

Bijlage

Onderzoeksresultaten kostenbeheersing beveiliging burgerluchtvaart



1. Inleiding

Op Schiphol is een groot aantal partijen betrokken bij terrorismebestrijding, openbare orde en veiligheid, criminaliteitsbestrijding en grensbewaking. Sinds 2006 stemmen alle publieke en private partijen binnen het Platform Beveiliging en Publieke Veiligheid Schiphol (BPVS) waar mogelijk hun werkzaamheden af om te komen tot een effectief en kostenefficiënt proces.

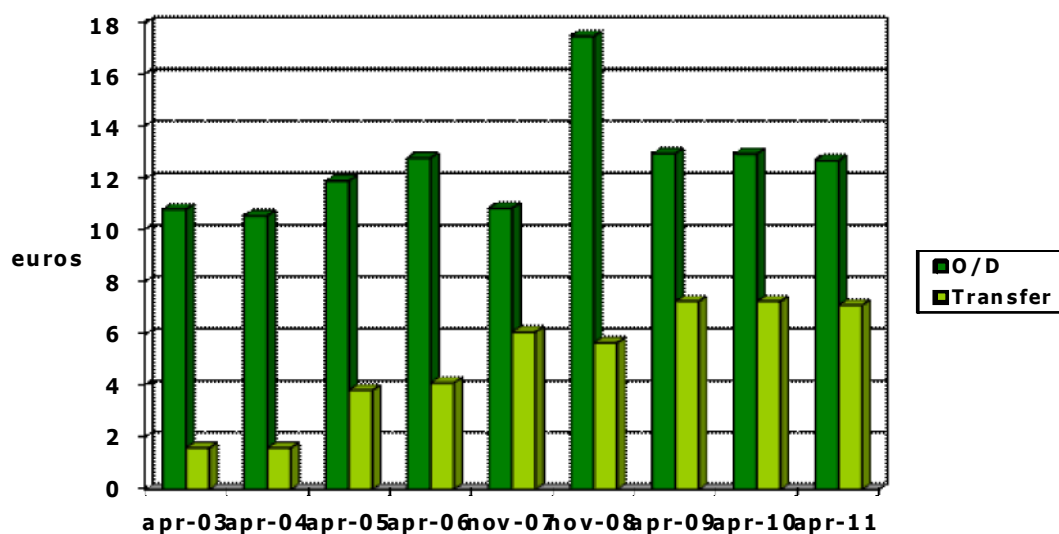
Er wordt voortdurend gewerkt aan het optimaliseren van de beveiligingsprocessen. Dit vergt goede afstemming tussen de overheid die de regels stelt en de luchtvaartsector. Sinds 2007 vinden de activiteiten van Schiphol inzake het optimaliseren van de beveiligingsprocessen plaats in het Programma Reengineering Security Schiphol (PROGRESS). Dit Programma heeft een vijftal dimensies, te weten: Reduction, Automation, Integration, Process Optimisation en Technological Innovation:

1. *Reduction*: reductie van het aantal te screenen passagiers, personeel en bagage of de hoeveelheid te detecteren verboden voorwerpen ondanks de verwachte passagiersgroei.
2. *Automation*: terugdringen van het aantal menselijke handelingen door het automatiseren van het security proces.
3. *Integration*: het integreren of centraliseren van onderdelen in het securityproces.
4. *Process Optimisation*: volledig optimaliseren van bestaande security processen.
5. *Technological Innovation*: in samenwerking met de marktpartijen heeft Schiphol al een aantal "*first in world innovations*" ontwikkeld. Een voorbeeld hiervan is de Security Scan met automatische detectie. Een ander voorbeeld van technologische innovaties is de beveiliging van airside met behulp van een bewegingsradar.

2. Stijging security kosten luchtvaart

In hoofdzaak worden de kosten voor de beveiliging van Schiphol middels een aparte heffing, de zogeheten Security Service Charge (SSC), doorberekend aan de luchtvaartmaatschappijen op basis van het aantal vervoerde passagiers. In de bijgevoegde staafdiagram is een weergave opgenomen van de ontwikkeling van de SSC over de periode 2003-2011 (O/D staat voor "Origin/Destination", of te wel de vertrekkende en aankomende passagiers en "Transfer" staat voor de overstappende passagier).

Security Service Charge Schiphol 2003 - 2011



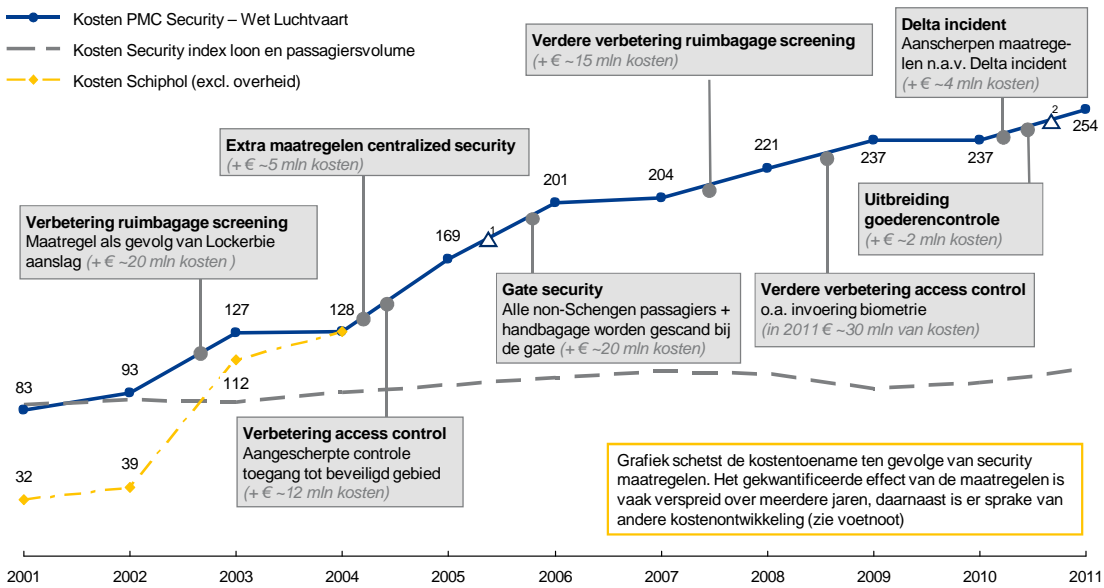
De afgelopen jaren zijn de kosten op het gebied van de beveiliging burgerluchtvaart toegenomen. Deze toegenomen kosten kunnen worden verklaard door de steeds strengere eisen aan security. Zo is in 2005 het systeem van (gedeeltelijke) gate security geïntroduceerd en zijn in 2006 maatregelen ingevoerd naar aanleiding van de dreiging op luchthaven Londen Heathrow, welke heeft geleid tot het verbod van vloeistoffen aan boord van luchtvaartuigen. Ook de invoering in 2008 van Security Restricted Area Critical Part (SRA CP) voor heel airside, waardoor alle personeel, én de voorwerpen die zij bij zich dragen, en voertuigen worden gecontroleerd bij toegang tot dat gebied, heeft geleid tot een forse stijging van de securitykosten. Enkele voorbeelden zijn in het navolgende schema samengevat.

Door wijziging van de beveiligingsmaatregelen zijn de kosten voor security sterker toegenomen dan volume en inflatie. Dit wordt zichtbaar gemaakt in onderstaande figuur.

Factbase Schiphol - Kosten Security & Aviation

Door ontwikkeling van beveiligingsmaatregelen zijn de kosten voor Security sterker toegenomen dan volume en inflatie

Business Area Aviation – PMC Security, 2001 – 2011E, € mln, IFRS excl. kapitaalkosten



1 Vb. andere kostenstijgingen 2004-2006: Openen H-pier in 2005 (+€-7 mln personeelskosten), toename verzekeringskosten (+€-8 mln)
 2 Vb. andere kostenstijgingen 2010-2011: verkeers- en vervoerstoename (+€-4 mln) en capaciteitsuitbreiding voor operationele verbetering (€-6 mln aanpassingen blokkenplanning, V-tijden, piekcapaciteit)



BRON: Schiphol Security Policy; jaarverslagen; consultatiedocumenten (2001-2011); Schiphol Group analyse

0

3. Resultaten onderzoek kostenbeheersing

De resultaten van het onderzoek naar de kostenbeheersing kunnen op drie niveaus worden onderscheiden. In de eerste plaats is er het niveau, waarbij aanpassing van het rijksbeleid leidt tot een directe reductie van de kosten. Concreet gaat het daarbij om het verlagen van verzekeringskosten voor de dekking van het terrorisme risico.

In de tweede plaats is er het niveau, waarbij aanpassing van het rijksbeleid leidt tot een herallocatie (verschuiving) van kosten van de luchthaven Schiphol naar de luchtvaartmaatschappijen. Concreet gaat het daarbij om het stroomlijnen van de maatregelen rondom hoog risico vluchten (high risk flights).

In de derde plaats is het Rijk op meerdere fronten actief om het passagiers- en vrachtproces op luchthavens te optimaliseren. Door deze aanpak onderling goed af te stemmen, kunnen de door het bedrijfsleven te financieren elementen worden geminimaliseerd én de mogelijkheden tot synergie optimaal worden benut. Op basis van dergelijke maatregelen kunnen op termijn -mede door middel van doelmatig beleid- mogelijk additionele besparingen worden gerealiseerd.

a. Kostenbeheersing korte termijn: directe kostenreductie

Verlaging verzekeringskosten voor de dekking van het terrorisme risico (reeds gerealiseerd)

Sinds september 2002 bood het ministerie van Infrastructuur en Milieu, tegen een marktconforme vergoeding en met instemming van het ministerie van Financiën, aan de NV Luchthaven Schiphol een overheidsgarantie voor terrorisme risico (gerelateerd aan de brandverzekering van Schiphol). Het ging om de schade door een terroristische aanslag die Schiphol zelf kan lijden, zowel materiële schade (gebouwen, infrastructuur), als bedrijfsschade. Deze overheidsgarantie werd noodzakelijk door het inzakken van de commerciële verzekeringsmarkt na de aanslagen in de VS van 11 september 2001. Door verlaging van de verzekeringsdekking voor Schiphol kon de overheidsgarantie per 17 oktober 2009 worden beëindigd, evenals een deel van de commerciële verzekering van Schiphol zelf. Hiermee werd een totale besparing van € 6,4 miljoen per jaar behaald.

b. Kostenbeheersing korte termijn: herallocatie kosten

Nadere uitwerking van het stroomlijnen van de maatregelen voor de Hoog Risico Vluchten (High Risk Flights)

Op basis van een risicoanalyse (dreigingsanalyse AIVD) gelden voor sommige vluchten strengere beveiligingsmaatregelen dan voor andere vluchten. De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) besluit of een specifieke dreiging noopt tot extra maatregelen. Dit kan leiden tot de zogenaamde more stringent measures die vanuit een nationaal vastgestelde dreiging in het algemeen belang door de nationale overheid, boven op de geldende Europese regelgeving, worden opgelegd. Hierbij gaat het hoofdzakelijk om de vluchten naar de Verenigde Staten, die worden uitgevoerd door Amerikaanse luchtvaartmaatschappijen. Vluchten naar de VS uitgevoerd door Amerikaanse luchtvaartmaatschappijen vallen onder de aanwijzing "Te treffen beveiligingsmaatregelen voor vluchten met verhoogde dreiging" van de Minister van Veiligheid en Justitie.

Maatregelen in de Nederlandse aanwijzing komen hierbij in plaats van een aantal maatregelen zoals vermeld in de Aircraft Operator Standard Security Program (AOSSP). De AOSSP is door de Transportation Security

Administration (TSA) aan de Amerikaanse luchtvaartmaatschappijen opgelegd. Indien de luchtvaartmaatschappijen niet voldoen aan TSA maatregelen dan mag niet meer op de VS worden gevlogen. De kosten hiervan zijn voor rekening van Schiphol en worden uiteindelijk aan de passagiers doorbelast. Tot halverwege 2010 waren er ook aanvullende maatregelen op het gebied van vliegtuigbewaking en vliegtuigdoorzoeking. Deze maatregelen zijn niet meer noodzakelijk als gevolg van het stroomlijnen van de maatregelen voor de hoog risico vluchten. Dit betekent voor Schiphol een verlaging van kosten.



c. Kostenbeheersing lange termijn

1. *Programma Vernieuwing Grensmanagement (pVGM)*

Het programma vernieuwing Grensmanagement (VGM) heeft de ambitie een effectief en efficiënt grenstoezichtsproces te creëren, waarbij zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van de inzet van geautomatiseerd toezicht en risicogestuurd optreden op basis van vooraf ontvangen informatie over passagiers en hun bagage. Hierbij dient er een goede balans te zijn tussen maximale veiligheid en optimale mobiliteit. Onderdeel van deze inzet is de toepassing van nieuwe technologieën (o.a. biometrie) en apparatuur & programmatuur voor geautomatiseerde grenspassage. Met het gebruik van deze nieuwe technologieën worden de snelheid en de betrouwbaarheid van het controleproces vergroot. Hiermee wordt bijgedragen aan het maximaliseren van de veiligheid en het optimaliseren van de doorstroom.

Het grenstoezicht en de inzet van security maatregelen vinden beide plaats op de luchthaven. Hoewel het gaat om verschillende doelstellingen en verantwoordelijkheden, maken ze voor de passagier deel uit van één proces: controle op de luchthaven vanwege de overheid. Beide processen hebben invloed op de doorlooptijd en concurreren om de ruimte op de luchthaven. Daarbij wordt een deel van de infrastructurele kosten van het grensproces via de security heffing (Security Service Charge) op de passagiers verhaald. Door middel van het programma "Vernieuwing Grensmanagement" wordt ook hier gezocht naar optimalisering van de luchthavenprocessen onder het motto van een slimmer, sneller en beter management van de (passagiersstromen aan de) grens.

Het programma is een samenwerkingsverband tussen de Koninklijke Marechaussee, de Douane, de Zeehavenpolitie, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de NCTb, de IND, het ministerie van Buitenlandse Zaken, de Schiphol Group en de KLM, onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en

Koninkrijksrelaties (de minister voor Immigratie en Asiel).

2. *Project SmartGate*

Het project "SmartGate" is gebaseerd op het creëren van een veilige, innovatieve en ongestoorde luchtvrachtketen ter ondersteuning van de concurrentiepositie van Schiphol. Waar Vernieuwing Grensmanagement gericht is op een optimaal proces voor iedereen, biedt "SmartGate" ruimte voor specifieke doelgroepen. Uitgangspunt hierbij is een *win-win situatie* voor zowel publieke (KMar, Douane), als private partijen (afhandelaren, airlines) door een veiligere, snellere, efficiëntere én *goedkopere* vrachtafhandeling vanaf Schiphol. Het SmartGate cargo model gaat uit van informatiesturing, centrale risicobeoordeling, onderlinge afstemming van controle/inspecties en geïntegreerde (one stop) inspecties.

Een optimale aanpak van security vergt aandacht voor twee aspecten: selectiviteit (wie/wat vormt potentieel een dreiging) en effectiviteit (gemak en betrouwbaarheid van de controles). Beide elementen staan centraal bij SmartGate.

3. *Systeemwijziging security maatregelen*

Een andere optie voor de lange termijn is het bezien van de mogelijkheden om in *internationaal en/of Europees* verband in te zetten op een systeemwijziging bij de vaststelling en uitvoering van security maatregelen: van "*rule based*" naar "*risk based*" security management, waarbij meer nadruk wordt gelegd op preventieve maatregelen, zoals observatie van passagiers en vroegtijdige gegevensuitwisseling. Mogelijkheden hiertoe worden in Europees verband onderzocht. Zaken als onvoorspelbaarheid van controles enz. worden daarin meegenomen.

4. *Vermindering administratieve lasten- en regeldruk*

In het regeerakkoord zijn afspraken gemaakt om te komen tot het verminderen van de administratieve lasten- en regeldruk. In dat kader is ook het evalueren van de vigerende wet- en regelgeving op het gebied van security maatregelen relevant. Inzicht in het effect van vigerende wet- en regelgeving inzake security maatregelen op de effectiviteit en efficiency van de security processen kan een belangrijke bijdrage leveren aan kostenreducties op het terrein van beveiliging burgerluchtvaart. De sector heeft reeds suggesties gedaan, waaronder het evalueren van een aantal bepalingen van de Wet op de Particuliere Beveiligingsorganisaties en Recherchebureaus (WPBR), specifiek voor de locatie Schiphol.

Naar aanleiding van de gebeurtenissen op 11 september 2001 heeft de EU met de verordening (EG) nr. 2320/2002 gemeenschappelijke regels op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart opgesteld. Vanaf 29 april 2010 is de EU-verordening nr. 300/2008 in al haar onderdelen van toepassing en vervangt daarmee EU-verordening 2320/2002. EU-verordening nr. 300/2008 bevat de gemeenschappelijke basisnormen en streeft naar *vereenvoudiging, harmonisering en verduidelijking* van de bestaande regels en naar verbetering van het beveiligingsniveau. Als gevolg van de EU-verordening nr. 300/2008 is ook het Nationaal programma voor de beveiliging van de burgerluchtvaart (NCASP) herschreven en zijn alle aanwijzingen doorgelicht en indien nodig gewijzigd, dan wel vervallen verklaard. Dit betekent dat de vigerende wet- en regelgeving op het gebied van security maatregelen doorlopend wordt geëvalueerd.

4. Toekomstbestendige infrastructuur op Schiphol

Zoals eerder genoemd, leidt aanscherping van wet- en regelgeving vaak tot kostenverhoging en een toenemende capaciteitsvraag. Steeds meer flexibiliteit is nodig om de onvoorspelbaarheid van de eisen die aan de beveiliging worden gesteld, te kunnen opvangen. De huidige enkellaagse terminal met vermenging van aankomende en vertrekkende (niet-Schengen) passagiers biedt niet de noodzakelijke flexibiliteit. Hierdoor kunnen beveiligingscontroles van vertrekkende "niet-Schengen" passagiers pas plaatsvinden aan de gate ("gate security", ook wel genoemd "decentrale security"), waardoor er sprake is van een groot aantal controlepunten, met de bijbehorende (dure) apparatuur. Het systeem van gate security heeft wél een heel belangrijk voordeel: de korte connectietijden voor transfererende passagiers. Dit heeft bijgedragen aan de hub functie, en daarmee is het aantal internationale bestemmingen fors gegroeid. Mede daardoor heeft Schiphol zich kunnen ontwikkelen tot een internationale mainport. Wel dient hierbij de nuancering te worden aangebracht dat de korte connectietijden voor "niet-Schengen" naar "Schengen" transfererende passagiers voortdurend onder druk staan door de zware piekbelasting van het betreffende grens- en security filter. Schiphol neemt qua infrastructuur binnen de Europese Unie een bijzondere positie in, aangezien het gros van de EU-luchthavens het systeem van "centrale security" kent.



De gewijzigde Europese wet- en regelgeving vergt aanpassingen en investeringen die in het huidige enkellaags gate security concept op langere termijn niet inpasbaar zijn. Herinrichting van de logistieke infrastructuur op Schiphol lijkt volgens de luchthaven inmiddels noodzakelijk. Gate security vergt meer security medewerkers én meer apparatuur, zoals security scanners en apparatuur voor het detecteren van vloeistoffen, aangezien elke gate optimaal moet zijn toegerust. Daarnaast wordt wereldwijd gewerkt aan het invoeren van een systeem van "One Stop" security, waardoor reeds gecontroleerde reizigers in principe zonder hernieuwde security controle op internationale luchthavens moeten kunnen

overstappen. Schiphol moet als transfer luchthaven hierbij voorop lopen om geen passagiers te verliezen. Invoering van diverse nieuwe security concepten, zoals het concept van "One Stop" security, is in de huidige infrastructuur van de luchthaven problematisch, waardoor een concurrentienadeel voor Schiphol zou ontstaan.

Schiphol heeft derhalve een aanzet voor een business case gepresenteerd over de met de herinrichting van de infrastructuur op de luchthaven gemoeide kosten en baten, en het door Schiphol te investeren bedrag. De aanpassing van de infrastructuur is noodzakelijk ter bevordering van de efficiency en effectiviteit van de luchthavenprocessen, en maakt de luchthaven daarmee toekomstbestendig. Doordat Schiphol zich daarmee voegt in de binnen de EU gebruikelijke infrastructuur op EU-niveau, is dit ook in het belang van het realiseren van een level-playing field.

Deze herinrichting zal kostenbeheersing in de komende jaren eenvoudiger maken, maar vergt wel een aanzienlijke investering. In de komende periode zal bij voortgang van het ontwerp steeds concreter worden welke kosten er mee gemoeid zijn. Naar verwachting zal na de zomer van 2011 een duidelijk beeld beschikbaar zijn.

Voor wat betreft de logistieke processen op de luchthaven speelt de Kennis en Innovatie Agenda Luchtvaart (KIAL) een belangrijke rol. Het door Schiphol aangedragen project "Terminal van de Toekomst" in de KIAL raakt dan ook de logistieke processen die moeten worden aangepast. De KIAL is ondergebracht bij de nieuwe topsector Logistiek. De bedrijvenbrief en de daaruit voortvloeiende acties voor de topsector Logistiek worden de komende maanden nader uitgewerkt.

5. Systeemaanpak ter bevordering van efficiency luchthavenproces

Uit het onderzoek naar kostenbeheersing is gebleken dat aandacht voor beheersing van de security kosten op Schiphol noodzakelijk is om de huidige positie binnen Europa te handhaven. Op het snijvlak van regelgeving en bedrijfsvoering zijn nauwelijks nog mogelijkheden te vinden om te komen tot kostenreductie. Schiphol is en blijft zelfstandig verantwoordelijk voor een efficiënte uitvoering van de opgedragen security taken.

Daarbij heeft de minister van Infrastructuur en Milieu op basis van de Wet Luchtvaart en het Besluit Exploitatie Luchthaven Schiphol een verantwoordelijkheid voor de tariefregulering van de luchthaven. Om te borgen dat de tarieven die Schiphol in rekening brengt, waaronder de tarieven voor de kosten van de security maatregelen, redelijk en kostengeoriënteerd zijn, is in de Wet Luchtvaart een consultatieproces vastgelegd. Schiphol doet daarbij een voorstel voor de tarieven, waarop gebruikers kunnen reageren. In deze consultatie is Schiphol verplicht informatie te geven over de beoogde efficiëncymaatregelen. In de lopende evaluatie van de Wet Luchtvaart inzake de exploitatie van Schiphol (onderdeel tariefregulering) zal de werking in de praktijk van deze bepaling nader worden gezien.

De auditdienst van Schiphol zal een beschrijving opleveren van de opzet en werking van de processen, waarin is opgenomen hoe wordt samengewerkt met andere partijen, op basis van welke argumentatie en hoe efficiency daarin een rol speelt. De eerste audit zal plaatsvinden in het derde kwartaal van 2011 en vervolgens elke vier jaar, tenzij er aanleiding is voor een tussentijdse audit, als gevolg van de invoering van nieuwe maatregelen.

Verder is uit diverse benchmark onderzoeken gebleken dat Schiphol, mede op grond van de Wet Luchtvaart die op 19 juli 2006 in werking is getreden, één van de weinige luchthavens in Europa is die transparantie biedt ten aanzien van de kosten en opbrengsten van de security activiteiten. De EU-richtlijn security heffingen waarover, ten tijde van het schrijven van deze brief, op EU-niveau nog onderhandeld wordt, verplicht ook de andere luchthavens tot transparantie. De mogelijke consequenties voor Schiphol dienen te worden afgewacht.

