

Advies shared vision Schiphol, deel II

Commissie Shared Vision

Hans Alders, voorzitter

Marcel van Gastel, op voordracht van de Staat

Herman Hazewinkel, op voordracht van de Raad van Commissarissen Schiphol

Hans Smits, op voordracht van de Raad van Commissarissen KLM

Amsterdam, 28 mei 2013.

Rapportage Shared Vision, deel 2

1. Opdracht

De Commissie Shared Vision is bij brief van 15 augustus 2012 (bijlage 1) ingesteld door de drie ministeries van IenM, Financiën en EZ. De opdracht aan de Commissie is om onderzoek te doen naar de discussies die waren ontstaan tussen KLM en Schiphol over het door Schiphol gevoerde selectiviteitsbeleid, over het masterplan Schiphol, alsmede de verschillen van inzicht over de luchthaventarieven voor de komende jaren.

De verleende opdracht bestaat derhalve uit twee fasen: een terugblik op het gevoerde selectiviteitsbeleid en een vooruitblik op het tot stand komen van het Masterplan Schiphol en de tarieven.

Fase 2

Concreet is de commissie shared vision in de verstrekte opdracht van 15 augustus 2012 gevraagd om in de tweede fase van de werkzaamheden

“zo feitelijk mogelijk aan te geven wat de implicaties zijn van de shared vision voor de investeringen die de komende jaren nodig zijn in de Mainport en wat - op basis van de wettelijk tariefregulering - de financiële gevolgen hiervan zijn voor de tariefsontwikkeling. In haar advies dient de commissie rekening te houden met bestaande wetgeving, waaronder de regels inzake mededinging en staatssteun, en met de uitgangspunten van het kabinet inzake de evaluatie van de wet Luchtvaart zoals die zijn neergelegd in de brief van 4 april jl. aan de Tweede Kamer, waaronder het uitgangspunt dat Schiphol een redelijk rendement kan maken. In dat kader is het van belang dat de vermogenskosten (inclusief het daarover gelopen risico) kunnen worden goedge maakt. De advisering van de commissie op dit punt moet oplossingsmogelijkheden bieden dan wel richting geven aan een aantal belangrijke en langdurige discussies dat wordt gevoerd over het Masterplan. Elementen die in dit advies aan de orde dienen te komen zijn in ieder geval:

- Beschrijving van de belangrijkste te verwachten ontwikkelingen in de komende 10-20 jaar (zoals passagiersgroei, vliegtuiggrootte etc.), de te verwachten gevolgen van het selectiviteitsbeleid en de consequenties hiervan voor de Mainport;
- Concretisering van de activiteiten waar Schiphol in ieder geval in dient te investeren t.b.v. het behoud en de versterking van de Mainport in 2020, het tijdspad waarmee dat dient te gebeuren en de mogelijke fasering daarbinnen;
- De consequenties van de investeringsplannen voor de ontwikkeling van de luchthaventarieven, op basis van de wettelijke tariefregulering (en de door het kabinet aangekondigde wijzigingen daarvan) en voor het concurrerend kosten- en kwaliteitsniveau ten opzichte van andere luchthavens.”

Een aantal onderdelen van deze opdracht zijn bij de start van de tweede fase meegegeven aan de beide ondernemingen bij hun gezamenlijke aanpak van een aantal cruciale vraagstukken in de tweede fase, onder begeleiding van de beide Commissarissen uit de Commissie (zie paragraaf 2). Deze elementen uit de opdracht

Rapportage Shared Vision, deel 2

zijn door de beide partijen met name betrokken bij het zoeken naar overeenstemming over de uitgangspunten van het Masterplan.

Op 10 december 2012 is door de Commissie aan de opdrachtgever een rapportage opgeleverd met haar bevindingen over het gevoerde selectiviteitbeleid. Thans kan de Commissie de resultaten van de tweede fase aanbieden.

2. Rapportage van de Commissie Fase 1

In de rapportage van de Commissie van 10 december 2012 heeft de Commissie een aantal conclusies getrokken die betekenis hebben voor de vraagstukken die in de tweede fase aan de orde komen. Een belangrijke conclusie was, dat er aan de discussie tussen Schiphol en KLM, over de uitvoering van het selectiviteitsbeleid, een verschil van inzicht ten grondslag ligt over de positie die beide partijen ten opzichte van elkaar innemen en als gevolg daarvan, de rol die zij ten opzichte van elkaar dienen te vervullen. Dit verschil van inzicht heeft niet alleen betrekking op het selectiviteitsbeleid, maar beïnvloedt de wijze van samenwerking, of het gebrek daaraan, op veel terreinen en is mede oorzaak geweest van het ontbreken van vertrouwen, dat beide partijen in elkaar moeten hebben, alvorens een vruchtbare en noodzakelijke samenwerking kan plaatsvinden.

In navolging van de door het Rijk vastgestelde luchtvaartnota hanteert de Commissie – zoals verwoord in de rapportage van de eerste fase – als uitgangspunt dat “de missie van Schiphol daadwerkelijk in dienst dient te staan van de instandhouding en ontwikkeling van de hub- en mainportfunctie van de luchthaven. Hiervoor is de rol van AirFrance/KLM als de feitelijke drager van het hubnetwerk onmisbaar”. Het doel dat de Luchtvaartnota formuleert, is het verder ontwikkelen van een optimale netwerkqualiteit in combinatie met een concurrerende en duurzame luchtvaart. De Commissie heeft haar genoemde uitgangspunt als volgt toegelicht:

“De concurrentiekracht van de mainport Schiphol ten opzichte van grote luchthavens in omliggende landen wordt in belangrijke mate bepaald door de kwaliteit van het verbindingennetwerk, van de dienstverlening van de luchthaven en van de luchtverkeersleiding in combinatie met een concurrerend kostenniveau. De belangrijkste spelers en hun rollen kunnen dan als volgt worden aangeduid. De overheid stelt de kaders vast en schept de randvoorwaarden. AirFrance/KLM als onderdeel van het Skyteam is in de meest directe zin de belangrijkste leverancier van netwerkqualiteit in Nederland en daarmee de feitelijke drager van de hub. De luchthaven en luchtverkeersleiding zorgen voor een excellente dienstverlening tegen concurrerende kosten. Ieder van de partijen alleen, is niet in staat om het doel te realiseren: zij hebben elkaar nodig in de wetenschap dat zij functioneren in een relatie van wederzijdse afhankelijkheid. Als deze relatie niet succesvol is staat het direct het succes van de mainport in de weg. Deze bijzondere relatie vergt van de hoofdrolspelers het vermogen om binnen het geldende wettelijke kader een effectieve samenwerking tot stand te brengen waarbij rekening wordt gehouden met elkaars gerechtvaardigde belangen.”

Daar de relatie tussen de partijen er een is van wederzijdse afhankelijkheid, is samenwerking op basis van een gedeelde, en waar nodig, gezamenlijke visie en strategie geboden. Dit vraagt van de partijen een continue gezamenlijke inspanning. Herstel van vertrouwen en een vruchtbare samenwerking zijn volgens de Commissie onmisbare voorwaarden, wil er sprake zijn van een kansrijke positie in de

Rapportage Shared Vision, deel 2

internationale concurrentie, om het voor de Nederlandse economie zo belangrijke hubfunctie in stand te houden.

Zoals aangekondigd bij de presentatie van het eerste deel van haar onderzoek, heeft de Commissie het tweede deel van de opdracht – de uitwerking van het Masterplan Schiphol en de financiële consequenties daarvan – in het licht gesteld van het herstellen van wederzijds vertrouwen en het creëren van de randvoorwaarden om een voor partijen vruchtbare samenwerking te bereiken. De Commissie heeft daarbij gebruik gemaakt van het aanbod van beide ondernemingen om gezamenlijk een aantal cruciale vraagstukken aan te pakken, waaronder het formuleren van een oplossing voor het verschil van mening over het masterplan en de tarieven; en een gezamenlijke verkenning naar de voorwaarden die vervuld moeten worden om de vereiste goede verhoudingen bij de verdere ontwikkeling van de mainport vorm te geven.

KLM en Schiphol hebben de afgelopen maanden gezamenlijk met de beide Commissarissen uit de Commissie gewerkt aan de uitwerking van het Masterplan, de consequenties daarvan voor de tarieven, het vaststellen van de essentiële elementen van de mainport en aan een aantal gezamenlijk initiatieven ter versterking van de mainport.

De Commissie heeft verder in haar advies voor de eerste fase vastgesteld dat er twee onderwerpen zijn die een belemmerende rol spelen bij de samenwerking.

a) Onduidelijkheid en verschil in interpretatie omtrent de grenzen die aan samenwerking worden gesteld door regelgeving op het gebied van de mededinging waarbij de vraag is, in welke mate, er sprake kan zijn van samenwerking tussen de luchthaven en de netwerkcarrier met respectering van de mededingingsregels.

b) Een verschillende wijze van interpreteren van de publieke taak door de meervoudige opdracht die Schiphol heeft gekregen van het Rijk, om naast haar taak bij te dragen aan het in stand houden van de hubfunctie en het overige mainportgebonden verkeer, ook een concurrerend aanbod van verbindingen te bevorderen en te zorgen voor het behalen van een redelijk rendement waardoor een zelfstandige toegang tot financiële markten tegen aanvaardbare financieringscondities wordt veiliggesteld en een redelijke vergoeding over het door de aandeelhouder verstrekte kapitaal wordt gerealiseerd.

De Commissie heeft zelf een verkenning uitgevoerd naar het vraagstuk van de mededinging.

Het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu hebben in samenwerking met het Ministerie van EZ het vraagstuk van de nadere verduidelijking van de publieke taakomschrijving ter hand genomen.

Rapportage Shared Vision, deel 2

Achtereenvolgens worden hieronder deze onderwerpen behandeld. De Commissie hecht eraan om daaraan voorafgaand een korte beschouwing te wijden aan de specifieke kenmerken van de hubfunctie van de luchthaven en de eisen die dat stelt aan de wijze waarop luchthaven en hubcarrier met elkaar gezamenlijk moeten optrekken ten behoeve van het in stand houden van het voor de Nederlandse economie zo belangrijke netwerk van verbindingen. De Commissie rondt het tweede deel van de opdracht af met een aantal conclusies en aanbevelingen.

3. Betekenis hubfunctie

Bij de behandeling van de verschillende onderdelen in het tweede deel van haar opdracht bleek opnieuw hoe belangrijk de hubfunctie is voor de luchthaven en de rol die de hubcarrier daarin vervult. De Commissie heeft SEO en prof Mendes de Leon van de Universiteit Leiden gevraagd de betekenis van de huboperatie voor de mainportontwikkeling in beeld te brengen in het licht van de internationale ontwikkelingen op dit gebied. Voor de integrale analyse verwijst de Commissie naar de bijlage bij dit rapport (bijlage 2).

De huboperatie is een netwerkstrategie van een luchtvaartmaatschappij om routedichtheid te genereren. Het stelt de airline onder meer in staat verbindingen te onderhouden die alleen op basis van de lokale markt onrendabel zouden zijn. Op macro-economisch niveau is te zien dat het directe routenetwerk van metropolitane regio's met hubs veel groter is dan op basis van de lokale markt verwacht mag worden. Een omvangrijk direct netwerk betekent onder meer reductie van reistijd en kosten voor de consument in het bijzonder voor het hier gevestigde, op de internationale markt gerichte, bedrijfsleven, door de rechtstreekse verbindingen die kunnen worden aangeboden met de rest van de wereld. Deze voordelen sijpelen door in de rest van de economie, zoals in de vorm van lagere kosten voor bedrijven en een aantrekkelijker vestigingsklimaat.

Uit het bovenstaande volgt dat de hubfunctie van een luchthaven wordt verschaft door de hubcarrier. De hubfunctie van een luchthaven is geen vaststaand en onaantastbaar gegeven. Indien een luchthaven zijn hubcarrier kwijtraakt, verliest hij daarmee ook de hubfunctie. En het verlies van de hubfunctie blijkt, op basis van historische gegevens, in sterke mate onomkeerbaar, in ieder geval op de korte tot middellange termijn. De voorbeelden in Europa zijn Milaan, Kopenhagen Zurich en Brussel. Voor Schiphol zou vooral het directe intercontinentale netwerk gemarginaliseerd worden zonder het hubsysteem van KLM en partners.

Het is daarom een publiek belang om de hubfunctie te behouden voor Nederland. Het belang voor de Nederlandse economie is de rechtstreekse verbinding met de rest van de wereld. In een land met een kleine thuismarkt kan dat uitsluitend via een huboperatie.

Het belang van, maar vooral de kwetsbaarheid van de hubfunctie voor Nederland wordt nog eens onderstreept doordat een consolidatie heeft plaatsgevonden van hubsystemen in Europa terwijl daarenboven de golfstaten en Istanbul de grote economische betekenis van de aanwezigheid van een hub in hun regio hebben onderkend en samen met de daar gevestigde hubcarrier bezig zijn een stevige positie op te bouwen. De hubfunctie is voor Nederland daarmee niet een vanzelfsprekend gegeven en vraagt daarom alle aandacht voor continuering en zo mogelijk verdere uitbouw. De hierboven geschetste zienswijze wordt ook verwoord in het

Rapportage Shared Vision, deel 2

gezamenlijke document 'essentiële elementen van de mainport' dat KLM en Schiphol in de tweede fase hebben opgesteld (zie paragraaf 5).

4. Masterplan en tarieven

Overeenstemming Schiphol-KLM

Tussen de directies van Schiphol en KLM is, met betrokkenheid van de twee leden van de Raden van Commissarissen uit de Commissie, overleg gevoerd om te komen tot een oplossing van de geschillen over het Masterplan en de gevolgen daarvan voor de voorstellen voor tarieven voor de komende jaren die in de wettelijk voorgeschreven consultatie gebracht zullen worden. De Commissie is per brief van d.d. 22 april en 14 mei 2013 in kennis gesteld van de resultaten van dit overleg.

De belangrijkste conclusie is dat partijen het eens geworden zijn over de uitwerking van de eerste fase van en de ontwikkelrichting van het Masterplan. Ook hebben zij overeenstemming bereikt over de uitgangspunten die gehanteerd zullen worden bij het opstellen van de voorstellen voor de tariefontwikkeling die voorgelegd zullen worden aan de luchtvaartmaatschappijen tijdens de komende wettelijke consultatieronde. Voor 2013 heeft de consultatie al plaatsgevonden (0,6%), voor 2014 en 2015 zal Schiphol tariefsverhogingen van 1% en 1% in consultatie brengen. De percentages zijn exclusief de gevolgen van de nieuwe LAG's regulering en verschillen in vervoersvolumes.

Tevens doen Schiphol en KLM gezamenlijk een voorstel voor de elementen die bij de vaststelling van de tarieven voor de daarop volgende jaren worden gehanteerd en meegewogen:

- Tarieven worden vastgesteld voor een periode van 3 jaar;
- Bij het vaststellen van de tarieven wordt uitdrukkelijk uitgegaan van de voor de luchtvaart relevante economische omstandigheden en van de gevolgen die zij hebben voor de concurrentie positie van de mainport Schiphol en de hubcarrier die zijn thuisbasis op Schiphol heeft;
- Bij het berekenen van de tariefvoorstellen wordt uitgegaan van een redelijk rendement voor Schiphol op basis van een meerjarig gemiddelde;
- Dat rendement moet de onderneming in staat stellen zelfstandig en tegen aantrekkelijke voorwaarden in haar financieringsbehoeften te voorzien en haar aandeelhouders een passende beloning te verschaffen voor het ingebrachte risicodragende vermogen.

De buitenlandstrategie van Schiphol en KLM worden op elkaar afgestemd in die zin dat investeringen in het buitenland de positie van het hubnetwerk moeten versterken. KLM bespreekt haar uitbreidingsplannen voor het hubnetwerk met Schiphol. Schiphol investeert in principe niet in het buitenland in projecten die geen toegevoegde waarde hebben voor de hubpositie. Als zulks wel gebeurt dan mag dit op geen enkele wijze de investeringsruimte op Schiphol beperken dan wel de tariefvoorstellen beïnvloeden.

Oordeel Commissie

Rapportage Shared Vision, deel 2

De Commissie beveelt Schiphol aan de vermelde tariefsverhogingen over de periode 2013-2015 in consultatie te brengen en beveelt de partijen aan de genoemde elementen voor de periode 2016-2018 te honoreren.

Met de bereikte overeenstemming zal in 2015 het door het Rijk gewenste rendement bereikt worden. De betrokken ministeries zijn van de bereikte overeenstemming op de hoogte gesteld. De Commissie heeft kennisgenomen van de reactie van het Rijk dat voor de periode 2016-2018 een gemiddeld rendement van 6,7 wenselijk geacht wordt. De Commissie kan zich vinden in het oordeel van de ministeries, dat wanneer in deze periode sprake zal zijn van een gerealiseerd rendement dat hoger is dan 6,7, de aandeelhouders dan in eerste instantie zelf aangeven, wat de bestemming van dat meerdere zal zijn. De Commissie geeft daarbij in overweging om de suggestie voor een fonds (zie brief KLM en Schiphol d.d. 14 mei, punt 2) uitdrukkelijk te betrekken.

Het huidige systeem van tariefregulering geeft een belangrijke plaats aan de kosten en aan het door de aandeelhouder gewenste rendement. Niettemin blijkt in de praktijk dat bij de totstandkoming van tarieven een belangrijke rol wordt ingenomen door de economische omstandigheden. Ook in de overeenstemming die thans door de partijen is bereikt en die door de Commissie wordt onderschreven, is dit het geval geweest.

De Commissie onderstreept het belang om bij de tariefstelling recht te doen aan de concurrentiepositie die Schiphol in een sterk competitieve markt – met de hubcarrier die zijn thuisbasis op Schiphol heeft – moet kunnen innemen. Het huidige systeem is complex en prikkelt in zijn opzet partijen niet tot een constructieve dialoog over de concurrentiepositie van Schiphol en de hubcarrier die zijn thuisbasis op Schiphol heeft. Integendeel het veroorzaakt te vaak langdurige en weinig vruchtbare discussies die niet zelden de onderlinge verhoudingen schaadt.

De Commissie concludeert dat er bij het tot stand komen van tarieven twee zaken zijn die om aandacht van het rijk vragen:

- a) voldoende rekenschap wordt gegeven van de scherpe concurrentie die er op de internationale markt van hubairports c.q. transferpassagiers gaande is; en
- b) een vereenvoudiging kan worden ingevoerd in de systematiek van de tot stand koming van tarieven.

Deze aanbeveling laat onverlet de instemming waarmee de Commissie kennis heeft genomen van de tussen partijen bereikte overeenstemming voor de komende twee perioden.

5. Essentiële elementen van de mainport

Essentiële elementen van de mainport

De luchthaven en de homecarrier hebben conform afspraak een document opgesteld met de uitgangspunten voor de samenwerking ('essentiële elementen van de mainport'). De specifieke eisen die een hubcarrier stelt aan een hubluchthaven hebben partijen verdiept.

Onderkend wordt dat de mainport is opgebouwd uit een drietal onderling samenhangende elementen:

1. Een sterk KLM/SkyTeam netwerk als driver voor de mainport
2. Een concurrerende luchthaven
 - Schiphol als 'attractive & efficient hub airport' (voor passagiers en vracht)
 - Schiphol als OD luchthaven en multimodaal transportknooppunt
3. Concurrerende regio
 - Aantrekkelijke regio voor wonen, werken en toerisme
 - Internationaal business climate: Nederland als concurrerende vestigingsplaats

In het document wordt onderschreven dat voor het succes van de mainport de samenwerking tussen hubcarrier, luchthaven en overheid cruciaal is. KLM en Schiphol versterken elkaar: KLM levert het overgrote deel van het bestemmingen-netwerk voor de mainport (waaronder een belangrijk deel van de intercontinentale bestemmingen) en Schiphol Group levert hoogwaardige luchthaveninfrastructuur (voor een belangrijk deel ingericht op het hubproduct). De overheid (en specifiek: het ministerie van IenM) levert een belangrijke bijdrage in de randvoorwaardelijke sfeer (luchtvaartverdragen, regulering, luchtverkeersleiding etc.) en heeft een sturende rol in het bevorderen van de bereikbaarheid.

Schiphol en KLM zijn het eens over de cruciale rol die KLM en partners als hubcarrier van de mainport spelen – zij verzorgen immers 70% van het verkeer – en zij willen de succesvolle samenwerking de komende jaren voortvarend voortzetten, mede met het oog op de markttrends en uitdagingen. Zonder een adequate samenwerking kunnen deze trends een significant negatieve impact hebben op het concurrentievermogen van de mainport. Dit zou zondermeer leiden tot een negatieve impact voor de BV Nederland. In dat kader en in aanvulling op de acties die in EU-verband worden ondernomen is het van belang dat partijen – KLM, Schiphol en overheid – gezamenlijk optrekken in het veiligstellen van de concurrentiepositie van de mainport ten opzichte van andere snelgroeïende hubs. Partijen stellen in het document vast dat de huidige samenwerking daarom verder dient te worden geïntensiveerd en doorontwikkeld tot een echt partnerschap om succes uit het verleden ook voor de toekomst te garanderen.

Het document met de essentiële elementen van de mainport is ook voorgelegd aan de departementen. Deze hebben hun waardering uitgesproken, in de verwachting

Rapportage Shared Vision, deel 2

dat hiermee een bijdrage wordt geleverd aan het noodzakelijke herstel van het onderling vertrouwen en aan een versterking van de samenwerking (brief d.d. 15 maart 2013, zie bijlage). Daarnaast laat de Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) weten (brief d.d. 27 februari 2013, zie bijlage) het document van harte te onderschrijven en een constructieve bijdrage te zullen leveren aan de realisatie van de gezamenlijke doelstellingen.

Samenwerkingsprojecten

In de brief d.d. 14 mei 2013 hebben partijen verder aangegeven een lijst van projecten samengesteld te hebben die gezamenlijk ter hand gaan nemen ter versterking van de hubfunctie van Schiphol.

Omdat het hier gaat om vertrouwelijke bedrijfsinformatie ziet de Commissie er vanaf hier nader op in te gaan. Niettemin is het feit dat beide partijen samen projecten ter hand nemen om de hub te versterken een positief te waarderen feit.

6. Mededinging

In het eerste deel van haar werkzaamheden is het de Commissie gebleken dat er onduidelijkheid en verschil van interpretatie bestaat over de vraag in welke mate er sprake kan zijn van samenwerking tussen de luchthaven en de netwerkcarrier met respectering van de mededingingsregels. De commissie heeft hierover uitvoerige besprekingen gevoerd, onder meer met de landsadvocaat en met de ACM. Daarbij is nagegaan in hoeverre mededingingsregelgeving belemmerend zou kunnen werken voor de nagestreefde doelstelling uit de luchtvaartnota inzake het bevorderen van de hubfunctie van de luchthaven mede in relatie tot andere airlines.

Uitgangspunt

Het centrale principe bij de mededelingsregelgeving is dat bij gelijkwaardige prestaties geen ongelijke voorwaarden mogen worden toegepast. Het maakt daarbij geen verschil of dit opleggen van ongelijke voorwaarden eenzijdig door Schiphol plaatsvindt of in overleg met één van de partijen. Een partij die landingsrechten wil hebben op Schiphol en aan de voorwaarden voldoet, heeft daar recht op. Voor zover Schiphol op het toekennen van deze slots al invloed heeft, is het duidelijk dat besluiten daarover non-discriminatoir moeten zijn. De non-discriminatoire toewijzing van capaciteit vindt plaats en wordt geborgd door een onafhankelijke slotcoördinator. De besluitvorming over de dienstverlening en de tarieven vindt eveneens in gelijke gevallen non-discriminatoir plaats door Schiphol met inachtneming van de wettelijke regulering op dit punt.

Hubfunctie maakt van relatie Schiphol-KLM een specifiek geval

Het is evident dat de relatie tussen Schiphol en de huboperator een zeer specifieke is. Een huboperatie en het daarmee verbonden brede bestemmingsnetwerk is in Nederland alleen uitvoerbaar vanaf de luchthaven Schiphol. Dat is in het perspectief van mededinging een belangrijke constatering. Het maakt de hubcarrier daarmee tot een zogenoemde gebonden afnemer.

Daarbij komt dat – zoals het rapport van SEO duidelijk maakt – het produkt dat door de hubcarrier wordt geleverd een eigen karakteristiek kent en onderscheiden moet worden van de producten die door andere carriers, die geen onderdeel vormen van het hubnetwerk op Schiphol, worden geleverd. Het betreft hier een eigen (deel)markt en stelt daarmee ook andere, op dat specifieke product toegesneden eisen. Bij de huboperatie gaat het niet (slechts) om het aanbieden van verbindingen van a naar b, maar om het tot stand brengen van een netwerk. Ook de landsadvocaat onderkent in haar notitie dat Schiphol specifieke faciliteiten kan bieden gericht op transferpassagiers.

Om standaard, een breed spectrum van intercontinentale verbindingen, in een voor de consument interessante frequentie, te kunnen uitvoeren, is een goed ontwikkeld feeder-netwerk vereist dat een voldoende volume aan reizigers aanlevert.

Rapportage Shared Vision, deel 2

Dat kan alleen bij een nauwkeurig op elkaar afgestemd vluchtschema, dat wordt uitgevoerd met een hoge punctualiteit, minimale overstaptijden op de luchthaven, een hoge mate van betrouwbaarheid en een uitgekiende logistieke operatie op de luchthaven. En dat alles moet worden gerealiseerd tegen concurrerende tarieven om de transferpassagier te verleiden zijn overstap op Schiphol te maken.

De Commissie stelt vast dat aan deze eisen alleen kan worden voldaan als alle betrokken partijen nauw met elkaar samenwerken om dit netwerk voor Nederland te behouden. Vanuit het perspectief van de regelgeving voor de mededinging bestaat tegen samenwerking om dit te realiseren, zo heeft de Commissie kunnen vaststellen, geen bezwaar. Omdat ook het Rijk deze functie van Schiphol in de luchtvaartnota als uitgangspunt heeft gekozen, is het van belang – en ook de landsadvocaat duidt daarop – dat de hubfunctie van Schiphol op adequate wijze in de publieke regelgeving wordt vastgelegd. Het is van belang dat ondubbelzinnig en wettelijk verankerd wordt vastgelegd dat de kernfunctie van Schiphol inderdaad zijn hubfunctie is. Daarbij moeten ook de onderscheidende eigenschappen van dit marktsegment gedefinieerd worden, zodat die, bij de beoordeling in concrete gevallen of er sprake is van discriminatoir handelen door Schiphol, in de beoordeling kunnen worden betrokken.

Samenwerking met hubcarrier

Uit het voorgaande volgt dat een vruchtbare samenwerking tussen de luchthaven en de hubcarrier een *conditio sine qua non* is, en dat zulks, mits non-discriminatoir met de nodige zorgvuldigheid uitgevoerd en rekening houdend met de belangen van andere spelers op Schiphol, ook niet in strijd is met de regelgeving op het gebied van de mededinging.

Het is in dit verband verheugend om te kunnen vaststellen dat Schiphol en de homecarrier besloten hebben om een aantal voor de hubontwikkeling belangrijke projecten tezamen ter hand te nemen. Dat ook op het terrein van buitenlandse investeringen het belang van de Schiphol hub een belangrijk criterium wordt bij het bepalen of dergelijke investeringen moeten worden gedaan is een goede stap voorwaarts in het verbeteren van de onderlinge samenwerking.

Het is dus zeer wel nuttig en noodzakelijk voor de mainportoperatie als er intensief wordt samengewerkt, tot op het hoogste niveau. Het voorstel van KLM en Schiphol om met de Commissarissen van beide ondernemingen gezamenlijke (thema)bijeenkomsten te organiseren acht de Commissie een goede gedachte.

Effectief en non-discriminatoir selectiviteitsbeleid

Tijdens dit onderzoek is (opnieuw) specifiek aandacht besteed aan het selectiviteitsbeleid op Schiphol als antwoord op het dreigende capaciteitsgebrek in het licht van de mededinging. Bezien is of en op welke wijze verdelingsregels als effectief en non-discriminatoir instrument zouden kunnen worden ingezet in het

Rapportage Shared Vision, deel 2

uitvoeren van selectiviteitsbeleid, waarbij Schiphol de hubfunctie vervult en Lelystad Airport de low cost-functie vervult en het leisureverkeer accommodeert.

De conclusie op basis van de uitgevoerde analyse door SEO en prof Mendes de Leon is dat het verstandig is om in eerste instantie de markt haar werk te laten doen en het commerciële beleid van de exploitant als uitgangspunt te nemen voor het selectiviteitsbeleid. Dat betekent dat een adequaat aanbod op de luchthavens Eindhoven en het te ontwikkelen Lelystad, de thans op Schiphol gevestigde bedrijven moet verleiden om op beide regionale velden hun operatie te gaan uitvoeren. Prijsbeleid door de exploitant, marketing&acquisitie, airline-airport contracten en een passend faciliteitenaanbod zijn onderdeel van dit stimuleringsbeleid van de exploitant. Wanneer het effect van het stimuleringsbeleid uitblijft, beveelt de Commissie het Rijk aan verkeersverdelingsregels op basis van de EU-Verordening 1008/2008 te overwegen om tot een verdeling van het verkeer over de luchthavens Schiphol en Lelystad te komen.

Dienst van algemeen economisch belang

Indien de selectiviteitsmaatregelen niet toereikend blijken, beveelt de Commissie aan te onderzoeken of het mogelijk en nuttig is aan Schiphol de hub- en netwerkfunctie als een te verrichten dienst van algemeen economisch belang op te dragen. Op grond van die taakoplegging kan, zo nodig, een uitzondering op het mededingingsrecht worden gemaakt. Hiervoor dient wel aan een aantal strikte voorwaarden te worden voldaan. In ieder geval dient een eenduidige taakomschrijving in de wet te worden opgenomen, waarbij ook duidelijk wordt gemaakt wat de bijzondere aard van de opgedragen taak is.

7. Publieke taak

De Commissie heeft in haar eerste rapport geconstateerd dat het in de praktijk niet eenvoudig is een bevredigende balans te vinden tussen de verschillende opdrachten die Schiphol van het Rijk in haar diverse rollen heeft gekregen namelijk:

- het bevorderen van het hubsysteem van AirFrance/KLM en het overige mainportgebonden verkeer;
- het bevorderen van concurrerende tarieven voor passagiers;
- het zorgen voor continuïteit van de onderneming Schiphol;
- het zorgen voor een redelijk rendement voor de aandeelhouders;
- het zorgen voor een degelijke financieringsstructuur die toegang tot de financiële markten tegen aanvaardbare condities mogelijk maakt, ter financiering van noodzakelijke investeringen.

De Commissie Shared Vision beschouwt dit in haar aanbiedingsbrief bij de eerste rapportage als een belemmerende factor in de samenwerking: “een verschillende wijze van interpreteren van de publieke taak door de meervoudige opdracht die Schiphol heeft gekregen van het Rijk, om naast haar taak bij te dragen aan het in stand houden van het hubnetwerk en het overige mainportgebonden verkeer, ook een concurrerend aanbod van verbindingen te bevorderen en te zorgen voor het behalen van een redelijk rendement waardoor een zelfstandige toegang tot financiële markten tegen aanvaardbare financieringscondities wordt veiliggesteld en een redelijke vergoeding over het door de aandeelhouder verstrekte kapitaal wordt gerealiseerd”.

Het Ministerie van Financiën in haar rol als aandeelhouder en het Ministerie van Infra structuur en Milieu als het beleidsdepartement hebben daarop aangegeven samen met voorstellen te komen om deze kwestie op te lossen.

De departementen hebben besloten daarbij te focussen op twee onderwerpen:

- Verduidelijking van de hoogte van het rendement benodigd voor de continuïteit van de onderneming.
- Verduidelijking van het begrip netwerkkwaliteit.

Verduidelijking taakomschrijving met betrekking tot de netwerkkwaliteit

De departementen IenM, Financiën en EZ hebben de afgelopen maanden het vraagstuk van de publieke taak van Schiphol ter hand genomen. Daarbij wordt onder meer gewerkt aan verduidelijking van het begrip “netwerkkwaliteit” en worden de mogelijkheden gezien voor optimale borging van het publieke belang van netwerkkwaliteit.

Voor optimale borging van de netwerkkwaliteit wordt een aantal opties uitgewerkt. Daarbij gaat het om de volgende elementen:

Rapportage Shared Vision, deel 2

- In het kader van de lopende herziening van de regulering van de luchthaventarieven van Schiphol worden maatregelen uitgewerkt om het publieke belang van netwerkkwaliteit te borgen in de Wet luchtvaart.
- Bezien wordt hoe aspecten met betrekking tot netwerkkwaliteit kunnen worden geborgd in de rapportageplicht die Schiphol heeft in het kader van de exploitatievergunning.
- Het publieke belang van netwerkkwaliteit wordt verder verankerd in doelomschrijving in de statuten van de onderneming Schiphol.

Dat laatste punt heeft inmiddels zijn beslag gekregen. In de Statuten is in april 2013 in artikel 3 door de aandeelhouders nu het volgende aan de doelomschrijving toegevoegd:

“Onderdeel van het doel van de vennootschap zijn het bijdragen aan en het bevorderen van de continuïteit, kwaliteit en de intercontinentale en Europese netwerkontwikkeling van de luchthaven Schiphol als vitale schakel in de Nederlandse economie”.

8. Conclusies en aanbevelingen

De Commissie constateert dat:

1. de luchthaven en de hubcarrier een gemeenschappelijk document hebben opgesteld met de essentiële elementen van de mainport, waarin de centrale plaats is toegekend aan een gezamenlijk te ontwikkelen en uit te voeren beleid ter versterking van de huboperatie;
2. de ontwikkeling van de netwerkkwaliteit als doelstelling in de Statuten van Schiphol Group is opgenomen;
3. het Rijk aan de Commissie heeft aangegeven nadere uitwerking te zullen gaan geven aan de borging van het publieke belang van de netwerkkwaliteit door voorstellen te doen om dit belang, op te nemen in relevante wetgeving, om richtinggevend te kunnen zijn voor de partijen die ermee moeten werken;
4. er overeenstemming is bereikt tussen partijen over de aard, omvang en fasering, alsmede de toekomstige ontwikkelrichting van het Masterplan Schiphol. Er is overeenstemming over de uitgangspunten voor Masterplan fase 1 (inclusief Centrale Security Non-Schengen) en als onderdeel daarvan de bouw van de korte A-pier, alsmede over de notie dat toekomstige verdere uitbreiding in zuidwestelijke richting van de airport zal gaan plaatsvinden;
5. partijen het eens zijn geworden over de voorstellen voor tarieven die in de wettelijk voorgeschreven consultatie gebracht zullen worden voor de periode t/m 2015 en dat er tussen hen overeenstemming bestaat over de uitgangspunten die gehanteerd zullen worden bij het opstellen van tariefsvoorstellen voor de periode 2016 t/m 2018.

De Commissie stelt vast dat alle betrokken partijen hiermee uitvoering hebben gegeven aan de afspraken zoals neergelegd in deel 1 van het advies.

De Commissie waardeert het werk dat door elk van de partijen is geleverd, maar wil er tegelijk en met nadruk op wijzen dat daarmee de opgave door geen van de partijen als voltooid mag worden beschouwd. Het publieke belang van de netwerkkwaliteit en de cruciale betekenis van de huboperatie verplicht alle betrokkenen in woord en daad tot een voortdurende gezamenlijke inspanning. De Commissie wil dit – zonder af te doen aan de behaalde resultaten – nog eens benadrukken, mede gezien de ervaringen van de Commissie in de afgelopen periode.

De Commissie overweegt daarbij dat:

1. de hubfunctie van de luchthaven slechts bestaat bij de aanwezigheid van een carrier die deze hubfunctie verzorgt;
2. deze hubfunctie een kwetsbaar bezit is en dat een teloorgang ervan vrijwel onomkeerbaar is;
3. deze hubfunctie een publiek belang is voor Nederland vanwege de cruciale betekenis voor het directe intercontinentale netwerk voor de Nederlandse economie;

Rapportage Shared Vision, deel 2

4. de hubfunctie zoals gedragen wordt door het hubsysteem van KLM en partners (zie hoofdstuk 3) specifieke eisen stelt aan het produkt dat door de luchthaven aangeboden wordt;
5. deze hubfunctie ook een specifieke positie in de publieke regelgeving en in de samenwerking met de luchthaven rechtvaardigt.

In het licht van deze overwegingen ten aanzien van de hubfunctie heeft de Commissie de volgende conclusies en aanbevelingen met betrekking tot de onderdelen in het tweede deel van de opdracht:

1. Masterplan en tarieven

De onderlinge overeenstemming die nu tussen partijen is bereikt over de voorstellen voor tarieven die in de wettelijk voorgeschreven consultatie gebracht zullen worden, wordt door de Commissie gewaardeerd.

De commissie stelt vast dat in de door KLM en Schiphol gedane voorstellen voor de tariefontwikkeling voor de komende jaren elementen als economische omstandigheden, concurrentiepositie van de combinatie hubairport en homecarrier, en kwaliteit van de luchthaven zijn opgenomen naast vergoeding voor gemaakte kosten, financierbaarheid en rendement. De commissie onderschrijft het belang van deze brede oriëntatie op de aspecten die ten grondslag liggen aan de tariefontwikkeling. Mede om die reden heeft ook in de afgelopen jaren een correctie op de "gereguleerde" tarieven plaats gevonden.

Het belang van de hubfunctie van de luchthaven zoals gedragen wordt door het hubsysteem van KLM en partners en hun vermogen om te concurreren in een sterk competitieve transfermarkt vraagt daarbij - gegeven de geschetste ontwikkelingen in hoofdstuk 3 - bijzondere aandacht.

Daarnaast wijst de commissie er op dat de huidige systematiek en met name ook de complexiteit daarvan onmiskenbaar bijdraagt aan het ontstaan van conflicten over de tot standkoming van de tarieven. Te vaak moet een beroep worden gedaan op derden – enige tijd geleden McKinsey en Boston Consultancy, nu de Commissie Shared Vision – om de discussies op te lossen.

Aanbeveling 1

De Commissie beveelt het Rijk aan de komende periode te bezien hoe de tariefvaststelling zodanig kan worden ingericht dat:

- a) voldoende rekenschap wordt gegeven van de scherpe concurrentie die er op de internationale markt van hubairports c.q. transferpassagiers gaande is; en
- b) een vereenvoudiging kan worden ingevoerd in de systematiek van de tot stand koming van tarieven.

Rapportage Shared Vision, deel 2

Een dergelijke verkenning mag er niet toe leiden dat de thans bereikte overeenstemming tussen partijen, waarin deze elementen inmiddels uitdrukkelijk zijn verdisconteerd, in het geding komt.

2. *Gezamenlijke verkenning naar voorwaarden voor de mainportontwikkeling*

Het gaat er om dat de essentiële elementen van de mainport, zoals door partijen opgesteld, ook blijvend tot uitdrukking wordt gebracht in de opstelling van partijen. De verbindende rol die daarbij door de Commissarissen kan worden vervuld, is daarbij een belangrijk hulpmiddel gebleken, die het verdient om doorgetrokken te worden.

Aanbeveling 2

Het is blijvend nuttig en noodzakelijk voor de mainportoperatie als er intensief wordt samengewerkt, tot op het hoogste niveau. Het voorstel van KLM en Schiphol om met de Commissarissen van beide ondernemingen gezamenlijke (thema)bijeenkomsten te organiseren acht de Commissie daarom ook een goede gedachte.

3. *Mededinging en samenwerking*

De Commissie heeft hierboven vastgesteld dat het publiek belang van de netwerkkwaliteit alleen kan worden geborgd indien alle betrokken partijen nauw met elkaar samenwerken om de hubfunctie voor Nederland te behouden. Vanuit het perspectief van de regelgeving voor de mededinging bestaat daartegen, zo heeft de Commissie kunnen vaststellen, ook geen bezwaar.

Het is wel van belang dat ondubbelzinnig en wettelijk wordt vastgelegd dat de kernfunctie van Schiphol inderdaad zijn hubfunctie is. Daarbij moeten ook de onderscheidende eigenschappen van dit marktsegment gedefinieerd worden, zodat die, bij de beoordeling in concrete gevallen of er sprake is van discriminatoir handelen door Schiphol, in de beoordeling kunnen worden betrokken.

Dit alles laat onverlet dat Schiphol gelijke gevallen gelijk moet behandelen. De Commissie heeft in haar eerste rapportage vastgesteld dat zowel partijen als de rijksoverheid in hun handelen een goede balans moeten vinden in het aantrekken van (mainportgebonden) verkeer in de segmenten 2 en 3 en de mogelijke gevolgen voor het hubnetwerk in segment 1. Mede in dat licht beveelt de Commissie aan dit met de nodige urgentie te behandelen.

Aanbeveling 3

Om te komen tot een non-discriminatoir selectiviteitsbeleid ten behoeve van de hubontwikkeling op Schiphol beveelt de Commissie aan om primair in te zetten op stimuleringsmaatregelen door de luchthaven zelf. Het belangrijkste onderdeel daarvan is om een commercieel aantrekkelijk aanbod te doen aan

Rapportage Shared Vision, deel 2

luchtvaartmaatschappijen die zich op de regionale luchthavens Eindhoven en Lelystad moeten gaan vestigen.

Wanneer onverhoopt het effect van het stimuleringsbeleid uitblijft, beveelt de Commissie het Rijk aan te overwegen om te komen tot verkeersverdelingsregels op basis van de EU-Verordening 1008/2008 en te onderzoeken of het instellen van een dienst van algemeen economisch belang mogelijk en nuttig is.

4. *Publieke taak*

Zoals hierboven onder het punt van de mededinging aangegeven, beveelt de Commissie aan de publieke taak van de NV Schiphol in de wet op te nemen. De Commissie heeft er kennis van genomen dat de ministeries hiertoe ook voorstellen ontwikkelen.

Aanbeveling 4

De Commissie beveelt aan om de aard en de betekenis van de hubfunctie voor de netwerkkwaliteit expliciet en in voldoende mate van detaillering uitgewerkt, tot uitdrukking te brengen in de wet (zie ook hierboven de conclusie onder 3). Op deze wijze kunnen in concrete gevallen de beoordelende instanties rekening houden met de formele opdracht die Schiphol van de Staat krijgt.

9. Bijlagen

- I. Brief aan de RvC's met het verzoek om gezamenlijk een aantal zaken aan te pakken;
- II. Brief d.d. 22 april 2013 van KLM en Schiphol;
- III. Brief met reactie van de Commissie d.d. 28 april 2013;
- IV. Brief d.d. 14 mei 2013 van KLM en Schiphol (herziene versie);
- V. Document 'Essentiële elementen voor de mainport' van KLM en Schiphol;
- VI. Reactie ministeries op het document 'Essentiële elementen voor de mainport' d.d. 15 maart 2013;
- VII. Reactie LVNL op het document 'Essentiële elementen voor de mainport', d.d. 27 februari 2013;
- VIII. Rapport van SEO en prof. Mendes de Leon over de hubfunctie;
- IX. Rapport van de landsadvocaat over mededinging.