



CH-3003 Bern_PUE

BAZL
Direktion
3003 Bern

Ihr Zeichen: 0 / 3/35/35-09
Unser Zeichen: OM 44/07
Kontakt: mea

Bern, 16. April 2007

Zürich Flughafen – Erhöhung der Fluggasttaxen per 1. Juli 2007 - Empfehlung des Preisüberwachers an das BAZL

Sehr geehrter Herr Direktor Cron

Mit Schreiben vom 26. Februar haben Sie uns informiert, dass der Flughafen Zürich (Unique) per 1. Juli 2007 eine Erhöhung der Fluggasttaxen beabsichtigt und uns gleichzeitig die ersten Unterlagen zugestellt. Nachfolgend erhielten wir Ergänzungen und die von uns zusätzlich eingeforderten Dokumente. An der Sitzung vom 26. März haben wir mit Vertretern von Unique und dem BAZL unsere erste Einschätzung präsentiert. Mit Schreiben vom 4. April erhielten wir von Unique die Stellungnahme zu der von uns während der Sitzung vom 26. März vorgestellten Beurteilungsmethode. Auf Grund dieser Unterlagen und Informationen haben wir die angekündigte Erhöhung analysiert und können Ihnen Folgendes mitteilen:

1. Formelles

Das Preisüberwachungsgesetz (PüG) gilt für Wettbewerbsabreden im Sinne des Kartellgesetzes vom 6. Oktober 1995 und für marktmächtige Unternehmen des privaten und des öffentlichen Rechts (Art. 2 PüG). Die Unique verfügt im Einzugsgebiet des Zürcher Flughafens über ein lokales Monopol. Damit ist Art. 2 PüG anwendbar und die Unterstellung unter das Preisüberwachungsgesetz gegeben.

Werden Preise eines marktmächtigen Unternehmens bereits aufgrund anderer bundesrechtlicher Vorschriften überwacht, so beurteilt sie die zuständige Behörde anstelle des Preisüberwachers. Die Behörde orientiert den Preisüberwacher über die von ihr vorzunehmenden Preisbeurteilungen. Der Preisüberwacher kann beantragen, auf eine Preiserhöhung ganz oder teilweise zu verzichten oder einen missbräuchlich beibehaltenen Preis zu senken.

Im Fall des Flughafens Zürich hat das Bundesamt für Zivilluftfahrt die Aufsicht über die Preise und der Preisüberwacher verfügt bei der Erhöhung der Passagiertaxen über ein Empfehlungsrecht an das Bundesamt für Zivilluftfahrt.

2. Materielles

2.1. Angekündigte Erhöhung

Der Flughafen Zürich (Unique) plant, die Passagiergebühren per 1. Juli 2007 anzupassen. Unique begründet die Erhöhung mit gestiegenen Sicherheitskosten in Zusammenhang mit Schengen.

Die angekündigten Erhöhungen präsentieren sich wie folgt:

	Lokale Passagiere		Transfer Passagiere	
	heute in CHF	geplant in CHF	heute in CHF	geplant in CHF
Passagiergebühren	21.-	21.-	8.-	8.-
Sicherheitsgebühren	11.-	15.50.-	8.-	11.-
Lärmgebühren	5.-	5.-	5.-	5.-
Total	37	41.50.-	21	24.-

Die von Unique angekündigte Erhöhung beträgt im Durchschnitt ohne Lärmtaxen 14 Prozent für die lokal abfliegenden Passagiere und 19 Prozent für die Transferpassagiere. Die Lärmtaxen werden nicht erhöht.

2.2 Kalkulationsgrundlagen

2.2.1 Gesamtbetrachtung oder separate Rechnungen (Single Till oder dual Till)

Solange das BAZL und der Flughafen Zürich sich noch auf kein anderes Konzept geeinigt haben, betrachtet die Preisüberwachung den Flughafen als eine wirtschaftliche Einheit, d.h. es wird nicht zwischen dem Flugbetrieb und dem kommerziellen Teil des Flughafens abgegrenzt.

Unique macht in ihrer Stellungnahme vom 4. April 2007 geltend, dass sie diese Einschätzung nicht akzeptieren kann. Dabei geht es um die noch nicht abschliessend geklärte Frage der Abgrenzung des Flugbetriebs im engeren Sinn von den kommerziellen Nutzungen am Flughafen. Zur Diskussion stehen folgende Varianten:

- Single Till (keine Aufteilung)
- Dual Till (Separate Betrachtung von Flugbetrieb und kommerziellem Teil des Flughafens)
- adjusted Dual Till (Separate Betrachtung mit einer Abgeltung des kommerziellen Teils des Flughafens an den Flugbetrieb dafür, dass der Flugbetrieb die Kunden bringt)

Wir möchten an dieser Stelle festhalten, wie die Preisüberwachung zu dieser Frage steht:

Die Variante Single Till ist für die Preisüberwachung unproblematisch.

Die Variante Dual Till ist inakzeptabel, weil in dem Fall dem Flugbetrieb nur die Kosten angerechnet werden. Die Tatsache, dass für Ladenflächen am Flughafen vergleichbare Mieten gezahlt werden wie an der Bahnhofstrasse Zürichs, ist jedoch einzig dem Flugbetrieb zu verdanken, welcher die zahlungskräftigen Kunden an den Flughafen bringt. Das spricht gegen eine Trennung der Rechnungen zwischen Flugbetrieb und dem kommerziellen Teil des Flughafens – also für einen Single Till.

Bei der Variante adjusted Dual Till wird vorgeschlagen, dass separat gerechnet wird, der kommerzielle Teil den Flugbetrieb jedoch dafür entschädigt, dass dieser die Kunden bringt. Diese Argumentation ist grundsätzlich einleuchtend, es dürfte jedoch in der Praxis sehr schwierig sein diese angemessene Entschädigung zu bestimmen.

Aus Sicht der Preisüberwachung muss auch die Frage gestellt werden, wie, wenn nicht auf Grund einer marktmächtigen Stellung, der Flughafen über längere Zeit in gewissen Bereichen so genannte "Überrenditen" erzielen könnte. Auf Grund der Konzession für das ganze Flughafengelände, dürfte die Betreiberin des Flughafens auch noch in anderen Bereichen als beim Flugbetrieb eine marktmächtige Stellung inne haben. Es ist also zu vermuten, dass nach Beseitigung aller Überrenditen, die auf Grund von Marktmacht anfallen, und wenn der Flugbetrieb angemessen für das Bringen der zahlungskräftigen Kundschaft entgolten ist, das Resultat mittelfristig nicht anders ausfallen würde als bei einem Single Till.

Trotzdem wendet sich die Preisüberwachung nicht grundsätzlich gegen das Konzept des adjusted dual Tills, aber die von Unique vorgeschlagene Interpretation des Konzepts ist wettbewerbspolitisch verkehrt und damit inakzeptabel. Für die Preisüberwachung stehen zwei Umsetzungsmöglichkeiten im Vordergrund:

Variante 1:

- Bis Non Aviation gleichen Umsatz erreicht wie Aviation:
 - Single Till, d.h. Commercial finanziert Aviation voll mit
- Umsatz Non Aviation > doppelter Umsatz Aviation:
 - Der entsprechende Anteil des Gewinns wird nicht mehr mit der Aviation Rechnung verbunden
- Dazwischen:
 - linearer Übergang

Bei diesem Modell wird davon ausgegangen, dass mit den Fluggästen im kommerziellen Bereich ein gleich grosser Umsatz erzielt werden kann wie mit dem Flugbetrieb. Um den Umsatz des Aviation Till zu übertreffen braucht der Flughafen dann zusätzlich andere Kunden. Diese Abgrenzung ist arbiträr und kann selbstverständlich verbessert werden, wenn verlässliche Zahlen vorliegen betreffend des Umsatzes mit Fluggästen und des Umsatzes mit den übrigen Kunden.

Variante 2:

Adjusted dual Till - Abgeltung an Aviation Till:

- Vermietete Ladenflächen:
 - die Differenz zwischen dem Mietertrag in einem "normalen" Einkaufszentrum, wie dem Glatt, Spreitenbach oder dem Shoppyland, und dem Flughafen geht an den Aviation Till
- Übergewinne aus Parkhäusern
 - gehen an Aviation Till (Indirekte Rückerstattung der Lenkungsabgabe Parking).

Dieses Modell entspricht eher der Idee der direkten Abgeltung.

Da das zweite Modell nach unserer Einschätzung mangels Informationen kaum innert nützlicher Frist umsetzbar ist, wenden wir die erste Variante an.

2.2.2 Die angemessenen Kapitalkosten

Die Preisüberwachung anerkennt grundsätzlich die Berechnung des angemessenen Gewinns mittels WACC. In der Optik einer langfristigen Kontinuität wird auch der Wert von 7 Prozent für den WACC weiterhin akzeptiert.

Aus Sicht einer wettbewerbspolitischen Preisüberwachung kann jedoch nicht davon ausgegangen werden, dass bei grossen Überkapazitäten bereits eine volle Rendite des eingesetzten Kapitals erzielt werden kann.

Die Preisüberwachung kann der Argumentation von Unique und dem BAZL folgen, dass bei Flughäfen in grösseren Etappen gebaut wird als bei Anlagen wie Kehrlichtverbrennungsanlagen und Spitälern. Deshalb gehen auch wir bei unserer Beurteilung davon aus, dass eine Erhöhung der Kapazität um 50 Prozent branchenüblich ist. Damit ist bei der Inbetriebnahme der Ausbautetappe der Flughafen in der Regel nur zu zwei Dritteln (67 Prozent) ausgelastet. Wird davon ausgegangen, dass der Flughafen in einem linearen Anstieg sich der Auslastung von 100 Prozent nähert, wird die durchschnittliche Zielrendite etwa bei einer Auslastung von 83 Prozent (Mittel zwischen 67 und 100 Prozent) erreicht. Denn bei der kapazitätsabhängigen Regulierung soll der durchschnittlich erzielte ROCE über die Nutzungsdauer den 7 Prozent entsprechen.

Bei einer Gesamtkapazität von 34 Mio. Passagieren entsprechen 28.2 Mio. Passagiere 83 Prozent Auslastung und diese wird in der Planphase bis 2012 nicht erreicht. Die Planzahlen für die Periode 2007 bis 2012 liegen zwischen 20 und 25 Mio. Passagieren.

Unique macht geltend, dass der Flughafen zu Spitzenzeiten bereits zu 100 Prozent ausgelastet ist. Dies erscheint uns nicht überraschend, da es normal ist, dass so lange noch genügend Kapazität vorhanden ist, die beliebtesten Lande- und Startzeiten zuerst ausgebucht werden. Das ändert jedoch nichts an der Gesamtkapazität des Flughafens. Bei grösseren Auslastungen, wird der Flughafen wohl gezwungen sein, den Ausgleich zwischen beliebten und weniger beliebten Zeiten über differenzierte Landetaxen zu steuern. Die Behauptung ist geradezu absurd, dass ein Flughafen, der ohne Ausbautetappe im Jahr 2000 noch 22.7 Mio. Passagiere bewältigte, nach einer Ausbautetappe von mindestens 50 Prozent mit 19.4 Mio. Passagieren zu 90 Prozent ausgelastet sei.

An dieser Stelle sei noch angefügt: Die Überkapazität wird nur bei der Rendite, nicht aber bei Abschreibungen berücksichtigt. Damit wird der Tatsache bereits genügend Rechnung getragen, dass nicht in allen Bereichen Überkapazitäten vorhanden sind.

Unique macht geltend, dass im kommerziellen Bereich eine Gesamtkapitalrendite von 10 bis 12 Prozent angemessen sei.

Der Preisüberwachung ist nicht bekannt, dass in der Immobilienbranche in der Schweiz, Gesamtkapitalrenditen von wesentlich über 7 Prozent erwirtschaftet werden. Einzelne ausländische Flughäfen als Vergleich heranzuziehen ist nicht adäquat, weil dort die gleiche Abgrenzungsproblematik herrscht, für welche wir hier in der Schweiz eine Lösung suchen. Auch berücksichtigt werden müsste, in wie fern solche Renditen auf Grund der Ausnutzung einer marktmächtigen Stellung in einzelnen Bereichen zu Stande kommen. Generell muss auch noch festgehalten werden, dass der risikofreie Zinssatz (Staatsobligationen) in der Euro-Zone durchschnittlich 2 Prozent höher ist als in der Schweiz. Dies müsste bei den Renditevergleichen ebenfalls berücksichtigt werden. Die Preisüberwachung sieht daher keinen Grund beim Non Aviation Teil einen anderen WACC als 7 Prozent anzusetzen.

Alternative: Preis-cap bei 7 Prozent ROCE

Wie bereits oben erwähnt, entspricht die nach Auslastung abgestufte angemessene Rendite eher den Prinzipien der wettbewerbspolitisch orientierten Preisüberwachung in der Schweiz. Eine solche Abstufung ist jedoch nur möglich, wenn diese sich, wie von der Preisüberwachung angenommen, an der Gesamtkapazität des Flughafens orientieren kann.

Sollten jedoch internationale Standards oder spezielle Gegebenheiten bei Flughäfen eindeutig für ein Preis-cap bei der Zielrendite sprechen, kann dies auch von der Preisüberwachung als "Second best" akzeptiert werden.

2.2.3 Erhöhte Sicherheitskosten

Unique weist in der Begründung erhöhte Sicherheitskosten aus. Es dient sicher der Transparenz, wenn diese Kosten und Erträge neu in einem separaten Segment ausgewiesen werden. Welcher Anteil der Passagiergebühren den Sicherheitsgebühren zugeteilt werden soll, überlässt die Preisüberwachung grundsätzlich dem BAZL und dem Flughafen Zürich. Die Preisüberwachung sieht auch keine Probleme, wenn das BAZL mit dem Flughafen Zürich einen Sicherheitsbereich definiert, für welchen der Flughafen eine Kostendeckung garantiert bekommt. Der angemessene Zins für diesen Bereich müsste dann jedoch sicher deutlich unter dem WACC liegen, da dank der Kostendeckungsgarantie kein vergleichbares Risiko mehr vorhanden wäre.

2.3 Fazit

Aus der Sicht der Preisüberwachung ist eine Regulierung des ROCE proportional zur Gesamtauslastung klar vorzuziehen. Daraus ergibt sich ein ROCE ohne Lärm für die Jahre 2008 bis 2010 von 5.4 bis 5.8 Prozent.

Aus diesen Überlegungen müssen die Einnahmen aus den Passagiertaxen über die drei Jahre insgesamt um etwa 85 Mio. Franken tiefer ausfallen als geplant. Die 85 Million Franken wurden vereinfacht wie folgt berechnet: Zuerst wurde für jedes Jahr die Differenz zwischen der festgelegten und der geplanten Rendite berechnet. Diese Beträge wurden um 20 Prozent erhöht, um der durch den verringerten Gewinn entstehenden Steuerersparnis Rechnung zu tragen, und anschliessend summiert.

Sollte das BAZL wichtige Gründe haben, anstatt einer Regulierung unter Berücksichtigung der Kapazität, die Preis-cap-Methode anzuwenden, kann die Preisüberwachung dies akzeptieren, sofern gleichzeitig klar festgelegt wird, dass diese Methode langfristig angewandt wird. In dem Fall überlässt die Preisüberwachung es dem BAZL zu beurteilen, ob die geltend gemachte Kostenentwicklung eine genügende Begründung für die angekündigte Erhöhung darstellt.

3. Empfehlung

Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen und in Anwendung der Artikel 2, 13 und 15 PüG gibt Ihnen der Preisüberwacher folgende Empfehlungen ab:

- Bei der Beurteilung der Flughafengebühren die Auslastung zu berücksichtigen
- Nur eine Erhöhung der Passagier- und Sicherheitstaxen zuzulassen, welche für die Jahre 2008 bis 2010 zu insgesamt 85 Mio. geringeren Erträgen führt als mit der vorgeschlagenen Erhöhung vorgesehen. Diese Bedingung erfüllt zum Beispiel eine Erhöhung der Sicherheitstaxen um generell Fr. 1.50 pro Passagier, anstatt einer Erhöhung um Fr. 4.50 für Lokalpassagiere und Fr. 3.- für Transferpassagiere.

Second best:

- Falls das BAZL wichtige Gründe hat, anstatt einer Regulierung unter Berücksichtigung der Kapazität, die Preis-cap-Methode anzuwenden,
 - sich langfristig auf diese Methode festzulegen, d.h. auch bei Erreichen einer Auslastung von mehr als 100 Prozent keine Rendite über 7 Prozent zuzulassen.

Falls Sie unseren Empfehlungen nicht oder nur teilweise folgen, bitten wir Sie, in Ihrer öffentlichen Verlautbarung die Empfehlungen des Preisüberwachers zu erwähnen und zu begründen, weshalb sie zu einer anderen Beurteilung gelangt sind (vgl. Art. 15 Abs. 2 PÜG).

Mit freundlichen Grüßen



Beat Niederhauser

Geschäftsführer,
Stv. des Preisüberwachers