, hätten sich weniger am Markt behauptet, als dies offenkundig der Fall ist.

14. Auswahlverfahren

Laut Artikel 11 der Richtlinie haben die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen zur Durchführung eines Auswahlverfahrens unter den Dienstleistern zu treffen, die die Befugnis zur Erbringung von Bodenabfertigungsdiensten auf einem Flughafen, an dem die Zahl der Dienstleister begrenzt wird, erhalten möchten. Wo ein Flughafenbetreiber nicht mittelbar oder unmittelbar an der Erbringung ähnlicher Dienste beteiligt ist, kann er von den Behörden mit der Zuständigkeit für die Auswahl betraut werden. Dadurch wird das Auswahlgremium nicht zum Konkurrenten des von ihm ausgewählten Abfertigers, sobald dieser seine Dienste anbietet. In der Praxis sind jedoch der angestrebte Abstand und die gewünschte Unabhängigkeit nicht immer gewährleistet. In einigen Fällen sind Mitgliedstaaten finanziell an Flughäfen beteiligt, die nicht nur die Flughafeninfrastruktur bereitstellen, sondern auch Bodenabfertigungsdienste leisten. Da direkte Interesse eines Mitgliedstaats an der Rentabilität des Flughafenbetreibers hindert die betreffenden Behörden mitunter daran, die für die Flughafenutzer günstigste Wahl zu treffen.

15. Ferner werden nach Artikel 11 Dienstleister für die Dauer von *höchstens* sieben Jahren ausgewählt. Nach Auffassung der Dienstleister und Luftfahrtunternehmen ist dieser Zeitraum nicht ausreichend, um die erheblichen Investitionskosten für Personal und Ausrüstung zu amortisieren, obwohl es neben diesem Zeitfaktor noch andere Sachzwänge gibt. Dienstleister stoßen ebenfalls auf Schwierigkeiten bei der Erstellung von Strategien auf längere Sicht, da sich Luftfahrtunternehmen nur ungern durch langfristige Verträge und Verpflichtungen binden. Eine kürzere Zulassungsdauer, wie sie vereinzelt festgelegt wurde, kann es beispielsweise neuen Anbietern zusätzlich erschweren, ein neues Geschäft aufzubauen, und kann sich somit gegebenenfalls als Beschränkung des Marktzugangs erweisen.

16. Auf dem Markt der Bodenabfertigungsdienste tätige Flughafenbetreiber

In mehreren Mitgliedstaaten (Deutschland, Frankreich, Italien, Malta, Österreich, Polen, Portugal, Tschechische Republik, Zypern) sind Flughafenbetreiber auf dem Abfertigungsmarkt aktiv. Sie agieren als Abfertiger und stehen somit in direktem Wettbewerb mit Bodenabfertigern und als Drittabfertigern tätigen Luftfahrtunternehmen. Dies ist auf die Rechtsvorschriften dieser (und einiger anderer) Mitgliedstaaten zurückzuführen, wonach Flughäfen zur Bereitstellung von Abfertigungsdiensten verpflichtet sind. Damit soll vermieden werden, dass an bestimmten Flughäfen eventuell überhaupt keine Bodenabfertigungsdienste angeboten würden. Tatsache ist dennoch, dass auf vielen größeren Flughäfen mit einem hinreichenden Angebot durch genügend interessierte Anbieter von Bodenabfertigungsdiensten oder durch als Drittabfertiger tätige Luftfahrtunternehmen auch die Flughafenbetreiber auf dem Markt aktiv sind und als Abfertiger agieren. Sie haben auf vielen solchen Flughäfen eine starke Position, die es

neuen Wettbewerbern oder Anbietern schwer macht, (zusätzliche) Marktanteile zu besetzen.

17. Nach Meinung der Luftfahrtunternehmen und Abfertiger wird an den Flughäfen, wo der Betreiber zugleich als Anbieter von Bodenabfertigungsdiensten auftritt, der Wettbewerb verzerrt, da der Flughafenbetreiber zu viele Fäden in der Hand hält und dadurch das Tagesgeschäft am Flughafen beeinflussen kann, weshalb er kein normaler Wettbewerber ist. Der Flughafenbetreiber ist mit anderen Worten gleichzeitig Regulierer, Vermieter, Infrastrukturbetreiber und Bodenabfertiger, woraus sich Interessenkonflikte ergeben. Die Richtlinie in ihrer heutigen Form enthält keine hinreichend starken Instrumente, um derartige Situationen zu unterbinden. Andererseits geben die Flughäfen zu bedenken, dass unabhängige Dienstleister und Luftfahrtunternehmen in den Genuss von Vorteilen kommen, die Flughafenbetreiber anders als große unabhängige Abfertiger nicht haben, und dass etablierte Luftfahrtunternehmen weltweit agieren und dadurch Größenvorteile nutzen können. Aus der Tabelle in *Anhang F* geht hervor, an welchen EU-Flughäfen deren Betreiber zugleich als Anbieter von Bodenabfertigungsdiensten tätig sind. Diese Tabelle ist nicht vollständig, da nicht alle Flughäfen aufgeführt sind.

18. Zentrale Infrastruktureinrichtungen

Nach Artikel 8 der Richtlinie können die Mitgliedstaaten Verwaltung und Betrieb der zentralen Infrastruktureinrichtungen zur Erbringung von Bodenabfertigungsdiensten, die aufgrund ihrer Komplexität bzw. aus Kosten- oder Umweltschutzgründen nicht geteilt oder zweifach vorgehalten werden können, dem Flughafenbetreiber vorbehalten. Der Flughafenbetreiber kann vorschreiben, dass die Dienstleister und die Selbstabfertiger diese Infrastruktureinrichtungen nutzen, wofür er Nutzungsentgelte erheben kann. Diese Bestimmung warf die Frage auf, was genau zentrale Infrastruktureinrichtungen sind und welche Kosten mit ihrer Nutzung verbunden sind. Hinsichtlich der Begriffsbestimmung sehen die Luftfahrtunternehmen in einigen Mitgliedstaaten keinen Klärungsbedarf unter Anrufung der Behörden, während sie dies in anderen Mitgliedstaaten als notwendig erachten, die Behörden aber nur zögerlich tätig werden. Dringlicher stellt sich die Frage, wie die Flughafenbetreiber die Entgelte für die Nutzung der zentralen Infrastruktureinrichtungen durch die Luftfahrtunternehmen bemessen. Dies ist von Flughafen zu Flughafen unterschiedlich und nicht transparent. Möglicherweise gibt es eine Überschneidung mit Flughafengebühren, doch kann dies nicht zweifelsfrei festgestellt werden, weil die Bemessungsverfahren für die Infrastrukturentgelte nicht klar sind. Das Leitungsorgan des Flughafens hat auch die Möglichkeit, von ihnen abgefertigten Kunden Entgeltermäßigungen zu gewähren, was zu einer Wettbewerbsverzerrung führen kann. *Anhang G* enthält eine Auswahl von EU-Flughäfen mit der Angabe, ob dort der Begriff der zentralen Infrastruktureinrichtungen geklärt wurde, auf welcher Bemessungsgrundlage Entgelte für diese erhoben werden und ob Probleme bekannt sind.

19. Zugang zu den Flughafeneinrichtungen

Dieser Punkt wird in Artikel 16 der Richtlinie behandelt, wonach Dienstleistern und Nutzern, die sich selbst abfertigen wollen, der Zugang zu den Flughafeneinrichtungen zu gewährleisten ist. Ferner heißt es darin, dass die für Bodenabfertigungsdienste verfügbaren Flächen des Flughafens unter den verschiedenen Dienstleistern und unter den verschiedenen Selbstabfertigern aufzuteilen sind, soweit dies für die Wahrung eines lautereren Wettbewerbs erforderlich ist. Das Leitungsorgan des Flughafens kann Bedingungen für den Zugang zu den Flughafeneinrichtungen aufstellen sowie ein

Zugangsentgelt erheben, das im Weiteren als kommerzielles Entgelt definiert wurde und dessen Höhe nach sachgerechten, objektiven, transparenten und nichtdiskriminierenden Kriterien festzulegen ist. In der Praxis wird nicht auf allen Flughäfen von der Möglichkeit einer Entgelterhebung Gebrauch gemacht: Einige Betreiber verlangen von Abfertigern oder Luftfahrtunternehmen ein Zugangsentgelt, andere verzichten darauf.

20. Das konkrete Wesen dieses Zugangsentgelts war Gegenstand von Rechtsstreitigkeiten zwischen Lufthansa und dem Flughafen Hannover-Langenhagen. Der Flughafen vertrat dabei den Standpunkt, dass das Entgelt als Abgeltung zu betrachten sei, die für die Bereitstellung des wirtschaftlichen Zugangs zum Flughafen als Markt fällig würde. Lufthansa stellte dem entgegen, dass es sich bei dem Entgelt um ein dienstleistungsbezogenes handle und ein gewisser Zusammenhang zwischen der vom Flughafen erbrachten Dienstleistung und dem Entgelt selbst bestehen müsse. Der Europäische Gerichtshof entschied am 16. Oktober 2003, dass es Artikel 16 Absatz 3 zuwiderläuft, dass ein Flughafenbetreiber für den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf dem Flughafen von einem Drittabfertiger oder einem Selbstabfertiger ein gesondertes Marktzugangsentgelt verlangt, das die Gegenleistung für die Eröffnung einer Erwerbschance bildet und zu dem Entgelt hinzukommt, das der Dritt- oder Selbstabfertiger für das Zurverfügungstellen von Flughafeneinrichtungen zahlt⁸. Das Entgelt, die für die Nutzung von Flughafeneinrichtungen erhoben werden kann, ist im Einklang mit den in Artikel 16 Absatz 3 aufgestellten Kriterien festzusetzen.
21. Die meisten EU-Flughafenbetreiber haben alle Anstrengungen unternommen, um neue Marktteilnehmer aufzunehmen, und haben ihnen ungeachtet ihrer zu Spitzenzeiten wie im Sommer oder aufgrund einzuhaltender Mietvereinbarungen eingeschränkten Möglichkeiten Einrichtungen zugewiesen. Im Allgemeinen erfolgte die Zuweisung oder Zuteilung auf gerechte Weise, und nur in Ausnahmefällen wurden neuen Anbietern absichtlich minderwertige Einrichtungen zugewiesen. Diese Feststellung ist im Hinblick auf den Wettbewerb wichtig, da die Luftfahrtunternehmen bestätigen, dass die einem Bodenabfertiger zugewiesenen Einrichtungen einen Einfluss auf ihre Wahl eines Abfertigers haben.
22. Beschäftigung

Bodenabfertigung ist arbeitsintensiv: Etwa drei Viertel der gesamten Abfertigungskosten sind Personalkosten. Die Mitgliedstaaten beobachten generell mit Sorge, dass Bodenabfertigungsdienstleister Probleme haben, qualifiziertes Personal zu finden und zu halten, da offenbar eine starke Personalfluktuation zu verzeichnen ist. Ferner wird darauf verwiesen, dass der durch die Richtlinie gestärkte Wettbewerb dazu geführt hat, dass etablierte Luftfahrtunternehmen oder Dienstleister einen Teil ihrer Belegschaft entlassen, während Neueinstellungen bei neuen Marktteilnehmern in der Regel zu niedrigeren Löhnen erfolgen. Daraus folgt, dass Arbeitsverhältnisse, Lohnniveau und Arbeitsbedingungen und somit die Stabilität der Belegschaft in einigen Mitgliedstaaten einem gewissen Druck ausgesetzt waren. Es wird behauptet, dass neue Anbieter – indirekt also auch die Öffnung für den Wettbewerb – die mögliche Ursache für die Verschlechterung der Ausbildung und Schulung sowie der Arbeitsbedingungen des Personals seien, worunter auch die Qualität der angebotenen Dienste gelitten habe. Allerdings liegen dazu keine neueren Daten vor, was es schwierig macht, diese Annahmen

⁸ Rechtssache C-363/01, Flughafen Hannover-Langenhagen GmbH / Deutsche Lufthansa AG.

zu belegen bzw. zu überprüfen. *Anhang H* enthält Informationen darüber, welche Veränderungen der sozialen Verhältnisse sich jeweils aus Sicht der Flughafenbetreiber, der Nutzerausschüsse und der Dienstleister vollzogen haben. Es ist zu beachten, dass ein beträchtlicher Teil der Beteiligten bei der Befragung keine Angaben zu diesem Punkt gemacht hat, was darauf hindeuten kann, dass sie ihm keine besondere Bedeutung beimessen bzw. er bei ihnen keine Konflikte ausgelöst hat. *Anhang I* bietet einen Überblick über die Standpunkte der Gewerkschaften und Betriebsräte zu den angenommenen negativen Auswirkungen der Richtlinie.

23. Bilanz der Richtlinie

Anhang J enthält eine Bilanz der Richtlinie aus der Sicht der Flughafenbetreiber, der (von den Luftfahrtunternehmen gebildeten) Nutzerausschüsse sowie der Bodenabfertigungsdienstleister.

3. **ANWENDUNG IN DEN ZEHN MITGLIEDSTAATEN SEIT IHREM BEITRITT AM 1. MAI 2004**

24. Wegen der in der Richtlinie festgelegten Schwellenwerte findet die Richtlinie Anwendung auf dreizehn Flughäfen⁹ in neun Mitgliedstaaten, die der EU im Jahr 2004 beitraten, da das jährliche Verkehrsaufkommen dort 1 Mio. Fluggastbewegungen übersteigt. Auf der Grundlage von Informationen der Behörden der betreffenden Mitgliedstaaten¹⁰ scheint die Richtlinie in der Mehrheit dieser Mitgliedstaaten ordnungsgemäß angewendet zu werden, und der Kommission sind keine Hinweise von Marktteilnehmern zugegangen, die dem widersprechen. In einem Mitgliedstaat ist die Situation unbefriedigend, und die Kommission hat sich diesbezüglich an die Behörden dieses Mitgliedstaats gewandt.

Die Kommission betont, dass sie in allen Fällen, in denen ein Mitgliedstaat die Richtlinie nicht umfassend und ordnungsgemäß anwendet, sich weiterhin aktiv darum bemühen wird, die vollständige Anwendung aller Bestimmungen der Richtlinie Geltung zu gewährleisten.

4. **BODENABFERTIGUNG UND LUFTSICHERHEIT**

25. Die Kommission hat mit Gemeinschaftsinspektionen im Bereich der Luftsicherheit erst nach Inkrafttreten der Richtlinie 96/67/EG begonnen. Folglich konnte keine Bewertung möglicher Unterschiede bei der Durchführung von Sicherheitsmaßnahmen auf Gemeinschaftsflughäfen vor und nach Öffnung des Bodenabfertigungsmarkts vorgenommen werden.

Aus den Ergebnissen der seit Februar 2004 durchgeführten Kommissionsinspektionen und den Jahresberichten der Mitgliedstaaten zur nationalen Qualitätskontrolle im Bereich der Luftsicherheit ergeben sich keine Hinweise, dass die Zahl der an einem Flughafen tätigen Bodenabfertigungsdienstleister, die in den Mitgliedstaaten stark schwankt, sich tatsächlich auf die Qualität und Durchsetzbarkeit der umgesetzten Sicherheitsanforderungen auswirkt.

Der Zugang zu bestimmten Bodenabfertigungsdiensten wie Flugzeugreinigung und Verpflegung, die als sicherheitsempfindlich angesehen werden können, da sie auf dem

⁹ Siehe Fußnote 6.

¹⁰ Ausgenommen Zypern.

Vorfeld des Flughafens und im Flugzeug selbst erbracht werden, wurde in der Richtlinie nicht eingeschränkt. Auf vielen großen EU-Flughäfen sind wesentlich mehr als zwei Erbringer solcher Dienste tätig. Ihre Anwesenheit auf dem Vorfeld hat jedoch keinen Anlass zu Sicherheitsbedenken gegeben.

26. Detaillierte Sicherheitsanforderungen für Personal und Fahrzeuge, die kritische Teile von Sicherheitsbereichen auf Flughäfen betreten bzw. befahren, enthalten die Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt sowie die Kommissionsverordnungen (EG) Nr. 622/2003 und (EG) Nr. 1138/2004. Diese Anforderungen gelten für *alle* Angehörigen des Personals, das in solchen Bereichen tätig ist, und umfassen verbindliche Sicherheitsüberprüfungen zu Identität und Vorleben der Person, einschließlich eventueller Vorstrafen, strenge Identitätskontrollen und physische Personenkontrollen beim Betreten kritischer Teile von Sicherheitsbereichen und die Teilnahme an einem Programm zur Sicherheitsschulung und Schärfung des Sicherheitsbewusstseins für alle betroffenen Angehörigen des Personals. Die Erfahrung hat gezeigt, dass die gemeinsamen Anforderungen unabhängig von der Zahl der Bodenabfertigungsdienstleister an einem Flughafen für die Erzielung eines angemessenen Sicherheitsniveaus sorgen.

5. AUSBLICK

27. Im März 2003 haben die Kommissionsdienststellen ein Konsultationspapier zu Fragen veröffentlicht, die bei einer Überarbeitung der Richtlinie berücksichtigt werden sollten. Die Mitgliedstaaten, die Beitrittsländer und Beteiligte der Luftverkehrsbranche wurden eingeladen, ihre Standpunkte darzulegen, wovon sie umfassend Gebrauch gemacht haben. Auf einer Anhörung am 6. April 2006 konsultierte die Kommission noch einmal alle Beteiligten zu den verschiedenen Möglichkeiten einer Überarbeitung der Richtlinie.
28. Eine große Zahl von Beteiligten erkannte an, dass die Richtlinie verbesserungsbedürftig ist. Dabei geht es sowohl um die Vereinfachung der Richtlinie als auch darum, Bestimmungen klarer zu fassen, deren Bedeutung und Reichweite in den Jahren seit 1996 unterschiedlich ausgelegt wurden. Die Kommission wird ihre Vorgehensweise auf der Grundlage der Erörterung dieses Berichts im Rat und im Europäischen Parlament festlegen. Über die Vereinfachung und Verdeutlichung der Richtlinie hinaus könnte ein künftiger Vorschlag eine weitere Marktöffnung bezwecken und Fragen regeln, die seit Anwendung der Richtlinie relevant geworden sind. Dazu gehören die Festlegung von Versicherungsanforderungen und Qualitätsnormen für Flughäfen sowie eine Verbesserung des Verfahrens für die Auswahl von Dienstleistern. In jedem Fall wird die Kommission den Bodenabfertigungsmarkt weiterhin genau beobachten, um seine Entwicklung auch künftig bewerten zu können.

6. FAZIT

29. Die Richtlinie 96/67/EG des Rates hat dazu geführt, dass
- a) der Wettbewerb an zahlreichen Flughäfen eingeführt wurde, die vorher geschlossene oder statische Märkte darstellten;
 - b) sich das Preis-Leistungs-Verhältnis bei Bodenabfertigungsdiensten verbessert hat;

- c) die Preise für Bodenabfertigungsdienste einem größeren Druck ausgesetzt sind;
- d) die zuständigen Behörden in Einzelfällen zögerlich bei der vollen Anwendung der Richtlinie waren;
- e) gewisse Auswirkungen auf die Beschäftigungsbedingungen der Branche eingetreten sind, ohne dass jedoch Belege für einen Rückgang der Beschäftigung insgesamt vorliegen;
- f) an den wirtschaftlich bedeutendsten EU-Flughäfen die Marktanteile bei der Bodenabfertigung leicht umverteilt wurden.

ANNEX A**Capacity and space problems - (Source: SH&E Limited, October 2002)**

Airport	Did new entrants have any capacity or space constraints?	Have there been problems with suppliers already operating at the airport?	Have you had problems allocating new handlers?	Are there any hindrances for the access of suppliers to the market?	Are you aware of any preferential treatment of handling customers of the airport?
Paris-Orly	Airport operator: Yes, the space allocated to each handler is proportional to its volume of activity. Cariane: No	Airport operator: No Cariane: No	Airport operator: Yes	Airport operator: No Cariane: No	Cariane: No
Marseille-Provence	Airport operator: No AUC: No	Airport operator: No AUC: No	Airport operator: No	Airport operator: No AUC: No	AUC: No
Bâle-Mulhouse	Swissport: No comment	Swissport: Yes, insufficient number of check-in counters		Swissport: No	Swissport: N/a
Bordeaux-Mérignac	Airport operator: Yes, space constraints	Airport operator: Yes	Airport operator: Yes	Airport operator: No	
Strasbourg-Entzheim	Airport operator: No	Airport operator: If new entrance, capacity or space constraints	Airport operator: If new entrance, capacity or space constraints	Airport operator: If new entrance, capacity or space constraints	
Berlin-Schönefeld	Airport operator: Yes	Airport operator: No	Airport operator: Yes	Airport operator: No	
Berlin-Tegel	Airport operator: Yes	Airport operator: No	Airport operator: Yes	Airport operator: No	
Hahn	Airport operator: No	Airport operator: No	Airport operator: No	Airport operator: No	
Düsseldorf	Airport operator: No, space allocation at the apron for ramp handling is limited even if only one third party handler is operating AUC: No Aviapartner: Yes, poor locations, sometimes obligation to take too much space at high cost	Airport operator: No AUC: No Aviapartner: No	Airport operator: No	Airport operator: No AUC: No Aviapartner: not really, concession contracts	AUC: No Aviapartner: No
Hannover-Langenhagen	Ground handler: Aviapartner: Yes, poor locations, sometimes obligation to take too much space at high cost Hannover Aviation Ground Service: Yes	Aviapartner: No Hannover Aviation Ground Service: Yes		Aviapartner: not really, concession contracts Hannover Aviation Ground Service: N/a.	Aviapartner: No Hannover Aviation Ground Service: No
Leipzig-Halle	Airport operator: Yes AUC: No PortGround: Yes, regulations on use of airport	Airport operator: No AUC: No PortGround: No	Airport operator: No	Airport operator: No AUC: No PortGround: No	AUC: No PortGround: No

Köln-Bonn	Airport operator: No AUC: No Aviapartner: Yes, poor locations, sometimes obligation to take too much space at high cost	Airport operator: No AUC: No Aviapartner: No	Airport operator: Yes, in 1998 the airport filed an exemption request caused by capacity constraints. The airport had to build up additional staging areas.	Airport operator: Yes, due to the limitations according to BADV AUC: No Aviapartner: Not really, concession contracts	AUC: No Aviapartner: No
Shannon	Airport operator: No	Airport operator: Yes, space for cargo handling limited- one supplier requires extension to premises.	Airport operator: Not yet	Airport operator: No	
Torino-Caselle	Sagat: No	Sagat: No		Sagat: No	Sagat: No
Porto-Sã Carneiro	Airport operator: Yes		Airport operator: Yes		
Alicante	Aena: No	Aena: Yes	Aena: No	Aena: No	Aena: No
Bilbao	Aena: No Iberia: No	Aena: No Iberia: No	Aena: No	Aena: No Iberia: No	Aena: No Iberia: N/a
Gran Canaria	Aena: Yes / subject to space availability	Aena: Yes	Aena: No	Aena: Yes / rules that handlers must comply with	Aena: N/a
Ibiza	Aena: No Ineuropa: Yes	Aena: No Ineuropa: Yes	Aena: No	Aena: No Ineuropa: No	Aena: No Ineuropa: N/a
Lanzarote	Aena: No	Aena: No	Aena: No	Aena: No	Aena: N/a
Malaga	Aena: No	Aena: No	Aena: No	Aena: Yes /minimum requirements	Aena: N/a
Sevilla	Aena: No	Aena: No	Aena: No	Aena: No	Aena: N/a
Göteborg- Landvetter	AUC: Yes, Servisair has insufficient premises	AUC: No		AUC: No	AUC: N/a
London- Gatwick	Airport operator: No AUC: Yes, capacity and space constraints demand management	Airport operator: Yes, reallocate facilities already used by existing handlers through the transition period. AUC: Yes, check-in and parking problems but have been resolved.	Airport operator: Yes, these were managed through the transition period of introducing another handler	Airport operator: No AUC: Yes, limitation on the number of airside handlers to 4.	AUC: N/a
London- Stansted	Airport operator: Yes, cargo space restriction due to no new construction of space for new entrants initially. ASIG: Yes, facilities to operate from are inadequate.	Airport operator: Pre-Directive – No Post-Directive – Yes, due to space constraints	Airport operator: Yes, in all areas with new handlers as initial entrants	Airport operator: No other than accommodation ASIG: Yes, if into- plane companies want to supply services to unhandle the into-wing price of fuel and will not supply fuel separately.	ASIG: No
Luton	Airport operator: Yes, shortage of space	Airport operator: No	Airport operator: No	Airport operator: No	
Newcastle	Airport operator: No Servisair: Yes			Servisair: Yes, a licence is required	Servisair: BA seems to get priority.
Aberdeen	Airport operator: No Servisair: No	Airport operator: No Servisair: No	Airport operator: No	Airport operator: No Servisair: Yes, apron congestion for additional GSE.	Servisair: N/a

Edinburgh	Airport operator: No AUC: No Aviance: No Servisair: No	Airport operator: No AUC: Yes Aviance: No Servisair: Yes, difficulties have been experienced with available property, equipment parking and staff car parking	Airport operator: Yes, airside accommodation	Airport operator: Yes, Space for equipment and accommodation airside AUC: No Aviance: No Servisair: No	AUC: N/a Aviance: No Servisair: No
Glasgow	Airport operator: No Airline Services: No Aviance: No Servisair: Not at start Execair: No	Airline Services: No Aviance: No Servisair: No	Airport operator: No	Airline Services: No Aviance: No Servisair: No	Airline Services: N/a Aviance: N/a Servisair: N/a

ANNEX B**concerning the procedure laid down by Article 1, para 4 of Council Directive 96/67/EC**

According to the provisions of Article 1(4) of Council Directive 96/67/EC of 15 October 1996 on access to the groundhandling market at Community airports¹¹, the Commission is required to publish, for information, a list of the airports referred to in the Directive.

	Airports whose annual traffic is more than 2 million passenger movements or 50.000 tonnes of freight	Airports whose annual traffic is more than 1 million passenger movements or 25.000 tons of freight	Other airports open to commercial traffic
Austria	Vienna	Salzburg	Graz, Innsbruck, Klagenfurt, Linz
Belgium	Brussels, Charleroi, Oostende, Liège-Bierset		Antwerpen
Cyprus	Larnaca	Paphos	
Czech Republic	Prague		Brno, Karlovy-Vary, Ostrava, Pardubice
Denmark	Copenhagen Kastrup	Billund	Aars, Anholt, Århus, Aalborg, Karup, Odense, Esbjerg, Bornholm, Sønderborg, Vojens, Thisted, Stauning, Skive, Roskilde, Hadsund, Herning, Kalundborg, Koster Vig, Laesoe, Lemvig, Lolland-Falster, Viborg, Tønder, Sydfyn, Sindal, Padborg, Ærø, Randers, Ringsted, Kolding, Spjald, Morso, Samsø
Estonia			Tallinn, Kärđla, Kuressaare, Pärnu, Tartu
Finland	Helsinki-Vantaa		Enontekiö, Helsinki-Malmi, Ivalo, Joensuu, Jyväskylä, Kajaani, Kemi-Tornio, Kittilä, Kruunupyy, Kuopio, Kuusamo, Lappeenranta, Maarianhamina, Mikkeli, Oulu, Pori, Rovaniemi, Savonlinna, Seinäjoki, Tampere-Pirkkala, Turku, Vaasa, Varkaus
France	Paris-CDG, Paris-Orly, Nice-Côte d'Azur, Marseille-Provence, Lyon-Saint Exupéry, Toulouse-Blagnac, Bâle-Mulhouse, Bordeaux-Mérignac	Pointe-à-Pitre-Le Raizet, Nantes-Atlantique, Montpellier-Méditerranée, Fort de France-Le Lamentin, Beauvais-Tille, Strasbourg	Agen-La-Garenne, Ajaccio-Campo dell'oro, Albi-Le-Sequestre, Angers-Marce, Angoulême-Brie-Champniers, Annécly-Meythet, Aubenas-Vals-Lanas, Aurillac, Auxerre-Branches, Avignon-Caumont, Bastia-Poretta, Beauvoircote-de-lumiere, Bergerac-Roumagnière, Besancon-la Veze,

¹¹ OJ L 272 of 25.10.1996, p. 36

			<p>Béziers-Vias, Biarritz-Bayonne-Anglet, Blois-le Breuil, Bourges, Brest-Guipavas, Brive-La Roche, Caen-Carpiquet, Cahors-Lalbenque, Calais-Dunkerque, Calvi-Ste Catherine, Cannes-Mandelieu, Cannes-Palmbeach, Carcassonne-Salvaza, Castres-Mazamet, Cayenne-Rochambeau, Chalons-Champforgeuil, Chalons-Vatry, Chambéry-Aix les Bains, Charleville-Mezières, Chateauroux-Deols, Cherbourg-Maupertus, Cholet-Le-Pontreau, Clermont-Ferrand-Aulnat, Cognac-Chateaubernard, Colmar-Houssen, Courchevel, Deauville-St Gatien, Dieppe-Saint Gatien, Dijon-Longvic, Dinnard-Pleurduit-St Malo, Dole-Tavaux, Epinal-Mirecourt, Figari-Sud Corse, Gap-Tallard, Granville, Grenoble-St Geoirs, Ile d'Yeu-le-Grand Phare, La Baule-Escoublac, La Mole, La Rochelle-Laleu, Lannion-Servel, La-Roche-sur-Yon-Les-Ajoncs, Lannion, Laval-Entrammes, Le Havre-Octeville, Le Mans-Arnage, Le Puy-Loudes, Le Touquet-Paris-Plage, Lille-Lesquin, Limoges-Bellegarde, Lorient Lann-Bihoue, Lyon Bron, Macon-Charnay, Metz-Nancy-Lorraine, Monbeliard-Courcelles, Montluçon-Gueret, Morlaix-Ploujean, Moulins-Montbeugny, Nancy-Essey, Nevers-Fourchambault, Nîmes-Garons, Niort-Souché, Ouessant, Pau-Pyrénées, Périgueux-Bassillac, Perpignan-Rivesaltes, Poitiers-Biard, Pontoise-Cormeilles, Port Grimaud, Quimper-Pluguffan, Reims-Champagne, Rennes-St Jacques, Roanne-Renaison, Rochefort-St Agnant, Rodez-Marcillac, Rouen-Vallée de la Seine, St Brieux-Armor, St Denis-Gillot, St Etienne-Bouthéon, St Nazaire-Montoir, St Tropez La Mole, Saint Yan, Samur Saint Florent, Tarbes-Oussun-Lourdes, Toulon-Hyères-Le-Palyvestre, Tours-St. Symphorien, Troyes-Barberey, Valence-Chabeuil, Valenciennes-Denain, Vichy-Charmeil</p>
Germany	Berlin-Tegel, Hamburg, Düsseldorf, Frankfurt/Main, Hahn, Hannover-Langenhagen, Leipzig-Halle, Stuttgart, München, Nürnberg, Köln-Bonn	Berlin-Schönefeld, Dortmund, Münster/Osnabrück, Lippstadt	Bremen, Dresden, Paderborn-Altenburg-Nobitz, Augsburg, Barth, Bayreuth, Berlin-Tempelhof, Bielefeld, Braunschweig, Chemnitz-Jahnsdorf, Cottbus-Drewitz, Cottbus-Neuhausen, Egelsbach, Eisenach-Kindel, Erfurt, Essen/Mühlheim, Friedrichshafen, Gera, Heringsdorf,

			Hof-Plauen, Jena-Schöngleina, Karlsruhe/Baden-Baden, Kassel, Kiel, Lahr, Lübeck-Blankensee, Magdeburg, Marl-Loemühle, Meschede, Mönchengladbach, Niederrhein, Neubrandenburg, Passau-Vilshofen, Porta-Westfalica, Rothenburg/Görlitz, Rostock-Laage, Saarbrücken-Ensheim, Schönhagen, Schwerin-Parchim, Siegerland, Speyer-Ludwigshafen, Stendal-Borstel, Strausberg, Welzow, Zweibrücken
Greece	Athinai, Iraklion, Thessaloniki, Rodos	Chania, Kerkira, Kos	Alexandroupolis, Araxos, Ioannina, Kalamata, Kastoria, Kavala, Kozani, Nea Anchialos, Preveza, Astypalaia, Chios, Ikaria, Karpathos, Kasos, Kastelorizo, Kefallonia, Kithira, Leros, Limnos, Mikonos, Milos, Mitilini, Naxos, Paros, Samos, Santorini, Siros, Sitia, Skiathos, Skiros, Zakynthos
Hungary	Budapest Ferihegy		Balaton-West, Debrecen, Győr-Pér, Szeged
Ireland	Dublin, Shannon, Cork		Knock, Kerry, Galway, Donegal, Sligo, Waterford
Italy	Roma-Fiumicino, Roma-Ciampino, Milano-Malpensa, Milano-Linate, Napoli, Bologna, Catania, Palermo, Bergamo, Venezia, Torino, Verona, Cagliari, Pisa	Olbia, Firenze, Bari, Lamezia, Genova	Albenga, Alghero-Fertilia, Ancona-Falconara, Aosta, Biella-Cerrione, Bolzano, Brescia, Brindisi-Papola Casale, Crotone, Cuneo-Levaldigi, Foggia-Gino Lisa, Forli, Grosseto, Lampedusa, Marina di Campo, Padova, Pantelleria, Parma, Perugia-Sant'Egidio, Pescara, Reggio Calabria, Rimini-Miramare, Siena-Ampugnano, Taranto-Grottaglie, Tortoli, Trapani-Birgi, Treviso-Sant'Angelo, Trieste-Ronchi dei Legionari, Vicenza
Latvia		Riga	Daugavpils, Liepaja, Ventspils
Lithuania			Vilnius, Kaunas, Palanga, Siauliai
Luxembourg	Luxembourg		
Malta	Luqa-Malta		

Netherlands	Amsterdam-Schiphol	Maastricht-Aken , Rotterdam	Eindhoven, Groningen-Eelde, Twente-Enschede
Poland	Warszawa-Okecie		Bydgoszcz, Gdansk, Katowice-Pyrzowice, Krakow, Łódz-Lublinek, Poznan-Lawice, Rzeszów-Jasionka, Szczytno-Szymany, Szczecin-Goleniów, Wrocław-Strachowice, Zielona-Góra-Babimost
Portugal	Lisboa, Faro	Funchal, Porto	Braga, Chaves, Coimbra, Corvo, Evora, Flores, Horta, Lages, Porto Santo, Santa Maria, Pico, Saõ Jorge, Cascais/Tires, Graciosa, Vila Real, Covilhã, Viseu, Bragança, Ponta Delgada, Portimao, Sines, Vilar de Luz (Maia)
Slovakia			Bratislava, Kosice, Nitra, Piestany, Poprad-Tatry, Prievidza, Sliac, Zilina
Slovenia		Ljubljana	Ajdovscina, Bovec, Celje, Lesce, Maribor, Murska Sobota, NovoMesto, Portoroz, Postojna, Ptuj, Slovenjgrodec, Valenje
Spain	Alicante, Barcelona, Bilbao, Fuerteventura, Gran Canaria, Ibiza, Lanzarote, Madrid, Malaga, Menorca, Palma de Mallorca, Sevilla, Tenerife Norte, Tenerife Sur, Valencia	Jerez, Reus, Santiago, Vitoria	Albacete,Almeria, Asturias, Badajoz, Cordoba, El Hierro, Gomera, Granada, La Coruna, La Palma, Leon, Madrid-C.Vientos, Melilla, Murcia, Pamplona, Salamanca, San Sebastian, Santander, Valladolid, Vigo, Zaragoza
Sweden	Göteborg-Landvetter, Stockholm-Arlanda	Malmo-Sturup, Stockholm/Bromma, Stockholm/Skavsta	Ängelholm, Arvika, Arvidsjaur, Borlänge, Eskilstuna, Falköping, Gällivare, Gällivare/Vassare, Ljungby/Feringe, Ljungbyhed, Ludvika, Gävle-Sandviken, Gothenburg-Säve, Hagfors, Halmstad, Hemavan, Helsingborg/Hammen, Hultsfred, Jokkmokk, Jönköping, Kalmar, Karlskoga, Karlstad, Kiruna, Kiruna/Loussjärvi, Kramfors, Kristianstad, Lidköping, Linköping/Malmen, Linköping/SAAB, Luleå/Kallax, Lycksele, Mora/Siljan, Norrköping/Kungsängen, Oskarshamn, Pajala, Ronneby, Satenäs, Skellefteå, Skövde, Stockholm/Västeras, Storuman, Stromstadt/Nasinge, Sundsvall/Härnösand, Sveg, Söderhamn, Torsby/Fryklanda,

			Trollhättan-Vänersborg, Umeå, Uppsala, Uppsala/Viktoria, Vilhelmina, Visby, Växjö- Kronoberg, Örebro, Örnköldsvick, Östersund/Frösön
United Kingdom	Aberdeen, Belfast-International, Belfast-City, Birmingham, Bristol, Edinburgh, East-Midlands, Glasgow, Liverpool, London-Heathrow, London-Gatwick, London-Stansted, Luton, Manchester, Newcastle, Leeds-Bradford, Nottingham East Midlands, Prestwich.	Cardiff Wales, Kent International, London City, Southampton	Teesside, Inverness, Sumburgh, Humberside, Bournemouth, Norwich, Exeter, St Mary's (Scilly), Penzance, Plymouth, Scatsta, Stornway, Kirkwall, Blackpool, City of Derry, Sheffield, Benbecula, Tresco (Scilly), Wick, Cambridge, Islay, Isle of Man, Dundee, Campbeltown, Barra, Biggin Hill, Battersea, Tiree, Lerwick, Southend, Lydd, Hawarden, Coventry, Gloucester, Shoreham, Unst, Carlisle, Barrow, Newquay, Fermanagh

ANNEX C**Summary of price developments - (Source: SH&E Limited, October 2002)**

Airport	Airport operator	Airline	AUC	AOC	Handler
Vienna	-15%	Austrian Airlines: -5%	-5%	-10%	VAS: no insight
Brussels	Increase	Lufthansa: increase	No change		BGS: no change Aviapartner: no change
Copenhagen	Decrease			-10 to -15%	Novia: decreased SAS: frozen ¹
Helsinki	No insight	British Airways: no change		Stable	GlobeGround: no major change Finnair: -30% to -40% Fortum: no change
Lyon	-50%	Brit Air: no change	Slight decrease		Aviapartner: -20% Servisair: -20%
Nice		Air France: no change			Swissport: lower
Paris-CDG	-20%	Lufthansa: +8%	Slight decrease		
Toulouse	Decrease		Slight decrease		Servisair: -20% Aviapartner: -20%
Frankfurt	-5% to -15%	British Airways: significant decrease	-10%	No change	Acciona Airport Services: decrease
Hamburg	-5% to -15%		No insight	No insight	Checkpoint B: -15% to -20% Swissport and Menzies: -10% to -15%
Munich	-15%	British Airways: 15% to -25%	Frozen		Aviapartner: -20%
Nuremberg	-10% to -20%	Eurowings: -15%	Frozen		Aviapartner: -20%
Stuttgart	Decrease	Alitalia: no change	-15% to -20%	Decreased	Servisair: airlines expected -25% Aerogate: decreased
Athens	-30% to -40%		Decrease		Swissport: -40% Goldair: large discounts
Heraklion			-15%		
Dublin	No insight	Ryanair: no insight Aer Lingus: +10%	No change		Servisair: -5% to -7.5% Aviance: no insight
Milan-MXP	-20%				
Naples	-25%		No change		
Rome-FCO	-10 to -25%	Alitalia: Decrease			EAS: -30%
Luxembourg	No change	Cargolux: increased	Increase	Decrease	CSLux: frozen Luxair: frozen
Amsterdam	-5% to -10%	KLM: Decrease ²		Decrease	GlobeGround: Decrease ²
Faro	Decrease	Charter airlines: -10%	Decrease	Decrease	Portway: -25% TAP Handling: -15%
Lisbon	Significant reductions up to 50%	Lufthansa: -20%	Decrease	Decrease	Portway: -10%
Barcelona	Decrease			Decrease	Iberia Handling: decrease
Fuerteventura	Decrease				
Madrid	Decrease		Decrease		Ineuropa and Iberia

					Handling: decrease Ineuropa: -20%
Palma de Mallorca	Decrease		Decrease		
Tenerife Sur	Decrease		-20%		
Stockholm	-20% to -30%	Skyways: -10 to -15%	No change	Decrease	Air Cargo Center: slight decrease Novia: -20% to -30% Servisair: decrease
Belfast	No insight	BMI: no insight	No insight	No insight	Servisair: -10% Aviance: -5%
Birmingham	Decrease	Aer Lingus: frozen British Airways: slight increase	Frozen		Groundstar: no change Servisair: no insight Aviance: frozen
London-LHR	No comment	American: -20% Malaysia Airlines: -10% to -40%	No comment	No comment	Swissport: -25% to -30%
Manchester	+10% ³	Monarch: no change			Aviance: -20% since 1992 Ringway: no change Servisair: -10% to -15%

- (1) But off-peak prices are estimated to have decreased up to 35%.
- (2) Price erosion started in 1993 with the entrance of Ogden.
- (3) Decrease in prices took place in 1992 when market was opened, but since the implementation of the Directive, Manchester Airport estimates the prices have increased.

Price developments - (Source: SH&E Limited, October 2002)

Airport	Airport operator	AUC	Ground handler
Paris-Orly	No comment		Cariane: Higher (Directive)
Marseille-Provence	-15% (Industry)	Lower (Industry)	
Bordeaux-Mérignac	Lower		
Strasbourg-Entzheim	Unknown		Swissport: -20% (Directive) Aviapartner: -20% (Directive and industry)
Berlin-Schönefeld	Increase (Industry)		
Hahn	Decrease (Industry)		
Düsseldorf	-20% (Industry)	-5% (Directive)	Aviapartner: -20% (fear of Directive)
Hannover-Langenhagen			Aviapartner: -20% (fear of Directive) Hannover Ground Aviation Service: -20% to -30% (Industry)
Leipzig-Halle	-10% (Directive and industry)	No change	PortGround: decrease
Köln-Bonn	-7% (Directive and industry)	Decrease (Industry)	Aviapartner: -20% (fear of Directive)
Shannon	No change		
Torino-Caselle			Sagat: -15% (Directive and industry)
Porto-Sà Carneiro	No comment		PGA: increase (Directive)
Alicante	-20% to -25% (Directive and industry)		

Bilbao	-20% to -25% (Directive and industry)		Iberia: -20% (Industry)
Gran Canaria	-20% to -25% (Directive)		
Ibiza	-20% to -25% (Directive and industry)		Ineuropa: -15% (Industry)
Lanzarote	-20% to -25% (Directive and industry)		Nordic: N/a
Malaga	-20% to -25% (Directive)		
Sevilla	-20% to -25% (Directive and industry)		
Göteborg-Landvetter		Decrease (Directive and industry)	
London-Gatwick	No insight	No change	Inflight Cleaning Services Ltd.: -10% (Directive)
London-Stansted			Stansted Airport Limited: -30% (Directive and industry) ASIG: -20% (Directive and industry)
Luton	-10% (Directive and industry)		
Newcastle	Decrease (Directive)		Servisair: -15% (Industry)
Aberdeen	No change		Servisair: decrease (Directive and industry)
Bristol	N/C		
Edinburgh	Decrease (Industry)		Aviance: -5% (Industry) Servisair: -20% (Directive and industry)
Glasgow	No change		Airline Services Ltd.: Anticipated changes due to progress in service standards. Avance; no change Execair: +10% (Industry) Servisair: -25% (Industry)

ANNEX D**Summary of quality developments - (Source: SH&E Limited, October 2002)**

Airport	Airport operator	Airline	AUC	AOC	Handler
Vienna	No change	Austrian Airlines: increase			VAS: no insight
Brussels	Increase	Lufthansa: no change	No change		BGS: increase Aviapartner: no change
Copenhagen	Decrease				SAS: no change
Helsinki	No change	British Airways: no change		No change	GlobeGround: increase Finnair: no change Fortum: increase
Lyon	Decrease	Brit Air: increase	No change		Aviapartner: decrease Servisair: decrease Globeground: increase
Nice	Decrease				Swissport: increase
Paris-CDG	Unstable		No change		Globeground: increase
Toulouse	Decrease		No change		Aviapartner: decrease Servisair: decrease
Frankfurt	No change	British Airways: no change	No change	No change	Acciona Airport Services: no change
Hamburg	No change		No change	No change	Checkpoint B: no change AHS Handling: increase Swissport: no change
Munich	- 5%	British Airways: no change	Decrease/ no change		Aviapartner: no change
Nuremberg	No change		No change		Aviapartner: no change
Stuttgart	No change	Alitalia: increase	No change	No change	Servisair: no change Aerogate: decrease
Athens	Increase		Increase	Increase	Olympic Handling and Goldair: increase
Heraklion	Increase		Increase		
Dublin	Decrease	Aer Lingus: no change	No change		Servisair: no change Aviance: increase
Milan-MXP	No change		No change		
Naples	Increase		No change		
Rome-FCO	No change	Alitalia: increase	Increase		EAS: increase
Luxembourg	No change				CSLux: increase Luxair: increase
Amsterdam	Decrease	KLM: No change	SGUC: decrease	No change	GlobeGround: no insight
Faro	Increase	Charter airlines: increase		Increase during off peak	
Lisbon	No change	Lufthansa: increase		Increase	
Barcelona	Decrease			Decrease	
Fuerteventura	Increase				
Madrid	Increase				
Palma de Mallorca	Increase		Increase		Iberia Handling and Ineuropa: increase
Tenerife Sur	Increase				Ineuropa: increase
Stockholm	-10% to -20%	Skyways: decrease	No change		Novia: no change Servisair: increase
Belfast	No change	BMI: no change		No change	Servisair: +15% Aviance: no change

Birmingham	Decrease	Aer Lingus: increase	Increase		Groundstar: increase Servisair: increase
London-LHR	No comment	United: decrease Malaysian Airlines: -10% Singapore Airlines: increase	No comment	No comment	Swissport: no change
Manchester	Decrease		Decrease	Decrease	Aviance: increase Ringway: increase Servisair: decrease

Quality developments - (Source: SH&E Limited, October 2002)

Airport	Airport operator	AUC	Ground handler
Paris-Orly	No comment		Cariane: increase (Directive)
Marseille-Provence	No change	No change	
Bordeaux-Mérignac	Decrease		
Strasbourg-Entzheim	Increase (Industry)		Swissport: decrease (Directive) Aviapartner: decrease (Directive and industry)
Berlin-Schönefeld	No change		
Hahn	No change		
Düsseldorf	No change	+10% (Directive and industry)	Aviapartner: no change
Hannover-Langenhagen			Aviapartner: no change Hannover Ground Aviation Service: decrease (Industry)
Leipzig-Halle	No change	No change	Aviapartner: no change
Köln-Bonn	No change	No change	Aviapartner: no change
Shannon	Increase (Directive and industry)		
Torino-Caselle			Sagat: no change
Porto-Sà Carneiro	Increase (Directive)		PGA: no change
Alicante	Increase (Directive and industry)		
Bilbao	Increase (Directive and industry)		Iberia: +10% (Industry)
Gran Canaria	Increase (Directive)		
Ibiza	Increase (Directive and industry)		Ineuropa: Increase
Lanzarote	Increase (Directive and industry)		Nordic: N/a
Malaga	Increase (Directive)		
Sevilla	Increase (Directive and industry)		
Göteborg-Landvetter		Decrease (Industry)	
London-Gatwick	No change	No comment	Inflight Cleaning Services: -10% (Directive)
London-Stansted	Decrease (Directive and industry)		ASIG: no change
Luton	+10% (Industry)		
Newcastle	No change		Servisair: no change
Aberdeen	No change		Servisair: increase (Industry)
Bristol	No comment		

Edinburgh	No change		Aviance: -10% (Industry) Servisair: increase (Industry)
Glasgow	Increase (Industry)		Airline Services: increase (Industry) Aviance: +10% (Industry) Servisair: +25% (Industry)

Greece	Athens ²	8	4	1	2	1	2	1	2	1	0
	Heraklion	1	2	1	2	1	1	1	2	1	1
Ireland	Dublin	4	2	3	2	7	3	6	8	0	8
Italy	Milan-MXP	5	3	1	0	1	1	1	1	0	0
	Naples	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0
	Rome-FCO ³	6	6	0	2	1	2	0	2	0	0
Luxembourg	Luxembourg	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0
Netherlands	Amsterdam	3	2	1	1	1	1	1	2	0	0
Portugal	Faro	9	3	1	1	1	1	1	1	0	0
	Lisbon	8	8	3	2	1	2	3	2	0	0
Spain	Barcelona	9	3	1	1	1	1	1	1	0	0
	Fuerteventura	8	8	3	2	1	2	3	2	0	0
	Madrid	10	7	4	2	8	6	4	2	0	0
	Palma de Mallorca	1	2	1	2	1	1	1	2	0	0
	Tenerife Sur	N/a	9	5	4	N/a	8	5	4	0	0
Sweden	Stockholm	7	3	4	4	4	8	4	5	0	0
UK	Belfast	6	4	4	3	4	4	4	4	0	0
	Birmingham	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0
	London-LHR	18	18	7	5	7	7	7	6	0	0
	Manchester	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1

(1) 'N/a' means the airport operator has not been able to provide SH&E with the information.

(2) Before refers to Athens-Hellenikon airport, while after refers to the new Athens International Airport "Eleftherios Venizelos"

(3) Self-handlers include service providers owned or controlled by the airline.

ANNEX F**Airport operator's involvement in groundhandling - (Source: SH&E Limited, October 2002)**

Airport	Does the airport operator provide handling services?	Does this distort competition?	Is there a separate entity to offer handling services?	Do you think there is any form of cross subsidisation?	How is the separation of accounts safeguarded (according to airport operator)?
Paris-Orly	Yes		Yes		ADP separated its accounts before the Directive came into force. ADP accountants are responsible for the separation of accounts.
Marseille-Provence	No				
Bordeaux-Mérignac	No				
Strasbourg-Entzheim	Yes	Aviapartner: Yes	No		CAA responsible for checking the separation of accounts.
Berlin-Schönefeld	Yes		No		
Berlin-Tegel	Yes		Yes		Meeting of shareholders and board of directors
Hahn	Yes		Yes		Use of certified accountant
Dusseldorf	Yes	AUC: Yes, high market share and long term contracts	Yes	AUC: Yes, suggestion	Own profit centre and separation of revenue and costs. Safeguarded by finance department and controlling system, also checked by the AUC.
Hannover-Langenhagen	Yes	Hannover ground aviation service: No	Yes	Hannover Ground Aviation Service: No	By CAA
Leipzig-Halle	Yes	PortGround: No	Yes	ProtGround: No	Separate investment
Köln-Bonn	Yes	AUC: Yes	Yes	AUC: Unknown	Separate business unit (profit centre), checked by independent accountant
Shannon	Yes		Yes		Direct revenues and costs are allocated to the individual business area. Indirect costs are apportioned based on the outputs of a cost attribution model. Checked by external auditors.
Torino-Caselle	Yes	Sagat: No	Yes		Different companies
Porto-Sà Carneiro	Yes	PGA: Yes	Yes	PGA: Probably	
Alicante	No				
Bilbao	No				
Gran Canaria	No				
Ibiza	No				
Lanzarote	No				
Malaga	No				
Menorca	No				
Sevilla	No				
Göteborg-Landvetter	No				
London-Gatwick	No				
London-Stansted	No				
Luton	No				
Newcastle	No				
Aberdeen	No				
Bristol	No				
Edinburgh	No				
Glasgow	No				

ANNEX G**Centralised infrastructure** - (Source: SH&E Limited, October 2002)

Airport	CI defined	Charging Base	Users consulted?	Problems
Paris-Orly	Yes	Cost related	Yes	No
Marseille-Provence	Yes	Number of passengers and usage	No	No
Bâle-Mulhouse	Yes	No separate charges	Yes	No
Strasbourg-Entzheim	Yes	Covered by passenger security charge	Yes	No
Berlin-Schönefeld	Yes	Based on number of passengers, MTOW or usage	Yes	No
Berlin-Tegel	Yes	Parts are covered by aeronautical charges and the access fee, other elements based on number of passengers and MTOW	Yes	Yes
Hahn	Yes	Cost related	Yes	No
Dusseldorf	Yes	Cost related	Yes	Yes, Aviapartner notes the airport has put as much price to CI (see Section 4)
Hannover-Langenhagen	Yes	Usage related	Yes	Yes, Aviapartner notes the airport has put as much price to CI (see Section 4) Hannover ground aviation service: No
Leipzig-Halle	Yes	Cost related	Yes	Yes, AUC noted there is insufficient information about CI
Köln-Bonn	Yes	Based on aircraft type	Yes	Yes, Aviapartner notes the airport has put as much price to CI (see Section 4)
Shannon	No	No charges		
Torino-Caselle	Yes	Based on number of passengers and ATMs	Yes	No
Porto-Sà Carneiro	No	No charges		
Alicante	Yes	Movement basis	No	
Bilbao	Yes	Movement basis	No	
Gran Canaria	Yes	Movement basis	No	
Ibiza	Yes	Movement basis	No	
Lanzarote	Yes	Movement basis	No	
Malaga	Yes	Movement basis	No	
Sevilla	Yes	Movement basis	No	
Göteborg-Landvetter	Yes	Based on number of passengers and ATMs	No	Yes, according to the AUC there were problems with regard to the definition of Ground Power Unit and remote parking
London-Gatwick	No	No charges		
London-Stansted	Yes	Parts are covered by aeronautical charges and other elements are cost related	Yes	Yes, according to ASIG at other airports where oil companies own the facilities, there is difficulty for other fuel suppliers to gain access to the final storage facility.
Luton	Yes	No set formula at present	Yes	No
Newcastle	Yes	Depending on usage	Yes	Yes
Aberdeen	No	No charges		
Edinburgh	No	No charges		
Glasgow	No	No charges		

ANNEX H**Changes in social aspects and training -** (Source: SH&E Limited, October 2002)

Airport	Airport operator		AUC		Ground handler	
	Change in social aspects?	Change in training standards/ education level?	Change in social aspects?	Change in training standards/ education level?	Change in social aspects?	Change in training standards/ education level?
Paris-Orly	Yes	No			Cariane: No	Cariane: No
Marseille-Provence	No	No	Difficult to evaluate	No		
Bâle-Mulhouse					Swissport: Yes, very restrictive salary increases	Swissport: Yes, training reduced to minimum
Bordeaux-Mérignac	Yes, Strikes	Yes				
Strasbourg-Entzheim	No	No			Aviapartner: Yes, frozen salaries	Aviapartner: No
Berlin-Schönefeld	Yes	Yes				
Berlin-Tegel	N/a	N/a				
Hahn	No	No				
Dusseldorf	Yes, more flexible working time, lower wages	No	Yes	Yes	Aviapartner: Yes, gain in productivity	Aviapartner: No
Hannover-Langenhagen					Aviapartner: Yes, gain in productivity Hannover Aviation Ground Service: Yes	Aviapartner: No Hannover Aviation Ground Service: No
Leipzig-Halle	Yes, new labour contract	No	Yes	No	PortGround: Yes, new labour contract	PortGround: No
Köln-Bonn	Yes, fewer full time jobs, lower entrance salary	No	No	No	Aviapartner: Yes, gain in productivity	Aviapartner: No
Shannon	No	Yes, more input by airport authority in terms of audit/review of training				
Torino-Caselle					Sagat: Yes, increase of temporary and part-time contracts, decrease in salaries	Sagat: No
Porto-Sã Carneiro	No comment	Yes, more training			PGA: Unkonwn	PGA: Unkonwn
Alicante						
Bilbao					Iberia: No	Iberia: No
Gran Canaria						
Ibiza					Ineuropa: Yes, improved	Ineuropa: Yes, improved

Lanzarote					Nordic: N/A	Nordic: N/A
Göteborg-Landvetter			Yes, more staff on temporary contracts	Yes, due to external rules and regulations		
London-Gatwick	No evidence	No evidence	No	No		
London-Stansted	None	Yes, incorrect use of equipment			ASIG: No	ASIG: Yes, airport company showing greater focus and actively encouraging operators to work with them
Luton	Yes, movement of labour	Yes, continuity of standards				
Newcastle	No	No			Servisair: No	Servisair: Yes, better
Aberdeen	Yes, high employee turnover rate	Yes, improved due to joint training initiatives on the ramp			Servisair: Yes, lower salaries to compete in market	Servisair: Yes, market requirements
Bristol	Yes, job security					
Edinburgh	Yes, more temporary employee contracts	Yes, more structured training and manuals	Yes	Yes	Aviance: No Servisair: Yes, ability to attract calibre of staff required diminished against inability to pay appropriate salaries	Aviance: Yes, more demands of hasher training from airlines Servisair: Yes, NVQs to attract employees against competitive market – more multi-functional training to reduce cost
Glasgow		Yes, better			Airline Services: No Aviance: No Servisair: Yes, salaries kept low in order to compete in market Execair: No	Airline Services: No Aviance: Yes, setting up of a training department Servisair: Yes, more multi-functional training Execair: No

ANNEX I

Negative impact of Directive according to unions/work councils – (Source: SH&E Limited, October 2002)

Lower salaries.	Insufficient conditions for the take over of staff in German law.
Deteriorating work and security conditions for workers and customers.	No participation of work councils in AUC to get information from first hand (not from the workers) and to come up for social items.
Lower quality levels.	No social aspects in the tender process.
More safety and security issues; also as a result of higher turnover of employees due to lower salaries.	Increase in activity on the ramp can lead to congestion and thus longer working hours for employees (this will become worse with more handlers).
Deteriorating working conditions: more pressure on staff due to increases in productivity (e.g. the increase in workload/productivity is equivalent of 15% less salary in Germany).	With the contracts between handler and airlines becoming shorter, there is less job security as job contracts become shorter as well and increase of the prospective risk for losing a job; shift to more flexible contracts for employees.

ANNEX J**Results of Directive - (Source: SH&E Limited, October 2002)**

	Positive results	Negative results
Airport operator	More competition	Space problems: too many handlers in limited space
	More choice for handlers	Management of the apron more inflexible, resource allocation is more restricted
	Stimulated new economic impetus	Dominance in AUC by national carrier
	Better customer orientation	
		Decrease of service level (not covered by the Directive)
	Cost-reducing pressures lead to lower prices	Dilution of profit and performance
	Quality programmes to ensure service levels	Obligation of airport operator to guarantee the running of operation restricts competition with third party handlers
	Formal procedures to be followed by handling companies have been beneficial in terms of safety and security	Tendencies toward uncontrolled market access, with no limitation, difficult to make a good evaluation of the suppliers
		Difficulties in case of separately ordered service parts to meet the logistic requirements
		Additional staff training and supervision needed
		Process to limit handlers is very stringent.
		Handlers have been disincentivised from making long-term investments or devising long-term strategies due to short-term airline contracts and commitments.
		Extra demand for access to airside has security and space implications as well as the allocation of scarce resources to satisfy all handlers.
		Additional administration and supervisory work load for managing body.
	Handlers are constantly seeking ways to reduce costs and sometimes these measures have an impact on service standards.	
	Self-handling operators make use of infrastructure or resources that could have a greater utilisation from third party handlers.	
	If several agents provide different services to same carrier (i.e. representation, passenger, baggage/ramp, etc.) a great deal of coordination is required to ensure acceptable standards	
	Directive required airport operators to put a large amount of management resources into ensuring compliance without seeing any specific benefits.	
Airport Users' Committee	Better handling products	Limited capacity at airport
	Lower prices	Some handlers have bought market shares and then failed to deliver either a fully healthy product or a viable alternative.
	Higher productivity	
	More choice for handlers	
	Less monopolistic behaviour	
Groundhandlers	Efficiency improvement programmes	Market rates driven down by competition
	Lower prices for airlines	Lower profitability for both airports and handlers
	More choices for airlines	Less attractive employment conditions
	More choices for employees	Not one single handler has economies of scale
	Opened access to closed markets for third party handlers, removed airport monopoly activities	Strong competition may endanger the quality of services and create safety and security problems
	Approached market conditions within Europe standard of services.	High expenditure for tender procedure
	Started a focus on the abuses in the industry	Additional expenditure for separation of accounts
	Groundhandlers are being respected and consulted on airport procedures	In some countries the national legislation protects only airports and staff, not the new entrants.
	Have a sense of security in the industry and therefore being a better employer.	Airlines are able to undercut third party handlers by at least the level of the access fee, which airport companies are unable to resolve on level playing field.
		Directive open to too much interpretation, leading to inconsistent application of the intended principles of the directive.
		Airport operators still required to maintain their profit margins and therefore to increase ancillary charges to compensate