

Advies Selectiviteit Schiphol

commissie o.l.v. M. van der Zee

maart 2008

Op verzoek van:

Ministerie Verkeer en Waterstaat t.b.v. advies Tafel van Alders
over toekomst van Schiphol en de regio tot en met 2020

Advies Selectiviteit Schiphol

Inleiding

Het kabinet heeft te kennen gegeven de positie van Schiphol als een van Europa's belangrijkste mainports te willen behouden en te versterken. Het kiest hier onder meer voor omdat de externe bereikbaarheid van Nederland door de lucht een belangrijke factor in het vestigingsplaatsbeleid is, op zich weer een voorwaarde om de Randstad als duurzame en concurrerende topregio verder te ontwikkelen. Dit economische belang dient te worden gezien in samenhang met het milieubelang dat het kabinet voor Schiphol nastreeft dat, voorzover in het kader van dit advies relevant, vooral beperking van geluidsoverlast betekent.

De luchtvaart als bedrijfstak bevindt zich sinds de totstandkoming van de interne luchtvaartmarkt in Europa in een consoliderende fase, die nog geruime tijd zal aanhouden. Dit heeft zich al geuit in het teloor gaan van luchtvaartmaatschappijen dan wel het samengaan in grotere verbanden. Als gevolg van deze consolidatie is voorts het aantal hubs in Europa drastisch afgenomen. In dat licht is het opvallend dat Schiphol haar positie als mainport heeft kunnen behouden en versterken. Schiphol drijft immers niet op een grote thuismarkt. De positie van Schiphol is in het huidige, veranderde krachtenveld dan ook niet meer vanzelfsprekend.

Een nadere vergelijking met de concurrenten in dit verband (SEO¹ werkt momenteel nog aan een meer gedetailleerde studie over de concurrentiepositie van Schiphol) leert dat de kern van de mainport gevormd wordt door het intercontinentale netwerk en het daarop aansluitende zogenoemde feeder-netwerk. Tevens is Schiphol eindpunt voor de feeder-lijnen naar andere hubs in Europa en het Midden Oosten. Schiphol (i.c. de daarop opererende luchtvaartmaatschappijen) zal ook in de toekomst de ruimte geboden moeten blijven worden om zich aan te kunnen passen aan veranderende omstandigheden en aldus in de pas met de concurrenten te kunnen blijven. In het licht van de voorspelde groei van de wereldwijde luchtvaartmarkt betekent geen mogelijkheid om te groeien, i.c. stilstand van Schiphol in termen van netwerkontwikkeling, uiteindelijk achteruitgang van het marktaandeel op een groot aantal 'stedenparen' en daarmee een relatieve achteruitgang van het belang van de mainport Schiphol. Daarnaast zal de luchthaven steeds een goed en aantrekkelijk overstappunt dienen te zijn en blijven, waardoor luchtvaartmaatschappijen en reizigers voor deze (overstap-) bestemming blijven kiezen.

Het recente rapport van de Raad voor Verkeer en Waterstaat "Helder kiezen, keuzes helder maken" adviseert voor de toekomst van Schiphol uit te gaan van de gewenste mate van bereikbaarheid die het geheel van luchthavens en luchtvaartmaatschappijen in Nederland moet bieden om de nationale publieke belangen van economie en milieu te borgen. Het dienen van deze belangen zou vorm dienen te krijgen door een selectief gebruik van Schiphol.

De werkgroep kan zich in deze omschrijving van de Raad vinden en onderschrijft dat deze keuze dus niet betekent dat ingezet wordt op maximale aantallen

¹ SEO heeft van de ambtelijke werkgroep Selectiviteit de opdracht gekregen om een houdbaar afwegingskader te ontwikkelen voor het luchtvaartpolitieke selectiviteitsbeleid op Schiphol. SEO heeft een ambitieus kader ontwikkeld dat op het moment nog verfijnd wordt. In aansluiting daarop is SEO bezig een nadere analyse samen te stellen van de concurrentiepositie van Schiphol.

passagiers en vrachtvolume of een maximaal aantal bestemmingen, maar dat bezien wordt hoe, in verband met de concurrentiepositie en de economische regiobelangen, gekoppeld aan het milieubelang, een concurrerend netwerk in stand kan worden gehouden. In andere termen betekent het dat minder in kwantitatieve termen en meer in kwalitatieve termen wordt gedacht. Selectiviteit is in dit verband een woord dat, hoewel niet strikt gedefinieerd, aangeeft wat bedoeld wordt. Het omvat vanuit het perspectief van de werkgroep, maatregelen die gericht zijn op het zo optimaal mogelijk benutten van de resterende capaciteit op Schiphol en maatregelen die overlast zoveel mogelijk beperken.

De Raad geeft in zijn advies een aantal oplossingsrichtingen aan, onder meer een betere benutting van bestaande capaciteit van de fysieke capaciteit van Schiphol, het uitplaatsen van niet-hubgebonden luchtverkeer en het prioriteren van bestemmingen. Bij een nadere beschouwing van de maatregelen die toegepast zouden kunnen worden om selectief gebruik van Schiphol in te vullen, dient allereerst een aantal opmerkingen vooraf te worden gemaakt.

Maatregelen – Algemeen

Maatregelen zullen moeten voldoen aan bestaande nationale en Europese regelgeving. Met name de Europese mededingingsregels stellen grenzen, in het bijzonder wanneer de interne markt verstoord dreigt te worden. In concreto verbiedt dit in ieder geval maatregelen die discrimineren op nationaliteit en luchtvaartmaatschappij, net als disproportionele maatregelen. Tenslotte wordt transparantie vereist.

Een aantal maatregelen die een selectieve uitwerking hebben, zijn in het verleden al ingevoerd en hebben ook al resultaat opgeleverd. Het acquisitiebeleid van Schiphol is sinds enige tijd al selectief. Prijsmaatregelen maken onderscheid tussen het geluid dat vliegtuigen produceren en operationele restricties zijn al jaren van kracht waardoor op bepaalde tijden bepaalde bewegingen met lawaaiige vliegtuigen geweerd worden.

Selectiviteit is geen maatregel op zich doch een samenstel van maatregelen, allemaal gericht op optimale inzet van schaarse capaciteit en dus op de balans tussen groei en hinderbeperking. Het is dan ook van belang dat het treffen van maatregelen gecoördineerd gebeurt en ook qua timing wordt afgestemd op overheids- en op bedrijfsniveau.

Steeds dient bedacht te worden dat de maatregelen zoals hier aanbevolen, randvoorwaarden betreffen en dat de economische dynamiek daarbinnen ruimte moet worden gelaten.

Met de invoering van een aantal maatregelen kan onmiddellijk begonnen worden². Daarbij kan wel worden opgemerkt dat de marges om te opereren vaak smal zijn maar omdat soms nieuw terrein wordt betreden, ook niet direct bekend is hoe groot de ruimte is. Dat zal in de verdere uitwerking moeten blijken. Maar de werkgroep adviseert daar waar ruimte aanwezig lijkt, deze ook optimaal te exploreren.

Een aantal maatregelen kan voorbereid worden³. De analyse geeft aan dat het mogelijk is een aantal meer verdergaande maatregelen voor te bereiden en uit te werken die binnen de geschetste juridische kaders houdbaar zijn. Belangrijk hierbij

² Deze worden met een sterretje (*) aangegeven.

³ Deze worden met een dakje (^) aangegeven

is de verdere ontwikkeling van een ambitieus economisch toetsingskader dat de noodzakelijke onderbouwing zal moeten geven van de te nemen maatregelen. SEO heeft hiervoor de hoofdlijn aangegeven van de te volgen methodiek.

Een aantal maatregelen lijkt onhaalbaar en/of onwenselijk. Ondanks de vaak voorkomende roep om stevige, ingrijpende maatregelen (uitplaatsen van verkeerssegmenten; alleen toestaan van hubverkeer) zijn de wettelijke (nationale en Europese) kaders strak en, zoals gezegd, de marges smal. De werkgroep adviseert terzake geen grote verwachtingen te wekken onder het mom van 'grote stappen, snel thuis'.

De belangrijkste randvoorwaarde voor een effectief selectiviteitsbeleid wordt gevormd door de in Nederland aanwezige luchthaveninfrastructuur in brede zin. De huidige infrastructuur in Nederland buiten de luchthaven Schiphol, is op dit moment slechts beperkt in staat additioneel luchtverkeer te accommoderen. Hiemee onderscheidt Nederland zich ook wezenlijk van de ons omringende grote landen als het VK, Frankrijk en Duitsland. Dit heeft te maken met fysieke en andere infrastructurele beperkingen (baanlengte, terminalcapaciteit, openingsuren etc), milieubeperkingen en/of doelbeperkingen (militair gebruik e.d.). Dit feit beperkt met name de toepassing van de meest effectieve maatregelen welke gebaseerd zijn op eigen commerciële afwegingen (marktwerking, de vrije keuze van de ondernemer om verschillende luchthavens velden optimaal te benutten), al dan niet ondersteund door commerciële 'incentives'. Het versterkt de roep om maatregelen van de overheid, terwijl de toepassing door de overheid van mogelijke maatregelen (bijv. verkeersverdelingsregeling) net zo wordt gehinderd door dezelfde infrastructurele beperkingen.

Tenslotte dient bedacht dat maatregelen op ondernemingsniveau relatief snel en voortvarend te realiseren zijn. Maatregelen die (in-)directe overheidsbetrokkenheid en dwang vereisen zijn door het geschetste strakke kader veel lastiger te realiseren en kosten veel tijd. Voor het implementeren van een samenstel van maatregelen dient hiermee rekening gehouden te worden.

Geluidsbeperkingen vliegtuigoperaties en nachtmaatregelen.

Voor wat betreft het gebruik van de nacht kunnen additionele maatregelen getroffen worden. Nachtmaatregelen leveren weinig extra capaciteit op. Sterker, vermeden moet worden dat nachtmaatregelen de druk op de ochtendrand en de avondrand verhogen door verschuiving van operaties. Maar, met inachtneming van dat laatste caveat, hebben nachtmaatregelen wel grote duurzaamheidswaarde.

- Verdere beperking van de nachtoperaties (*).
Op dit moment geldt reeds een verbod op starts van vliegtuigen HIII (-5 EPNdB). Voorgesteld wordt dit uit te breiden naar alle landingen in de nacht (23.00-07.00) voor alle vliegtuigen HIII (-5 EPNdB).
- Verdere beperkingen HIII onderkant⁴ (*).
Tevens wordt voorgesteld om geen nieuwe operaties met vliegtuigen HIII (-5 EPNdB) op Schiphol meer toe te staan.

⁴ Onderkant hoofdstuk 3 (HIII) vliegtuigen: marginaal conforme vliegtuigen in de zin van artikel 1.1 onder m van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol

- Totale uitfasering HIII onderkant (^).
Voorgesteld wordt om binnen twee à drie jaar te komen tot een algeheel verbod van onderkant HIII toestellen op Schiphol, met eventueel een transitieperiode. Dit zal volgens de geldende procedure ("balanced approach") moeten worden ingevoerd waarbij rekening wordt gehouden met een doorlooptijd van ongeveer 6 maanden voor de eerste twee maatregelen en twee jaar voor de laatste.
- Aanvullende prijsmaatregelen (*)

De werking van de bovenstaande aanpak kan versterkt worden door een nog gerichtere differentiatie in luchthaventarieven naar milieuprestatie vliegtuig of vliegmoment (dag/nacht/avond)

Per 1 november 2007 heeft Schiphol de differentiatie in de luchthaventarieven aangescherpt om verder invulling te geven aan selectiviteitsbeleid. De regeling is nu:

- de meest lawaaiige vliegtuigen betalen overdag 140% van het basistarief
- de stilste vliegtuigen betalen overdag 85% van het basistarief
- het tarief voor vertrek in de nachtperiode is 150% van het dagtarief
- tarief voor landing in de nacht blijft 127% van het dagtarief
- het start- en landingsgeld voor onderkant Hst. 3 is in de nacht extra verhoogd met 50%

Scherpere differentiatie in luchthaventarieven naar milieuprestaties is in het algemeen mogelijk (met name waar het gaat om nachtoperaties en operaties met HIII (-5EpnDB). Schiphol past al een scherp beleid toe, maar dit zou verder verscherpt kunnen worden. Wel zal dit moeten gebeuren binnen de door de wet gestelde grenzen, met name redelijkheid en non-discriminatie. Met name dat laatste wordt lastig bij zeer hoge tarieven voor bepaald vervoer/bepaalde mainport waarde, maar het is de moeite waard te zoeken naar een hogere grens.

Een combinatie met de straks te noemen incentives ligt hier ook in de rede.

In het kader van dit onderdeel heeft de Commissie ook gekeken naar de toepassing van een zogenaamd noise quota systeem zoals van kracht is op de luchthavens in het VK (Heathrow, Gatwick, Stansted). Hierbij wordt voor de nachtperiode een noise quota systeem gebruikt, met een toebedeling per airline, waarbij aan ieder vliegtuigtype een aantal geluidspunten is toebedeeld. Een airline met stille vliegtuigen kan dus dan relatief meer vluchten uitvoeren. De werkgroep heeft deze optie voorlopig terzijde gelegd vanwege de andere systematiek die voor Schiphol van kracht is in de nacht (totaal cap).

Slots

- Vaststellen en toepassen van zogenaamde local rules bij de slotstoewijzing (*).

Het gaat hierbij om een selectiever (mainportgericht) uitgiftebeleid van de slotcoördinator binnen de marges van de IATA guidelines. Voor wat betreft het element mainportgerichtheid kan de door SEO gemaakte – en nog verder uit te werken - methodiek de grondslag geven.

Dit proces is erop gericht om kwalitatief beter om te kunnen gaan met de beschikbare capaciteit. Gezien de binnen de slotsystematiek bestaande flexibiliteit (waarin geen routebeperking bestaat) betreft het hier vooral een

initieel allocerende maatregel, maar bestaat terzake geen garantie voor de toekomst.

Aanvullend wordt als kwantitatieve maatregel voorgesteld de bepaling van een serie slots in piekuren waarvoor meer vraag bestaat dan de capaciteit toelaat, niet langer te baseren op het in de Europese regels aangegeven minimum van 5, maar te bepalen op een – nog aan te geven - hoger aantal. (*) Op Gatwick bestaat een local rule waarin het minimum is verhoogd naar 13.⁵

Beide maatregelen die in samenhang dienen te worden gezien, beogen mainport gebonden verkeer in de pieken te stimuleren. De invoering zal met stakeholders (in het kader van de Coordination Committee) en de Europese Commissie dienen te worden afgestemd. Geschat wordt dat dit maximaal een jaar in beslag zal nemen.

Opgemerkt wordt dat bovenstaande systeem aansluit bij de door de onderneming Schiphol te nemen maatregelen op het gebied van tarifiering en incentives.

- Slots "secondary trading" optimaal gebruiken (*).

In opvolging van de thans reeds in het VK in praktijk gebrachte "secondary trading" van slots, is de Commissie bezig om een interpretatie van de bestaande regels uit te werken die deze praktijk onder bepaalde condities ook elders in de EU fiatteert. Verwacht wordt dat in de nabije toekomst de Europese Commissie hierover een formele mededeling zal publiceren. Of hiervan gebruik gemaakt wordt is volledig ter beslissing van de luchtvaartmaatschappijen die de beschikking hebben over slots. In het kader van dit advies is relevant dat handel in slots per definitie het optimale gebruik van de mainport ten goede komt.

Commerciële Ruimte Luchthaven

- Versterking van het "incentives" programma van de luchthaven en gerichte toepassing van het acquisitiebeleid. (*)

Het gebruik van aansporende maatregelen, zeker wanneer deze een financiële component omvatten, is onderworpen aan strikte randvoorwaarden in de wet en moet toetsing van de NMa kunnen doorstaan.

Schiphol maakt gebruik van een dergelijk programma, dat naast financiële onderdelen ook marketing instrumenten gebruikt om airlines aan te moedigen gebruik te maken van de luchthaven. Zowel deze aanpak, als het algemene acquisitiebeleid kan geënt worden op de door SEO gehanteerde mainportgerichte toetsingsmethodiek. Een combinatie met de eerder genoemde prijs en geluidsbeperkende maatregelen kan het resultaat verder optimaliseren.

De toepassing van dit selectiviteitsinstrument is als aanvullend te beschouwen. Immers, het omvat slechts een gering deel van de kostenafweging die een airline gebruikt bij haar beslissing om al dan niet te opereren. Zo kunnen

⁵ Een slot kan de eerste twee seizoenen routespecifiek worden gealloceerd, daarna (indien voldaan wordt aan het criterium voor een historische slot), is de slot vrij te gebruiken.

airlines en airports een optimale marketing mix nastreven die niet alleen aansluit bij product en klant, maar ook bij selectiviteit.

- Operationeel beheer (^)

Operationele maatregelen waarbij de belangrijkste luchtvaartmaatschappijen zelf delen van de operaties verplaatsen (betreft met name bepaalde operaties van de home carriers, gedacht kan worden bijv. leisure operaties) op basis van de SEO analyse en hun commerciële bedrijfsprioriteiten, waarbij prijsprikkels belangrijk kunnen zijn.

De echte waarde van deze optie wordt bepaald door de voorhanden alternatieve infrastructuur.

General Aviation

- Het sluiten van de luchthaven Schiphol voor niet commerciële luchtvaart/vliegtuigen tot een bepaald maximum startgewicht (zogenaamde General Aviation) of het ontmoedigen van deze categorie.(^)

Dit kan als autonome maatregel (meer tailor-made) worden gedaan of als onderdeel van een verkeersverdelingsregeling (meer algemeen als categorie) benadering. Gezien het geringe effect van deze maatregel (15-20.000 bij alle vluchten, nauwelijks effect in de piek) en de geschatte doorlooptijd (1-2 jaar), lijkt het treffen van een maatregel op dit terrein niet onmiddellijk nodig, maar dient wellicht in een later stadium onder ogen te worden gezien. Voorts is in verband met deze maatregel ook relevant hoeveel capaciteit op andere luchthavens buiten Schiphol beschikbaar is.

Bilateraal luchtvaart beleid

- Op basis van de SEO analyse een meer structurele invulling geven aan het luchtvaartpolitieke beleidskader van Nederland. (*)

Dit kader bepaalt de markttoegang van buitenlandse luchtvaartmaatschappijen in Nederland en met name Schiphol. Enerzijds voor een meer gerichte benadering waar het gaat om het nog resterende deel dat nog onder de nationale verantwoordelijkheid valt, anderzijds voor de meer strategische inzet in Brussel bij het vaststellen van de EU externe beleidsprioriteiten.

Voor wat betreft de formele vaststelling van het benodigde beleidskader kan hier binnen 4 maanden invulling aan worden gegeven. In de dagelijkse praktijk kan dit vrijwel onmiddellijk worden toegepast.

Verkeersverdelingsregeling (^) (voorheen: Luchthavensysteem)

De instelling van een Verkeersverdelingsregeling wordt door velen gezien als het centrale instrument dat gebruikt moet worden bij selectiviteit.

De betrokken EU regelgeving (Herziene Vo 2408/92, thans ter besluitvorming bij de Raad, tekst vastgesteld) is gericht op het voorkomen van mogelijk misbruik van nationale regels die gericht zijn op het optimaal gebruiken van meerdere luchthavens die dezelfde stedelijke agglomeratie bedienen. Doel is het handhaven van de effectiviteit van de vrije interne luchtvaartmarkt, niet het accommoderen van selectiviteits maatregelen. Onder de bestaande Verordening wordt gesproken van een luchthavensysteem. Het voorstel tot vervanging van de bestaande Verordening spreekt meer toepasselijk van verdeling van verkeer tussen luchthavens. Een verkeersverdelingsregeling derhalve.

Bij een aantal luchthavens (CdG en LHR) is ervaring opgedaan met de werking van het luchthavensysteem (zie aparte rapport/analyse DGTL). Dit zijn precies het type luchthavens waar de EU regels voor geschreven zijn. Nederland zit in de bijzondere positie dat wij maar één grote luchthaven kennen "omgeven" met een aantal veel kleinere regionale luchthavens.

De SEO methodiek is geschikt om verder te ontwikkelen teneinde een basis te geven aan een voor de overheid te hanteren verkeersverdelingsregeling. De SEO methodiek biedt de basis voor een ambitieus en vergaand instrument (gericht op het verplaatsen van vluchten met een lage mainportrelevantie). Binnen de EU is het een nieuwe benadering en daarmee juridisch risicovol. Maar het is van belang dit verder uit te werken teneinde een vollediger beeld van de mogelijkheden te kunnen krijgen. Begonnen kan worden met de identificatie, op basis van de SEO methodiek, van bepaalde duidelijk juridisch te definiëren categorieën vervoer welke onder de huidige omstandigheden realistisch voor verplaatsing naar andere luchthavens in aanmerking zouden kunnen komen.

Geconstateerd wordt wel dat het instellen van een verkeersverdelingsregeling op korte termijn nauwelijks tot geen effecten kan hebben. Een dergelijke regeling dient uitdrukkelijk rekening te houden met de beschikbare alternatieve luchthaveninfrastructuur en de openbare vervoersinfrastructuur. Het OC&C rapport maakt een terechte inventarisatie van deze beperkte infrastructuur.

Voor een werkelijk effectieve werking van een verkeersverdelingsregeling zijn aanzienlijke verbeteringen nodig aan de landzijdige en luchtzijdige infrastructuur van de hiervoor in aanmerking komende alternatieve luchthavens (Rotterdam, Lelystad, Eindhoven), alsmede in de openbaar vervoersinfrastructuur tussen de betrokken luchthavens en met Schiphol. Dit komt in het OCC rapport duidelijk naar voren. Hiermee zouden bredere categorieën voor een dergelijke regeling in aanmerking komen (bijv. charters long haul, ad-hoc cargo operaties) of zelfs, bij substantiële upgradings van een of meerdere van de betrokken luchthavens, een allesomvattend systeem voor alle vervoer, gebaseerd op de mainport waarde (SEO methodiek).

Interessant genoeg wordt verwacht dat, met het verbeteren van de alternatieve luchthaveninfrastructuur, de instelling van een dergelijke verdelingsregeling minder dringend zal worden. Luchtvaartmaatschappijen zullen dan immers de gewenste uitplaatsing om commerciële overwegingen kunnen uitvoeren.

Geadviseerd wordt om de instelling van een verkeersverdelingssysteem eerst ter hand te nemen als zich reële alternatieve luchthavencapaciteit aandient. Wel kunnen de nodige voorbereidingen worden getroffen, op basis van de door SEO ontwikkelde methodiek, van de ontwikkeling van een mogelijk verkeersverdelingssysteem ter implementering op een later tijdstip.

Slotopmerking

Ter ondersteuning van de ontwikkeling van een integrale visie over de toekomst van de Nederlandse luchtvaart, wil de werkgroep, in de context van bovenstaande adviezen, nog de volgende gedachten formuleren.

Aan een dergelijke visie bestaat behoefte als kader voor de noodzakelijke juridische en bestuurlijke onderbouwing van alle overheidsmaatregelen die genoemd worden. (*)

Binnen dat kader zal het, met name gezien de na 2010 verwachte knellende capaciteitsproblemen van belang zijn om met de nodige voortvarendheid, opnieuw te beginnen met het zorgvuldige besluitvormingsproces rond de versterking van de infrastructuur op Lelystad/alternatief voor Lelystad (zowel lucht- als landzijde, als openbaar vervoersinfrastructuur) met Schiphol en mogelijke andere luchthavens. Voorts de uitbreiding van het civiele gebruik van Eindhoven en het zorgvuldige besluitvormingsproces te beginnen rond de versterking van de infrastructuur op Eindhoven (met name terminal en openbaar vervoersinfrastructuur met Schiphol en mogelijke andere luchthavens);

Bovengenoemde luchthavens zouden, alsdan uitgebreid, onder de werking van een meer omvattend verkeersverdelingssysteem kunnen vallen.

Geadviseerd wordt ook Eelde, Maastricht en Twente te betrekken in de toekomstige analyse van de verbetering van de voorhanden luchthaveninfrastructuur. Feit blijft dat deze luchthavens aantrekkelijk kunnen zijn voor het beperkt accommoderen van bepaald vervoer (met name leisure en cargo charter) naar deze regio's die deels nu op Schiphol plaatsvinden. Zij komen echter, gezien de voorwaarden, niet in aanmerking voor de toepassing van een verkeersverdelingsysteem Schiphol.

Alle bovengenoemde acties zijn lange termijn projecten met doorloop van 1 –5 jaar.