

Beleidsadvies Herziening Heffingenbeleid Luchtvaart

Ministerie van Infrastructuur & Milieu

Advies van Regisseur heffingenbeleid Drs. P.L.A. Rüpp

Voorwoord

Binnen Nederland wordt bij de luchtverkeersleiding een onderscheid gemaakt naar En-route luchtverkeersleiding en nadering (approach) én Toren luchtverkeersdienstverlening. Deze laatste vindt plaats in een straal van vanaf circa 12 km rondom de verkeerstoren op een luchthaven tot een hoogte van 3.000 ft.

In 2008 is voor de bekostiging van de plaatselijke luchtverkeersdienstverlening de One Group of Airports (OGA) ingevoerd als transitie-model om de structurele exploitatietekorten van de luchtverkeersdienstverlening op de regionale luchthavens Eelde en Beek (tijdelijk) te dekken. De onderdekking van regionale luchthavens wordt vanaf 2008 per saldo bekostigd door luchtvaartmaatschappijen die gebruik maken van de diensten van Schiphol Airport.

Hoewel dat wel mede de bedoeling was, heeft OGA in de afgelopen jaren niet geleid tot een betere afstemming tussen de Toredienstverlening en het gebruik van regionale luchthavens. Het systeem biedt te weinig prikkels voor innovatie en prijsconcurrentie om kosten voor de luchtverkeersleiding te verlagen en daarmee geleidelijk de noodzaak tot kruissubsidie weg te nemen. Gebruikers van regionale luchthavens kunnen nog steeds prima uit de voeten met OGA maar gebruikers van Schiphol willen op termijn af van de kruissubsidie. Het heffingenbeleid voor de Toren Luchtverkeersdienstverlening is aan vernieuwing toe.

Daartoe heeft de Staatssecretaris I&M een Regisseur Heffingenbeleid benoemd met de volgende opdracht:

“Richt een proces in met betrokken partijen (luchthavens, luchtverkeersdienstverleners, luchtvaartmaatschappijen en lokale partijen) om te komen tot een nieuw bekostigingsstelsel voor de plaatselijke luchtverkeersdienstverlening. Resultaat van dat proces is een voorstel voor kostendekkende luchtverkeersdienstverlening per individuele luchthaven inclusief een voorstel voor implementatie. Eind 2014 uiterlijk op te leveren. De luchthavens krijgen in dit proces een prominentere rol om met voorstellen te komen voor een kostendekkende luchtverkeersdienstverlening. Het is niet de bedoeling dat de voorzitter zelf voorstellen uitwerkt.”

Vanwege de uiteenlopende belangen en de terughoudende opstelling van de regionale luchthavens heb ik – na raadpleging van partijen – zelf de contouren geschetst en deze met de partijen besproken.

Regionale luchthavens en besturen willen het OGA in stand houden en vrezen grote implicaties door het loslaten van OGA. De gebruikers (i.c. KLM en BARIN) en Schiphol Group pleiten voor het loslaten van OGA en een juiste kostentoerekening. LVNL geeft aan zich vooral te willen richten op de dienstverlening aan de mainport. De zienswijzen zijn opgenomen in hoofdstuk 6.

Met het voorliggende advies worden nieuwe wegen ingeslagen voor de vormgeving en het bekostigen van de Toren Luchtverkeersdienstverlening. Graag bedank ik de deelnemers die bijdragen hebben geleverd aan de werkoverleggen en de totstandkoming van het advies.

Paul Rüpp,

Regisseur Heffingenbeleid

Inhoudsopgave

Beleidsadvies Herziening Heffingenbeleid Luchtvaart	5
Constateringen en opdracht	5
Werkwijze regisseur	6
Kernpunten ontleend aan gesprekken en zienswijzen partijen	7
Uitgangspunten voor een robuust nieuw heffingenbeleid	9
Advies nieuw heffingenbeleid	10
1 Inleiding en opdracht	14
1.1 Achtergrond	14
1.2 Opdracht regisseur	14
1.3 Transitieproces en rollen partijen	14
1.4 Randvoorwaarden voorstel	15
1.5 Werkwijze regisseur	16
2 Context en geschiedenis	17
2.1 Kostendekkendheid sinds de jaren '90 op de agenda	17
2.2 Bekostiging Luchtverkeersleiding Regionale Luchthavens	17
2.3 Vanaf 2008: One Group of Airports (OGA)	18
2.4 Nieuwe afspraken in 2009	19
2.5 Kostenontwikkelingen en benchmark Torendienstverlening	19
2.6 Ontwikkelingen Europa: kosteneffectiviteit en steun	21
2.7 Veranderingen in Europa in de Torendienstverlening	22
3 Probleemanalyse OGA	24
3.1 Onvoldoende besef van kosten	24
3.2 Een bijzondere kostentoerekening	25
3.3 Een beperkt aanbod aan dienstverlening	25
3.4 Onvoldoende prikkels voor innovatieve concepten	26
3.5 Kosten bij doorrekening niet passend	26
3.6 Verschillende interpretaties van het begrip nationale betekenis	27
4 Bouwstenen voor het advies	29
De bouwstenen worden hierna toegelicht.	29
4.1 Verantwoordelijkheid voor inkoop Toren luchtverkeersleiding	30
4.2 Invloed op aard en omvang inkoop door luchthavens	30
4.3 Concurrentie door marktwerking	31
4.4 Meer ruimte voor innovaties	31
4.5 Verdeling ongedekte rekening	31
4.6 Ontbrekende inzichten invullen met een marktverkenning	32
5 Advies regisseur: uitgangspunten en contouren	34
Uitgangspunten voor een robuust nieuw heffingenbeleid	34
Advies nieuw heffingenbeleid	35
6 Zienswijzen partijen	39

7	Bijlagen	63
7.1	Taakomschrijving van de onafhankelijke voorzitter	63
7.2	Brief van de Staatsecretaris aan Kamer (BSK – 2013 /133412)	64
7.3	Relevante passages EU-richtsnoeren betreffende Staatssteun	69
7.4	Overzicht Terminal ANS kosten per land	71
7.5	Steun luchthavens moet omlaag (FD)	72
7.6	Sweden's Transport Agency Approves 'Remote Tower' Ops	73
7.7	NATS loses out as Gatwick awards contract to German rival DFS	74

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.

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.

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.

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

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.

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 gevolgen.^{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 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.

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 uitwijkvluchthavens, 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

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 onverbrekkelijk 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. *Kostenverantwoordelijkheid* 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 allereerste 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.

d. *Ruimte voor ondersteuning door derden.*

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 luchttruimvisie 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.

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 inkoopt, 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 kostenefficiëntie 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.

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

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 efficiëntiewinsten zijn te behalen omdat vanuit veiligheidsoverwegingen beperkingen aan het concept kunnen worden opgelegd.

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.

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.

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 overheidseigendom 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)

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 ontkoppeling 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 directeurs; 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.

1 Inleiding en opdracht

1.1 Achtergrond³⁹

Op 5 juli 2013 heeft de staatsecretaris van Infrastructuur en Milieu de Tweede Kamer geïnformeerd over haar voornemen om de huidige bekostigingssystematiek voor de Toren luchtverkeersdienstverlening, de One Group of Airports (OGA), te herzien⁴⁰. Kern van de herziening is een kostendekkende exploitatie van de luchtverkeersdienstverlening per individuele luchthaven en het beëindigen van de huidige kruissubsidiëring.

Het uitgangspunt van kostendekkende exploitatie van luchtverkeersdienstverlening geldt zowel voor de luchthavens die nu onderdeel uitmaken van de OGA, als luchthavens in ontwikkeling (Lelystad en - tot voor kort - Twente). Op dit moment heeft luchthaven Eindhoven een militaire status waardoor de luchthaven niet tot de OGA behoort; indien Eindhoven in de toekomst een civiele luchthaven wordt, dan is dit uitgangspunt ook op Eindhoven van toepassing. Uiterlijk 1 januari 2020 moet OGA zijn vervangen door een nieuwe bekostigingssystematiek en bijbehorende passende dienstverlening. De periode tot 31 december 2014 zal worden gebruikt om, samen met de relevante stakeholders, de nieuwe systematiek vorm te geven.

1.2 Opdracht regisseur

Door het Rijk is onafhankelijk regisseur Paul Rüpp verzocht een proces in te richten met betrokken partijen, bestaande uit luchthavens, luchtverkeersdienstverleners, luchtvaartmaatschappijen en lokale partijen, om te komen tot een nieuw bekostigingsstelsel voor de plaatselijke of Toren Luchtverkeersdienstverlening.

Resultaat van dat proces is een voorstel voor kostendekkende luchtverkeersdienstverlening per individuele luchthaven inclusief een voorstel voor implementatie. De luchthavens krijgen in dit proces een prominenter rol om met voorstellen te komen voor een kostendekkende luchtverkeersdienstverlening. Het is niet de bedoeling dat de voorzitter zelf voorstellen uitwerkt.

Het voorstel wordt getoetst door het Rijk aan de regelgeving en het vigerend beleid. Bovendien zal getoetst worden of de nieuwe arrangementen uitvoerbaar zijn en structureel bekostigd kunnen worden.

1.3 Transitieproces en rollen partijen

Er is voorzien in een overgangperiode voor de implementatie van het nieuwe beleid: uiterlijk 1 januari 2020 dient OGA te zijn vervangen door een nieuwe kostendekkende bekostigingssystematiek en luchtverkeersdienstverlening passend bij behoeften van de individuele luchthaven. De overgangperiode is ingesteld vanwege het feit dat direct afschaffen van het huidige beleid van kruissubsidiëring hoogstwaarschijnlijk leidt tot een forse stijging van de kosten voor de regionale

³⁹ Zie uitnodigingsbrief van Ministerie (13 februari 2014) voor de Startbijeenkomst nieuwe heffingenbeleid 5 maart 2014

⁴⁰ Zie de brief 5 juli 2013 aan de Kamer, IenM/BSK – 2013/133412: Onderwerp Nieuwe beleid met betrekking tot het heffingenbeleid voor plaatselijke luchtverkeersdienstverlening.

luchthavens, en daarmee de tarieven, dan wel een substantieel exploitatietekort op regionale luchthavens. De individuele luchthavens en betrokken partijen krijgen de mogelijkheid om gedurende een periode van 5 jaar de plannen te implementeren⁴¹.

Luchthavenexploitanten dienen een actieve rol aan te nemen in de totstandkoming van de arrangementen en voorstellen. Er dient samenwerking te worden gezocht met de overige relevante spelers waaronder luchtverkeersdienstverleners, luchtvaartmaatschappijen, regionale partijen en wellicht andere luchthavens.

Voor iedere partij heeft het Rijk een beschrijving gegeven⁴² van hun verwachte rol in het onderhavige proces onder leiding van de regisseur:

- *Luchthavens* spelen een centrale rol, de luchthavenexploitanten zijn verantwoordelijk voor een rendabele exploitatie van de luchthaven, waarvan kosten van luchtverkeersdienstverlening een onderdeel zijn. De luchthaven dient de optimale dienstverlening te bepalen waarbij gezorgd wordt dat de bekostiging kostendekkend is en passend binnen de geldende (inter)nationale wet- en regelgeving.
- *Luchtvaartmaatschappijen* treden in overleg met de luchthavenexploitant over hun wensen/eisen in relatie tot het niveau van luchtverkeersdienstverlening op de individuele luchthaven.
- *Luchtverkeersdienstverlener* treedt in overleg met de luchthaven en de luchtvaartmaatschappijen over de mogelijkheden met betrekking tot de luchtverkeersdienstverlening op de individuele luchthaven.
- *Lokale/provinciale overheden* hebben belang bij en verantwoordelijkheid voor regionale ontwikkeling, waarbij een luchthaven een rol kan spelen.
- *Voorzitter (hier regisseur)* is verantwoordelijk voor het proces, bewaakt de voortgang, brengt de partijen bij elkaar en borgt de relatie met het ministerie.
- *IenM/Staatssecretaris* faciliteert het proces, toetst de voorstellen en neemt het uiteindelijke besluit over de bekostigingssystematiek voor dienstverlening.

1.4 Randvoorwaarden voorstel

De voorstellen voor een nieuw heffingenbeleid zullen aan randvoorwaarden worden getoetst⁴³:

- *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 dient voor lange periode gegarandeerd te 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.

⁴¹ Een eventuele marktverkenning moet daarom in het eerste jaar van deze overgangsperiode worden uitgevoerd. Na de marktverkenning kunnen de luchthavens starten met de voorbereiding van een aanbesteding of andere manier van inkopen.

⁴² Presentatie IenM, Startbijeenvakomst Herziening Heffingenbeleid, 5 maart 2014. Utrecht

⁴³ Zie de brief 5 juli 2013 aan de Kamer, IenM/BSK – 2013/133412: Onderwerp Nieuwe beleid met betrekking tot het heffingenbeleid voor plaatselijke luchtverkeersdienstverlening

- *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.

1.5 Werkwijze regisseur

Na de startbijeenkomst op 5 maart te Utrecht heeft de regisseur bilaterale gesprekken gevoerd met belanghebbende partijen om nadere inzichten van partijen te verkrijgen. Daarnaast heeft de regisseur de centrale partijen uitgenodigd (Regiobestuurders, Luchthavens, LVNL, vertegenwoordigers van luchtvaartmaatschappijen, i.c. KLM en BARIN) de visie op de Toren Luchtverkeersdienstverlening papier te zetten en kenbaar te maken.

De 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 gebaseerd⁴⁴. De regisseur heeft daarom op basis van gesprekken, ontvangen visies en aanvullende analyses in de zomermaanden de contouren van een nieuw heffingenbeleid ontwikkeld en ter globale toetsing voorgelegd aan het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Vervolgens is de conceptvisie besproken in een tweede werkbijeenkomst met betrokken partijen op 24 september te Breda. De resultaten van die bijeenkomst zijn verwerkt in het advies. De twee belangrijkste punten uit dat overleg voor het advies zelf waren:

- Meer aandacht voor de zienswijze van de partijen. Deze zijn opgenomen in hoofdstuk 6 en de kern daarvan is verwoord in de samenvatting.
- Uitvoeren van een marktverkenning voorafgaand aan een eventuele uitrol van de aanbesteding van Torendienstverlening.

In het laatste kwartaal van 2014 vond afronding plaats waarbij het onderdeel marktverkenning is uitgewerkt, de zienswijzen van de partijen is toegevoegd én het definitieve conceptadvies is voorgelegd aan de partijen voor een check op feitelijke onjuistheden.

Het advies is in de week van 15 december schriftelijk aangeboden aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu.

⁴⁴ 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)

2 Context en geschiedenis

2.1 Kostendekkendheid sinds de jaren 'go op de agenda

In het verleden werden de tarieven voor de Toren Luchtverkeersdiensten vastgesteld door V&W en per luchthaven werd een apart tarief bepaald⁴⁵. Het tarief weerspiegelde niet het kostenniveau van LVNL in relatie tot (ontwikkelingen van) het verkeersvolume. Hierdoor kon de situatie ontstaan dat de totale opbrengsten van de heffingen onvoldoende waren voor de afdekking van de kosten van LVNL. Deze onderdekking kwam structureel voor op Groningen Airport en Maastricht Aachen Airport, en er bestond een voortdurende druk op de Rijksoverheid om de exploitatietekorten van LVNL bij de dienstverlening op de regionale luchthavens af te dekken⁴⁶.

Beëindiging van deze situatie werd eind jaren negentig het beleidsuitgangspunt van de Rijksoverheid 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. Om 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 zijn⁴⁷.

Bij de uitvoering van het herstructureringsplan bleek het echter niet mogelijk de tekorten weg te werken zonder substantiële tariefstijgingen of concessies aan de aard en omvang van de dienstverlening. Het verkeer op de luchthavens Eelde en Beek ging gepaard met een te gering volume service units (standaard eenheid waarbij een vliegtuigbewegingen zijn genormaliseerd) om met de toenmalige tarieven de dienstverlening inzake luchtverkeersleiding kostendekkend te kunnen aanbieden. De jaarlijkse exploitatietekorten op de regionale luchthavens hielden daarom op ongeveer hetzelfde niveau aan en als gevolg daarvan liep het totale gecumuleerde tekort over de jaren heen steeds verder op⁴⁸.

2.2 Bekostiging Luchtverkeersleiding Regionale Luchthavens

In 2006 en 2007 is een werkgroep en een stuurgroep 'Financiering Luchtverkeersleiding Regionale Luchthavens' in het leven geroepen met als taak om te adviseren over een structurele oplossing voor de exploitatietekorten op de regionale luchthavens⁴⁹.

Rond die tijd werd door de Europese Unie tevens een nieuwe Verordening aangenomen (1794/2006), waarin nieuwe eisen werden gesteld aan het heffingenstelsel voor luchtvaarnavigatiediensten. 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

⁴⁵ Schiphol en Rotterdam Airport kenden sinds 2000 een Multi-airport systeem, waardoor voor deze luchthavens hetzelfde ATC-tarief van toepassing was (voor zowel de Toren dienstverlening als de approach dienstverlening)

⁴⁶ Rebel, ATC-heffingen tegen het licht, juli 2013

⁴⁷ idem

⁴⁸ idem

⁴⁹ idem

werd hierdoor gedwongen om na te denken over de herinrichting van het Air Traffic Control (ATC)-tariefsysteem en over de door de Verordening verplichte vaststelling van tariefzones.

2.3 Vanaf 2008: One Group of Airports (OGA)

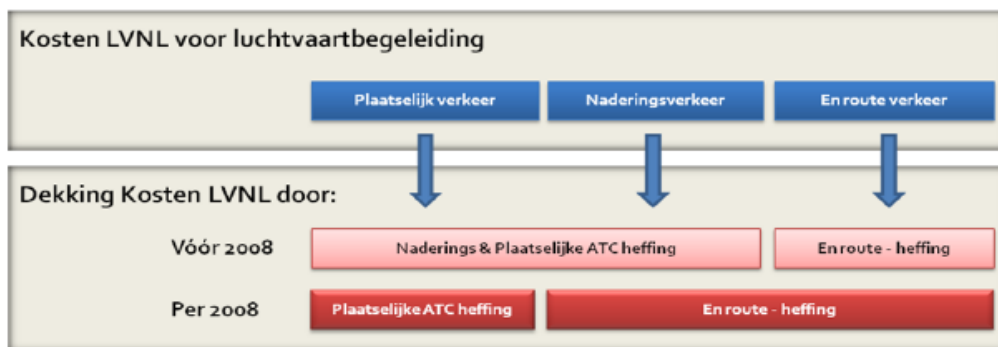
Mede op basis van de werkzaamheden van werk- en stuurgroep werd per 1 januari 2008 het ATC-tariefsysteem aangepast. De aanpassing had betrekking op de plaatselijke (terminal of ook wel 'Toren') heffingen en de 'en route' heffingen.

De belangrijkste wijzigingen omvatten:

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 bekostigd via 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 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 en leidde deze herallocatie tot lagere kosten voor de plaatselijke luchtverkeersdienstverlening. Het volgende figuur brengt deze wijziging in beeld⁵⁰:



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 of Toren Luchtverkeersdienstverlening op alle Nederlandse luchthavens gelijk was. Dit werd gerealiseerd door alle door LVNL gecontroleerde luchthavens (Schiphol, Rotterdam, 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'. Onderdekking van regionale luchthavens werd vanaf dat moment bekostigd door

⁵⁰ Bij de regionale luchthavens Beek en Eelde wordt bij de operatie het naderingsverkeer en de Toredienstverlening gecombineerd uitgevoerd.

luchtvaartmaatschappijen die gebruik maken van de diensten van Schiphol Airport. Het OGA-model is destijds ingericht als een transitie-model.

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); de eenheidstarieven worden vastgesteld op basis van een raming van de kosten van LVNL en een raming van het aantal belastbare eenheden. De tarieven worden door Eurocontrol geïnd bij de verschillende luchtvaartmaatschappijen namens LVNL.

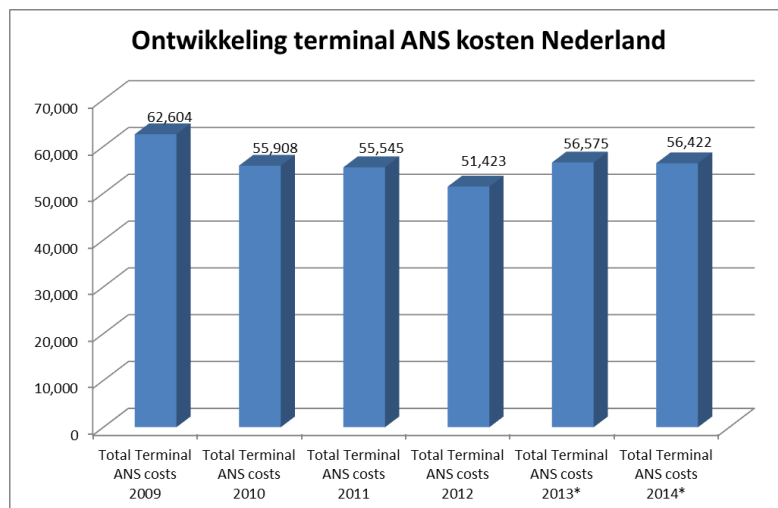
2.4 Nieuwe afspraken in 2009⁵¹

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 (vooraf berekend op basis van verwachte hoeveelheid service units) enorm dreigden te stijgen als gevolg van de verkeersvolumedaling. Dit werd als ongewenst beschouwd, rekening houdend met de effecten die hogere tarieven zouden hebben op het luchtverkeer en de concurrentiepositie van de mainport Schiphol.

2.5 Kostenontwikkelingen en benchmark Torendienstverlening

Rust aan het tarieven front is ontstaan 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, in 2012 verlaagd en wederom op dat niveau bevroren.

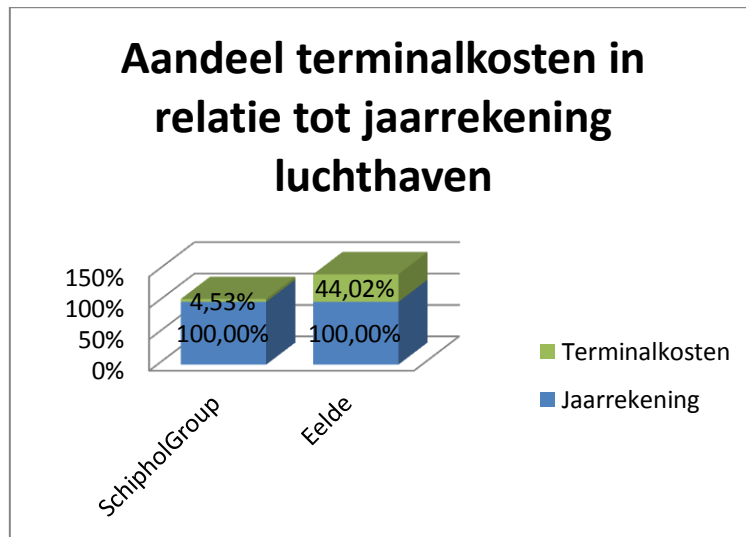
In Nederland zijn de absolute kosten in de periode 2009 -2011 gedaald door afname van het aantal service units; vanaf 2012 werd een stijging verwacht.



Bron: Eurocontrol, overview of Terminal ANS Costs and Charges, 2013 unit rates

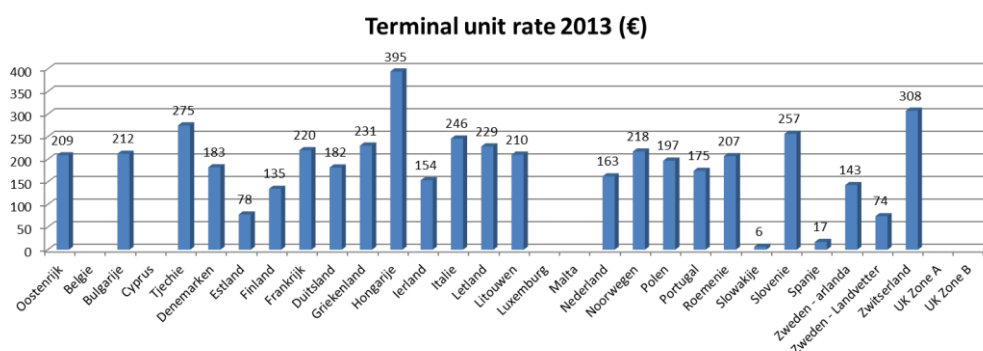
⁵¹ Rebel, ATC-heffingen tegen het licht, 5 juli 2013, bijlage: Rebel: Evaluatie Plaatselijke ATC-Heffingenbeleid, november 2010.

Het belang van de kosten van de Toren Luchtverkeersdienstverlening in vergelijking met de totale kosten toont de relevantie van de kostenpost voor de exploitatie van luchthavens met relatief lager verkeersvolumina. Waar het aandeel terminalkosten bij de Schiphol Group in vergelijking met de totale bedrijfslasten minder dan 5% bedraagt, is dat bij luchthaven Eelde bijna 45%.



Bron: jaarverslag Schiphol Group, jaarverslag Groningen Eelde Airport 2013

Het OGA-tarief voor de Torendienstverlening in Nederland bedroeg in 2013 € 162,50 per service unit; Nederland ligt in 2013 hiermee onder het Europese gemiddelde van € 188,-. In vergelijking met nabijgelegen landen heeft Nederland een concurrerend tarief. Buurland Duitsland heeft een terminal tarief rond het gemiddelde. Zwitserland kent een zeer hoog tarief met € 308,-.



Bron: Eurocontrol, overview of Terminal ANS Costs and Charges, 2013 unit rates

2.6 Ontwikkelingen Europa: kosteneffectiviteit en steun

Verhogen kosteneffectiviteit

In 2010 zijn wijzigingen doorgevoerd in de Europese heffingenverordening voor luchtvaartnavigatiediensten. De doelstelling van de wijzigingen is dat de Europese heffingenstelsels bijdragen tot een verbetering van de kosteneffectiviteit en de operationele doeltreffendheid, in samenhang met en ter ondersteuning van het Europese masterplan voor luchtverkeersbeheer⁵². Er is een prestatieregeling geïntroduceerd die moet bijdragen aan de duurzame ontwikkeling van het luchtvervoersysteem door het verbeteren van de algemene efficiëntie op verschillende niveaus, waaronder kostenefficiëntie. Er is bepaald dat kosteneffectiviteitsdoelen gesteld dienen te worden op alle vastgestelde kosten die verhaalbaar zijn op luchtruimgebruikers⁵³. Hier vallen de tarieven van Torendienstverlener ook onder.

Staatssteun

Binnen Europa opereert een groot deel van de regionale luchthavens momenteel niet kostendekkend en leggen overheden geld bij. De in april 2014 gepubliceerde Europese Staatsteun richtsnoeren⁵⁴ zijn van groot belang voor de ontwikkeling van een nieuw heffingenbeleid. De belangrijkste inzichten uit deze richtsnoeren zijn dat de Europese Commissie een overgangperiode van 10 jaar heeft gecreëerd voor luchthavens die alleen dankzij steun van overheden open kunnen blijven. De bedrijfsmodellen moeten worden aangepast zodat over 10 jaar de luchthavens op eigen benen staan⁵⁵.

Het geven van investeringssteun blijft onder voorwaarden mogelijk. Er is echter wel een maximaal toegestane steunintensiteit vastgesteld, deze is afhankelijk van de gemiddelde passagiersstroom op een luchthaven. Daarnaast kunnen luchthavens met minder dan 3 miljoen passagiers per jaar in aanmerking komen voor exploitatiesteun van de overheid⁵⁶.

Uit de verordening kan worden afgeleid dat de kosten voor luchtverkeersleiding (als niet economische activiteit) onder voorwaarden door overheden gedekt kunnen worden mits dit niet leidt tot ongeoorloofde discriminatie tussen luchthavens. Hoe dan ook zijn bij de vernieuwing van het heffingenbeleid de inzichten van de Europese Commissie van groot belang. De Commissie heeft, bij het verlenen van steun door welke overheidspartij dan ook, het laatste woord.

⁵² Europese Unie, Verordening (EU) Nr. 1191/2010 van de commissie, wijziging van Verordening (EG) nr. 1794/2006 tot vaststelling van een gemeenschappelijk heffingenstelsel voor luchtvaartnavigatiediensten, 16 december 2010

⁵³ Europese Unie, Verordening (EU) Nr. 691/2010 van de commissie, 29 juli 2010

⁵⁴ Mededeling van de Commissie, Richtsnoeren voor staatssteun aan luchthavens en luchtvaartmaatschappijen (2014/C 99/03)

⁵⁵ Richtsnoeren voor staatssteun (2014/C 99/03), passage 17d, p. 9: "Gedurende een overgangperiode van 10 jaar kan exploitatiesteun voor regionale luchthavens op grond van artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag verenigbaar met de interne markt worden verklaard; wat echter de winstgevendheidsvooruitzichten van luchthavens met een jaarlijkse passagiersstroom van 700 000 passagiers betreft, zal de Commissie, na een periode van vier jaar, de winstgevendheidsvooruitzichten van deze categorie luchthavens opnieuw bezien, om na te gaan of bijzondere regels moeten worden uitgewerkt om de verenigbaarheid van exploitatiesteun voor deze luchthavens met de interne markt te beoordelen." Passage 14, p. 8: "Aan het eind van de overgangperiode zouden luchthavens geen exploitatiesteun meer mogen krijgen en zouden zij hun exploitatie volledig uit eigen middelen moeten financieren."

⁵⁶ Zie bijlage 7. 3 voor de desbetreffende passages uit de verordening.

2.7 Veranderingen in Europa in de Torendienstverlening

Binnen Europa wordt de Torendienstverlening op verschillende manier georganiseerd en bekostigd. Het OGA beleid is hierbij een veelgebruikt systeem voor het vaststellen van ATC-terminal tarieven. Maar zeker niet alleen in Nederland is dit systeem in discussie. Zo zijn afgelopen jaren vele relevante ontwikkelingen gaande waaronder het liberaliseren van de luchtverkeersdienstverlening en het toepassen van tariefdifferentiatie. Hieronder wordt een aantal voorbeelden uit Europese landen benoemd.

1. Spanje:

In Spanje zijn de kosten van de Air Navigation Service (ANS) de afgelopen jaren stevig gedaald. Dit is deels toe te schrijven aan liberalisatie en marktwerking (nieuwe toetreders als NATS uit de UK), en deels aan de Spaanse overheid. De overheid heeft tot 2025 de tarieven bevroren om het vliegverkeer op de Spaanse luchthavens te bevorderen⁵⁷.

De liberalisering van Air Navigation Service (ANS) had tot doel:

- a. Kosten neer te leggen bij de luchthavens.
- b. Tarieven te reduceren.
- c. Arbeidsvoorwaarden ATCO's (luchtverkeersleiders) aan te passen.

2. Zwitserland:

De luchtverkeersdienstverlening is geprivatiseerd. De overheid behoudt echter het meerderheidsaandeel. Op dit moment heeft de Zwitserse overheid nog 99.9% van de aandelen in handen. Privatisering⁵⁸ van luchthavens is onderzocht om in de toekomst:

- a. Transparantie in kosten te bewerkstelligen.
- b. Te koersen op afschaffen kruissubsidies.
- c. ANS wordt thans betaald (via Skyguide) via brandstofaccijns; in de toekomst rechtstreeks aan luchthavens. Deze hebben dan keuzevrijheid in het aanstellen van gecertificeerde ANS-provider.

3. Duitsland:

Binnen DFS is differentiatie in dienstverlening en kosten mogelijk gemaakt door het oprichten van een dochtermaatschappij (Tower Company) voor de dienstverlening op regionale luchthavens. DFS is als enige partij geautoriseerd om luchtverkeersdienstverlening uit te voeren op de 16 internationale luchthavens in Duitsland. Luchtverkeersdienstverlening op regionale luchthavens mag ook uitgevoerd worden door andere partijen. Subsidies vanuit de centrale overheid zijn niet significant maar de Centrale overheid heeft recht om bepaalde bedrijfs- en toezichtkosten van regionale luchthavens aan lokale overheden toe te wijzen.

4. Zweden:

In Zweden worden technische innovaties gestimuleerd om kosten ANS beheersbaar te houden en is in 2014 de eerste Remote Tower ter wereld gelanceerd. Daarnaast is privatisering van luchtverkeersdienstverleners een thema.

⁵⁷ <http://www.flightconsulting.com/category/charges/>

⁵⁸ Het privatiseringsproces in Zwitserland is stilgelegd, het is niet duidelijk of dit proces nog gecontinueerd gaat worden en zo ja, op welke termijn dit gaat gebeuren.

5. Engeland/Groot Brittannië:

De liberalisering van Toredienstverlening dateert al van 2001 en luchthavens fungeren als opdrachtgever voor ATC-dienstverlener. De luchtverkeersdienstverlening wordt aanbesteed. Er is een grote verscheidenheid aan Terminal dienstverleners, waaronder ook self-supply. Verdere liberalisering van de markt en het vergroten concurrentie tussen aanbieders wordt beoogd. In juli 2014 heeft Gatwick de DFS gecontracteerd; een nieuw te openen vestiging van de Tower Company zal vanaf oktober 2015 de terminal diensten verlenen in plaats van de nationale dienstverlener NATS.

6. Europa breed:

Eurocontrol heeft aangegeven dat de grensoverschrijdende concurrentie tussen regionale luchtverkeersdienstverleners vergroot dient te worden. Momenteel wordt er nog veel gebruik gemaakt van nationale dienstverlening.

3 Probleemanalyse OGA

Rationalisatie van de dienstverlening door een betere afstemming tussen de regionale vraag naar Torendienstverlening en het aanbod kan worden bereikt als de verantwoordelijkheid voor het specificeren van de vraag en het contracteren daarvan bij de luchthaven ligt. Transparantie in de aanpak en een adequate kostentoerekening is daarbij belangrijk en past bij ontwikkelingen in Europa.

Omdat luchthavens qua aard en omvang grote verschillen vertonen, is een gedifferentieerd aanbod van Toren luchtverkeersleidingdiensten wenselijk en dit kan worden gerealiseerd wanneer dit type diensten door meerdere aanbieders wordt aangeboden. Die aanbieders zullen, om concurrerende voorstellen uit te kunnen brengen bij tenders, streven naar innovatieve concepten in techniek en uitvoering.

Via die manier van werken kunnen diensten tegen scherpere kosten worden geleverd, en fungeren deze scherpe kosten als basis voor de doorberekening van de diensten via tarieven aan de gebruikers. De aard en omvang van de verlangde diensten zullen zo goed mogelijk zijn afgestemd op het daadwerkelijk gebruik. Mochten door een te gering volume (drager kosten) tarieven niet langer concurrerend zijn, dan is steun door derden een optie mits passend binnen de EU-regels voor staatsteun.

De huidige werkelijkheid onder OGA komt niet overeen met het zojuist geschetste beeld. Er is onvoldoende besef van kosten, de kostentoerekening is bijzonder, het aanbod van diensten beperkt en door het gebruik van een LVNL package deal zijn er weinig prikkels voor innovatie.

Door alles heen speelt een lastige discussie over de door het Rijk gehanteerde typering van de luchthavens. De luchthavens Schiphol, Eelde, Maastricht, Rotterdam, Lelystad (en Twente) worden in de Luchtvaartnota benoemd als luchthavens van nationale betekenis. Regionale luchthavens ontleen mede hieraan de opvatting dat ook het Rijk een verantwoordelijkheid heeft voor het in stand houden van deze luchthavens.

3.1 Onvoldoende besef van kosten

Luchtvaartmaatschappijen betalen nu 2 tarieven voor het gebruik maken van een luchthaven:

- Voor het gebruik van de luchthaven zelf; het luchthaventarief.
- Voor het gebruik van de Ground Control (taxi-instructies) en Runway Control (stijgen/landen); het tarief van de Toren Luchtverkeersdienstverlening.

Momenteel wordt het luchthaventarief aan de luchthaven betaald en het OGA-tarief voor de Toren luchtverkeersdienstverlening wordt via inning door Central Route Charge Office (CRCO) van Eurocontrol aan LVNL betaald.

In het OGA-systeem spelen de luchthavens zelf geen rol in het vaststellen van de aard en de omvang van de gewenste dienstverlening en de daarmee gemoeide kosten. Besprekingen over het heffingenbeleid en de kosten- en tariefontwikkeling worden rechtstreeks gevoerd tussen LVNL en de luchtvaartmaatschappijen onder leiding van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Luchthavens

hebben op dit moment dan ook onvoldoende inzicht hoe de tarieven zijn opgebouwd en wat de daadwerkelijke kosten omvatten⁵⁹.

Door OGA ontbreken de prikkels om tot een effectieve en meer kostendekkende dienstverlening te komen; luchthavens vertonen bij dit aspect weinig ondernemerschap. Volgens het eind jaren negentig in gang gezette Rijksbeleid zijn regionale luchthavens echter zelf verantwoordelijk voor hun exploitatie, waaronder ook de Torendienstverlening. Vanuit die invalshoek zou de luchthaven een veel zwaardere rol behoren te spelen.

3.2 Een bijzondere kostentoerekening

De kosten verbonden aan het uitvoeren van vluchten op een luchthaven dienen in beginsel voor rekening te komen van diegenen die de luchthaven daadwerkelijk gebruiken. Nu is sprake van kruissubsidies. Relatief hoge kosten - als gevolg van eisen en wensen (van gebruikers) van de regionale luchthavens, bijvoorbeeld een relatief lange openingstelling in vergelijking met het daadwerkelijke gebruik⁶⁰ - worden via kruissubsidie gedragen door gebruikers van andere luchthavens. Dit is niet goed verdedigbaar tenzij deze regionale luchthavens onlosmakelijk zijn verbonden met de hoofdluchthaven en het geheel als één eenheid is te beschouwen.

3.3 Een beperkt aanbod aan dienstverlening

Momenteel heeft het Rijk de luchtverkeersdienstverlening in Nederland zo ingericht dat de dienstverlening alleen worden afgenomen bij Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL). Bovendien biedt LVNL alleen een turn-key pakket aan diensten bestaande uit:

- Personeel.
- Apparatuur + onderhoud.
- Procedures.

LVNL heeft door de unieke positie en houding weinig prikkels om (binnen het OGA-concept) per luchthaven voortdurend de kostenefficiëntie te bewaken en/of te komen tot een bredere portfolio aan diensten waardoor bijvoorbeeld goedkopere diensten kunnen worden aangeboden aan de verschillende luchthavens. Uit gesprekken met LVNL komt naar voren dat LVNL ook geen mogelijkheden ziet in het splitsen van de diensten of in het ontwikkelen van een bredere portfolio. Indien de 'package deal' van bovenstaande diensten uit elkaar getrokken wordt, kunnen volgens LVNL geen garanties worden geboden voor volledige werking en/of veiligheid.

Verschillende gesprekspartners zijn van mening dat het salarisgebouw van LVNL stevig is; zowel de luchtverkeersleiders als de back office worden goed betaald. Marktwerving kan hier leiden tot kostenbeheersing door zowel lagere kosten voor bijvoorbeeld salarissen als een ander type dienstverlening.

In het verleden is door Luchthaven Lelystad verkend wat het effect zou kunnen zijn van een andere ATC-dienstverlener op de kosten van dit type dienstverlening. Men heeft toen gesignaleerd dat de kosten van de Torendienstverlening aanmerkelijk lager zouden kunnen zijn in vergelijking met de

⁵⁹ Met uitzondering van Eindhoven Airport doordat de luchtverkeersleiding wordt verzorgd door Defensie. Defensie brengt de additionele kosten voor het begeleiden van het civiele verkeer in rekening bij Eindhoven Airport. De luchthaven belast deze ATC kosten vervolgens weer door aan de airlines.

⁶⁰ De beoogde rationalisatie van de vraag naar diensten heeft niet plaatsgevonden.

kosten die LVNL zou maken⁶¹. De dochteronderneming van DFS, The Tower Company (TTC) biedt bijvoorbeeld een turn-key pakket maar er bestaat ook een dienst waarbij alleen luchtverkeersdienstverlening wordt geboden⁶².

In de discussie over alternatieve aanbieders wordt ook wel de verkeersleiding door Defensie genoemd. Bij Twente waren gesprekken gaande over het invullen van de approach door Defensie. Defensie gaf daarbij aan geen interesse te hebben voor het verzorgen van de plaatselijke of Torendienstverlening. Een uitrol van dit type dienstverlening over andere luchthavens, waarmee de facto Defensie optreedt als alternatieve aanbieder, is dan ook niet erg waarschijnlijk⁶³. Defensie stelt zich op het standpunt dat zij dit type dienstverlening alleen aanbiedt als zij eigenaar of hoofdgebruiker van het betreffende vliegveld is⁶⁴.

3.4 Onvoldoende prikkels voor innovatieve concepten

Gevarieerde vormen van dienstverlening kunnen ontstaan doordat meerdere aanbiederende partijen innovatieve concepten voorleggen zoals onder andere remote control⁶⁵. In Zweden is onlangs toestemming verleend om (voor het eerst, naar men zegt) dit concept toe te passen op twee kleinere luchthavens⁶⁶. Dit systeem is mogelijk ook in Nederland in te voeren onder de voorwaarde dat remote⁶⁷ behandeling van verschillende luchthavens mogelijk is en te combineren zonder dat de veiligheid in het geding is; als dat zo is kunnen mogelijk efficiencywinsten worden behaald⁶⁸.

3.5 Kosten bij doorrekening niet passend

Wanneer de kosten van de huidige dienstverlening op regionale luchthavens per luchthaven worden toegerekend, ontstaan relatief hoge tarieven voor de Torendienstverlening. Bij een volledige kostentoerekening van de huidige aanpak voor de Torendienstverlening aan regionale luchthavens gaan de kosten van de Torendienstverlening omhoog van gemiddeld € 162,50 per Service Unit naar € 392,- voor Beek en naar € 965,- voor Eelde⁶⁹. De markt zal zo'n stijging vanwege de concurrentie met nabij gelegen luchthavens niet gemakkelijk kunnen dragen.

Op maat gemaakte dienstverlening zal naar verwachting resulteren in meer passende, lagere kosten dan de zojuist genoemde kosten. Deze kosten zouden dan in beginsel moeten worden gedragen door de luchthaven als inkopende partij en vervolgens via (al of niet geïntegreerde) tarieven verrekend met

⁶¹ Eric Lagerweij, directeur Luchthaven Lelystad, taxeert op basis van deze ervaring dat de kosten 30% lager kunnen uitvallen.

⁶² Exploitatiemaatschappij luchthaven Twente had het plan zelf de faciliteiten (toren, Instrument Landing System (ILS), distance Measuring Equipment (DME), zend- en ontvangst apparatuur en een meteo-installatie te realiseren. Onder certificering van apparatuur en gebouwen, plus nadere afspraken over beheer (Aanpak Luchtverkeersdienstverlening Luchthaven Twente, 17 febr. 2014).

⁶³ De samenwerking tussen Civiel en Militair heeft vooral betrekking op de en-route en de approach dienstverlening, in combinatie met het optimale gebruik van het luchtruim. Er wordt op dit moment gesproken over co-locatie op Schiphol-Oost.

⁶⁴ Gesprek met vertegenwoordigers Defensie, de heren Apon en Kiffen, 26 maart 2014.

⁶⁵ NLR, Analyse Remote Tower, samenvatting en stand van zaken, april 2014

⁶⁶ <http://www.airtrafficmanagement.net/2014/10/saab-vsats-leesburg-team-on-remote-tech/>

⁶⁷ In een single airport remote tower concept heeft iedere luchthaven een eigen controller in de gezamenlijke toren; in een multi-airport tower concept kan een controller (tot maximaal) 3 luchthavens bedienen.

⁶⁸ Verder weg in de toekomst liggen innovaties in het vershiet zoals een veranderende samenwerking luchtverkeersdienstverlener & cockpit. (bron) .

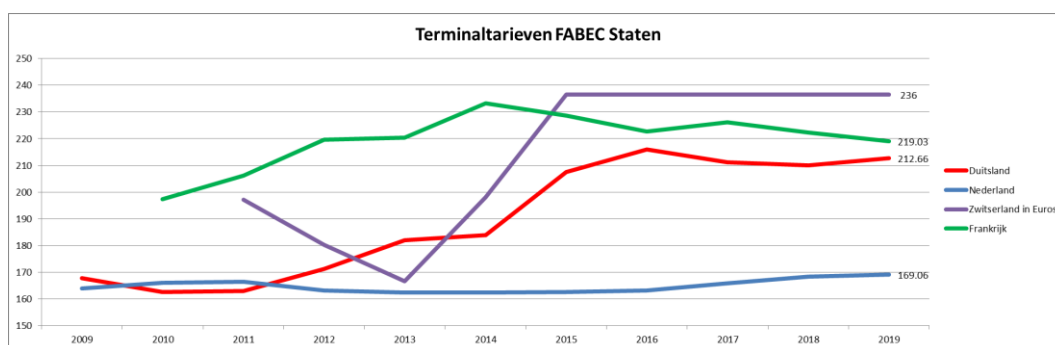
⁶⁹ LVNL, Invloed van LVNL op de kostendekkendheid van luchtverkeersleiding op regionale luchthavens, 18 december 2012.

de gebruikers. De vraag is dan wel of deze tariefstelling kan worden toegepast. Twee zaken spelen dan vooral een rol:

- a) De schaalgrootte van de luchthaven, ofwel aard en omvang van vliegbewegingen.
- b) De concurrentie van nabij gelegen concurrerende luchthavens.

Algemeen bekend is dat regionale luchthavens van een beperkte omvang veelal niet in staat zijn de kosten van faciliteiten geheel in rekening te brengen bij de gebruikers via kostendeekkende tarieven. De uiteindelijk te hanteren tariefstelling voor de gebruikers zal mede afhankelijk zijn van wat luchthavenmaatschappijen bij luchthavens in de nabijheid kwijt zijn voor vergelijkbare services. Onderstaand figuur geeft de ontwikkeling en de verwachte ontwikkeling van de terminaltarieven in omringende landen weer.

Nederland heeft in vergelijking met andere landen een relatief laag tarief en blijft naar verwachting onder de € 170,- per service unit. Duitsland heeft – naar wordt verwacht - per 2015 een hoger tarief van € 236,- per service unit. Nederlandse tarieven zouden de komende jaren iets kunnen stijgen, zonder dat dit directe gevolgen heeft voor de concurrentiepositie. De tarieven tot 2019 zijn ingeschat; het kan zijn dat het beleid in omringende landen komende jaren ook aangepast wordt, wat effect kan hebben op de terminaltarieven in deze landen.



Bron: Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Terminal kosten FABEC landen juni 2014

3.6 Verschillende interpretaties van het begrip nationale betekenis

In de discussies met regionale luchthavens over het beëindigen van het OGA-systeem komt al snel het begrip nationale betekenis naar voren.

De luchthavens van Rotterdam, Eindhoven, Lelystad, Eelde, Maastricht en Twente zijn van nationale betekenis⁷⁰. Deze luchthavens hebben volgens beleidsnota's een functie in het verbeteren van de internationale bereikbaarheid van Nederland en meer specifiek die van stedelijke netwerken. Bovendien hebben deze luchthavens een geluids- en externe veiligheidsprofiel wat gepaard gaat met het faciliteren van (groot) handelsverkeer⁷¹. De luchthavens Rotterdam, Eindhoven en Lelystad hebben daarnaast een belangrijke functie in relatie tot (de ontwikkeling van) Schiphol. Deze

⁷⁰ En vallen nog onder het bevoegd gezag van het Rijk.

⁷¹ Luchtvaartnota, april 2009

luchthavens vervullen samen met Schiphol het publieke belang van continuïteit, kwaliteit en netwerkontwikkeling. Daarmee dragen deze luchthavens bij aan de mainport Schiphol.

Op grond van het begrip *nationale betekenis* menen regionale luchthavens dat de nationale overheid zonder meer van de partij moet zijn wanneer regionale luchthavens niet de integrale kosten van de Torendienstverlening kunnen verwerken in de tarieven. De algemene beleidslijn⁷² met betrekking tot rijksbijdragen voor luchthavens is echter dat het Rijk niet bijdraagt aan de exploitatie, geen investeringen financiert en niet rechtstreeks participeert in luchthavens⁷³.

⁷² In 2001 is overeengekomen dat de destijds nog bestaande subsidierelatie tussen het Rijk en een aantal regionale luchthavens werd beëindigd. Het Rijk heeft op dat moment de toekomstige exploitatietekorten afgekocht en er zijn afspraken gemaakt over investeringsbijdragen. De provincies kunnen zelf hun beleidslijn bepalen met betrekking tot het financieel bijdragen aan luchthavens. Hierbij dient de provincie uiteraard aan Europese en nationale regelgeving te voldoen.

⁷³ IenM/BSK-2013/284282, Beantwoording Kamervraag van het lid Van Tongeren (GL) over bijdragen aan lokale luchthavens, 11-12-2013.

4 Bouwstenen voor het advies

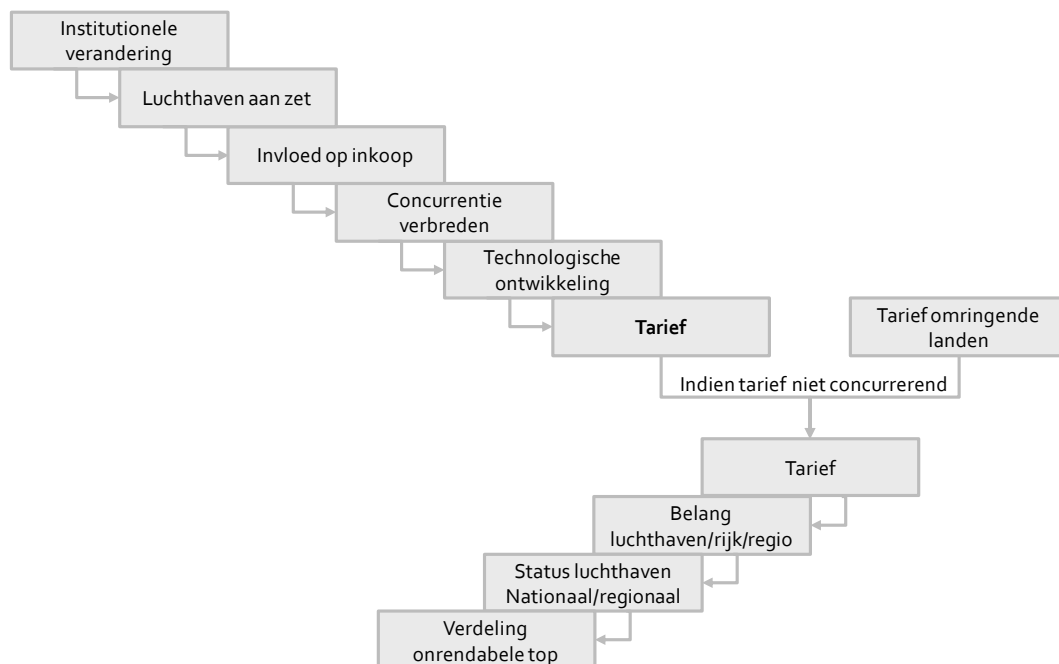
Uitgaande van de zojuist besproken probleemanalyse heeft de regisseur een aantal bouwstenen ontwikkeld voor het advies. De volgende figuur geeft deze bouwstenen weer.

De regisseur is van mening dat:

- een institutionele verandering;
- de luchthavens in de driver seat plaatst;
- zodat zij direct invloed kunnen uitoefenen op aard en omvang van de Torendienstverlening;
- waarbij zij vanwege kostenbeheersing, moeten kunnen kiezen uit meerdere aanbieders;
- deze aanbieders dan met innovatieve voorstellen zullen komen (technisch, organisatorisch);
- waardoor kosten worden beheerst en een scherp tarief kan worden afgeleid.

Wanneer dat tarief:

- niet concurrerend is in vergelijking met omliggende havens;
- is een lager tarief plus kostendekking door derden een optie;
- gebaseerd op de betekenis van de luchthaven
- en afhankelijk van die belangen wordt de onrendabele top verdeeld of onderdelen van de dienstverlening op een andere manier afgedekt.

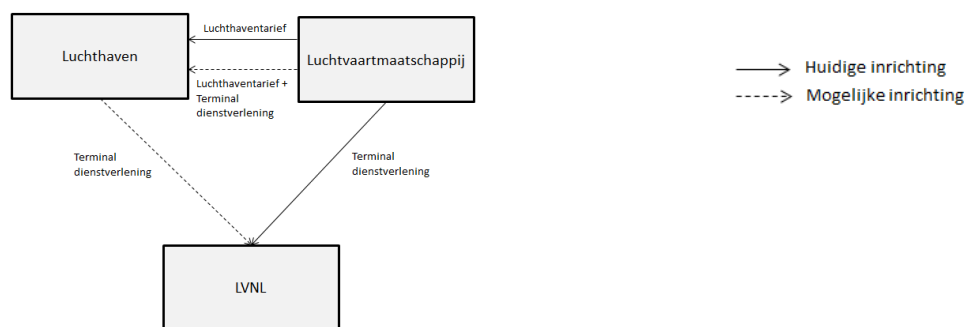


De bouwstenen worden hierna toegelicht.

4.1 Verantwoordelijkheid voor inkoop Toren luchtverkeersleiding

Een efficiënte en effectieve Torendienstverlening kan worden bereikt als de luchthaven zelf rechtstreeks is betrokken bij de specificatie van de vraag naar type en omvang diensten, én de manier waarop deze vraag wordt ingekocht en ingevuld. OGA voorziet daar nu niet in; kosten, tarieven en type dienstverlening staan te ver af van de luchthaven. De Toren Luchtverkeersdienstverlening is te beschouwen als een onderdeel van de aangeboden infrastructuur in brede zin. Daarom ligt een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie tussen de luchthaven en de dienstverlener voor de hand, vergelijkbaar met bijvoorbeeld de verhoudingen in de UK, maar ook met Eindhoven Airport waar dit al het geval is.

Dit past ook bij de ontwikkeling van het bedrijfsmodel van luchthavens⁷⁴. Luchthavens zijn de status van faciliterend bedrijf voorbij en ontwikkelen zich meer en meer als een bedrijf én speerpunt voor nationaal en/of regionaal economisch beleid. Luchthavens zoeken naar niches in de markt en werven maatschappijen waarbij de afwegingen tussen kosten/investeringen van infrastructurele voorzieningen en baten/rendementen idealiter aan één tafel plaatsvinden. Dit betekent dat voor het contracteren van Toren Luchtverkeersdienstverlening de luchthaven idealiter zelf aan zet is, uiteraard met inachtneming van randvoorwaarden m.b.t. veiligheid en professionaliteit. In het nieuwe heffingenbeleid dienen de luchthavens daarom zelf een centrale rol te spelen.



Net als voorheen (voor OGA) brengt de luchthaven dan zowel het luchthaventarief als de terminal tarieven in rekening bij de gebruikers waarbij per luchthaven eigen afwegingen kunnen worden gemaakt en ruimte ontstaat voor bijvoorbeeld bijdragen door derden.

4.2 Invloed op aard en omvang inkoop door luchthavens

Regionale luchthavens in Nederland opereren in een internationaal concurrentieveld⁷⁵. De door de luchthaven aan te bieden faciliteiten als de luchthaveninfrastructuur en het terminalcomplex worden afgestemd op de potentie van de luchthaven, ontleend aan de vraag van (potentiële) gebruikers, de luchtvaartmaatschappijen en hun klanten. De parallel kan worden doorgezet naar de plaatselijke luchtverkeersdienstverlening. De aard en omvang van deze diensten kunnen door de luchthaven worden afgestemd op de feitelijk (te verwachten) vraag uitgaande van de karakteristieken van de luchthaven (onder meer locatie t.o.v. ander luchthavens, omgeving, openstelling).

⁷⁴ Zie Rebel 2013.

⁷⁵ Anders dan bijvoorbeeld regionale luchthavens op de eilanden van Spanje of de noordelijke delen van Scandinavië waar deze havens een onmisbaar schakel zijn in de ontsluiting.

Gegeven de “catchment area”, zijn beheersbare “visit costs” een belangrijk instrument in het positioneren van de luchthavens. Om tot optimale afstemming te komen van beoogde resultaten (afwikkelen vluchten) en de daarvoor te maken kosten is directe invloed op de aard en de omvang van de in te kopen diensten onmisbaar.

4.3 Concurrentie door marktwerking

Luchthavens verschillen naar aard en omvang, en daarmee is een meer gedifferentieerd aanbod in diensten wenselijk. Een optimale afstemming tussen vraag en aanbod van ATC-diensten kan plaatsvinden wanneer de vragende partij de keuze heeft tussen meerdere (gecertificeerde) aanbieders met een bredere portfolio aan diensten. Via concurrentie op de (regionale) markt heeft de luchthaven wat te kiezen en kan ze tot een “op maat gemaakte deal” komen⁷⁶.

4.4 Meer ruimte voor innovaties

Concurrentie tussen aanbieders zal, onder voorwaarde van een redelijke tariefstelling, prikkels opleveren tot innovatieve combinaties (verkeersleiders en ondersteuners - technische installaties - procedures) en technische innovaties. In Zweden is onlangs de eerste Remote Tower aanpak gelanceerd⁷⁷. Innovaties zullen naar verwachting per saldo leiden tot lagere kosten.

Aangezien de verschillende luchthavens verschillende behoeften hebben is het van belang dat er een generiek toetsingskader wordt opgesteld met basisvoorwaarden waaraan aanbieders van Torendienstverlening moeten voldoen; door het ministerie van IenM is een aanzet gemaakt.

4.5 Verdeling ongedekte rekening

Naar verwachting zullen de kosten voor Toren Luchtverkeersdienstverlening, door een betere afstemming op de vraag in combinatie met marktwerking en innovatie, lager zijn dan thans het geval is⁷⁸. De regisseur acht het voor de regionale luchthavens in Nederland echter niet haalbaar dat de kosten volledig kunnen worden afgedekt door de gebruikers van die luchthaven met het huidige aantal vliegbewegingen.

Daar waar onevenredig grote afwijkingen dreigen ten opzichte van gangbare tarieven (als gevolg van te hoge kosten), zullen tekorten op de te contracteren diensten op een andere manier moeten worden afgedekt. De ratio daarvoor ligt in de belangen van de regionale luchthaven voor (regionale)overheden en bedrijven. Wanneer deze belangen uitstijgen boven financieel - economische afwegingen, dan is er mogelijk reden voor overheden/partijen bij te springen⁷⁹.

⁷⁶ Zie de recente ontwikkelingen bij Gatwick waar DFS de tender voor de torendienstverlening heeft binnengehaald (10-jarig contract) en (met naar verluidt een beduidend aantrekkelijker bod) de natuurlijke partner NATS heeft verslagen. The DFS-Tower Company zal een nieuwe UK-company oprichten.

⁷⁷ 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 take offs and landings at Örnsköldsvik Airport, 62 miles distant.

⁷⁸ Halvering van de kosten is zo goed als uitgesloten; een substantiële reductie moet haalbaar zijn (20 tot 30%).

⁷⁹ Mits dat past binnen de Europese regelgeving en ontwikkelingen.

In lijn met het beleid dat sinds de RELUS- nota wordt uitgedragen, is de regio primair aan zet. Het verschuiven van taken en bevoegdheden naar de regio betekent dat afwegingen tussen toegankelijkheid via de lucht, te genereren business en de daarvoor te maken kosten op regionaal niveau moeten worden beoordeeld.

De nationale overheid kan eveneens aanspreekbaar zijn mits de activiteiten van de luchthaven van aantoonbaar nationaal belang zijn. Dit vereist dat de in de Luchtvaartnota gebruikte duiding “van nationale betekenis” en “van nationaal belang” voor iedere regionale luchthaven afzonderlijk moet worden geëxpliciteerd. Daardoor zal duidelijk worden welke overheid nu voor welke onderdeel van de gehele luchthaven infrastructuur aan zet is; een vergelijking met de rolverdeling van overheden bij andere infrastructurele voorzieningen als het wegennet, het vaarwegennet, de spoorwegen en het watersysteem kan hierbij helpen.

4.6 Ontbrekende inzichten invullen met een marktverkenning

Afschaffing van kruissubsidie leidt onherroepelijk tot een noodlijdende positie van de regionale luchthavens Eelde en Beek als er verder geen acties worden ondernomen. Wanneer (regionale) luchthavens verantwoordelijk worden voor de totale exploitatie van de luchthaven, dus inclusief de luchtverkeersleiding, zal het kostenbewustzijn ten opzichte van de situatie nu aanzienlijk toenemen. Regionale luchthavens zullen worden aangespoord inkoopvoordelen te behalen door zich te oriënteren op andere type dienstverlening, mogelijk geleverd door andere dienstverleners dan de LVNL.

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 biedt zicht op de mogelijk te verwachten kostenbesparingen én schept helderheid over de manier waarop de Torendienstverlening kan worden aanbesteed, uitgaande van de *aanname dat kruissubsidiering wordt afgeschaft in 2020 én de regionale luchthavens verantwoordelijk worden voor de Terminal Dienstverlening.*

De marktverkenning kent de volgende onderdelen:

De Vraagkant:

De verkenning schept duidelijkheid over de manier waarop diensten worden uitgevraagd aan de hand van een Terms of Reference. Daarbij wordt gebruik gemaakt van aanbestedingsdocumenten (Public Tenders) van vergelijkbare luchthavens. Onderwerpen zijn:

- Grote karakteristieken Luchthaven.
- Inhoudelijke typering diensten, waaronder interactie met approach.
- Voorwaarden dienstverlening (minimum vereisten).
- Contractlengte en voorwaarden.
- Toekenningscriteria etc.

De Aanbodkant:

De verkenning biedt zicht op mogelijke aanbieders van Torendienstverlening. Via een scan van aanbieders en gesprekken, én gebruik makend van recente ervaringen van Twente ontstaat een duidelijker beeld van:

- Aanbieders Torendienstverlening (Tower, Vantage, Swedavia, NATS, LVNL...).
- Aard dienstverlening en service niveaus.
- Type technieken en innovaties.
- Ervaringen en certificeringen.
- Interactie andere services op terrein ATC en andere diensten op de luchthaven.

Noodzakelijke financiële voorwaarden in relatie tot risico's:

Dienstverleners zullen willen inschrijven mits marktrisico's helder zijn en adequaat verdeeld. Vanuit verstrekte concessies c.q. bestekken zal helder worden hoe dit in z'n werk gaat. Onderwerpen zijn:

- In kaart brengen van globale kosten diensten (onderverdeeld naar technisch en personele).
- Business case mate van afdekken van de kosten door gebruik.
- Inschatten verwachte tekorten (omvang, verdeling).
- Duidelijkheid verkrijgen over opties tekort-afdekking.

Aanbestedingsstrategie en - vormgeving

Veronderstel dat aanbestedingstraject er veelbelovend uitziet, dan moet worden vastgesteld of uitrol plaatsvindt voor één of voor meerdere luchthavens. De beste route hangt af van de bevindingen in de marktverkenning, de opstelling van de Luchthavens én de visie van IenM.

Transitietraject waaronder transitiekosten

Ten slotte moet de Marktverkenning zicht bieden op de transitieonderdelen en de transitiekosten die daarmee zijn gemoeid. Daarnaast zijn afspraken noodzakelijk over de manier waarop deze kosten worden verwerkt/gedragen.

5 Advies regisseur: uitgangspunten en contouren

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. *Kostenverantwoordelijkheid* gerelateerd aan aard en omvang voor dit type dienstverlening⁸⁰ 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 is⁸¹.

b. *Kruissubsidie stopt.*

Via OGA betalen de gebruikers van Schiphol mee aan de kosten voor regionale luchthavens waarvan zij geen structureel gebruik maken⁸²; de economische ratio daartoe ontbreekt⁸³. 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 allereerste 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.

⁸⁰ 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.

⁸¹ 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 luchttruimvisie 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).

⁸² Zie eerdere voetnoot (10) inzake incidenteel gebruik.

⁸³ 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.

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.

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 ruimte⁸⁴.

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 efficiëncyslagen 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 Torendienstverlening⁸⁵ 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 ruimte⁸⁶ 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 luchtverkeersdienstverlening⁸⁷.

Het advies over het nieuwe Heffingenbeleid bestaat uit vijf componenten:

1. Maak de luchthaven verantwoordelijk voor inkoop Torendienstverlening⁸⁸

Een efficiënte Toren (luchtverkeers)dienstverlening kan alleen worden bereikt als de luchthaven zelf deze diensten rechtstreeks inkoopt, 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

⁸⁴ 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.

⁸⁵ De staat is verantwoordelijk voor de luchtverkeersbeveiliging en kan de uitvoering daarvan delegeren; zie eerdere voetnoot(19)

⁸⁶ Dit betekent wel een aanpassing in wet- en regelgeving.

⁸⁷ 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.

⁸⁸ Afhankelijk van uiteindelijke inrichting van de naderingsverkeersleiding (centraal of decentraal) zou de naderingsverkeersleiding hier ook onder kunnen vallen.

de begroting, exploitatie en de jaarrekening van de luchthaven om⁸⁹. Wanneer de verantwoordelijkheid wordt belegd bij de luchthavens ontstaan prikkels tot innovatie én kostenefficiëntie 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 komen⁹⁰. 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 kosten⁹¹. In Zweden is onlangs de eerste remote tower aanpak gelanceerd⁹². In het kader van Twente zijn voorstellen voor flexibele vormen van de torenbezetting aan de orde geweest. Beide invalshoeken verdienen nader onderzoek⁹³. Randvoorwaarde bij toepassing is een adequaat niveau van verkeersveiligheid. Onder meer certificering van de dienstverlener en de verkeersleiders moet daarin voorzien.

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^{94 95}.

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 lucht⁹⁶ is hierbij van belang. De

⁸⁹ Zo niet bij Eindhoven, die met defensie onderhandelt over de doorbelasting van de kosten van luchtverkeersleiding voor de luchthaven vanwege het medegebruik

⁹⁰ Zie eerdere voetnoot (87) over Gatwick.

⁹¹ In SESAR (Single European Sky ATM Research program) waarin ook Schiphol Group en LVNL deelnemen, doen partijen onderzoek naar technologische ontwikkelingen.

⁹² 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.

⁹³ 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 efficiëntiewinsten zijn te behalen omdat vanuit veiligheidsoverwegingen beperkingen aan het concept kunnen worden opgelegd.

⁹⁴ 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.

⁹⁵ De overgang van OGA naar andere vormen van dienstverlening (plus heffingenregiem) gaat gepaard met (eenmalige) transitiekosten; de omvang daarvan is nog niet bekend.

⁹⁶ Zie persbericht EC inzake staatssteun Eelde (9/4/14) “De meeste luchthavens in overheids eigendom zijn kleinere luchthavens en 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

bereikbaarheid én de economische betekenis in bredere zin leveren immers een basis voor het bepalen van eventuele bijdragen door (regionale) overheden⁹⁷.

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 halen⁹⁸. Bovendien zal het kostenbewustzijn ten opzichte van de situatie nu aanzienlijk toenemen.

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 luchtverkeersleidingsstelsel, 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 ontkoppeling 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 directeurs; 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.

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."

⁹⁷ 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.

⁹⁸ Zie eerdere voetnoot (94).

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 aanbesteden⁹⁹. 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.

⁹⁹ 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.

6 Zienswijzen partijen

In het navolgende zijn de schriftelijke reacties van de verschillende partijen integraal opgenomen. Onderdelen van de reacties – vragen, opmerkingen, kanttekeningen enz. – zijn in de voorgaande hoofdstukken aan de orde gekomen en beantwoord, verwerkt of weersproken.



GRONINGEN AIRPORT EELDE

Aan de regisseur Herziening
Heffingenbeleid Luchtverkeersleiding
De heer P. Rüpp

Datum 2 oktober 2014
Ons kenmerk MvdK/tb/14.dir.065

Betreft Herziening tarievenbeleid tower-luchtverkeersdienstverlening

Groningen Airport Eelde nv
PO Box 50
9765 ZH Paterswolde
Machlaan 14a
9761 TK Eelde
The Netherlands

T 0
F 1

E info@gae.nl

www.gae.nl

Geachte heer Rüpp,

Op 24 september vond in Breda de tweede bijeenkomst plaats over de herziening van het tarievenbeleid voor de tower-luchtverkeersdienstverlening. U heeft ons uitgenodigd binnen 10 dagen eventuele schriftelijke reacties te geven.

De luchthavens Maastricht Aachen Airport en Groningen Airport Eelde hebben op 8 juli reeds een schriftelijke zienswijze op het voornemen tot herziening van het OGA-systeem bij u ingediend. Wij verwijzen naar deze zienswijze, die wij bovendien op 24 september jl. mondeling hebben toegelicht en aangevuld. De door ons uitgesproken zorg en bezwaren zijn overigens niet ingegeven door gebrek aan ondernemerschap, zoals tijdens de bijeenkomst wel is gesuggereerd, maar komen voort uit de constatering dat verkeersleiding een gevoelige en complexe dienstverlening is en het niet past overhaaste conclusies te trekken over de (in)efficiëntie daarvan. De voorgestelde beleidswijziging en de daarvoor gekozen oplossingsrichting verleggen de verantwoordelijkheid van de nationale autoriteit naar de regionale luchthavens en vormen en passant een directe bedreiging voor de continuïteit van deze luchthavens.

U heeft tijdens de bijeenkomst toegezegd in het definitieve rapport (een inhoudelijke reactie op) onze zienswijze weer te geven, alsmede om aandacht te besteden aan de volgende punten:

- expliciet zal worden aangegeven op welke luchthavens een eventueel nieuw beleid van toepassing is, en de motieven waarop de keuze voor deze luchthavens is gebaseerd;



- de regionale luchthavens zijn (ook) van nationale betekenis. Welke consequenties heeft dat uitgangspunt voor de betrokkenheid van de Rijksoverheid bij de financieringsproblematiek die het opheffen van OGA oproept?
- volgens de LVNL kan tower-dienstverlening niet los gezien worden van approach-dienstverlening. In het rapport dient duidelijk te worden welke implicaties dit heeft voor de aannames en uitgangspunten van de beleidswijziging zoals die tot nu toe zijn gepresenteerd;
- er is gesproken over de wenselijkheid van het opzetten van pilots. Vooraf zal duidelijk moeten zijn in hoeverre een pilot past binnen wettelijke kaders, welke randvoorwaarden er gelden (veilige verkeersafwikkeling) en wat de rol is van de toezichthouder (inspectie) en dat er een "fall back" scenario is.
- de provincies Drenthe, Limburg en Groningen hebben erop aangedrongen in het eindadvies expliciet de door de provincies genoemde voorwaarden op te nemen waaronder deze bereid zijn mee te denken over een vorm van financiële betrokkenheid.

Tot slot brengen wij nog onder uw aandacht dat wij twijfels hebben of het voornemen om het heffingenbeleid te herzien op de wijze zoals door u is toegelicht en wordt voorbereid, wel in lijn is met het algemeen beginsel van gelijke behandeling en of het zich wel op juiste wijze verhoudt tot in het verleden gedane uitspraken en gewekte verwachtingen.

Wij zien met belangstelling uw eindrapport tegemoet.

Groningen Airport Eelde

Maastricht Aachen Airport

J.M. van de Kreeke
Directeur

S.J. Heijmans
CEO

Zienswijze Groningen Eelde en Maastricht Aachen Airport t.a.v. OGA (8 juli 2014)

In 2007 is de beleidskeuze gemaakt om One Group of Airports te formeren, waarbij een eenheidstarief voor alle luchthavens is vastgesteld. Hierbij wordt de onder dekking op de regionale luchthavens bekostigd door de opbrengsten van Schiphol Airport. Het OGA model werd gepresenteerd als een transitie-model, waarbij de kruissubsidie binnen drie jaar afgebouwd zou moeten worden.

Het Ministerie heeft Rebel in 2010 gevraagd een evaluatie uit te voeren naar de tariefssystematiek van de plaatselijke ATC-heffingen. Hierbij is expliciet gekeken naar de doelstelling uit 2007 om op termijn de kosten en opbrengsten op de regionale velden in evenwicht te brengen (rationalisatie). Hierbij is door Rebel geconcludeerd, dat volledige rationalisatie niet realistisch is en daarmee het OGA ook niet langer als transitie-model gezien kan worden. De evaluatie heeft geleid tot de aanbeveling van Rebel om vast te houden aan de keuze voor OGA voor de looptijd van de tariefafspraken tot en met 2014, onderbouwd met de aanvullende argumenten:

- ✓ OGA is voor de landen in de EU het meest gebruikte systeem voor ATC-terminal tarieven. De nieuwe verordening staat dit nog steeds toe.
- ✓ Het effect op het passagiersvolume op de mainport zal zeer beperkt zijn, terwijl deze voor de regionale luchthavens substantieel hoger zijn, met een verhoogd risico op een negatieve spiraal voor de verkeersontwikkeling.
- ✓ OGA maakt het mogelijk om invulling te geven aan het strategisch belang van de regionale velden van nationale betekenis, zoals beschreven in de luchtvaartnota van 2009.
- ✓ Nieuwe lokale "low cost ATC services" staan verdere integratie en optimaler gebruik van het luchtruim in de weg.

Het Ministerie heeft in 2013 Rebel gevraagd om een inventarisatie te maken van de ontwikkelingen tussen 2010 en 2013, die kunnen leiden tot nieuwe inzichten en de houdbaarheid van OGA. Rebel geeft aan, dat er steeds meer druk komt op een kostenefficiënte ingerichte luchtverkeersdienstverlening. Hierbij worden vanuit Europese regelgeving, richtlijnen gegeven betreffende heffingen en prestatiesturing, waarbij het OGA systeem toe wordt gestaan. Rebel

concludeert dat de voortzetting van OGA als basis voor de ATC-terminal tarieven zich niet goed verhouden met de mainportdoelstelling en met de Europese ontwikkelingen van prestatiesturing en adviseert een adequate afbouwperiode van OGA, waarbij een nieuw business model moet worden ontwikkeld om de regionale luchthavens de ruimte te geven om hun exploitatie tekort te kunnen dekken.

De staatsecretaris heeft hierop de kamer in juli 2013 geïnformeerd over het voorgenomen besluit, om het beleid met betrekking tot het heffingenbeleid voor plaatselijke luchtverkeersdienstverlening aan te passen. De belangrijkste reden die worden aangevoerd zijn voor het afschaffen van de OGA zijn:

- ✓ OGA bevat geen prikkels tot het meest kosteneffectieve en optimaal ingerichte luchtverkeersdienstverlening en staat maatwerk en innovatie in de weg.
- ✓ OGA is kostenverhogend voor de gebruikers van Schiphol en draagt niet bij aan het behouden of verbeteren van de concurrentiepositie van de mainport Schiphol

Groningen Airport Eelde, Maastricht Aachen Airport en de provincies Groningen, Drenthe en Limburg hebben aangegeven dat zij de conclusie van de staatsecretaris om de kruissubsidiering af te schaffen op basis van de door haar gemotiveerde redenen niet onderschrijven. Reden hiervoor is dat niet alle relevante argumenten zijn meegenomen en op een goede manier gewogen, waardoor er geen transparante dialoog en besluitvormingsproces plaatsvindt.

GRQ en MAA onderschrijven de toenemende druk op prestatiesturing en kostenbeheersing vanuit de Europese regelgeving, maar delen de conclusie van Rebel niet dat dit uiteindelijk zal leiden tot het verbieden van OGA. De huidige EU regelgeving staat OGA nog steeds toe. De motiverende redenen van Rebel in 2010 om OGA niet te verlaten zijn hierbij nog steeds valide.

De ontwikkelingen tussen 2010 en 2013 geven geen ander beeld:

- ✓ Er bestaat geen verplichting vanuit Europese regelgeving om OGA te verlaten;
- ✓ Het negatieve effect op passagiersvolumes op de mainport zal zeer beperkt zijn;
- ✓ Nieuwe lokale "low cost ATC services" staan verdere integratie en optimaler gebruik van het luchtruim in de weg.

Daarnaast is een benchmark uitgevoerd naar de terminalheffingen van Europese landen. Voor de vergelijking is gebruik gemaakt van het Eurocontrol Performance Review Report 2013. De gemiddelde Europese terminal heffing bedraagt 182 euro (2013). De terminalheffing in

Nederland behoort met 142 euro tot de laagste van Europa. Het loslaten van OGA leidt tot een grote verslechtering van de concurrentiepositie van de regionale luchthavens; om de totale kosten te kunnen dekken, moet het tarief vijf á zes keer worden verhoogd en wordt daarmee het hoogste tarief van Europa.

De regionale vliegvelden ondersteunen de staatsecretaris in haar visie om waar mogelijk de prestaties te verbeteren en het reduceren van de kosten van de luchtverkeersdienstverlening om tot de meest kosteneffectieve en optimaal ingerichte luchtverkeersdienstverlening op luchthavens te komen. Maar randvoorwaarde hierbij is wel dat het niveau van de dienstverlening aantrekkelijk genoeg blijft voor de luchtvaartmaatschappijen, zodat het verkeersvolume kan blijven groeien. De studies van de afgelopen jaren laten echter zien dat er weinig mogelijkheden lijken te zijn.

In 2012 heeft het Ministerie aan LVNL gevraagd of er mogelijkheden zijn voor het verder reduceren van de kosten voor de regionale luchtverkeersdienstverlening. De jaren daarvoor zijn er door LVNL een groot aantal maatregelen genomen om de kosten van de dienstverlening te reduceren, waarbij de dienstverlening zo veel mogelijk in overeenstemming is gebracht met het verkeersaanbod. De regionale luchthavens onderschrijven daarom ook niet dat OGA geen prikkels bevat. OGA is een transparant systeem, waarbij nadrukkelijk op kosten gestuurd kan worden. LVNL concludeert, na uitgebreid onderzoek en rapportage aan het Ministerie, dat verdere reductie van kosten vrijwel niet mogelijk is. Kostenreductie door toepassing van innovatieve concepten waardoor luchtdienstverkeersleiding op afstand mogelijk wordt dient evenwel onderzocht te worden. De enige andere mogelijkheid lijkt een structurele financiering door andere belanghebbende, zoals gemeenten, Provincies en/of bedrijven.

OGA werkt zeer beperkt kostenverhogend voor de gebruikers in Schiphol. De mate waarin lijkt echter vrijwel geen negatieve invloed te kunnen hebben op de verkeersvolumes van Schiphol. Daarnaast moet enig effect ook worden afgewogen tegen het strategische en nationaal belang van de regionale luchthavens. Wanneer de Rijksoverheid de ontwikkeling van een regionale luchthaven dermate van belang acht voor het nationale luchtvaartbeleid, en de kosten niet kan/wil verplaatsen naar de regionale overheid, blijft kruissubsidiering noodzakelijk totdat de verkeersvolumes voldoende zijn.

De regionale luchthavens en overheden staan wel open voor een aangepaste OGA en zijn bereid om te werken aan verdere integratie en te participeren aan innovatieve concepten. Zo gaat Groningen Eelde onder andere meewerken aan een pilot voor een remote tower concept. Deze initiatieven kunnen bijdragen aan de verbetering van de kostendekking van de luchtverkeersdienstverlening, maar het is onwaarschijnlijk dat de kosten en opbrengsten geheel in evenwicht met elkaar komen. Zolang er echter geen duidelijkheid bestaat over de (financiële) impact van nieuwe concepten en het uiteindelijke exploitatietekort achten wij het daarom niet opportuun nu al te besluiten om het huidige systeem van OGA definitief te verlaten.

8 juli 2014,

Groningen Eelde Airport

M. v.d. Kreeke
Algemeen Directeur

Maastricht Aachen Airport

S. J. Heijmans
CEO

Provinciehuis Westerbrink 1, Assen
Postadres Postbus 122, 9400 AC Assen
www.drenthe.nl

T (0592) 36 55 55
F (0592) 36 57 77 1

provincie Drenthe

TEEBEL

Aan: de heer Rupp

Assen, 11 augustus 2014

Onderwerp: zienswijze provincie Drenthe

Geachte heer Rupp,

Hartelijk dank voor het gesprek dat mijn Groningse collega Mark Boumans en ik met u hebben gevoerd over de mogelijke wijziging van de bekostigingssystematiek van de Luchtverkeersleiding en de zienswijze van de provincies hierop. In deze mail zal ik de belangrijkste punten zoals in het gesprek door ons aan de orde zijn gesteld aan u willen meegeven voor het door u op te stellen advies aan de Staatssecretaris:

- U heeft aangegeven dat er bij de KLM en het Rijk als aandeelhouder van Schiphol de wens bestaat dat de luchthavens van Eelde en Maastricht wat betreft de kosten van de luchtverkeersleiding zelf hun broek gaan ophouden en niet meer meegefinancierd worden vanuit de OGA-systematiek. Vanuit de bedrijfsstrategie van de KLM kunnen wij ons dit voorstellen. *Echter, wij zijn van mening dat het Rijk een dergelijke discussie op een hoger plan moet tillen en vanuit een breder strategisch perspectief moet voeren met betrekking tot het nationale en regionale (economische) belang van Groningen Airport Eelde (GAE).* Hierbij o.a. kijkend naar de nationale rol van GAE met betrekking tot de huisvesting van het belangrijkste opleidingscentrum van verkeersvliegers in Nederland. In de Luchtvaartnota heeft GAE immers de status gekregen van 'nationale betekenis'. De huidige insteek getuigt wat ons betreft van 'Haags denken' en gaat voorbij aan het feit dat de bekostiging van de luchtverkeersleiding een belangrijk onderdeel vormt van de exploitatie van GAE, terwijl dit voor bijvoorbeeld Schiphol slechts een fractie van de exploitatie bedraagt.
- Wij waren graag in een eerdere stadium met het Rijk in gesprek gegaan over onze zienswijze met betrekking tot aanpassing van het huidige OGA-systeem. Dit is niet gebeurd en daarom willen wij graag op bestuurlijk niveau met het Rijk over mogelijke aanpassing van de systematiek in gesprek gaan.

- Uit de evaluatie-studie van de Rebel Group blijkt dat de huidige OGA-systeem een minimaal kostenverhogend effect heeft voor de gebruikers van Schiphol; het aanpassen van het systeem naar kostendeckendheid per regionale luchthaven heeft zeer grote financiële gevolgen voor de regionale luchthavens.
- In het gesprek heeft u aangegeven dat de LVNL een relatief dure dienst is in vergelijking met andere Europese luchtverkeersleidingpartijen en dat het wenselijk is dat de mogelijkheden worden onderzocht voor kostenreductie en dat hier diverse mogelijkheden voor zijn (efficiency-maatregelen, toepassen innovatieve ontwikkelingen, privatisering, loslaten totaalpakket etc.). Wij ondersteunen de plannen voor verdere doorvoering van innovatieve ontwikkelingen die kunnen leiden tot kostenreductie. Plannen voor een pilot op het gebied van bijvoorbeeld 'remote towering' ondersteunen wij dan ook.
- U heeft in het gesprek aangegeven dat het punt van het bij voorbaat uitsluiten van een financiële rol van het Rijk te weinig ruimte in de discussie biedt. Wij onderschrijven dit en zijn van mening dat ook het Rijk haar verantwoordelijkheid met betrekking tot financiering moet nemen. Groningen Airport Eelde is immers van nationale betekenis.
- Wat betreft een bijdrage vanuit de provincies voor de luchtverkeersleiding zijn wij bereid hierin mee te denken (politiek draagvlak zal nog moeten worden gevonden) onder de voorwaarde dat er een efficiencyslag, die een substantieel deel van de huidige kosten bespaart, zal plaatsvinden en het Rijk ook haar verantwoordelijkheid hierin neemt en daarover bestuurlijk met ons in gesprek wil gaan.
- Tot slot heeft u toegezegd dat wij uw concept-advies in augustus/ september ontvangen en hierop kunnen reageren. Wij zien dat advies te zijner tijd graag tegemoet.

Ik wens u veel succes met het uitbrengen van het advies en uiteraard ben ik bereid om het bovenstaande toe te lichten.

Mede namens Mark Boumans, gedeputeerde provincie Groningen,

Met vriendelijke groet,

Henk Brink
gedeputeerde provincie Drenthe



Paul Rüpp

Briefnummer	Bijlage	
-	1	-
Behandeld door Ilona Crommentuijn	Uw schrijven d.d.	Schiphol, 9 oktober 2014

Betreft: Nieuw ATC heffingenbeleid 09-10-2014

Geachte heer Rüpp

Positie Schiphol Group (Amsterdam Airport Schiphol, Lelystad Airport, Rotterdam The Hague Airport) naar aanleiding van bijeenkomst op 24 september 2014 en het beleidsadvies "Herzieningen Heffingenbeleid Luchtvaart" d.d. 16 september 2014

In aansluiting op de zienswijze die Schiphol Group bij e-mail van 18 juli 2014 (zie bijlage) heeft toegezonden hecht Schiphol Group eraan de navolgende reactie te geven naar aanleiding van voornoemd beleidsadvies en bijeenkomst.

Algemeen

- De concurrentiepositie van een luchthaven wordt mede bepaald door de visit costs en de kwaliteit van de dienstverlening voor luchtvaartmaatschappijen. De visit costs bestaan voor een belangrijk deel uit de havengelden van de exploitant en de ATC-charges vanuit de luchtverkeersleiding. Om kostenefficiëntie te bewerkstelligen, is Schiphol Group van mening dat zowel de exploitant als de luchtverkeersleidingsdiensten zich uitsluitend dienen te focussen op haar core business. De core business voor een (Nederlandse burger) luchthaven bestaat uit het veilig accommoderen en faciliteren van luchthaven infrastructuur. De core business van de luchtverkeersleiding bestaat uit het veilig afhandelen van vliegverkeer, zowel in de lucht als op banen en rijbanen.

Bladnummer
2 / 5

Datum
9 oktober 2014

- De kwaliteit van de dienstverlening van de luchtverkeersleiding, in termen van veiligheid, efficiency en milieu, is een resultante van de procedures die worden toegepast, de 'human factors' en de middelen (infrastructuur en systemen) die ter beschikking worden gesteld door de luchtverkeersleiding. Zowel de luchthaven als de luchtverkeersleiding is verantwoordelijk voor deze drie componenten en de complexe samenhang daartussen. Een goede samenwerking tussen luchthaven en luchtverkeersleidingdienstverlener is in dat kader belangrijk en Schiphol Group hecht daar ook waarde aan. Gezien dat belang en daarmee het belang van de (internationale) concurrentiepositie van de luchthaven, is Schiphol Group van mening dat de luchthaven invloed moet kunnen uitoefenen bij het bepalen van de aard en omvang van de kwaliteit van de dienstverlening van de luchtverkeersleiding.

1. Geformuleerde uitgangspunten voor een robuust nieuw heffingenbeleid

- Allereerst herhaalt Schiphol Group volledigheidshalve de doelstellingen voor de invoering van de One Group of Airports (OGA) in 2008 als transitie-model:
 1. De volledige bekostiging van luchtverkeersleidingsdienstverlening door gebruikers en dus geen rijksbijdrage meer;
 2. Het in gang zetten van een rationalisatie van dienstverlening, resulterend in verlaging van de kosten voor ATC-diensten op de regionale luchthaven.
- Schiphol Group heeft kennis genomen van de conclusie in het beleidsadvies dat de OGA stimulans mist om tot optimale en efficiënte afstemming te komen van de torenluchtverkeersleidingsdienstverlening en het gebruik van de regionale luchthaven. De conclusie in het beleidsadvies is voorts dat mede daardoor de kruissubsidie tussen de luchthavens in stand blijft. Daarmee is de tweede doelstelling niet gehaald en worden de ongedekte kosten voor de regionale luchthavens van Groningen Airport Eelde en Maastricht Aachen Airport door de gebruikers van Amsterdam Airport Schiphol gedragen.
- Bij gebreke aan een kruissubsidie gaan derhalve de lokale kosten voor regionale luchthavens omhoog. Derhalve is het nu de opdracht om een proces in te richten met betrokken partijen (luchthavens, luchtverkeersdienstverleners, luchtvaartmaatschappijen en lokale partijen) om te komen tot een nieuw kostendekkend stelsel voor de plaatselijke luchtverkeersleidingsdienstverlening. Schiphol Group reageert hieronder conform de onderwerpenlijst van het beleidsadvies.

Luchthavens aan zet en transparante kosten

- Naar de mening van Schiphol Group is daarvoor van cruciaal belang inzicht in de daadwerkelijke kosten van luchtverkeersleidingsdienstverlening. Anders dan het advies onder sub a. (blz 2) weergeeft, is Schiphol Group van mening dat het aan LVNL is, als de op dit moment bij wet aangewezen dienstverlener van luchtverkeersleidingsdienstverlening, om daarin inzicht te geven aan de luchthavens. Immers, luchthavens zijn niet of nauwelijks betrokken bij dit proces, aangezien LVNL rechtstreeks consultatie pleegt met haar (primaire) klanten: de luchtvaartmaatschappijen. Dus pas wanneer daarover meer helderheid komt, kan voorzichtig worden gesproken van een kostenverantwoordelijkheid van luchthavens onder het argument dat dit onder totale luchthavenexploitatie valt, zoals gesteld in het beleidsadvies.

Bladnummer
3 / 5

Datum
9 oktober 2014

- Schiphol Group is geen voorstander van een vast onderdeel aan ATC-heffing in de airport charges, aangezien dit een statisch tarief-onderdeel zal zijn, waarover geen onderhandelingsmogelijkheid is. Dit heeft mogelijk gevolgen voor de concurrentiepositie van de luchthavens.

Kruissubsidie stopt

- Schiphol Group kan zich verenigen met het beëindigen van de kruissubsidie en ondersteunt het uitgangspunt voor ondernemerschap op elke luchthaven om kostendekkend te zijn. Wel ziet zij voor nationale luchthavens binnen de Schiphol Group waar civiele luchtverkeersleidingdienstverlening wordt verricht, een sterke onderlinge relatie door de rol van Rotterdam The Hague Airport als uitwijkvluchthaven voor Amsterdam Airport Schiphol en Lelystad Airport als toekomstige twin-airport van Amsterdam Airport Schiphol. De nieuwe kaders dienen daarvan rekenschap te geven, nu zowel Rotterdam The Hague Airport als Lelystad Airport binnen de ATC invloedssfeer van Mainport Schiphol liggen.

Meerdere aanbieders en een breder competitief aanbod wenselijk

- Schiphol Group ziet kostenefficiëntie en een aanpassing van de aard en omvang van de dienstverlening van ATC's als een voorbeeld van een nieuw ATC-heffingenstelselbeleid. Het toelaten van nieuwe ATC aanbieders kan marktwerking bevorderen.

Ruimte voor ondersteuning door derden

- Schiphol Group heeft kennis genomen van de suggestie onder dit voorstel. Schiphol Group neemt echter waar dat er veel aandacht is vanuit Europa voor (ongeoorloofde) staatssteun aan luchthavens en luchtvaartmaatschappijen. Schiphol Group attendeert daarom op bijvoorbeeld de mogelijkheid van economische prikkels die voorzichtig kunnen ontstaan in een commerciële dienstaanbieding via een aparte vennootschap van bijvoorbeeld LVNL, of andere EU aanbieders, om te experimenteren en innoveren. Ook zal er aandacht moeten zijn voor de onderscheidenlijke rol van civiele luchtverkeersleiding en militaire luchtverkeersleiding. De gehele/gedeeltelijke integratie van beide organisaties is op dit moment in uitvoering en gevolgen hiervan moeten worden meegenomen bij het opstellen/toepassen van nieuwe kaders.

2. Contouren voor het nieuwe heffingenbeleid

- Op grond van, en met inachtneming van, het voorgaande kan Schiphol Group zich dan ook verenigen met het advies om elke luchthaven verantwoordelijk te maken voor de eigen inkoop torenverkeersleidingdienstverlening. De suggestie dat dient te gebeuren op grond van marktwerking/aanbestedingsprocedures en differentiatie in tarieven per vluchthaven kan Schiphol Group onderschrijven.
- Voor wat betreft het onderscheid tussen torenverkeersleiding en approachverkeersleiding, zoals dat tijdens de sessie van 24 september jl. aan de orde kwam, waarbij in essentie alleen van torenverkeersleiding werd uitgegaan, het volgende als aandachtspunt. Schiphol Group ziet dat de strategische capaciteit en punctualiteit van Amsterdam Airport Schiphol hoofdzakelijk wordt

Bladnummer

4 / 5

Datum

9 oktober 2014

bepaald door de performance van de luchtverkeersleiding binnen de TMA. Voor Amsterdam Airport Schiphol zou bij het toevoegen van approach luchtverkeersleiding een middel zijn om te kunnen sturen op kosten in de keten en kunnen leiden tot kostenefficiëntie van ATC.

- Echter, Schiphol Group ziet ook dat door het toevoegen van approachverkeersleiding onder het nieuwe ATC-heffingenstelselbeleid, de financiële lasten voor regionale luchthavens, zoals Rotterdam The Hague Airport en in de toekomst Lelystad Airport, alleen maar toenemen, doordat het lastig zal om met een vrij kleine beschikbare capaciteit zowel toren als approach luchtverkeersleiding te bekostigen en verrekenen met hun gebruikers.
- Schiphol Group meent dat dit onderdeel gezien haar importantie zich er bij uitstek voor leent om nader te onderzoeken, en getallen/feiten daaraan te verbinden, voordat er een definitieve uitspraak kan worden gedaan. Schiphol Group wenst dat onderzoek te verrichten voor de bij haar aangesloten luchthavens (AMS, RTHA en LEY), indien daartoe de mogelijkheid kan worden gegeven.
- Ten aanzien van een pilot vernam Schiphol Group tijdens de bijeenkomst dat daarvoor in aanmerking komen: Groningen Airport Eelde, Maastricht Aachen Airport, Rotterdam The Hague Airport en Lelystad Airport. Herhaald zij dat de toren- en approachverkeersleiding van RTHA verregaand is geïntegreerd met de verkeersleiding die vanaf Schiphol-Oost wordt uitgevoerd. De CTR van RTHA bevindt zich in/onder het verkeersleidinggebied van Schiphol hierdoor is een goede samenwerking tussen de twee gebieden een vereiste. Daarnaast is in geval van uitwijkomstandigheden direct contact tussen beide stations gewenst. Als gevolg van dit alles is de positie van Rotterdamse torenverkeersleiding (naar ons inzicht) te sterk verknoopt met de verkeersleiding op Schiphol om een representatieve pilot op dit moment zinvol en haalbaar te doen zijn.
- Voor Lelystad Airport geldt dat de ontwikkeling/uitbreiding van Lelystad Airport midden in de overgang naar een nieuw stelsel valt. Juist daardoor is het op dit moment voor Lelystad Airport al zoeken naar het nieuwe kader. Op grond daarvan zou Lelystad Airport in aanmerking kunnen komen als pilot luchthaven, waarvan overigens op dit moment nog geen definitie bestaat en evenmin wat de (rand)voorwaarden daarvan zijn. Wat Lelystad Airport betreft is in ieder geval een voorwaarde dat alle betrokken partijen/stakeholders zich verbinden om aan de pilot mee te werken/mogelijk te maken, zowel qua inspanning als financieel. Schiphol Group gaat dan ook graag verder in gesprek over de (technische) aspecten van de pilot.
- Voor de geopperde contour ten aanzien van staatssteun verwijst Schiphol Group naar haar opmerkingen hiervoor onder 'Ruimte voor ondersteuning door derden'. Overigens komt het Schiphol Group als evident voor wat er wordt bedoeld met 'luchthavens van nationale betekenis' en 'luchthavens van nationaal belang' en ziet zij niet in wat een nader onderzoek kan bijdragen aan de huidige beleidswijziging. Sterker, dit kan mogelijk leiden tot een andere, onwenselijke, interpretatie van het huidige luchtvaartbeleid, waarin de genoemde luchthavens van Schiphol Group Lelystad Airport en Rotterdam The Hague Airport momenteel onderdeel zijn van

Bladnummer

5 / 5

Datum

9 oktober 2014

publiekrechtelijke procedures, zoals verkrijgen of aanpassen van een luchtvaartbesluit. Schiphol Group ziet ook niet in hoe dit kan leiden tot een helderder inzicht van de huidige discussie, zoals gevoerd door de regionale luchthavens die niet behoren tot Schiphol Group.

Met vriendelijke groet,

Schiphol Group (Amsterdam Airport Schiphol, Rotterdam The Hague Airport en Lelystad Airport),

Ilona Crommentuijn



Paul Rüpp

Briefnummer

Bijlage

-

1

-

Behandeld door
Ilona Crommentuijn

Uw schrijven d.d.

Schiphol,
18 juli 2014

Betreft: Nieuw ATC heffingenbeleid 18-07-2014

Geachte heer Rüpp

Nieuw ATC heffingenbeleid

Positie Schiphol Group (Amsterdam Airport Schiphol, Lelystad Airport, Rotterdam The Hague Airport)

Op basis van de nu beschikbare informatie over het nieuwe (concept) ATC heffingenstelsel hebben wij in dit visie document een indeling gemaakt in de hoofdstukken 'Feiten' die we opgesteld hebben op basis van de informatie over het nieuwe ATC heffingenstelsel en de 'Uitgangspunten' die wij willen inbrengen in het proces van verandering van het huidige naar het nieuwe stelsel.

1. Feiten: uit brieven en documenten nieuw ATC heffingenstelsel:

- Kern van de herziening ATC-heffingenbeleid is een kostendeekkende exploitatie van de (toren)luchtverkeers-dienstverlening per individuele luchthaven en het afbouwen van de huidige kruissubsidiëring. Het uitgangspunt van kostendeekkende exploitatie van luchtverkeersdienstverlening geldt zowel voor de luchthavens die nu onderdeel uitmaken van de One Group of Airports (OGA), als voor luchthavens in ontwikkeling Lelystad en Twente. Uiterlijk 1 januari 2020 moet OGA zijn vervangen door een nieuwe bekostigingssystematiek en bijbehorende passende dienstverlening. De periode tot 31 december 2014 zal worden gebruikt om, samen met de relevante stakeholders, de nieuwe bekostigingssystematiek in de vorm van een acceptabel beleidsplan te gieten. Er is dan ook mogelijk/waarschijnlijk een link voor de overgangperiode van 5 jaar om lokaal rendabele luchtverkeersleidingsdiensten aan te bieden versus de onlangs aangekondigde overgangperiode van 10 jaar voor afbouw van staatssteun voor Europese regionale luchthavens.

Bladnummer

2 / 4

Datum

18 juli 2014

- Om structurele onderdekking van kosten voor (toren)luchtverkeersdienstverlening op te lossen zonder Rijksbijdrage, is in 2007 de beleidskeuze gemaakt om de OGA te formeren. Hiermee is een eenheidstarief voor alle luchthavens in het leven geroepen en werd de onderdekking voor de (toren)luchtverkeersdienstverlening bekostigd door de gebruikers van Schiphol Airport. Bij het besluit tot het OGA-model is afgesproken dat deze kruissubsidiëring afgebouwd moet worden en dat kosten en opbrengsten voor (toren)luchtverkeersdienstverlening met elkaar in evenwicht worden gebracht.
 - De essentie van het beleid is dat er op de luchthavens waar (toren)luchtverkeersdienstverlening wordt geboden sprake dient te zijn van kostendeekkende luchtverkeersdienstverlening per individuele luchthaven. Daarbij is een prominente rol voorzien voor de luchthavens, daar waar die nu geen, dan wel, een zeer beperkte rol spelen bij de totstandkoming van de aard en het niveau van de dienstverlening.
 - Uitgangspunt is dat de kosten voor de luchtverkeersdienstverlening meer dan nu worden beschouwd als exploitatie- (ATC mensen) en investeringskosten (ATC middelen) van de luchthavens, om zo te komen tot kostenefficiënte en effectieve (toren)luchtverkeersdienstverlening, passend bij de behoeften van de luchthaven.
 - Dit veronderstelt volgens het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (Min IenM) een actieve inzet van de luchthavens bij het bepalen van de aard en het niveau van de dienstverlening en de daarmee gemoeide kosten. Uiterlijk 1 januari 2020 moet OGA zijn vervangen door een nieuwe bekostigingssystematiek en dienstverlening. De periode tot 31 december 2014 zal worden gebruikt om het beleid in consultatie met alle stakeholders vorm te geven.
- 2. Uitgangspunten Schiphol Group: in opvolging van de gesprekken tussen Schiphol Group (AAS, LA en RTH) en de heren Rüpp (I&M) en Blok (Rebel Group)**
- Schiphol Group wenst meer (uur)capaciteit uit het banenstelsel van Amsterdam Airport Schiphol, Rotterdam The Hague Airport en Lelystad Airport te verkrijgen, vanzelfsprekend daarbij, in alle redelijkheid, rekening houdend met aspecten als veiligheid en milieu.
 - De focus van het Nederlandse en Europese luchtvaartbeleid (Single European Sky) ligt op het verbeteren van prestaties van luchtverkeersleidingsorganisaties, het toepassen van kostenefficiëntie, markttoetreding- en werking, en ook het vergroten van transparantie. Schiphol Group onderschrijft die focus vanuit het belang van de concurrentiepositie van de Mainport Schiphol, Lelystad Airport en Rotterdam The Hague Airport.
 - Schiphol Group ziet een belangrijke rol voor de overheid om dat proces te begeleiden. Het betreft (inter)nationale infrastructuur, waarbij mogelijk ook een rol voor de decentrale overheden is weggelegd.
 - Het model van One Group of Airports daarvoor lijkt niet eenvoudig toepasbaar door de verschillen tussen Nederlandse luchthavens voor wat betreft de civiele/militaire luchtverkeersleiding, en voorts de specifieke karakteristieken van elke luchthaven/het daarop

Bladnummer
3 / 4

Datum
18 juli 2014

- gebaseerde business model van de huidige luchtverkeersleidingsorganisatie. Voorts heeft dit model een impact op het hub product van Schiphol als motor van de Nederlandse economie.
- Schiphol Group is geen voorstander van een vast onderdeel aan ATC-heffing in de airport charges, aangezien dit een statisch tarief-onderdeel zal zijn, waarover geen onderhandelingsmogelijkheid is. Dit heeft mogelijk gevolgen voor de concurrentiepositie van de luchthavens.
 - Schiphol Group ziet kostenefficiëntie en een aanpassing van de aard en omvang van de dienstverlening van ATC's als een voorbeeld van een nieuw ATC-heffingenstelselbeleid, het toelaten van nieuwe ATC aanbieders kan marktwerking bevorderen.
 - Het transitieproces zal niet zonder risico's zijn, en zal daarom ook niet te gehaast moeten plaatsvinden. Wel is flexibiliteit van belang. Economische prikkels kunnen voorzichtig ontstaan in een commerciële dienstaanbieding via een aparte vennootschap van bijvoorbeeld LVNL, of andere EU aanbieders, om te experimenteren en innoveren. Ook zal er aandacht moeten zijn voor de onderscheidenlijke rol van civiel luchtverkeersleiding en militaire luchtverkeersleiding. De gehele/gedeeltelijke integratie van beide organisaties is op dit moment in uitvoering en gevolgen hiervan moeten worden meegenomen bij het opstellen/toepassen van nieuwe kaders.
 - Schiphol Group ziet een verwantschap tussen Amsterdam Airport Schiphol en haar afzonderlijke regionale dochterluchthavens. Elk daarvan heeft weliswaar een eigen doel en business model, maar kan operationeel gezien een grote rol van betekenis zijn voor Amsterdam Airport Schiphol. Een voorbeeld daarvan is Rotterdam The Hague Airport. Het is dan ook vermoedelijk minder eenvoudig een zelfstandige positie voor RTHA te bepalen, nu LVNL de verkeersleiding met deze van AAS verregaand heeft geïntegreerd en derhalve als een soort Polderbaanluchtverkeersleiding luchtverkeersleidingsdiensten op locatie uitvoert.
 - Bijzondere aandacht wordt gevraagd voor de verkeersleiding op RTHA gedurende de beperkte nachtopstelling tussen 23.00 en 07.00 uur. Omdat AAS in deze periode geopend is, is het wenselijk/noodzakelijk dat er een tweede luchthaven in Nederland gedurende deze uren als uitwijkvluchthaven beschikbaar is. Door AF/KL-groep is in het verleden gesteld dat RTHA volledige verkeersleiding (dus geen AFISO of andere oplossingen) in deze uren moet hebben. Echter volledige verkeersleiding in de nachtelijke uren is niet rendabel gezien het zeer beperkte aantal vluchten (ca.800-900 per jaar) in deze periode. Wellicht is een kruisfinanciering hiervoor (omdat deze service feitelijk voor de gebruikers van AAS wordt gefaciliteerd) wenselijk dan wel bespreekbaar.
 - Bijzondere aandacht wordt eveneens gevraagd voor de nog te ontwikkelen verkeersleiding op Lelystad Airport. Lelystad Airport zou mogelijk ingericht kunnen worden als ontwikkel- en test locatie voor de gewenste en noodzakelijke aanpassingen in het stelsel en de ATC partijen die daar nu en op een later tijdstip (marktwerking) gaan opereren. Al eerder (2012) is door het Ministerie van IenM aangegeven dat Lelystad Airport binnen de nieuwe kaders het ATC proces in moet richten en dat de Luchthaven exploitant daar een leidende rol in moet nemen. Gezien het voorziene geleidelijke ontwikkelpatroon biedt ontwikkelen en testen in een nieuw ATC kader bedrijfseconomisch ook (veel) kansen. De drivers voor het nieuwe kader zijn vooral op kosten gebaseerd waarbij zoals eerder gesteld exploitanten van Luchthavens partij worden in inrichten

Bladnummer
4 / 4

Datum
18 juli 2014

en organiseren van (toren) verkeersleiding. Indien overheid en ATC providers hiertoe bereidheid vertonen kan Lelystad Airport model staan voor succesvolle invoering van een nieuw ATC kader.

- Gelet op het feit dat zowel Rotterdam The Hague Airport als Lelystad Airport binnen de ATC invloedssfeer van Mainport Schiphol liggen is het te overwegen daar rekening mee te houden bij het opstellen van de nieuwe kaders.

NB: Aanvulling 18 juli 2014

- De concurrentiepositie van een luchthaven wordt mede bepaald door de visit costs en de kwaliteit van de dienstverlening voor luchtvaartmaatschappijen. De visit costs bestaan uit zowel de havengelden van de exploitant als de ATC-charges vanuit de luchtverkeerleiding. Om kostenefficiëntie te bewerkstelligen, is Schiphol Group van mening dat zowel de exploitant als de luchtverkeersleidingsdiensten zich uitsluitend dienen te focussen op haar core business. De core business voor een luchthaven bestaat uit het veilig accommoderen en faciliteren van luchthaven infrastructuur. De core business van de luchtverkeerleiding bestaat uit het veilig afhandelen van vliegverkeer, zowel in de lucht als op banen en rijbanen.

Op de locatie Schiphol betekent dit dat de Luchthaven Schiphol, naast de huidige luchthaveninfrastructuur, eveneens verantwoordelijk zal worden voor infrastructuur ten behoeve van de luchtverkeersleidingsdienst, zoals ILS, PAPI, zichtmeters en overige ATC-equipment. Op deze wijze worden de stakeholders optimaal bediend.

De kwaliteit van de dienstverlening van de luchtverkeerleiding, in termen van veiligheid, efficiency en milieu, is een resultante van de procedures die worden toegepast, de 'human factors' en de middelen (infrastructuur en systemen) die ter beschikking worden gesteld door de luchtverkeerleiding. Zowel de luchthaven als de luchtverkeerleiding is verantwoordelijk voor deze drie componenten en de complexe samenhang daartussen. Gezien dat belang en daarmee het belang van de (internationale) concurrentiepositie van de luchthaven, is Schiphol van mening dat de luchthaven invloed moet kunnen uitoefenen bij het bepalen van de aard en omvang van de kwaliteit van de dienstverlening van de luchtverkeerleiding.

Met vriendelijke groet,

Schiphol Group (Amsterdam Airport Schiphol, Rotterdam The Hague Airport en Lelystad Airport),

Ilona Crommentuijn



Luchtverkeersleiding Nederland
Air Traffic Control the Netherlands

Dhr. P.L.A. Rüpp

Postbus 75200
1117 ZT Luchthaven Schiphol
Nederland

Tel: +31 (0) 20 40 62 000
Fax: +31 (0) 20 64 84 999
E-mail: atc.nl@nl.nl

uw brief van:
16 september 2014

schiphol-o:
3 oktober 2014

uw kenmerk:
Hoofdpunten Beleidsadvies
Herziening Heffingenbeleid
Luchtvaart

ons kenmerk:
CS/GM/11986

toestelnummer:

onderwerp:
Nieuw ATM Heffingenbeleid

bijlage(n):
-

faxnummer:

Geachte heer Rüpp,

In aanvulling op onze brief d.d. 24 juni jl. en de tweede bijeenkomst nieuw heffingenbeleid d.d. 24 september jl., ontvangt u hierbij onze schriftelijke reactie op uw beleidsadvies.

1. In uw advies is ons onvoldoende duidelijk voor welke velden het advies van toepassing is en voor welke niet. Tevens ontbreekt uw eventuele legitimatie voor deze keuze. Het verdient aanbeveling hierover duidelijkheid te creëren in uw advies.
2. Het advies betreft uitsluitend de beoogde kostenverlaging van luchtverkeersdienstverlening zonder daarbij effecten voor de vliegveiligheid – de essentie van luchtverkeersleiding - in beschouwing te nemen. Het verdient aanbeveling om de gevolgen voor de vliegveiligheid integraal onderdeel te laten uitmaken van uw afwegingen.
3. De problematiek rondom naderingsverkeersleiding - welke momenteel op zowel Eelde als Beek onverbreekbaar verbonden is met de torenverkeersleiding – zou in het advies moeten worden betrokken. Doordat de toren- en naderingsverkeersleiders elkaar aflossen is momenteel een efficiënte inzet van personeel verkregen. Het ontvluchten van toren- en naderingsverkeersleiding leidt derhalve tot een minder efficiënte inzet van personeel en tot hogere kosten.
4. Wij bevelen aan om de volgende onderwerpen mee te nemen in uw advies:
 - a. de mogelijkheid tot overname van onze medewerkers indien de luchtverkeersleiding aan een andere dienstverlener zou worden gegund;
 - b. de mogelijkheid tot overname van delen van de technische infrastructuur;
 - c. de beoogde transitietijden en (vergoeding van) transitiekosten;
 - d. het maatschappelijk belang (e.g. donorvluchten op Eelde buiten de reguliere openstellingsuren).
5. Zoals eerder aangegeven is de regionale luchtverkeersdienstverlening weliswaar door ons zo efficiënt mogelijk ingericht, maar kunnen wij niet uitsluiten dat er andere dienstverleners bestaan die tegen nog lagere kosten de dienstverlening kunnen uitvoeren. In dit licht hebben wij dan ook u de mogelijkheid voorgesteld om de luchtverkeersdienstverlening op Eelde en Beek openbaar aan

te besteden. Dit onder voorwaarde dat een reële transitietijd in acht wordt genomen, de betreffende medewerkers worden overgenomen door de nieuwe aanbieder en eventuele transitiekosten worden vergoed. Wél wijzen we erop dat LVNL in een dergelijk geval dan geen verantwoordelijkheid meer kan dragen voor de luchtverkeersdienstverlening noch de adviesplicht t.a.v. deze velden kan vervullen. Daarbij merken wij op dat vanuit het 'level playing field' beginsel het in de rede ligt dat LVNL dan ook zou moeten worden toegestaan om (onder dezelfde voorwaarden) in het buitenland luchtverkeersdienstverlening te verstrekken.

6. Daarnaast verwachten wij dat een eventuele transitie naar een andere dienstverlener complex en kostbaar zal zijn. Ter illustratie, de ATC infrastructuur en het gedachtengoed (e.g. het torensysteem, werkprocedures) zullen door ons niet worden overgedragen. Dit behoort immers tot het intellectueel eigendom van LVNL en is van groot belang zijn voor onze (toekomstige) concurrentiepositie en daarmee ook voor onze positie in Nederland. Dit is overigens overeenkomstig de handelswijze van dienstverleners in Groot Brittannië.

Inzake uw opmerking: "zij (LVNL) wordt ook ervaren als een (1) weinig flexibele organisatie met (2) een monopolypositie die (3) een 'package deal' biedt (bestaande uit het 'mens-machine-procedure'-principe) dat (4) tot gedwongen winkelnering leidt" meldt ik u het volgende.

Ad 1.

LVNL ziet zichzelf niet als weinig flexibel en stelt zich niet als zodanig op. Uitzondering hierop zijn keuzes die de vliegveiligheid - de belangrijkste kernwaarde van onze organisatie - betreffen. LVNL hecht eraan dat er begrip is voor het feit dat we hier geen concessies aan doen. T.a.v. onze dienstverlening heeft LVNL de afgelopen jaren al het mogelijke gedaan om de kosten tot een minimum terug te brengen binnen de geldende taakstelling van de door de Minister vastgestelde openingstijden.

Ad 2.

De monopolypositie is geen keuze van LVNL maar die van de wetgever. Zoals vermeld in de Wet Luchtvaart zijn er in de Amsterdam FIR in beginsel een drietal luchtverkeersdienstverleners t.w. LVNL, Defensie en – voor het hogere luchtruim - Eurocontrol. Indien buitenlandse dienstverleners eveneens toegang tot het vluchtinformatiegebied Amsterdam wordt verschaft, namelijk op de Nederlandse regionale velden, dan past een dergelijk algemeen beginsel ons inziens niet binnen de huidige Wet Luchtvaart en is aanpassing van die wet nodig.

Ad 3.

Het principe van een integrale mens-machine-procedure aanpak leidt ertoe dat LVNL haar kwalitatief hoogwaardige dienstverlening op een efficiënte wijze kan uitvoeren. Door de mens-machine-procedure componenten zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen ontstaat een goed geolied operationeel proces zonder snijverliezen. Dit is de reden dat LVNL de mens-machine-procedure integraal ontwikkelt en aanbiedt. Zoals in onze eerdere brief staat vermeld kan LVNL niet uitsluiten dat andere dienstverleners goedkoper zouden kunnen aanbieden. Daarbij is wél van belang dat dergelijke aanbiedingen 'apple-to-apple' worden vergeleken, ofwel het totaal van de mens-machine-procedure componenten. Tevens verdient het aanbeveling om vooraf zeker te stellen dat de aangeboden dienstverlening acceptabel is in de ogen van de overheid (e.g. vliegveiligheid).

Ad 4.

De gedwongen winkelnering is geen keuze van LVNL maar die van de wetgever. Zie verder onze reactie onder ad 2.

Uw opmerking dat de regionale luchthavens momenteel weinig inzicht hebben in de kosten gemoeid met luchtverkeersdienstverlening delen wij niet. Onze kosten en bezuinigingen zijn op regelmatige basis onderwerp van gesprek met de bedoelde luchthavens, hetgeen ook tijdens de tweede bijeenkomst werd bevestigd door de luchthavens Eelde en Beek.

Tenslotte wil LVNL graag de verwachtingen temperen dat buitenlandse dienstverleners in staat zouden zijn om tot een kostendekkende of vrijwel kostendekkende ATC operatie te komen. Wellicht is men in staat om goedkopere verkeersleiders in te zetten, maar de transitie zal complex en kostbaar zijn en de kosten van naderingsverkeersleiding verhogen. Andere dienstverleners zullen immers, net als LVNL, moeten voldoen aan alle geldende (inter)nationale wet- en regelgeving. Ofwel, alle dienstverleners hebben goed opgeleide, vakbekwame verkeersleiders nodig, goedgekeurde en goed onderhouden technische infrastructuur, procedures die bewezen zijn veilig te zijn en een aantoonbare compliance met alle relevante wet- en regelgeving. Dit geldt ook in het geval van een remote tower operatie.

Indien nodig zijn wij gaarne bereidt om aanvullende toelichting of informatie te verstrekken.

Met vriendelijke groeten,

Hans Keetman
General Manager Corporate Services

uw brief van:

-

schiphol-o:

17 juni 2014

uw kenmerk:

-

ons kenmerk:

ALG/2014/13069

toestelnummer:

onderwerp:

Nieuw ATM Heffingenbeleid

bijlage(n):

-

faxnummer:

Geachte heer

Tijdens de startbijeenkomst te Utrecht op 5 maart jl. heeft u alle betrokken partijen een notitie van de onderwerpen (waaronder het onderdeel transitie) gevraagd. Tevens heeft u een stappenplan gevraagd waarin het traject wordt geschetst dat wij voor ogen hebben om te komen tot een kostendekkende aanpak van de ATC Terminal dienstverlening op Beek en Eelde. Daarnaast hebben we hierover op 28 mei jl. een nader gesprek gehad.

1. Notitie van onderwerpen

Bekostiging ATC Terminal dienstverlening

Middels de Wet Luchtvaart is LVNL momenteel aangewezen als ATC Terminal dienstverlener op de luchthavens Schiphol, Rotterdam, Beek en Eelde. De dienstverlening vindt plaats gedurende de openingstijden zoals vermeld in de respectievelijke luchthavenbesluiten.

Het huidige niveau van onze ATC Terminal dienstverlening is afgestemd met de wensen van de eerder genoemde luchthavens. Voor Eelde zijn met de Nederlandse Transplantatie Stichting aanvullende afspraken gemaakt over de luchtverkeersdienstverlening voor vluchten met donororganen buiten de openingsuren van de luchthaven.

Aan regionale luchthavens - niet alleen in Nederland maar in geheel Europa – is inherent verbonden dat de ATC Terminal infrastructuur minder efficiënt gebruikt wordt dan het geval is op een mainport als Schiphol. Dit wordt veroorzaakt door het verkeersbeeld dat op regionale luchthavens fundamenteel anders is dan op Schiphol. Hierdoor is het op regionale luchthavens niet of nauwelijks mogelijk om een kostendekkende ATC Terminal dienstverlening te krijgen.

Ter illustratie: de luchthavens Eelde en Beek hebben elke dag van het jaar, gegeven de huidige vorm van dienstverlening, gemiddeld 30-35 starts (in totaal dus 60-70 vliegbewegingen per dag) nodig met

het startgewicht van een Boeing 737 om kostendekkend te kunnen zijn. Het feit dat Europese regionale luchthavens met commercieel verkeer toch ATC Terminal dienstverlening hebben, doet vermoeden dat een wijze van bekostiging is gevonden die de inherente tekorten compenseert. Dit is mogelijk vanuit de gedachte dat regionale luchthavens gezien moeten worden als onderdeel van de landelijke of regionale infrastructuur.

Gelet op de lange termijn investeringen, die verbonden zijn aan het verlenen van luchtverkeersdienstverlening, de kosten van (schaarse) verkeersleiders en hoogwaardige technici, dienen duurzame afspraken te bestaan over de compensatie van deze kosten.

Immers, van LVNL kan niet verlangd worden dat op basis van de Wet Luchtvaart kosten moeten worden gemaakt waarvoor geen financiële compensatie wordt geboden.

LVNL acht het dan ook de verantwoordelijkheid van het Rijk om keuzes te maken ten aanzien van:

- Het gewenste niveau van luchtverkeersdienstverlening
- De gewenste aanbieder van de dienstverlening
- Het bieden van een duurzame vorm van financiële compensatie.

Efficiëntere ATC Terminal dienstverlening

LVNL heeft in de jaren 2001 tot en met 2006 de luchtverkeersdienstverlening op Eelde, Beek en Rotterdam drastisch goedkoper gemaakt. Door het introduceren van nieuwe werkwijzen, het verminderen van de dienstverlening, een low-cost cultuur, lagere salarissen voor nieuw instromende operationele medewerkers en het afvloeien van medewerkers, zijn de kosten aanmerkelijk afgenomen. Daarmee is beoogd de kosten terug te brengen naar een minimaal niveau, teneinde de financiële tekorten te minimaliseren.

LVNL biedt u graag inzicht in de opbouw van onze huidige kosten. Daarbij kunnen we u aangeven welke effecten op de kosten ontstaan indien andere keuzes worden gemaakt t.a.v. het niveau van dienstverlening door LVNL, de bijkomende transitietijden en -kosten en de verwachte gevolgen voor de vliegveiligheid.

Strategische overwegingen

Zoals door mij toegelicht tijdens onze recente meeting d.d. 28 mei jl. juicht LVNL het door u voorgestelde principe van private prikkels toe. In FABEC verband wordt hier door de Europese Commissie al op voorgesorteerd door delen van de dienstverlening (t.w. Communicatie, Navigatie en Surveillance dienstverlening) te privatiseren. Dergelijke ontwikkelingen bieden LVNL nieuwe mogelijkheden om de dienstverlening te verbeteren en efficiënter te maken. Hierbij ligt de intrinsieke kracht van LVNL in het afhandelen van een complexe hub operatie zoals op Mainport Schiphol. LVNL hanteert voor al onze operaties het uitgangspunt van turn-key dienstverlening waar de mens-machine-procedure componenten optimaal en onverbrekkelijk met elkaar verbonden zijn.

De regionale luchtverkeersdienstverlening is weliswaar door ons zo low-cost mogelijk ingericht, maar wij kunnen niet uitsluiten dat er andere luchtverkeersdienstverleners bestaan die tegen nog lagere kosten de dienstverlening kunnen uitvoeren. In dit licht stellen wij u dan ook de mogelijkheid voor om de luchtverkeersdienstverlening op Eelde en Beek openbaar aan te besteden, zodat andere luchtverkeersdienstverleners tegen lagere kosten de dienstverlening kunnen overnemen. Dit onder voorwaarde dat een reële transitietijd in acht wordt genomen, de betreffende medewerkers worden overgenomen door de nieuwe aanbieder en eventuele transitiekosten worden vergoed. Wél wijzen

we erop dat LVNL in een dergelijk geval dan geen verantwoordelijkheid meer kan en zal dragen voor de luchtverkeersdienstverlening.

2. Kort stappenplan

Wij stellen u dan ook de volgende stappen voor om te komen tot een kostendekkende aanpak van de ATC Terminal dienstverlening:

1. LVNL geeft op uw verzoek inzicht in de ontwikkeling van de kostenstructuur sinds 2001 en in de huidige kostenstructuur van de ATC Terminal dienstverlening op Eelde en Beek;
2. Het Rijk bepaalt het gewenste niveau van ATC Terminal dienstverlening, de wijze waarop deze wordt verworven, draagt zorg voor een duurzame oplossing voor financiële compensatie (inclusief transitiekosten), biedt hiertoe de noodzakelijke bestuurlijke ondersteuning en accepteert de eventuele gevolgen voor de vliegveiligheid;
3. LVNL zal vervolgens medewerking verlenen t.a.v. de gemaakte keuzes.

Ik hoop u hierbij voldoende inzicht te hebben gegeven in de gevraagde notitie van onderwerpen en het stappenplan. Voor de goede orde meld ik u nog dat LVNL heeft ingeschreven op een SESAR subsidie traject voor Remote Tower toepassingen. Dit om te onderzoeken of dergelijke concepten ook in Nederland toepasbaar kunnen zijn en kunnen leiden tot aanvullende kostenbesparingen.

Met vriendelijke groeten,

Paul Riemens
Chief Executive Officer

7 Bijlagen

7.1 Taakomschrijving van de onafhankelijke voorzitter

Richt een proces in met betrokken partijen (luchthavens, luchtverkeersdienstverleners, luchtvaartmaatschappijen en lokale partijen) om te komen tot een nieuw bekostigingsstelsel voor luchtverkeersdienstverlening. Resultaat is een kostendekkende luchtverkeersdienstverlening per individuele luchthaven. De Regisseur Heffingenbeleid dient het nadenken over bekostigings- en dienstverleningsarrangementen te stimuleren, partijen te motiveren om creatieve voorstellen uit te werken en een verbindende rol tussen partijen te spelen. Het is in beginsel niet de bedoeling dat de voorzitter zelf voorstellen uitwerkt. Daarnaast dient de voorzitter de voortgang van het proces te bewaken ten einde lenM in de gelegenheid te kunnen stellen in oktober/november 2014 voorstellen voor een nieuw bekostigingsstelsel te kunnen beoordelen en daarover te kunnen besluiten.

Doorlooptijd

Uiterlijk eind 2014 dient het nieuwe bekostigingsstelsel te zijn vormgegeven en dient de besluitvorming hierover te zijn afgerond. Partijen krijgen vervolgens 5 jaar, tot 2020, de tijd om te implementeren. In de voorstellen voor een nieuwe bekostigingssystematiek dient derhalve ook te worden aangegeven op welke wijze de implementatie van het voorstel wordt vormgegeven. De voorzitter rapporteert in ieder geval eens per kwartaal schriftelijk aan de directeur Luchtvaart over de voortgang van het proces, eventuele knelpunten, die interventie van lenM noodzaken, en eventuele risico's.

Context

Relevante gesprekspartners voor betrokkene zijn besturen van luchthavens, luchtverkeersdienstverleners en luchtvaartmaatschappijen, vertegenwoordigers van regionale overheden en belangenbehartigingsorganisaties als IATA en BARIN. Van luchthavenexploitanten en regionale overheden wordt een actieve rol verwacht. Primair zal de regisseur zich met hen dienen te verstaan.

Met name vanuit de regionale luchthavens is er weerstand te verwachten, vanwege de financiële impact die deze beleidswijziging mogelijk voor hen zal hebben. Wel heeft het bestuur van de NVL (Nederlandse Vereniging van Luchthavens) te kennen gegeven positief te zijn over de grotere en actievare rol die hen wordt toebedeeld. Schiphol, KLM en LVNL zijn positief over het voorgenomen beleid.

Tijdsbeslag en ondersteuning

De inschatting is dat betrokkene gemiddeld een tot twee dagen per maand (8-16 uur, gemiddeld 12 uur per maand) zal dienen te besteden aan de onderhavige opdracht. Daarbij zal er met name in het begin en aan het einde van het proces meer inzet geleverd worden. De uiteindelijke inzet zal in overleg met de voorzitter worden bepaald.

7.2 Brief van de Staatsecretaris aan Kamer (BSK – 2013 /133412)

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Plesmanweg 1-6
2597 JG Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

T 070-456 0000
F 070-456 1111

Ons kenmerk
IenM/BSK-2013/133412

Datum 5 juli 2013
Onderwerp Nieuwe beleid met betrekking tot het heffingenbeleid
voor plaatselijke luchtverkeersdienstverlening

Geachte voorzitter,

In vervolg op mijn brief van 28 mei 2013, (Tweede Kamer vergaderjaar 2012-2013, 31938, 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 gevoegd, 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 de kosten. De huidige bekostigingssystematiek van de plaatselijke luchtverkeersdienstverlening, 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 luchtverkeersdienstverlening op luchthavens te komen. Immers, onderdekkingen op individuele luchthavens worden via kruissubsidiëring vanuit de opbrengsten van luchtverkeersdienstverlening 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.

Ministerie van
Infrastructuur en Milieu

Ons kenmerk
IenM/BSK-2013/133412

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 kostenniveau, 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 luchtverkeersdienstverlening, 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 luchtverkeersdienstverlening 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 luchtverkeersdienstverleners, 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 evaluatie² 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.

² 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 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 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 luchtvaarnavigatiedienstverlening;
- 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 luchtvaarnavigatiedienstverlening;
- 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

Ministerie van
Infrastructuur en Milieu

Ons kenmerk
IenM/BSK-2013/133412

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.

Ministerie van
Infrastructuur en Milieu

Ons kenmerk
IenM/BSK-2013/133412

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.

Ministerie van
Infrastructuur en Milieu

Ons kenmerk
IenM/BSK-2013/133412

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.

Hoogachtend,

DE STAATSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,

Wilma J. Mansveld

7.3 Relevante passages EU-richtsnoeren betreffende Staatssteun¹⁰⁰

Investeringssteun blijft denkbaar onder bepaalde voorwaarden:

- (100) Omdat de financieringskloof zal verschillen naargelang de grootte van een luchthaven en in de regel groter zal zijn voor kleinere luchthavens, zal de Commissie een reeks toelaatbare maximale steunintensiteiten hanteren om algehele evenredigheid te garanderen. De steunintensiteit mag de maximaal toegestane intensiteit voor investeringssteun niet overschrijden en dient hoe dan ook niet verder te gaan dan de daadwerkelijke financieringskloof van het investeringsproject.
- (101) In de volgende tabel wordt een overzicht gegeven van de maximaal toegestane steunintensiteit, afhankelijk van de grootte van een luchthaven gemeten aan de hand van het aantal passagiers per jaar:

Grootte van een luchthaven, op basis van de gemiddelde passagiersstroom (passagiers per jaar)	Maximale intensiteit investeringssteun
- >3-5 miljoen	- tot 25 %
- 1-3 miljoen	- tot 50 %
- <1 miljoen	- tot 75 %

Verder wordt ten aanzien van de bijdrage aan exploitatiekosten het volgende opgemerkt:

- (118) In de huidige marktomstandigheden zal de behoefte aan overheidsmiddelen voor het financieren van exploitatiekosten, als gevolg van de hoge vaste kosten, variëren afhankelijk van de grootte van een luchthaven, en zal deze behoefte in de regel groter zijn voor kleinere luchthavens. De Commissie is van mening dat, in de huidige marktomstandigheden, de volgende categorieën luchthavens, en hun respectieve financiële levensvatbaarheid, kunnen worden onderscheiden:
 - o luchthavens met maximaal 200 000 passagiers per jaar zijn misschien niet in staat hun exploitatiekosten in ruime mate te dekken;
 - o luchthavens met een jaarlijkse passagiersstroom van tussen 200 000 en 700 000 passagiers zijn misschien niet in staat hun exploitatiekosten in substantiële mate te dekken;
 - o luchthavens met een jaarlijkse passagiersstroom van 700 000 tot 1 miljoen passagiers zouden in het algemeen in staat moeten zijn hun exploitatiekosten in ruimere mate te dekken;
 - o luchthavens met een jaarlijkse passagiersstroom van 1 tot 3 miljoen passagiers zouden doorgaans in staat moeten zijn het leeuwendeel van hun exploitatiekosten te dekken;
 - o luchthavens met een jaarlijkse passagiersstroom van meer dan 3 miljoen passagiers zijn wat de exploitatie betreft meestal winstgevend en zouden in staat moeten zijn hun exploitatiekosten te dekken.
- (119) Daarom is de Commissie van oordeel dat de jaarlijkse passagiersstroom van de luchthaven niet meer dan 3 miljoen passagiers mag bedragen, wil deze voor exploitatiesteun in aanmerking kunnen komen.

¹⁰⁰ MEDEDELING VAN DE COMMISSIE, Richtsnoeren voor staatssteun aan luchthavens en luchtvaartmaatschappijen (2014/C 99/03)

De passages 35-37 verwijzen naar de bijzondere status van onder meer de luchtverkeersleiding:

35. Het Hof van Justitie heeft verklaard dat activiteiten die behoren tot de uitoefening van overheidsprerogatieven die normaal gesproken onder de verantwoordelijkheid van de Staat vallen bij de uitoefening van zijn overheidsmacht, niet economisch van aard zijn en doorgaans niet onder het toepassingsgebied van de staatssteunregels vallen (...). Op een luchthaven worden activiteiten zoals luchtverkeersleiding, politietaken, douane, brandweer en activiteiten om de burgerluchtvaart te beveiligen tegen wederrechtelijke daden, en de investering met betrekking tot de infrastructuur en de uitrusting die nodig is om deze activiteiten te verrichten, doorgaans geacht geen economisch karakter te hebben (...).

36. Overheidsfinanciering voor dit soort niet-economische activiteiten vormt geen staatssteun, maar dient strikt beperkt te blijven tot het compenseren van de kosten die deze doen ontstaan, en mag niet worden gebruikt voor de financiering van andere activiteiten (...). Alle mogelijke overcompensatie door overheidsinstanties van kosten gemaakt in verband met niet-economische activiteiten kan staatssteun vormen. Bovendien zou, indien een luchthaven, naast haar economische activiteiten, ook niet-economische activiteiten uitoefent, een gescheiden kostprijsadministratie vereist zijn om de overdracht te vermijden van overheidsmiddelen van de niet-economische activiteiten naar economische activiteiten.

37. Overheidsfinanciering van niet-economische activiteiten mag niet leiden tot ongeoorloofde discriminatie tussen luchthavens. Het is immers vaste rechtspraak dat er van een voordeel sprake is wanneer overheidsinstanties ondernemingen bevrijden van de kosten die inherent zijn aan hun economische activiteiten (...). Daarom kan het zijn dat, wanneer het binnen een bepaalde rechtsorde normaal is dat burgerluchthavens bepaalde kosten moeten dragen die aan hun exploitatie verbonden zijn, terwijl dat voor andere burgerluchthavens niet het geval is, deze laatste groep mogelijk een voordeel verleend krijgt, ongeacht of deze kosten verband houden met een activiteit die doorgaans als niet-economisch wordt beschouwd.

7.4 Overzicht Terminal ANS kosten per land

Terminal charging zone	TNC unit rate 2013 (€)	Aantal luchthavens gecovered in 2013	Total terminal ANS costs in 2013 (€)	%TNZ terminal ANS costs in SES total costs in 2013 (€)	Average costs per airport (€)
Oostenrijk	209.00	6	39,543,000	2.38%	6,590,500
Belgie		1	36,628,000	2.21%	36,628,000
Bulgarije	212.48	5	10,818,000	0.65%	2,163,600
Cyprus		2	7,546,000	0.45%	3,773,000
Tjechie	275.26	4	24,473,000	1.47%	6,118,250
Denemarken	182.64	1	26,655,000	1.61%	26,655,000
Estland	77.97	2	1,729,000	0.10%	864,500
Finland	134.87	1	15,580,000	0.94%	15,580,000
Frankrijk	220.30	60	287,376,000	17.31%	4,789,600
Duitsland	181.99	15	241,710,000	14.56%	16,114,000
Griekenland	230.50	1	20,774,000	1.25%	20,774,000
Hongarije	394.65	1	17,433,000	1.05%	17,433,000
Ierland	153.72	3	23,252,000	1.40%	7,750,667
Italie	246.05	47	242,523,000	14.61%	5,160,064
Letland	228.56	3	8,593,000	0.52%	2,864,333
Litouwen	210.37	4	4,018,000	0.24%	1,004,500
Luxemburg		1	17,984,000	1.08%	17,984,000
Malta		1	2,505,000	0.15%	2,505,000
Nederland	162.50	4	56,574,000	3.41%	14,143,500
Noorwegen	217.54	4	60,225,000	3.63%	15,056,250
Polen	197.12	14	30,973,000	1.87%	2,212,357
Portugal	174.56	9	29,754,000	1.79%	3,306,000
Roemenie	207.12	2	11,787,000	0.71%	5,893,500
Slowakije	6.47	6	6,390,000	0.38%	1,065,000
Slovenie	256.73	3	4,146,000	0.25%	1,382,000
Spanje	17.12	12	154,687,000	9.32%	12,890,583
Zweden - arlanda	143.19	1	21,254,000	1.28%	21,254,000
Zweden - Landvetter	74.24	1	3,076,000	0.19%	3,076,000
Zwitserland	307.84	2	84,728,000	5.10%	42,364,000
UK Zone A		9	70,094,000	4.22%	7,788,222
UK Zone B		4	97,275,000	5.86%	24,318,750
Total			1,660,103,000	100.00%	
Average TNC unit rate	188.07				
Bron: Eurocontrol, overview of Terminal ANS Costs and Charges, 2013 unit rates					

7.5 Steun luchthavens moet omlaag (FD)

EU: steun luchthavens moet omlaag

Van onze correspondent
donderdag 20 februari 2014, 14:15

ANP

Overheidssteun om regionale luchthavens open te houden, mag nog maximaal 10 jaar voortduren.

Met die nieuwe richtlijn, die volgende maand van kracht wordt, creëert de Europese Commissie een overgangperiode voor de vele luchthavens in de Europese Unie die alleen dankzij steun van overheden open kunnen blijven.

Er staan volgens EU-mededingingscommissaris Joaquin Almunia nog 28 onderzoeken uit naar overtreding van de Europese staatssteunregels. Maar hij wil de nieuwe overgangstermijn van tien jaar daarop toepassen, waardoor een aantal overtredingen met terugwerkende kracht alsnog wordt gelegaliseerd.

Bedrijfsmodel aanpassen

'Dat geeft ze tijd om bijvoorbeeld geleidelijk luchthavenbelastingen te verhogen, hun activiteiten te stroomlijnen, hun bedrijfsmodel aan te passen of nieuwe klanten te zoeken', aldus Almunia.

Voor de low-cost maatschappijen zoals Ryanair maken volop gebruik van de regionale luchthavens en profiteren daardoor volgens hun concurrenten indirect van de regionale subsidies.

Tot 3 mln passagiers

Almunia meent echter dat er een goede reden kan zijn om investeringen vliegvelden te ondersteunen als de markt niet voorziet in de noodzaak om een regio bereikbaar te houden.

Als het om de verdere exploitatie gaat, geldt voor luchthavens met een capaciteit van minder dan 3 mln passagiers dat ze binnen tien jaar op eigen benen moeten staan. Voor nóg kleinere vliegvelden (tot 700.000 passagiers) geldt een permanente vrijstelling voor het geven van ondersteuning.

7.6 Sweden's Transport Agency Approves 'Remote Tower' Ops

AIN AIR TRANSPORT PERSPECTIVE » JUNE 30, 2014

by **BILL CAREY**



Swedish Transport Agency approval cleared the way to begin operations at the Sundsvall Remote Tower Center. (Photo: LFV)

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.

The remote tower concept combines the ATC functions of small airports at one centrally located facility, or remote tower center (RTC). The system links, in real time, cameras and sensors installed at the remote airports and feeds the information to controllers at the RTC, where it is streamed live on LCD displays. Saab's remote tower suite includes high-definition cameras and pan-tilt-zoom cameras, surveillance and meteorological sensors, microphones, signal light guns and other devices installed at the airport.

Remote towers make it possible to maintain air traffic services at low-traffic airports and deliver services to airports without towers. During development work with LFV, "it became apparent that some of today's air traffic control towers are no longer optimally located," Saab added. In such cases, a remote tower system would allow controllers to see areas of an airport without having to build a new tower. "We can see a great deal of interest from many parts of the world," said Håkan Buskhe, Saab president and CEO.

U.S. and European aviation officials discussed remote towers earlier this month at the RTCA Symposium in Washington, D.C. Florian Guillermet, Sesar Joint Undertaking executive director, said he was initially skeptical of the concept, but now sees its potential to provide air traffic services at locations that could use towers. "It's not a question of whether we need [towers] or not, it's can we afford them? That is where the remote tower concept is interesting," he said. "This has a lot of potential. The technology is becoming mature."

7.7 NATS loses out as Gatwick awards contract to German rival DFS

NATS loses out as Gatwick awards 10-year tower contract to German rival DFS

Jul 21, 2014 [Anne Paylor](#)¹⁰¹

In a break with tradition that could signal a ramping up of competition between European air navigation service providers (ANSPs), London Gatwick Airport has awarded a 10-year contract for the provision of tower services at the airport to German ANSP Deutsche Flugsicherung (DFS).

To provide the services, DFS subsidiary The Tower Company (TTC) will set up a new UK company, with operations due to begin Oct. 1, 2015, following a transition period from current services provider NATS. Full terms of the contract, which is expected to be signed at the end of July, have not been disclosed, but it will cover air traffic and approach services at Gatwick, below 4,000 ft. NATS will retain operations for all air navigation services above 4,000 ft., from its Swanwick base.

Gatwick Airport said the decision followed "an extensive tender process," with the DFS submission considered "superior to submissions from all other contenders." Submissions were assessed across a range of criteria including safety, innovation, airport management, technical capability, cost, resilience and the ability to accommodate the requirements of a growing airport.

CEO Stewart Wingate said: "Gatwick operates the busiest and most efficient single runway airport in the world. Naturally safety comes first in everything that we do. DFS is a well-known and well-respected provider in this industry and across Europe and has demonstrated a forward-looking approach to its business which matches our own ambitious plans to grow. We appreciate the contribution to our business made by NATS over many years and look forward to continuing to work with them in the transition period and across more general air traffic control services."

NATS said it was "extremely disappointed" by the Gatwick decision. NATS director of operations-Airports Mike Stoller said: "We have added considerable value to Gatwick in recent years, building it to the point where, with 55 movements an hour, it significantly outperforms every other single runway airport in the world."

DFS CEO Klaus-Dieter Scheurle said: "With this contract, DFS is making its contribution to advancing the consolidation process in the European air navigation services landscape." Earlier this month, Eurocontrol DG Frank Brenner called for greater cross-border competition between ANSPs and deconstruction of what he described as the "European ATM monolith."

DFS said tower staff at Gatwick would transfer to the DFS subsidiary "in close dialogue with the employees and their representatives and in keeping with our employee relations traditions."

¹⁰¹ www.atwonline.com, verkregen op 21 juli 2014