

Memo

Onderwerp
Hoofdpunten Beleidsadvies Herziening Heffingenbeleid Luchtvaart

Aan
Ministerie van IenM

Datum
19.12.2014

Beleidsadvies Herziening Heffingenbeleid Luchtvaart

Constateringen en opdracht

Volgens het huidige heffingenbeleid is de bekostiging van de Toren Luchtverkeersdienstverlening op de door LVNL gecontroleerde luchthavens gebaseerd op het model 'One Group of Airports' (OGA). In het OGA-model worden kosten van de Torendienstverlening op de betrokken luchthavens gedeeld door alle gebruikers van die luchthavens.

OGA is in 2008 als een transitie-model ingesteld. De doelstellingen voor invoering van OGA waren¹: (1) de volledige bekostiging door gebruikers en dus geen rijksbijdrage meer, en (2) het in gang zetten van een rationalisatie van dienstverlening, resulterend in verlaging van de kosten voor Air Traffic Control - diensten (ATC) op de regionale luchthaven².

De eerste doelstelling is behaald; alle kosten worden gezamenlijk³ gedeeld door de gebruikers en er is geen rijksbijdrage meer voor het afdekken van tekorten op de Torendienstverlening. De tweede doelstelling is gedeeltelijk behaald⁴; de kosten zijn verlaagd maar regionale luchthavens kunnen tot op dit moment niet zonder (kruis)subsidie op de luchtverkeersleidingskosten om kostendekkend te kunnen werken.

Door OGA ontbreken economische prikkels om tot optimale en efficiënte afstemming te komen van de Torendienstverlening en het gebruik van de regionale luchthaven (al of niet in combinatie met bekostiging door derden). Mede daardoor blijft kruissubsidie tussen de luchthavens in stand; de ongedekte kosten van de regio (circa € 3 miljoen voor Beek en Eelde samen)⁵ worden via *kruissubsidie* door de gebruikers van Schiphol gedragen⁶.

¹ Zie ATC-heffingen tegen het licht, Rebel 05-07-2013.

² Onder meer door een meer vraaggestuurd dienstverleningsniveau te bewerkstelligen. Zie Evaluatie Plaatselijk ATC Heffingenbeleid, Rebel 14-11-2010.

³ Betreft gebruikers van Schiphol, Rotterdam, Beek en Eelde; Defensie is het bevoegd gezag van de luchthaven Eindhoven, dat een eigen bekostigingsregime kent.

⁴ Zie pag 14 Evaluatie: 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.

⁵ Betreft het verschil tussen de opbrengsten o.b.v. eenheidstarief minus kosten op beide luchthavens.

⁶ De kosten voor Rotterdam – The Hague Airport voor het reguliere verkeer worden volgens de luchthaven ongeveer gedekt door de opbrengsten; de back up functie van de luchthaven voor Schiphol stelt volgens de luchthaven Rotterdam – The Hague Airport extra eisen aan de luchtverkeersleiding waardoor onderdekking ontstaat.

Tegelijkertijd schetst dit ook de uitdaging: bij een volledige kostentoerekening van de huidige LVNL-kosten voor de Torendienstverlening naar de regionale luchthavens gaan de kosten van de Torendienstverlening omhoog van gemiddeld € 162,50 per Service Unit naar € 392,- voor Beek en naar € 965,- voor Eelde⁷. De markt zal een dergelijke stijging vanwege concurrentieverhoudingen met nabij gelegen luchthavens niet kunnen dragen. Verdere rationalisatie van de dienstverlening is nodig maar, afhankelijk van de ontwikkeling van verkeersvolumes, zijn bijdragen door derden (overheden, bedrijfsleven) zo goed als onmisbaar.

Tegen deze achtergrond is de opdracht aan de regisseur Heffingenbeleid verstrekt: "Richt een proces in met betrokken partijen (luchthavens, luchtverkeersdienstverleners, luchtvaartmaatschappijen en lokale partijen) om te komen tot een nieuw kostendekkend bekostigingsstelsel voor de plaatselijke luchtverkeersdienstverlening. De luchthavens krijgen in dit proces een prominente rol om met voorstellen te komen voor een kostendekkende luchtverkeersdienstverlening. Het is niet de bedoeling dat de voorzitter zelf voorstellen uitwerkt."

Werkwijze regisseur

Na de startbijeenkomst op 5 maart te Utrecht heeft de regisseur bilaterale gesprekken gevoerd met belanghebbenden om nadere inzichten van partijen te verkrijgen en de centrale spelers (Regiobestuurders, Luchthavens, LVNL, Defensie en vertegenwoordigers van luchtvaartmaatschappijen i.c. KLM en BARIN) uitgenodigd hun visie op de Torendienstverlening kenbaar te maken.

De *regionale* luchthavens zelf hebben geen concrete voorstellen aangereikt. De regionale luchthavens en betrokken provincies kunnen zich principieel niet vinden in de uitgangspunten waarop de voorgestelde herziening van het OGA-systeem is gebaseerd⁸. De regisseur heeft daarom op basis van gesprekken, ontvangen visies en aanvullende analyses in de zomermaanden de contouren van een nieuw heffingenbeleid ontwikkeld en besproken met het Ministerie. Daarna zijn de contouren besproken met belanghebbende partijen en is partijen gevraagd om een zienswijze.

Hierna volgen eerst de kernpunten uit de gevoerde gesprekken en ontvangen zienswijzen, gevolgd door de uitgangspunten en het advies. Het bijbehorende rapport gaat in op achtergrond, analyse en advies.

⁷ LVNL, Invloed van LVNL op de kostendekkendheid van luchtverkeersleiding op regionale luchthavens, 18 december 2012.

⁸ Partijen hebben dat bij herhaling aangegeven in de gesprekken. Zie voor de uitgangspunten de brief van de Staatssecretaris aan de Kamer, 5 juli 2013 (BSK-2013 / 133412)

Kernpunten ontleend aan gesprekken en zienswijzen partijen

Luchthavengebruikers, verwoord door KLM en BARIN⁹

Luchthavengebruikers, met KLM als grootste gebruiker van de luchthaven Schiphol, wensen niet mee te betalen aan voorzieningen op luchthavens waar door deze gebruikers niet structureel op wordt gevlogen.^{10 11} Een oneigenlijk gevolg is bovendien dat op regionale luchthavens - via kruissubsidie door de gebruikers van Schiphol - gebruikers van die regionale luchthavens in het zadel worden geholpen. Tarieven voor de Torendienstverlening moeten daarom kosten-gerelateerd zijn én luchthaven (site) specifiek, conform internationaal geldende uitgangspunten (IATA/AEA). Onderdekking op de exploitatie is te verminderen door uitbesteding van de Torendienstverlening¹² en de inzet van nieuwe technieken als remote tower. Als dan alsnog tekort bestaat, dient bekostiging plaats te vinden volgens het profijtbeginsel. KLM ziet als risico minder transparantie in tarieven wanneer de kosten van Torendienstverlening in de luchthaventarieven worden opgenomen¹³.

Schiphol Group

Schiphol Group heeft aangegeven van de kruissubsidie af te willen¹⁴ en internationaal naar een level playing field te streven. Daar hoort nationaal geen kruissubsidie bij. Schiphol Group ondersteunt het uitgangspunt voor ondernemerschap op elke luchthaven om kostendekkend te zijn. Dit vereist echter inzicht in de daadwerkelijke kosten van luchtverkeersleidingdienstverlening; dit inzicht ontbreekt nu. De luchthaven ziet voordelen van het toelaten van nieuwe aanbieders van luchtverkeersleiding, met als gevolg kostenefficiëntie en een aanpassing van de aard en omvang van de dienstverlening van ATC. Naast de Torendienstverlening zou ook de naderingsverkeersleiding (approach) daarvan onderdeel kunnen uitmaken maar dat vergt nader onderzoek.

Schiphol Group is van mening dat de ATC-dienstverlener en de luchthaven zich moeten richten op de 'core business'. Samenwerking tussen luchthaven en ATC-dienstverlener is echter van belang gezien de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de luchtverkeersdienstverlening. De luchthaven wil invloed kunnen uitoefenen op aard en omvang dienstverlening. In dit verband zou Lelystad volgens Schiphol Group – onder nader af te spreken voorwaarden - in beeld kunnen komen

⁹ KLM geeft in gesprekken (17 februari 2014, 11 juni 2014) aan dat de luchthavengebruikers van Schiphol af willen van de kruissubsidie. KLM pleit, in lijn met IATA, voor lokale gedifferentieerde tarieven. Belangrijke overweging daarbij is ook dat men geen concurrenten op de regionale luchthavens wil sponsoren.

BARIN heeft in een gesprek, 25 juni, aangegeven voorstander te zijn van de afschaffing van de kruissubsidie. Lokaal bekostigen van de diensten waarvan lokaal gebruik wordt gemaakt, is het leidende principe. Kosten kunnen onderdeel uitmaken van totaal tarief; uiteindelijk zijn voor luchtvaartmaatschappijen de totale (visit) kosten belangrijk. BARIN signaleert dat LVNL grote stappen heeft gemaakt in de kostenbeheersing maar kostenbeheersing is en blijft een belangrijk issue.

¹⁰ Luchthavengebruikers op Schiphol als de KLM maken incidenteel gebruik van regionale luchthavens (uitwijk). Mocht kostenallocatie leiden tot hogere tarieven op de uitwijkluchthavens, dan geeft KLM daaraan de voorkeur boven de huidige structurele mede-bekostiging.

¹¹ In gesprekken (17 februari 2014, 11 juni 2014) wijst KLM op de liberalisering van de markt in Europa en constateert dat in meerdere landen de OGA-discussie wordt gevoerd. In Italië hanteert men bijvoorbeeld nu een drie zone systeem voor ATC diensten, waarbij de overheid wel bij past. Polen handhaaft de OGA aanpak vanwege het belang dat wordt toegekend aan regionale ontwikkelingen.

¹² De personele kosten (verkeersleiders en back office) zijn een belangrijke kostenpost in de totale kosten van de luchtverkeersleiding. Volgens een aantal partijen zijn – bijvoorbeeld door uitbesteding aan een andere partij - structurele kostenbesparingen te realiseren.

¹³ De directe betrokkenheid bij het vaststellen van deze tarieven via overleg onder voorzitterschap IenM vervalt dan waarschijnlijk; KLM stelt dat dit alleen kan indien er economische regulering is.

¹⁴ Gesprek met Schipholgroep 17 februari 2014, 7 mei 2014 en Rotterdam-The Hague Airport 11 juni 2014

voor een aanpak waarbij de Torendienstverlening via een marktwerking tot stand komt. In een nieuw, eventueel kleiner OGA-model na 2020 ziet de Schiphol Group niets.

Luchthavens Beek en Eelde en provincies Groningen, Drenthe en Limburg

De regionale luchthavens Beek en Eelde en provinciale overheden van de betrokken provincies zien niet de noodzaak om kruissubsidiering af te schaffen. De regionale luchthavens Beek en Eelde spreken juist hun zorg uit over de continuïteit van beide luchthavens indien een substantiële beleidswijziging wordt doorgevoerd en verzetten zich mede daarom tegen afschaffing kruissubsidie¹⁵. Daarnaast, de huidige EU regelgeving staat een systeem als OGA toe¹⁶. De terminal tarieven (Torendienstverlening) zijn laag, en het loslaten van OGA resulteert in een veelvoud aan kosten. Hoe verhoudt zich dit met de *nationale betekenis* van de regionale luchthavens? Bovendien is de dienstverlening gekoppeld aan de approach-dienstverlening en kunnen deze (volgens LVNL) niet los van elkaar worden gezien. Het doorvoeren van innovatieve ontwikkelingen moet worden onderzocht om tot reductie van de kosten te komen¹⁷. Het niveau van dienstverlening moet wel aantrekkelijk blijven voor luchtvaartmaatschappijen, en is dus randvoorwaardelijk.

Gedeputeerde Staten van Groningen en Drenthe zijn bereid mee te denken over een bijdrage vanuit de provincies voor de luchtverkeersleiding onder de voorwaarde van een efficiëncyslag (met substantiële besparing op de huidige kosten), politiek draagvlak in Provinciale Staten voor medebekostiging én de voorwaarde dat het Rijk ook zijn verantwoordelijkheid neemt; genoemd is een structurele exploitatiebijdrage ter dekking van de onrendabele top, of een 'package deal'.

Luchtverkeersleiding Nederland LVNL

LVNL verzoekt beargumenteerd aan te geven op welke luchthavens het advies van toepassing is. In de afwegingen (waaronder het streven naar (verdere) kostenverlaging) dienen de effecten voor de vliegveiligheid in de beschouwing te worden betrokken. Daarnaast signaleert LVNL dat naderingsverkeersleiding en torenverkeersleiding nu onverbrekelijk zijn verbonden op zowel Eelde als Beek; ontvlechting zal leiden tot een minder efficiënte inzet van personeel en tot hogere kosten. LVNL oppert de mogelijkheid de luchtverkeersdienstverlening op Eelde en Beek openbaar aan te besteden. Wel signaleert LVNL dat de transitie én de overdracht complex en kostbaar zullen zijn. Over het al dan niet afschaffen van de kruissubsidie laat LVNL zich niet uit. Zij geeft aan dat de mainport Schiphol haar corebusiness is en zij niet uitsluit dat er andere luchtverkeersdienstverleners bestaan die tegen lagere kosten de dienstverlening voor regionale luchthavens kunnen uitvoeren.¹⁸

¹⁵ Gesprek Eelde en Beek gezamenlijk 16 april 2014. Beide luchthavens vinden luchtverkeersleiding een zaak van nationaal belang en derhalve een taak van de overheid (vergelijk veiligheid op de weg en het water)

¹⁶ Eelde en Beek signaleren dat een andere opzet van de bekostiging van de luchtverkeersleiding mogelijk moet worden getoetst aan de Europese regelgeving.

¹⁷ Eelde werkt – als pilot naast een 2^e veld (wordt gesimuleerd) - mee aan onderzoek naar het concept van de remote tower met LVNL als hoofdaannemer in een EU-project.

¹⁸ Gesprek LVNL 28 mei 2014. Als regionale luchthavens aan andere dienstverleners wordt overgelaten, is LVNL ook geïnteresseerd in privatisering.

Uitgangspunten voor een robuust nieuw heffingenbeleid

a. Luchthavens aan zet en transparante kosten.

De (regionale) luchthavens voelen zich in de huidige constellatie niet verantwoordelijk voor het contracteren en exploiteren van de Torendienstverlening en nemen de kosten daarvan dan ook niet mee in de exploitatie. De inzichten in de daadwerkelijke kosten zijn bovendien onvolledig en de discussie over aard en omvang van de dienstverlening in relatie tot de exploitatiekosten wordt niet gevoerd. *Kosten*verantwoordelijkheid gerelateerd aan aard en omvang voor dit type dienstverlening¹⁹ hoort echter thuis bij de luchthaven als onderdeel van de totale luchthavenexploitatie. Pas dan kan - op basis van economische prikkels - een evenwichtige en efficiëntere dienstverlening op de regionale luchthavens worden bereikt; een dienstverlening die veel meer wordt gestuurd door ondernemerschap dan nu het geval is²⁰.

b. Kruissubsidie stopt.

Via OGA betalen de gebruikers van Schiphol mee aan de kosten voor regionale luchthavens waarvan zij geen structureel gebruik maken²¹; de economische ratio daartoe ontbreekt²². Daarmee is kruissubsidiering in de Nederlandse context niet passend en – zoals eerder aangegeven - ongewenst vanuit het standpunt van de gebruikers van Schiphol.

Wanneer de Torendienstverlening een onderdeel is van de totale luchthavenexploitatie, komen de kosten op een luchthaven (in beginsel) voor rekening van diegenen die de luchthaven daadwerkelijk gebruiken en is de huidige ongewenste kruissubsidiering niet meer aan de orde.

c. Meerdere aanbieders en een breder competitief aanbod wenselijk.

LVNL wordt allerwege gezien als dienstverlener van kwalitatief goede luchtverkeersleiding waarbij de verkeersveiligheid zeer hoog in het vaandel staat. Tegelijkertijd is er mogelijk winst te halen wanneer de huidige gedwongen winkelnering bij één aanbieder volgens de 'package deal' aanpak ('mens-machine-procedure'-principe van LVNL) wordt losgelaten. Een betere en meer flexibele afstemming tussen vraag en aanbod van diensten kan plaatsvinden wanneer de luchthaven de keuze heeft tussen meerdere pakketten diensten en/of aanbieders, waaronder LVNL.

Het aanbesteden biedt mogelijkheden voor andere vormen van dienstverlening doordat aanbiedende partijen innovatieve technologische concepten voorleggen zoals remote tower en/of innovaties in organisatie en bezetting.

¹⁹ De verantwoordelijkheid voor de dienstverlening zelf ligt volgens Artikel 28 van het ICAO-verdrag bij de Staat maar die kan een derde partij mandateren voor de uitvoering.

²⁰ Hierbij merken we op dat naderingsverkeersleiding (approach) thans bij Eelde en Beek gezamenlijk wordt aangeboden met de Torendienstverlening waardoor efficiencyvoordelen bestaan. Als uitwerking van de luchtruimvisie zal een TMA Holland Regional worden ingericht om de groei van de luchthavens van nationale betekenis Rotterdam, Lelystad en Eelde mogelijk te maken. In dat kader wordt gekeken naar de mogelijkheden naar de vorming van één centralised approach functie voor de luchtverkeersdienstverleningstaken van alle regionale velden van nationale betekenis en militaire luchthavens (dan wel een common IFR-room) waarbij voor Beek internationale samenwerking denkbaar is (TMA Luik Maastricht).

²¹ Zie eerdere voetnoot (10) inzake incidenteel gebruik.

²² In landen waar regionale luchthavens én nadrukkelijk voorzien in regionale bereikbaarheid én onlosmakelijk verbonden zijn met de hoofdluchthaven is een systeem van kruissubsidiering zoals OGA eerder verdedigbaar.

d. Ruimte voor ondersteuning door derden.

Waar de totale exploitatiekosten van een luchthaven - waaronder die van de Torendienstverlening - niet helemaal kunnen worden doorbelast, kunnen deze niet gedekte kosten worden afgedekt op basis van belangen van derde partijen. Gelet op de omvang van de regionale luchthavens én de aard van de Torendienstverlening (zogenoemde niet-economische activiteit) bieden de nieuwe EU-richtsnoeren daarvoor ruimte²³.

Advies nieuw heffingenbeleid

Reikwijdte advies heffingenbeleid

OGA had als transitiemaatregel mede tot doel de rationalisatie van dienstverlening in gang te zetten, resulterend in verlaging van de kosten voor ATC-diensten op de *regionale luchthaven*. Zoals in het begin aangegeven zijn regionale luchthavens met LVNL er niet in geslaagd een vraag-gestuurd dienstverleningsniveau te realiseren dat kruissubsidie overbodig maakt, ondanks een aantal efficiencylagen van LVNL op de regionale luchthavens. De uitgangspunten en het navolgende advies zijn er juist op gericht om deze rationalisatie wél te bewerkstelligen.

De kern is dat *regionale luchthavens* zelf verantwoordelijk worden voor de kosten van de Torendienstverlening²⁴ en die kosten nadrukkelijk betrekken in de exploitatieoverwegingen. Om die verantwoordelijkheid te kunnen invullen en tegen lagere kosten de dienstverlening te kunnen aantrekken, wordt de *regionale* luchthavens de ruimte²⁵ geboden om innovatieve vormen van dienstverlening (technologie én organisatie) te betrekken van andere dienstverleners dan alleen de LVNL.

Het navolgende advies is dan ook primair gericht op de *regionale* luchthavens. Regisseur sluit niet uit dat op termijn deze koersverandering Nederland-breed van toepassing kan zijn; de snelheid waarmee dit gaat is mede afhankelijk van de bevindingen bij de regionale luchthavens en de ontwikkelingen in Europa inzake de marktwerking in luchtverkeersdienstverlening²⁶.

²³ Interpretatie Regisseur van de EU-richtsnoeren. Ook de Europese heffingenverordening 391/2013 biedt de mogelijkheid om kosten daarvan te dekken uit "other revenues", waaronder bijdragen van derden. Hoe dan ook zal een nieuw heffingenbeleid moeten worden getoetst in Brussel.

²⁴ De staat is verantwoordelijk voor de luchtverkeersbeveiliging en kan de uitvoering daarvan delegeren; zie eerdere voetnoot(19)

²⁵ Dit betekent wel een aanpassing in wet- en regelgeving.

²⁶ Zie Gatwick waar DFS de tender voor de Torendienstverlening heeft binnengehaald (10-jarig contract) en met een aantrekkelijker bod de nationale dienstverlener NATS heeft verslagen.

Het advies over het nieuwe Heffingenbeleid bestaat uit vijf componenten:

1. Maak de luchthaven verantwoordelijk voor inkoop Torendienstverlening²⁷

Een efficiënte Toren (luchtverkeers)dienstverlening kan alleen worden bereikt als de luchthaven zelf deze diensten rechtstreeks inkoop, vergelijkbaar met bijvoorbeeld de luchthavens in UK. De kosten worden daarmee onderdeel van beheersbare "visit costs" waarbij voor de luchthaven ruimere onderhandelingsmogelijkheden ontstaan. Momenteel hebben de (regionale) luchthavens naar eigen zeggen weinig inzicht in de kosten gemoeid met de Torendienstverlening; deze kosten lopen buiten de begroting, exploitatie en de jaarrekening van de luchthaven om²⁸. Wanneer de verantwoordelijkheid wordt belegd bij de luchthavens ontstaan prikkels tot innovatie én kostenefficiëncy op dit vlak.

2. Maak concurrentie mogelijk met andere aanbieders via een tender en accepteer verschillen in tarieven tussen luchthavens

Een gedifferentieerd aanbod van diensten en bijbehorende prijsstelling komen naar verwachting in ieder geval tot stand bij voldoende marktwerking bij dit type dienstverlening. De luchthaven dient te kunnen kiezen tussen meerdere pakketten en/of aanbieders en kan op deze manier tot afspraken op maat komen²⁹. Wanneer de kosten voor rekening komen van de daadwerkelijke gebruikers (eventueel in combinatie met support door derden) is een logisch gevolg dat de tarieven per luchthaven kunnen verschillen.

3. Onderzoek nadrukkelijker andere vormen van Torendienstverlening

Op een regionale luchthaven kunnen naast technologische innovaties ook innovaties op het terrein van organisatie en human resources worden verkregen, met per saldo lagere kosten³⁰. In Zweden is onlangs de eerste remote tower aanpak gelanceerd³¹. In het kader van Twente zijn voorstellen voor flexibele vormen van de torenbezetting aan de orde geweest. Beide invalshoeken verdienen nader onderzoek³². Randvoorwaarde bij toepassing is een adequaat niveau van verkeersveiligheid. Onder meer certificering van de dienstverlener en de verkeersleiders moet daarin voorzien.

²⁷ Afhankelijk van uiteindelijke inrichting van de naderingsverkeersleiding (centraal of decentraal) zou de naderingsverkeersleiding hier ook onder kunnen vallen.

²⁸ Zo niet bij Eindhoven, die met defensie onderhandelt over de doorbelasting van de kosten van luchtverkeersleiding voor de luchthaven vanwege het medegebruik

²⁹ Zie eerdere voetnoot (26) over Gatwick.

³⁰ In SESAR (Single European Sky ATM Research program) waarin ook Schiphol Group en LVNL deelnemen, doen partijen onderzoek naar technologische ontwikkelingen.

³¹ June 23, 2014, 12:05 PM. The Swedish Transport Agency approved technical and operational procedures Sweden's air navigation service provider LfV will use to operate the world's first "remote tower," contractor Saab announced. This fall, controllers at the Sundsvall Remote Tower Center will begin managing takeoffs and landings at Örnsköldsvik Airport, 62 miles distant.

³² Het concept Remote Tower is in onderzoek (EU project) bij LVNL in samenwerking met andere partijen. Keetman van LVNL verwacht dat LVNL niet eerder dan eind 2015 / begin 2016 met resultaten zal komen. Volgens LVNL is op voorhand niet te zeggen of er efficiencywinsten zijn te behalen omdat vanuit veiligheidsoverwegingen beperkingen aan het concept kunnen worden opgelegd.

4. Kom desgewenst tot een dekking van het eventuele tekort op Torendienstverlening op basis aanwijsbare belangen

De regisseur verwacht dat technologische innovaties en andere vormen van dienstverlening zullen leiden tot structurele kostenreducties^{33 34}.

Daar waar alsnog te hoge "visit costs" dreigen, mogen tekorten op exploitatiekosten van kleine regionale luchthavens, waaronder die van de Torendienstverlening, worden afgedekt via steun door overheden. De betekenis voor de toegankelijkheid van de regio via de lucht³⁵ is hierbij van belang. De bereikbaarheid én de economische betekenis in bredere zin leveren immers een basis voor het bepalen van eventuele bijdragen door (regionale) overheden³⁶.

In dat verband is het belangrijk dat het Rijk het begrip nationale betekenis, nader uitwerkt en definieert.

Indien de overheden/ belanghebbende partijen niet bereid zijn om bij te dragen aan de exploitatie van een regionale luchthaven, dan leidt dit mogelijk tot een faillissement van de betreffende luchthaven.

5. Gebruik 2015 om een marktverkenning uit te voeren én openstaande punten af te hechten, waarna begin 2016 regionale luchthavens aan de slag gaan en hun verantwoordelijkheid nemen voor de Torendienstverlening

Uit bovenstaande blijkt dat de, in de ogen van de Regisseur noodzakelijke, afschaffing van kruissubsidie onherroepelijk leidt tot een noodlijdende positie van de regionale luchthavens Eelde en Beek als er verder geen acties worden ondernomen. Wanneer (regionale) luchthavens verantwoordelijk worden voor hun eigen inkoop en daarvoor verschillende partijen kunnen selecteren én verantwoordelijk worden voor de totale exploitatie van de luchthaven, dus inclusief de luchtverkeersleiding, zijn er inkoopvoordelen te halen³⁷. Bovendien zal het kostenbewustzijn ten opzichte van de situatie nu aanzienlijk toenemen.

³³ Zie voorbeelden in het buitenland: Engeland (Gatwick), Spanje, Zweden en het opereren van DFS. Eerste marktverkenningen van Twente en Lelystad laten dezelfde ervaringen zien met reducties in kosten die kunnen oplopen tot boven de 30%. Kostenbesparingen ontstaan door rationalisatie van de dienstverlening, het loslaten van de package-aanpak én een andere inzet van personeel.

³⁴ De overgang van OGA naar andere vormen van dienstverlening (plus heffingenregiem) gaat gepaard met (eenmalige) transitiekosten; de omvang daarvan is nog niet bekend.

³⁵ Zie persbericht EC inzake staatssteun Eelde (9/4/14) "De meeste luchthavens in overheids eigendom zijn kleinere luchthavens en zij zijn doorgaans afhankelijk van overheidssteun. Sommige Europese regio's zijn nog steeds moeilijk bereikbaar vanuit de rest van de EU, en grote hubs kampen met toenemende congestie. Regionale luchthavens zijn daarom van belang voor de toegankelijkheid van de Europese regio's en het ontlasten van de hub-luchthavens. Tegen deze achtergrond beoogt de Commissie eerlijke concurrentievoorwaarden te scheppen in de luchtvaartsector en tegelijkertijd regionale autoriteiten in staat te stellen in hun behoeften op het gebied van toegankelijkheid en vervoer te voorzien."

³⁶ De nieuwe Staatsteunrichtsnoeren bieden hiervoor de ruimte; toetsing zal moeten plaatsvinden. Provinciebestuurders hebben aangegeven in het voorkomende geval onder voorwaarden een deel van het tekort voor hun rekening te willen nemen.

³⁷ Zie voetnoot (33)

Aangezien de luchthavens in Nederland nog geen ervaring hebben met het aanbesteden van luchtverkeersleidingsdiensten beveelt Regisseur aan in 2015 een marktverkenning uit te voeren naar de te verwachten kostenbesparingen én alle andere relevante aspecten met het oog op een grotere verantwoordelijkheid van de regionale luchthavens én een aanbesteding van Torendienstverlening door die regionale luchthavens.

De marktverkenning schept helderheid over aspecten van de vraag-en aanbodzijde, waaronder de vervlechting van de naderingsverkeersleiding (approach) en torenverkeersleiding, de voorwaarden voor inbedding in het geldende luchtverkeersleidingsysteem, met name met oog op vliegveiligheid, de voorwaarden (ook financiële) waaronder aanbesteding mogelijk is, de mogelijk te verwachten kostenbesparingen én de manier waarop de Torendienstverlening kan worden aanbesteed. Daarnaast zullen ook transactiekosten en eventuele efficiencyverliezen als gevolg van de ont koppeling van naderingsverkeersleiding en Torendienstverlening duidelijker worden. Dit ervan uitgaande dat kruissubsidiering wordt afgeschaft in 2020 én de regionale luchthavens verantwoordelijk worden voor de Torendienstverlening.

De marktverkenning wordt uitgevoerd door een multidisciplinair team onder aansturing van het ministerie. Disciplines zijn: air traffic control experts; luchthaven directeuren; aanbesteding- en contractexpertise en expert(s) van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Een contra-expertise op de uitkomst van de specificatie van de vraag kan wenselijk zijn.

De regisseur ziet de marktverkenning als voorwaardelijke stap voor de aanbesteding door één of meerdere luchthavens en de regisseur gaat ervan uit dat na de marktverkenning begin 2016 direct gestart kan worden met het aanbesteden³⁸. Daarmee is de facto 2016 het besluitvormingsjaar voor de business cases van de verschillende luchthavens en rest een periode van 3 jaar voor implementatie en transitie alvorens in 2020 het nieuwe heffingenbeleid in werking treedt.

Belanghebbende partijen hebben aangegeven te kunnen instemmen met de hierboven geformuleerde marktverkenning.

³⁸ Schiphol Group noemt Lelystad Airport als luchthaven waar de nieuwe aanpak bij uitstek voor zou kunnen worden beproefd. Lelystad dient eind 2017 over luchtverkeersleiding te beschikken en past derhalve prima in het voor ogen staande tijdspad.