

Vergaderjaar 2012–2013

31 936

Luchtvaartbeleid

Nr. 158

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juli 2013

In vervolg op mijn brief van 28 mei 2013, (Kamerstuk 31 936, nr. 141) inzake recente ontwikkelingen rondom de luchthaven Twente informeer ik u conform afspraak over het nieuwe beleid voor de bekostiging van luchtverkeersleiding.

1. Evaluatie van het heffingenbeleid

Om structurele onderdekking van kosten voor luchtverkeersdienstverlening op regionale luchthavens op te lossen zonder Rijksbijdrage, is in 2007 de beleidskeuze gemaakt om de One Group of Airports (OGA)¹ te formeren. Hiermee is een eenheidstarief voor alle luchthavens in het leven geroepen en werd de onderdekking op de regionale luchthavens bekostigd door de luchtvaartmaatschappijen die op Schiphol Airport vliegen. Bij het besluit tot het OGA-model is destijds afgesproken dat deze kruissubsidiëring afgebouwd moet worden en dat kosten en opbrengsten met elkaar in evenwicht worden gebracht. Het OGA-model is een transitie-model, dat moet worden geëvalueerd. Het bureau Rebel heeft de houdbaarheid van het huidige beleid met betrekking tot de bekostiging van de plaatselijke luchtverkeersdienstverlening geëvalueerd.

De belangrijkste conclusie van de evaluatie, die als bijlage is gevoegd², is dat de focus, op zowel nationaal als Europees niveau, gericht is op het verbeteren van de prestaties en het reduceren van de kosten van de luchtverkeersdienstverlening en het vergroten van de transparantie over

¹ OGA, de huidige bekostigingssystematiek voor de luchtverkeersdienstverlening, is van toepassing op de luchthavens Schiphol, Rotterdam, Eelde en Maastricht. Deze bekostigingssystematiek gaat uit van omslag van alle kosten voor de luchtverkeersdienstverlening op alle luchthavens middels een uniform tarief voor alle gebruikers van deze luchthavens. Daarmee wordt de onderdekking op de regionale luchthavens gecompenseerd uit de inkomsten van de dienstverlening op Schiphol.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

de kosten. De huidige bekostigingssystematiek van de plaatselijke luchtverkeerdienstverlening, OGA, verhoudt zich niet met de gesignaleerde ontwikkelingen.

Redengevend om toe te werken naar een ander bekostigingssysteem is het volgende:

- OGA bevat geen prikkels om tot de meest kosteneffectieve en optimaal ingerichte luchtverkeerdienstverlening op luchthavens te komen. Immers, onderdekkingen op individuele luchthavens worden via kruissubsidiëring vanuit de opbrengsten van luchtverkeerdienstverlening op Schiphol gecompenseerd;
- OGA staat daarmee maatwerk en innovatie in de weg;
- OGA is bovendien kostenverhogend voor de gebruikers van Schiphol en draagt niet bij aan het behouden of verbeteren van de concurrentiepositie van de mainport Schiphol en het netwerk van verbindingen;
- De economische omstandigheden zijn verslechterd, waarmee de druk op kostenbeheersing steeds verder toeneemt;
- Het fenomeen kruissubsidie strookt bovendien naar zijn aard niet met het sinds de jaren negentig geldende Rijksbeleid dat regionale luchthavens zelf verantwoordelijk zijn voor hun exploitatie.

2. Voorziene proces

Ik ben me ervan bewust dat een ander bekostigingssysteem een grote verandering betreft ten opzichte van de huidige situatie. Het zonder meer met onmiddellijke ingang loslaten van OGA is dan ook niet aan de orde. Uitgaande van de huidige dienstverlening en het bijbehorende kosten-niveau, zou dit naar alle waarschijnlijkheid leiden tot een forse stijging van de tarieven, danwel een substantieel exploitatietekort op de regionale luchthavens. Beide acht ik niet gewenst. Om die reden is voorzien in een overgangperiode. Uiterlijk 1 januari 2020 moet OGA zijn vervangen door een nieuwe bekostigingssystematiek en luchtverkeerdienstverlening, passend bij de behoeften van de individuele luchthavens.

Hoe het bekostigingsstelsel er uiteindelijk uit zal zien en wat de (financiële) consequenties daarvan zijn voor de luchtverkeerdienstverlening en exploitatie van de individuele luchthavens, kan op dit moment niet worden bepaald. Dit zal afhangen van de dienstverleningsarrangementen die de luchthavenexploitanten zullen afsluiten en zal naar verwachting per luchthaven verschillen. De komende periode wil ik deze arrangementen in beeld krijgen. Gegeven de prominente rol van de luchthavenexploitant die ik in het nieuwe beleid voorzie, zal ik de luchthavens verzoeken dit te doen en daarbij ook luchtverkeerdienstverleners, luchtvaartmaatschappijen en lokale partijen betrekken. De periode tot en met eind december 2014 wil ik gebruiken om een en ander in samenwerking met betrokken partijen vorm te geven en daarover te besluiten. Dat geeft partijen vervolgens een periode van 5 jaar om de plannen te implementeren.

3. Invulling van de beleidsuitgangspunten

Het bureau Rebel heeft in haar evaluatie³ de aanbeveling gedaan om, binnen de wettelijke kaders, de ruimte te scheppen om optimale dienstverlening per luchthaven te bereiken die aansluit op de business case van de luchthaven. Ook adviseert Rebel om in overleg met de regionale luchthavens te verkennen hoe na 2014 invulling gegeven kan worden aan een nieuwe structuur van bekostiging van luchtverkeersleiding. Hieronder wordt aangegeven op welke wijze ik aan deze aanbeveling invulling geef.

³ Deel 1, Hoofdstuk 6, sub 5.

Kostendekkende luchtverkeersleiding per luchthaven

Cruciaal uitgangspunt van het nieuwe beleid is dat er op luchthavens waar luchtverkeersdienstverlening wordt geboden sprake dient te zijn van kostendekkende luchtverkeersdienstverlening per individuele luchthaven. Dit uitgangspunt is al eerder met uw Kamer gedeeld. In de brief over het actieplan luchtverkeersleiding Lelystad, dat aan de Tweede Kamer is aangeboden (Kamerstuk 31 936, nr. 79), is reeds aangegeven dat het Rijk voornemens is een nieuw robuust heffingenbeleid te ontwikkelen. De volgende aspecten zijn daarbij geschetst:

- onderdekking van kosten per luchthaven en kruissubsidiëring wordt voorkomen, zodat passagiers op een bepaalde luchthaven niet betalen voor de kosten van de dienstverlening op een andere luchthaven;
- het profijtbeginsel een sterkere rol speelt zodat naast de airlines ook derden (bijvoorbeeld de luchthaven of provincie) kunnen worden betrokken bij de bekostiging van luchtvaartnavigatiedienstverlening;
- het level playing field tussen luchthavens wordt verbeterd en invoering van prestatiesturing heeft geen verstoring van de concurrentiepositie van een gecontroleerde luchthaven tot gevolg, omdat er geen evenwicht is tussen kosten en opbrengsten met betrekking tot de luchtvaartnavigatiedienstverlening;
- prikkels zijn voorzien ten behoeve van het verbeteren van efficiëntie van de dienstverlening;
- mogelijkheden van flexibilisering (keuzemenu) van het niveau van dienstverlening zijn ingebouwd.

Prominente rol voor de luchthavens

Binnen het voorgenomen beleid is een centrale rol voorzien voor de luchthavens. In de huidige situatie speelt de luchthaven geen (directe) rol bij het bepalen van het niveau van luchtverkeersdienstverlening. Het business plan is weliswaar de basis voor het niveau van dienstverlening, maar het uiteindelijke niveau wordt uiteindelijk door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu vastgelegd in regelgeving. Ook bij de totstandkoming van de tarieven is in het huidige systeem geen rol weggelegd voor de luchthaven. De luchtverkeersdienstverlener doet voorstellen voor de tarieven, waarover de luchtvaartmaatschappijen worden geconsulteerd. De uiteindelijke tarieven worden vastgesteld door de Minister van Infrastructuur en Milieu. In het huidige systeem is de luchthaven dus geen partij in de onderhandelingen over de aard en het niveau van dienstverlening en de daarmee gemoeide kosten. Omdat onderdekkingen op de exploitatie van de luchtverkeersdienstverlening via OGA worden bekostigd, is er ook geen prikkel om de kosten zo laag mogelijk te houden.

Sinds de jaren negentig is het beleid dat het Rijk niet meer bijdraagt aan eventuele exploitatietekorten van luchthavens. Luchthavens zijn zelf verantwoordelijk voor een rendabele exploitatie. Het principe van kostendekkende luchtverkeersdienstverlening per individuele luchthaven is hiermee in lijn. Luchthavens hebben belang bij kostenefficiënte en effectieve luchtverkeersdienstverlening op de luchthaven, nu luchtvaartmaatschappijen in de afweging al dan niet vanaf een luchthaven te opereren, de kosten van luchtverkeersdienstverlening integraal meenemen. De luchthaven wordt hiermee geprikkeld om te komen tot kostenefficiënte luchtverkeersleiding. Dit kan de luchthaven echter alleen samen met betrokken partijen realiseren, wanneer zij de aard en omvang van de dienstverlening, de kosten daarvan en de inkomsten kan beïnvloeden. In het toekomstig model voor bekostiging van luchtverkeersleiding zal de luchthaven derhalve een prominente rol moeten krijgen. Overigens verwacht ik ook van de regionale overheden een actieve rol,

gegeven hun belang bij en verantwoordelijkheid voor de regionale ontwikkeling.

Randvoorwaarden

Ik wil alle ruimte geven aan de luchthavenexploitanten, de betreffende regio's en overige relevante partijen om te komen met voorstellen om enerzijds de kosten van de dienstverlening te reduceren en/of anderzijds de inkomsten te vergroten, zodat luchthavenexploitanten een kostendekkende luchtverkeersdienstverlening op de luchthaven(s) kunnen realiseren. Daarbij valt te denken aan het verder bezien van:

- het niveau van de dienstverlening;
- de openingstijden van de luchthaven;
- samenwerking met nationale en internationale luchthavens al dan niet binnen een samenhangend luchthavensysteem;
- alternatieve aanbieders;
- externe bekostiging van de luchtverkeersdienstverlening.

Voorstellen zullen in ieder geval aan de volgende randvoorwaarden worden getoetst. De komende periode zal ik een formeel toetsingskader hiervoor opstellen.

- *Regelgeving*. Oplossingen voldoen aan relevante nationale en internationale regelgeving, bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid, milieu en mededinging;
- *Continuïteit van de dienstverlening*. Oplossingen stellen de continuïteit in 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 bekostiging van luchtverkeersdienstverlening zal voor lange periode gegarandeerd zijn en niet afhankelijk van incidentele factoren of ontwikkelingen;
- *Rijk draagt niet bij aan de kosten*. Het Rijk speelt geen rol in de bekostiging. Dit betekent dat risico's in het systeem direct noch indirect via tekorten op de regionale dienstverlening bij de LVNL financieel kunnen terugslaan op het Rijk;
- *Matchen met Luchtruimindeling*. Oplossingen dienen te passen binnen het principe van scheiding van mainport en niet-mainport gebonden verkeer en de overige beleidskeuzes in de Luchtruimvisie;
- *Passend binnen SES en FABEC*. Oplossingen dienen te passen binnen afspraken en verplichtingen van de Nederlandse overheid in SES en FABEC verband.
- *Passend binnen civiel militaire samenwerking*. Oplossingen dienen te passen binnen de ontwikkeling van de samenwerking tussen de civiele en militaire luchtverkeersleidingsdiensten.

Rol Rijk

Het is aan het Rijk om de voorstellen die worden gedaan te toetsen aan de regelgeving en het vigerend beleid, zoals hiervoor weergegeven bij de randvoorwaarden. Ook zal worden getoetst of de dienstverleningsarrangementen uitvoerbaar zijn en structureel bekostigd kunnen worden. Ik zie in dit proces parallellen met de procedure inzake luchthavenbesluiten, waarbij de initiatiefnemer onder meer een business case ontwikkelt, een MER laat opstellen en waarbij het Rijk deze toetst.

Gegeven de eerder geschetste verantwoordelijkheid die luchthavenexploitanten hebben voor een deugdelijke exploitatie, verwacht ik van hen een actieve rol in de totstandkoming van de arrangementen en voorstellen. Daarbij dient de samenwerking te worden gezocht met de overige relevante spelers, te weten de luchtverkeersdienstverleners, luchtvaartmaatschappijen, regionale partijen en wellicht ook andere luchthavens.

Om de luchthavenexploitanten te faciliteren bij het ontwikkelen van voorstellen voor dienstverleningsarrangementen, wil ik een onafhankelijk voorzitter benoemen, die het proces in gang zet, het nadenken en uitwerken van voorstellen stimuleert en een verbindende rol tussen partijen speelt. Door voor dit proces een onafhankelijk voorzitter te benoemen, behoudt het Rijk bovendien de benodigde ruimte om de voorstellen van partijen te toetsen aan de geldende regelgeving en vigerend beleid.

Verdere proces

Een afschrift van deze brief en het rapport doe ik ook toekomen aan de betrokken stakeholders. Naar verwachting zal het proces medio september van start gaan met eerste bijeenkomsten met alle partijen. Ik informeer u periodiek over de voortgang en zal u hierbij ook nader informeren over het formele toetsingskader.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld