

INTERNAL MEMO

April 2006.

Subject: Economische regulering**Achtergrond economische regulering**

De huidige economische regulering is minimaal en gebaseerd op artikel 36 Luchtvaartwet. Daarin staat dat de exploitant van een luchthaven verplicht tarieven moet vaststellen voor het gebruik dat door luchtvaartuigen wordt gemaakt van de luchthaven. Voordat de zogenaamde havengelden kunnen worden geheven is eerst toestemming nodig van de Minister van Verkeer en Waterstaat om deze tarieven te mogen heffen.

De strekking van deze bepaling is destijds geweest om discriminatie van de toelating tot luchthavens via te hoge tariefstelling tegen te gaan. Uit de MvT van deze oude wet blijkt tevens dat de door de Minister te verlenen toestemming bescherming moest bieden tegen heffingen die schadelijk zouden kunnen zijn voor de belangen van de luchtvaart, mede uit het oogpunt van algemeen belang gezien.

In 1999 heeft Schiphol het dual till principe ingevoerd. Daarvoor gold het single till principe. Met dual till worden activiteiten aangeboden in twee tills: luchtvaart gerelateerde activiteiten en andere commerciële activiteiten. De luchthaventarieven worden vervolgens gebaseerd op de kosten en opbrengsten van de till met de luchtvaartactiviteiten. Met dual till ontstond ook het allocatievraagstuk. Welke kosten moeten worden toebedeeld aan de verschillende activiteiten op de luchthaven. Omdat een luchthaven een "meerdiensten onderneming" is waar gerelateerde diensten worden aangeboden die geproduceerd worden met dezelfde activa, kunnen de kosten op verschillende wijze worden gealloceerd. Voor 1999 gold het single till principe. Luchthaventarieven werden gebaseerd op de gezamenlijke opbrengsten en kosten van alle activiteiten van de luchthaven. Tarieven voor luchtvaartactiviteiten worden dan mede bepaald door opbrengsten uit andere commerciële activiteiten.

Feitelijk na de introductie van het dual till systeem tot heden heeft de BARIN stelselmatig bezwaar moeten maken tegen de exorbitante verhogingen van de luchthaventarieven. Procedures tussen de luchthaven en de luchtvaartmaatschappijen (BARIN) lopen nog over de jaren 2000, 2001, 2002, 2004/2005 en 2006. Deze bevinden zich in verschillende stadia. Tot op heden zijn de bezwaren door de minister eenvoudig afgewezen met een beroep op haar mogelijkheid tot slechts marginale toetsing van de luchthaventarieven.

Thans ligt nieuwe wet en regelgeving aan de Eerste Kamer voor die ziet op een wijziging van de Wet Luchtvaart Hfst 8 (exploitatie luchthaven Schiphol) en een **besluit exploitatie luchthaven schiphol** die uitvoering geeft aan specifieke bepalingen van de formele wet (genoemde Hfst 8 Wet Luchtvaart).

Doel van voorgestelde wet- en regelgeving exploitatie Schiphol

Het doel van de wet en regelgeving is enerzijds de bescherming van de belangen van de luchtvaartmaatschappijen tegen te hoge tarieven en tevens bescherming van het publiek. Aan de andere kant ziet de wetgever Schiphol als een normaal bedrijf waar competitief geopereerd moet kunnen worden en een light handed regulering volstaat.

De wetgever miskent daarmee dat Schiphol een niet op zichzelf staand bedrijf is maar een strategische relatie heeft met de luchtvaartmaatschappijen die eigenaar zijn van het vervoersnetwerk dat mede het publieke belang dient. Niet moet worden vergeten dat een luchthaven fungeert ten behoeve van de luchtvaartmaatschappijen dienend als punt van opstap, overstap of aankomst van passagiers. Luchtvaartmaatschappijen nemen hiervoor diensten af van de luchthaven.

De vraag van luchtvaartmaatschappijen naar capaciteit is uiteindelijk afgeleid van de vraag van consumenten (passagiers) en de verlader (vracht) naar luchttransport. Luchtvaartmaatschappijen nemen dus diensten af van de luchthaven om te voldoen aan de uit de vervoersovereenkomst voortvloeiende vervoersverplichting. In de voorgestelde regulering komt de relatie tussen luchthaven en luchtvaartmaatschappij onvoldoende tot uiting. De concept regulering is meer geschreven vanuit de gedachte van de privatisering van een zelfstandig Schiphol. Het tweeledige of beter tweeslachtige doel wordt niet bereikt omdat de regulering onvoldoende robuust is tegenover Schiphol, die als monopolist (al dan niet geprivatiseerd) monopolistische keuzes kan maken die haaks staan op het belang van de luchtvaartmaatschappijen en de daarmee ook het publieke belang. Te denken valt aan specifieke commerciële investeringen, deelnemingen in buitenlandse luchthavens, die ten koste kunnen gaan van de soliditeit van de nationale luchthaven en de mainport gedachte.

Het kabinet is van mening dat de publiek belangen via wet en regelgeving adequaat zijn geborgd. Het aandeelhouderschap speelt in beginsel geen rol volgens het kabinet. Volgens BARIN kunnen bepaalde aandeelhouders wel degelijk een rol gaan spelen bij vervreemding van de belangen van de overheid.

Omdat de overheid zich als een passief aandeelhouder wenst op te stellen zullen partijen die belangen gaan nemen in Schiphol uit zijn op winstmaximalisatie (op korte of lange termijn). Dit kan risicovolle deelnemingen tot gevolg hebben waardoor ook de positie van Schiphol in het geding komt of dit kan zich uiten in het verleggen van de activiteiten van luchtvaartactiviteiten naar de andere niet luchtvaart gerelateerde commerciële activiteiten. Schiphol heeft niet onder stoelen of banken gestoken zich op de meer winstgevende commerciële activiteiten te focussen. Focus op niet luchtvaart gerelateerde commerciële activiteiten kan leiden tot een afname van de capaciteit voor luchtvaartactiviteiten en met een toenemende vraag naar deze capaciteit tot congestie en een rechtvaardiging om luchtvaarttarieven nog verder te verhogen. In beide gevallen is dit niet in het belang van de consument en of luchtvaartmaatschappij (te weten: minder kwalitatieve vervoersstromen tegen een hogere prijs). Voornoemde wordt bevorderd door het huidige dual till systeem waarin de voorgestelde regulering is verpakt.

De voorgestelde regulering is in concept neergelegd in art. 825d t/m 825g en 8.25j. Het kabinet vindt dat het voorliggende wetsvoorstel een robuust pakket biedt van regelgeving (zie nadere memorie van antwoord pagina 4). Dit is volstrekt onjuist. In het verleden was er geen regelgeving buiten de marginale toetsing van de minister. Nieuwe wet en regelgeving kan dan al snel robuust genoemd worden. Daarnaast heeft het Ministerie zelf altijd gesproken over "light handed" regulering. Dit veronderstelt een bepaalde vrijheid voor de monopolist ten opzichte van de gebruikers van de luchthaven (de luchtvaartmaatschappijen), hetgeen ook uit de wet- en regelgeving naar voren komt. Een mooi voorbeeld is artikel 8.25d lid 7 voorgestelde wijziging Wet Luchtvaart waaruit blijkt dat Schiphol een vrijwillige bijdrage uit de niet luchtvaart gerelateerde commerciële opbrengsten mag betrekken ter vaststelling van het luchthaventarief.

Specifieke aandachtspunten

Voorhang en Novelle

Op enkele bepalingen na in de formele wet zit de angel van de regulering in de onderliggende AmvB. Deze, zo blijkt, is medio vorig jaar ter informatie en mogelijk ter adstructie van het formele wetsvoorstel "Exploitatie Schiphol" naar de Tweede Kamer gestuurd. De formele wet mist een voorhangprocedure zodat de Eerste en Tweede Kamer niet over de voorgestelde AmvB exploitatie Schiphol kunnen debatteren en eventueel bezwaar kunnen maken tegen de inhoud van het Besluit. Door een novelle zou volgens BARIN alsnog de AmvB in beide "Kamers" kunnen worden besproken of een bepaling als 8.25d lid 7 kunnen worden gewijzigd. BARIN is van mening dat via deze weg de thans bij wetsvoorstel bepaalde irreëel gestelde vrijwillige bijdrage van Schiphol aan de luchthaventarieven (een monopolist zal nooit vrijwillig bijdragen aan de luchthaventarieven) kan worden omgezet in een verplichte bijdrage van Schiphol aan de luchthaventarieven.

Het kabinet geeft op pagina 9 van de nadere memorie van antwoord aan dat het nieuwe reguleringskader de onderhandelingen faciliteert tussen de luchthavenexploitant en de

luchtvaartmaatschappijen inzake de tarieven en voorwaarden. Dit is echter geenszins het geval maar wel nadrukkelijk de wens van de luchtvaartmaatschappijen.

Dat de huidige wetgeving nog ver weg ligt van de door het kabinet gewenste doel blijkt uit het volgende:

SLA's

De luchtvaartmaatschappijen hebben geen mogelijkheid tot het overeenkomen van zogenaamde Service Level Agreements (SLA's) met Schiphol. Meerdere malen is getracht tot het overeenkomen van overeenkomsten die zien op een verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening op Schiphol echter zonder resultaat. Gelet op de monopoliepositie van Schiphol zou het in de rede liggen luchtvaartmaatschappijen de wettelijke mogelijkheid te bieden onderhandelingen aan te gaan over deze service niveau overeenkomsten. In andere gereguleerde sectoren is dit reeds gebruikelijk.

Informatievoorziening

De consultatieprocedure is ten opzichte van het verleden wettelijk meer aangekleed. In de praktijk zal de mate en het tijdstip van informatieverschaffing door Schiphol relevant zijn voor een gelijkheid van partijen ("equality of arms") om te komen tot adequate onderhandelingen over de tarieven en zo te komen tot een deugdelijke consultatieprocedure.

Geen enkele prikkel tot efficiëntie

Er is geen enkele mogelijkheid voor de luchtvaartmaatschappijen om de luchthaven te dwingen tot meer efficiëntie in de operatie. Efficiëntie van Schiphol is een in het reguleringsmodel ingebouwde theoretische aanname. Ook een hoog niveau van kosten kan immers kostengeoriënteerd zijn.

Luchtvaartmaatschappijen subsidiëren de niet luchtvaart gerelateerde commerciële activiteiten van de luchthaven

Indien men over Schiphol loopt moet men constateren dat het winkelgebied explosief groeit en de reclame-uitingen via advertentieboarden aan wanden, plafonds en op zuilen overall hangen (zelfs op de buitenkant van de z.g. "slurven") Voornoemde uitlatingen hangen met name op of boven "aviation"-infrastructuur. Deze opbrengsten vallen echter in de non aviation (niet luchtvaart gerelateerde commerciële) till van de luchthaven. Luchtvaartmaatschappijen zien van deze opbrengsten niets terug, in een vermindering van de havengelden noch in een deling van de opbrengsten. De maatschappijen betalen echter wel steeds hogere tarieven voor deze infrastructuur. Een onrechtvaardige en onzuivere verdeling van de opbrengsten hetgeen niet de bedoeling kan zijn geweest van het dual till systeem. Thans vindt derhalve een omgekeerde kruissubsidiëring plaats. De door de luchtvaartmaatschappijen betaalde aviation (till)infrastructuur wordt door Schiphol gebruikt om (b.v. reclame) inkomsten voor de non aviation till te genereren.

Luchtvaartactiviteiten en commerciële niet-luchtvaartactiviteiten

In de AmvB exploitatie Schiphol (artikel 2) worden luchtvaartactiviteiten onderscheiden van luchtvaartgerelateerde - en commerciële activiteiten. Dit is in het kader van een dual till kostensysteem van belang om te bepalen of tarieven kostengeoriënteerd moeten zijn, of dat de opbrengsten van deze activiteiten betrokken moeten worden bij de vaststelling van het luchthaventarief (luchtvaartgerelateerde activiteiten) of dat deze tarieven commerciële kunnen zijn (zoals bij exploitatie tax free winkels). Dit is voor de luchtvaartmaatschappijen essentieel omdat dit onderscheid bepaald welke tarieven gereguleerd worden en welke niet.

Uit de voorgestelde wet-en regelgeving blijkt dat de luchthaven nog steeds commerciële tarieven mag vragen van de luchtvaartmaatschappijen voor het gebruik van noodzakelijke infrastructuur zoals wachtruimtes en kledruimtes voor bagage afhandelingpersoneel, magazijnen voor onderdelen voor noodzakelijk platformonderhoud, wachtruimtes voor platformpersoneel als ze moeten wachten op een aankomend vliegtuig. De luchtvaartmaatschappijen kunnen onmogelijk voor deze voor de operatie noodzakelijk activiteiten uitwijken naar een plaats buiten de luchthaven. Niettemin zijn deze praktische bezwaren in de voorgestelde theoretische regelgeving niet geadresseerd.

Belangrijke vragen zijn dan ook:

**Welke luchtvaartactiviteiten moeten gedefinieerd worden als noodzakelijk voor gebruikers van de luchthaven. Welke activiteiten zijn die essentiële infrastructurele elementen van de luchthaven die economisch niet substitueerbaar zijn?
Hoe moeten verder gemeenschappelijke kosten onder een dual till worden gealloceerd aan de verschillende activiteiten in een dual till?
Welke vorm van toezicht is nodig om de (vage) grens tussen monopolie en competitie in een dual till degelijk te reguleren indien men al wil uitgaan van een dual till systeem?
Europees lijkt men namelijk voor single till systeem te kiezen.**

Andere vragen zijn:

Buitenlandse deelnemingen kunnen leiden tot risicovolle investeringen; in hoeverre zijn er waarborgen ingebouwd dat dit niet ten koste gaat van de soliditeit van Schiphol de belangen van de luchtvaartmaatschappijen en het publiekbelang, gegeven het feit dat het kabinet heeft aangegeven niet te willen sturen op haar meerderheidsbelang

Grote investeerders zoals Spaanse en Australische consortia en andere luchthaven-specifieke investeerders dingen naar de belangen van verschillende Europese luchthavens. Dergelijke actieve aandeelhouders kunnen bij een passief aandeelhouderschap van de overheid bepalend zijn voor de koers van een luchthaven. Een op initiatief van dergelijke aandeelhouders uitgezette koers (focus op exploitatie onroerend goed en winstmaximalisatie) kan leiden tot een verwijdering tussen de strategische partners luchtvaartmaatschappijen en luchthaven.

Al vanaf 2000 bepleit BARIN het instellen van een robuuste regulering als onvoorwaardelijk en onontbeerlijk, veroorzaakt door de door V&W gehanteerde marginale toetsing methodiek, die onverantwoorde excessieve stijgingen van de luchthavengelden heeft toegelaten. In onze visie liggen de antwoorden op deze vragen dan ook in een stringente vorm van toezicht die een wettelijk evenwicht schept tussen enerzijds de luchthaven als monopolist en anderzijds de gebruikers van die luchthaven (de luchtvaartmaatschappijen) in het voorgestelde "light handed" reguleringsmodel is dit helaas niet terug te vinden. Daar worden de consument en de luchtvaartmaatschappijen uiteindelijk de dupe van door hogere tarieven, tegen een lager service niveau indien de focus niet komt te liggen op de passagier en de luchtvaartmaatschappij die om vervoer vraagt maar op een markt die kantoorruimte wil huren of alleen maar wil winkelen in de terminal van een luchthaven.

Wereldwijd- en m.n op Europees niveau heeft IATA een aantal regels geformuleerd ten behoeve van de regulering van de relatie tussen luchthaven en luchtvaartmaatschappij. Als gevolg van een wereldwijde concurrentie tussen de luchtvaartmaatschappijen is de onbalans in de natuurlijke relatie tussen de luchtvaartmaatschappijen en de luchthavens zichtbaarder dan ooit. De relatie, die gebaseerd is op een wederzijdse afhankelijkheid, is ook veranderd door komende privatiseringen van luchthavens in Europa. In het perspectief van gezamenlijk zoeken naar duurzame winstgevendheid dienen de inspanningen van zowel de luchtvaartmaatschappij als de luchthaven om in de luchthavenssector een efficiënte concurrent te zijn, te uiting te komen in de luchthaventarieven.

Daarvoor is van belang:

Een solide Europees regulatorisch kader

Omdat monopolistisch gedrag van een luchthaven kan leiden tot economische kwetsbaarheid van de relatie luchthaven-luchtvaartmaatschappij;

Een single till systeem om concurrentie te bevorderen.

Een single till systeem creëert sterke prikkels om infrastructurele capaciteit uit te breiden om lange termijn groei te bereiken. Een price cap moet daarvoor geïntroduceerd worden zodat de luchthavens gedwongen worden kosten efficiënt te ondernemen. Dual till leidt tot veel allocatieproblemen omdat nu eenmaal luchtvaart gerelateerde activiteiten van ene luchthaven sterk verweven zijn met niet luchtvaart gerelateerde commerciële activiteiten.

Transparantie

Transparantie is de basis voor een strategische relatie. Om competitief te zijn op internationaal niveau is het van belang dat de luchtvaartmaatschappijen (BARIN) volledig en tijdig informatie

ontvangen van de luchthaven. Voorbeelden zijn inzicht te krijgen in accounting principes om financiële stromen te identificeren, tijdige informatie en ook de mogelijkheid tot inspraak over bepaalde investeringen en voor de toekomst noodzakelijke kosten besparende/verlagende maatregelen. Dit verzekert een onderhandelingspositie die gelijkwaardig is. Dit is des te belangrijker als luchthaventarieven een niet competitief niveau hebben.

Kostenoriëntatie

BARIN ziet zich geconfronteerd met een toenemende stijging van de luchthaventarieven, die niet gerelateerd zijn aan de kosten van de verleende diensten. De kostenoriëntatie van het tarief van de verleende dienst is van belang om een gezonde economische groei van luchttransport te verzekeren en ervoor te zorgen dat de luchtvaartsector concurrerend blijft. Daarnaast is het in het belang van de consument en verlader dat tarieven op een laag niveau blijven. Daarom moet op voorhand een balans tussen de unit kosten van de luchthaven en haar tarieven overeengekomen worden die voldoet aan voornoemde.

Consultatie

Consultatie is geen doel op zich. Institutionaliseren moet daadwerkelijk de dialoog tussen de luchthavens en de luchtvaartmaatschappijen verbeteren. Daarvoor moet de consultatie transparant zijn en gebaseerd zijn op een gelijkheid van middelen zoals informatievoorziening, zorgvuldigheid in motiveringen bij door de luchthaven te nemen beslissingen.

Sterke onafhankelijke toezichthouder

Een sterke, ervaren en onafhankelijke economische toezichthouder is noodzakelijk om monopolistische gedrag uit te bannen en in de toekomst te voorkomen en een evenwicht te creëren tussen luchthaven en luchtvaartmaatschappij. Solide ex ante bevoegdheden zijn daarvoor noodzakelijk zodat er geen misbruik kan ontstaan van een dominante positie. Deze toezichthouder moet een basis creëren voor onderhandelingen tussen partijen. Moet een arbiter zijn om de kwaliteitsovereenkomsten en overeengekomen price cap plafonds te kunnen controleren. Een reactief systeem van toezicht kan er voor zorgen dat de relatie al op een dusdanig niveau is dat lange geschilprocedures ontstaan.

Service Level Agreements

Een goede kwaliteit en een effectieve service door de luchthaven is niet alleen in het belang van de luchtvaartmaatschappijen maar ook in het belang van de consument. Daarom zijn service niveau overeenkomsten onontbeerlijk en essentieel om de parameters te definiëren van de service en er voor te zorgen dat de kwaliteit van het dienstenniveau blijft gehandhaafd of wordt verbeterd. Op dit moment is er geen wettelijke prikkel voor de luchthaven om service niveau overeenkomsten aan te gaan.

Privatisering

Een verandering van eigenaar van een luchthaven moet overheden niet de mogelijkheden geven om hun verantwoordelijkheid als toezichthouder te beperken. Ondanks de privatisering moet men er van doordrongen zijn dat luchthavens monopolisten zijn en dat ook blijven na privatisering. De verleiding om luchthaventarieven te verhogen, om commerciële activiteiten te ontplooiën en om meer infrastructuur te reserveren voor winstgevendere activiteiten dan de luchtvaartactiviteiten is groter voor een geprivatiseerde luchthaven dan voor een luchthaven die nog in handen van de overheid is.

BARIN bepleit de volgende volgorde:

1. eerst een, in goed overleg met de luchtvaartmaatschappijen (BARIN / IATA) robuuste economische regulering, invoeren
2. deze regulering gedurende een geruime tijd in de praktijk uit testen en naar aanleiding daarvan zonodig bijstellen/aanpassen aan de hand opgedane ervaring