

ATC-heffingen tegen het licht

REBEL

ATC-heffingen tegen het licht

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Achtergrond voor herbezinning Air Traffic Control heffingen en voorstellen voor een inhoudelijke en procesmatige aanpak.

Auteurs
Peter Blok & Geert Boosten

Datum
05.07.13

Status
Definitief

Klant
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

www.rebelgroup.com
KvK 28.10.98.83
ABN Amro 24.03.88.941

T 010 275 59 90
F 010 275 59 99
info@rebelgroup.com

RebelGroup Executives bv
Wijnhaven 23
3011 WH Rotterdam

Inhoudsopgave

1	Context en Opdracht	4
2	Kernzaken evaluatie plaatselijke ATC-heffingenbeleid 2010	6
2.1	OGA 2008	6
2.2	Evaluatie 2010: ex post	7
2.3	Evaluatie 2010: ex ante	8
2.4	Advies 2010	8
2.5	Noodzaak tot actualisatie	9
3	Ontwikkelingen en houdbaarheid OGA	10
3.1	Contouren tekenen zich af	10
3.2	EU verordeningen inzake heffingen en prestatie­sturing luchtverkeersdienstverlening	10
3.3	SES en FABEC	11
3.4	Luchtruimvisie 2012	11
3.5	Luchthavens Lelystad en Twente	12
3.6	Economische omstandigheden	13
3.7	Houdbaarheid OGA	13
3.8	Samengevat	14
4	Randvoorwaarden, spelregels en belangen stakeholders	15
4.1	Hoe OGA los te laten	15
4.2	Basisfilosofie business model luchthaven	15
4.3	Rol Luchthavens in concurrentie	17
4.4	Randvoorwaarden voor het ontwikkelen van een nieuw systeem	18
4.5	Planning & Timing	19
4.6	Belangen stakeholders	19
4.6.1	Luchtvaartmaatschappijen	19
4.6.2	Mainport Schiphol	20
4.6.3	Regionale luchthavens	20
4.6.4	LVNL	20
4.6.5	Lokale overheden en gebruikers	20
5	Transitiepad naar nieuwe ATC-terminal tarieven	22
5.1	Luchthavens in positie	22
5.2	Mainport	22
5.3	Regionale luchthavens	22
5.4	Rol Rijk	23
5.5	Aanpak faciliterende rol	23
5.6	Planning	25
	Bijlage 1: Rapportage Evaluatie Plaatselijke ATC tarieven	26

1 Context en Opdracht

Achtergrond verzoek

In 2010 is Rebel gestart met het evalueren van de systematiek voor de vaststelling van de -terminal luchtverkeersstarieven in Nederland. De 1^e fase bestond uit een ex post en een ex ante deel. De uitkomsten van deze evaluatie zijn eind 2010 teruggekoppeld aan het ministerie van Infrastructuur en Milieu (Evaluatie Plaatselijk ATC Heffingenbeleid, RebelGroup Advisory, november 2010; zie bijlage).

De hoofdlijn van de ex post evaluatie is dat de 'One Group of Airports' (OGA) deels heeft voldaan aan de gewenste doelstelling om te komen tot verbeteringen van efficiency en effectiviteit van de luchtverkeersdienstverlening (verder ook ATC genoemd). Maar per saldo resulteert OGA in een situatie die de gebruikers van de regionale luchthavens bevoordeelt, terwijl de gebruikers van de mainport meer moeten betalen. Doordat de werkelijke kosten op de regionale luchthavens hoger en op de mainport lager zijn dan de aan de gebruikers van die luchthavens doorberekende kosten, is er sprake van kruissubsidie.

De ex ante evaluatie liet zien dat in 2010 de veranderingen en de contouren voor de toekomstige ontwikkelingen van luchtverkeersleiding steeds duidelijker aftekenden; op EU-niveau had echter nog geen definitieve besluitvorming plaatsgevonden. Ontwikkeling vonden plaats op Europese schaal, zoals Single European Sky, daarvan afgeleid FABEC, EU-regelgeving over prestatiebesturing en tarieven, differentiatie tussen aanbieders van luchtverkeersleidingdiensten (verder ook ATC genoemd) bijvoorbeeld in de UK en Duitsland, en verkeersvolume- en kostenrisico voor aanbieders van deze diensten. Ook in Nederland zelf waren allerlei ontwikkelingen gaande; onder meer de groei van Schiphol, de mogelijke uitplaatsing van vluchten naar Lelystad en Eindhoven en de civiel/militaire samenwerking. Daarnaast was de ontwikkeling van Twente Airport voorwerp van onderzoek.

De mogelijke uitkomsten van deze ontwikkelingen gaven aanleiding tot het formuleren van opties en randvoorwaarden voor een nieuwe systematiek voor het vaststellen van de ATC-tarieven, maar het geheel was eind 2010 te ongewis voor de invulling van een definitieve koers voor langere termijn. Het advies van de ex ante verkenning was daarom (in 2010) OGA voor de komende periode te handhaven en geen verandering in de systematiek door te voeren. Dit zou rust geven aan het tarievenfront en tegelijk de mogelijkheid bieden om de effecten van EU- en nationale besluitvorming over luchthaven- en luchtruimontwikkeling in de werkwijze en tarieven van de ATC-dienstverlening in Nederland te betrekken en te verwerken.

Rust aan het tarieven front is er geweest doordat LVNL in 2009 een personele reductie heeft doorgevoerd die zowel doorwerkte in de en route als de terminal tarieven. Daarnaast is het terminal tarief in 2010 bevroren en in 2012 verlaagd en wederom op dat niveau bevroren. Ook is het en route tarief in 2012 verlaagd en bevroren.

De afgelopen periode zijn diverse regelingen aangepast en dienden nieuwe ontwikkelingen zich aan. Voorbeelden zijn EU-bepalingen ter zake van kostenefficiëntie voor ATC-tarieven en kaders voor dienstverlening, de uitkomsten van de Alders Tafels voor Schiphol en Eindhoven, de gunning van de aanbesteding van de exploitatie van Twente Airport en het uitbrengen van de Luchtruimvisie. Daarmee is voldoende aanleiding ontstaan voor het ministerie van Infrastructuur en Milieu om zich opnieuw te buigen over de bekostigingssystematiek voor de terminal tarieven voor de langere termijn. In verband daarmee heeft het ministerie Rebel opdracht gegeven de 2^e fase van de evaluatie uit te voeren.

De opdracht 2^e fase

Het ministerie heeft ons gevraagd naast de evaluatie ook ondersteuning te verlenen bij het formuleren van een marsroute naar een ander ATC-heffingenbeleid in de komende periode (uiterlijk 2014). De opdracht voor het onderhavige onderzoek formuleren wij als volgt:

“Schets de belangrijkste relevante ontwikkelingen (sinds de 1^e fase in 2010) in Europa en in Nederland met betrekking tot de ATC-heffingen. Adviseer vervolgens hoe, zowel inhoudelijke als procesmatig, het verdere ATC-heffingenbeleid kan worden vormgegeven. Dit met inachtneming van de belangen van de mainport, het continue streven naar verdere efficiency en effectiviteit in air traffic control en de toenemende verantwoordelijkheid van de regio's op het gebied van de ontwikkeling en de exploitatie van regionale luchthavens.”

Met verwijzing naar de rapportage over de uitgevoerde evaluatie in 2010 heeft het ministerie van I&M aan Rebel de volgende onderzoeks- en adviesvragen gesteld:

1. **Inventarisatie en positionering.** Inventariseer de (relevante) ontwikkelingen tussen 2010 en 2013 en schets de mogelijke invloed van deze ontwikkelingen op de terminal tariefsystematiek.
2. **Advisering inhoud en transitie.** Indien de inventarisatie en positionering leidt tot nieuwe inzichten, welke kunnen resulteren in een fundamentele verandering of zelfs loslaten van de OGA-systematiek, breng dan advies uit over de wijze waarop en het tijdstraject waarbinnen deze veranderingen zich kunnen voltrekken (inhoudelijke implementatie van een nieuwe tariefsystematiek).
3. **Advisering proces.** Breng advies uit over de vormgeving van het veranderingsproces en de wijze waarop de stakeholders geactiveerd kunnen worden om hun eigen rol en verantwoordelijkheid optimaal in te vullen.

Beoogd resultaat

De notitie draagt bouwstenen aan voor de mogelijke aanpak van het ministerie om het ATC-heffingenbeleid te vernieuwen.

2 Kernzaken evaluatie plaatselijke ATC-heffingenbeleid 2010

2.1 OGA 2008

Vanaf 2008 is een nieuw heffingenregime van toepassing voor luchtvaartnavigatiediensten op de luchthavens Schiphol, Rotterdam-The Hague, Groningen-Eelde en Maastricht-Aachen.

Op basis van Commissie verordening 1794/2006 inzake de vaststelling van een gemeenschappelijk heffingenstelsel voor luchtvaartnavigatiediensten (hierna: heffingenverordening) is destijds besloten om de kosten van de terminaldienstverlening structureel te verlagen door - in navolging van de Nederland omringende landen - de naderingsfase¹ over te hevelen vanuit de terminal heffingenzone naar de en route heffingenzone. De diensten worden geleverd door Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL).

Om de tekorten op de dienstverlening van LVNL op de regionale luchthavens te beëindigen is bij de overgang naar een nieuwe heffingenstructuur in 2008 er voor gekozen om alle kosten van de terminaldienstverlening door LVNL op alle door LVNL-gecontroleerde luchthavens (Schiphol, Rotterdam, Groningen-Eelde en Maastricht²) samen te voegen. Voor die groep van luchthavens (eerder aangeduid met One Group of Airports) is één uniform kostendekkend tarief geïntroduceerd. Door deze werkwijze worden alle kosten van de terminal dienstverlening door LVNL gedekt en betalen de luchtvaartmaatschappijen hetzelfde tarief op elke LVNL-gecontroleerde luchthaven. Dit leidt ertoe dat de maatschappijen op de regionale luchthaven minder betalen dan de werkelijke ATC-kosten op de betreffende luchthaven en de luchtvaartmaatschappijen op Schiphol juist meer. Met andere woorden de tekorten van de luchtverkeersleiding op de regionale luchthavens worden door dit systeem afgedekt uit de toegerekende kosten (= opbrengsten) van de dienstverlening op de luchthaven Schiphol.

De twee belangrijkste doelstellingen voor invoering van OGA waren:

- de volledige bekostiging door gebruikers en dus geen Rijksbijdrage meer;
- het in gang zetten van een rationalisatie van dienstverlening, resulterend in verlaging van de kosten voor ATC-diensten op de regionale luchthavens

Het OGA-heffingenregime vindt zijn grondslag in EU Verordening 1794/2006 (dat is nu verordening 391/2013), gebaseerd op de SES regelgeving (Single European Sky) waarbij in 2012 het full cost recovery principe is los gelaten voor en route dienstverlening. Voor de terminal dienstverlening wordt de volledige kostendekkendheid per 1 januari 2015 losgelaten.

De dienstverleners (Air Navigation Service Providers (ANSP's)) kunnen niet meer dan hun in de prestatieplannen opgenomen kosten voor enig jaar aan gebruikers doorberekenen (met uitzondering van zogenoemde uncontrollable costs, waarmee zij onvoorzien worden geconfronteerd, bij voorbeeld kostenverhogingen als gevolg van overheidsmaatregelen) en dragen derhalve zelf het risico voor

¹ zijnde kosten voor approach services of wel naderingsdienstverlening

² Eindhoven Airport is een militaire luchthaven met civiel medegebruik. Het ministerie van Defensie is hier het bevoegd gezag en Defensie verzorgt de luchtverkeersleiding. Eindhoven Airport maakt om deze reden geen deel uit van het OGA-model.

kostenoverschrijdingen ('cost risk sharing' of determined cost' principe)³. Voorts dragen de ANSP's het risico van verschillen tussen de geprognoseerde en de daadwerkelijke verkeersontwikkeling ("traffic volume risk").

De OGA was in Nederland uitdrukkelijk bedoeld als een tijdelijke maatregel om te bezien of de invoering hiervan ook daadwerkelijk het gewenste effect zou hebben in relatie tot de twee hierboven genoemde doelstellingen.

In 2010 is zowel een ex post als een ex ante evaluatie uitgevoerd. Hierna is voor beide onderdelen een korte samenvatting opgenomen. In de bijlage is het gehele rapport opgenomen.

2.2 Evaluatie 2010: ex post

Volledige bekostiging

De ex post evaluatie laat zien dat het eerste doel van volledige bekostiging door gebruikers (en geen Rijksbijdrage meer) behaald is.

Parallel met de evaluatie heeft LVNL een kostenreductieprogramma uitgevoerd dat resulteerde in de vermindering van het personeelsbestand met circa 100 FTE⁴. Voorts zijn in 2010 aanvullende afspraken gemaakt tussen het ministerie, de luchtvaartmaatschappijen en LVNL voor de periode 2010-2014 waarbij het verrekening-principe na twee jaar is losgelaten en ter zake van de terminal dienstverlening stabiele tarieven over de gehele periode van kracht werden. Door het bevriezen van de terminal tarieven in de periode 2010-2014 ontstonden voor LVNL mogelijkheden om het kosten- en volumerisico over deze gehele periode te compenseren. Door de verwachte toename van het verkeer in de laatste jaren van genoemde periode zou LVNL de facto deze risico's in de eerste jaren zelf kunnen dragen⁵. LVNL heeft in de periode vanaf 2008 allerlei maatregelen genomen om de kosten van de regionale dienstverlening te reduceren.

Rationalisatie dienstverlening

De kosten van luchtverkeersleiding worden veroorzaakt door de inzet van mensuren (verkeerleiders) en van infrastructuur (ILS, radar, communicatie, etc.). De investeringen in en het onderhoud van de infrastructuur plus de inzet van personeel (circa 73% van de kosten) zorgen voor hoge vaste kosten per luchthaven, ongeacht het verkeersvolume. Bij een gering verkeersvolume kan het evenwicht in kosten en opbrengsten voor de dienstverlening per luchthaven alleen bereikt worden door hogere terminal tarieven, aanpassing van het niveau van dienstverlening of door aanvullende inkomstenbronnen van derden om deze kosten te dekken.

³ Inzet op kostenreducties en delen verkeersvolumerisico zijn ingevoerd bij Heffingenverordening 1191/2010 die samenhangt met Verordening 691/2010 ter zake van prestatie sturing.

⁴ De kostenreducties zijn voor een aanzienlijk deel toe te rekenen aan de en route zone en in mindere mate aan de terminal dienstverlening. Voor het afdekken van mogelijke verliezen kreeg LVNL de mogelijkheid een egaliseringsreserve/bestemmingsfonds te vormen (indien het verkeersvolume in deze periode hoger was dan geraamd).

⁵ Het principe van full cost recovery was nog niet losgelaten voor de terminal tarieven, maar door te kiezen voor een langere periode ontstond mogelijkheid compensatie en daardoor egalisatie van de tarieven voor die periode.

Rationalisatie van de werkwijze en kostenstructuur op de regionale luchthavens heeft inderdaad plaatsgevonden (doelstelling 2). Echter de kostenreductie was (en is) onvoldoende om genoemd evenwicht tussen kosten en opbrengsten per luchthaven (gekoppeld aan de dienstverlening) te bereiken. Er is - zoals eerder gezegd - nog steeds sprake van onder-dekking op regionale luchthavens waardoor binnen OGA kruissubsidie blijft optreden. De ex post evaluatie geeft inzicht in de omvang van kruissubsidie-effecten van OGA voor de luchtvaartgebruikers van de verschillende gecontroleerde luchthavens.

2.3 Evaluatie 2010: ex ante

De ex ante evaluatie liet zien dat in 2010 de luchtvaart in Nederland en Europa op veel fronten in beweging was; de toen relevante ontwikkelingen met invloed op het ATC-tariefsysteem waren:

- Europese verordening 1191/2010 ter wijziging van verordening 1794/2006 die de verschuiving van 'full cost recovery' naar 'determined costs' regelt, waarbij een deel van de verkeersvolume- en kostenrisico's binnen grenzen voor rekening komen van de ANSP's. Er geldt een maximum voor de teruggang in verkeer die ten laste van de ANSP komt; het overige deel van het risico ligt bij de luchtvaartmaatschappijen;
- EU-verordening 691/2010 ter zake van prestatiesturing, met onder meer aandacht voor behalen van een zekere mate van kostenefficiëntie;
- Aanbeveling van de Europese Commissie inzake de vaststelling van prestatiedoelen in de periode 2012 – 2014, onder meer ter zake van kostenefficiëntie.
- FAB's (Functional Airspace Blocks; een project binnen Single European Sky) gericht op de vorming van luchtvaartblokken die nationale grenzen overstijgen en dus ook noodzaken tot intensieve samenwerking (verdere integratie); Nederland maakt deel uit van FABEC (FAB Europe Central dat sinds 1 juni 2013 formeel van kracht is);
- Samenwerking tussen LVNL en Defensie in Nederland; streven om te komen tot een integrale luchtverkeersleiding voor alle verkeer in ons land in 2020;
- Lelystad Airport en Twente Airport; (mogelijke) besluitvorming over uitplaatsing van verkeer van Schiphol naar Lelystad en besluitvorming over de toekomst van Twente met mogelijk invloed op het aantal door LVNL gecontroleerde luchthavens en daarmee op de kostenstructuur van de luchtverkeersleiding in ons land;
- Uitkomsten Tafels van Alders en vaststelling luchtvaartbeleid; de uiteindelijke resultaten van de Tafels van Alders en de invloed daarvan op het luchtvaartbeleid als vastgelegd in de Luchtvaartnota van 2008;
- ATC-dienstverlening in beweging; in het buitenland is sprake van nieuwe gedifferentieerde vormen van ATC- dienstverlening bij grote en regionale luchthavens;
- Luchtvaartnota; waarin als doelstelling is opgenomen de kostendekkende exploitatie (kostendekkendheid genoemd) van de luchtverkeersdienstverlening per luchthaven.

2.4 Advies 2010

Door de onbestemdheid van bovengenoemde ontwikkelingen was het in 2010 moeilijk te bepalen wat de gevolgen zouden zijn voor de beleidsontwikkeling met betrekking tot het plaatselijke heffingenregime. Aanpassing van het heffingenregime in 2010 zou binnen enkele jaren achterhaald

kunnen zijn en daarmee leiden tot frequente aanpassing van het regime. Dit werd als niet wenselijk beschouwd en resulteerde in de aanbeveling om OGA niet op korte termijn los te laten, maar in te zetten op het nauwkeurig volgen en sturen van de toekomstige ontwikkelingen. Daarnaast is, gegeven de impact van de regionale luchthavens op de kosten voor mainport Schiphol, de aanbeveling gedaan om in het geval dat Lelystad en/of Twente luchtverkeersdienstverlening krijgen, deze voor de bekostiging daarvan niet in het OGA-systeem op te nemen maar te zoeken naar de optimale structuur per luchthaven buiten OGA.

Bevriezen van terminal tarieven in de periode tot eind 2014

Belangrijk voor de tariefhoogte zelf was het besluit van de overheid om de terminal tarieven van LVNL tot 2014 te bevriezen. Dit resulteerde in een niet-geïndexeerde vaste unit-rate voor de terminal tarieven tot 2014 en een aanpassing van de werkwijze van LVNL op de regionale luchthavens. Hierdoor kregen de luchtvaartmaatschappijen op OGA-luchthavens duidelijkheid over de hoogte van de terminal tarieven tot 2014.

En ruimte voor anticiperen

De aanbeveling om OGA nog niet op korte termijn los te laten in combinatie met de rust op het tarievenfront bood het Rijk de mogelijkheid te anticiperen op de hiervoor genoemde ontwikkelingen. Geadviseerd werd de relatieve rust in deze periode te benutten voor een goede voorbereiding op de toekomstige ontwikkelingen.

2.5 Noodzaak tot actualisatie

Met het zicht op het einde van de periode waarbinnen de tarieven zijn bevroren (deze loopt tot en met eind 2014) is het opportuun de actuele ontwikkelingen in de EU en Nederland opnieuw te beschouwen en de consequenties daarvan voor het ATC-heffingenbeleid in kaart te brengen, inclusief mogelijke wijzigingen daarin.

In de actualisatie kijken wij specifiek naar de nieuwe Europese verordeningen, de ontwikkelingen rond SES en FABEC, de uitkomsten van de Alders Tafels, ontwikkelingen met betrekking tot Twente Airport, de gepresenteerde Luchtruimvisie en de effecten van de economische crisis op de mainport. De uitkomsten van deze verkenning en de daaruit voortvloeiende conclusies en aanbevelingen gelden als aanvulling op de evaluatie van 2010.

3 Ontwikkelingen en houdbaarheid OGA

3.1 Contouren tekenen zich af

De ex ante evaluatie in 2010 signaleerde onzekerheden met betrekking tot Europese regelgeving en de samenwerking tussen luchtverkeersdienstverleningsorganisaties binnen Single European Sky. Maar ook onzekerheden over de civiel-militaire samenwerking in Nederland evenals over de uitkomsten van nationale beleidsvorming rond luchtvaart. De afgelopen jaren zijn op al deze terreinen forse stappen gezet. Hierna inventariseren wij de belangrijkste ontwikkelingen.

3.2 EU verordeningen inzake heffingen en prestatiesturing luchtverkeersdienstverlening

2010 en 2011

In 2010 zijn enkele voor SES zeer belangrijke verordeningen vastgesteld. Het betreft Verordening 691/2010 ter zake van prestatiesturing en Verordening 1191/2010 ter wijziging van de verordening ter zake het gemeenschappelijke heffingenstelsel voor ATC-diensten. Met deze verordeningen is het principe van prestatiesturing voor luchtverkeersdienstverleningsorganisaties vastgelegd - naast risicodeling van kosten- en verkeersvolumeontwikkeling - in de en route heffingzone. Daarnaast heeft de Europese Commissie begin 2011 bij beschikking Europees brede prestatiedoelen voor de en route dienstverlening voor de periode 2012-2014 vastgesteld⁶.

In de tariefsystematiek is verder plaats ingeruimd voor bonus/malus systemen voor de benutting van de capaciteit en de beheersing van milieueffecten. In de thans lopende periode van prestatiedoelen zijn deze bonus/malussystemen nog niet verplicht. Met ingang van 2015 is op grond van verordening 391/2013 de bonus/malus verplicht als het gaat om de benutting van de capaciteit en optioneel als het gaat om het behalen van milieudoelen. Verder dienen de terminal tarieven per luchthaven specifiek onderbouwd en gemotiveerd te worden alsook de potentiële kruissubsidies tussen de verschillende luchthavens⁷ te worden aangegeven.

Kortom

De nieuwe EU verordeningen⁸ leggen een heldere basis voor de vaststelling van de terminal tarieven per luchthaven, voor de wijze waarop de prestaties van een ANSP inzichtelijk gemaakt worden en voor de prikkels om de efficiency van de benutting van het luchtruim en inzet van resources (kosten) te bevorderen. Dit komt de transparantie voor de luchtruimgebruikers ten goede. De (nieuwe) verordening laat zich niet expliciet uit over de manier waarop binnen lidstaten de kosten moeten worden toegerekend en/of gedeeld maar geeft - via de noodzaak tot het expliciet maken van de kruissubsidies - wel een helder signaal af.

⁶ Commission Decision of 21 February 2011

⁷ Zie Commission implementing Regulation (EU) No 390/2013 of 3 May 2013, laying down a performance scheme for air navigation services and network functions

⁸ Vooral 1191/2010

3.3 SES en FABEC

De realisatie van SES-doelstellingen moet leiden tot een verdere vervlechting / samenwerking van luchtverkeersdienstverleningsorganisaties in de periode na 2020 omdat deze de gestelde doelen niet meer individueel kunnen realiseren. Dit geldt evenzo voor FABEC; partijen binnen FABEC moeten samenwerken om de doelstellingen te behalen.

Performance Plan 2012-2014

Het FABEC performance plan 2012-2014 geeft performance doelen ter zake van KPI's voor veiligheid, capaciteit, milieu en militaire missie effectiviteit. Wat betreft 'cost efficiency performance' is uitsluitend een globaal FABEC cijfer opgenomen ter informatie. In de nationale performance plannen is onder meer de en route 'cost efficiency performance' opgenomen. Het Netherlands Performance Plan vertaalt deze FABEC KPI's in doelstellingen voor nationale luchtverkeersleiding (civiel); en via dit Plan heeft Nederland zich gecommitteerd aan het behalen van deze performance doelstellingen.

Uitdaging blijft

IATA als vertegenwoordiger van de luchtvaartmaatschappijen noemt de maatregelen die de Europese Commissie neemt inzake versterking van de juridische basis voor SES een stap in de goede richting. Tegelijkertijd geeft IATA aan dat men behoefte heeft aan meer details en vooral dat het gevoel van urgentie ontbreekt om deze veranderingen snel door te voeren.

Kortom

De nieuwe EU verordeningen bepalen de kaders voor kosten en opbrengsten/inkomsten van luchtverkeersdiensten (voor zowel terminal als en route) en de gewenste/noodzakelijke prestaties. Tegelijkertijd is er de continue uitdaging tot betere prestatieniveaus te komen. Het cost efficiency principe zoals gehanteerd voor het en route heffingenregime zal op termijn naar verwachting ook worden toegepast op het terminal heffingenregime. Kijkend naar de en route ontwikkelingen, blijkt dat OGA zich slecht verhoudt met de toenemende druk vanuit de EU om de prestaties van de luchtverkeersdienstverlening te verbeteren.

3.4 Luchtruimvisie 2012

Samenwerking centraal

In 2012 is de Luchtruimvisie uitgebracht. Deze bouwt onder meer voort op het basisprincipe van behoud en versterking van de mainportfunctie, zoals verwoord in de Luchtvaartnota van 2009. De keuze voor mainportontwikkeling vraagt om een robuust netwerk van verbindingen dat kan bogen op een goede luchtzijdige bereikbaarheid. Dat kan alleen bereikt worden met grensoverschrijdende samenwerking op civiel en militair gebied, inclusief sturing van de militaire oefengebieden.

Verdere optimalisatie van benutting luchtruim, en arrival en departure management

De beleidsmatige uitgangspunten van de Luchtruimvisie zijn te vangen onder de volgende begrippen: luchtruimgebruiker centraal, veilig, efficiënt, kosteneffectief en milieuvriendelijk gebruik van het luchtruim, respect voor afspraken met de omgeving, eenvoudig, integraal, prioriteren waar nodig, samen (SES, FABEC, Civ/Mil) en in lijn met Europa. De nota omvat een aantal concrete

maatregelen gericht op optimaliseren van procedures, systemen, benutting van het luchtruim en aanpassing van de luchtruimhoofdstructuur inclusief maatregelen gericht op optimaal arrival- en departure management.

Onderscheid in TMA's

In de Luchtruimvisie is de basiskeuze gemaakt om het mainport en niet-mainport gebonden verkeer te scheiden, met als doel de beschikbare capaciteit (voor de mainport) maximaal te benutten. De voorgestelde (lagere) luchtruimhoofdstructuur kent volgens de Luchtruimvisie een apart TMA (Terminal Manoeuvring Area) voor Schiphol, een TMA voor Holland Regional en een TMA Luik-Maastricht. Voor elke TMA zijn aparte ambities opgesteld. De TMA Holland Regional omvat één civiel-militair luchtruim.

Kortom

Uitgaande van de concurrentiepositie van de mainport conform de Luchtvaartnota kiest de Luchtruimvisie voor een optimale inrichting van het luchtruim en vertaalt dit in een striktere scheiding van mainport en niet-mainport gebonden verkeer. Binnen de afspraken met de omwonenden met betrekking tot hinderbeperking, vraagt de concurrentiepositie van de mainport om zo laag mogelijke kosten en maximale capaciteit.

3.5 Luchthavens Lelystad en Twente

Lelystad: regionale ruimte

De luchthaven Lelystad wordt op termijn een gecontroleerde luchthaven. De mogelijkheden voor invoering van ATC-diensten in Lelystad zijn beschreven in de het Actieplan luchtverkeersleiding Lelystad Airport d.d. 06-06-2011. Anticiperend op een nieuw robuust heffingenbeleid, is aangegeven dat de luchtverkeersdienstverlening op Lelystad kostendekkend moet zijn.

Twente: status aparte in relatie tot OGA

De luchthaven Twente zal door een private partij geëxploiteerd worden (stand van zaken begin juni 2013). Omdat de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu toe wil naar een beleid gebaseerd op kostendekkendheid per individuele luchthaven, zal Twente geen deel uitmaken van OGA. Twente krijgt een afzonderlijke terminal heffingzone waarbij het tarief tijdelijk zal worden gelijk gesteld aan het geldende OGA-tarief. Gegeven het verwachte aantal vluchten in de opstartfase zal het Rijk onder voorwaarden gedurende de eerste vijf jaar na de start de tekorten op de exploitatie van de luchtverkeersleiding afdekken tot een totaalbedrag van 4,9 miljoen Euro. Hiermee wordt Twente op een vergelijkbare manier behandeld als de andere luchthavens van nationale betekenis. Na afloop van deze periode worden de werkelijke kosten op Twente en de omvang van de luchtverkeersdienstverlening leidend voor de ATC-terminal tarieven op die luchthaven.

Kortom

Lelystad en Twente zullen geen deel uitmaken van het huidige OGA systeem. De overheid stuurt hier per luchthaven aan op het voorkomen van onderdekking en zorgt tegelijkertijd voor een gelijke behandeling als de andere luchthavens van nationale betekenis.

3.6 Economische omstandigheden

Mainport

In de afgelopen jaren zijn de economische omstandigheden verslechterd. Ondanks de crisis groeit het passagiersaantal op Schiphol en behoudt de mainport haar positie als vierde luchthaven in Europa. Echter, daar waar de low cost carriers nog steeds bevredigende economische resultaten laten zien, gaan de full service carriers door een zware tijd. Dit geldt ook voor AF/KLM en dat vertaalt zich in kostenbesparingsprogramma's. In het directe verlengde daarvan is de - vanaf de invoering ervan lopende discussie over de OGA-systematiek urgenter geworden omdat de AF/KLM en affiliates als grootste gebruiker (> 70%) het grootste deel van de bij deze systematiek optredende kruissubsidie voor hun rekening nemen. Dit strookt niet met het Rijksbeleid met focus op een concurrerende mainport.

Regionale luchthavens

De economische ontwikkelingen dragen niet bij aan een gezonde exploitatie van regionale luchthavens. Daarnaast zien we dat Nederlandse regionale luchthavens concurreren met buitenlandse luchthavens; onder meer bij het aantrekken van low cost carriers. Naast de omvang van het 'catchment area' (markt) en de turnaround tijden zijn de totale kosten van afhandeling van een vlucht bepalend voor de keuze van een low cost carrier voor een bepaalde luchthaven; de kosten van luchtverkeersdienstverlening bepalen mede het totale kostenniveau van de regionale luchthaven. Internationaal zien we de spagaat waarin veel regionale luchthavens zich bevinden met aan de ene kant groei van passagiersaantallen door de komst van low cost carriers en aan de andere kant toenemende exploitatietekorten omdat deze luchtvaartmaatschappijen de havengelden op luchthavens sterk onder druk zetten. Ook in Nederland zien we dit fenomeen ontstaan.

Kortom

De ontwikkelingen op de mainport, waaronder de sterke druk op kostenbeheersing, onderstrepen het belang van de volledige toerekening van kosten van diensten; diensten die bovendien steeds efficiënter en effectiever moeten worden uitgevoerd. Ook regionale luchthavens hebben belang bij een kosteneffectieve en efficiënte dienstverlening.

3.7 Houdbaarheid OGA

OGA is al in 2008 neergezet als een transitie naar een robuust heffingenregime dat, passend binnen de EU en FABEC kaders, bijdraagt aan de versterking van de concurrentiepositie van de mainport. De geschetste ontwikkelingen geven nu voldoende aanleiding om de OGA-systematiek tegen het licht te houden. De concurrentiepositie van de mainport vereist dat afhandeling van het verkeer via de mainport geschiedt tegen zo laag mogelijke kosten. Het OGA-systeem werkt echter kostenverhogend door de ingebouwde kruissubsidie van de mainport naar de regionale luchthavens. Bovendien ontbreken in het huidige systeem prikkels (!) om de efficiency van de luchtverkeersdienstverlening op de andere luchthavens in de groep te verhogen door op maat gesneden dienstverlening. Voortzetting van OGA als basis voor de ATC-terminal tarieven in ons land verhoudt zich niet goed met de mainportdoelstelling noch met ontwikkelingen als prestatiebesturing.

3.8 Samengevat

Vanuit de Europese verordeningen en de vertaling daarvan in FABEC is sinds 2010 er een voortdurend streven naar verbeteringen in de efficiency en effectiviteit van verleende ATC-diensten. De inspanningen hebben vooralsnog primair betrekking op en route heffingen, maar zullen op termijn ook van toepassing worden op de terminal dienstverlening. De huidige OGA aanpak is niet goed te rijmen met deze focus op efficiency.

Voor wat betreft Lelystad en Twente is - door beide luchthavens niet in OGA op te nemen - voor de plaatselijke dienstverlening een voorschot genomen op de mogelijke wijziging van het heffingssysteem. De ontwikkelingen rond de mainport in combinatie met het nationale beleid inzake de mainport onderstrepen de noodzaak tot het tegen het licht houden van het ATC-heffingen regime.

4 Randvoorwaarden, spelregels en belangen stakeholders

4.1 Hoe OGA los te laten

In de nota Relus (1997)⁹ is aangegeven dat de Rijksoverheid - voor zover zij dit voor het luchtvaartbeleid nodig acht - het minimum niveau van ATC-dienstverlening op een luchthaven bepaalt. Maar Relus stelt ook: "Het beleid is dat de kosten voor luchtverkeersdienstverlening in beginsel betaald worden door de gebruiker, dat wil zeggen het luchtverkeer". Wanneer dit beginsel wordt doorgetrokken, dan komen de kosten van de dienstverlening op een bepaalde luchthaven voor rekening van de gebruikers van die luchthaven.

De ex post evaluatie 2010 heeft echter geïllustreerd dat het zonder meer loslaten van OGA ten faveure van ATC terminaltarieven op basis van een volledige toerekening van ATC kosten per luchthaven naar alle waarschijnlijkheid zal leiden tot een abrupte en forse stijging van deze kosten op de regionale luchthavens. Als de huidige werkelijke kosten worden doorberekend, valt niet uit te sluiten dat het verkeer op deze regionale luchthavens door de daardoor optredende prijsstijging zal verminderen. Met inachtneming van tweede orde effecten op de ATC-kosten zelf, zou een negatieve groeispiraal zich kunnen inzetten. Deze situatie is anno 2013 niet anders.

Een verandering van de wijze van bekostiging van de luchtverkeersdienstverlening dient rekening te houden met deze risico's; de stakeholders van de betrokken luchthavens zal de gelegenheid moeten worden geboden om op een verantwoorde wijze met ATC-kosten te kunnen omgaan. Dit vraagt om een adequate afbouwperiode van OGA. Maar ook om nieuwe opvattingen over hoe luchtverkeersleidingdiensten vorm te geven én wat daarbij dan de rolverdeling zou kunnen zijn van de spelers. Nu is de verrekening van de kosten in verband met luchtverkeersdienstverlening een zaak tussen de dienstverlener en de luchtvaartmaatschappijen. Dat kan anders worden onder veranderende opvattingen over de rol van luchthavens in het luchtvaartcomplex én de regionale context. Reden om daar kort bij stil te staan.

4.2 Basisfilosofie business model luchthaven

Waar vroeger (in de wereld van bilaterale verdragen) de luchthaven werd gezien als een facilitair bedrijf voor het afhandelen van luchtverkeer, wordt sinds de jaren '80 - onder invloed van deregulering en mainport/hub ontwikkelingen - een luchthaven meer en meer gezien als een bedrijf en speerpunt voor nationaal e/of regionaal economisch beleid. Dit blijkt uit het belang dat op nationaal niveau aan de mainport wordt toegekend, maar ook uit het belang dat in de regio aan luchthavens wordt toegekend; zie bijvoorbeeld de recente ontwikkelingen die wijzen op het belang van de luchthaven Twente voor de regio. De concurrentiepositie en daardoor ook het business model van de luchthaven, is veranderd. De noodzakelijke diensten als luchtverkeersdiensten bepalen mede de concurrentiepositie en vragen daarom om een andere manier van omgaan met deze diensten.

De uitvoering van activiteiten op een luchthaven is meer en meer de uitkomst van een samenspel tussen de luchtvaartmaatschappij, de luchthavenexploitant en de luchtverkeersdienstverlener. Dat samenspel vindt - via transacties en daarmee samenhangende financiële verrekeningen - zijn

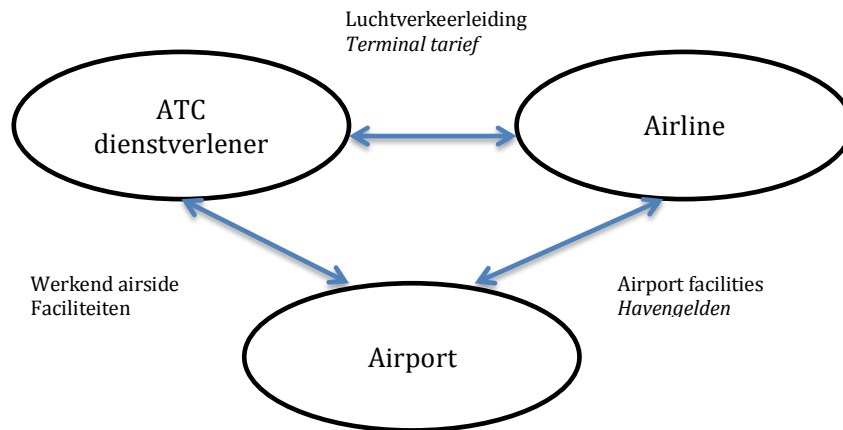
⁹ Nota Regionale luchthavenstrategie zie: <http://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/jgvvijsepjmjeyo/vj3agfb269zt#p2>

weerslag in het onderliggende business model. Onderstaand schema geeft in eenvoudige vorm het samenwerken en de relatie tussen deze drie spelers op een luchthaven weer¹⁰.

De belangrijkste verbanden zijn:

- Luchtvaartmaatschappij - Luchtverkeersdienstverlener: de luchtverkeersdienst begeleidt het verkeer van en naar de luchthaven op tijden dat de luchthaven is opengesteld en de luchtverkeersleiding actief is. De luchtverkeersdienstverlener brengt voor deze dienstverlening per bezoekend vliegtuig een tarief in rekening; dit is het zogenaamde terminal tarief dat gerekend wordt over de aankomende of vertrekkende vlucht. Luchtverkeersdienstverlener consulteert de gebruikers (luchtvaartmaatschappij) vooraf over de (hoogte van de) tarieven.
- Luchtvaartmaatschappij - Luchthavenexploitant: de luchthaven levert de faciliteiten die de luchtvaartmaatschappij nodig heeft om op een luchthaven passagiers met bagage en/of vracht af te zetten of op te halen. Gegeven de (internationale) concurrentie tussen luchthavens zorgt de exploitant er voor dat de faciliteiten optimaal zijn afgestemd op de wensen en behoeften van de gebruikers. Hiervoor brengt de luchthaven havengelden per bezoekend vliegtuig in rekening. Vaste faciliteiten als huur van kantoren (non-aviation) worden apart op basis van huurovereenkomsten in rekening gebracht. De luchthaven consulteert de gebruikers (luchtvaartmaatschappij) vooraf over de (aanpassing van) tarieven.
- Luchthavenexploitant - Luchtverkeersdienstverlener: de luchthaven stelt een veilig en goed toegeruste 'airside' ter beschikking aan de luchtverkeersdienstverlener voor het uitvoeren van vluchten en geeft aan wat de maximumcapaciteit is. Daarnaast maakt de luchthaven het mogelijk dat luchtverkeersleidingsapparatuur geplaatst en onderhouden kan worden (bijvoorbeeld ILS en radar), levert de luchthaven gebouwen (of grond) voor de toren en andere werkplekken van de ATC-dienstverlener. Afgezien van mogelijke huurovereenkomsten tussen luchthaven en dienstverlener is er geen verrekening tussen deze partijen per uitgevoerde vlucht. Wel heeft de hoogte van de kosten van dit onderdeel van de dienstverlening, voor zover deel uitmakend van de grondslag voor de terminal heffingen (relatie luchtvaartmaatschappij - luchtverkeersleiding) of deel uitmakend van de havengelden (relatie luchthavenexploitant - luchtvaartmaatschappij) gevolgen voor de concurrentiepositie van de betreffende luchthaven.

¹⁰ Er zijn meerdere spelers relevant maar hier beperken we ons tot de voor dit vraagstuk relevante kernspelers.



Figuur: samenspel tussen ATC-dienstverlener, airport en airline op een luchthaven

4.3 Rol Luchthavens in concurrentie

Het afgelopen decennium is de verhouding tussen luchthaven en luchtvaartmaatschappij ingrijpend veranderd met de komst van de low cost carriers en andere nieuwe aanbieders van routes/bestemmingen¹¹. Luchthavens halen nieuwe luchtvaartmaatschappijen en/of bestemmingen binnen en concurreren zo met andere luchthavens. Deze concurrentie geschiedt op basis van de aantrekkelijkheid van de markt (catchment area), aanwezig netwerk (connectiviteit), openingstijden van de luchthaven, en ook op basis van de 'visit costs'. Dit zijn de totale kosten die een luchtvaartmaatschappij op een luchthaven betaalt voor het afhandelen van een vlucht (aankomst, turn around en vertrek). Zowel de havengelden als de terminal tarieven bepalen naast afhandelingskosten in sterke mate de hoogte van de 'visit costs'¹².

Wanneer het principe van volledige lokale kostendekking/bekostiging van ATC-diensten op basis van werkelijk gemaakte kosten in beeld komt, werkt dat ook door in de verhoudingen tussen de drie spelers op de luchthaven. De gevoeligheid (voor kosten) voor de concurrentiepositie van de luchthaven vereist dan dat deze partij mede de hoogte van 'visit costs' kan beïnvloeden of althans een belangrijke rol kan spelen in het vaststellen van aard en omvang van de dienstverlening. De luchtvaartmaatschappij kan immers besluiten om op basis van 'visit costs' verschillen een vliegtuig op een andere luchthaven in te zetten.

De luchthaven geeft in het nieuwe business model aan welke kosten in de markt haalbaar zijn voor luchtverkeersdienstverlening in relatie tot de gevraagde dienstverlening door de markt (luchtvaartmaatschappijen); denk hierbij aan openingstijden, maar ook aan lokale begeleiding- en informatiediensten. Met andere woorden de luchthaven 'koopt' de facto de ATC-dienstverlening in en bekijkt samen met de ATC-leverancier op welke wijze de diensten optimaal geleverd kunnen worden aan de maatschappijen tegen de beste prijs/kwaliteitsverhoudingen. Vanuit deze optiek is de

¹¹ dit naast het openen van het Europees luchtruim en mainport/hub ontwikkelingen.

¹² Volgens IATA bedragen de kosten voor het gebruik van luchthavens en luchtverkeersleiding 14,2% van de totale kosten betaald door luchtvaartmaatschappijen en passagiers.

luchthaven gebaat bij een zo'n groot mogelijk speelveld om deze diensten metterdaad te regelen. Dit uiteraard wel binnen de kaders van veiligheid en wet- en regelgeving, en een aantal spelregels en randvoorwaarden!

4.4 Randvoorwaarden voor het ontwikkelen van een nieuw systeem

De ontwikkeling van een robuust heffingenregime, waarbij het tarief is gebaseerd op de werkelijk gemaakte kosten, vereist een zorgvuldige afbakening van het speelveld, een herkenbare set aan regelgeving en randvoorwaarden en de handhaving daarvan.

Met het oog op een structurele en kundige uitvoering van de ATC-dienstverlening definiëren wij de randen van het speelveld als volgt:

- *Veiligheid & milieu.* Oplossingen voldoen aan relevante nationale en internationale regelgeving op het gebied van veiligheid en milieu;
- *Continuïteit.* Oplossingen stellen de continuïteit van de luchtverkeersdienstverlening zeker en zijn zo vormgegeven dat efficiënt toezicht op de uitvoering daarvan mogelijk is;
- *Bekostiging structureel.* De eventuele inzet van derde geldstromen vanuit de regio voor (mede-) bekostiging van luchtverkeersdienstverlening zal voor lange periode gegarandeerd moeten zijn en niet afhankelijk mogen zijn van incidentele factoren of ontwikkelingen;
- *Rijk financieel niet aan de lat.* Het Rijk speelt geen rol bij de dekking van de kosten. Dit betekent dat risico's in het systeem direct noch indirect, bijvoorbeeld via exploitatietekorten van LVNL, kunnen terugslaan op het Rijk;
- *Matchen met Luchtruimindeling.* Oplossingen dienen te passen binnen het principe van scheiding van mainport en niet-mainport gebonden verkeer;
- *FABEC compliant.* Oplossingen dienen te passen binnen afspraken en verplichtingen van de Nederlandse overheid in FABEC verband;
- *CIV/MIL compliant.* Oplossingen dienen te passen binnen de ontwikkeling van de samenwerking tussen de civiele en militaire luchtverkeersleidingsdiensten.

Daarnaast zijn er nadere voorwaarden waaraan partijen zich aan dienen te houden en aan de hand waarvan passende oplossingen gevonden kunnen worden:

- *Een sluitende business case.* Redenerend vanuit het nieuwe business model van de luchthavenexploitant zal deze voortdurend een afweging moeten maken tussen de aard en omvang van wenselijke ATC-dienstverlening plus de daarmee samenhangende kosten versus de positie die de luchthaven in het concurrentieveld wil en ook kan innemen (ook rekening houdend met regionale belangen);
- *Profijtbeginsel van toepassing.* Diegenen die primair belangen hebben bij een toegesneden dienstverlening betalen ook voor die dienstverlening; met ander woorden de gebruiker betaalt. De afnemers van de dienst kunnen in dit geval - naast de luchtvaartmaatschappijen - ook de partijen in de regio zijn; bijvoorbeeld partijen die behoefte hebben aan de verbindingen naar andere regio's;
- *Bredere opties denkbaar.* Luchtverkeersdienstverlening is een publieke taak, maar de uitvoering is niet uniform (d.w.z. differentiatie in dienstverlening) en kan ook privaat plaatsvinden. In het kader van internationale samenwerking (FABEC) kunnen deze diensten al dan niet in overleg met LVNL ook door andere partners geleverd worden;

- *Behoud en versterken van de mainport en het netwerk van internationale verbindingen.* In het nationale luchtvaartbeleid neemt - gelet op het algemeen maatschappelijk-economisch belang van een goed netwerk - het veiligstellen en uitbouwen van de mainport een centrale plaats in. De te maken keuzes mogen dit de realisatie van dit doel niet hinderen;
- *Compliant met bredere omgeving.* Nieuwe organisatie- en bekostigingsstructuren sluiten aan bij kaders die binnen FABEC en SES worden afgesproken.

De toetsing of ontwikkeling plus uitvoering binnen het speelveld én conform de spelregels plaatsvindt, geschiedt door de rijksoverheid. Trefwoorden daarbij zijn eenvoud en transparantie. Daarnaast toetst de rijksoverheid of concurrentie tussen de luchthavens plaatsvindt op basis van kwaliteit van dienstverlening, beheersing van kosten en aantrekkelijkheid van de markt.

Kortom

De luchtverkeersdienstverlening per luchthaven en de daaruit voortvloeiende tariefstructuur wordt vormgegeven mede op basis van genoemde randen van het speelveld en de voorwaarden, en is 'einde dag' de resultante van afstemming tussen luchthaven en luchtverkeersdienstverlener, waarbij

- enerzijds vooral het business model van de luchthavenexploitant voor ontwikkeling van de luchthaven richtinggevend is;
- en anderzijds wordt voldaan aan de gestelde randvoorwaarden.

4.5 Planning & Timing

Gelet op de eerder beschreven risico's bij het loslaten van OGA is het van belang een overgangperiode te definiëren die partijen voldoende ruimte geeft om de transitie naar een nieuw heffingenregime te realiseren. In 2014 moet het beleid voor een nieuw heffingenregime uitgewerkt zijn, waarna de implementatie plaatsvindt in de periode van 2015 tot en met eind 2019. De periode tot 2020 biedt met vijf jaar voor de implementatie een reële overgangperiode voor de transitie naar het nieuw te ontwikkelen regime. Dit sluit aan bij de EU-ontwikkelingen (tweede referentieperiode van prestatiesturing loopt van 2015 tot en met 2019).

Het transitie pad naar een nieuwe heffingenstructuur maakt het mogelijk dat veranderingen in dienstverlening desgewenst geleidelijk worden doorgevoerd. Partijen kunnen echter in overleg voorstellen om OGA eerder los te laten; slagvaardige aanpak kan immers de overgang naar de nieuwe situatie vergemakkelijken.

4.6 Belangen stakeholders

De manier waarop de ATC-dienstverlening (te bekostigen uit tarieven en andere middelen) en de hoogte van de ATC-terminal tarieven - (mede) gebaseerd op werkelijk gemaakte kosten – worden vastgesteld, is cruciaal voor stakeholders. De verschillende belangen per stakeholder kunnen als volgt worden weergegeven.

4.6.1 Luchtvaartmaatschappijen

De luchtvaartmaatschappijen bedienen de markt van een luchthaven en maken in hun business model een bewuste keuze waar de hoogste toegevoegde waarde per vliegtuigbeweging behaald kan worden. De kwaliteit en de kosten van de luchtverkeersdienstverlening bepalen mede de marge voor

een luchtvaartmaatschappij en daarmee de keuze voor luchthavens¹³. Een verandering van de ATC-terminal tarieven vertaalt zich rechtstreeks in het resultaat onder de streep. Het is vanuit de optiek van de luchtvaartmaatschappijen dan ook begrijpelijk dat deze aandringen op verlaging van tarieven en verhoging van de sense of urgency om de (kosten)efficiency bij ATC-dienstverlener te verbeteren.

4.6.2 Mainport Schiphol

Het luchtvaartbeleid stelt de groei en ontwikkeling van de mainport Schiphol centraal; daarbij is de optimale benutting van de beschikbare luchthaven en luchtruimcapaciteit cruciaal. Schiphol moet kunnen rekenen op optimale bereikbaarheid door de lucht zodat de beschikbare capaciteit maximaal kan worden aangewend voor afhandeling van het mainport gebonden verkeer.

4.6.3 Regionale luchthavens

Verkeer op de regionale luchthavens bestaat naast klein zakelijk verkeer en lijndiensten voornamelijk uit vakantiecharters en low cost verkeer. Deze laatste categorie klanten is extreem gevoelig voor prijs en heeft de mogelijkheid de operatie op korte termijn te verleggen naar andere luchthavens. De regionale luchthavens sturen dus op versterking van hun concurrentiepositie. Dit betreft niet alleen de concurrentie tussen de luchthavens in Nederland; voor Groningen-Eelde, Twente, Eindhoven en Maastricht geldt dit zeker ook voor concurrentie met de nabijgelegen luchthavens in Duitsland en België. Ook hier geldt dat de regionale luchthavens net als de mainport baat hebben bij zo laag mogelijke tarieven.

De ATC-dienstverlening per luchthaven is - zoals eerder aangegeven - een belangrijke bouwsteen in het business model van de luchthavenexploitant. In het buitenland zien we gedifferentieerde modellen voor ATC-dienstverlening voor met name de regionale velden. Maar we zien ook in de UK bijvoorbeeld dat de ATC-terminal tarieven deel uit maken van de havengelden. Dit geeft de luchthaven de mogelijkheid ATC-kosten waar nodig te differentiëren naar marktsegment en daarmee zo veel mogelijk verkeer binnen te halen. Immers het hoge aandeel vaste kosten voor ATC-diensten betekent dat het verkeersvolume uiteindelijk sterk bepalend is voor de hoogte van de tarieven.

4.6.4 LVNL

LVNL is in deze discussie de dienstverlenende en daarmee faciliterende partij. Van belang is dat LVNL tijd en ruimte krijgt om zich aan te passen aan veranderingen in het business model van de luchthaven. Ook dient geborgd te worden dat voor bekostiging geen afwenteling van risico's vanuit de regio plaatsvindt naar LVNL. Tenslotte blijft zonder meer van belang dat LVNL zo kostenefficiënt mogelijk opereert met inachtneming van het gestelde cost efficiency prestatiedoel.

4.6.5 Lokale overheden en gebruikers

Lokale overheden en luchthaven gebruikers hebben belang bij een efficiënte en goed functionerende luchthaven als onderdeel van de regionale economische infrastructuur. De luchthaven biedt immers directe verbindingen en dus korte reistijd naar andere regio's; en is daarmee van belang voor de regionale economische activiteiten met bijbehorende werkgelegenheid. Direct en vooral indirect; in Twente wordt in de plannen bijvoorbeeld een extra werkgelegenheid voorzien van 1000 tot 2500

¹³ Voor de home carrier op Schiphol geldt dat deze geen keuze heeft om de hub operatie te verplaatsen. De hub operatie en dus ook de mainport is gebaat bij zo laag mogelijk kosten voor de gebruikers.

banen op langere termijn²⁴. De stakeholders hebben daarom baat bij een goede concurrentiepositie van de luchthaven opdat deze zo veel mogelijk relevante verbindingen kan realiseren.

²⁴ zie: <http://vliegbasistwente.nl/twente-airport-burgervliegveld-2016/>

5 Transitiepad naar nieuwe ATC-terminal tarieven

De randen van het speelveld (randvoorwaarden van de rijksoverheid), de spelregels en de inventarisatie van de belangen van de stakeholders geven het speelveld aan, en daarmee ook de contouren van een andere invulling van de dienstverlening en bijbehorende bekostigingssystematiek. De concrete invulling en de realisatie dienen naar ons inzicht het resultaat te zijn van afstemming tussen luchthavenexploitant, de ATC-dienstverlener en de luchtvaartmaatschappijen.

5.1 Luchthavens in positie

OGA als systematiek voor ATC-tariefbepaling is vanuit meerdere optieken aan vernieuwing toe. Niet alleen redenerend vanuit de belangen van de mainport maar ook inspelend op de rol die de regionale luchthavens spelen in de regionale economie. Het in hoofdstuk 4 geschetste business model voor de luchthaven veronderstelt dat elke luchthaven positie inneemt en in overleg met de dienstverlener het serviceniveau voor ATC-terminal diensten vaststelt, rekening houdend met de spelregels en randvoorwaarden.

5.2 Mainport

De concurrentiepositie van de mainport en de financiële positie van de home carrier zijn gebaat bij een zo efficiënt mogelijke luchtverkeersdienstverlening tegen zo laag mogelijke kosten; een specifiek mainporttarief is daarbij wenselijk.

Overigens, hoe groot de mainport daadwerkelijk zal zijn, en waar die dienstverlening dan op van toepassing is, zal de praktijk moeten uitwijzen. In het kader van een duurzame mainport-ontwikkeling kan mogelijk de inschakeling van nabij gelegen luchthavens noodzakelijk zijn en het gehele complex als één samenhangend luchthavensysteem naar de gebruikers wordt neergezet. Een dergelijk benadering beïnvloedt vanzelfsprekend ook op de manier waarop de ATC-dienstverlening en de daarmee samenhangende bekostigingssystematiek worden vormgegeven.

5.3 Regionale luchthavens

De LVNL-gecontroleerde luchthavens staan voor een uitdagende opgave. De betreffende luchthavens zullen - in overleg met de regio - zich samen met luchtvaartmaatschappijen moeten beraden op de aard en omvang van de verlangde dienstverlening in relatie tot de business performance; van de luchthaven zelf maar ook rekening houdend met de performances van de belangrijkste maatschappijen.

Daarbij dient door het Rijk voldoende ruimte te worden geboden om nieuwe opties voor luchtverkeersdienstverlening en dienstverleners te bestuderen zolang maar wordt voldaan aan eerder genoemde randvoorwaarden (randen speelveld). Bijvoorbeeld kan de vraag worden gesteld of op elke gecontroleerde luchthaven een volledige ATC-infrastructuur en staf aanwezig dient te zijn of is het mogelijk (zoals bij de militairen gebruikelijk) bepaalde diensten en services op afstand te leveren of deze gemeenschappelijk voor meerdere luchthavens te betrekken. LVNL en de regionale partijen worden uitgedaagd te komen met innovatieve werkbare voorstellen.

In de meest vergaande vorm trekken alle luchthavens, behoudens die behoren tot het mainport-complex, met elkaar op. In dat geval zal er sprake zijn van een gemeenschappelijke infrastructuur waar alle deelnemende luchthavens (en mogelijk ook militair verkeer) gebruik van maken. De luchthavens zullen dan met elkaar aanvullende spelregels moeten afspreken om te voorkomen dat de wensen van een speler afgewenteld worden op andere spelers¹⁵.

5.4 Rol Rijk

Het Rijk voert in de verkenning naar het nieuwe ATC- systeem de regie en heeft daarnaast een faciliterende en een toezichthoudende rol. *Regie* is nodig om ervoor te zorgen dat partijen daadwerkelijk aan de slag gaan, zo nodig afspraken met elkaar maken en tijdig voortgang boeken in het zoekproces. De monitoring van de voortgang vindt plaats via een aanpak van 'mile stones'.

De *toetsende* rol uit zich doordat de overheid nauwlettend in de gaten houdt of partijen zich houden aan de spelregels en randvoorwaarden, en of er bijvoorbeeld geen perverse prikkels in het systeem ingebouwd worden; prikkels die niet in lijn zijn met het nationaal luchtvaartbeleid. Daarnaast is de toetsende betrokkenheid van belang om te voorkomen dat het risico voor kosten van luchtverkeersdienstverlening alsnog direct of via de band op het Rijk afgewenteld worden.

De faciliterende rol uit zich doordat het Rijk de kaders of randen voor het zoekproces helder over het voetlicht brengt en via een onafhankelijk voorzitter het veranderingsproces vorm geeft. Het Rijk houdt bewust enige afstand zodat de toetsende rol goed kan worden ingevuld én partijen de maximale ruimte wordt geboden oplossingsrichtingen te verkennen. Daarbij onderstreept de inzet van een onafhankelijk voorzitter dat de relevante stakeholders zelf de handschoen dienen op te pakken en dat niet op voorhand sturing of inperking plaatsvindt.

Dit voorgaande uiteraard onverminderd de rol die het Rijk uitoefent in het vaststellen van de gekozen systematiek (eventueel na aanpassingen), én de tarieven.

5.5 Aanpak faciliterende rol

Mede op basis van ervaringen met vergelijkbare projecten¹⁶ stellen wij het volgende stappenplan voor om het faciliterende proces vorm te geven.

o. Aanpak in hoofdlijnen

Hoewel de regionale partijen aan zet zijn en worden uitgedaagd zich te organiseren, worden de eerste stappen genomen in breder verband zodat alle relevante partijen in gezamenlijke sessies inbreng in het proces kunnen leveren. Vervolgens vindt een intermezzo plaats met LNVL en de militaire verkeersleiding om hun visie te vernemen en te verkennen welke rol zij kunnen en willen spelen. Waarna verdere uitwerking door groeperingen (gekoppeld aan regionale luchthavens) in een aantal ronden geschiedt. De ontwikkelde systemen worden vervolgens getoetst, gevolgd door het afronden van de voorstellen. We lopen de verschillende stappen langs.

¹⁵ Hier zijn parallellen te trekken met de ontwikkeling van de OV-chipkaart waarbij kostenverhogende wensen en eisen aan de OV-chipkaart zijn gesteld zonder de rekening daarvan neer te leggen bij de vragende partij.

¹⁶ OV-chipkaart, Commissie Kist; Samenwerking organisaties Binnenvaart, Commissie Kraaijeveld; Besluitvorming Verbreding A27, Commissie Schoof; Private financiering, Commissie Ruding.

1. *Informeren stakeholders op moment dat de Kamer wordt geïnformeerd*

Hoewel de stakeholders weten dat het OGA systeem ter discussie staat, is het van belang deze stakeholders zo snel mogelijk op de hoogte te stellen (bij wijze van een voorsignaal) van het voornemen OGA uiterlijk in 2020 te willen beëindigen en in de tussentijd alternatieve heffingssystemen te ontwikkelen en te implementeren. Hierbij wordt ook aangegeven welke partijen in het proces betrokken worden en welke inbreng mogelijk is bij de vormgeving van het proces. Idealiter gebeurt dit direct nadat de Tweede Kamer de brief van de bewindspersoon heeft ontvangen.

2. *Benoemen onafhankelijk voorzitter*

Gelet op de rol van het Rijk in dit geheel (bewust enige afstand houden) wordt een onafhankelijk voorzitter benoemd; een voorzitter die met voorkeur onbevangen naar het ATC dossier kijkt en geen banden heeft met een of meer betrokken partijen (verder Voorzitter genoemd). Het is raadzaam de Voorzitter te ondersteunen met een klein onafhankelijk secretariaat met een ervaren bezetting (inhoud en proces).

3. *Voorbereiden en organiseren van een gezamenlijke startmeeting*

Vervolgens is het raadzaam op korte termijn een interactief en breed traject op te starten waarbij alle betrokken stakeholders worden uitgenodigd deel te nemen. In de eerste en gezamenlijke startbijeenkomst wordt de projectsetting helder gepresenteerd door de opdrachtgever (i.c. het Rijk) en licht de Voorzitter zijn/haar aanpak toe. Vooruitlopend op de visie en werkwijze van de Voorzitter wordt aandacht besteed aan:

- Korte schets OGA tot 2013 en veranderende opvattingen over de business omgeving van luchthavens, voortbordurend op de veranderingen welke al voor 2000 zijn ingezet;
- De te hanteren randen en spelregels welke het speelveld volgens de visie van het Rijk bepalen;
- De visie van het Rijk op het werkerrein van LVNL en alternatieve mogelijkheden en paden om maximaal te kunnen inspelen op de behoefte aan ruimte voor de spelers;
- Gezamenlijke vaststelling van een mogelijke werkwijze op hoofdlijnen inclusief een eerste vertaling van de hiervoor genoemde randen van het speelveld;
- Een eerste beeld van de groeperingen die ieder voor zich of in breder verband aan de slag gaan;
- Een eerste brainstormronde waardoor de contouren van de nieuwe aanpak helder worden, inclusief de relatie met de verlangde dienstverlening;
- Een scherp tijdsplan inclusief 'mile stones' en overlegmomenten;
- En tot slot de vervolgstappen door de Voorzitter.

4. *Bijeenkomsten en tussentijdse overlegmomenten*

Conform het nader te bepalen tijdsplan organiseert de Voorzitter bijvoorbeeld binnen 2 maanden een nieuwe consultatieronde waarbij stakeholders discussiepunten kunnen agenderen die bredere aandacht of een gedachtewisseling behoeven. Ondertussen wordt een aparte bijeenkomst belegd met LVNL en de militaire verkeersleiding over uiteenlopende opties voor dienstverlening plus voor- en nadelen. Desgewenst wordt dit overleg voorafgegaan door bilateraal overleg met beide partijen.

In vervolg op de tweede brede consultatieronde worden een of twee voortgangsmomenten vastgelegd waarin bereikte tussenresultaten (desgewenst bilateraal) worden gedeeld. Groeperingen aan tafel zijn de regionale partijen (regionale luchthavens plus een of meerdere stakeholders). Onderwerpen van gesprek zijn - naast de aanpak voor ATC-dienstverlening - ook de mogelijke effecten op de business case en de manier waarop naar de transitie wordt gekeken. Vanuit het

beginsel dat de regionale partijen aan zet zijn, wordt ook verwacht dat voor eventuele uitdagingen of problemen oplossingen worden aangedragen.

Voorzien wordt dat rond de jaarwisseling de contouren van de nieuwe aanpak en regimes zichtbaar worden, inclusief voorstellen voor de manier waarop de transitie-periode (in beginsel de periode 2015-2019) kan worden vormgegeven.

5. *Bijeenkomst conceptresultaten*

In het voorjaar van 2014 worden in een nader te bepalen bijeenkomst de verkregen resultaten besproken met de Voorzitter; daarbij is de aanwezigheid van de opdrachtgever gewenst. Eventuele resterende discussiepunten komen boven tafel en kunnen direct (via tussentijds beraad) of op een kort moment daarna worden beslecht.

6. *Consultatie van de luchtruimgebruikers per luchthaven*

Zodra voorstellen per luchthaven of per groepering van luchthavens gereed zijn, wordt het tariefregime (met indicatie voor de tarieven) voor consultatie voorgelegd aan de luchtvaartmaatschappijen¹⁷. Deze ronde heeft als doel de nieuwe structuur bij de gebruikers (formeel) te toetsen en draagvlak voor uitvoering te bewerkstelligen. Na vaststelling van het nieuwe heffingen regime zullen ook de concrete tariefvoorstellen per groepering in de consultatieprocedure aan de luchtvaartmaatschappijen worden voorgelegd. De rol van de Voorzitter in deze consultatie zal nader worden bepaald.

7. *Afronden voorstellen en voorleggen uitgewerkte, getoetste en gedragen voorstellen aan de bewindspersoon.*

Uiterlijk voor het zomerreces van 2014 worden de getoetste en gedragen voorstellen voorgelegd aan de bewindspersoon. Het volledige plan (lees aanpak plus 'road map' voor de implementatie tot eind 2019) kan eind 2014 aan de Kamer ter goedkeuring worden overlegd.

5.6 Planning.

Het Rijk zal de periode tot eind 2014 kunnen gebruiken om het nieuwe ATC-beleid vorm te geven en daarover te besluiten. Waarna een periode van vijf jaar aanbreekt om het beleid te implementeren.

¹⁷ Desgewenst worden de uitkomsten van het proces gecommuniceerd binnen FABEC en EU.

Bijlage 1: Rapportage Evaluatie Plaatselijke ATC tarieven

Evaluatie Plaatselijk ATC Heffingenbeleid

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Directoraat-Generaal Luchtvaart en Maritieme Zaken
Programma Luchtverkeer

Advisory

www.rebelgroup.com
KvK 24336905
Rabobank 36.19.64.099

T 010 275 59 95
F 010 275 59 99
rga@rebelgroup.com

Auteur
RebelGroup Advisory i.s.m. Boosten Consultancy

RebelGroup Advisory bv
Wijnhaven 3-0
3011 WG Rotterdam

Datum	Status	Klant
14.11.10	Definitief	Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Inhoudsopgave

1	Inleiding en vraagstelling	4
1.1	Inleiding op de evaluatie	4
1.2	De onderzoeksvragen	4
1.3	Aanpak evaluatie	5
1.4	Opbouw van de rapportage	5
2	Het plaatselijke ATC-heffingenbeleid	6
2.1	De situatie vóór 2008: aanleiding voor het besluit tot One Group of Airports	6
2.2	2008 en 2009: One Group of Airports	7
2.3	Vanaf 2010: gewijzigde uitgangspunten voor de plaatselijke ATC-tariefsystematiek	9
3	Ex-post evaluatie	12
3.1	Inleiding bij de ex-post evaluatie	12
3.2	Interviews met stakeholders: Posities en stellingnames	12
3.3	Inhoudelijke doelstellingen	13
3.3.1	Doelstelling 1: volledige bekostiging door de gebruikers, geen Rijksbijdrage meer.	13
3.3.2	Doelstelling 2: Rationalisatie: kosten en opbrengsten op de regionale velden in evenwicht brengen	14
3.4	Proces van tariefvaststelling	19
3.5	Effecten van de OGA-systematiek	21
4	Ex-ante evaluatie	31
4.1	Inleiding bij de ex-ante evaluatie	31
4.2	Nieuwe Europese Verordening 1794	31
4.3	Single European Sky en FABEC	33
4.4	Samenwerking LVNL en Defensie	35
4.5	Ontwikkelingen in Lelystad en Twente	36
4.6	Mogelijkheden voor externe bekostiging	38
4.7	Benchmark andere landen	40
4.8	Ontwikkelingen in het luchtvaartbeleid / omgang met regionale luchthavens	42
5	Keuzes en opties uit de ex-post en ex-ante evaluatie	44
6	Aanbevelingen	51
6.1	Inleidend	51
6.2	Nota RELUS	59
6.3	One group of airports als transitie-model	59
6.4	Scope	60
6.5	Relatie met andere trajecten	61
6.6	Onderzoek	62
6.7	Analysekader	62

1 Inleiding en vraagstelling

1.1 Inleiding op de evaluatie

Sinds 2008 is in Nederland een nieuw heffingenregime van toepassing voor plaatselijke luchtvaartnavigatiediensten op alle door de Luchtverkeersleiding Nederland (hierna: LVNL) gecontroleerde luchthavens. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (hierna: V&W) heeft destijds gekozen voor het zogenaamde One Group of Airports model (OGA), waarbij sprake is van één tariefzone en dus ook één plaatselijk Air Traffic Control (ATC)-tarief op alle Nederlandse luchthavens met LVNL-dekking. Uitgangspunt van het nieuwe heffingsbeleid is geweest dat de gebruikers de volledige kosten van de luchtvaart navigatiedienst betalen.

Inmiddels zijn we meer dan twee jaar verder. V&W heeft gevraagd een evaluatie uit te voeren naar de tariefssystematiek van de plaatselijke ATC-heffingen. In deze evaluatie kijken we in de eerste plaats terug (ex-post), maar hebben we ook oog voor toekomstige ontwikkelingen (ex-ante) en vragen we ons af of deze ontwikkelingen aanleiding vormen voor aanpassing van de tariefssystematiek.

De ex-post evaluatie heeft betrekking op de periode waarin de nieuwe tariefssystematiek heeft gegolden. Dat is sinds 2008. Dat betekent dat nog maar korte tijd ervaring is opgedaan met de nieuwe systematiek. Bovendien is dit gebeurd in jaren van economische crisis. Dit heeft er zelfs toe geleid dat de systematiek in 2009 al is aangepast, zonder dat daarbij leidende principes als de keuze voor één tariefzone en volledige bekostiging door gebruikers zijn losgelaten. Het is goed te beseffen dat in de ex-post evaluatie een tariefsysteem wordt geëvalueerd, waarvan enkele uitgangspunten tussentijds zijn gewijzigd.

De evaluatie kent ook een ex-ante deel, omdat de ATC-tarieven niet los kunnen worden gezien van een veel bredere context. Deze context wordt gevormd door onder andere het Nederlandse luchtvaartbeleid, door de uitkomsten van de Alderstafel, door ambities van regionale overheden en luchthavens, door Europese ontwikkelingen zoals de vorming van een Single European Sky, de samenwerking binnen FABEC, door toenemende vormen van samenwerking tussen de civiele en militaire luchtverkeersleiding in Nederland en door de nieuwe Europese regels voor de inrichting van de heffingensystematiek voor ATC-tarieven. In het ex-ante deel stellen we ons de vraag of de context van *air traffic control* impact heeft of zou moeten hebben op de tariefssystematiek.

1.2 De onderzoeksvragen

De evaluatie kent een ex-post en een ex-ante deel. In de ex-post evaluatie beantwoorden wij de volgende vragen:

- 1) Zijn de doelstellingen van de tariefssystematiek gerealiseerd?
- 2) Hoe is het proces van tariefvaststelling verlopen?
- 3) Wat zijn de effecten van de tariefssystematiek geweest?

In de ex-ante evaluatie richten wij ons op de volgende vraag:

Wat zijn de huidige en toekomstige ontwikkelingen in de context van *air traffic control in binnen- en buitenland* en hoe hebben deze impact op de tariefsystematiek?

Tot slot zullen de uitkomsten van de ex post en ex ante evaluatie getoetst worden aan de mogelijke opties voor charging zones en dekking van de kosten. Het concept plan van aanpak zoals opgesteld door opdrachtgever¹ biedt het referentiekader voor de mogelijke opties die we beschouwen.

1.3 Aanpak evaluatie

De evaluatie is uitgevoerd door RebelGroup in samenwerking met Boosten Consultancy. Belangrijke informatiebron voor de evaluatie waren de gesprekken met verschillende stakeholders. In het kader van de evaluatie zijn gesprekken gevoerd met een tiental partijen. Ook de documenten die ter beschikking zijn gesteld door V&W en LVNL vormden een relevante informatiebron voor het uitvoeren van de evaluatie. Onderdeel van deze informatie was het inhoudelijke plan van aanpak dat is opgesteld door V&W en waar LVNL een reactie op geschreven heeft. Zowel het plan van aanpak zelf als de reactie daarop van LVNL zijn gebruikt bij het bepalen van de relevante onderwerpen die ons inziens in deze evaluatie aan de orde moesten komen.

Zowel de interviews met stakeholders als de documenten die aangeleverd zijn door V&W en LVNL vormden de input voor de analyse die Rebel vervolgens heeft uitgevoerd ten einde de onderzoeksvragen te beantwoorden. Dat betekent dat deze evaluatie daarmee geen weergave is van alle meningen en stellingnames van de stakeholders waarmee gesproken is. Wij hebben de interviews gebruikt om informatie te verkrijgen, om vervolgens een eigen analyse te maken en de onderzoeksvragen te beantwoorden. Dat neemt niet weg dat we in hoofdstuk 3 wel een korte weergave geven van de posities en stellingnames van de verschillende partijen.

1.4 Opbouw van de rapportage

We starten deze rapportage met een beschrijving van de plaatselijke ATC-heffingensystematiek in hoofdstuk 2. Hierin besteden we aandacht aan de systematiek vóór 2008, vanaf 2008 en aan de wijzigingen die in 2009 onder invloed van de economische crisis zijn aangebracht. In hoofdstuk 3 wordt verslag gedaan van de ex-post evaluatie. Wij beginnen dit hoofdstuk met een overzicht van de posities en stellingnames van de relevante stakeholders. In hoofdstuk 4 kijken we vooruit in de ex-ante evaluatie. Hierin beschrijven we de huidige en toekomstige ontwikkelingen op het gebied van air traffic control en bespreken we de impact op de ATC heffingensystematiek. In hoofdstuk 5 worden de keuzes en opties voor de tariefsystematiek besproken. Tot slot formuleren we onze aanbevelingen in hoofdstuk 6.

¹ Zie bijlage B Concept Plan van Aanpak opgesteld door opdrachtgever

2 Het plaatselijke ATC-heffingenbeleid

In dit hoofdstuk geven wij zo feitelijk mogelijk weer hoe de tariefsystematiek voor plaatselijke ATC-heffingen in de loop der jaren is aangepast. Wij maken daarbij onderscheid tussen drie perioden: de periode vóór 2008, de periode 2008 tot en met 2009 en de periode vanaf 2010.

2.1 De situatie vóór 2008: aanleiding voor het besluit tot One Group of Airports

De jaren vóór de invoering van het huidige One Group of Airports-model werden gekenmerkt door een voortdurende druk op de Rijksoverheid om exploitatietekorten van LVNL op de regionale luchthavens af te dekken. Deze exploitatietekorten deden zich voor, omdat de tarieven die gebruikers betaalden niet kostendekkend waren. V&W stelde de ATC-tarieven vast. Hierbij was geen sprake van een eenheidstarief, maar van een apart tarief per luchthaven. Uitzondering hierop werd gevormd door Rotterdam Airport. Doordat sinds het jaar 2000 sprake was van een Multi-airport systeem met Schiphol en Rotterdam, gold voor deze luchthavens hetzelfde ATC-tarief.

De hoogte van de ATC-tarieven werd niet gebaseerd op het (huidige) principe van volledige kostendekking door de gebruikers (i.c. de airlines). Het tarief weerspiegelde daarmee niet de ontwikkelingen van het kostenniveau van LVNL of de ontwikkelingen van het verkeersvolume. Hierdoor kon de situatie ontstaan dat de totale opbrengsten verkregen uit de heffingen, onvoldoende waren voor de afdekking van de kosten van LVNL. Deze onderdekking heeft zich op de regionale luchthavens van Beek en Eelde vóór 2008 structureel voorgedaan. Op die manier ontstond er voortdurende druk op de Rijksoverheid om de ontstane exploitatietekorten van LVNL af te dekken².

De overheid heeft geprobeerd deze situatie te beëindigen. Dit werd eind jaren negentig zelfs een beleidsuitgangspunt in de nota RELUS. In deze nota heeft de overheid haar beleid ten aanzien van de regionale civiele luchthavens (Rotterdam, Eelde, Beek) heroverwogen. Deze luchthavens werden niet langer als luchthavens van nationaal belang beschouwd. De overheid bepaalde dat de bijdrage van het Rijk in de exploitatie van de luchtverkeersdienstverlening op de regionale luchthavens aanzienlijk gereduceerd zou gaan worden.

Teneinde bij dit gewijzigde overheidsbeleid een kostendekkende exploitatie van LVNL op de regionale luchthavens mogelijk te maken was een herstructurering van de bedrijfsvoering van LVNL noodzakelijk. De Rijksoverheid stelde hiervoor een bedrag beschikbaar, in de veronderstelling dat de exploitatietekorten op de regionale vliegvelden vervolgens voorgoed verdwenen zouden zijn. Bij de uitvoering van het herstructureringsplan bleek het echter niet mogelijk om de tekorten weg te werken, zonder substantiële tariefstijgingen en/of concessies aan de aard en omvang van de dienstverlening. Er bleef sprake zijn van jaarlijkse exploitatietekorten op de regionale luchthavens.

² Dit probleem speelde niet op Eindhoven Airport.. Eindhoven is een militair luchthaventerrein met burgermedegebruik (Eindhoven Airport) waar sprake is van militaire luchtverkeersbegeleiding. De kosten voor de additionele luchtverkeersbegeleiding ten behoeve van het burgermedegebruik worden jaarlijks door Defensie met Eindhoven Airport verrekend.

Het verkeer op de luchthavens Eelde en Beek had simpelweg een te gering verkeersvolume om met de toenmalige tarieven de dienstverlening kostendekkend aan te kunnen bieden. Als gevolg daarvan liep het totale gecumuleerde tekort over de jaren heen verder op.

In 2006 en 2007 is daarom een werkgroep en een stuurgroep 'Financiering Luchtverkeersleiding Regionale Luchthavens' in het leven geroepen. Deze werk- en stuurgroep hadden als taak om te adviseren over een structurele oplossing voor de exploitatietekorten op de regionale luchthavens.

Rond die tijd werd door de Europese Unie tevens een nieuwe Verordening aangenomen (1794/2006), die nieuwe eisen stelde aan het heffingstelsel voor luchtvaartnavigatiediensten. De Verordening verplichtte tot het vaststellen van een nieuw heffingssysteem voor het 'en route' verkeer per 1 januari 2008 en voor de plaatselijke tarieven op uiterlijk 1 januari 2010. De Nederlandse overheid werd hierdoor gedwongen om na te denken over de herinrichting van het ATC-tariefsysteem en over de door de Verordening verplichte vaststelling van tariefzones.

Samenvattend kunnen we stellen dat de volgende zaken aanleiding zijn geweest om de bestaande plaatselijke ATC-tariefsystematiek per 2008 te wijzigen:

- de nieuwe EU-verordening verplichtte Nederland om uiterlijk per 2010 de plaatselijke ATC-tariefsystematiek te wijzigen;
- er was een traject gaande waarin gezocht werd naar oplossingen voor de situatie van structurele exploitatietekorten op de luchthavens van Eelde en Beek. Een wijziging van het tariefsysteem zou hier aan bij kunnen dragen;
- de gecumuleerde verliezen van LVNL uit het verleden moesten gecompenseerd worden.

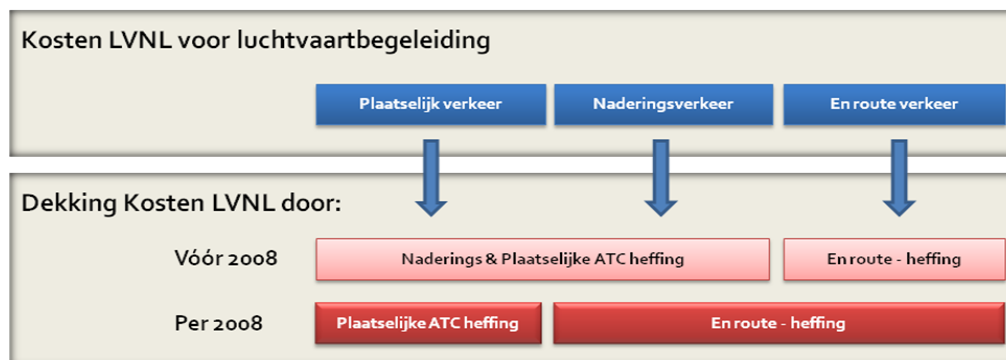
2.2 2008 en 2009: One Group of Airports

Per 1 januari 2008 werd het ATC-tariefsysteem aangepast. Deze aanpassing had zowel betrekking op de plaatselijke (of ook wel 'terminal-')heffingen en op de 'en route' heffingen. De belangrijkste wijzigingen waren de volgende:

1) Een financiële herindeling: toerekening van 'approach' kosten aan de 'en route' heffingszone

Vóór 2008 vormde de plaatselijke ATC-tarieven een vergoeding voor de kosten van LVNL voor begeleiding van terminalverkeer en naderingsverkeer ('approach'). De kosten die LVNL maakte voor het begeleiden van 'en route' verkeer, werden gecompenseerd in een apart tarief, het 'en route' tarief.

In 2008 vond hierin een herallocatie plaats. Voortaan werden – in lijn met de nieuwe verordening 1794/2006 - ook de kosten van begeleiding van het naderingsverkeer (approach kosten) gerekend tot de 'en route' kostengrondslag en werden deze kosten dus doorbelast in het 'en route' tarief. Het niveau van de totale kosten van luchtverkeersbegeleiding veranderde door deze herindeling niet. Wel werden de 'approach' kosten voortaan via een andere heffing doorbelast en dus door een andere groep gebruikers betaald. Het volgende figuur brengt deze wijziging in beeld:



Figuur 1: Financiële herindeling per 2008 Bron: Rebel 2010, op basis van informatie LVNL en V&W

2) One Group of Airport: een eenheidstarief voor alle luchthavens

Voor de 'plaatselijke' ATC heffing werd voortaan een uniform tarief gehanteerd. Dat betekent dat vanaf dat moment het eenheidstarief van de plaatselijke ATC-heffing op alle Nederlandse luchthavens gelijk was. Dit werd gerealiseerd door alle door LVNL gecontroleerde luchthavens (Mainport Schiphol³, Eelde en Beek) onder de nieuwe Europese verordening te brengen en deze in één tariefzone te plaatsen. Dit wordt aangeduid als 'One Group of Airports'⁴.

3) Volledige kostendekking door de gebruikers

De hoogte van de plaatselijke ATC-tarieven zou voortaan worden vastgesteld op basis van het principe van volledige kostendekking door de gebruikers (full cost recovery). Concreet houdt dit in dat de tarieven vastgesteld worden op basis van een raming van de kosten van LVNL en een raming van het aantal belastbare eenheden (afhankelijk van het verkeersvolume en de startgewichten van de vliegtuigen).

In 2007 zijn de besluiten tot een andere vormgeving van de plaatselijke ATC-tarieven en de financiële herindeling aan elkaar gekoppeld. Dit is gedaan om de volgende redenen:

- de Europese verordening 1794/2006 bepaalde dat de 'en route' heffingen per 1 januari 2008 in lijn gebracht moesten worden met deze verordening. Omdat de 'en route' heffingen en de plaatselijke heffingen aan elkaar gerelateerd zijn, en door de gewenste verschuiving van kosten van het 'approach' naar het 'en route' tarief, is besloten de systematiek voor beide heffingen per 1 januari 2008 te laten gelden;

³ Bestaande uit de luchthaven Schiphol en de luchthaven van Rotterdam

⁴ Eindhoven Airport (EA) behoort op dit moment niet tot de One Group of Airports charging zone omdat de SES regelgeving niet van toepassing is op Defensie en dus op militaire ATC. Op de luchthaven EA is sprake van militaire ATC.

Omdat Militaire luchtverkeersbegeleiding niet valt onder de (civiele) Europese Charging verordening is deze dan ook niet gecertificeerd op basis van de common requirements in de regelgeving ter zake. Opname in het OGA model betreft op dit moment alleen gecertificeerde luchtverkeersbegeleidingorganisaties. Voorzien wordt dat in de naaste toekomst ook militaire luchtverkeersbegeleidingorganisaties op basis van ontwikkelde militaire regelgeving gecertificeerd kunnen worden. .

- De combinatie van beide wijzigingen zorgde daarnaast voor draagvlak bij de stakeholders, doordat nadelige gevolgen van de ene wijziging ruimschoots werden gecompenseerd door voordelen als gevolg van de andere wijziging. Voor KLM-AF (als belangrijkste gebruiker van de mainport Schiphol) leidde de invoering van het nieuw OGA-systeem bijvoorbeeld per saldo tot een verlaging van de door KLM-AF te betalen ATC-heffingen: de verhoging van de 'en route' heffingen wordt ruimschoots gecompenseerd door lagere plaatselijke ATC-heffingen.

Alhoewel de wijzigingen in de besluitvorming aan elkaar gekoppeld zijn geweest, zullen wij ons in deze evaluatie uitsluitend richten op de tweede wijziging, namelijk op de systematiek van de plaatselijke ATC-heffingen. Wij beseffen echter terdege dat de plaatselijke terminal tarieven niet op zichzelf staan. De ontwikkelingen die zich momenteel voor doen in de tariefsystematiek voor de 'en route' tarieven, onder andere door de nieuwe versie van de Europese Verordening 1794, zijn ons inziens een voorbode voor de ontwikkelingen bij de plaatselijke ATC-tarieven. Hierop komen wij in het ex-ante deel van de evaluatie terug.

2.3 Vanaf 2010: gewijzigde uitgangspunten voor de plaatselijke ATC-tariefsystematiek

In de zomer van 2009 hebben V&W en LVNL nieuwe afspraken gemaakt over de tarieven voor zowel 'en route'-heffingen als plaatselijke heffingen voor de periode 2010 - 2014. Deze afspraken hadden alleen betrekking op het LVNL-aandeel in de ATC-tarieven. De aanleiding om nieuwe afspraken te maken, was dat de tarieven voor het jaar 2010 enorm dreigden te stijgen als gevolg van de verkeersvolumedaling. Dit werd als ongewenst beschouwd, rekening houdend met de crisis en de effecten die hogere tarieven zouden hebben op het luchtverkeer en de concurrentiepositie van de mainport Schiphol. De hogere berekende tarieven voor 2010 waren een gevolg van de tariefsystematiek, namelijk:

- het aantal verwachte vliegbewegingen (en dus het aantal belastbare eenheden) in 2010 daalde ten opzichte van het aantal vliegbewegingen dat in het tariefvoorstel voor het jaar 2009 verwacht werd als gevolg van de crisis⁵;
- de kosten van luchtvaart navigatiedienstverlening daalden niet zo hard mee als het aantal vliegbewegingen, doordat een belangrijk deel van de kosten van LVNL op korte termijn een vast karakter heeft;
- de exploitatieverliezen uit 2008 zouden in de tarieven van 2010 verrekend worden. De crisis heeft in 2008 gezorgd voor een lager gerealiseerd aantal vliegbewegingen dan verwacht, waardoor de opbrengsten tegenvielen en er sprake was van een exploitatieverlies. Volgens de tariefsystematiek moet dit verlies twee jaar later verrekend worden in de tarieven (n+2).

Om flinke tariefstijgingen te beperken zijn daarom de volgende afspraken gemaakt:

- de plaatselijke ATC-heffing zal in de periode 2010 – 2014 EUR 161,15 bedragen voor het LVNL deel. Dit tarief wordt niet geïndexeerd. Dit tarief is de 'unit rate'. De ATC-kosten per vlucht zijn afhankelijk van het aantal units dat een vliegtuig vertegenwoordigt. Dit is

⁵ Op het moment van het tariefvoorstel 2009 is het effect van de crisis op het verkeersvolume nog niet (volledig) ingecalculeerd omdat de omvang van de vraaguitval nog niet volledig bekend was.

- afhankelijk van het maximale startgewicht van het vliegtuig (Maximum Take Off Weight, ofwel MTOW);
- deze constante 'unit rate' is gebaseerd op de meerjarenbegroting 2010 – 2014 van LVNL. Hierin zijn alle kosten en opbrengsten (gebaseerd op het verwachte aantal vliegbewegingen en het daaraan gerelateerde aantal belastbare eenheden) geraamd. In deze begroting zijn de kostenreducerende maatregelen van LVNL (reductie 128 FTE, verlaging algemene kosten, realisatie van de externe besparingsmogelijkheden etc.) verwerkt. Het tarief is dus nog steeds gebaseerd op het principe van volledige kostendekking;
 - de n+2 systematiek, waarin een exploitatieverlies- of winst twee jaar later moet worden verrekend, wordt losgelaten, ten einde stabiele tarieven mogelijk te maken. In plaats daarvan zijn nu de kosten en opbrengsten in een periode van vijf jaar (2010 – 2014) beschouwd. De totale kosten en opbrengsten in deze vijf jaar moeten aan elkaar gelijk zijn. Het tekort in de eerste jaren van deze periode (als gevolg van een lager verkeersvolume en reorganisatiekosten) wordt gecompenseerd door verwachte overschotten in het tweede deel van deze periode (door verwachte groei van het verkeersvolume en door de realisatie van kostenreductie). Door een langere periode te beschouwen en op basis daarvan het eenheidstarief te bepalen worden tarieffluctuaties vermeden;
 - LVNL is er voor verantwoordelijk om te opereren conform de begroting op basis waarvan het 'eenheidstarief' is vastgesteld. Als het exploitatieresultaat beter is dan verwacht (door een hoger verkeersvolume of lagere kosten), dan komen de extra opbrengsten ten goede aan de egaliseringsreserve of, als deze reserve voldoende gevuld is, aan verlaging van de tarieven. Bij een tegenvallend exploitatieresultaat (lager dan verwacht verkeersvolume of hogere kosten) is LVNL er aan gehouden om aanvullende kostenreducerende maatregelen te nemen. Overigens is daarbij wel gesteld dat LVNL altijd haar wettelijke taken naar behoren zal moeten uitvoeren;
 - LVNL mag een egaliseringsreserve vormen, maar concrete afspraken over omvang, wijze en tempo van vorming moeten nog gemaakt worden;
 - vanaf 2012 zullen inkomsten uit de 'internal tax'⁶ beschouwd worden als bijdrage in de dekking van de kosten.

Met deze nieuwe afspraken tussen VenW en LVNL zijn enkele uitgangspunten van de tariefsystematiek voor plaatselijke ATC-heffingen gewijzigd. Volledige kostendekking door de gebruikers en vaststelling van één tarief voor alle Nederlandse luchthavens blijven de leidende principes bij de vaststelling van het tarief, maar toch zijn er enkele belangrijke verschillen:

- het plaatselijke ATC-tarief, althans voor wat betreft het LVNL-aandeel daarin, wordt niet meer jaarlijks vastgesteld voor één jaar, maar is nu voor een periode van vijf jaar bepaald. De totale kosten en de totale opbrengsten moeten, over een periode van vijf jaar, aan elkaar gelijk zijn. In een enkel jaar kunnen kosten en opbrengsten wel uit elkaar lopen. Dit zorgt er voor dat LVNL mogelijk een grotere behoefte aan werkkapitaalfinanciering heeft;

⁶ Actieve werknemers van Eurocontrol betalen geen nationale inkomstenbelasting (voor MUAC niet aan de Nederlandse fiscus). In plaats daarvan betalen zij een internal tax aan Eurocontrol organisatie (lidstaten) die via de bijdrage van de lidstaten ten goede komt aan de lidstaten middels de overeengekomen verdeelsleutel. Deze inkomsten worden aangeduid als 'internal tax'

- op basis van de tariefsystematiek die gold vanaf 1 januari 2008 kon een verlies voor LVNL in een jaar (bijvoorbeeld door een lager dan verwacht verkeersvolume) twee jaar later verrekenend worden. Dat principe is nu losgelaten. De nieuwe Charging Implementing Rule geeft nog steeds de mogelijkheid aan Lidstaten om verliezen die tot 2011 gemaakt zijn op een later moment in de tarieven te verrekenen (dit kan nog tot en met 2019). De vraag is echter op welke wijze de Nederlandse overheid van deze mogelijkheid gebruik zal maken gezien de afgesproken tariefafspraken tot en met 2014. In de afspraken met LVNL heeft V&W nadrukkelijk gesteld dat LVNL er aan gehouden is om aanvullende kostenreducerende maatregelen te nemen, wanneer de kosten hoger of de opbrengsten lager dan verwacht zijn. Impliciet wordt LVNL daardoor verplicht om er voor te zorgen dat er aan het einde van 2014 geen (cumulatief) exploitatietekort is.
- de risicoverdeling is fundamenteel veranderd. Niet langer zijn het kostenniveau en het verwachte aantal vliegbewegingen leidend en bepalend voor het tarief. Door de nieuwe afspraken is het gefixeerde tarief leidend en is het kostenniveau van LVNL volgend. In de afspraken met V&W is LVNL er aan gehouden kostenreducerende maatregelen te nemen, wanneer het verkeersvolume tegenvalt of wanneer de kosten van LVNL hoger zijn dan begroot. Anders gezegd: LVNL draagt nu het kostenrisico en het volumerisico. Overigens geldt voor deze risico's wel een plafond, omdat LVNL haar wettelijke taken naar behoren uit zal moeten voeren. Dat betekent dat er een grens zit aan de kostenreducerende maatregelen die LVNL zal kunnen nemen. Er kan derhalve sprake zijn van een restrisico, dat mogelijk bij de Rijksoverheid zal komen te liggen.

3 Ex-post evaluatie

3.1 Inleiding bij de ex-post evaluatie

Een belangrijk deel van het onderzoek betreft de ex-post evaluatie. Daarbij kijken we terug op de periode waarin de nieuwe tariefsystematiek voor plaatselijke ATC-heffingen heeft gegolden, namelijk vanaf 2008 tot en met nu. Dit is een relatief korte periode. Er is nog relatief weinig ervaring opgedaan met de (werkwijze in de) nieuwe tariefsystematiek. Bovendien geldt dat in de afgelopen jaren ook nog eens sprake was van een ernstige economische crisis. Het is daarom goed om de bevindingen in de ex-post evaluatie met de nodige nuance te interpreteren.

De tariefsystematiek zoals deze vanaf 2008 geldt is bovendien inmiddels gewijzigd door de nieuwe afspraken tussen V&W en LVNL. Dat houdt in dat we een tariefsysteem evalueren dat in beweging is. Het mag duidelijk zijn dat de aangepaste tariefsystematiek, die pas sinds 2010 geldt, nog niet op basis van ervaringen van stakeholders geëvalueerd kan worden. Wel zullen wij daar waar relevant reflecteren op de nieuwe afspraken tussen V&W en LVNL. We zullen in het vervolg van de ex-post evaluatie steeds duidelijk aangeven wanneer wij spreken over de tariefsystematiek zoals die gold vanaf 2008 en de aangepaste tariefsystematiek die vanaf begin dit jaar toegepast wordt.

Wij hebben de ex-post evaluatie uitgevoerd door te focussen op de elementen van de tariefsystematiek die naar onze mening belangrijk zijn. In de interviews met stakeholders zijn steeds deze elementen ter sprake gekomen en hebben we ruimte gegeven om andere belangrijke zaken voor het voetlicht te brengen die wij over het hoofd hebben gezien.

De elementen die wij van belang achten richten zich op de inhoudelijke doelstellingen van het tariefsysteem, op het proces waarmee de plaatselijke ATC-tarieven tot stand komen en op de effecten die het tariefsysteem tot gevolg heeft.

3.2 Interviews met stakeholders: Posities en stellingnames

In het kader van de evaluatie is gesproken met relevante stakeholders om een beeld te krijgen van de werking van en ervaringen met de in 2008 ingevoerde ATC tariefsystematiek. De interviews leverden informatie die gebruikt is bij de beantwoording van de onderzoeksvragen. In bijlage A is een overzicht opgenomen van de partijen met wie gesproken is.

Stakeholders blijken afwijkende standpunten en ervaringen te hebben. Vaak is dit ingegeven door tegengestelde opvattingen en/of belangen. Dit betekent dat de overheid bij het maken van keuzes over de inrichting van de tariefsystematiek en meer specifiek over de keuze voor One Group of Airports, te maken zal krijgen met conflicterende belangen en daarin een afweging zal moeten maken.

Bijlage C geeft weer wat de ervaringen en meningen van de verschillende categorieën stakeholders zijn op het gebied van het ATC-tariefsysteem.

3.3 Inhoudelijke doelstellingen

3.3.1 Doelstelling 1: volledige bekostiging door de gebruikers, geen Rijksbijdrage meer.

Doelstelling

Een belangrijke doelstelling van de aanpassing van de tariefsystematiek in 2007, was om de situatie van structurele onderdekking van LVNL op de regionale luchthavens op te lossen, zonder dat daarvoor een bijdrage van de Rijksoverheid noodzakelijk was.

Bevindingen

De belangrijkste doelstelling voor de overheid is bereikt. In het nieuwe tariefsysteem worden de kosten van het begeleiden van terminalverkeer volledig gedekt door de gebruikers⁷. De heffingen die op alle luchthavens geïnd worden dekken de kosten van LVNL op alle luchthavens af. Deze kostendekkendheid geldt overigens alleen op luchthavenoverstijgend niveau. Wanneer de opbrengsten uit heffingen op de regionale luchthavens vergeleken wordt met de kosten van het begeleiden van terminalverkeer op deze luchthavens, dan blijkt op het niveau van Beek en Eelde sprake te zijn van onderdekking. Dat betekent dat een deel van de kosten van verkeersbegeleiding op deze vliegvelden gedragen wordt door de gebruikers van de Mainport Schiphol. Dit is een vorm van kruissubsidiëring, die is toegestaan binnen de huidige en toekomstige regelgeving⁸⁹.

Dat er sprake is van volledige bekostiging door de gebruikers, neemt niet weg dat er in de jaren 2008 en 2009 wel sprake is geweest van exploitatietekorten bij LVNL. Deze hebben zich voorgedaan, doordat de verkeersvolumes als gevolg van de economische crisis zijn tegengevallen. Achteraf gezien blijkt het eenheidstarief te laag te zijn geweest. Het tariefsysteem dat per 2008 geldt regelt dat deze verliezen twee jaar later verrekend kunnen worden. Er vindt in dat geval dus volledige bekostiging plaats, maar dat wordt pas na twee jaar gerealiseerd. Om deze twee jaar te overbruggen was financiering (liquiditeit) voor LVNL noodzakelijk. Hierin heeft de overheid een rol gespeeld, onder andere door het uitbreiden van de tot dan toe beschikbare faciliteiten van het schatkistbankieren. Dit is echter een fundamenteel andere overheidsrol dan vóór 2008. Nu speelt een financieringsvraagstuk, niet langer een bekostigingsvraagstuk (ervan uitgaande dat LVNL in staat is binnen de wettelijke context de kosten in evenwicht te brengen)¹⁰.

De wijzigingen in de tariefsystematiek per 2010 op basis van de nieuwe afspraken tussen V&W en LVNL zorgen echter voor een risico dat de overheid toch weer geconfronteerd zal worden met de

⁷ De (cumulatieve) exploitatietekorten uit de periode voor 2008 worden overigens niet gedekt door de gebruikers, maar door inzet van de Internal Tax.

⁸ Kruissubsidiëring is een beladen term in de sector. In dit rapport hanteren we de term 'kruissubsidie' enkel en alleen om een economisch verschijnsel aan te duiden, namelijk dat een financieel tekort bij de ene luchthaven, wordt gecompenseerd door een overschot op de andere luchthaven.

⁹ Wij merken op dat dit niet de enige vorm van kruissubsidiëring is. Doordat het ATC-tarief ook afhangt van het startgewicht van vliegtuigen, is er ook sprake van een kruissubsidie van zwaardere naar lichtere vliegtuigen. Daarnaast is er sprake van kruissubsidie tussen vliegtuigen die in de nacht verkeersbegeleiding vergen en vliegtuigen die overdag opstijgen en landen.

¹⁰ Er is een belangrijk verschil tussen bekostigen en financieren. De partijen die bekostigen zijn degenen die uiteindelijk betalen voor de dienstverlening (in dit geval de airlines). Omdat er een verschil kan zitten tussen het moment dat de dienst betaald wordt door de airline en het moment dat LVNL kosten maakt voor het verlenen van de dienst, is er tijdelijk behoefte aan geld, om dit tijdsverschil te overbruggen. Het tijdelijk beschikbaar stellen van geld wordt financieren genoemd.

druk om exploitatietekorten af te dekken. Immers, niet langer zijn de verwachte kosten en het verkeersvolume leidend en het kostendekkende tarief volgend. Het tarief is nu voor de komende vijf jaar vastgesteld. Wanneer kosten hoger dan verwacht zullen zijn of wanneer de opbrengsten lager zijn door tegenvallende verkeersvolumes, dan heeft LVNL de verplichting aanvullende kostenreducerende maatregelen te nemen. Echter, aan de mogelijkheid om deze maatregelen te blijven nemen zit een grens, omdat LVNL tevens zal moeten blijven voldoen aan haar wettelijke taken. In zo'n situatie kan het ontstane exploitatietekort niet langer weggenomen worden door een verlaging van de kosten van LVNL, kan de gebruiker niet extra belast worden omdat de tarieven vastgelegd zijn en ontstaat toch weer druk op de overheid om tekorten af te dekken. De waarschijnlijkheid van dit scenario hangt af van de robuustheid van de ramingen van kosten en opbrengsten van LVNL in de periode 2010 – 2014 en van de mogelijkheden die bestaan bij LVNL om aanvullende kostenreducerende maatregelen te nemen, rekening houdend met de wettelijke taak. Naar deze punten is in het kader van deze evaluatie geen onderzoek verricht. Wij volstaan door te benadrukken dat door de nieuwe afspraken het risico is ontstaan dat op enig moment toch weer bij de overheid aangeklopt zal gaan worden om kosten van de luchtverkeersbegeleiding te dragen of om financieringsfaciliteiten te verruimen.

Conclusies

- het principe van volledige kostendekking door de gebruikers heeft er toe geleid dat de overheid niet langer een deel van de kosten van luchtverkeersbegeleiding betaalt. Wel heeft de overheid een rol als financier gespeeld. Dit was noodzakelijk doordat exploitatieverliezen in de jaren 2008 en 2009 pas na twee jaar verrekend mogen worden en de bestaande faciliteiten van LVNL bij de commerciële banken onvoldoende zijn om deze periode met een gezonde liquiditeit te overbruggen.
- de nieuwe afspraken tussen V&W en LVNL zorgen ervoor dat LVNL in eerste instantie zelf het risico van de verkeersontwikkeling draagt. Echter, het risico bestaat dat de overheid op enig moment toch weer geconfronteerd kan worden met druk om een deel van de kosten van LVNL voor haar rekening te nemen, namelijk als de wettelijke taken van LVNL in het gedrang komen.

3.3.2 Doelstelling 2: Rationalisatie: kosten en opbrengsten op de regionale velden in evenwicht brengen

Doelstellingen

In 2007 is de beleidskeuze gemaakt om One Group of Airports te formeren en daarmee een eenheidstarief voor alle luchthavens. De totale kosten van luchtverkeersbegeleiding zijn, op luchthavenoverstijgend niveau, even groot als de totale opbrengsten. Voor individuele luchthavens is dat niet zo (zie ook hoofdstuk 3.5). In 2007 was bekend dat er sprake zou zijn van onderdekking op de regionale luchthavens van Eelde en Beek. Deze onderdekking werd bekostigd door de gebruikers van Mainport Schiphol. Er was daarmee sprake van kruissubsidie.

Bij het besluit tot het OGA-model is afgesproken dat deze kruissubsidie binnen drie jaar afgebouwd zou moeten worden. In 2010 zouden de kosten en opbrengsten van luchtverkeersbegeleiding op de regionale luchthavens met elkaar in evenwicht moeten zijn. Deze 'rationalisatieslag' zou vooral

moeten bestaan uit het omlaag brengen van de kosten, onder andere door een meer vraaggestuurd dienstverleningsniveau te bewerkstelligen. Uiteindelijk, wanneer kosten en opbrengsten in evenwicht zouden zijn, zou de weg vrijgemaakt zijn om, indien op dat moment gewenst en noodzakelijk (zonder grote tariefschokken) over te stappen naar een ander tariefmodel, bijvoorbeeld een model waarin elke luchthaven een eigen tarief heeft. Het OGA-model werd dan ook nadrukkelijk gepresenteerd als een transitie-model, dat in 2010 geëvalueerd zou worden.

Bevindingen

Allereerst kan vastgesteld worden dat het verschil tussen kosten en opbrengsten op de regionale luchthavens in 2008 en 2009 aanzienlijk is geweest. Ook voor 2010 wordt, conform de begroting van LVNL, een aanzienlijk tekort verwacht op de regionale luchthavens. Tabel 3.1 geeft de kosten en opbrengsten van de Regionale Unit¹¹ van LVNL weer. De kosten zijn de kosten van begeleiding van het terminalverkeer op Eelde en Beek. De opbrengsten worden gevormd door de terminalheffingen en enige extra opbrengsten.

<i>Euro * 1.000</i>	Realisatie 2008	Realisatie 2009	Begroting 2010
Heffingen	1.168	1.181	1.170
Overige baten	725	150	508
Totaal Baten	1.893	1.331	1.678
Personeelskosten	3.564	3.218	3.135
Overige exploitatiekosten	1.131	708	1.017
Afschrijvingen	387	283	478
Kapitaalkosten	248	489	251
Totaal lasten	5.330	4.698	4.881
Resultaat	-3.437	-3.367	-3.203

Tabel 3.1: Overzicht baten en lasten van luchtverkeersleiding op de luchthavens Eelde en Beek (Bron: LVNL, presentatie Gebruikersoverleg 2009).

Uit tabel 3.1 blijkt dat de kosten en opbrengsten op de regionale luchthavens niet in balans zijn geweest in 2008 en 2009 en dat ook niet zullen zijn in 2010. Vanuit die optiek kan gesteld worden dat de rationalisatieslag in ieder geval niet volledig is gelukt.

Dat betekent niet dat er niets gebeurd is op het vlak van rationalisatie. De werkgroep die aan de slag moest gaan met de rationalisatie is weliswaar nooit formeel van start gegaan, omdat V&W en LVNL geen overeenstemming bereikten over het plan van aanpak, maar dat neemt niet weg dat er op de regionale luchthavens wel sprake is geweest van kostenreducerende maatregelen. In de interviews met zowel de luchthaven Beek als de luchthaven Eelde werd melding gemaakt van maatregelen die genomen zijn door LVNL. Zo is in Eelde en Beek het aantal mensen op de toren gereduceerd en is de

¹¹ Binnen LVNL is de Regionale Unit een administratieve eenheid binnen LVNL, waaraan kosten en opbrengsten van de regionale luchthavens van Eelde en Beek worden gealloceerd.

capaciteit van de radarapproach in Eelde beperkt. Deze maatregelen worden weerspiegeld in de ontwikkeling van het kostenniveau in 2008 en 2009.

Waarom is de rationalisatie-doelstelling niet of niet volledig gerealiseerd? Wij achten een paar factoren relevant. In de eerste plaats hangt dit samen met de kostenstructuur van LVNL. Het kostenniveau kan om twee redenen niet ongelimiteerd naar beneden geschroefd worden:

(1) Het dienstverleningsniveau heeft ook impact op de aantrekkelijkheid van een luchthaven en daarmee op het verkeersvolume. Een lager dienstverleningsniveau leidt tot een lagere capaciteit en kortere openstelling, waardoor vliegtuigen bij vertraging bijvoorbeeld niet kunnen landen. Dit is niet aantrekkelijk voor luchtvaartmaatschappijen, want dit tast de noodzakelijke flexibiliteit aan. Hiermee wordt de concurrentiepositie en de business case voor de ontwikkeling van de luchthaven aangetast.

(2) Het verzorgen van luchtverkeersbegeleiding is niet alleen het verlenen van een dienst, het is ook een deel van de infrastructuur van een luchthaven, ten einde een veilige operatie te garanderen. De kwaliteitseisen die hiervoor door IVW zijn gesteld, vormen voor LVNL een harde randvoorwaarde bij het verlenen van luchtverkeersbegeleiding. Of er nou veel of bijna geen vliegbewegingen zijn, de kosten voor de basisinfrastructuur die samenhangen met het hebben van een operationele landingsbaan moeten gemaakt worden en hebben daarom een vast karakter. Dit beperkt de mogelijkheden om kosten te variabeliseren. Zie hierover ook het navolgende intermezzo.

Intermezzo: de kosten- en opbrengstenstructuur van LVNL

Hoewel we in deze evaluatie geen onderzoek hebben gedaan naar de kostenstructuur van LVNL, zijn er wel een aantal kenmerken van de kostenstructuur van LVNL aan te wijzen, die van invloed zijn op de mogelijkheden voor LVNL om de kosten van dienstverlening op de regionale velden te reduceren.

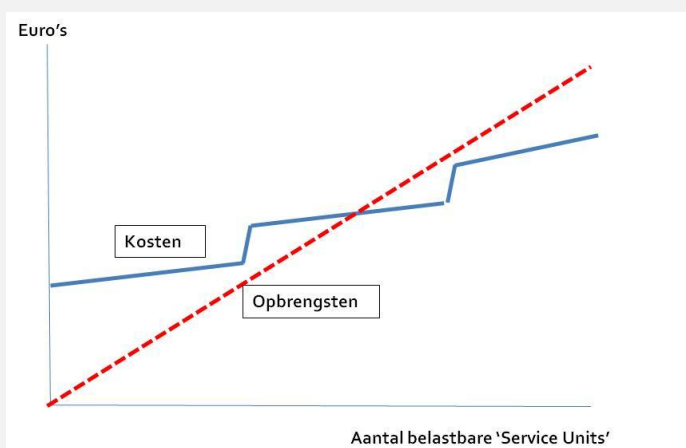
De kostenstructuur van LVNL wordt bepaald door 2 elementen :

1. Het wettelijk niveau van dienstverlening op basis van het gespecificeerde veiligheidsniveau en de openstellingstijden van luchthavens;
2. Het niveau van dienstverlening zoals gewenst door en op basis van de vluchtschema's van de carriers

Het eerste element betekent dat luchtverkeersleiding gedeeltelijk beschouwd kan worden als een basisinfrastructuur van de luchthaven, noodzakelijk voor het kunnen laten landen, opstijgen en overvliegen van luchtverkeer, waarvan de kosten tot op zekere hoogte vast zijn. Het tweede element houdt in dat luchtverkeersleiding ook gedeeltelijk kan worden beschouwd als een stuk dienstverlening, waarvan de kosten worden beïnvloed door het volume en de dagindeling van de vluchten.

De opbrengstenstructuur van LVNL is wel volledig volume-gebaseerd (met een tariefdifferentiatie naar het maximum startgewicht van het vliegtuig). Alle LVNL-kosten worden vertaald in een tarief per eenheid (volume). Daarnaast is dit binnen het OGA model feitelijk een landelijk tarief dat geen onderscheid maakt tussen verschillende luchthavens.

Figuur 3.2 laat zien hoe deze deels variabele kostenstructuur en volledig variabele opbrengstenstructuur met elkaar samenhangen. De consequentie van deze samenhang is dat kosten en opbrengsten niet in evenwicht zijn als het verkeersvolume op de luchthaven onder het "break even" volume zit. Alleen wanneer de eisen die voortvloeien uit het wettelijk kader naar beneden worden bijgesteld of wanneer de kostenefficiency zou verbeteren, dan zou volledige kostendekking bij een lager volume mogelijk zijn. De oppervlakte tussen de blauwe lijn en de rode lijn links van het break-evenpunt is de grafische weergave van het tekort dat veroorzaakt wordt doordat de (vaste) kosten die samenhangen met de infrastructuur niet gedekt worden door het verkeersvolume. Dit tekort maakt de facto deel uit van de vaste kosten van de luchthaven.



Figuur 3.2: Schematische weergave kosten- en opbrengstenstructuur LVNL

Wat betekent dit voor het naar beneden kunnen brengen van de kosten van luchtverkeersbegeleiding (m.a.w. het verlagen van de blauwe lijn in de grafiek). Er kan onderscheid gemaakt worden tussen kostenreductie als gevolg van:

- 1) *Aanpassing van de omvang van de dienstverlening*, bijvoorbeeld als het gaat om de openstellingstijden, de capaciteit van de radardienstverlening, het aantal mensen op de toren etc.
- 2) *Aanpassing van de aard van de dienstverlening*: dit wordt bepaald door de veiligheidseisen die vanuit de overheid / IVW gesteld worden aan luchtverkeersbegeleiding. In concreto betekent aanpassing van de aard van de dienstverlening, dat er (soms) een ander niveau van veiligheid geaccepteerd wordt.
- 3) *Kostenefficiënter werken*: dienstverlening van dezelfde aard en omvang leveren, maar dan tegen lagere kosten.

Naast dat de kostenstructuur van LVNL de mogelijkheden om kosten te reduceren beperkt, voorzagt het tariefsysteem ook niet in prikkels om de kosten daadwerkelijk naar beneden te brengen. LVNL had in de rationalisatie een belangrijke rol. Echter, LVNL heeft geen direct belang bij het reduceren van kosten op de Regionale Unit en is bovendien niet bevoegd om de eisen die aan de dienstverlening

worden gesteld vanuit veiligheidsoverwegingen en wettelijke taken te wijzigen. Deze worden opgelegd door V&W in de Aanwijzingen voor de diverse luchthavens. V&W heeft geen concessies willen doen aan de veiligheid. Dit is een zeer verdedigbare opstelling, maar heeft wel als gevolg dat het kostenniveau van luchtverkeersbegeleiding op een hoog niveau is en zal blijven.

Concluderend kan gesteld worden dat de kosten van terminalbegeleiding de opbrengsten ervan nog altijd substantieel overstijgen. Gegeven dit feit en gegeven de beperking op de mogelijkheden om kosten van LVNL te begeleiden, lijkt het waarschijnlijk dat een evenwicht in kosten en opbrengsten op de regionale luchthavens niet bewerkstelligd kan worden door (alleen) een kostenreductie. Alleen als de opbrengsten stijgen en/of de aard van de dienstverlening aanzienlijk wordt aangepast, komt volledige kostendekking per luchthaven mogelijk in beeld. Een verhoging van de opbrengsten kan mogelijk het resultaat zijn van een baanverlenging in Eelde of een aanpassing van de geluidscontouren in Maastricht, waardoor de luchthavens aantrekkelijker worden voor airlines om in het netwerk op te nemen.

Conclusies:

- de kosten en opbrengsten van terminalbegeleiding op de regionale luchthavens zijn niet in evenwicht gebracht. De kosten zijn weliswaar teruggebracht, maar bedragen nog altijd meer dan de opbrengsten;
- de mogelijkheden om kosten verder te reduceren zijn niet oneindig. Luchtverkeersbegeleiding is niet alleen dienstverlening, maar ook een deel van de basisinfrastructuur van een luchthaven. Gevolg hiervan is dat een deel van de kosten vast is en de mogelijkheden om te variabiliseren beperkt zijn, tenzij de aard van de dienstverlening (gebaseerd op de veiligheidseisen vanuit de overheid) zouden wijzigen;
- bovendien, zo blijkt uit de interviews, zijn luchthavens en airlines gebaat bij een voldoende dienstverleningsniveau en voldoende ruime openstellingstijden, anders heeft dit een negatieve impact op de business case van deze partijen. Ofwel: het "business plan" van de regionale luchthavens (en daarvan afgeleid: de airlines) vereist de huidige openingsuren (voornamelijk in de dagranden) waardoor het binnen de huidige kostensystematiek van LVNL (CAO's) moeilijk is om hier verder in te rationaliseren;
- het in evenwicht brengen van de kosten en opbrengsten door een toename van de opbrengsten te bewerkstelligen is niet eenvoudig. Alleen significante toenames in verkeersvolumes kunnen de opbrengsten substantieel verhogen. Dergelijke volumetoenames zijn in de context van de concurrentie van buitenlandse luchthavens niet gemakkelijk realiseerbaar. Bovendien is de omvang van het verkeersvolume relatief onzeker, omdat airlines relatief eenvoudig hun operaties op een bepaalde luchthaven kunnen stoppen;
- concluderend kan gesteld worden dat het in evenwicht brengen van kosten en opbrengsten niet mogelijk lijkt te zijn, tenzij de veiligheidsvereisten vanuit de overheid zouden wijzigen en veel meer differentiatie in ATC-dienstverlening mogelijk zou zijn. Zonder een dergelijke aanpassing is volledige rationalisatie niet realistisch. Daarmee kan OGA ook niet langer als transitie-model gezien worden.

3.4 Proces van tariefvaststelling

Het Besluit vergoedingen luchtvaartnavigatiediensten bepaalt hoe de vaststelling van de tarieven plaatsvindt. Artikel 6 bepaalt dat LVNL jaarlijks een voorstel doet voor het eenheidstarief op basis van een raming van de kosten en van het aantal verwachte vliegbewegingen. Het eenheidstarief moet ter goedkeuring en vaststelling voorgelegd worden aan de Minister van Verkeer en Waterstaat.

Bij de wijziging van de tariefsystematiek in 2009 is deze werkwijze voor het LVNL-aandeel in het ATC-tarief aangepast. Het LVNL-aandeel in het eenheidstarief is nu voor vijf jaar gefixeerd in overleg tussen V&W en LVNL. Hiervoor bestaat ruimte in de Verordening 1794/2006 van de Europese Commissie. Artikel 13, lid 1 bepaalt dat er jaarlijkse eenheidstarieven moeten worden vastgesteld, maar dat de lidstaten er eveneens voor kunnen zorgen dat deze tarieven vooraf worden vastgesteld voor elk jaar gedurende een periode van ten hoogste vijf jaar.

Op basis van de gesprekken met de diverse partijen kunnen wij de volgende conclusies trekken over het proces van tariefstelling:

- **De tariefsystematiek kan voor flinke pro-cyclische tarieffluctuaties zorgen**

Voordat de nieuwe afspraken gemaakt werden tussen V&W en LVNL, werd het eenheidstarief jaarlijks vastgesteld op basis van de verwachte kosten en het verwachte aantal service-units in het komende jaar. Hierdoor was er sprake van forse tarieffluctuaties, zeker bij het sterk fluctuerend aantal vliegbewegingen in de crisisjaren.

Bovendien zijn deze tarieffluctuaties ook nog eens pro-cyclisch. Dat wil zeggen dat een lager aantal vliegbewegingen (bijvoorbeeld als gevolg van de crisis) leidt tot hogere tarieven, waardoor het verkeersvolume nog verder gereduceerd kan worden. Zowel de fluctuaties als het pro-cyclische karakter er van worden als ongewenst ervaren door airlines en luchthavens.

- **De aangepaste tariefsystematiek resulteert in gefixeerde tarieven**

De verwachte reductie van het aantal vliegbewegingen en diens gevolg de stijging van de tarieven in de crisisjaren, hebben in 2009 aanleiding gevormd om de systematiek voor het LVNL-aandeel in het eenheidstarief te wijzigen. Dit deel van het tarief is nu voor vijf jaar bevroren. De wijze waarop de tarieven worden vastgesteld is daarmee fundamenteel gewijzigd. Het tarief is niet langer het resultaat van de kosten en het verkeersvolume, maar de (toegestane) kosten zijn het resultaat van het vastgestelde tarief. Het is de bedoeling dat tot en met 2014 geen nieuw tarief vastgesteld wordt¹².

¹² De uitzondering hierop doet zich voor als de verkeersvolumes en daarmee de opbrengsten juist hoger zijn dan verwacht. In dat geval kan het tarief lager vastgesteld worden.

- **Het proces van tariefstelling heeft geleid tot meer transparantie**

Het nieuwe tariefsysteem en de verordeningen vanuit Europa leiden tot meer transparantie. Gebruikers worden beter geïnformeerd over de opbouw van de tarieven en de onderliggende kosten van LVNL.

- **De interactie in de 'user consultations' is voor verbetering vatbaar**

LVNL is verplicht jaarlijkse 'user consultations' te organiseren. Hierin worden gebruikers geïnformeerd over de nieuwe tarieven en wordt de onderbouwing van de nieuwe tarieven gegeven. De consultatie heeft een belangrijke functie. Het idee erachter is dat de gebruikers het beste kunnen beoordelen of de kosten van de luchtverkeersleiding in verhouding staan tot de geleverde prestaties. Vanwege informatie-assymetrie kan de overheid onvoldoende deze rol van 'countervailing power' spelen. Gebruikers kunnen daarnaast beter beoordelen of voorgenomen investeringen van LVNL wel daadwerkelijk noodzakelijk zijn.

De indruk uit de gesprekken met stakeholders is dat de consultaties momenteel nog tamelijk eenzijdig zijn. LVNL informeert, de gebruikers zijn kritisch, maar er is nog weinig sprake van een consultatie waarin de propositie ten aanzien van de dienstverlening van LVNL aangepast wordt aan de wensen van de gebruikers. De voorgenomen investeringen van LVNL worden niet aan alle gebruikers expliciet voorgelegd. Tot en met 2009 informeerde LVNL de gebruikers over grote investeringen in de operational en Financial User Consultations. In 2010 heeft LVNL de grote investeringen (groter dan 2 miljoen euro) alleen met KLM besproken.

Tot slot valt op dat de luchthavens geen voornamelijk rol hebben bij de consultaties. Weliswaar zijn zij strikt genomen geen gebruiker en betalen zij uiteindelijk niet voor de dienstverlening, zij hebben wel een direct belang bij het dienstverleningsniveau van LVNL.

Tijdens de uitvoering van de evaluatie is het LVNL-consultatieproces aangepast. V&W treedt nu op als voorzitter en bepaalt uit dien hoofde ook de agenda van het overleg. V&W zal uiteindelijk ook de tarieven op voorstel van LVNL goed moeten keuren. Wij achten dit een goede ontwikkeling. Gegeven het feit dat de tarieven op dit moment vastliggen voor de periode 2010- 2014 is het ons inziens belangrijk om aandacht te besteden aan de onderliggende trends in verkeer- en kostenontwikkeling alsmede de regelgeving die van invloed zijn op de hoogte van de tarieven voor de komende jaren. Dit om te zorgen dat als de bestaande tariefstructuur gehandhaafd blijft de airlines tijdig zicht hebben op de tariefontwikkeling na 2014.

3.5 Effecten van de OGA-systematiek

In 2007 is een keuze gemaakt om alle door LVNL gecontroleerde luchthavens te plaatsen in 'One Group of Airports', waarvoor sindsdien hetzelfde eenheidstarief geldt voor plaatselijke ATC. Destijds waren ook andere keuzes mogelijk, bijvoorbeeld het definiëren van een tariefzone per luchthaven. Dit zou hebben geleid tot andere plaatselijke ATC-tarieven en, als effect daarvan, mogelijk tot andere passagiers- en verkeersvolumes. In deze paragraaf geven we weer wat de effecten zijn geweest voor de keuze voor OGA. Dit doen we door te onderzoeken wat in een alternatieve situatie de plaatselijke ATC-tarieven zouden zijn geweest en in te schatten wat daarvan de effecten zouden zijn geweest op het keuzegedrag van airlines en passagiers.

Het effect van OGA op de tarieven

Als alternatief voor OGA had de overheid in 2007 ook voor andere indelingen van de tariefzones kunnen kiezen. In deze analyse gaan we als alternatief uit van de variant waarin een aparte tariefzone wordt ingesteld voor de mainport Schiphol (inclusief Rotterdam Airport, aangezien deze luchthaven al ver voor 2007 in een Multi-airport system met Schiphol is toegetreden), voor Eelde en voor Beek. Elke luchthaven zou in dat geval een eigen plaatselijk ATC-tarief hebben gekend, gebaseerd op de kosten van luchtverkeersleiding op de luchthaven en het verwachte aantal 'service units'¹³.

Op basis van de begrotingen van LVNL voor de jaren 2008 en 2009 en het verwachte aantal 'service units' per luchthaven kan berekend worden wat de tarieven zouden zijn geweest als de overheid had gekozen voor drie tariefzones. Hierbij gaan wij uit van volledige kostendeckking door gebruikers. Deze tarieven zijn verkregen van LVNL en zijn indicatief¹⁴.

¹³ Het aantal service units van een (type) vliegtuig wordt bepaald door de 'maximum take off weight (mtow)'. Hoe hoger de mtow van een vliegtuig, hoe hoger het aantal 'service units' en hoe hoger de ATC-heffing. Dit verband is overigens niet lineair, maar licht degressief.

¹⁴ De cijfers zijn indicatief, omdat de verdeling van het totaal aantal 'service units' over de drie luchthavens bij benadering is weergegeven. Voor 2008 is de verdeling gebaseerd op de vliegplannen 2006 zoals bij Eurocontrol bekend. Deze vliegplannen zijn doorvertaald naar 2008. Voor de verwachting van het aantal 'service units' in 2009 is gebruik gemaakt van realisatiecijfers van de eerste negen maanden van 2008.

Terminalkosten 2008	# belastbare		Tarief
	Kosten LVNL	eenheden	
<i>Beek</i>	2.209.000	2.878	767,55
<i>Eelde</i>	1.691.000	1.796	941,54
<i>Mainport Schiphol</i>	47.577.000	345.506	137,70
Totaal	51.477.000	350.180	147,00

Terminalkosten 2009	# belastbare		Tarief
	Kosten LVNL	eenheden	
<i>Beek</i>	2.436.000	4.654	523,42
<i>Eelde</i>	2.285.000	2.482	920,63
<i>Mainport Schiphol</i>	49.588.000	329.864	150,33
Totaal	54.309.000	337.000	161,15

Tabel 3.3: De begrote kosten van LVNL, het aantal begrote belastbare eenheden en de berekende tarieven voor de luchthavens afzonderlijk en op totaalniveau voor de jaren 2008 en 2009 (bron: LVNL).

Uit tabel 3.3 blijken de eenheidstarieven voor het LVNL-deel die op basis van OGA zijn vastgesteld, namelijk 147 euro in 2008 en 161,15 euro in 2009. Een verdeling van de totale kosten van de luchtverkeersbegeleiding en van het aantal verwachte 'service units' over de drie luchthavens stelt ons in staat een tarief te berekenen, dat had gegolden wanneer drie tariefzones zouden zijn vastgesteld¹⁵.

Uit tabel 3.3 blijkt dat het tarief op Schiphol in beide jaren ongeveer 10 euro per 'service unit' lager zou zijn geweest bij het hanteren van drie tariefzones. Op de regionale velden zouden de tarieven in dat geval ruim drie (Beek, 2009) tot ruim zes maal (Eelde, 2008) zo hoog zijn geweest.

Met de informatie uit de tabel 3.3 kan het begrote tekort op de regionale velden berekend worden en daarmee ook de 'kruissubsidie' vanuit de gebruikers van de mainport. Tabel 3.4 geeft hiervan de resultaten:

¹⁵ Dit is een statische analyse waarbij er van uit wordt gegaan dat het aantal 'service units' per luchthaven niet anders wordt als er sprake zou zijn van gedifferentieerde tarieven. In de praktijk is er sprake van tweede- en derde orde-effecten: door de hogere tarieven zal het het aantal 'service units' lager zijn. Hierdoor moet het tarief weer aangepast worden, waardoor opnieuw vraaguitval op kan treden etc.

2008	# belastbare eenheden	Unit rate	Opbrengsten	Kosten LVNL	Tekort / Overschot
<i>Beek</i>	2.878	147,00	423.070	2.209.000	(1.785.930)
<i>Eelde</i>	1.796	147,00	264.015	1.691.000	(1.426.985)
<i>Mainport Schiphol</i>	345.506	147,00	<u>50.789.915</u>	47.577.000	<u>3.212.915</u>
			<u>51.477.000</u>		-

2009	# belastbare eenheden	Unit rate	Opbrengsten	Kosten LVNL	Tekort / Overschot
<i>Beek</i>	4.654	161,15	750.012	2.436.000	(1.685.988)
<i>Eelde</i>	2.482	161,15	399.985	2.285.000	(1.885.015)
<i>Mainport Schiphol</i>	329.864	161,15	<u>53.159.003</u>	49.588.000	<u>3.571.003</u>
			<u>54.309.000</u>		-

Tabel 3.4: Berekening van het begrote tekort of overschot per luchthaven op basis van de 'unit rate' (Berekening RebelGroup aan de hand van opgave unit rates door LVNL)

In de tabel zijn de begrote opbrengsten per luchthaven berekend, namelijk het product van het aantal 'service units' en de unit rate. Het vergelijken van de begrote opbrengsten met het begrote tekort geeft een beeld van het tekort of overschot per luchthaven. Hieruit blijkt dat door toepassing van OGA (en het Europese streven om een ANSP hetzelfde tarief voor dezelfde service te laten berekenen) het tekort op de regionale luchthavens van 3,2 mln tot 3,6 mln euro gedekt wordt door de gebruikers van Schiphol.

Het effect van OGA op het keuzegedrag van airlines

Interessanter dan de vraag wat de implicaties van de keuze voor OGA op de plaatselijke ATC-tarieven zijn, is de vraag wat het effect is op het keuzegedrag van airlines en passagiers. Zorgt een verhoging of verlaging van de tarieven voor minder of meer verkeers- of passagiersvolume? Het antwoord op deze vraag hangt af van zowel het relatieve aandeel van de plaatselijke ATC-kosten in de totale kosten als van de prijsgevoeligheid van de airline of passagier.

We starten de analyse bij de airline. Dit is de partij die in eerste instantie de kosten van verkeersbegeleiding draagt. Voor een airline zijn de totale 'visit costs'¹⁶ van een luchthaven relevant. LVNL heeft voor een standaard type vliegtuig (737-400) een overzicht gegeven van de totale 'visit costs' en het aandeel van de plaatselijke ATC-heffing daarin.

¹⁶ Onder 'visit costs' verstaan we in deze rapportage de kosten van alle te betalen heffingen. Zaken als 'handling fees' en dergelijke laten we buiten beschouwing.

B-737-400 MTOW: 63 ton 130 stoelen	Absoluut			Percentages		
	Eelde	Beek	Schiphol	Eelde	Beek	Schiphol
Luchthaven						
Landingsgelden	792,3	596,5	293,0	31,5%	27,2%	11,4%
Parkeergelden	184,6	156,2	103,3	7,3%	7,1%	4,0%
Plaatselijke ATC heffing	189,5	189,5	189,5	7,5%	8,6%	7,4%
Overheid						
Security (heffing per persoon)	1352,0	1250,6	1682,2	53,7%	57,0%	65,7%
Geluidheffing	0,0	0,0	293,0	0,0%	0,0%	11,4%
Totaal	2518,3	2192,8	2560,9	100,0%	100,0%	100,0%

Tabel 3.5: Overzicht 'visit costs' van een 737-400 (63 ton) op drie luchthavens (bron: LVNL)

Uit tabel 3.5 blijkt dat het aandeel van het plaatselijke ATC-tarief in de totale 'visit costs' van de drie luchthavens goed vergelijkbaar is en rond de 7,5 % – 8,5 % ligt. Het gebruikte ATC-tarief is gebaseerd op een unit rate van euro 161,15 (tarief in 2010 voor LVNL-deel). Het aantal service units van dit type vliegtuig (737-400 met MTOW van 63 ton) bedraagt 1,18, zodat de plaatselijke ATC-heffing 189,50 bedraagt.

Wanneer gekozen zou zijn voor drie tariefzones, dan zouden de plaatselijke ATC-tarieven en daarmee de 'visit costs' wijzigen. Om de impact hiervan in beeld te brengen, hebben wij in tabel 3.6 de tarieven gebruikt die in 2009 zouden hebben gegolden (zie hiervoor 3.3). Dit levert de volgende uitkomsten op:

Visit Costs 2010 B-737-400 MTOW: 63 ton 130 stoelen	Absoluut			Percentages		
	Eelde	Beek	Schiphol	Eelde	Beek	Schiphol
Luchthaven						
Landingsgelden	792,3	596,5	293,0	23,2%	22,8%	11,5%
Parkeergelden	184,6	156,2	103,3	5,4%	6,0%	4,1%
Plaatselijke ATC heffing	1082,6	615,5	176,8	31,7%	23,5%	6,9%
<i>Mutatie plaatselijke ATC-heffing</i>	471%	225%	-7%			
Overheid						
Security (heffing per persoon)	1352,0	1250,6	1682,2	39,6%	47,7%	66,0%
Geluidheffing	0,0	0,0	293,0	0,0%	0,0%	11,5%
Totaal	3416,2	2621,1	2548,1	100,0%	100,0%	100,0%
<i>Mutatie 'total visit costs' absoluut</i>	897,9	428,3	-12,74			
<i>Mutatie 'total visit costs' in %</i>	35,7%	19,5%	-0,5%			

Tabel 3.6: Overzicht 'visit costs' per luchthaven bij 3 tariefzones (berekening RebelGroup), opstelling visit costs aan de hand van opgave LVNL

Bij hantering van drie tariefzones stijgt de plaatselijke ATC-heffing in Eelde en Beek substantieel met respectievelijk 471% en 225%, terwijl deze op Schiphol beperkt afneemt met 7%. Dit vertaalt zich in een wijziging van de totale 'visit costs' op elke luchthaven. Procentueel nemen de 'visit costs' op Eelde en Beek substantieel toe. De daling van de 'visit costs' op Schiphol is zeer beperkt.

Zoals gezegd dragen de airlines in eerste instantie de ATC-kosten. De keuze voor OGA of juist het loslaten van OGA kan daardoor leiden tot een toename van de kosten voor de airlines. Een *statische* analyse eindigt met de constatering dat de winst van airlines toe- of af kan nemen door de keuze voor OGA.

De wereld is echter dynamisch en vraagt om een meer *dynamische* analyse. Een verhoging van de ATC-kosten lokt een reactie uit bij de airlines. Zij zullen proberen de hogere ATC-tarieven door te belasten aan de passagiers in de ticketprijzen. Wanneer dit leidt tot vraaguitval naar tickets, kan de airline overwegen een deel van de hogere ATC-kosten voor eigen rekening te nemen, te zoeken naar alternatieve luchthavens waar het hogere ATC-tarief niet geldt of simpelweg een verbinding op te heffen, omdat deze niet meer rendabel te exploiteren is. De wijze waarop de airlines reageren op een verhoging van ATC-kosten, hangt dus vooral af van de wijze waarop passagiers reageren op een verhoging van de ticketprijzen, wanneer de airlines de hogere ATC-kosten doorbelasten.

Het effect van OGA op het keuzegedrag van passagiers

Wanneer een airline een verhoging van het ATC-tarief doorbelast aan de passagiers, leidt dit tot een hogere ticketprijs. Hoe passagiers hier op reageren hangt af van meerdere factoren:

- De relatieve verhoging van het tarief ten opzichte van de ticketprijs: wanneer een ticket 10 euro in prijs stijgt, is dat relatief een geringe stijging voor een passagier die een business class ticket heeft gekocht naar de Verenigde Staten. Voor een passagier die met Ryanair voor 40 euro naar Italië vliegt, zorgt dit echter voor een prijsstijging van 25 %.
- De prijsgevoeligheid van het type passagier: Een zakelijke reiziger is veel minder prijsgevoelig dan een passagier die een weekend op vakantie gaat naar Spanje. Hoe prijsgevoeliger de passagier, hoe eerder de passagier zal afzien van het kopen van een vliegticket. Dit kan zijn, omdat hij afziet van de reis, maar ook omdat hij mogelijk kiest voor een andere luchthaven van vertrek, een andere bestemming of een andere vervoersmodaliteit (trein in plaats van het vliegtuig). Vanzelfsprekend neemt de prijsgevoeligheid toe naarmate meer goede alternatieven voorhanden zijn. Dit is met name relevant voor de regionale luchthavens die concurrentie ondervinden van buitenlandse luchthavens in de directe nabijheid.

De volgende tabel geeft een overzicht van de prijsgevoeligheid van passagiers, airlines en luchthavens:

Vrije tijdsreizigers	<ul style="list-style-type: none"> • Grote prijselasticiteit, variërend van -1 tot -1,5 voor zuivere 'low cost' reizigers die vliegen met bijvoorbeeld Ryanair. • Deze prijselasticiteit is zeer hoog. Indien de ticketprijs van Ryanair met 10 % stijgt, dan daalt het passagiersvolume met 10% tot 15%.
Zakenreizigers	<ul style="list-style-type: none"> • Lagere prijselasticiteit van - 0,3 tot - 0,5. Dit type reiziger is minder gevoelig voor prijsstijgingen. • Deze reizigers zijn meer gevoelig voor betere vertrek- en aankomsttijden, aanwezigheid van werkruimtes etc.
Low Cost Carriers	<ul style="list-style-type: none"> • Omdat 'low cost carriers' voornamelijk mikken op reizigers met een zeer hoge prijselasticiteit, zijn zij zelf ook sterk gevoelig voor kostenverhogingen. • De prikkel bij 'low cost carriers' om sterk op de kosten te sturen is ingegeven door hun business model, waarin winst wordt gemaakt door veel reizigers aan te trekken tegen kleine marges.
Full service carriers (bijvoorbeeld KLM)	<ul style="list-style-type: none"> • Hebben een veel minder prijsgevoelig publiek. • Het business model focust op een zo hoog mogelijke opbrengst per stoel (belangrijk verschil met 'low cost carriers'). • Meer focus op kwaliteit (goede vertrek- en aankomsttijden, goede voorzieningen), dan op minimalisatie van kosten.
Regionale luchthavens	<ul style="list-style-type: none"> • Hebben door aanwezigheid van 'low cost carriers' en chartervluchten een relatief prijsgevoelig publiek. • Elke (relatieve) kostenstijging betekent een concurrentienadeel ten opzichte van concurrerende regionale luchthavens (eveneens 'low cost' luchthavens) in de buurt van Zuid-Oost Nederland (Weeze, Düsseldorf, Luik,...). • Impact van ticket-tax (zie ook onderzoek SEO, "<i>implicaties van de invoering van de ticket-tax</i>", 2009) maakt duidelijk dat de prijsgevoeligheid van passagiers aanzienlijk is.

Tabel 3.7: Overzicht prijsgevoeligheid passagiers, airlines en luchthavens (bronnen: 'effecten van verschillende heffingsvarianten op de Nederlandse luchtvaart' (SEO), 'The implications of the Irish air travel tax' (SEO) en 'passengers' perceptions of low cost airlines and full service carriers – a case study involving Ryanair, Air Lingus, Air Asia and Malaysia Airlines' (John F. O'Connell & George Williams, Cranfield University, 2003).

De keuze voor OGA zorgt momenteel voor hogere ATC-tarieven op Schiphol. Het loslaten van OGA zou resulteren in hogere tarieven in de regio. Aannemende dat de hogere ATC-kosten doorbelast worden aan de passagiers, vinden wij het aannemelijk dat het effect van de keuze voor OGA op passagiersvolumes op Schiphol zeer beperkt is, terwijl deze op de regionale luchthavens substantieel is. Hiervoor zien wij de volgende argumenten:

- **De absolute stijging van de ticketprijs op Schiphol is klein.**
De toename van het plaatselijke ATC unit rate op Schiphol als gevolg van de keuze voor OGA bedraagt iets meer dan 10 euro per service unit (zie tabel 3.3). In het gebruikte voorbeeld van een B 737-400 met 130 passagiers betekent dit in 2009 een toename van het plaatselijke ATC-tarief van euro 12,74 (zie tabel 3.6). Wanneer een airline dit doorbelast aan de passagiers, betekent dit een absolute toename van de ticketprijs met 10 eurocent. Op de luchthavens van Eelde en Beek neemt het ATC-tarief voor een B737-400 bij het loslaten van OGA toe met respectievelijk 898 euro en 428 euro. Per passagier zou het loslaten van OGA een stijging van de ticketprijs betekenen van 6,91 euro in Eelde of 3,29 euro in Beek.
- **De relatieve stijging van de ticketprijs op Schiphol is zeer klein.**
Daarnaast is de gemiddelde ticketprijs op Schiphol hoger dan op regionale luchthavens. Dit is een gevolg van het uitgebreidere aanbod van vluchten op Schiphol. Op de regionale luchthavens vliegen voornamelijk kleinere vliegtuigen, charters en low cost carriers. Dat betekent dat de relatieve stijging van de ticketprijs op Schiphol veel kleiner is dan op de regionale luchthavens. Zoals eerder gesteld: een stijging van de ticketprijs met 10 euro is relatief groter voor de passagier die vanaf Beek met Ryanair vliegt, dan voor de zakelijke reiziger die naar de Verenigde Staten gaat.
- **Passagiers op Schiphol zijn minder prijsgevoelig.**
Alhoewel dit niet is onderzocht in het kader van deze evaluatie, is het aannemelijk dat de samenstelling van de passagiers op Schiphol anders is dan op de regionale luchthavens. Op Schiphol zullen relatief meer niet-prijsgevoelige zakelijke reizigers zijn, terwijl de regionale luchthavens relatief veel prijsgevoelige niet-zakelijke reizigers aantrekken als gevolg van het aanbod van low cost carriers.
- **Schiphol passagiers hebben minder keuze voor alternatieve luchthavens.**
Passagiers die gebruik maken van regionale luchthavens hebben vaak relatief goede alternatieven op nabijgelegen buitenlandse luchthavens, waar het vluchtaanbod vergelijkbaar is. Voor passagiers die gebruik maken van Schiphol als herkomst- of bestemmingsluchthaven zijn de alternatieven minder aantrekkelijk. Voor charters of goedkope vluchten kan uitgeweken worden naar andere luchthavens, maar voor veel passagiers uit de Randstad zullen de extra reiskosten (in tijd en geld) niet opwegen tegen de lagere ticketprijs. Voor vluchten naar verre en minder frequent bevoegen bestemmingen geldt dat alternatieve luchthavens op nog grotere afstand liggen. Voor passagiers die Schiphol als transferluchthaven gebruiken om bijvoorbeeld over te stappen op een transatlantische vlucht, bestaan overigens wel goede alternatieven in de vorm van andere grote luchthavens met een hub-functie.

Effecten OGA: Een rekenvoorbeeld

Het effect van OGA op de ATC-kosten voor de KLM als grootste gebruiker op Schiphol en de concurrentiepositie van Schiphol als hub-airport kan het beste met een voorbeeld verduidelijkt worden. Een passagier uit Warschau maakt via Amsterdam een retourvlucht naar New York. De vlucht Warschau – Amsterdam en vice versa wordt uitgevoerd met een 737-400 (mtow: 63 ton) met 130 passagiers. De trans-Atlantische vluchten vliegt hij met een 747 (mtow: 413 ton) met 400 passagiers.

Onderstaande tabel geeft weer wat de plaatselijke ATC-heffing is die de airline dient te betalen aan de ANSP op Schiphol, uitgedrukt als heffing per passagier. Hierbij zijn wij er vanuit gegaan dat alleen bij landing het ATC-tarief betaald moet worden. De tabel geeft de totale plaatselijke ATC-heffing op Schiphol in zowel de situatie van OGA als van niet-OGA.

		OGA	Geen OGA
737 – 400	Unit rate Schiphol	Euro 161,15	Euro 150,33
	# service units	1,1756	1,1756
	# passagiers	130	130
	Plaatselijke ATC-heffing per passagier	Euro 1,46	Euro 1,36
747-400ER	Unit rate Schiphol	Euro 161,15	Euro 150,33
	# service units	4,3842	4,3842
	# passagiers	400	400
	Plaatselijke ATC-heffing per passagier	Euro 1,77	Euro 1,65
Totaal	Totale heffing (retour)	Euro 3,23	Euro 3,01

Uit dit rekenvoorbeeld blijkt dat, wanneer de airline de volledige ATC-heffing doorbelast in de ticketprijzen, de plaatselijke ATC-heffing voor deze passagier in een situatie zonder OGA met 22 eurocent voor de gehele retourvlucht afneemt. Afgezet tegen de totale ticketprijs is deze afname zeer beperkt. Uitgaande van een ticketprijs van 500 euro, is de afname van de ticketprijs 0,044%. Uitgaande van een prijselasticiteit van een zakelijke reiziger van - 0,5 (dat wil zeggen dat een prijsstijging van 10 %, leidt tot een afname van de vraag van 5%), leidt dit tot een stijging van de vraag naar tickets van 0,022%. Omdat het effect op het aantal passagiers zeer beperkt is, zal dit niet of nauwelijks leiden tot een toename van het aantal vliegbewegingen.

Wanneer een dergelijk rekenvoorbeeld gemaakt wordt voor de regionale luchthavens, ontstaat een ander beeld. Het plaatselijke ATC tarief op Eelde is aanzienlijk hoger bij het hanteren van drie tariefzones. De unit rate stijgt in dit geval naar 920,63 euro. De volgende tabel laat zien wat dit impliceert voor de ATC-kosten per passagier uitgaande van een 737-400 met 130 passagiers.

		OGA	Geen OGA
737 – 400	Unit rate Eelde	Euro 161,15	Euro 920,63
	# service units	1,1756	1,1756
	# passagiers	130	130
	Plaatselijke ATC-heffing per passagier	Euro 1,46	Euro 8,33

Hieruit blijkt dat de absolute stijging van de ATC-kosten per passagiers (8,33 euro -/ 1,46 euro = 6,87 euro) veel hoger is dan bij een passagier die gebruik maakt van Schiphol. Hierdoor is ook de relatieve stijging van de ticketprijs groter. Wanneer een passagier een ticket van 150 euro koopt, zou dat een stijging van de prijs met 4,58 % betekenen. Uitgaande van een prijselasticiteit van 1 (passend bij het type vakantiereiziger/niet-zakelijke reiziger), zou de vraag naar tickets dalen met 4,58 %. In reactie op de daling van de vraag naar tickets, kan een airline besluiten het aantal vluchten vanaf de luchthaven te verlagen.

Conclusies effecten van OGA

Het voorgaande leidt tot de volgende conclusies:

- de keuze voor OGA zorgt voor een hoger plaatselijk ATC-tarief voor gebruikers van Schiphol. De airlines zullen deze hogere kosten doorbelasten aan de passagiers. Door de beperkte stijging van het ATC-tarief op Schiphol, is de absolute en relatieve verhoging van de ticketprijs per passagier zeer beperkt. Het is aannemelijk dat de keuze voor OGA nauwelijks leidt tot vraaguitval van passagiers op Schiphol;
- de keuze voor OGA zorgt voor een substantieel lagere unit rate op de regionale luchthavens. Wanneer OGA als principe losgelaten wordt, zullen de airlines deze extra kosten proberen door te belasten aan de passagiers. De absolute en relatieve verhoging van de ticketprijs zal leiden tot vraaguitval van passagiers. Airlines kunnen hierop divers reageren: de bestemming wordt geschrapt, de bestemming wordt nog steeds aangedaan, maar dan vanaf een nabijgelegen luchthaven of de airline neemt de verhoging van de kosten voor eigen rekening, hetgeen ten koste gaat van haar eigen winst. Het is aannemelijk dat het verkeersvolume zal dalen wanneer OGA losgelaten wordt. Dit zal vervolgens weer een verder verhogende impact op de tarieven hebben (tweede orde-effect), omdat de kosten over een kleiner aantal 'service units' verdeeld moet worden.

Hierop aansluitend kan het volgende gesteld worden over de impact van OGA op de mainport Schiphol en op diens grootste gebruiker:

- de keuze voor OGA betekent dat ATC-tarieven op Schiphol hoger zijn. Het doorbelasten van de hogere kosten aan de passagiers zal nauwelijks tot ander keuzegedrag van passagiers leiden, doordat de absolute en relatieve stijging van de ticketprijs zeer beperkt is;
- voor KLM impliceert dit een zeer beperkte stijging van de ticketprijzen. Beïnvloedt dit de concurrentiepositie van KLM? In ieder geval niet voor passagiers die Schiphol als herkomst of bestemming hebben (O/D-passagiers). Concurrerende airlines die O/D-passagiers van en naar Schiphol vervoeren, worden evengoed geconfronteerd met de hogere ATC-kosten op Schiphol. Wel kan het effect hebben op de concurrentiepositie van Schiphol als hub-airport en de KLM als grootste gebruiker. Immers, iemand die vanuit Warschau naar New York wil vliegen, kan dit via Amsterdam doen, maar ook via Frankfurt of Londen. Wanneer de ATC-tarieven op Schiphol stijgen en op andere luchthavens niet, dan betekent dit een concurrentienadeel voor Schiphol als hub-airport en KLM als diens grootste gebruiker. Echter, zoals gesteld, de keuze voor OGA leidt tot een zeer beperkte stijging van de ticketprijs (bij doorbelasting van de kosten naar de

- passagier). Het is aannemelijk dat dit nauwelijks effect zal hebben op het keuzegedrag van passagiers;
- wanneer de airlines de hogere ATC-kosten (als gevolg van OGA) door weten te belasten aan de passagiers zonder dat dit leidt tot substantiële vraaguitval, dan wordt het absolute winstniveau van de airlines niet of nauwelijks aangetast.

4 Ex-ante evaluatie

4.1 Inleiding bij de ex-ante evaluatie

Het tweede belangrijke deel van het onderzoek is de ex-ante evaluatie. Hierin richten wij ons op binnenlandse en buitenlandse ontwikkelingen op het gebied van luchtverkeersleiding. Daarbij stellen we ons de volgende vragen:

- zijn er binnenlandse en buitenlandse ontwikkeling die van invloed zijn of zouden moeten zijn op de vormgeving van het tariefsysteem voor plaatselijke ATC-heffingen?
- zijn er ontwikkelingen die juist kansen bieden en die benut kunnen worden door aanpassing van het tariefsysteem?

In het navolgende bespreken we de in onze ogen belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van air traffic control in binnen- en buitenland. We starten steeds met een beschrijving van de ontwikkeling, leggen uit wat de relatie is of kan zijn met het tariefsysteem, brengen verslag uit van hoe stakeholders hier tegen aankijken en sluiten af met een aanbeveling.

4.2 Nieuwe Europese Verordening 1794

Beschrijving

In de zomer van 2010 is een nieuwe versie van de Verordening 1794 aangenomen. Met deze verordening legt de Europese Unie regels op aan de lidstaten voor de inrichting van het tariefsysteem voor ATC-heffingen. De nieuwe versie van de Verordening 1794 heeft de volgende doelstellingen:

- vergroting van de transparantie;
- bevorderen van de kostenefficiëntie van de luchtverkeersbegeleiding;
- zorgen voor een efficiënt capaciteitsgebruik;
- het optimaliseren van veiligheid;
- het bereiken van een geïntegreerde dienstverlening.

De verordening betekent een verschuiving van het principe van 'full cost recovery' naar een systeem van 'determined cost'. Dat betekent dat de verkeersleiding maar tot een bepaald kostenniveau gecompenseerd zal worden. Niet langer worden automatisch alle kosten van de luchtverkeersleiding door de gebruikers gecompenseerd. Daarnaast wordt voor de 'en route' tarieven prestatie- en volumerisico geïntroduceerd. De prestatie-indicatoren moeten nog nader worden uitgewerkt, bijvoorbeeld voor wat betreft de 'targets'. Het volumerisico houdt in dat binnen een bepaalde bandbreedte de luchtverkeersleiding zelf wordt verwacht om dit op te vangen binnen de kostenstructuur.

De nieuwe versie van de Verordening en de hierboven genoemde wijziging van de principes gaan nog niet gelden voor de plaatselijke ATC-tarieven. Wel wordt verwacht dat dit op termijn wel gaat gebeuren. Dit zal naar verwachting niet voor 2015 zijn.

De nieuwe en inmiddels goedgekeurde versie van de Verordening 1794 is nog op hoofdlijnen. Er wordt weliswaar een systeemwijziging voorgesteld waarbij de luchtverkeersleiding meer risico gaat dragen, maar een dergelijke verschuiving van het risico kan alleen effectief zijn als dit in enige mate van detail is uitgewerkt, zodat ook de uitzonderingen duidelijk zijn. Aangezien de luchtverkeersleiding een publieke taak vervult op het gebied van veiligheid, is er altijd een grond om te gaan heronderhandelen met de overheid als bijvoorbeeld het volume sterk zou teruglopen.

Relatie met het tariefsysteem

De huidige wijziging van verordening 1794 heeft betrekking op de 'en route' tarieven en niet op het onderwerp van deze evaluatie: de plaatselijke ATC-tarieven. Dat neemt niet weg dat de richting die het binnen Europa opgaat wel bepaald is. Het is aannemelijk dat op termijn dezelfde principes van risk-sharing en prestatiebekostiging voor de terminaltarieven gaan gelden. Het is daarom van belang daarop voorbereid te zijn.

Wij constateren dat de wijzigingen van het tariefsysteem in 2009 volledig in lijn is met de richting die Verordening 1794 op gaat. Ook in de huidige afspraken tussen V&W en LVNL is een belangrijk deel van het kosten- en volumerisico bij LVNL neergelegd. Voor wat betreft het volumerisico gaan de Nederlandse afspraken in feite nog verder, aangezien er geen sprake is van een (gedefinieerde) bandbreedte. Net als bij de Europese regelgeving is het niveau van uitwerking waarbij de consequenties van bepaalde negatieve en positieve scenario's worden doordacht niet aanwezig.

Opvatting stakeholders

LVNL heeft in een interview er op gewezen dat LVNL in de toekomst mogelijk een deel van het kosten- en volumerisico zal moeten dragen. LVNL geeft aan dat het dragen van risico alleen maar mogelijk is, indien LVNL beschikt over een stuk weerstandsvermogen.

Aanbeveling

Zowel de nieuwe Verordening 1794 als de Nederlandse afspraken kunnen worden beschouwd als een eerste stap richting een meer risicodragende luchtverkeersleiding. Verdere uitwerking is echter noodzakelijk. Belangrijk punt om te doordenken is hoe LVNL als organisatie toegerust zou moeten worden om de risico's die het krijgt ook daadwerkelijk te kunnen dragen. Daarvoor zal in ieder geval meer inzicht noodzakelijk zijn in de kostenstructuur van LVNL en zal tevens aan de orde moeten komen hoe LVNL kan beschikken over voldoende (financieel) weerstandsvermogen.

De huidige afspraken tussen V&W en LVNL bevatten al veel elementen, die naar verwachting in de toekomst verplicht worden vanuit Europa. Wij bevelen aan om nu nadrukkelijk ervaring op te doen met het dragen van risico door LVNL, om goed voorbereid te zijn op toekomstige Europese ontwikkelingen.

4.3 Single European Sky en FABEC

Beschrijving

De ontwikkeling van een Single European Sky en Functional Airspace Blocks zorgen voor het verder naar elkaar toegroeien van de luchtverkeersleidingsorganisaties in de deelnemende landen. Dit geldt nadrukkelijk ook voor de luchtverkeersleidingen in de zes FABEC landen. De samenwerking met de FABEC-partners Belgocontrol en DFS in MUAC is hiervan een goed voorbeeld.

FABEC omvat het gehele luchtruim van 6 Staten (België, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg, Nederland en Zwitserland) en richt zich op een efficiënte gebruikmaking daarvan. Dit impliceert mede het flexibel gebruik van militair- en civiel luchtruim voor de afhandeling van vliegverkeer. Hierdoor zijn zowel de civiele als de militaire ATC-organisaties bij de ontwikkeling van FABEC betrokken. De verwachting voor de toekomst is dat het gebruik van het militaire luchtruim structureel meegenomen mag worden in de schema's van de airlines en dat alleen feitelijk militair gebruik van het luchtruim zal resulteren in afwijking van het schema. Dit is nu nog omgekeerd.

De focus ligt op dit moment sterk op de integratie en samenwerking voor de begeleiding van het 'en route' verkeer, maar uit de consultaties blijkt dat verwacht wordt dat de afhandeling van het naderingsverkeer eenzelfde ontwikkeling in de samenwerking zal maken. Dit wordt versterkt door het gegeven dat nieuwe naderingswijzen als 'continuous descent approach' (CDA) intensievere afstemming met de luchtverkeersleidingen binnen FABEC vereist.

De integratie van het luchtruim maakt grensoverschrijdend werken voor ATC-dienstverleners mogelijk. ATC-dienstverleners kunnen in theorie medewerkers uitwisselen en daarmee tot een optimale inzet van personeel en minimale kosten komen. Concurrentie tussen meerdere aanbieders van ATC-diensten komt door deze ontwikkeling eveneens in beeld en wordt in de consultaties gesignaleerd door de regionale luchthavens en de KLM. De regionale luchthavens MAA en Eelde geven daarbij expliciet aan dit alleen te overwegen als het huidige veiligheids-, kwaliteits- en serviceniveau tenminste behouden blijft, maar de kosten lager worden. Lelystad Airport geeft aan dat onderzoek uitwijst dat een buitenlandse provider die op Lelystad afgestemde diensten levert aanmerkelijk goedkoper zou kunnen opereren¹⁷.

Inzet van meerdere ATC-organisaties (anders dan onder de vlag en verantwoordelijkheid van LVNL) blijft overigens vooralsnog een theoretische optie, omdat een wetswijziging vereist is voordat andere partijen dan LVNL hier mogen opereren. Verder geven betrokkenen, zowel regionale luchthavens Eelde en MAA als ook LVNL, Defensie en V&W, aan dat de compactheid, interferenties en de verkeersdruk in het Nederlandse luchtruim, niet gebaat zijn bij versnippering van het aanbod, maar juist bij integratie.

De samenwerking in EU en FABEC verband zal vooral leiden tot optimalisatie van gebruik en daardoor lagere kosten voor ATC. Voor wat betreft het naderingsverkeer is de trend onduidelijk of dit

¹⁷ In het kader van deze evaluatie is geen kostenvergelijking gemaakt tussen dienstverlening van LVNL en dienstverlening van een andere aanbieder. De stelling van Lelystad Airport dat andere aanbieders goedkoper dan LVNL zijn, hebben wij derhalve niet kunnen toetsen.

zal resulteren in verdergaande centralisatie van diensten voor meerdere luchthavens of dat juist per luchthaven een gedifferentieerde benadering wordt ontwikkeld. In het eerste geval blijft een gemeenschappelijk tarief een goede basis voor de laagste kosten en optimale inzet, terwijl in het tweede geval juist een tarief per luchthaven het beste past.

Relatie met het tariefsysteem

Op twee manieren kan verdergaande integratie impact hebben op de het tariefsysteem en de hoogte van de tarieven:

- 1) Luchtverkeersbegeleiding wordt, nu nog met name voor het 'en route' verkeer, gecentraliseerd. Mogelijk gaat dit ook gelden voor de plaatselijke luchtverkeersbegeleiding. Wanneer een dergelijke centralisatie zich voor zou doen, is het logisch om ook de tarifiering te centraliseren en voor meerdere luchthavens een eenheidstarief te bepalen. Immers, wanneer kosten op een steeds centraler niveau gemaakt worden, dan wordt het steeds gecompliceerder om op een goede wijze kosten van verkeersbegeleiding toe te rekenen aan separate luchthavens.
- 2) Integratie en samenwerking van ATC-dienstverleners kan invloed hebben op de hoogte van de kosten van ATC-dienstverleners. In de eerste plaats uiteraard door schaalvoordelen. In de tweede plaats doordat onderlinge vergelijkbaarheid van kostenniveaus en mogelijk zelfs enige vorm van concurrentie een prikkel geven tot kostenbeheersing.

Opvatting stakeholders

Stakeholders gaan ervan uit dat deze ontwikkeling zich doorzet en in de toekomst de basis voor de luchtverkeerbegeleiding vormt. Betrokken partijen zoals LVNL, Defensie maar ook de airlines zijn actief om dit beleid te realiseren.

Aanbeveling

De ontwikkelingen in FABEC verband hebben niet direct impact op de tariefsystematiek van de plaatselijke ATC-heffingen. Eerder zal de bepaling en de hoogte van het 'en route'-tarief hierdoor beïnvloed worden.

Wel biedt de samenwerking tussen FABEC-landen en met name ook de informatie die daardoor beschikbaar komt een kans voor de toekomst. Transparantie in de prestaties en kosten van de verschillende ATC-dienstverleners in de landen geeft de mogelijkheid om beter gefundeerde uitspraken te kunnen doen over een efficiënt kostenniveau van *air traffic control*. Alleen al transparantie hierover kan een prikkel geven tot kostenbeheersing. Daarnaast is deze informatie zeer bruikbaar, wanneer in de toekomst 'determined cost'-niveau moeten worden vastgesteld.

4.4 Samenwerking LVNL en Defensie

Beschrijving

LVNL en Defensie streven naar een integratie van zowel het civiele en militaire luchtruim als van beide organisaties in 2020. Deze ontwikkeling past in de bestaande trends binnen SES en FABEC, waarbij de beperkingen van het militaire luchtruim voor civiel gebruik naar verwachting steeds verder opgeheven zullen worden en het luchtruim volledig geïntegreerd wordt. De samenwerking tussen LVNL en Defensie volgt de ontwikkelingen in andere FABEC-landen. Zo wordt in Duitsland bijvoorbeeld het militaire 'en route' verkeer begeleid door DFS in MUAC en is de integratie binnen Skyguide in Zwitserland reeds volledig voltooid.

Voordelen van de integratie zijn, naast een optimaler gebruik van het luchtruim, vooral de mogelijke efficiencywinst en de beheersing van kosten. De betrokken partijen geven aan dat integratie het mogelijk maakt om het naderingsverkeer te kunnen afhandelen vanuit enkele centrale locaties (ook Leeuwarden of Nieuw Milligen). Dit betreft met name het begeleiden van het naderingsverkeer voor de regionale luchthavens als Beek en Eelde. Dit effect kan in de toekomst volgens deskundigen nog versterkt worden door verdergaande technologische ontwikkeling die 'remote' afhandeling van verkeer ondersteunen¹⁸.

Relatie met het tariefsysteem

De integratie kan op twee manieren invloed hebben op de terminal tarieven. Ten eerste kan integratie leiden tot lagere kosten van de luchtverkeersleiding en daardoor tot lagere eenheidstarieven. In de tweede plaats kan integratie zorgen voor een centralisatie van de operatie van de luchtverkeersleiding. Een eenheidstarief voor een groep van luchthavens ligt in dat geval meer voor de hand dan een tarief per luchthaven.

Opvatting stakeholders

Wanneer in de consultaties gesproken werd over de integratie tussen de civiele en de militaire luchtverkeersleiding, kwam het gesprek in veel gevallen uit op de situatie op Eindhoven Airport. De luchtverkeersleiding op Eindhoven Airport wordt niet verzorgd door LVNL, maar door de militaire luchtverkeersleiding. Eindhoven heeft daarmee een *status aparte*. Dit heeft een impact op de omvang van de (plaatselijke) ATC-kosten. Defensie brengt namelijk alleen de additionele kosten voor het begeleiden van het civiele verkeer in rekening bij Eindhoven Airport en, in aanvulling daarop, een deel van de kosten voor investeringen en onderhoud. De luchthaven belast deze ATC kosten vervolgens weer door aan de airlines.

Dit wijkt af van de ATC-tarifering bij de andere luchthavens, waarbij de volledige *integrale* kosten worden doorbelast aan de gebruikers. De regionale luchthavens die in het kader van deze verkenning geconsulteerd zijn, spreken nadrukkelijk van een verstoring van het level playing field.

¹⁸ Naar verluidt wordt in Noorwegen op enkele velden met een zeer beperkt aantal vliegbewegingen gewerkt met 'remote tower operations'.

Verdergaande integratie tussen LVNL en Defensie kan dit vraagstuk in de toekomst mogelijk oplossen door Eindhoven Airport op te nemen in de One Group of Airports. Dit vraagt echter een aanpassing van de contracten tussen Defensie en Eindhoven Airport, transparantie in de kostenstructuur van ATC- diensten en inzicht in de afhandeling van het aantal vluchten op Eindhoven. Uit de consultatie blijkt dat deze onderwerpen besproken en onderzocht worden, maar dat nog geen zicht op de uitkomsten bestaat. Complicerende factor is dat het contract tussen Defensie en Eindhoven Airport niet voorziet in dergelijke aanpassing en dat de militaire kostenstructuur sterk afwijkt van die van LVNL. De verwachting is daarom gerechtvaardigd dat Eindhoven Airport niet op korte of middellange termijn wordt opgenomen in de OGA systematiek.

Aanbeveling

Integratie tussen de militaire en civiele luchtverkeersleidingen heeft potentie, zowel voor een efficiënt luchtruimgebruik als voor de beheersing van het kostenniveau van luchtverkeersleiding. Het verdient aanbeveling om de integratie zoveel als mogelijk te stimuleren en te faciliteren. Hiervoor zou ook in de tariefconsultaties met de gebruikers aandacht moeten zijn. De integratie tussen Defensie en LVNL speelt namelijk een belangrijke rol in de beheersing van de totale kosten van LVNL en daarmee ook in de beheersing van de kruissubsidie tussen gebruikers van de mainport en de gebruikers van de regionale luchthavens.

De afwijkende verrekening van ATC kosten op Eindhoven Airport noodzaakt formeel niet direct tot een aanpassing naar een andere tariefstructuur. In principe kan de situatie zoals die zich nu voordoet, nog jaren voortbestaan. De overige regionale luchthavens geven aan dat dit op de binnenlandse markt tot een verstoring van het level playing field leidt. Of dit voor hen ook substantiële negatieve gevolgen heeft is bediscussieerbaar. Eelde en Beek ondervinden met name concurrentie van nabij gelegen luchthavens in de buurlanden en in mindere mate van Eindhoven. Het 'speelveld' is dan niet gelijk aan de Nederlandse markt, maar aan de regionale markt.

Of de afwijkende verrekening van ATC kosten moet blijven voortbestaan is vooral een politieke afweging. Wel ligt het in de rede dat, wanneer landelijk een grotere mate van samenwerking bewerkstelligd wordt tussen de militaire en civiele luchtverkeersleidingen, het in de rede ligt ook de ATC kostenstructuur op Eindhoven transparant te maken ten behoeve van het afleggen van verantwoording aan de airlines en luchthavens om vervolgens de militaire en civiele tariefstructuren te convergeren.

4.5 Ontwikkelingen in Lelystad en Twente

Beschrijving

Zowel voor Lelystad Airport als Twente Airport bestaan ontwikkelplannen. Onderdeel van deze plannen is ATC-dekking, mogelijk door LVNL. Op beide luchthavens is daar momenteel geen sprake van. Beide airports maken daarom geen deel uit van de bestaande OGA tariefstructuur. Om LVNL-dekking te verkrijgen is een ministeriële Aanwijzing vereist.

Lelystad Airport is samen met de provincie Flevoland in gesprek om de luchthaven te ontwikkelen. In eerste instantie was de noodzaak tot ontwikkeling van de luchthaven met name gelegen in de rol van Lelystad als overloop luchthaven voor Schiphol. Door de economische crisis is de verwachting dat Lelystad deze rol voorlopig, in ieder geval niet tot 2030, hoeft te vervullen. De luchthaven en de provincie ambiëren nu een op zichzelf staande ontwikkeling van de luchthaven, bijvoorbeeld voor zakenverkeer of voor onderhoud. Men streeft naar een spoedige totstandkoming van luchtverkeersleiding, zelfs al voor de geplande baanverlenging.

De provincie en de luchthaven geven daarbij aan de kosten voor luchtverkeersleiding zo laag mogelijk te willen houden en op zoek te willen gaan naar maatwerk (aanpassing van het dienstverleningsniveau aan het verwachte verkeersaanbod). Zonodig zou ruimte gecreëerd moeten worden om de luchtverkeersleiding door een andere (buitenlandse) aanbieder te laten verzorgen. Volgens de luchthaven Lelystad zouden buitenlandse aanbieders tegen aanzienlijk lagere kosten luchtverkeersbegeleiding kunnen leveren. Overigens is een wetswijziging nodig om een andere aanbieder van luchtverkeersbegeleiding dan LVNL in Nederland toe te laten. Of dit wenselijk is, hangt mede af van veiligheidsoverwegingen in verband met de interferentie van het luchtruim rond Lelystad met de aanvliegeroutes voor Schiphol.

Twente Airport is eveneens opgenomen in de luchtvaartnota als luchthaven van nationale betekenis. Momenteel worden plannen uitgewerkt om de luchthaven, na het vertrek van Defensie, een doorstart te laten maken als civiele luchthaven. In het kader van deze evaluatie zijn geen gesprekken met deze luchthaven gevoerd.

Relatie met het tariefsysteem

Wanneer V&W besluit tot een aanwijzing voor de luchthavens van Lelystad en/of Twente en daarmee besluit tot dekking van LVNL op deze luchthavens, dan doet zich de vraag voor hoe de kosten hiervan vergoed gaan worden. Indien de luchthavens worden opgenomen in de bestaande OGA – systematiek, dan zal, gegeven het feit dat het verkeer op deze luchthavens in ieder geval in de eerste jaren, te beperkt zal zijn voor een volledige kostendekking, dan zal het eenheidstarief voor de plaatselijke ATC voor alle luchthavens stijgen. Veel partijen zullen het onwenselijk vinden dat gebruikers van andere luchthavens mee zouden moeten betalen aan de kosten van luchtverkeersbegeleiding op de nieuwe regionale luchthavens.

Opvatting stakeholders

Er is geen eenduidige opvatting van de stakeholders over de ontwikkelingen in Lelystad en Twente. Lelystad Airport en de provincie Flevoland streven naar een zo spoedig mogelijk ATC-dekking op Lelystad Airport, zelfs al voor de geplande baanverlenging. Daarbij willen zij graag de mogelijkheid krijgen om zelf een ATC-dienstverlener te kunnen contracteren, zodat zij zelf invloed hebben op het kostenniveau en de kostenstructuur. De provincie geeft bereid te zijn in de opstartfase de aanloopverliezen van ATC-dienstverlening te willen dragen.

Andere stakeholders benadrukken de rol van Lelystad in het multi-airport system Schiphol, Rotterdam Airport en Lelystad Airport, de complexiteit van het luchtruim in dit gebied en de rol van Lelystad als overloop airport voor Schiphol. Dit laatste bepaalt dan mede het tempo van invoering van ATC-dekking door LVNL.

De gebruikers van de luchthavens die nu al deel uitmaken van OGA en deze luchthavens zelf zijn niet expliciet bevraagd over de ontwikkelingen op Lelystad en Twente. Gezien de stellingnames van deze partijen op andere onderwerpen, is het echter zeer waarschijnlijk dat zij geen voorstander zullen zijn van het opnemen van de 'nieuwe' luchthavens in OGA, omdat dit zal zorgen voor hogere ATC-tarieven.

Aanbeveling

Onduidelijk is wanneer ATC-dekking voor Lelystad Airport ingevoerd zal worden, laat staan voor Twente Airport. Gegeven de verkeersverwachting voor deze luchthavens, is volledige kostendekking door de gebruikers van deze luchthavens niet waarschijnlijk. Het opnemen van deze luchthavens in de nu gedefinieerde One Group of Airports zal in dat geval leiden tot een hogere eenheidstarief voor alle luchthavens. Voor zowel de mainport(gebruikers) als voor de overige regionale airport(gebruiker)s zou dit nadelig zijn. Zij moeten dan immers meer betalen. Hier is sprake van een duidelijke belangentegenstelling tussen de luchthavens die nu in OGA zitten en de nieuwe luchthavens die voor de ontwikkeling van de luchthaven een zo gunstig mogelijke business case willen ontwikkelen en daarbij gebaat zijn bij opname in de OGA. Uiteindelijk zal de overheid deze belangen tegen elkaar moeten afwegen. Wanneer de overheid de ontwikkeling van een regionale luchthaven dermate van belang acht voor het nationale luchtvaartbeleid, dan kan de overheid er voor kiezen deze luchthaven in OGA op te nemen. Daarbij accepteert de overheid de negatieve effecten op de andere gebruikers en luchthavens.

Vanuit puur bedrijfseconomische optiek verdient het de aanbeveling om de (mogelijke) ontwikkeling van nieuwe luchthavens te baseren op een zo zuiver mogelijke business case afweging. Dat betekent dat de nieuwe luchthavens niet in OGA opgenomen zouden moeten worden, omdat de ATC-tarieven van de luchthaven in dat geval geen zuivere afspiegeling van de daadwerkelijke kosten zijn. Ons inziens zou daarbij de ruimte gegeven moeten worden om ATC-dekking tegen zo laag mogelijke kosten te realiseren. Dit kan bijvoorbeeld inhouden dat LVNL niet automatisch de 'preferred supplier' is, maar dat ook andere aanbieders benaderd kunnen worden. Ook kan mogelijk het dienstverleningsniveau gedifferentieerd worden. Cruciaal is dat een luchthaven een zelfstandige en zuivere afweging kan maken, gebaseerd op de onderliggende business case. Uiteraard is het de taak van de overheid om hierin randvoorwaarden te benoemen, vooral op het gebied van veiligheid.

4.6 Mogelijkheden voor externe bekostiging

Beschrijving

Het verkeer op de regionale velden is qua omvang te beperkt om tot volledige kostendekking van de regionale luchtverkeersleiding te komen. Dit wordt mede veroorzaakt door restricties als geluidscontouren en nachtsluiting, waardoor het verkeer dat aangetrokken wordt te beperkt is.

Momenteel worden de tekorten op regionale luchthavens gedekt door bijdragen van gebruikers van de mainport Schiphol.

Met name de grote airlines, waaronder KLM vinden deze vorm van kruissubsidiëring onwenselijk. Dit is ook het standpunt dat IATA namens de airlines onder de aandacht van de overheden en de EU brengt in het kader van de nieuwe tariefregulering voor ATC-diensten. Een alternatief is dat het exploitatietekort op de regionale luchthavens gedekt wordt door externe bekostiging, bijvoorbeeld door een bijdrage van een lokale overheid of van bedrijven in de nabijheid van de luchthaven, die een duidelijk belang hebben bij het bestaan van de luchthaven.

Een voordeel van lokale bekostiging van luchtverkeersleiding op de regionale luchthavens is, dat dit prikkels geeft om kritisch te kijken naar de wijze en de vorm van het aanbod van ATC-diensten. Lokale bekostigers van het exploitatietekort zullen zich afvragen of er besparingen mogelijk zijn door beperking van de openstelling, een andere mix van verkeer, of gedifferentieerd aanbod van ATC-diensten.

De nieuwe EU-tariefregulering staat externe bekostiging van ATC-kosten toe. In de consultatiegesprekken is daarom de mogelijkheid en bereidheid van externe bekostiging van ATC-diensten besproken. Deze regeling is niet alleen relevant voor de luchthavens die nu reeds in het OGA-systeem zitten maar ook voor Lelystad Airport. Lelystad Airport streeft naar zo spoedig mogelijk ATC-dekking op de luchthaven, zelfs nog voor de baan verlengd wordt. Omdat het aantal commerciële vliegtuigbewegingen van Lelystad Airport ver beneden de 50.000 bewegingen grens ligt heeft deze luchthaven in formeel/juridische zin de keuze om hetzij een formele aanwijzing te krijgen hetzij zelf de gewenste ATC-dekking in te kopen. Deze opties worden in het volgende hoofdstuk verder uitgewerkt.

Relatie met het tariefsysteem

Wanneer sprake zou zijn van externe bekostiging, dan hoeven de kosten van de luchtverkeersleiding niet (meer) volledig door de gebruikers betaald te worden. Dat heeft een neerwaarts effect op de eenheidstarieven in het huidige OGA-model. Ook is het mogelijk dat de externe bekostiging de onderdekking op de regionale velden opheft, zodat er niet langer meer sprake is van een kruissubsidie van de gebruikers van de Mainport Schiphol naar de gebruikers van de kleinere luchthavens. In dat geval zou het zelfs mogelijk zijn om de luchthavens Lelystad en/of Twente toe te laten binnen het OGA-model, zonder tariefopdrijvend effect voor de overige luchthavens.

Opvatting stakeholders

De regionale airports Eelde en MAA wijzen in dit kader primair op het feit dat verlening van ATC-diensten gezien wordt als een nationale aangelegenheid. Het feit dat de regionale luchthavens een rol spelen in het nationale luchtvaartbeleid (uitwijk, vracht overloop, locatie voor opleiding piloten etc.) zou moeten betekenen dat de bekostiging van de ATC-diensten een nationale en geen lokale aangelegenheid is. De luchthavens wijzen er op dat lokale overheden niet bereid zijn om een deel van de kosten van luchtverkeersleiding te betalen.

De regionale luchthavens werken hard met de lokale overheden aan de realisatie van de eigen business plannen om de luchthavens verder te ontwikkelen en te zorgen dat zij naast hun bijdrage voor de lokale economie ook de taak als luchthaven van nationale betekenis in de toekomst kunnen vervullen. Men geeft aan dat de lokale overheden reeds substantiële bijdrage leveren aan de business case van de luchthaven zelf. De tendens is momenteel eerder om deze bijdrage af te bouwen dan om extra subsidie te verstrekken. Eelde Airport heeft concreet met lokale overheden afgesproken dat de bijdrage van deze overheden in 2012 wordt afgebouwd.

Alleen de provincie Flevoland geeft aan dat men bereid is de aanloopverliezen van de ATC-dekking (ook op de huidige onverlengde baan) mee te betalen. Dit is vastgelegd in een convenant. Dit is echter geen garantie dat de lokale overheid dit ook op lange termijn zal willen blijven doen.

Aanbeveling

De indruk uit de interviews is, dat lokale overheden bij bestaande luchthavens niet bereid zullen zijn een deel van de kosten van de luchtverkeersleiding op zich te nemen. Zij zien dit als een nationale verantwoordelijkheid, op basis van historie en gegeven het feit dat de huidige regionale luchthavens zijn aangemerkt als 'luchthavens van nationale betekenis'.

Bij het (her)opstarten of verder ontwikkelen van een luchthaven lijkt meer bereidheid te bestaan bij overheden om, zeker in de aanloopfase, de kosten van luchtverkeersleiding te dragen.

4.7 Benchmark andere landen

Beschrijving

Op dit moment is OGA voor de landen in de EU het meest gebruikte systeem voor ATC-terminal tarieven.

In de consultaties wordt door veel gesprekspartners gewezen op ontwikkelingen in het buitenland die relevant zijn voor de toekomstige ATC-dienstverlening. De EU ontwikkelingen als SES en FABEC zijn elders behandeld, alsook de ontwikkeling en implementatie van nieuwe technologie als 'remote tower' afhandeling.

De meest genoemde ontwikkelingen zijn de differentiatie van dienstverlening tussen grote (hub) airports en regionale velden en de verlegging van de kosten naar de luchthaven in plaats van het rechtstreeks doorbelasten van de kosten van luchtverkeersbegeleiding aan de airlines.

In Duitsland verzorgt DFS de ATC-dienstverlening op de grote luchthavens. Voor de dienstverlening op de regionale luchthavens heeft men een dochtermaatschappij opgericht, The Tower Company. The Tower Company levert tegen lagere kosten een aangepaste service. Hierdoor is binnen de eigen ATC-organisatie differentiatie in de dienstverlening mogelijk en kan ook gewerkt worden met verschillende kostenstructuren.

Bijlage C geeft een overzicht van de extra diensten die The Tower Company aanbiedt om optimaal op de lokale situatie te kunnen inspelen.

The Tower Company richt zich niet uitsluitend op de Duitse markt, maar men prepareert zich ook om soortgelijke diensten in het buitenland aan te bieden. Men kan dit dan doen tegen een andere kostenstructuur en werkwijze dan de bestaande ATC-dienstverleners.

Voor de tweede relevante ontwikkeling wordt verwezen naar het Verenigd Koninkrijk. De luchthavens in het VK fungeren als opdrachtgever voor de ATC-dienstverlener en tenderen deze dienst daadwerkelijk. NATS is de grote provider die op grote luchthavens actief is. Op de regionale vliegvelden zijn ook andere ATC-providers actief die niet alleen ATC-diensten, maar ook (net als Tower in Duitsland) aanvullende diensten op maat kunnen leveren. Op deze wijze zijn de luchthavens in staat die diensten in te kopen, die passen binnen hun business model en in de geplande ontwikkeling van de luchthaven. De luchthavens tenderen niet alleen de ATC-dienstverlening, maar verrekenen ook de kosten van ATC-dienstverlening in hun luchthaventarieven. Met andere woorden: er vindt geen directe facturatie van ATC-diensten naar de airlines plaats, maar de luchthaven krijgt deze factuur en verwerkt deze kosten in de luchthaven tarieven. Dit biedt de mogelijkheid om op de markt te concurreren met de hoogte van de ATC-tarieven. Bijlage D geeft hiervan een voorbeeld op basis van de website van East Midlands Airport.

Relatie met het tariefsysteem

De ontwikkelingen in het buitenland laten zien dat gedifferentieerd aanbod kan leiden tot lagere kosten op regionale velden en daarmee een lagere kostenbasis voor OGA en dus lagere tarieven. De ontwikkelingen in het Verenigd Koninkrijk gaan nog verder. Daar is geen sprake van One Group of Airports. De luchthaven onderhandelt met de ATC-dienstverlener wat het dienstverleningsniveau zal zijn en welke prijs daar tegenover staat. Vervolgens beslist de luchthaven zelf of het de kosten voor ATC volledig of deels doorbelast aan de airlines. Dit is een fundamenteel andere werkwijze dan de huidige Nederlandse situatie.

Opvatting stakeholders

De netwerkcarriers geven aan in principe niet afwijzend tegenover het Britse systeem te staan als dit leidt tot lagere kosten, doordat andere bekostigingsbronnen gevonden worden door de luchthaven. Nadeel voor deze stakeholders zou zijn dat zij niet meer rechtstreeks zaken doen met de ATC-dienstverlener en daarom niet zelf meer kunnen sturen op prijs en efficiency.

In de consultaties geven de regionale luchthavens Eelde en MAA aan dat men geen voorstander is van een systeem waarbij de luchthaven de ATC-kosten via de eigen tarieven doorbelast aan de airlines. Lelystad Airport ziet dit wel als een concrete mogelijkheid als dit in Nederland toegestaan zou worden en past binnen de rol van Lelystad in het Multi-Airport systeem.

LVNL staat in principe niet afwijzend tegen de ontwikkeling om te factureren via de luchthaven. Voor wat betreft het geven van ruimte voor meerdere ATC-aanbieders in Nederland, wijst LVNL op de beperktheid en complexiteit van het Nederlandse luchtruim.

De ontwikkelingen in het VK en Duitsland wijzen op differentiatie van dienstverlening en optimalisatie binnen de business plannen van de airports. Zoals eerder aangegeven zijn de regionale airports wel voorstander van een vorm van dienstverlening die de realisatie van het businessplan

mogelijk maakt, maar wijst men vooral op de rol van de airport binnen het nationale beleid en de afwijkende compacte samenstelling van nationale luchtruim. Om deze reden is men vooralsnog voorstander van een geïntegreerde dienstverlening in Nederland met focus op beheersing van de kosten.

Aanbeveling

Wij bevelen aan de ontwikkelingen in en de ervaringen met buitenlandse werkwijzen nauwlettend te volgen. Daarbij gaat het niet alleen om de ontwikkeling van het kostenniveau, maar ook over de gerealiseerde prestaties van de aanbieders en over de ervaringen met het laten bestaan van meerdere aanbieders in een land. In de jaarlijkse tariefconsultaties kunnen stakeholders over de voor- en nadelen van buitenlandse ontwikkelingen van gedachten wisselen. Het is belangrijk dat partijen hierover blijven nadenken, omdat de steeds verdergaande integratie van activiteiten in Europa mogelijk op een moment leidt tot interessante proposities van buitenlandse aanbieders.

Een specifiek voordeel van het Brits systeem is in onze ogen gelegen in het feit dat de luchthaven een duidelijke rol krijgt bij het bepalen van de dienstverlening van de ATC-aanbieder. Dit bevordert dat de bepaling van het dienstverleningsniveau en de openstellingstijden gebaseerd worden op de business case van de luchthaven, en in het verlengde daarvan op de business case van de airline. Wij bevelen aan dat ook in Nederland reguliere strategische overleggen plaatsvinden tussen de luchthavens en LVNL, opdat de dienstverlening van LVNL op korte en lange termijn ondersteunend kan zijn aan het business plan en de business case van de luchthaven.

Deze consultaties moeten vooral bevorderen dat LVNL enerzijds en de airlines en de luchthavens anderzijds met elkaar in overleg treden over het dienstverleningsniveau van LVNL en de prijs die daar tegenover staat. De tariefconsultatie zou dan vooral het moment moeten zijn, waarop LVNL een 'propositie' (een bepaald niveau van dienstverlening, gedurende een bepaalde periode op een dag, tegen een zekere prijs) doet aan de gebruikers en de luchthavens, waarna de partijen vervolgens kunnen bediscussiëren hoe de propositie verder geoptimaliseerd kan worden. Wij zijn er van overtuigd dat een dergelijke opzet van de consultaties kan bevorderen dat partijen met elkaar meedenken, elkaars belangen scherper in beeld hebben en samen op zoek kunnen gaan naar win-win situaties.

4.8 Ontwikkelingen in het luchtvaartbeleid / omgang met regionale luchthavens

Beschrijving

Het luchtvaartbeleid is in Nederland beschreven in de Luchtvaartnota. Tevens geven de uitkomsten van de Alderstafel invulling aan het Nederlandse luchtvaartbeleid. In het kader van de evaluatie vinden wij met name relevant dat onder meer de luchthavens van Eelde en Beek zijn aangewezen als 'luchthavens van nationale betekenis'.

Relatie met het tariefsysteem

Het huidige OGA-systeem laat een bepaalde mate van kruissubsidiëring toe, opdat de regionale luchthavens in Eelde en Beek kunnen blijven voortbestaan. Hierdoor wordt (indirect) invulling

gegeven aan het strategisch belang van de regionale velden, zoals beschreven in de luchtvaartnota van 2009.

Opvatting stakeholders

De regionale luchthavens zetten volop in op de bestaande luchtvaartnota en onderschrijven het strategische belang dat hieraan hen wordt gehecht, en het feit dat het huidige tariefsysteem hier (indirect) invulling aan geeft door de mogelijkheid tot kruissubsidiëring.

Vanuit de airlines wil voornamelijk de belangrijkste carrier AF-KLM afstappen van elke mate van kruissubsidiëring. Vanuit beleidszijde wordt de luchtvaartnota onderschreven, en dus het strategisch belang van de regionale luchthavens Beek en Eelde. Niettemin wil de overheid de mate van kruissubsidiëring zo sterk als mogelijk afbouwen, zonder hiermee afbreuk te willen doen aan het belang van de regionale velden.

Aanbeveling

Regionale luchthavens kunnen op termijn van strategisch belang zijn voor de verdere ontwikkeling van de mainport, namelijk als overloop luchthaven. Daarnaast spelen de regionale luchthavens ook nu al een rol van 'luchthaven van nationale betekenis' hebben. Zo vindt op Groningen Airport Eelde een groot deel van alle opleidingen plaats voor piloten.

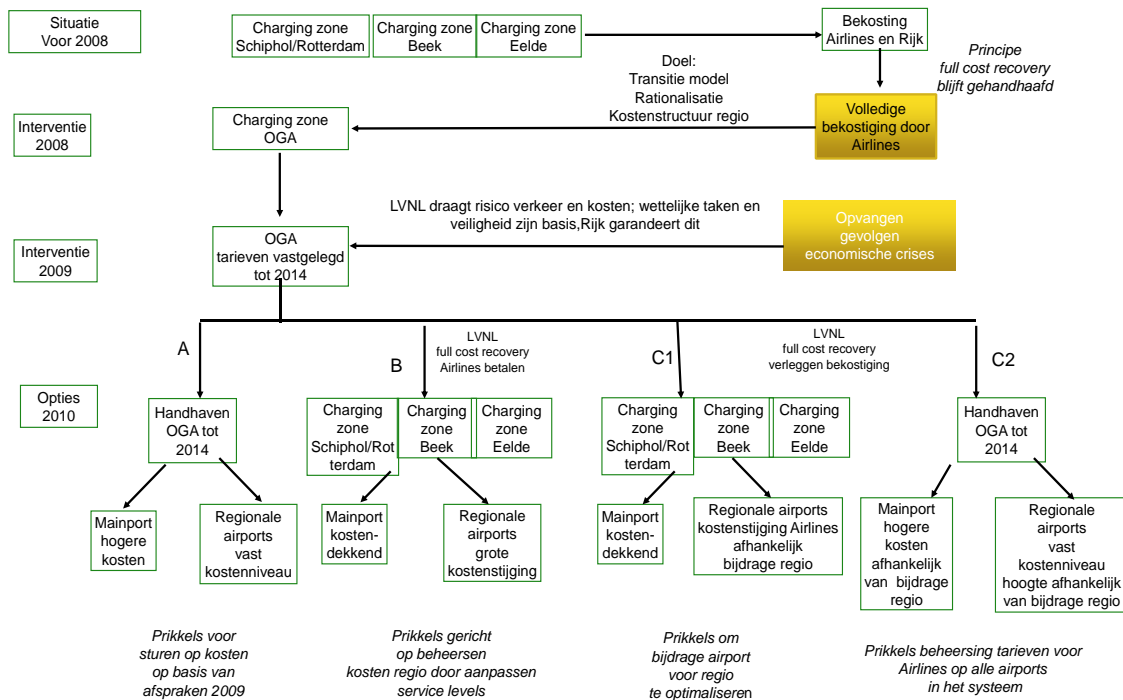
Dit betekent dat het van belang is, dat het voortbestaan van de regionale luchthavens geborgd wordt. Daarvoor is in ieder geval benodigd dat de regionale luchthavens voldoende concurrerend zijn. Vasthouden aan het model van One Group of Airports levert daaraan een bijdrage.

5 Keuzes en opties uit de ex-post en ex-ante evaluatie

De uitkomsten van de ex-post en ex-ante evaluatie resulteren in een drietal fundamentele vragen voor V&W inzake de besluitvorming om wel of niet met de OGA-systematiek en de bestaande afspraken voor de tarieven tot 2014 door te gaan. De drie keuzes hebben betrekking op de tariefzoning, de bekostiging van de bestaande dienstverlening en de besturing en beheersing van de kosten op regionale luchthavens.

Keuze I: Tariefzoning

Hierin zijn in theorie vele keuzes mogelijk, variërend van één tariefzone (OGA) tot verschillende charging zones per luchthaven of combinaties van verschillende luchthavens. Op abstract niveau beperkt de keuze zich tussen OGA en niet-OGA, waarbij de categorie niet-OGA vele vormen kent. Onderstaand overzicht geeft de situatie voor 2008 weer, OGA en de opties die in theorie nu naar voren komen.



De algemene constatering is dat:

- regionale luchthavens hebben baat bij OGA. Als een niet-OGA model gekozen wordt, hebben zij daar onmiddellijk last van in de vorm van een substantiële stijging van ATC-kosten en daarmee grote kans op verlies van verkeer, waardoor de kosten weer hoger worden voor het overblijvende verkeer, etc;
- de mainport Schiphol heeft juist baat bij niet-OGA. De variant van niet-OGA bepaalt of dit in meer of mindere mate het geval is. Gegeven de prijselasticiteit zal het netto verkeerseffect op Schiphol bij niet-OGA gering zijn.

Bij het maken van de keuze voor OGA of niet-OGA is steeds de relevante vraag of de overheid de hierboven genoemde consequenties accepteert. Wanneer de overheid kiest voor niet-OGA, maar niet accepteert dat daardoor de tarieven in de regio aanzienlijk stijgen, dan noodzaakt dit tot het aanspreken van een derde geldstroom. Evenzo: als de overheid OGA kiest, maar niet wil accepteren dat de mainport gebruikers een hogere ATC heffing dienen te betalen, dan zullen ook aanvullende middelen verkregen moeten worden om een deel van de plaatselijke ATC-kosten te betalen. In algemene zin: wanneer de overheid niet de effecten accepteert van een keuze voor tariefzonerings, dan komt aan de orde of het principe van volledige bekostiging door gebruikers losgelaten zou moeten worden.

Overweging Rebel/Boosten Consultancy: OGA legt een deel van de kosten van de regionale luchtverkeersleiding bij de mainport gebruikers neer. Echter, de effecten die dit heeft op airlines en passagiersvolumes op de mainport zijn zeer beperkt. De effecten op regionale luchthavens zijn daarentegen substantiëler, met een verhoogd risico op een negatieve spiraal voor de verkeersontwikkeling.

Keuze II: Bekostiging van de bestaande dienstverlening

Deze keuze gaat over het beantwoorden van de vraag wie uiteindelijk betaalt voor de luchtverkeersleiding¹⁹. De volgende partijen kunnen in potentie geïdentificeerd worden:

- gebruikers (i.c. airlines), zoals nu het geval is;
- luchthavens;
- lokaal bedrijfsleven;
- lokale overheid;
- rijksoverheid;
- een combinatie van deze partijen.

Op abstract niveau is de keuze: leggen we de rekening uitsluitend bij de gebruikers neer zoals nu, of gaan we op zoek naar derde geldstromen? Over de potentie van derde geldstromen bestaan indrukken op basis van de gesprekken. Daarnaast merken wij op dat het leggen van de rekening bij een bepaalde partij, er toe kan leiden dat die partij deze kosten weer doorbelast bij een andere partij. Een voorbeeld:

¹⁹ De bekostiging heeft betrekking op de dekking van de kosten van de LNVL. Dit staat los van financieringsvraagstukken waarbij het Rijk een bijdrage leveren aan de opbouw van de egaliseringsreserve van LNVL.

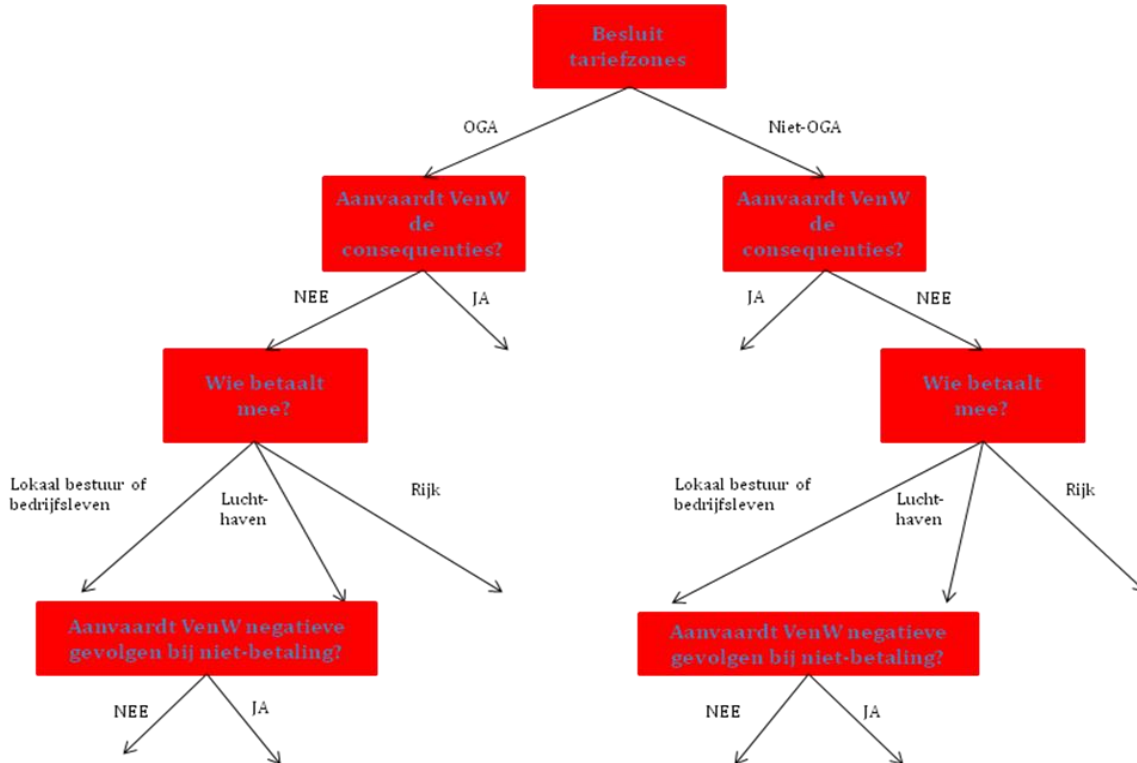
De exploitatie van regionale luchthavens is niet rendabel. Wanneer zij deze kosten moeten dragen, zullen deze kosten ofwel doorbelast worden aan de passagiers, ofwel er zal een aanvullende subsidie verstrekt moeten worden door de lokale overheid. In feite komen de daadwerkelijke kosten dan terecht bij andere partijen dan de luchthaven zelf.

Overweging Rebel/Boosten Consultancy: er bestaat weinig animo bij lokale partijen (gerelateerd aan de luchthavens zoals opgenomen in OGA) om de kosten te dragen. Zij zien het faciliteren van luchtverkeersbegeleiding als een verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid. In de business cases van regionale luchthavens is geen ruimte om deze kosten op zich te nemen. Als de Rijksoverheid er voor kiest om volledige bekostiging door gebruikers los te laten, dan is de vraag wie dan de rekening gepresenteerd krijgt. Wij zien twee opties:

- lokale partijen (lokale overheid, lokale bedrijfsleven en/of regionale luchthaven) betalen de rekening;
- Het Rijk betaalt de rekening.

Groot risico in de eerste optie is dat de lokale partijen niet bereid of in de gelegenheid zijn om (langjarig) te betalen. Lokale partijen zullen druk opbouwen bij het Rijk om alsnog met middelen over de brug te komen. Wanneer het Rijk dit niet doet, kan de ultieme consequentie zijn dat het in bedrijf houden van een luchthaven kennelijk niet op te brengen zijn. De optie van regionale bekostiging werkt in onze ogen alleen als het Rijk bereid is om het risico te nemen dat de bedrijfsvoering van een regionale luchthavens niet voortgezet kan worden. Als de Rijksoverheid een belang heeft in het blijven voortbestaan van de regionale luchthavens, dan is de Rijksoverheid in een zeer kwetsbare positie als grootste en meest vermogende partij. Tevens is relevant of het voor een minister politiek haalbaar is als een regionale luchthaven zijn deuren moet sluiten. In geval het wel lukt om regionale bekostiging te verkrijgen, past bij een betalende rol bovendien ook een meer sturende rol van de lokale overheid in de aard en omvang van de dienstverlening. Immers, wie betaalt, bepaalt, of zou dat in ieder geval willen doen. Hiermee is sprake van een systeemwijziging.

Grafisch kan dit keuzeproces al volgt in beeld worden gebracht:



Zoals gesteld, de afweging van de overheid begint met een afweging voor de tariefzonering. Wanneer de effecten van de tariefzonering niet acceptabel zijn voor de overheid, dan vormt dit aanleiding om te sleutelen aan de wijze van bekostiging. Een derde geldstroom zou van meerdere partijen kunnen komen. Wanneer ingezet wordt om een derde geldstroom op gang te krijgen vanuit de lokale overheid of het lokale bedrijfsleven, dan zal de Rijksoverheid kwetsbaar zijn voor druk om toch mee te betalen.

Keuze III: Beheersing en sturing kostenniveau van dienstverlening op regionale luchthavens

Ontwikkelingen in het buitenland laten zien dat, onder voorwaarden, regionale airports zelf mee de basiskostenstructuur kunnen bepalen door het service level van dienstverlening vast te stellen (in overleg met de gebruikers). De lessen uit het buitenland leren dat dit niet alleen wijziging van de tariefstructuur (naar niet OGA)vergt, maar nog meer een fundamentele wijziging van het systeem . De facto worden de voorkomende gevallen in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk de volgende stuurvariabelen gebruikt om de kosten van ATC-dienstverlening te laten aansluiten op de lokale behoefte:

- a. Aparte op de regio gerichte ATC-dienstverlener of meerdere dienstverleners (The Tower Company in Duitsland en private aanbieders in de UK). Deze dienstverleners zijn lean and mean opgezet en hebben eigen personeel tegen eigen kostenstructuren in dienst. Het concept van de The Tower Company is dat van een low cost aanbieder.

- b. Een divers pallet aan diensten, bestaande uit ATC-, meteo en aprondiensten op maat aan kunnen bieden aan de airport en daarmee breed inspeland op de lokale vraag.
- c. Voldoende schaal en markt om mensen en middelen flexibel te kunnen inzetten en de, kleine, overhead te kunnen dekken. Belangrijk is dat ook opleidingen en certificering van personeel door deze organisaties zelf gedaan kan worden (bijv. The Tower Company in Duitsland).
- d. De luchthaven in de opdrachtgevende en dus ook in de inkoopende rol. ATC-dienstverleners garanderen operaties binnen wettelijke veiligheidskaders.
- e. Facturatie van ATC-diensten via de luchthaven in de UK, al dan niet op basis van specifieke karakteristieken van de airline markt. Hierdoor is maatwerk mogelijk, maar kan ook differentiatie in tarieven tussen gebruikers gemaakt worden. Als een airline specifieke wensen heeft is het mogelijk die ook te verrekenen als zijnde activiteiten die niet in het standaardtarief gedekt zijn.

Overwegingen Rebel/Boosten Consultancy: volledige dekking van ATC-kosten op de regionale airports is gegeven de totale verkeersomvang moeilijk haalbaar. Daarbij komt dat airlines op korte termijn hun activiteiten kunnen verleggen en daarmee een grote impact op de tariefhoogte in de regio hebben in geval van aparte charging zones. De lessen uit het buitenland leren dat gericht inspelen op de behoeften en specifieke situaties van de regionale luchthavens zinvol is; vooral omdat het zorgt voor de optimale verbinding van ATC-diensten aan het businessplan van de regionale luchthaven en voor zover mogelijk een meer flexibele kostenstructuur. Echter deze stap vergt meer dan het aanpassen van de charging zones; LVNL geeft aan te willen inspelen op vragen/behoefte van regionale luchthavens. De mate waarin LVNL dit kan doen wordt beperkt door de bestaande structuren, regelgeving, overhead, afspraken/verplichtingen met personeel en de beperking van het pakket van diensten (alleen ATC). De ervaringen in het buitenland laten zien dat concurrentie en/of de ontwikkeling van een low cost versie met een breed pakket aan dienstverlening vereist is om de markt te kunnen bewerken. De EU-regelgeving sluit niet uit dat in de toekomst ook deze dienstverleners ook in Nederland actief kunnen worden. Het is daarom zinvol om eerst met de regionale luchthavens gericht de mogelijkheden voor inzet van een lokale low cost ATC-service te verkennen inclusief de implicaties voor tarieven en lokale bekostiging van ATC-diensten. Vervolgens meegroeiend met de invoering van de EU-regulations de resultaten van deze onderzoeken in te voeren. Een geforceerde invoering op korte termijn, zonder aandacht te besteden aan de condities en structuren die nodig zijn om de buitenlandse varianten in te voeren, staat gelijk aan de eerste keuze om OGA los te laten en zal dus leiden onmiddellijke kostenstijgingen en verlies aan verkeer in de regio.

Keuze IV: Opties bij (her)ontwikkeling Twente en Lelystad

Op het moment dat Twente of Lelystad luchtverkeersleiding krijgt, kan er sprake zijn van OGA of van een variant van niet-OGA. Zoals aangegeven streeft Lelystad Airport naar ATC-dekking op zo kort mogelijk termijn. Deze volgende opties zijn mogelijk voor de Rijksoverheid (die ook voor Twente gelden):

- voor Lelystad wordt een aparte tariefzone ingesteld. Dan kan de situatie ontstaan dat de vier overige luchthavens in een zone zitten, en Lelystad in een zone. Lelystad heeft in dat geval haar eigen tarief. Bijdragen van derden in Flevoland komen volledig ten goede aan de dekking van de kosten van luchtverkeersleiding in Lelystad. Door de bijdragen van derden kan het plaatselijke ATC-tarief beperkt worden. Het mag duidelijk zijn dat, als Lelystad zichzelf moet bedruipen, het belang van zo laag mogelijke kosten groot is. De Rijksoverheid kan overwegen om de ruimte te geven in zee te gaan met andere aanbieders;
- Lelystad wordt een luchthaven in de zin van artikel 5.21 van de Wet Luchtvaart en is daardoor niet gebonden aan de EU-regelgeving (verordening 1794/2006). Dat betekent dat de som van de totale opbrengsten en de bijdragen van derden niet gelijk hoeft te zijn aan de totale kosten bij het bepalen van het eenheidstarief. Hoe het exploitatietekort dan precies gedekt wordt is niet duidelijk. Bijdragen van derden komen direct ten goede aan Lelystad airport;
- Het Rijk kan er voor kiezen Lelystad op te nemen in een bestaande heffingszone met andere luchthavens. Afhankelijk van welke luchthavens dat zijn, kan dit betekenen dat kruissubsidie optreedt. In theorie is het mogelijk dat Lelystad een andere luchthaven zou subsidiëren, waarschijnlijker is echter, zeker bij de start van de herontwikkeling van Lelystad, dat gebruikers van andere luchthavens een deel van de kosten in Lelystad zullen dragen. Lelystad krijgt de grootste steun in de rug wanneer het opgenomen zou worden in OGA.

Op basis van toekomstige politieke afweging zou voor Lelystad Airport na baanverlenging, ATC dienstverlening tot de mogelijkheden kunnen behoren. De luchthaven kan daarbij in overleg met de ATC dienstverlener en de marktpartijen onderzoeken welke vorm van dienstverlening (openstellingtijden, prikkels, etc.) het beste aansluit bij de vraag in de markt en het business plan van de luchthaven. Als Luchthaven met minder dan 50.000 commerciële vliegbewegingen kan de luchthaven kiezen op welke wijze volgens de regelgeving de ATC-diensten in rekening worden gebracht bij de gebruikers. Eventuele regionale bijdragen van overheden en/of bedrijven komen dan geheel ten goede aan de luchthaven.

Conclusie:

Of nu voor OGA of voor een variant van niet-OGA wordt gekozen, het Rijk houdt in beide situaties voldoende vrijheidsgraden over om op het moment dat besluiten genomen moeten worden over de bekostiging van luchtverkeersleiding in Lelystad of Twente een eigen keuze te maken: moeten Lelystad en Twente zichzelf financieel bedruipen, of geeft de overheid een steun in de rug door Lelystad of Twente onderdeel uit te laten maken van een heffingszone met meerdere luchthavens, waarbij gebruikers van andere luchthavens feitelijk een deel van de rekening betalen? Daarnaast hebben de luchthavens ook de mogelijkheid om zelf initiatief te nemen en is een aanwijzing niet vereist om ATC-dekking te verkrijgen. Anders gezegd, door een keuze voor OGA of een variant van niet-OGA op dit moment, legt het Rijk zich niet automatisch vast als het in de toekomst moet beslissen over de bekostiging van Lelystad of Twente. De beleidsmatige keuze om de ontwikkeling van Lelystad of Twente te steunen door de keuze van bekostiging van de luchtverkeersbegeleiding kan leidend zijn, de tariefsystematiek is volgend.

Keuze V: Opties voor Eindhoven Airport (EA)

Op basis van de karakteristiek en de omvang van het verkeer op Eindhoven Airport zou de luchthaven in een 'normale situatie' deel uitmaken van de One Group of Airports in de OGA-charging zone. Eindhoven Airport zou in dat geval, net als de mainport, een positieve dekkingsbijdrage in het systeem hebben²⁰. In de praktijk zijn de opties op dit moment voor Eindhoven Airport nog beperkt terwijl op korte termijn goede mogelijkheden worden voorzien om EA op te nemen in OGA.

De ATC-diensten op Eindhoven Airport worden geleverd door de militaire luchtverkeersleiding. Deze ATC diensten vallen niet onder de SES verordeningen (gezien Defensie activiteit) en zijn derhalve niet gecertificeerd conform de civiele eisen die aan de civiele luchtverkeersleiding gesteld worden op basis van de regelgeving ter zake.. Dit maakt het qua regelgeving op dit moment moeilijk om Eindhoven Airport in het OGA systeem op te nemen. Echter op dit moment worden door Defensie militaire eisen ontwikkeld waaraan militaire ATC moet voldoen. Deze eisen zijn vergelijkbaar met de civiele (SES) eisen ter zake zodat in de naaste toekomst voor ATC geen obstakels meer worden voorzien voor het onderbrengen van militaire ATC onder de SES regelgeving. Dit temeer omdat het afgehandelde verkeer op EA grotendeels civiel verkeer betreft.

Conform het lopende contract tussen Defensie en Eindhoven Airport maken de kosten voor luchtverkeersbegeleiding deel uit van het totale kostenpakket dat het ministerie van Defensie in rekening brengt bij Eindhoven Airport. De luchthaven verreken deze kosten vervolgens weer via de havengelden. Zoals eerder aangegeven onderhandelen beide partijen op dit moment over het contract en de kostenbasis voor de geleverde diensten.

Naast bovenstaande ontwikkelingen wordt er op dit moment door de Luchtmacht en LVNL een studie uitgevoerd naar de mogelijkheden om gezamenlijk ATC activiteiten uit te voeren.

Advies Rebel/Boosten Consultancy: Eindhoven Airport voorlopig buiten OGA houden. Echter de verder gaande samenwerking tussen LVNL en Defensie, maar ook de samenwerking tussen civiele en militaire luchtverkeersbegeleiding in FABEC-verband maakt dat in de toekomst ook de militaire ATC dezelfde certificering kan krijgen als de civiele. Op dat moment wordt het interessant, voor zover de contact onderhandelingen dit toelaten, om in de samenwerking met LVNL te kijken of de wijze van verrekening van ATC-diensten op Eindhoven Airport op eenzelfde wijze kan geschieden als voor de andere regionale airports.

²⁰ Dit onder de premisse dat invoering van het OGA tarief op Eindhoven Airport niet van invloed is op het verkeersvolume.

6 Aanbevelingen

6.1 Inleidend

Onze aanbevelingen hebben betrekking op alles wat te maken heeft met het heffingensysteem van de ATC-tarieven. Dat betekent dat het niet alleen gaat over de keuze voor One Group of Airports, maar bijvoorbeeld ook over het principe van full cost recovery, de wijze waarop de tarieven worden vastgesteld en de invulling van het consultatieproces.

De aanbevelingen zijn ook begrensd. Het heffingensysteem van ATC-tarieven heeft raakvlakken met veel zaken en het is verleidelijk om de scope van de aanbevelingen op te rekken. Wij proberen hiervoor te waken en beperken ons tot aanbevelingen op het gebied van de plaatselijke ATC-tarieven.

Hou vast aan de huidige uitgangspunten van het tariefsysteem

De belangrijkste principes van het plaatselijke ATC-tariefsysteem zijn volledige kostendekking door de gebruikers en de keuze voor OGA. In de kern komt het maken van een keuze voor deze specifieke principes neer op het afwegen van tegengestelde belangen van partijen.

OGA bevoordeelt de gebruikers van de regionale luchthavens, terwijl de gebruikers van de mainport meer moeten betalen. Zo lang luchtverkeersleiding op de regionale luchthavens niet kostendekkend is (hetgeen naar onze mening zonder forse stijging van het verkeersvolume altijd het geval zal blijven), is er sprake van een tegengesteld belang tussen de twee gebruikersgroepen.

Volledige kostendekking door de gebruikers houdt andere partijen uit de wind. Wanneer gebruikers niet alle kosten van luchtverkeersleiding zouden betalen, zou de lokale- of Rijksoverheid, het lokale bedrijfsleven en/of de lokale luchthaven een deel van deze kosten moeten dekken. Ook hier is sprake van tegengestelde belangen: elke partij wil luchtverkeersleiding, bij voorkeur zonder daar zelf voor te betalen.

Uiteindelijk is de overheid de aangewezen om deze belangen af te wegen: Vindt de overheid de concurrentiepositie van de luchthavens c.q. de rol als potentiële uitwijk- en overloopluchthaven zo belangrijk, dat het bereid is een deel van de kosten zelf te dragen, zodat de ATC-tarieven voor airlines omlaag gaan? Of vindt de overheid de (financiële) positie van specifiek de mainport en diens gebruikers zo cruciaal, dat het besluit OGA te verlaten, met alle negatieve consequenties voor de regionale luchthavens van dien?

Alhoewel dergelijke afwegingen ultiem bij de overheid horen te liggen, geven wij wel enkele richtinggevende overwegingen die leiden tot een aanbeveling:

1) Hou vast aan de keuze voor One Group of Airports voor de looptijd van de huidige tariefsafspraken tot en met 2014

De keuze voor OGA heeft geleid tot (geoorloofde) kruissubsidie van de gebruikers van de mainport Schiphol naar de gebruikers van regionale luchthavens. Wij verwachten dat de kosten en opbrengsten van de luchtverkeersleiding op de regionale luchthavens ook in de nabije toekomst niet in evenwicht zullen komen, waardoor het vasthouden aan OGA voorlopig inhoudt dat de kruissubsidie in stand blijft. De keuze om al dan niet OGA aan te houden, komt simpelweg neer op het afwegen van tegengestelde belangen.

Wanneer de overheid deze belangenafweging maakt, moet rekening gehouden worden met de effecten van OGA op luchthavens, airlines en passagiers. Daarvoor is een statische analyse onvoldoende, een dynamische analyse geeft hiervan een beter beeld. Hieruit blijkt dat de effecten voor het vasthouden aan OGA voor Schiphol en diens gebruikers zeer beperkt zijn, terwijl deze voor regionale luchthavens substantieel zijn. Het is aannemelijk dat dit op regionale luchthavens leidt tot een afname van het verkeersvolume.

Voor de gebruikers van Schiphol zorgt OGA voor een relatief kleine toename van de plaatselijke ATC-heffing. Dit wordt verklaard door de omvang van het verkeers- en passagiersvolume op Schiphol. Het is aannemelijk dat de airlines de ATC-kostenstijging door kunnen belasten aan de passagiers, zonder dat dit leidt tot een substantiële daling van de vraag naar ticketprijzen. Het aantal vliegbewegingen blijft daardoor in stand en de positie van Schiphol als mainport komt daarmee niet in gevaar.

OGA zorgt voor de regionale luchthavens voor een aanzienlijke daling van de plaatselijke ATC-unit rate. Wanneer OGA abrupt losgelaten zou worden, leidt dit tot een substantiële stijging van de plaatselijke ATC-heffing. Door het kleinere aantal vliegbewegingen en het kleinere aantal passagiers, is deze kostenstijging relatief veel groter dan op Schiphol het geval is. Wanneer airlines de hogere ATC-kosten doorbelasten aan de passagiers, zal dit resulteren in vraaguitval. Wanneer dit substantiële vormen aanneemt, zullen airlines heroverwegen of het nog rendabel is om routes aan te bieden vanaf de regionale luchthavens. Het is aannemelijk dat dit resulteert in een daling van het verkeersvolume.

Omdat het effect van OGA voor Schiphol en diens gebruikers zeer beperkt is, terwijl het loslaten van OGA op korte termijn op regionale luchthavens kan resulteren in substantiële vraaguitval, bevelen wij aan vast te houden aan OGA voor de duur van de tariefovereenkomst met LVNL (dus tot en met 2014). De volgende overweging ondersteunt ons inziens deze aanbeveling:

OGA geeft binnen de huidige structuur de regionale luchthavens een steuntje in de rug. Dat is uiteraard primair in het voordeel van de regionale luchthavens en diens gebruikers, maar ook andere hebben daar baat bij. Regionale luchthavens spelen in de toekomst mogelijk een rol bij het opvangen van verkeer van Schiphol (overloopfunctie) OGA. Daarnaast heeft Groningen Airport Eelde een rol als nationaal opleidingscentrum voor piloten. Meerdere partijen hebben belang bij het voortbestaan van de regionale luchthavens. OGA draagt hieraan bij.

2) Hou voor deze periode vast aan volledige bekostiging door gebruikers

Het principe van het plaatselijke ATC-tariefsysteem is dat de volledige kosten worden gedragen door de gebruikers van ATC-diensten, i.c. de airlines. De nieuwe Europese Verordening staat derde geldstromen toe, waardoor ook andere partijen, bijvoorbeeld lokale overheden, het lokale bedrijfsleven of de luchthavens zelf een deel van de plaatselijke ATC-kosten kunnen dragen. De indruk uit de interviews met stakeholders is dat er bij deze partijen geen tot weinig animo is om een deel van de kosten op zich te nemen. De volledige bekostiging door gebruikers laat onverlet dat de rijksoverheid een bijdrage kan leveren in de opbouw van de egalisatie reserve van LVNL.

Lokale overheden en het lokale bedrijfsleven beschouwen de levering van luchtverkeersleiding als een verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid. Zij zijn niet bereid een deel van de kosten op zich te nemen. Sterker nog, zij proberen eerder de lokale bijdrage in de regionale luchthaven (dus niet *sec* luchtverkeersleiding) af te bouwen, dan dat de neiging bestaat om hieraan extra bij te dragen. Hierin speelt mee dat voor lokale partijen niet duidelijk is wat zij zouden terugkrijgen voor een bijdrage aan de luchtverkeersleiding. Luchtverkeersleiding als separate dienstverlening wordt gezien als een 'verworvenheid', waar zij nog nooit voor hebben betaald en waar zij ook in de toekomst niet voor willen betalen.

Deze situatie is anders op plaatsen waar sprake is van herontwikkeling of uitbreiding van een luchthaven. Met name de provincie Flevoland heeft aangegeven een bijdrage te willen leveren aan het afdekken van aanloopkosten van luchtverkeersleiding.

De business case van regionale luchthavens is niet zodanig dat er ruimte is om een deel van de kosten van luchtverkeersleiding te betalen. Voor zowel Groningen Airport Eelde als Maastricht Aachen Airport geldt dat er sprake is van exploitatieverliezen.

Al met al zijn (overspannen) verwachtingen over bekostiging van de luchtverkeersleiding door derden onder de condities waaronder deze nu geleverd wordt misplaatst. De volledige bekostiging door gebruikers heeft er in de laatste jaren toe geleid dat voortdurende discussies over de afdekking van exploitatietekorten naar de achtergrond verdwenen zijn. Wij bevelen daarom aan om vast te houden aan volledige bekostiging door de gebruikers. Voorzover andere partijen überhaupt (na veel duwen en trekken) te verleiden zouden zijn om een deel van de kosten te dekken, dan is het nog sterk de vraag of zij bereid zijn om ook meerjarige garanties af te geven voor een bijdrage aan de luchtverkeersleiding. Partijen die bereid zijn voor enkele jaren een bijdrage te geven zijn nuttig, maar geven niet de lange termijn zekerheid waar LVNL naar op zoek is als zij investeringen doet die gedurende een lange periode mee moeten gaan.

Samenvattend bevelen wij aan om om de principes van het huidige tariefsysteem, namelijk OGA en volledige kostendekking door de gebruikers, vast te houden voor de duur van de tariefafspraken. Tot en met 2014. Deze afspraken geven rust en stabiliteit. Het heeft naar onze mening weinig toegevoegde waarde om nu te tornen aan de principes van het systeem. De beperkte voordelige effecten hiervan (bijvoorbeeld lagere tarieven op de mainport) wegen in onze ogen niet op tegen de negatieve effecten voor de regionale luchthavens (bijvoorbeeld het zorgen voor dekking van het

exploitatiekort als volledige kostendekking door gebruikers wordt losgelaten, of het effect op de concurrentiepositie van de regionale luchthavens bij het vaststellen van meerdere tariefzones). In de discussies tussen LVNL, airlines en luchthavens zal dan veel energie verloren gaan in het zoeken naar het compenseren en mitigeren van de directe negatieve effecten op de regionale luchthavens. Energie die wat ons betreft veel beter aangewend kan worden.

De rust en stabiliteit van het huidige tariefsysteem hebben een belangrijke waarde: deze geeft de gelegenheid om betrokken partijen goed voor te bereiden op belangrijke ontwikkelingen, zowel in Nederland als in Europa. Met andere woorden het biedt de ruimte om nieuwe oplossingen te verkennen en in te voeren. De eindigheid van het bestaande systeem legt daarbij ook druk op het feit dat partijen nieuwe oplossingen serieus verkennen.

3) Benut de relatieve rust om voor te bereiden op toekomstige ontwikkelingen en huidige afspraken

Wij achten het verstandiger om de relatieve rust te gebruiken om voor te bereiden op toekomstige ontwikkelingen en te werken naar een oplossing binnen Nederland die recht doet aan individuele omstandigheden op de betrokken luchthavens. In de eerste plaats denken we dan aan de Europese trend, waarin luchtverkeersleidingsorganisaties in toenemende mate kosten- en volumerisico's zullen dragen en waarin de bekostiging gekoppeld wordt aan de gerealiseerde prestaties. De overheid en LVNL zullen moeten doordenken hoe dit concreet gaat werken. De volgende belangrijke vraagpunten dienen tenminste geadresseerd te worden:

- wat zou het overdragen van belangrijke risico's naar LVNL moeten betekenen voor de inrichting van de organisatie van LVNL, opdat de organisatie ook daadwerkelijk risico's kan dragen? Een belangrijk punt hierin is de wijze van financiering van LVNL;
- er moet een beeld ontstaan van de mate waarin LVNL eigenlijk in staat is kostenrisico's te dragen. Hierbij is in ieder geval de spanning tussen het dragen van kostenrisico en de wettelijke taken van LVNL relevant. Ook zou een beter beeld moeten ontstaan van het deel van de kosten van luchtverkeersleiding dat beschouwd kan worden als kosten voor basisinfrastructuur en de kosten voor dienstverlening daar bovenop.

De huidige afspraken tussen V&W en LVNL bevatten al een aantal van de hierboven beschreven elementen. De komende jaren kan dus al nuttige ervaring worden opgedaan. Om ook daadwerkelijk van deze ervaring te kunnen leren is een open houding van betrokken partijen nodig, alsmede begrip voor elkaars positie.

Daarnaast geeft het vasthouden aan de huidige tariefsystematiek ook ruimte om aandacht te geven aan c.q. concrete stappen te zetten in de integratie van de civiele en militaire luchtverkeersleiding en de ontwikkelingen in FABEC-verband.

Tot slot geeft de rust en stabiliteit van het huidige tariefsysteem ook de ruimte aan LVNL om de reorganisatie voortvarend uit te voeren. Dit moet er toe bijdragen dat de begroting tot en met 2014 (waar het constante terminaltarief op gebaseerd is) ook daadwerkelijk gerealiseerd wordt.

4) aandacht voor de positie van gebruikers van de mainport

Het vasthouden aan de huidige systematiek heeft consequenties voor de gebruikers van de mainport. Zij zouden (in theorie) beter af zijn als de keuze voor OGA losgelaten wordt. Aandacht voor de positie en de belangen van deze partijen is gepast.

Dat betekent in de eerste plaats dat er te allen tijde transparantie is over de mate waarin kruissubsidie daadwerkelijk plaatsvindt. Pas als hierover transparantie bestaat, kan dit ook beheerst worden.

Daarnaast is het specifiek voor de partijen, maar ook voor elke andere partij, van belang dat kosten beheerst worden. De nieuwe afspraken tussen V&W en LVNL dragen daar aan bij. Immers, hierin is het kostenrisico voor een belangrijk deel bij LVNL belegd, waardoor er een effectieve prikkel is om kosten daadwerkelijk te beheersen²¹. Daarnaast ligt ook het volumerisico bij LVNL. Dit is in lijn met de wens van veel grotere carriers om de tarieven van de luchtverkeersleiding te laten mee-ademen met de marktomstandigheden.

Tevens bestaan er kansen om op termijn efficiencywinsten te realiseren en daarmee de kostenbasis voor OGA-tarief te verlagen. Deze kansen liggen bijvoorbeeld in de integratie met de militaire luchtverkeersleiding en de ontwikkelingen in FABEC verband. Deze ontwikkelingen moeten gevolgd worden en luchthavens en airlines enerzijds en LVNL anderzijds moeten hierover voortdurend met elkaar in gesprek blijven. De consultatie is daarvoor in onze ogen een geschikt en frequent terugkomend moment.

Tot slot kan een reguliere benchmark een instrument zijn om druk te houden op de efficiency van LVNL. Het vergelijken van prestaties met een peer group in Europa is nuttig om steeds het eigen functioneren langs een meetlat te leggen. Dit gebeurt reeds in EU-verband. Wij adviseren daarbij om de benchmark uit te breiden met regelmatige discussies over de ontwikkelingen in het buitenland, zoals bijvoorbeeld de propositie van de luchtverkeersleidingorganisatie Tower in Duitsland of de ontwikkelingen in het Verenigd Koninkrijk waarbij de airports een belangrijke rol hebben in het vaststellen van het aanbod van ATC-diensten binnen vigerende veiligheidsnormen.

5) verbeteren van de user consultaties

Daarnaast bevelen wij aan het proces van tariefvaststelling te verbeteren. Daarbij gaat het met name om de inrichting van de consultaties. Deze consultaties moeten vooral bevorderen dat LVNL enerzijds en de airlines anderzijds met elkaar in overleg treden over het dienstverleningsniveau van LVNL en de prijs die daar tegenover staat. Tijdens de uitvoering van de evaluatie is de procedure voor de consultaties reeds aangepast in deze richting.

In dat kader achten wij het verstandig dat over de propositie van LVNL ook regulier overleg plaatsvindt tussen LVNL en de luchthavens zelf. Deze luchthavens nemen nu niet deel aan de 'user

²¹ Wij merken op dat bij volledige kostendeckking door de gebruikers geen sterke prikkel van het tariefsysteem uitgaat om kosten te beheersen. Immers, elke euro die aan kosten werd gemaakt, mocht doorberekend worden aan de gebruikers.

consultations'. Hoewel luchthavens ook niet de betalende klanten van LVNL zijn, is het wel waardevol om op strategisch niveau overleg te voeren over de wijze waarop de dienstverlening van LVNL op lange termijn ondersteunend kan zijn aan het business plan en de business case van de luchthaven.

Concreet hebben wij de volgende aanbeveling:

Er zal ruimte moeten zijn om het optimale dienstverleningsniveau per luchthaven te bereiken die aansluit op de business case van de airport. Voor zover de Aanwijzingen van de Rijksoverheid deze ruimte niet geven (omdat hierin bijvoorbeeld maximale dienstverlening bij ruime openstellingstijden vastgelegd worden), moet overwogen worden of dit aangepast kan worden. In het verlengde van deze structuur adviseren wij dat V&W in overleg met de regionale luchthavens verkent op welke wijze na 2014 invulling gegeven kan worden aan een nieuwe structuur van de bekostiging van de regionale luchthavens waarbij de kosten die samen hangen met de ontwikkeling van de luchthaveninfrastructuur, dus inclusief het 'infrastructuur deel' van ATC-diensten, gedekt worden uit de opbrengsten van de luchthaven voor het gebruik van de infrastructuur en bijdragen van regionale belanghebbenden. De kosten die samenhangen met de exploitatie van de luchthaven moeten uit de tarieven voor het gebruik van de services en verkeer gerelateerde diensten komen. Randvoorwaarde voor een dergelijke structuur is dat de luchthaven en de regionale belanghebbenden maximale ruimte en mogelijkheden krijgen om binnen de wettelijke kaders de ontwikkeling van de luchthaven vorm te geven en in te vullen. Dit vereist dat (lerend van ervaringen in het buitenland) de regionale luchthaven en belanghebbenden vorm kunnen geven aan een gedifferentieerde dienstverlening voor ATC- en meteo-diensten, openstellingstijden, service levels en dat tariefstelling voor verschillende marktsegmenten mogelijk moet zijn. De verkenning tussen V&W en regionale airports behoort ons inziens ook de rol en bijdrage van de regionale luchthaven in het nationale luchtvaartbeleid te reflecteren.

6) Omgang 'nieuwe' luchthavens

Onduidelijk is wanneer ATC-dekking voor Lelystad Airport ingevoerd zal worden, laat staan voor Twente Airport. Gegeven de verkeersverwachting voor deze luchthavens, is volledige kostendekking door de gebruikers van deze luchthavens niet waarschijnlijk. Het opnemen van deze luchthavens in de nu gedefinieerde One Group of Airports zal in dat geval leiden tot een hogere eenheidstarief voor alle luchthavens. Voor zowel de mainport(gebruikers) als voor de overige regionale airport(gebruiker)s zou dit nadelig zijn. Zij moeten dan immers meer betalen. Hier is sprake van een duidelijke belangentegenstelling tussen de luchthavens die nu in OGA zitten en de nieuwe luchthavens die voor de ontwikkeling van de luchthaven een zo gunstig mogelijke business case willen ontwikkelen en daarbij gebaat zijn bij opname in de OGA. Uiteindelijk zal de overheid deze belangen tegen elkaar moeten afwegen. Wanneer de overheid de ontwikkeling van een regionaal veld dermate van belang acht voor het nationale luchtvaartbeleid, dan kan de overheid er voor kiezen deze luchthaven in OGA op te nemen, voor zolang deze charging zone bestaat. Daarbij accepteert de overheid de negatieve effecten op de andere gebruikers en luchthavens.

Vanuit puur bedrijfseconomische optiek verdient het de aanbeveling om de (mogelijke) ontwikkeling van nieuwe luchthavens te baseren op een zo zuiver mogelijke business case afweging. Dat betekent dat de nieuwe luchthavens niet in OGA opgenomen zouden moeten worden, omdat de ATC-tarieven van de luchthaven in dat geval geen zuivere afspiegeling van de daadwerkelijke kosten zijn.

Ons inziens zou bij de ontwikkeling van 'nieuwe' luchthavens de ruimte gecreëerd moeten worden om ATC-dekking tegen zo laag mogelijke kosten te realiseren. Dit kan bijvoorbeeld inhouden dat LVNL niet automatisch de 'preferred supplier' is, maar dat ook andere gecertificeerde aanbieders benaderd kunnen worden conform de vigerende regelgeving. Ook kan mogelijk het dienstverleningsniveau gedifferentieerd worden of kunnen de kosten van ATC-dekking (deels) gedragen worden door lokale overheids- of private partijen. Cruciaal is dat een luchthaven een zelfstandige en zuivere afweging kan maken, gebaseerd op de onderliggende business case. Uiteraard is het de taak van de overheid om, los van de beleidsmatige afweging om ATC op een luchthaven toe te laten, hierin randvoorwaarden te benoemen, vooral op het gebied van veiligheid. Met andere woorden onze aanbeveling is om met deze 'nieuwe' luchthavens onmiddellijk het traject te starten met een structuur gericht op dekking van de vaste infrastructuurkosten en kosten voor gebruik van services als beschreven voor de regionale airports die nu deel uitmaken van OGA. Het is evident dat hierbij aangesloten wordt bij de toepasselijke SES regelgeving.

Bijlage A: overzicht geïnterviewde partijen en mensen

Dhr. Van Schoubroeck	Luchtverkeersleiding Nederland
Dhr. Van Hoogstraten	Luchtverkeersleiding Nederland
Dhr. Rolvink	Luchtverkeersleiding Nederland
Dhr. Van Rooijen	Luchtverkeersleiding Nederland
Dhr. Hillen	Groningen Airport Eelde
Dhr. Stutterheim	Groningen Airport Eelde
Dhr. De Jong	Groningen Airport Eelde
Dhr. Heijmans	Maastricht Aachen Airport
Dhr. Tindemans	Maastricht Aachen Airport
Dhr. Oude Weernink	Lelystad Airport
Dhr. Kleiboer	KLM
Mevr. Kalshoven	KLM
Dhr. Schutte	Transavia
Dhr. Spruit	Transavia
Dhr. Liemburg	Provincie Flevoland
Dhr. Steiner	Ministerie van Defensie
Dhr. Van Bommel	Ministerie van Defensie
Dhr. Allard	Barin
Dhr. Oudeboom	SAOC
Dhr. Claus	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Dhr. Van Der Westen	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Mevr. Verkerk	Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Bijlage B: Concept plan van aanpak opdrachtgever

Achtergrond heffingenbeleid

6.2 Nota RELUS

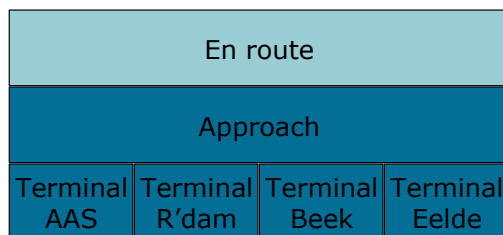
Eind jaren negentig heeft de overheid haar beleid ten aanzien van de regionale civiele luchthavens (Rotterdam, Eelde, Beek) heroverwogen. In de zogenoemde nota RELUS kreeg het nieuwe beleid zijn beslag. Consequentie van de beleidswijziging was dat de bijdrage van het Rijk in de exploitatie van de luchtverkeersdienstverlening op de regionale luchthavens aanzienlijk gereduceerd zou gaan worden. Tot op dat moment werden de exploitatietekorten op de regionale luchthavens volledig door het Rijk gedekt.

Rotterdam, Eelde en Beek zijn door LVNL gecontroleerde luchthavens. Teneinde een kostendeekkende exploitatie mogelijk te maken was een herstructurering van de bedrijfsvoering van LVNL noodzakelijk. Bij de uitvoering van het herstructureringsplan bleek het echter niet mogelijk al de tekorten weg te werken. Jaarlijks was er sprake van exploitatietekorten waarvoor geen dekking voorhanden was. Als gevolg liep het totale tekort over de jaren heen verder op. Het volledig verhalen van de tekorten op de regio gebruikers was geen optie. De tarieven zouden dan zo sterk stijgen dat verstrekking gevolgen voor de financiële positie van gebruikers en luchthavens niet uit zouden blijven.

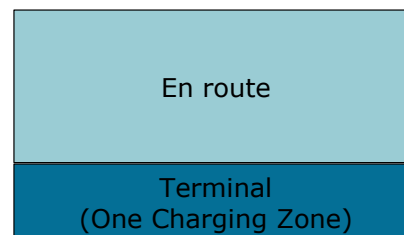
6.3 One group of airports als transitie-model

Per 2008 is een nieuw heffingenregime van toepassing voor plaatselijke luchtvaartnavigatiediensten op Schiphol, Rotterdam, Eelde en Beek. Dit heffingenregime vindt zijn grondslag in EU Verordening 1794/2006, gebaseerd op de SES I regelgeving (Single European Sky). Ingevolge de EU verordening (zie ook onderstaande figuur):

- werd per 1 januari 2008 een nieuw heffingenregime voor de luchtvaartnavigatiedienstverlening aan het en-route verkeer ingevoerd (de kosten voor approach en en-route werden samengevoegd)
- werden staten geacht uiterlijk per 1 januari 2010 een nieuw heffingenregime voor de luchtvaartnavigatiedienstverlening aan het plaatselijk verkeer in te voeren inclusief een uniforme kostenberekening voor terminal charges.



Verdeling kosten in regime voor 2008



Verdeling kosten in OGA model

Op basis van de EU verordening is door het ministerie van V&W een model ontwikkeld (OGA - One Group of Airports)²² waarbij gekozen is voor één Charging Zone en één ATC tarief voor alle

²² Voor de plaatselijke luchtvaartnavigatiedienstverlening is één Charging zone (One Group of Airports) gevormd. Hierbij worden alle door LVNL gecontroleerde luchthavens in Nederland (Schiphol, Rotterdam, Beek en Eelde) in

Nederlandse luchthavens. Het OGA model is gebaseerd op het Full Cost Recovery principe waarbij alle gebruikers de volledige kosten van de luchtvaartnavigatiedienstverlening betalen. Met dit model wordt voldaan aan de EU regelgeving ter zake en kreeg LVNL meer tijd om de kosten en opbrengsten van de regio-activiteiten met elkaar in evenwicht te brengen. Het OGA model heeft het nadeel dat er sprake kan zijn van kruissubsidiëring als de kosten en opbrengsten per luchthaven niet in evenwicht zijn met elkaar. Voorwaarde voor invoering van het OGA model was daarom dat LVNL tijdig een rationaliseringsslag op de regionale luchthavens zou realiseren om de financiële onderdekking van de regio op te heffen.

Bij de invoering van dit model in 2008 is besloten het model te beschouwen als een groei – of transitie-model en is aan de Minister en de luchtvaartsector toegezegd om het huidige heffingenbeleid in 2010 te evalueren.

Doelstelling evaluatie

De evaluatie heeft tot doel te komen tot een afgewogen voorstel voor een ATC heffingenbeleid ten behoeve van plaatselijke luchtverkeersdienstverlening voor de luchthavens van nationaal belang. Dit op grond van een beoordeling van het huidige beleid en van een beoordeling van aantal uitgewerkte alternatieven voor nieuw beleid. Daarbij is een centrale vraag of het huidige heffingenbeleid voor plaatselijke luchtvaartnavigatiedienstverlening dat is gebaseerd op één charging zone voor alle regionale luchthavens het beste past in het toekomstige Europese speelveld en de nationale ontwikkelingen onder andere op het gebied van civiel- militaire samenwerking. De evaluatie dient te resulteren in een afgewogen voorkeursoptie voor de inrichting en toepassing van charging zones in Nederland.

Binnen het huidige heffingen regime treden nog altijd financiële tekorten op in de regio. In de evaluatie dient daarom in kaart te worden gebracht waarom rationalisering van de dienstverlening niet is gelukt, wat er nog verwacht mag worden van de rationalisering. Tevens zal in de evaluatie een verkenning worden uitgevoerd naar de verschillende (externe) financieringsmogelijkheden van plaatselijke luchtvaartnavigatiedienstverlening afgestemd op het huidige en eventueel gewijzigd toekomstig heffingenbeleid.

De evaluatie is erop gericht de Minister van Verkeer en Waterstaat voor het eind van 2010 te adviseren over het toekomstige heffingenbeleid. De minister zal daarbij tevens geïnformeerd worden over de bevindingen en conclusies van de evaluatie van het huidige heffingenbeleid.

Afbakening en samenhang

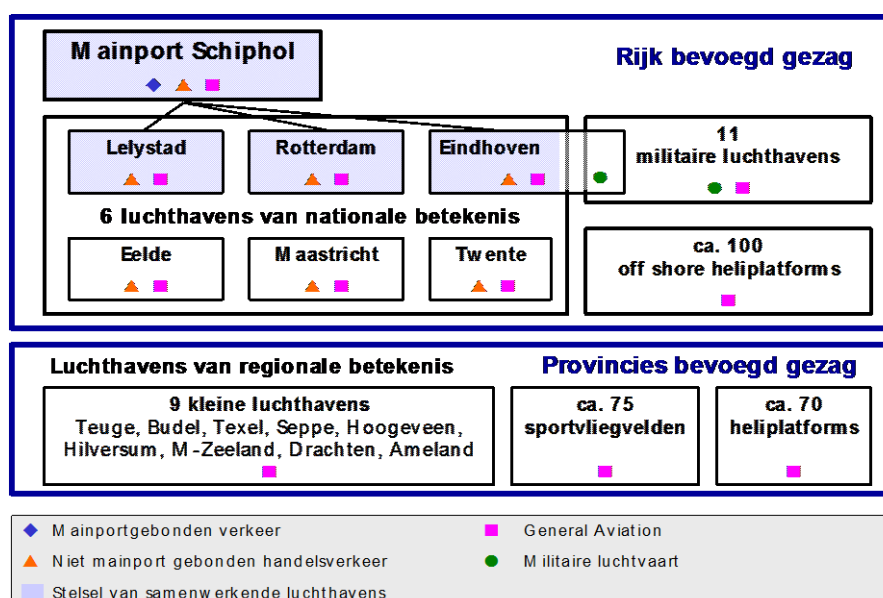
6.4 Scope

De evaluatie is gericht op het huidige heffingenbeleid met betrekking tot de plaatselijke luchtverkeersdienstverlening op de luchthavens nationale betekenis (zie onderstaande figuur). Schiphol, Rotterdam, Eelde en Beek zijn de civiele luchthavens waar momenteel luchtverkeersleiding

financiële zin in één unit ondergebracht. De totale kosten worden gedeeld door het totaal aantal service-units van deze gecontroleerde luchthavens. Er is dus sprake van één (weliswaar gewichtsafhankelijke) plaatselijke heffing voor alle door LVNL gecontroleerde luchthavens. T.o.v. het oude systeem met separate tarieven voor Schiphol en de Regionale luchthavens zijn de tarieven voor plaatselijke luchtvaart navigatiedienstverlening gedaald met uitzondering van de tarieven voor die gewichtsklassen waar in het oude heffingenstelsel het tarief was gelimiteerd.

wordt gegeven. Bij de implementatie van de EU verordening is besloten het heffingenregime van toepassing te laten zijn op al deze luchthavens. In de nabije toekomst zal mogelijk ook luchtverkeersleiding worden gegeven de luchthavens van Lelystad en Twente. Daarom zullen deze luchthavens ook worden meegenomen in de evaluatie. Eindhoven Airport en Defensie zullen gezien het burgermedegebruik worden betrokken bij de evaluatie. De evaluatie richt zich niet op het heffingen beleid van luchtverkeersleiding op andere landen binnen het Koninkrijk der Nederlanden (BES eilanden).

Let wel: dat al de luchthavens van nationale betekenis meegenomen worden in de evaluatie wil niet per definitie zeggen dat op al deze luchthavens het nieuwe heffingenbeleid van toepassing is. Voor luchthavens met minder dan 50.000 commerciële vliegbeweging bestaat de mogelijkheid de luchthaven uit te zonderen van heffingenbeleid.



6.5 Relatie met andere trajecten

De evaluatie heeft relaties met verschillende andere trajecten. De belangrijkste zijn:

- Aanpassing van EU verordening 1794/2006. De belangrijkste aanpassing is dat overgegaan wordt op een andere kostenbasis (van 'full cost recovery' naar 'determined costs' in combinatie met het 'risk sharing principe'). Gevolg is dat er een maximum kostenniveau voor luchtverkeersdienstverlening bepaald gaat worden. De extra kosten die gemaakt worden (met andere woorden als het maximale kostenniveau overschreden wordt) worden vervolgens verdeeld over gebruikers en luchtverkeersdienstverleners. Tevens worden de prestaties van de luchtverkeersdienstverlening gekoppeld aan het maximum kostenniveau. Als de kwaliteit van de dienstverlening achterblijft wordt het maximum kostenniveau omlaag bijgesteld. De veranderingen gelden voor 'en-route' en 'terminal' kosten. De aangepaste verordening wordt naar verwachting in 2012 van kracht.
- Taskforce Charging in kader van FABEC. Deze taskforce heeft als taak om binnen FABEC tot een Single Unit Rate voor het 'En route' verkeer te komen.

- Ontwikkelingen Luchthaven Lelystad en Twente Airport. Voor luchthaven Lelystad wordt later dit jaar een besluit genomen over het al dan niet realiseren van luchtverkeersleiding op de luchthaven.

De gevolgen van bovenstaande ontwikkelingen zijn van groot belang bij de vormgeving van het nieuwe heffingenbeleid. De stand van zaken per traject wordt dan ook nadrukkelijk meegenomen in de evaluatie. Bij de evaluatie van het heffingenbeleid zal waar mogelijk natuurlijk ook aansluiting gezocht worden bij het beleid uit de luchtvaartnota.

Aanpak evaluatie

6.6 Onderzoek

De evaluatie van het heffingenbeleid is een ex post en een ex ante evaluatie. Evaluatieonderzoek ex post is systematisch onderzoek naar de effecten van bestaand beleid, de wijze waarop beleid wordt uitgevoerd en/of de kosten en kwaliteit van geleverde producten en diensten. Evaluatieonderzoek ex ante is toekomstgericht. Het doel is om de kosten en baten van alternatieve beleidsvoornemens in kaart te brengen en tegen elkaar af te wegen. De periode waarover wordt geëvalueerd betreft de periode vanaf de invoering van het one group of airports model (2008).

De belangrijkste onderzoeksvragen zijn:

- Evaluatie van huidig heffingenbeleid, welke keuzes zijn gemaakt en hoe is de uitwerking ervan.
- Hoe ervaren en beoordelen stakeholders (zoals b.v. LVNL, defensie, NVL, KNVVL, gebruikers en gebruikersorganisaties en luchthavens) het huidig beleid.
- Overzicht van de huidige (zie bijlage) en verwachte vliegbewegingen (zichtjaar 2018), de huidige en verwachte kosten inclusief de kosten van meteorologische diensten.
- Uitvoeren benchmark van huidig beleid bij andere van belang zijnde Europese landen (zie ook bijlage).
- Analyse en afbakening van opties en modellen (charging zones) voor toekomstig heffingenbeleid voor plaatselijke luchtvaartnavigatiedienstverlening. Daarbij zal het eerdere besluit alle luchthavens onder het regime te laten vallen opnieuw tegen het licht worden gehouden.
- Relatie tussen modellen (charging zones) en gevolgen voor financieringsmogelijkheden (impact analyse).
- Verkenning naar verschillende (externe) financieringsmogelijkheden van plaatselijke luchtvaartnavigatiedienstverlening afgestemd op het huidige en eventueel gewijzigd toekomstig heffingenbeleid waarbij luchthavens en/of provincies kunnen worden betrokken.

6.7 Analyse kader

De uit te werken opties zullen worden beoordeeld op de volgende criteria (in willekeurige volgorde):

- Bijdrage aan netwerkkwaliteit van Nederlandse Luchtvaart. In de luchtvaartnota heeft het Kabinet voor de periode tot en met 2020 de ambitie uitgesproken om met de netwerkkwaliteit in Nederland tot de top 5 van Europa te behoren. Voor Schiphol betekent dit dat de mainportfunctie en de netwerkkwaliteit verder dient te worden versterkt terwijl ook de netwerken van de luchthavens van nationale betekenis (Eindhoven, Lelystad, Rotterdam, Maastricht, Twente en Eelde) hierbij een belangrijke rol spelen. Netwerkkwaliteit kan in het kader van heffingenbeleid ook vertaald worden naar 'concurrentiepositie'.
- Mogelijkheden om efficiëntieverbetering te bewerkstelligen. De belangrijkste prikkel voor efficiëntie zit besloten in de unit rate. Vanaf 2012 wanneer de nieuwe EU verordening ingaat

wordt de unit rate gebaseerd op determined costs en wordt een maximum kostenniveau vastgesteld (geldt vanaf 2012 voor en-route en vanaf 2015 voor terminal). Met het bepalen welke luchthavens onder de EU verordening vallen wordt een prikkel ingebouwd.

- Toekomstvastheid van het heffingenregime. Welk systeem is het meest toekomstvast gezien de nationale ontwikkelingen (Lelystad, Twente) en internationale ontwikkelingen (EU, FABEC).
- Transparantie van kosten. Een van de doelen van het EU beleid is het bereiken van grotere transparantie in de kosten van luchtverkeersdienstverlening. Transparantie betekent in dit kader duidelijkheid in welke kosten waar gemaakt worden en hoe gefinancierd worden. Inzicht in mate van kruissubsidiëring.

Planning en organisatie

Overzicht van voorziene producten inclusief planning:

Plan van aanpak evaluatie	
schrijven plan van aanpak	Januari 2010
plan van aanpak intern bespreken	januari-februari 2010
plan van aanpak extern bespreken	februari-maart 2010
vaststellen plan van aanpak	Maart 2010
Evaluatie rapport	
opdrachtformulering evaluatie	maart-april 2010
uitvoering opdracht	april-juni 2010
vertalen resultaten naar beleid	juni-juli 2010
Voorstel & implementatieplan voor nieuw systeem financiering ATC	
schrijven implementatieplan	juli-augustus 2010
implementatieplan intern bespreken	augustus-september 2010
implementatieplan extern bespreken	september-oktober 2010
Besluitvorming M	

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat is opdrachtgever. De evaluatie van het ATC heffingen beleid zal ter borging van de onafhankelijkheid en kwaliteit worden uitgevoerd door een onafhankelijk extern consultant²³. In dit kader zal de consultant als eerste worden gevraagd het voorliggende concept plan van aanpak nader uit te werken indien noodzakelijk te bespreken met de stakeholders en aan te vullen tot een definitief plan van aanpak.

Een projectteam binnen het ministerie zorgt voor de dagelijkse begeleiding van het onderzoek. De verschillende stakeholders (o.a. LVNL, defensie, NVL, KNVVL, luchthavens, airlines, airline organisaties (BARIN) en provincies/gemeenten) zullen tijdens de evaluatie door de consultant middels consultatieronde(s) op de juiste wijze en momenten worden betrokken en geïnformeerd. De consultant zorgt ervoor dat de opdracht binnen de opgegeven tijdspanne wordt uitgevoerd zodat de aangegeven totaalplanning geen vertraging oploopt.

²³ Bij de opdracht naar de externe partij dient als voorwaarde te worden opgenomen dat de evaluatie volgens de algemeen geaccepteerde regels van evaluatie dient te geschieden.

Bijlage

Overzicht van Terminal Charging Zones binnen EU (2009)

States	Charging Zones and number of aerodromes
AUSTRIA	1 Charging Zone - 6 aerodromes
BELGIUM	1 Charging Zone - 1 aerodrome
BULGARIA	1 Charging Zone - 5 aerodromes
CYPRUS	1 Charging Zone - 2 aerodromes
CZECH REP.	1 Charging Zone - 4 aerodromes
DENMARK	2 Charging Zones - 3 aerodromes
ESTONIA	Below 50.000 movements
FINLAND	1 Charging Zone - 1 aerodrome
FRANCE	1 Charging Zone - 64 aerodromes
GERMANY	1 Charging Zone - 17 aerodromes
GREECE	1 Charging Zone - 1 aerodrome
HUNGARY	1 Charging Zone - 1 aerodrome
IRELAND	1 Charging Zone - 3 aerodromes
ITALY	1 Charging Zone - 40 aerodromes
LATVIA	Below 50.000 movements
LITHUANIA	1 Charging Zone - 3 aerodromes
LUXEMBOURG	1 Charging Zone - 1 aerodrome
MALTA	Below 50.000 movements
NETHERLANDS	1 Charging Zone - 4 aerodromes
POLAND	2 Charging Zones - 11 aerodromes
PORTUGAL	1 Charging Zone - 9 aerodromes
ROMANIA	2 Charging Zones - 17 aerodromes
SLOVAK REP.	Below 50.000 movements
SLOVENIA	1 Charging Zone - 3 aerodromes
SPAIN	1 Charging Zone - 10 aerodromes
SWEDEN	1 Charging Zone - 2 aerodromes
UNITED KINGDOM	2 Charging Zones - 15 aerodromes

Vliegtuigbewegingen luchthavens (2008)

	Handelsverkeer	Overig	Totaal
Schiphol	428.332	18.361	446.693
Rotterdam	15.272	44.379	59.651
Eelde			61.338
Maastricht			± 41.000
Lelystad			133.323
Eindhoven	14.446	3.904	18.350

Bijlage C: Posities en stellingnames stakeholders

**Luchtvaart-
maatschappijen
(mainport)**

- Een "single charging zone" is niet wenselijk vanwege de daardoor ontstane kruissubsidiëring. Vliegverkeer op regionale velden moet de kosten dragen van het gebruik van die luchthaven.
- Tegen principe van 'full cost recovery' en voorstander van 'determined cost' principe. ATC-tarieven moeten mee ademen met ontwikkelingen op de markt.
- Opdeling en-route en terminal charges wordt als artificieel beschouwd, in de zin dat de totale ATC-kosten voor carrier relevant zijn.
- ATC-heffing en en-route heffing mogen geen onderdeel worden van een overkoepelend airport charge, omdat in dat geval geen rechtstreekse onderhandelingsmogelijkheid met en directe prikkels naar de verkeersleiding meer mogelijk is.
- Integratie van LVNL, de air traffic control van Defensie en de luchtverkeersleidingen van omliggende landen biedt kansen om resources zo effectief en efficiënt mogelijk in te zetten voor zowel 'en-route' als naderingsverkeer.
- Op regionale velden moeten meer prikkels komen om inzet ATC optimaal te laten aansluiten bij de vraag en ook externe bekostiging vanuit de regio moet worden overwogen.

**Luchtvaart-
maatschappijen
(regionale velden)**

- OGA is *an sich* een goed model, want zonder kruissubsidiëring zouden de regionale velden veel te duur zijn.
- 'Low cost carriers' werken met zeer klein marges. In de regio is de concurrentie met luchthavens en airlines aan de andere kant van de grens groot. Substantiële verhoging van ATC-terminal tarieven op regionale velden maakt concurreren zeer moeilijk, ondanks het feit dat terminal tarieven slechts een beperkt deel van de totale ATC-kosten uitmaken.
- Passagier heeft na invoering ticket tax de weg naar airports over de grens gevonden en bleek prijsgevoelig te zijn.
- Tegen principe van 'full cost recovery' en voorstander van het principe van 'determined cost'.
- ATC-heffing en en-route heffing mogen geen onderdeel worden van een overkoepelend airport charge, omdat dan geen rechtstreekse onderhandelingsmogelijkheid met de verkeersleiding meer mogelijk is;
- Integratie van LVNL, de air traffic control van Defensie en de

luchtverkeersleidingen van omliggende landen biedt kansen om resources zo effectief en efficiënt mogelijk in te zetten voor zowel 'en-route' als naderingsverkeer.

Luchthavens (regionaal)

- OGA is een goede systematiek, omdat dit de belangrijkste garantie vormt voor een "level playing field" tussen de verschillende (regionale) luchthavens. De afwijkende situatie in Eindhoven (en in mindere mate Rotterdam) wordt gezien als verstoring van de markt.
- Volledige doorrekening van de eigen ATC –terminal kosten zou voor de regionale luchthavens Beek en Eelde een belangrijk concurrentienadeel betekenen ("knock out factor") voor hun activiteiten, gezien de concurrentie uit de buurlanden;
- Regionale luchthavens hebben hun belang als regionale motor voor tewerkstelling en toegevoegde waardecreatie. Met het oog daarop is een level playing field noodzakelijk.
- Regionale luchthavens kunnen dienst doen als uitwijk en in de toekomst 'overloop luchthaven' zijn voor de mainport. De regionale luchthavens hebben in de luchtvaartnota daarom ook de status 'luchthaven van nationale betekenis' gekregen. Eelde is bijvoorbeeld ook het nationaal opleidingscentrum. Zonder One Group of Airports zouden de regionale luchthavens zichzelf uit de markt prijzen en niet meer de rol als 'luchthaven van nationale betekenis' kunnen spelen.
- De kruissubsidie van gebruikers van de mainport naar gebruikers van de regionale luchthavens kan genuanceerd worden. LVNL activiteiten in de regio dragen bij aan het goed functioneren van de unit op Schiphol. Door het bestaan van regionale LVNL activiteiten kan personeel flexibeler ingezet worden en kunnen verkeersbegeleiders beter opgeleid worden;
- De ATC-diensten op de regionale luchthavens betreffen ook het overige lichte luchtverkeer rond de airports dat in goede banen geleid dan wel op veilige afstand gehouden moet worden;
- De dienstverlening van LVNL is hoogstaand. Vanuit die optiek is men tevreden. Mogelijk kan een deregulering wel de kosten drukken (concurrentieaspect). Naast het kosten aspect moet LVNL ook met de luchthaven meedenken met mogelijkheden om verkeer en dus omzet te verhogen. Veiligheid dient altijd voorop te blijven staan.
- Openingsuren en ATC-dekking gedurende de openstelling zijn van cruciaal belang voor de regionale velden en voor de airlines. Zeker bij toekomstige groei, zullen airlines juist gebruik willen maken van de dagranden. Daarnaast moet ook in geval van vertraging de airport bereikbaar zijn om de vlucht zo snel

mogelijk te kunnen afhandelen.

- De Nederlandse regionale velden in de grensregio concurreren met de omliggende luchthavens in de buurlanden. Zij moeten rekening houdend met de zeer hoge prijselasticiteit van het low cost segment.
- Bekostiging door derde partijen in de provincie lijkt geen optie voor lokale dekking ATC kosten te zijn. De steun die provincies nu aan luchthavens geeft, zal eerder afgebouwd worden dan dat deze toeneemt.
- Alleen Lelystad, nu nog zonder ATC-dekking, geeft aan te kijken naar andere aanbieders van ATC-diensten. Doel is zo laag mogelijke kosten voor ATC. Levering door LVNL kan, maar is geen randvoorwaarde.

Defensie


- LVNL en Defensie brengen geen kosten bij elkaar in rekening.
- Integratie op termijn van LVNL en Defensie is logisch. Als streefjaar voor integratie wordt 2020 genoemd.
- Prestatiebepaling bevordert efficiëntie.
- Lokale bekostiging (door derden) kan botsen met huidige trend naar centralisatie van ATC-diensten.
- Eindhoven Airport ken een aparte regeling. Defensie is in onderhandeling met Eindhoven Airport om de regeling meer in lijn te brengen met de andere Nederlandse luchthavens. Dit is juridisch en in de eigen bedrijfsvoering echter een complex proces. Afronding is op korte termijn niet te verwachten.
- Eindhoven Airport betaalt enkel de marginale kosten van ATC-afhandeling van civiele vluchten, alsmede een bijdrage in de investeringen en onderhoud. De luchthaven verreken deze kosten vervolgens in de havengelden.

LVNL

- Volledige bekostiging van ATC-diensten op regionale velden door gebruikers er van is zeer moeilijk.
- Kosten voor lokale ATC kunnen hoofdzakelijk gedrukt worden door openingstijden te verkorten. De investeringskosten hebben immers een vast karakter.
- Op veiligheid kunnen geen concessies gedaan worden. De basisdienstverlening is overal hetzelfde (mainport en regionale velden). Het Nederlands luchtruim is relatief klein, maar zeer druk en complex.
- Om jaarlijkse tekorten op regionale velden te dekken is een bijna onmogelijke groei nodig van vracht-en passagiersverkeer. Zelfs dan rest de vraag of binnen de contouren voldoende verkeer past om alle kosten te dekken;
- Drempels in de kostenstructuur LVNL (hoog aandeel van vaste kosten in de totale kostencomponent) bemoeilijken de mogelijkheden voor rationalisatie op de regionale velden.
- Optie voor flexibilisering is de lokale ATC-tarieven niet meer rechtstreeks door te belasten aan airlines, maar aan de luchthavens. De luchthavens kunnen dan bepalen of de kosten integraal worden doorberekend aan de airlines of dat de kosten door andere partijen gedekt worden.
- OGA is een goed systeem, dat past in ontwikkelingen en

V&W	<p>bovendien overall in Europa gebruikt wordt;</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGA geeft invulling aan de ambities van de luchtvaartnota. • Wissel van 'full cost recovery' naar het principe van 'determined cost' biedt problemen inzake organisatievorm LVNL als ZBO (geen eigen vermogen). • Wijziging van N+2 naar N + 5 wordt als belangrijk ervaren om tarieffluctuaties te vermijden en stabiliteit te bieden aan gebruikers. • Wijziging in tariefbepaling (door wijziging in wet), LVNL doet voorstel en V&W keurt goed (prikkel voor LVNL). • V&W kan LVNL moeilijk direct sturen op efficiëntie door de Wet Luchtvaart. Deze bepaalt dat LVNL zelf verantwoordelijk is voor de bedrijfsvoering. • OGA is er in geslaagd om het Rijk niet meer te laten bijdragen in de tekorten voor ATC-kosten op de regionale velden; • OGA biedt tariefstabiliteit en zekerheid van inkomstendekking door 'full cost recovery'-principe; • Na 2015 wil men meer en meer gaan werken richting prestatiesturing en prestatiebekostiging;
IATA (website)	<ul style="list-style-type: none"> • IATA voert actieve lobby op Europees niveau tegen kruissubsidie in ATC-tarieven veroorzaakt door OGA . IATA iss voorstanders van aparte tariefzones per luchthaven.
Provincies	<ul style="list-style-type: none"> • Flevoland geeft aan wens van Lelystad airport voor snelle invoering dekking ATC te steunen en wil ook bijdragen in aanloopverliezen. Dan moet wel duidelijk zijn dat bijdragen ten goede komen aan de luchthaven in Lelystad. OGA past minder in dit beeld.
Andere	<ul style="list-style-type: none"> • Nederlandse Vereniging van Luchthavens onderschrijft standpunt van regionale luchthavens Eelde en MAA.

Bijlage C: Voorbeeld gedifferentieerde dienstverlening Tower Company

THE TOWER COMPANY		Home	Contact	Imprint	Disclaimer	
<p>ABOUT US</p> <p>AIR TRAFFIC SERVICES Air traffic services Additional services Your benefits Air sports and leisure activities</p> <p>SAFETY & QUALITY</p> <p>INITIAL & CONTINUATION TRAINING</p>	<p>Additional services</p> <p>We, The Tower Company, are a customer-oriented service provider. We take the individual requirements of our customers into account. Therefore, the tasks performed by the air traffic controllers vary from airport to airport and go beyond the coordination of air traffic.</p> <p>In addition to providing air traffic services, the airports may also be tasked by customers to render services such as:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Meteorological observation • Apron support • Assumption of tasks of airport operations management • Entry in tower log book • Assumption of tasks of the aviation supervision office <p>The Tower Company also acts as a consultant to airports and smaller airfields in the field of air traffic services. For example, we can advise you on setting up air traffic services at your airport.</p>			 <p>Meteorological observation is one of our additional services</p> <p>Photo: © pixelio.de</p>		
		26/01/2010		PRINT		

Bijlage D: Tariefstructuur East Midlands Airport

Contact Us | Your Feedback | FAQs | Site Map

east midlands airport
Nottingham • Leicester • Derby

the UK's no. 1 pure cargo airport

Home > Customer Information > EMA News > Destinations > Cargo Property > International Trade > Photo Gallery > Border Inspection Post > Animals By Air > Jobs >

Customer Information

- > Aircraft / Ramp Handling
- > Cargo Handling
- > Airport Fees and Charges
- > Aircraft Operators
- > Aircraft Charters
- > Forwarders and Agents
- > General Sales Agents
- > Trucking
- > Hotels
- > Fuel / Customs / Immigration / Others
- > Technical Data
- > Statistics
- > Why EMA?
- > Key Cargo Facilities Map

Home » Customer Information » Airport Fees and Charges

EMA Cargo Fees and Charges 2010/11

A copy of the Airport's 2010/11 fees and charges brochure (for cargo aircraft only) can be downloaded in pdf format (329kb) by clicking on the tab on the right.

The airport has a unique cargo charging system where both arrival and departure are charged depending on the time of day the movement takes place. This can offer airlines considerable savings over other UK airports that charge on departure only, especially where the departure takes place in the evening or at night.

EMA's charges are fully inclusive of all ATC charges as we employ our own air traffic controllers. Many other UK airports charge extra for ATC 'navigational services' as these services are provided by NATS.

Related Information

- EMA Cargo F&C 2010-11 low-res

WebTrak

© 2010 East Midlands International Airport Limited. All rights reserved. Terms & Conditions, Privacy Policy and Accessibility