

Amsterdam, mei 2013

Stimuleringsbeleid en verkeersverdelingsregels

Afwegingen in het Nederlandse selectiviteitsbeleid

Eindversie

Dr. Guillaume Burghouwt

Drs. Joop Krul

Met medewerking van:

Prof. Pablo Mendes de Leon

Drs. Joost Zuidberg



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2013-18

Samenvatting

Vanwege de dreiging van capaciteitsschaarste is één van de doelstellingen van het selectiviteitsbeleid om Schiphol zoveel mogelijk te benutten voor het mainportgebonden verkeer. Het huidige en toekomstige niet-mainportgebonden verkeer moet zoveel mogelijk gebruik maken van de regionale luchthavens. Conform het Advies van de Commissie Shared Vision is het niet-mainportgebonden verkeer het verkeer in segment 5: point-to-point leisure verkeer, ofwel het non-hub verkeer op intercontinentale of Europese bestemmingen met geen of weinig zakelijk verkeer. Dat zijn in principe alle bestemmingen met jaarlijks minder dan 10.000 zakelijke outbound¹ passagiers.

Het selectiviteitsbeleid ten behoeve van de verkeersverdeling bestaat uit drie onderdelen: het creëren van voldoende regionale luchthavencapaciteit op Lelystad en Eindhoven, het stimuleringsbeleid van de exploitant en eventueel het instellen van verkeersverdelingsregels vanuit overheidswege.

De vraag die centraal staat in dit paper is of verkeersverdelingsregels als flankerend beleid nuttig zijn naast het stimuleringsbeleid van de exploitant. Of dat de conclusie getrokken kan worden dat alleen stimuleringsbeleid reeds voldoende effectief is om de beleidsdoelstelling te realiseren. Om deze vraag te beantwoorden is eerst een analyse gemaakt van de aard van de huboperatie op Schiphol en de betekenis hiervan voor de netwerkqualiteit op Schiphol. Vervolgens is de handelingsruimte van de exploitant in beeld gebracht bij het doen van een ‘passend aanbod’ in het kader van het stimuleringsbeleid, rekening houdend met de marktkrachten binnen een ‘multi-airport system’ als Amsterdam-Lelystad-Rotterdam-Eindhoven. Tot slot zijn de voor- en nadelen van een flankerend beleid door middel van verkeersverdelingsregels vanuit overheidswege onderzocht.

De huboperatie

Een essentieel onderdeel van het mainportgebonden verkeer vormt de huboperatie. De huboperatie draagt een belangrijk deel van de netwerkqualiteit op Schiphol², omdat deze de hubcarrier in staat stelt veel meer directe (intercontinentale) routes rendabel te onderhouden -met een hogere frequentie- dan mogelijk zou zijn op basis van de lokale vervoersvraag van en naar de Randstad alleen. Dit betekent overigens niet dat andere carriers niet belangrijk zijn voor de netwerkqualiteit: vooral voor de intra-Europese en indirecte intercontinentale connectiviteit spelen andere carriers dan de hubcarrier een rol.

Het belang van dit wereldwijde, direct bediende en frequente lijnennet voor de Nederlandse economie is evident. Het belang van de huboperatie is onlangs onderstreept door de Europese Commissie in haar Communicatie over het externe Europese luchtvaartbeleid: netwerkcarriers en

¹ Hierbij wordt onder ‘outbound’ alle vertrekkende passagiers verstaan

² Zie hoofdstuk 2

hun hubs zijn essentieel voor de verbondenheid van Europa met de rest van de wereld³ en vertegenwoordigen daarmee een grote economische waarde.

De ‘user requirements’ van de huboperatie maken dat de huboperatie op geen enkele andere luchthaven plaats kan vinden op Schiphol. Luchthavens die hun hubstatus verliezen blijken die in de praktijk nauwelijks meer terug te winnen.

Stimuleringsbeleid van de exploitant

Inzicht in de kenmerken van de marktsegmenten aan de aanbodzijde en de hieraan verbonden ‘user requirements’ zijn van belang voor een effectief stimuleringsbeleid. Alleen wanneer de exploitant een passend en aantrekkelijk aanbod biedt op de regionale velden –één die overeenstemt met de ‘user requirements’ van de marktsegmenten waarvan het selectiviteitsbeleid beoogt dat ze verhuizen naar Lelystad of Eindhoven- heeft het selectiviteitsbeleid kans van slagen. De belangrijke ‘user requirements’ per type luchtvaartmaatschappij hebben we in dit paper op een rij gezet. Voor de huboperatie en overige netwerkcarriers geldt dat Schiphol in de meeste gevallen de enige Nederlandse luchthaven is met aanbodkarakteristieken die passen bij de betrokken ‘user requirements’. Voor andere typen luchtvaartmaatschappijen geldt dat er in meer of mindere mate realistische alternatieven zijn naast Schiphol.

Een operatie vanaf Lelystad of Eindhoven kan voor luchtvaartmaatschappijen gepaard gaan met additionele kosten en lagere ‘yields’. Het gaat niet alleen om de verhuiskosten zelf, maar tevens om additionele kosten als gevolg van een gesplitste operatie. Lagere ‘yields’ kunnen het gevolg zijn van een lagere ticketprijs omdat de passagier het alternatief als minder waardeert. Daartegenover staan operationele voordelen als minder vertragingen, kortere bloktijden en kortere omdraaitijden. Deze kosten spelen mee in de beslissing van de luchtvaartmaatschappij om wel of niet van Lelystad of Eindhoven gebruik te maken.

De handelingsruimte van de exploitant bevindt zich vooral op het terrein van het faciliteitenaanbod, de ‘visit costs’ en parkeertarieven op Lelystad. Interessant is dat met betrekking tot de ‘visit costs’ er aanknopingspunten zijn in de EU regelgeving (EU Richtlijn 2009) om te differentiëren naar mainportgebondenheid binnen de ‘twin-airport’ Schiphol-Lelystad. Deze mogelijkheden verdienen nadere uitwerking, des te meer omdat prijsprikkels een economisch efficiënter instrument zijn dan het ingrijpen in de markt door de overheid middels verkeersverdelingsregels.

Maar niet alleen aan de aanbodzijde dient het aanbod van de exploitant passend te zijn. Ook dient er sprake te zijn van een passende markt vraag en moet de alternatieve luchthaven een realistisch alternatief zijn voor de reiziger. De passagier verhuist niet noodzakelijkerwijs mee met de luchtvaartmaatschappijen. Gezien de grotere afstand van Lelystad/Eindhoven tot de kern van het achterland van Schiphol dient rekening gehouden te worden met uitval van passagiersvraag en lagere ‘yields’ voor luchtvaartmaatschappijen in vergelijking tot Schiphol. Een goede bereikbaarheid van de markt (landzijdige ontsluiting) is dan ook essentieel voor een succesvol stimuleringsbeleid. Hier ligt een belangrijke rol voor de overheid.

³ The EU’s external aviation policy – addressing future challenges. COM(2012) 556 final

Door reacties aan de vraagzijde bij migratie en/of opsplitsing van operaties en de daarmee samenhangende kosten, is niet bij voorbaat zeker dat een verplaatsing van de operatie vanaf Schiphol naar bijvoorbeeld Lelystad voor een luchtvaartmaatschappij rendabel zal zijn. Tariefdifferentiatie binnen de ‘twin-airport’, ‘incentives’ voor het opstarten van de operatie, lagere parkeertarieven en een goede bereikbaarheid van Lelystad compenseren een deel van opbrengstendaling en kostenverhoging maar gedeeltelijk. De mate waarin luchtvaartmaatschappijen en passagiers daadwerkelijk gebruik willen maken van Lelystad blijft daarom met de nodige onzekerheid omgeven.

Dit impliceert dat de uitkomst van het stimuleringsbeleid anders kan zijn dan vooraf in het selectiviteitsbeleid is beoogd. Met andere woorden, het stimuleringsbeleid biedt prikkels om bepaalde reacties van de markt uit te lokken ten aanzien van de allocatie van het verkeer over Schiphol, Lelystad en Eindhoven, maar stuurt de markt niet.

Afwegingen stimuleringsbeleid en stimuleringsbeleid met verkeersverdelingsregels

Naast het stimuleringsbeleid van de exploitant bestaat de mogelijkheid om verkeersverdelingsregels in te stellen op basis van EU Verordening 1008/2008. Dergelijke regels vormen een juridisch correcte weg, mits ze voldoen aan de voorwaarden, procedures en beginselen van non-discriminatie, proportionaliteit en transparantie. Dit paper bevat de serie aan stappen (de ‘routemap’) die de overheid zou moeten nemen voor het instellen van de verkeersverdelingsregels.

De vraag is echter in hoeverre er in het effectueren van het selectiviteitsbeleid een rol is weggelegd voor verkeersverdelingsregels naast het stimuleringsbeleid van de exploitant. SEO concludeert dat het voor de hand ligt om in eerste instantie het stimuleringsbeleid van de exploitant als uitgangspunt te nemen voor het selectiviteitsbeleid, zonder flankerend beleid door verkeersverdelingsregels.

Weliswaar is de effectiviteit van het stimuleringsbeleid niet gegarandeerd gezien de marktkrachten die nu eenmaal in een ‘multi-airport system’ spelen, maar in ieder geval wordt ruimte gelaten aan de werking van de markt. Die marktwerking levert een economisch efficiëntere uitkomst op dan het ingrijpen van de overheid in de markt. Bovendien brengt het reguleren van de toegang tot de Schiphol en eventueel de Lelystad-markt het risico van overheidsfalen met zich mee: verkeersverdelingsregels zijn inflexibel en gericht op de status quo in een snel veranderende luchtvaartmarkt, de overheid heeft een informatie- en kennisachterstand op de markt en de markt zoekt als gevolg hiervan haar weg om de verkeersverdelingsregels heen. Onverwachte neveneffecten kunnen het gevolg zijn, groeikansen worden gemist. Ervaringen in het buitenland ondersteunen het risico van dergelijke vormen van overheidsfalen.

Prijsprikkels, airline-airport contracten, een passend faciliteitenaanbod en ‘secondary slot trading’ liggen daarom meer voor hand. De overheid kan zich erop richten de werking van deze instrumenten zo goed mogelijk te ondersteunen. Ook is een belangrijke rol weggelegd voor de overheid in het realiseren van goede bereikbaarheid per openbaar vervoer naar de regionale velden.

Wel kan de overheid richting marktpartijen verkeersverdelingsregels inzetten als een stok achter de deur: het ‘boven de markt laten hangen’ van verkeersverdelingsregels kan niet-mainportgebonden verkeer stimuleren om gebruik te maken van een alternatieve luchthaven.

Inhoudsopgave

| | |
|---|-----------|
| Samenvatting | i |
| 1 Inleiding | 1 |
| 2 Aard en betekenis van de huboperatie | 3 |
| 2.1 De huboperatie als drager van netwerkkwaliteit | 3 |
| 2.2 De hubs als ‘factory to create connectivity’ | 6 |
| 2.3 Betekenis van de huboperatie en overige segmenten voor netwerkkwaliteit op Schiphol | 7 |
| 2.4 Concurrentie in verschillende deelmarkten | 9 |
| 2.5 Verkrijgen van hubstatus weinig luchthavens gegeven | 11 |
| 2.6 De kwetsbaarheid van hubs | 12 |
| 2.7 Conclusie | 15 |
| 3 Stimuleringsbeleid van de exploitant | 19 |
| 3.1 Inleiding | 19 |
| 3.2 Typen luchtvaartmaatschappijen | 20 |
| 3.3 ‘User requirements’ en keuzegedrag van airlines | 22 |
| 3.4 Handelingsruimte voor de exploitant | 23 |
| 3.5 Kosten voor luchtvaartmaatschappijen | 27 |
| 3.6 Keuzegedrag van passagiers | 27 |
| 3.7 Een rendabele operatie op Lelystad? | 29 |
| 3.8 Conclusie | 30 |
| 4 Verkeersverdelingsregels vanuit overheidswege | 33 |
| 4.1 Inleiding | 33 |
| 4.2 Onzekerheden effectiviteit stimuleringsbeleid | 33 |
| 4.3 Verkeersverdelingsregels | 37 |
| 4.4 Voor- en nadelen van verkeersverdelingsregels | 39 |
| 4.5 Conclusies | 41 |
| 5 Routemap overheid verkeersverdelingsmaatregelen | 45 |
| Literatuur | 47 |
| Bijlage A Differentiatie van heffingen | 49 |

1 Inleiding

Het selectiviteitsbeleid is een antwoord op de dreigende schaarste aan milieucapaciteit op Schiphol. De doelstelling van dit beleid is om de schaarse milieucapaciteit van Schiphol zo veel mogelijk te benutten voor het mainportgebonden verkeer. Aan de Alders-tafel is overeengekomen⁴ dat er tot 2020 op Schiphol geluidsruimte is voor maximaal 510.000 vliegtuigbewegingen. Lelystad en Eindhoven accommoderen de overige 70.000 van de tot dat jaar verwachte 580.000 vliegtuigbewegingen, naast de autonome groei op deze luchthavens. De focus van Schiphol dient hierbij te liggen op de verkeerssegmenten die het meeste bijdragen aan de netwerkkwaliteit van de luchthaven, het zogenaamde mainportgebonden verkeer. Lelystad en Eindhoven richten zich vooral op het niet-mainportgebonden verkeer. Het niet-mainportgebonden verkeer betreft in eerste instantie het verkeer in ‘segment 5’: point-to-point leisure verkeer, ofwel het non-hub verkeer op internationale of Europese bestemmingen met minder dan 10.000 zakelijke outbound⁵ passagiers⁶.

Een essentieel onderdeel van het mainportgebonden verkeer vormt de huboperatie. De huboperatie draagt een belangrijk deel van de netwerkkwaliteit op Schiphol⁷, omdat deze de hubcarrier in staat stelt veel meer directe (intercontinentale) routes rendabel te onderhouden -met een hogere frequentie- dan mogelijk zou zijn op basis van de lokale vervoersvraag van en naar de Randstad alleen. Het belang van dit wereldwijde, direct bediende en frequente lijnennet voor de Nederlandse economie is evident. Het belang van de huboperatie is onlangs onderstreept door de Europese Commissie in haar Communicatie over het externe Europese luchtvaartbeleid: netwerkcarriers en hun hubs zijn essentieel voor de verbondenheid van Europa met de rest van de wereld⁸ en vertegenwoordigen daarmee een grote economische waarde.

De huboperatie is in essentie gebonden aan Schiphol: gezien het karakter van de operatie (lange afstand en korte afstandsvluchten, in combinatie met een systeem van in de tijd samenhangende set van verbindingen en een sterk gepiekte dienstregeling) kan de huboperatie op geen enkele andere Nederlandse luchthaven plaatsvinden⁹.

Het selectiviteitsbeleid bestaat uit drie belangrijke onderdelen. Het eerste onderdeel betreft het scheppen van voldoende regionale luchthavencapaciteit op Lelystad en Eindhoven ten behoeve van het accommoderen van het niet-mainportgebonden verkeer. Het tweede onderdeel betreft een door de exploitant vorm te geven ‘stimuleringsbeleid’: maatregelen vanuit de markt om Schiphol aantrekkelijk te maken voor het mainportgebonden verkeer en maatregelen om de regionale luchthavens aantrekkelijk te maken voor niet-mainportgebonden verkeer. De instrumenten om het selectiviteitsbeleid te effectueren zijn in meer detail uitgewerkt in de Kamerbrief selectiviteitsbeleid¹⁰. Bij dit ‘informele’ stimuleringsbeleid -dat inmiddels door de

⁴ Convenant behoud en versterking mainportfunctie en netwerkkwaliteit Schiphol, 10 december 2008

⁵ Hierbij wordt onder ‘outbound’ alle vertrekkende passagiers verstaan

⁶ Commissie Shared Vision (2012). Advies over uitvoering selectiviteitsbeleid Schiphol, 10 December 2012.

⁷ Zie hoofdstuk 2

⁸ The EU’s external aviation policy – addressing future challenges. COM(2012) 556 final

⁹ Zie ook hoofdstuk 3

¹⁰ Kamerbrief 29 juni 2011

exploitant is ingezet- gaat het onder meer om tarifiering, infrastructuur/faciliteitenontwikkeling en marketing & acquisitie. Een mogelijk derde onderdeel betreft een formele regeling vanuit overheidswege voor de verdeling van verkeer binnen de ‘twin-airport’ Schiphol-Lelystad op basis van EU Verordening 1008/2008, eventueel in combinatie met een lokaal richtsnoer in de slotallocatie¹¹.

De opdrachtgever heeft SEO Economisch Onderzoek gevraagd om samen met de Universiteit Leiden ten behoeve van het traject ‘Shared Vision deel 2’ een paper op te stellen welke bijdraagt aan het beantwoorden van de volgende vier vragen:

1. Wat is de aard en kwetsbaarheid van de huboperatie op Schiphol?
2. Wat zijn de ‘user requirements’ van de verschillende marktsegmenten tegen de achtergrond van een passend infrastructuur- en faciliteitsaanbod van de exploitant als onderdeel van het stimuleringsbeleid?
3. In hoeverre is het toepassen van alleen marktinstrumenten voldoende effectief om de beleidsdoelstelling van het selectiviteitsbeleid zoals hierboven beschreven te realiseren? En in hoeverre zijn formele regelingen voor de verdeling van verkeer binnen de ‘twin-airport’ vanuit overheidswege nuttig als flankerend beleid?
4. Indien de overheid zou kiezen voor het invoeren van verkeersverdelingsregels, welke concrete stappen zijn dan nodig om tot implementatie te komen?

Opzet paper

Het paper start met een analyse van de huboperatie. Dit deel van het paper geeft antwoord op de vraag waarom de huboperatie op Schiphol een cruciale rol speelt binnen het mainportgebonden verkeer.

Vervolgens gaat het paper in op de kenmerken van de verschillende typen luchtvaartmaatschappijen op de Nederlandse luchthavens en hun ‘user requirements’: wat voor eisen stellen de kenmerken van het bedrijfsmodel van de verschillende marktsegmenten aan de luchthaveninfrastructuur, faciliteiten, ‘visit costs’ en ‘catchment area’? De ‘user requirements’ zijn van belang voor het doen van een passend aanbod door de exploitant als onderdeel van het stimuleringsbeleid. We verkennen hierbij de handelingsruimte van de exploitant.

Tot slot volgt een discussie op hoofdlijnen met betrekking tot de vraag wat de meerwaarde is van verkeersverdelingsregels vanuit overheidswege voor de effectiviteit. Deze beschouwing draagt bij aan het beantwoorden van de vraag in hoeverre het stimuleringsbeleid door de exploitant voldoende effectief is voor het realiseren van de beleidsdoelstelling. Tot slot geeft het paper een ‘routemap’ van de stappen die de overheid moeten nemen bij invoering van verkeersverdelingsregels.

¹¹ DGB verkent momenteel de mogelijkheden, haalbaarheid en effectiviteit van een dergelijke regeling. Zie de lopende SEO-studie ‘Verkenning verkeersverdelingsregels’

2 Aard en betekenis van de huboperatie

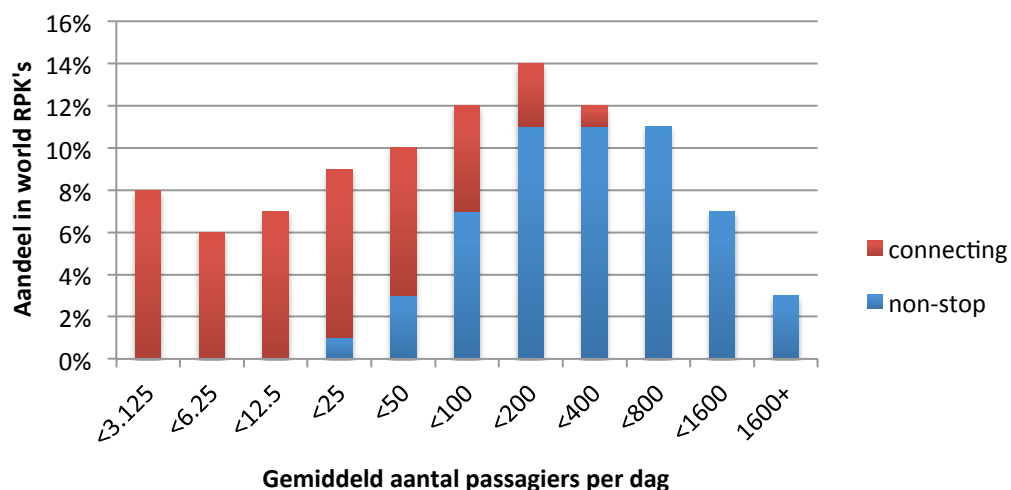
De huboperatie is een essentiële pijler onder de netwerkqualiteit van Schiphol. Het geeft Schiphol een veel groter direct netwerk dan mogelijk zou zijn op basis van de lokale markt alleen. De hubstatus is echter geen gegeven. Luchthavens die hun hubstatus zijn kwijtgeraakt winnen deze nauwelijks nog terug. Naast de huboperatie spelen vooral voor de intra-Europese en indirecte intercontinentale netwerkqualiteit andere typen carriers een aanzienlijke rol.

2.1 De huboperatie als drager van netwerkqualiteit

Meeste herkomst-bestemmingsmarkten te klein voor directe verbinding

Hubs stellen luchtvaartmaatschappijen in staat om op efficiënte wijze een groot aantal steden ('city pairs') met elkaar te verbinden. De hub dankt haar bestaan aan het feit dat er relatief weinig herkomst-bestemmingsmarkten zijn met voldoende passagiersvraag voor een directe verbinding. Markten met minder dan 50 herkomst-bestemmingspassagiers per dag vormen het leeuwendeel van 's werelds herkomst-bestemmingsmarkten, nemen een substantieel deel van het totale vervoer voor hun rekening, maar worden slechts heel beperkt met een directe vlucht bediend. Hubs zijn dan ook essentieel voor het met een overstap verbinden van kleinere, vooral 'long-haul' markten. De hub Schiphol verbindt bijvoorbeeld Stavanger met Houston en Aberdeen met Kuala Lumpur, markten waarop directe verbindingen niet rendabel zijn.

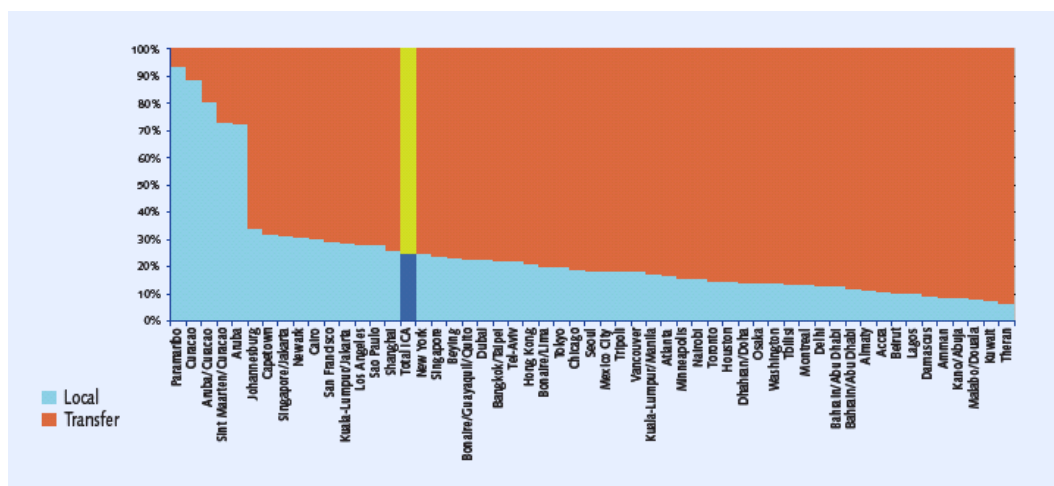
Figuur 2.1 Markten met minder dan 50 herkomst-bestemmingspassagiers per dag worden meestal alleen met een overstap bediend



Bron: Swan (2005)

In het verlengde daarvan zorgt de huboperatie van KLM en partners op Schiphol ervoor dat het aantal direct aangeboden bestemmingen vanaf Schiphol veel groter is dan men op basis van de omvang van de lokale vraag mag verwachten. Ook maakt de huboperatie het mogelijk dat KLM en partners grotere markten frequenter bedienen. De Nederlandse thuismarkt en de lokale herkomst-bestemmingsmarkt van en naar de metropoolregio Amsterdam is onvoldoende groot om het gros van de intercontinentale bestemmingen en een deel van het Europese netwerk direct te kunnen bedienen. Figuur 2.2 laat zien dat het gemiddeld percentage transfervervoer op intercontinentale KLM-routes rond de 70 procent ligt, met uitschieters naar 90 procent. Zonder het transfervervoer kan slechts een klein deel van het intercontinentale KLM-netwerk gehandhaafd blijven. Voorbeelden van dergelijke bestemmingen zijn Paramaribo, Curaçao, Aruba, New York en Bangkok. Blok et al. (1997) noemde de transferpassagier dan ook het fundament van de mainport: hun analyse laat zien dat zonder transfer 90 procent van de intercontinentale en 60 procent van de Europese routes van de KLM groep wegvalt¹². Tien jaar later komt OC&C (2007) tot dezelfde conclusie: zonder de transfer passagier kan nog maar een zeer klein deel van de intercontinentale bestemmingen blijven bestaan, maar is het belang voor het Europese netwerk minder fors.

Figuur 2.2 Huboperatie van groot belang voor intercontinentale vluchten KLM en partners



Bron: Achtergronddocument Mainport Schiphol (2005)

In generieke zin geldt dat de huboperatie van de hubcarrier -door middel van het combineren van verschillende herkomst-bestemmingsmarkten op dezelfde vlucht- als een belangrijke drager van en motor voor de netwerkqualiteit fungeert, vooral als het gaat om de beschikbaarheid van directe intercontinentale verbindingen. De Europese Commissie heeft het belang van de huboperatie in 2012 onderstreept in haar Communicatie over het externe Europese luchtvaartbeleid: netwerkcarriers en hun hubs zijn essentieel voor de verbondenheid van Europa met de rest van de wereld¹³ en vertegenwoordigen daarmee een grote economische waarde.

¹² De analyse is uiteraard uiterst gedateerd, maar het onderzoek illustreert nog altijd vrij goed het belang van de huboperatie voor de netwerkqualiteit van Nederland.

¹³ The EU's external aviation policy – addressing future challenges. COM(2012) 556 final

Voordelen van de huboperatie voor de airline: ‘factories to create route density’

Het voorgaande illustreert dat voor een luchtvaartmaatschappij de huboperatie geen doel op zich is. De huboperatie is een middel voor de luchtvaartmaatschappij om kosten- en opbrengstenvoordelen te realiseren in een competitieve, geliberaliseerde markt. Voormalig Northwest-topman Mike Levine heeft hubs ‘factories to create route density’ genoemd. Door via de hub verschillende herkomst-bestemmingsmarkten op dezelfde vlucht te combineren, kan de hubcarrier bestemmingen bedienen die anders niet rendabel zouden zijn. De consolidatie van de passagiersvraag op de hub geeft de hubcarrier vervolgens de mogelijkheid om vluchten met hogere (en meer concurrerende) vluchtfrequenties en/of grotere vliegtuigen uit te voeren.

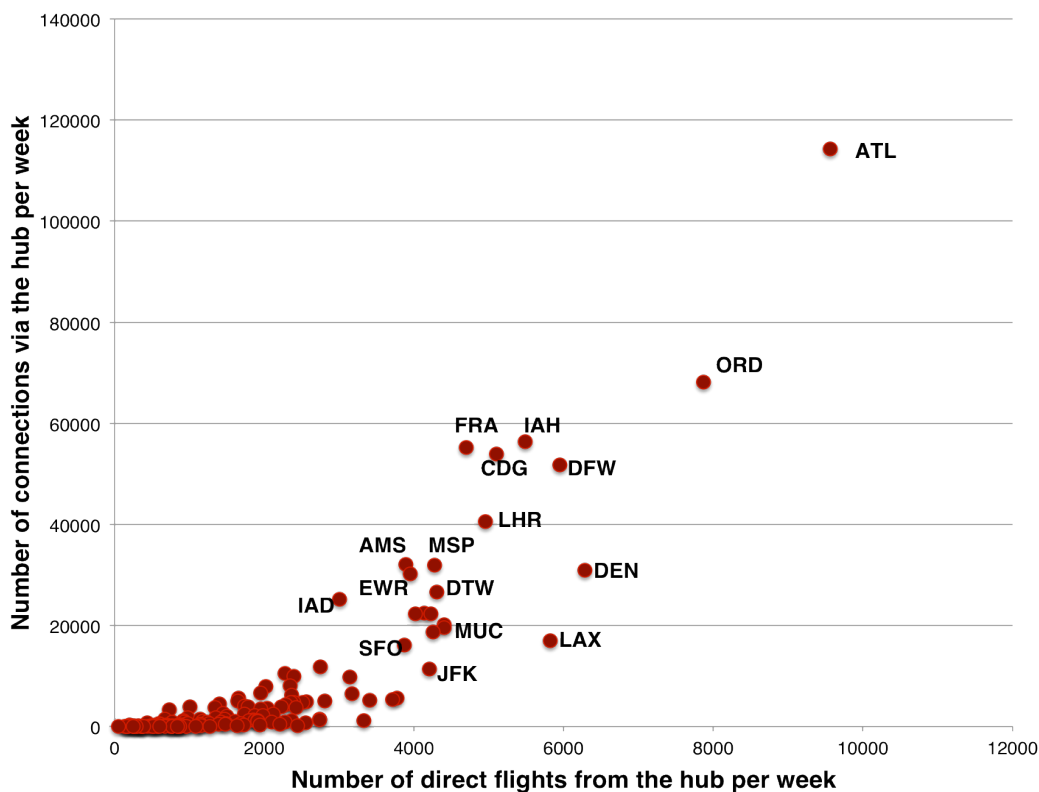
De voordelen van de huboperatie voor de hubcarrier in termen van het aantal markten dat de carrier via de hub kan bedienen, neemt exponentieel toe met de groei van het aantal directe vluchten (figuur 2.3). Voor kleine hubs is de toename van het aantal connecties via de hub nog gering bij toevoeging van een nieuwe vlucht, bij grote hubs is deze toename van het aantal connecties via de hub substantieel.

Daarnaast middelt de huboperatie vraagpieken op specifieke herkomst-bestemmingsmarkten uit omdat elke vlucht gevuld wordt met passagiers uit een groot aantal herkomst- en bestemmingsmarkten (Button 2002; Gillen & Morrison 2005).

Tot slot biedt de huboperatie de hubcarrier de mogelijkheid om op de lokale, zakelijke markt waar de carrier de enige aanbieder is, te profiteren van ‘hub premiums’: de hubcarrier kan in zijn thuismarkt structureel hogere tarieven vragen¹⁴. Deze hogere tarieven hangen overigens niet alleen met marktmacht samen: ze weerspiegelen tevens de hogere ‘willingness-to-pay’ van de reiziger voor frequente, directe vluchten (de Wit 2006; Starkie 2007). Starkie (2007) stelt dan ook dat een substantiële concentratie van slots in handen van de hubcarrier een efficiënt gebruik van slots kan weerspiegelen en tevens welvaart verhogend kan werken in het geval van capaciteitstekorten op de hub. De mogelijkheid om premium te zetten op de ticketprijzen in de lokale markt neemt overigens af, als gevolg van concurrerend aanbod van prijsvechters vanaf de hubluchthaven en vanaf secundaire luchthavens (Starkie 2007).

¹⁴ M.G. Lijesen (2004). Home carrier advantages in the airline industry. PhD thesis; S. Borenstein (1989). Hubs and high fares: dominance and market power in the airline industry. *RAND Journal of Economics* 20(3), p.344-365.

Figuur 2.3 Aantal connecties via de hub neemt niet-lineair toe bij groei van de huboperatie



Bron: SEO Netscan; noot: x-as bevat het totaal aantal vertrekkende lijndienstvluchten op de betrokken luchthaven per week

2.2 De hub als ‘factory to create connectivity’

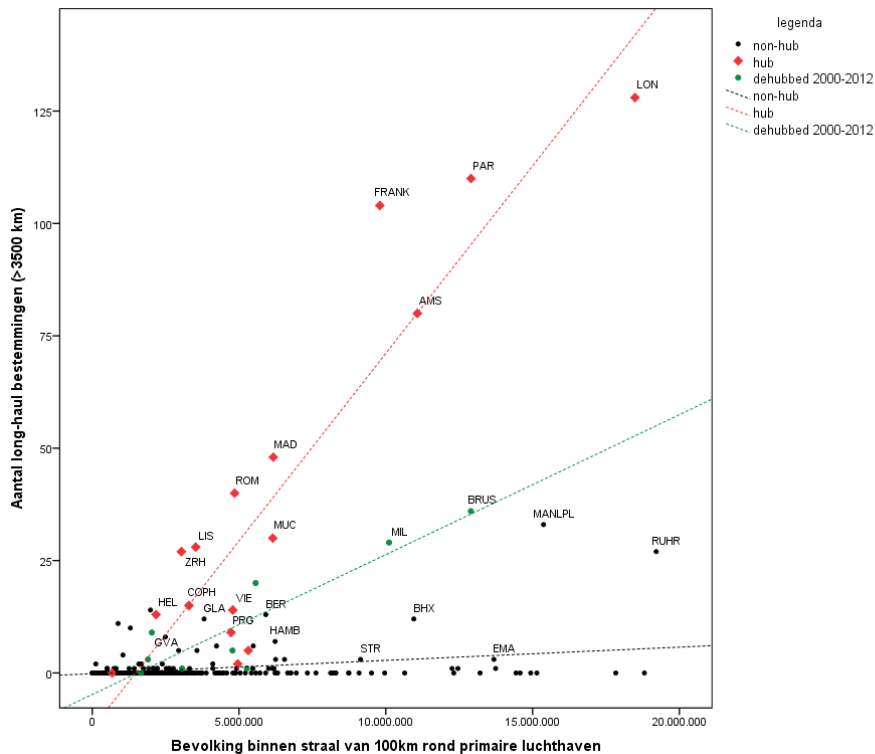
Hubs zijn niet alleen ‘factories to create route density’ voor de luchtvaartmaatschappij, maar ook zijn hubs voor de omliggende regio ‘factories to create connectivity’. Met andere woorden, hubs genereren voor het metropolitane gebied directe connectiviteit. Hubs bieden lokale consumenten een veel bredere scope aan directe bestemmingen en flexibiliteit (frequentie) dan mogelijk is op basis van uitsluitend de lokale herkomst-bestemmingsmarkt.

De directe ‘long-haul’ connectiviteit van metropolitane gebieden met hubs is dan ook veel groter dan die met non-hubs of ontmantelde (‘dehubbed’) hubs. Een simpele analyse (figuur 2.3) confronteert de omvang van de ‘catchment area’ van Europese luchthavens met het aantal directe ‘long-haul’ bestemmingen. De analyse toont de kracht van hubs voor het metropolitane gebied (figuur 2.3)¹⁵. Voor ‘short-haul’ bestemmingen is hetzelfde beeld nog altijd aanwezig, hoewel een stuk diffuser. Met andere woorden, voor ‘short-haul’ connectiviteit van het metropolitane gebied

¹⁵ Uiteraard valt er veel aan te merken op een dergelijke analyse: we houden geen rekening met reistijden, de omvang van de ‘inbound’ markt, de ‘propensity to fly’ in de regio rond de luchthaven, luchthavenconcurrentie en keuzegedrag van de reiziger. Bovendien is de ‘catchment area’ gemeten in een cirkel van 100 kilometer rond de primaire luchthaven. Dat leidt bijvoorbeeld voor Londen tot een substantiële onderschatting van de ‘catchment area’. Desalniettemin illustreert het figuur de kracht van hubs in het genereren van connectiviteit.

is de huboperatie minder belangrijk dan voor 'long-haul' connectiviteit. Dit is in lijn met de conclusies van Blok et al. (1997) en OC&C (2007) over het belang van transfer in de intra-Europese markt.

Figuur 2.4 Metropolitane regio's met huboperatie hebben disproportioneel groot long-haul netwerk in vergelijking tot de omvang van de catchment area



Bron: OAG; CORINE land cover; Suau et al. (2013)¹⁶;

2.3 Betekenis van de huboperatie en overige segmenten voor netwerkqualiteit op Schiphol

Op macroniveau is de huboperatie essentieel voor de directe connectiviteit van Nederland en de Randstad met andere metropolitane regio's, vooral als het gaat om de 'long-haul' bestemmingen. Maar welk aandeel heeft de huboperatie van KLM en SkyTeam-partners als marktsegment in de connectiviteit van Schiphol? En wat is het belang van andere marktsegmenten?

Directe connectiviteit

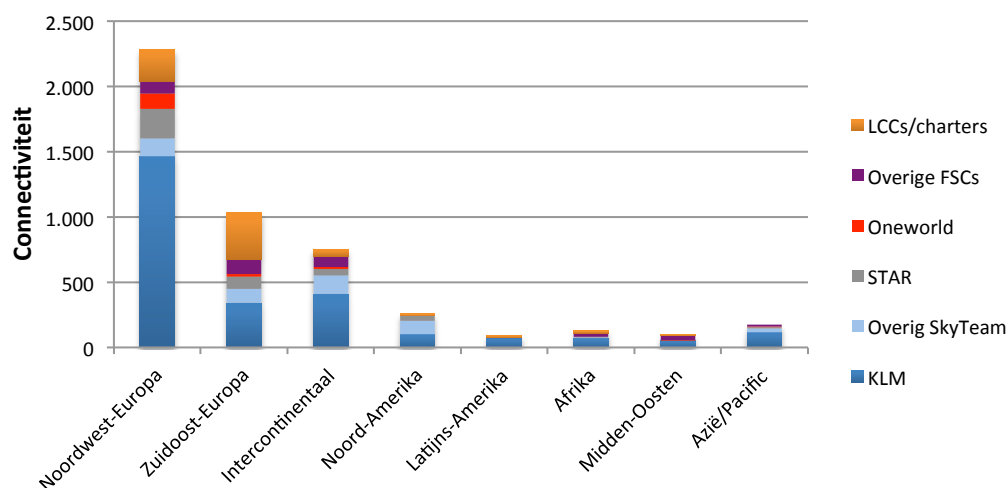
De huboperatie van KLM en SkyTeam-partners was in 2012 verantwoordelijk voor 64 procent

¹⁶ 3e week September 2012 (non-stop scheduled bestemmingen)

van de totale directe connectiviteit¹⁷, ofwel voor het aanbod van directe vluchten. Voor de directe intercontinentale connectiviteit ligt het aandeel op 73 procent. De huboperatie is voor de directe intercontinentale connectiviteit dan ook essentieel. Zonder de huboperatie zou een groot deel van de directe intercontinentale verbindingen op Schiphol verdwijnen.

Op de bestemmingen binnen Europa ligt het beeld genuanceerder, al speelt hier de huboperatie ook een belangrijke rol: het aandeel van de huboperatie van KLM en SkyTeam-partners in de directe connectiviteit op Europese bestemmingen lag in 2012 op 64 procent. De 'low-cost carriers'/charters en 'full service carriers'/allianties hadden in 2012 een aandeel van 36 procent in de directe, Europese connectiviteit. We merken echter op dat voor de kleinere Europese bestemmingen zonder de huboperatie niet, of alleen met een veel lagere frequentie, zouden kunnen worden aangeboden.

Figuur 2.5 Directe connectiviteit per regio en type luchtvaartmaatschappij



Bron: SEO Netscan; OAG 3^e week september 2012

Indirecte connectiviteit

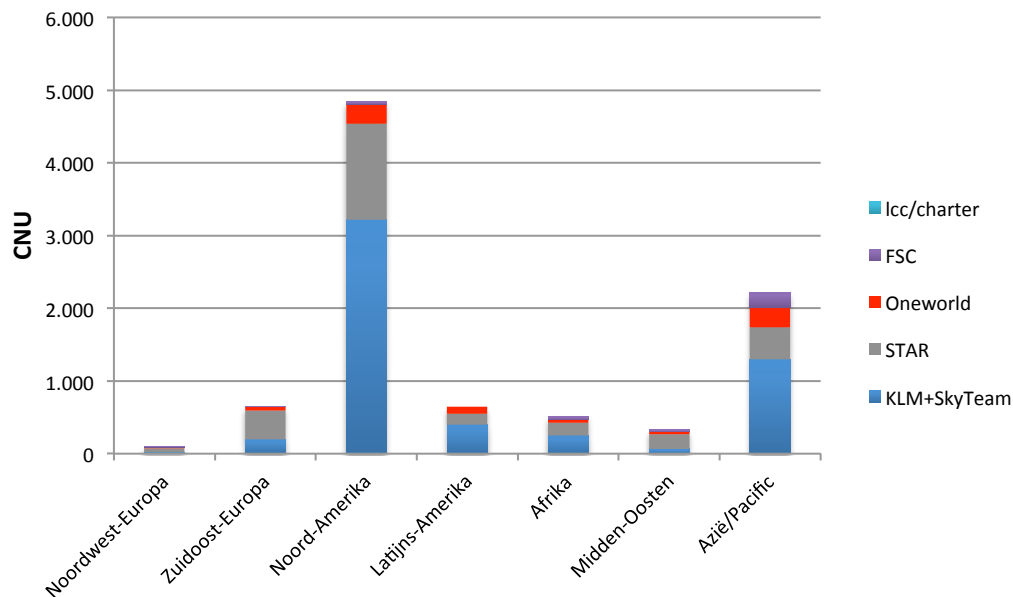
Naast de directe connectiviteit is voor Nederland en de Randstad ook de indirecte connectiviteit die het netwerk op Schiphol biedt van belang. Immers, veel kleinere bestemmingen in de wereld kunnen slechts met een overstap bereikt worden. Indirecte connectiviteit is het totaal aantal connecties met een overstap op een andere hubluchthaven, gewogen voor de kwaliteit van die verbindingen in termen van overstap- en omvliegtijd.

KLM en SkyTeam-partners waren op Schiphol in 2012 verantwoordelijk voor 58 procent van de indirecte connectiviteit. Deze indirecte SkyTeam-connectiviteit wordt gegeneerd door onward

¹⁷ Connectiviteit wordt gemeten met behulp van het SEO Netscan connectiviteitsmodel. Connectiviteit is het totaal aantal verbindingen gewogen voor de kwaliteit ervan in termen van overstap- en omvliegtijd. Een directe non-stop vlucht heeft een kwaliteitsindex van 1. Indirecte connecties met een overstap op een andere hub of directe, multi-stop vluchten hebben een kwaliteitsindex lager dan 1. Indirecte connecties met een kwaliteitsindex van 0 worden beschouwd als niet-realistisch omdat de omvlieg- of overstaptijd te groot is in vergelijking tot een theoretische directe verbinding. Zie Burghouwt & Redondi 2013 voor een discussie van het Netscan connectiviteitsmodel

connecties via SkyTeam-hubs als Parijs, Atlanta, Detroit, Nairobi en Rome. Overige allianties en ‘full service carriers’ spelen naast SkyTeam een belangrijke rol in het indirect verbinden van Nederland met de intercontinentale bestemmingen en kleinere bestemmingen in Zuidoost-Europa. Overige allianties en ‘full service carriers’ leveren dan ook naast SkyTeam een belangrijke bijdrage aan de indirecte connectiviteit van Schiphol.

Figuur 2.5 Indirecte connectiviteit per regio en type carrier



Bron: SEO Netscan; OAG 3^e week september 2012

Samenvattend

De huboperatie draagt in belangrijke mate de directe, intercontinentale connectiviteit van Schiphol. Ook voor de Europese connectiviteit is deze belangrijk, maar ook andere (low-cost) carriers spelen hierin een rol. Naast de huboperatie zijn voor de indirecte connectiviteit van Schiphol ook overige allianties en netwerkcarriers van belang; zij zorgen voor concurrerend, indirect bediend aanbod op intercontinentale bestemmingen evenals verbindingen naar kleinere steden met onvoldoende vervoerspotentieel voor een directe vlucht.

2.4 Concurrentie in verschillende deelmarkten

De hubcarrier op Schiphol concurreert met andere luchtvaartmaatschappijen op twee verschillende deelmarkten. Ten eerste op de markt voor lokale, herkomst-bestemmingspassagiers die van en naar het achterland van Schiphol reizen. Ten tweede op de markt voor de overstappende passagier.

Concurrentie op de herkomst-bestemmingsmarkt

In de dikke, intra-Europese herkomst-bestemmingsmarkt heeft de opkomst van prijsvechters en de komst en groei van luchtvaartmaatschappijen op secundaire luchthavens geleid tot een

afnemend marktaandeel van de netwerkcarriers in het achterland van de Europese hubluchthavens. De toenemende concurrentie is enerzijds het gevolg van de toename van concurrentie op de route zelf en anderzijds van een toename van concurrentie van nabije substituten: concurrentie van carriers vanaf andere luchthavens in het achterland naar dezelfde bestemming(sregio). Voor prijselastische consumenten is een Ryanairvlucht van Eindhoven naar Girona bijvoorbeeld een realistisch alternatief voor een KLM-vlucht naar Barcelona.

Voor de VS schatten Ito & Lee (2003)¹⁸ in dat 32 procent van de opbrengst van netwerkcarriers bloot staat aan concurrentie van low-cost airlines. Zij berekenen dat dit aandeel uiteindelijk zal groeien tot 56 procent. Een studie van Copenhagen Economics en SEO (2012) laat zien dat als gevolg hiervan de keuze die passagiers hebben voor een vertrekluchthaven tussen 2002 en 2011 sterk is toegenomen. In 2002 had gemiddeld 36 procent van de passagiers op de grote Europese luchthavens de beschikking over minimaal één alternatieve vertrekluchthaven op de betrokken bestemming. In 2011 was dit gegroeid naar 44 procent. Op de 'long-haul' markt vanaf Schiphol zien we een toenemende concurrentie van de 'Gulf carriers' die met indirecte reisopties (via Dubai, Istanbul) met het directe SkyTeam product concurreren, vooral om de gunst van de prijsgevoelige passagier.

Op de dunne, 'short-haul' herkomst- en bestemmingsmarkten vanaf de hub is over het algemeen nog sprake van een dominante positie van de netwerkcarriers: alleen door middel van transfer is voldoende passagiersvraag te genereren om de dunne markt te bedienen. Toetreding van low-cost carriers op dergelijke dunne herkomst-bestemmingsstromen is minder waarschijnlijk.

Concurrentie op de transfermarkt

In de transfermarkt is de concurrentie voor de Europese hubs toegenomen. De studie van Copenhagen Economics en SEO laat dan zien dat de keuzemogelijkheden voor de transferpassagier zijn gegroeid. In 2002 had nog 57 procent van de transferpassagiers via Europese hubs de keuze uit tenminste één realistische, alternatieve connectie. In 2011 was dit gegroeid tot 62 procent. De concurrentietoename komt in de eerste plaats van de groei van de Europese hubs. De overlap tussen het netwerk van SkyTeam op Schiphol/Parijs en Lufthansa op Frankfurt/München in de transfermarkt is steeds groter geworden, en ook vanuit andere hubs in Europa (bijvoorbeeld Rome, Wenen, Madrid, Heathrow, Helsinki) vindt concurrentie plaats met SkyTeam via Schiphol. Anderzijds is als gevolg van dehubbing het aantal Europese hubs wel afgenomen.

In de tweede plaats heeft de opkomst van een nieuwe generatie hubs buiten Europa (bijvoorbeeld Dubai, Doha, Abu Dhabi, Istanbul) geleid tot meer concurrentie in de transfermarkt van de Europese hubs. Door hun lagere kostenniveau en snel groeiend netwerk hebben Turkish Airlines en de Gulf carriers inmiddels een substantieel aandeel verworven in een deel van de transfermarkten waarop de grote Europese hubcarriers actief zijn.

¹⁸ H. Ito and D. Lee (2003). Low cost carrier growth in the U.S. airline industry: past, present and future. SSRN working paper, April 9 2003.

Level playing field?

De snelle groei van deze nieuwe generatie hubcarriers heeft tot een fel debat geleid tussen de Europese hubcarriers enerzijds en de hubcarriers uit de Golfstaten anderzijds over de vraag in hoeverre in het concurrentiespel sprake is van een ‘level playing field’: concurreren de nieuwe hubcarriers op gelijke voorwaarden met de Europese hubcarriers of is sprake van directe dan wel indirecte ondersteuning vanuit overheidswege? Omdat de hubcarriers uit het Midden Oosten zelf stellen dat van ‘unfair competition’ geen sprake is, geeft de EC aan dat een logische stap het opnemen van ‘fair competition’ clausules in de bilaterale luchtvaartverdragen met de EU lidstaten is¹⁹. Tevens heeft de Commissie in mei 2013 aangekondigd een onderzoek in te zullen stellen naar eventuele staatssteun aan Gulfcarriers. Feit blijft dat deze luchtvaartmaatschappijen met aanzienlijk lagere personeelslasten geconfronteerd worden die deels een gevolg zijn van lagere salarissen en lagere belastingen.

2.5 Verkrijgen van hubstatus weinig luchthavens gegeven

Veel overheden wereldwijd hebben het verkrijgen, behouden of versterken van de hubstatus van een luchthaven als belangrijke doelstelling in het luchtvaartbeleid. Dat is niet verwonderlijk, aangezien een huboperatie in de achtertuin een metropolitane regio in staat stelt een veel grotere netwerkqualiteit te verkrijgen dan mogelijk is op basis van alleen de lokale herkomstbestemmingsmarkt. Bovendien zijn er flinke economische voordelen aan de huboperatie verbonden.

Het beschikken over een luchthaven met een hubstatus is echter maar weinig metropolitane regio's gegeven: groei van het netwerk van hubcarriers concentreert zich op de bestaande hubs. Dit wordt alleen al geïllustreerd door het feit dat in 2012 de zes grootste Europese hubs 60 procent²⁰ van de ‘long-haul’ stoelcapaciteit voor hun rekening namen. Het feit dat groei zich vooral op de bestaande hubluchthavens concentreert heeft een aantal oorzaken.

Ten eerste is de concentratie van de groei van het hubverkeer op de bestaande hubs het gevolg van de het feit dat hubcarriers -vanwege de eerder beschreven netwerkvoordelen van hubs- meer opbrengsten- en kostenvoordelen genereren door het toevoegen van een nieuwe vlucht aan de centrale hub dan door het toevoegen van een vlucht aan een non-hub²¹.

Ten tweede is de omvang van de lokale markt op termijn uiterst belangrijk voor het succes van hubs. De lokale markt vormt het stabiele fundament van de huboperatie. Het lokale herkomstbestemmingsvervoer is immers veel minder ‘footloose’ dan het transfervervoer. De grote lokale

¹⁹ The EU's external aviation policy – addressing future challenges. COM(2012) 556 final

²⁰ Directe, scheduled vluchten >3450km. Bron: OAG, 3^e week september 2012

²¹ Tot op zekere hoogte. Schaalvoordelen van hubbing kunnen uiteindelijk omslaan in schaalnadelen. Zie hiervoor de depeaking operaties op Atlanta en Dallas Ft. Worth. Ook kan het zijn dat de extra opbrengsten van het bedienen van een non-hub groter zijn dan het verlies aan netwerkvoordelen op de hub, als gevolg van de aanwezigheid van een grote lokale premium-markt (het ‘Düsseldorf-effect’) (Düdden 2006). Tot slot laat Burghouwt (2012) zien dat multihub bediening van long-haul bestemmingen eerder regel dan uitzondering is in dikke markten, en dat zelfs bediening van dunne bestemmingen vanaf de secundaire hub aantrekkelijk kan zijn indien sprake is van een unieke, grote lokale herkomstbestemmingsmarkt.

markten zijn sterk geografisch geconcentreerd in de grote Europese metropolitane gebieden. Bovendien zijn niet alle regio's geografisch even gunstig gelegen voor een huboperatie. De geografische concentratie van grote, geografisch gunstig gelegen 'catchment areas' beperkt de geografische scope waarbinnen hubontwikkeling plaatsvindt.

Ten derde spelen de bilaterale luchtvaartovereenkomsten met derde landen buiten Europa een rol. De bilaterale verdragen leiden tot stervormige intercontinentale netwerken rond de primaire luchthavens. Dit als gevolg van specificatie van de primaire luchthavens als punten binnen de bilaterale verdragen, aanwijzing van de hubcarrier als 'designated carrier' binnen die verdragen en het voortbestaan van de nationaliteitsclausule in een groot aantal verdragen.

Tot slot beschikken maar weinig luchthavens over voldoende start- en landingsbanen en noodzakelijke (piek uur-)capaciteit voor een huboperatie. De uiterst lange planningshorizon voor de ontwikkeling van nieuwe, grootschalige luchthavencapaciteit in de Europese metropolitane regio's leidt aldus tot een focus van de hubontwikkeling op de bestaande grootschalige infrastructuur.

2.6 De kwetsbaarheid van hubs

De hubstatus van een luchthaven als Schiphol is geen gegeven. De afgelopen dertig jaar heeft een flink aantal luchthavens in de wereld de hubstatus verloren. Dit fenomeen staat ook wel bekend als 'dehubbing': de hubcarrier ontmantelt de huboperatie op de luchthaven of bouwt die in sterke mate af. Tabel 2.1 geeft voorbeelden van dehubbing en rationalisatie van hubs in Noord-Amerika en Europa. Uit onderzoek (Redondi et al. 2010) is gebleken dat wereldwijd tussen 1997 en 2009 37 luchthavens te maken hebben gehad met 'dehubbing'. Door het volgen van de verkeer- en vervoerontwikkeling van de luchthaven na 'dehubbing' concluderen de onderzoekers bovendien dat luchthavens die hun hubstatus kwijt zijn, deze bijna nooit meer terugwinnen. Met andere woorden: dehubbing is onomkeerbaar, in ieder geval op de korte tot middellange termijn. Verder laten zij zien dat luchthavens die de hubstatus verloren hebben na vijf een groeiachterstand hebben ten opzichte van luchthavens die de hubstatus nog wel hebben. Tot slot concluderen Redondi et al. (2010) dat na 'dehubbing' in de meeste gevallen een toestroom van prijsvechters plaatsvindt.

Tabel 2.1 Kerkhof der verdwenen hubs: groot aantal hubs ontmanteld of gerationaliseerd

| Airport | Airline | Year dehubbing/ rationalization |
|--------------------------|-----------------------|---------------------------------|
| Montreal Mirabel/Dorval | Air Canada | 1980s |
| Kansas City Int. Airport | TWA | 1982 |
| Dayton | US Airways | 1992 |
| Denver | Continental | 1994 |
| Nashville | American Airlines | 1995 |
| San Jose | American Airlines | 1995 |
| Raleigh-Durham | American Airlines | 1996 |
| Londen Gatwick | British Airways | 2000 |
| Brussel | Sabena | 2001 (SN restart 2010) |
| Basel | Swissair/Swiss | 2001 |
| Nice | Air Littoral | 2001 |
| Raleigh-Durham | Midway | 2001 |
| Baltimore | US Airways | 1999 |
| Zurich | Swissair | 2001 (restart 2002) |
| Columbus | America West | 2002 |
| Pittsburgh | US Airways | 2004 |
| Clermont-Ferrand | Air France | 2004 |
| Miami | Iberia | 2004 |
| Barcelona | Iberia | 2006 |
| Milan Malpensa | Alitalia | 2008 |
| Athene | Olympic | 2009 |
| Kopenhagen | SAS | 2001-2008 |
| St. Louis | TWA/American Airlines | 2001-2010 |
| Barcelona | Spanair | 2012 |
| Budapest | Málev | 2012 |

Bron: SEO analyse

Oorzaken van ‘dehubbing’

De oorzaken van ‘dehubbing’ zijn divers. Eén van de belangrijkste oorzaken van ‘dehubbing’ is het faillissement van de hubcarrier (zie Brussel en Budapest na de ondergang van respectievelijk Sabena en Malév). Daarnaast kan rationalisatie van multihub netwerken ten grondslag liggen aan dehubbing. Als gevolg van fusies en overnames opereren steeds meer netwerkmaatschappijen vanuit meerdere hubs. De ontstane multihub netwerkconfiguratie is niet noodzakelijkerwijs optimaal vanuit bedrijfseconomisch oogpunt. Consolidatie van het netwerk op een beperkter aantal hubs kan dan plaatsvinden, met ‘dehubbing’ of rationalisatie van de overige hubs als gevolg. Voorbeelden van Europese ‘dehubbing’ cases als gevolg van rationalisatie in multihub netwerken zijn de ‘dehubbing’ van Milaan Malpensa (Alitalia), Londen Gatwick (BA), Barcelona (Iberia) en Clermont-Ferrand (Air France). Tot slot kan het openen van een nieuwe luchthaven de oorzaak zijn van ‘dehubbing’. Zo betekende de opening van Malpensa het einde van de (beperkte) huboperatie van Alitalia op Linate.

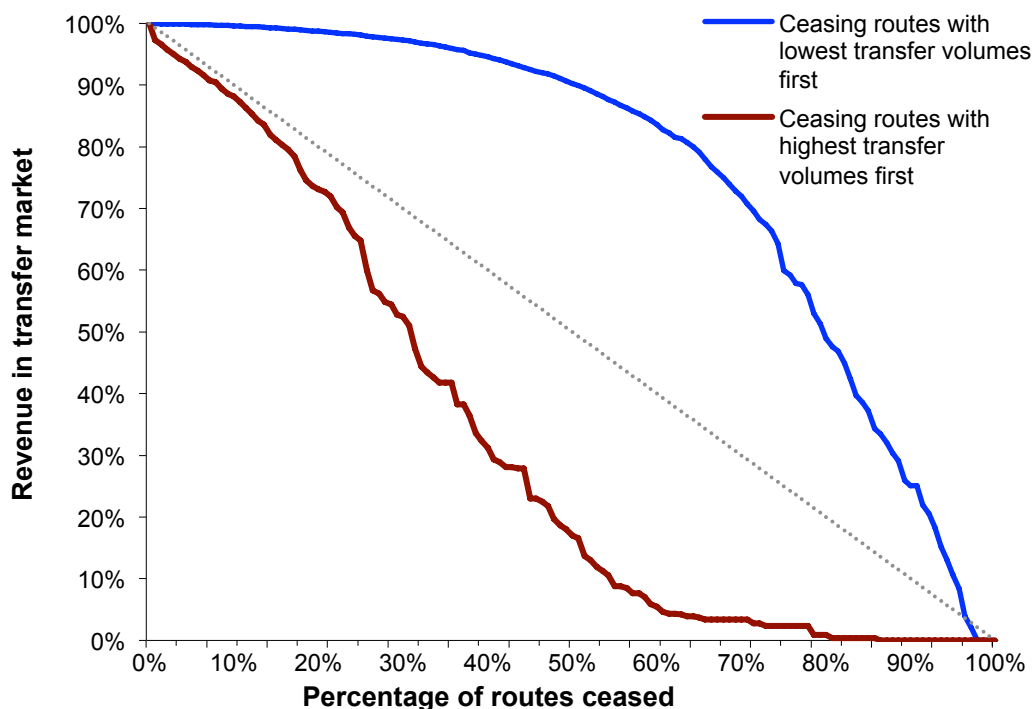
Huboperatie: kaartenhuis of blokkentoren?

Ondanks de vele ‘dehubbing’ cases is een huboperatie in beperkte mate robuust voor rationalisatie van het netwerk door de hubcarrier. Deze rationalisatie kan bijvoorbeeld het gevolg zijn van de netwerkstrategie van de hubcarrier of capaciteitsbeperkingen op de hub waardoor de huboperatie niet mee kan groeien met de concurrentie.

In een eenvoudig netwerkmodel heeft SEO eerder het zogenaamde ‘hubafkalvingsrisico’ in beeld gebracht. Wat gebeurt er als er één belangrijke transferroute uit het netwerk van een hubcarrier verdwijnt? En vervolgens nog een belangrijke transferroute? En nog één? Is de huboperatie een kaartenhuis dat direct instort als er één kaart uitgenomen wordt? Of is het een stevige blokkentoren die best wat blokken kan missen?

De modeloefening van SEO laat zien dat wanneer de rationalisatie de minder belangrijke transferroutes betreft, de hub in beperkte mate robuust is voor het wegvallen van routes. Echter, op een bepaald moment bereikt de rationalisatie alsnog een ‘tipping point’: het netwerk kalfst dan versneld tempo af. Het aantal directe connecties daalt aanzienlijk²². Wanneer rationalisatie de belangrijke transferroutes eerst treft, dan gaat de afkalving van de huboperatie bijzonder snel, zoals figuur 2.6 laat zien.

Figuur 2.6 Hub redelijk robuust wanneer rationalisatie vooral herkomst-bestemmingsroutes betreft; snelle afkalving wanneer rationalisatie dikke transferroutes eerst treft



²² De modelanalyse is een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid. Zo wordt geen rekening gehouden met de effecten op bijvoorbeeld corporate contracts van de hubcarrier en het kostenniveau op afzonderlijke routes

Bron: SEO analyse o.b.v. hubafkalvingsmodel. Analyse gebaseerd op vervoersgegevens grote Europese hub

Het principe achter versnelde afkalving van het netwerk is dat in het hubsysteem het wegvallen van een route betekent dat andere routes in het netwerk op minder transferpassagiers kunnen rekenen. In eerste instantie heeft de hubcarrier instrumenten om de vraagdalingen te compenseren op de overblijvende routes in het netwerk: lagere ticketprijzen, kleinere vliegtuigen en lagere frequenties. Deze aanpassingen aan de vraagdaling kunnen echter niet eindeloos doorgaan. Bij verdere rationalisatie van het netwerk is de daling van het transfervervoer op de overblijvende routes zo groot, dat een deel van de overblijvende routes niet langer rendabel te opereren is. Er treden tweede en derde orde effecten op: ook deze routes vallen weg, wat weer effect heeft op het transfervolume in het resterende netwerk. Een neerwaartse spiraal is het gevolg.

Waar het omslagpunt precies ligt is afhankelijk van de volgorde waarin routes worden 'weggenomen' uit het netwerk. Het omslagpunt komt snel dichterbij als eerste de routes met een groot transfervolume wegvallen. Vallen eerst de routes met veel lokaal verkeer weg, dan is het hubafkalvingsrisico veel beperkter en ligt het omslagpunt verder weg.

De conclusie is dat hubafkalving vooral een cumulatief effect is. De hub kan best tegen een stootje, maar een stapeling van ingrepen in het hubsysteem kan op langere termijn tot versnelde afkalving leiden.

2.7 Conclusie

De huboperatie is een netwerkstrategie van een luchtvaartmaatschappij om routedichtheid te genereren door middel van het combineren van verschillende herkomst-bestemmingsmarkten op dezelfde vlucht via een uitgekiend transfersysteem. Het stelt de luchtvaartmaatschappij in staat verbindingen te onderhouden die alleen op basis van de lokale markt onrendabel zouden zijn geweest. Op macroniveau zien we het directe routenetwerk van metropolitane regio's met hubs veel groter is dan op basis van de lokale markt verwacht mag worden. Een omvangrijk direct netwerk betekent onder meer reductie van reiskosten voor de consument. Deze voordelen sijpelen door naar de rest van de economie, bijvoorbeeld in de vorm van lagere kosten voor bedrijven, een aantrekkelijker vestigingsklimaat en agglomeratievoordelen.

De huboperatie is een essentiële, zo niet de belangrijkste, pijler onder de netwerkqualiteit van Schiphol. De hubstatus is echter geen gegeven. Momenteel vindt consolidatie plaats van het hubsysteem in Europa. Het verlies van de hubstatus lijkt in sterke mate onomkeerbaar, in ieder geval op de korte tot middellange termijn. Voor Schiphol zou vooral het directe intercontinentale netwerk gemarginaliseerd worden zonder het hubsysteem van KLM en partners.

Dit betekent overigens niet dat andere carriers niet relevant zijn voor de netwerkqualiteit. Vooral voor de intra-Europese directe connectiviteit en de intercontinentale indirecte connectiviteit dragen overige marktsegmenten substantieel bij aan de netwerkqualiteit (en daarmee aan de BV Nederland). De verschillende beleidsdocumenten over het Nederlandse selectiviteitsbeleid stellen

dan ook terecht dat ander verkeer dan de huboperatie (bijvoorbeeld overige full service carriers) als mainportgebonden moet worden gezien en essentieel is voor de netwerkkwaliteit.

Wat is de rol van de overheid bij het borgen en versterken van de netwerkkwaliteit?

Gegeven het maatschappelijk belang van een goede internationale bereikbaarheid en de rol en betekenis van de huboperatie voor de connectiviteit van Nederland en de Randstad, is de vraag relevant of er en zo ja welke rol is weggelegd voor de overheid bij het borgen, versterken en optimaliseren van de netwerkkwaliteit (en daarmee de huboperatie) en in het verdelen en alloceren van schaarse luchthavencapaciteit.

Bij de vraag over de rol van de overheid in het is het belangrijk onderscheid te maken tussen maatschappelijke belangen en publieke belangen. Een maatschappelijk belang is een belang waarvan de behartiging voor de samenleving als geheel gewenst is, maar hiervoor is in veel gevallen geen overheid noodzakelijk, omdat de markt hierin op een bevredigende wijze voorziet.

Vanuit welvaartseconomisch perspectief is de rol van de overheid in principe beperkt tot publieke belangen, in het bijzonder daar waar sprake is van substantieel marktfalen (Baarsma et al. 2010). Marktwerking leidt immers niet altijd tot de maatschappelijk optimale welvaartsverdeling. Marktmacht/schaalvoordelen, externe effecten, publieke goederen en informatiegebreken zijn de belangrijkste vormen van marktfalen. Door het falen van de markt ontstaat er *mogelijk* een rol voor de overheid om in te grijpen en er alsnog voor zorgen dat een optimale welvaartsverdeling tot stand komt.

De Luchtvaartnota stelt dat een aantal publieke belangen in het geding zijn in het kader van het maatschappelijk belang van een optimale netwerkkwaliteit:

- Continuïteit van de mainport Schiphol: de overheid schept de randvoorwaarden zodat voorzien kan worden in de maatschappelijke behoefte aan luchtvaart. Zo zou Schiphol de huidige omvang niet hebben kunnen bereiken zonder actieve overheidsbijdrage in de vorm van landzijdige ontsluiting. Maar ook planologische reserveringen ten behoeve van toekomstige uitbreidingen van de luchthavencapaciteit, het in stand houden van kennisinfrastructuur en bedingen van landingsrechten via bilaterale luchtvaartverdragen vallen hieronder.
- Toegang tot infrastructuur: geen oneigenlijk discriminatie bij toelating van luchtvaartmaatschappijen tot de infrastructuur (luchtruim en luchthavens)
- Voorkomen van misbruik van marktmacht (door luchthavenexploitanten en eventueel door luchtvaartmaatschappijen)
- Aanvaardbare risico's voor de consument: borgen van veiligheid
- Aanvaardbare milieubelasting (met name geluid en emissies)

De overheid definieert in de Luchtvaartnota het optimaliseren van de netwerkkwaliteit –en daarmee impliciet de rol van de huboperatie– als een maatschappelijk belang, maar niet als een publiek belang: het is een belang waarvan behartiging door de samenleving als geheel gewenst is²³, maar welke in principe zonder overheidsingrijpen tot stand kan komen, mits de overheid de eerder genoemde publieke belangen op goede wijze borgt via publiekrechtelijke instrumenten.

²³ Luchtvaartnota, p. 34

Wel is het borgen van de genoemde publieke belangen door de overheid geen afdoende garantie dat het versterken en optimaliseren van de netwerkqualiteit voldoende tot stand komt²⁴, bijvoorbeeld omdat in de toekomst de rol van de hubcarrier zou kunnen veranderen (we hebben immers gezien dat de hubstatus geen gegeven is, lastig is terug te winnen, maar tegelijkertijd wel de belangrijkste pijler onder netwerkqualiteit is).

De Luchtvaartnota stelt dan ook dat de ambitie van het Rijk verder reikt dan wat het publiek belang in enge zin vereist. De Luchtvaartnota gaat uit van een gezamenlijke inzet van marktpartijen én het Rijk bij het realiseren en optimaliseren van de netwerkqualiteit. Dit onder meer door het nemen van stimuleringsmaatregelen, effectieve (niet publiekrechtelijke) structuren gericht op het realiseren van gezamenlijke doelen, het maken van afspraken op niet wettelijke basis en het inbouwen van prikkels in formele instrumenten. Deze ambitie komt tot uitdrukking het rapport van de Commissie Shared Vision²⁵, waarin het optimaliseren van de kwalitatieve netwerkontwikkeling wel als een te borgen publiek belang wordt aangemerkt.

De volgende paragrafen gaan in welke factoren een rol spelen bij de afweging voor een meer of minder actieve rol van de overheid in het optimaliseren van de netwerkqualiteit door middel van selectiviteitsmaatregelen.

²⁴ Zie ook Mainport Schiphol. Beleidsinformatie. Achtergronddocument, december 2005.

²⁵ Advies over uitvoering selectiviteitsbeleid Schiphol, p.13

3 Stimuleringsbeleid van de exploitant

Kennis over de ‘user requirements’ van luchtvaartmaatschappijen zijn van essentieel belang voor een effectief stimuleringsbeleid door de exploitant. Alleen wanneer de exploitant een passend en aantrekkelijk aanbod doet op de regionale velden – dat overeenstemt met de ‘user requirements’ van de luchtvaartmaatschappijen waarvan het selectiviteitsbeleid beoogt dat ze verhuizen naar regionale velden- heeft het selectiviteitsbeleid kans van slagen.

3.1 Inleiding

Eén van de doelstellingen van het selectiviteitsbeleid is Schiphol zoveel mogelijk te benutten voor het mainportgebonden verkeer, gegeven de begrensde geluidsruimte en dreigende schaarste aan geluidscapaciteit. De centrale gedachte van het selectiviteitsbeleid is het huidige en toekomstige niet-mainportgebonden verkeer zoveel mogelijk gebruik te laten maken van de regionale luchthavencapaciteit. Het niet-mainportgebonden verkeer is het verkeer in segment 5: het point-to-point leisure verkeer, ofwel het non-hub verkeer op internationale of Europese bestemmingen waarop minder dan 10.000 zakelijke outbound²⁶ passagiers worden vervoerd.

Zoals in de inleiding aan de orde kwam bestaat het selectiviteitsbeleid ten behoeve van de verkeersverdeling uit drie onderdelen: het creëren van voldoende regionale luchthavencapaciteit op Lelystad en Eindhoven, het stimuleringsbeleid van de exploitant en eventueel verkeersverdelingsregels vanuit overheidswege.

In dit hoofdstuk staat het stimuleringsbeleid van de exploitant centraal. In het stimuleringsbeleid neemt de markt zelf het initiatief voor het effectueren van het selectiviteitsbeleid, middels een set aan instrumenten die onder meer opgenomen zijn in de selectiviteitsmatrix²⁷.

Voor een effectief stimuleringsbeleid is inzicht in de kenmerken van de verschillende typen luchtvaartmaatschappijen belangrijk. Door de uiteenlopende kenmerken van de verschillende bedrijfsmodellen, reageren de betrokken luchtvaartmaatschappijen anders op stimuleringsmaatregelen van de exploitant (bijvoorbeeld beprijzing, faciliteitenaanbod en ‘incentives’). Met andere woorden, het keuzegedrag van luchtvaartmaatschappijen in verschillende marktsegmenten dient in ogenschouw genomen te worden.

Dit hoofdstuk analyseert de kenmerken van de verschillende type luchtvaartmaatschappijen en hun ‘user requirements’ voor luchthaveninfrastructuur, faciliteiten, type markt en tarieven. Daarnaast wordt het reizigersgedrag en de additionele kosten van een operatie vanaf een alternatieve luchthaven in ogenschouw genomen. Juist het keuzegedrag van de passagier en de kosten voor de luchtvaartmaatschappijen zijn essentieel voor het succes of falen van het selectiviteitsbeleid voor de ‘twin-airport’.

²⁶ Hierbij wordt onder ‘outbound’ alle vertrekkende passagiers verstaan

²⁷ Kamerbrief 29 juni 2011

3.2 Typen luchtvaartmaatschappijen

We hanteren de volgende indeling in typen luchtvaartmaatschappijen voor het handelsverkeer²⁸:

- a. Huboperatie van KLM en SkyTeam partners
- b. Overige full service/netwerk carriers
- c. Low-cost:
- d. Basic low-cost
- e. Premium low-cost
- f. Leisure/charter
- g. Full-freighter airlines

Onderstaande tabel geeft de spreiding van de typen luchtvaartmaatschappijen weer over de selectiviteitssegmenten zoals die door de Commissie Shared Vision zijn benoemd²⁹. Omdat Transavia een hybride model voert (leisure/charter, low-cost en ontwikkeling richting feederfunctie) is de maatschappij apart opgenomen in onderstaande tabel.

Tabel 3.1 Verdeling marktsegmenten over de selectiviteitssegmenten 1 t/m 5 op Schiphol (in vliegtuigbewegingen)

| Type luchtvaartmaatschappij | Alders-segment | | | | |
|-----------------------------|----------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| | 1 | 2 | 3 | 5 | Eindtotaal |
| a. Hub carrier/partner | 257.510 | | | | 257.510 |
| b. Leisure/charter | | 1.443 | 842 | 13.022 | 15.307 |
| c. Other network/regional | | 11.278 | 49.930 | 7.066 | 68.274 |
| d. Premium low-cost | | 432 | 33.934 | 2.037 | 36.403 |
| e. Basis low-cost | | | | - | - |
| Transavia | | 93 | 8.492 | 18.218 | 26.803 |
| Eindtotaal | 257.510 | 132.46 | 93.198 | 40.345 | 404.299 |

Bron: Schipholstatistieken 2011³⁰; bewerking SEO

Tabel 3.2 geeft schematisch de belangrijkste kenmerken weer van de verschillende typen luchtvaartmaatschappijen. Gezien de verschillen in bedrijfsmodellen binnen de afzonderlijke segmenten (zie ook voetnoot 28), is dit een analyse op hoofdlijnen. Wanneer het

²⁸ Deze indeling is zo gekozen vanwege de verschillen in de bedrijfsmodellen en daarmee 'user requirements' van luchtvaartmaatschappijen. Het indelen van de aanbodzijde in typen carriers is echter in essentie arbitrair. Er bestaat immers niet één type business model voor de low-cost carrier, netwerkcarrier of leisure/charter operatie. Zo laten Klophaus et al. (2012) en Mason & Morrison (2008) zien dat achter de categorie low-cost een verscheidenheid aan bedrijfsmodellen schuil gaat. Bovendien is het voor de gebruikseisen relevant of een luchtvaartmaatschappij uit een bepaald segment 'home based' is op een Nederlandse luchthaven of een 'visiting carrier' is. Tot slot wijzen Mason & Morrison (2008) op het dynamische karakter van de luchtvaartsector en de snelle ontwikkeling van de bedrijfsmodellen hierbinnen.

²⁹ Conform de definitie van de Stuurgroep Selectiviteit en zoals neergelegd in het Advies van de Commissie Shared Vision

³⁰ Data zijn gebruikt na toestemming van de opdrachtgever

stimuleringsbeleid van de exploitant zich richt op een beperkt aantal specifieke airlines die momenteel op Schiphol opereren, dan is het belangrijk de kenmerken en bijbehorende ‘user requirements’ voor de afzonderlijke airlines opnieuw op een rij te zetten. Een dergelijke exercitie per individuele luchtvaartmaatschappij valt echter buiten te reikwijdte van dit paper.

Tabel 3.2 Kenmerken van de verschillende typen luchtvaartmaatschappijen³¹

| | Full-freighter airlines ³² | Leisure/charter | Basic low-cost | Premium low-cost | Other full service carriers & regionals | Homebased hub carrier+partners |
|---------------------------------|--|--|---------------------------|--|---|--|
| Voorbeelden | <i>Kalitta, MNG</i> | <i>ArkeFly, Corendon, Transavia</i> | <i>Ryanair, Wizz</i> | <i>easyJet, Pegasus, Transavia</i> | <i>Lufthansa, AerLingus, United</i> | <i>KLM groep</i> |
| Op Schiphol aanwezig? | Ja | Ja | Nee | Ja | Ja | Ja |
| Home-based? | Ja: Martinair | Ja: ArkeFly, Corendon, Transavia Nee: bijv. Air Transat | Nee | Ja: HV, Vueling Nee: bijv. easyJet, Norwegian | Nee | Ja: KLM, KLM Cityhopper, CityJet Nee: bijv. Air France, Delta |
| Pax segment | Geen pax-vervoer | Leisure seat only/pakketreizen | Leisure | Business & leisure | Business | Business |
| Vracht | Ja | Nee | Nee | Nee/beperkt | Ja: belly, soms full-freighter | Ja: belly & full freighter |
| Focus netwerk | Grote export/importstromen, concentratie van expediteurs | Vakantie/VFR | Leisure/VFR | Dikke leisure en zakelijke markten | Dikke zakelijke markten | Dikke zakelijke markten |
| Frequentie | Laag | Laag | Laag | Mixed | Hoog | Hoog |
| Seizoensgebondenheid | Hoog | Hoog | Hoog | Mixed | Laag | Laag |
| Volatiliteit van dienstregeling | Hoog | Hoog | Medium | Laag | Laag | Laag |
| Tijd op de dag | <i>Utilization driven/demand driven</i> | <i>Utilization driven</i> | <i>Utilization driven</i> | <i>Utilization/demand driven</i> | Blok gedreven demand drive | Blok gedreven |
| Connecties | Via trucking network | Point-to-point | Point-to-point | Vnl. P2P | P2P en connecties | P2P en connecties |
| Partners | Geen | Geen | Geen | Beperkt | Codeshares en allianties | Codeshares en allianties |
| Type vloot | Widebody | Narrow large/widebody | Narrow large | Narrow large | Mixed | Mixed |
| Bezettingsgraad | | Zeer hoog | Zeer hoog | Hoog | Medium | Medium |
| Profit & loss focus | Route profitability | Route profitability/lowest cost base | Lowest cost base | Route profitability | Network contribution | Network contribution |

Bron: analyse SEO

³¹ Transavia komt in de tabel voor in twee segmenten. Dit omdat het bedrijfsmodel van Transavia zich zowel laat kenschetsen als een leisure/charter product als low-cost product. Gezien de omvang van de operatie van Transavia op Schiphol is het belangrijk hiermee rekening te houden.

³² Integrators zijn in dit segment buiten beschouwing gelaten.

3.3 ‘User requirements’ en keuzegedrag van airlines

De kenmerken van ieder type luchtvaartmaatschappij zijn vertaald in een lijst van ‘user requirements’ voor (zie tabel 3.3). Deze ‘user requirements’ spelen een belangrijke rol in het luchthavenkeuzegedrag van luchtvaartmaatschappijen in specifieke marktsegmenten.

Tabel 3.3 ‘User requirements’ van de typen luchtvaartmaatschappijen

| | Full-freighter airlines | Leisure/charter | Basic low-cost | Premium low cost | Other full service carriers & regionals | Homebased hub carrier+partners |
|------------------------------|---|---|--------------------------------------|---|--|---|
| Airport focus | (vracht)hubs regional airports | In principe alle luchthavens voor commercieel verkeer | Regional airports | Primair & secundair | Primaire en secundaire airports; regional voor feeder | Hub gebonden |
| Piekuur capaciteit | Off peak | Off peak | Continuous access | Vanwege meer zakelijk verkeer ook in piek | Toegang tot piekuur indien gewenst | Voldoende en betrouwbare piekuurcapaciteit |
| Baanlengte | 3000 Alle vl.typen:3500 (ICA) | Vanwege afstand: 1800 (Eur) 2800 (ICA) Alle vl. typen:3500 (ICA) | 1800 | Vanwege afstand: 1800 /IFR | 1800 (Eur) 2800 (ICA) Alle vl. typen:3500 (ICA) | 2800 Alle vl. typen:3500 (ICA) |
| Openingstijden | 24 uur/IFR | 18 uur/IFR | 18/IFR | 18/IFR | 18/IFR | 24/IFR |
| Nachtcapaciteit | Noodzakelijk | Belangrijk voor home operator (3 slagen) | Niet noodzakelijk | Niet noodzakelijk | Niet noodzakelijk | Nodig vanwege vertragingen, vroege ICA aankomsten, vracht |
| Afhandelingsfaciliteiten | Vracht afhandeling door airport, derde(n) douane faciliteiten | ‘Domestic’ bagagesysteem Marechaussee Security | Zie leisure | Zie leisure | Vergelijkbare kwaliteit met home carrier; Eigen business class lounges | Alle faciliteiten voor vracht en pax handling; ‘Dedicated’ opstelplaatsen/pieren; Hoogwaardig transfer baggage systeem; |
| Pierafhandelingsfaciliteiten | Niet relevant | Kan/niet noodzakelijk Eventueel: bus afhandeling | Niet gewenst; Geen bus handling | Niet gewenst; B.v.k. geen bushandling | Ja, tegen vergelijkbare condities als home carrier | Noodzakelijk en onderling verbonden; Transfer binnen mct Bvk: ‘one roof’ en ‘dedicated’ pieren |
| Visit costs | Concurrerende ‘landing fees’ | Prijsgevoelig voor ‘passenger fees’ | Zeer prijsgevoelig voor ‘visit cost’ | Prijsgevoelig voor ‘visit cost’ | O/D tarieven tegen vergelijkbare prijs als home carrier | Concurrerend (lager dan) vergelijkbare hubs/concurrentie; Lager transfer tarieven |
| Aanwezigheid expediteurs | 1ste linie afhandeling | Niet relevant | Niet relevant | Niet relevant | Noodzakelijk voor ICA | Ja, i.v.m. full freighter en |

| | | | | | | |
|---|---|--|--|--|--|---|
| | noodzakelijk; 2de linie pluspunt; concurrerende truckingmarkt | | | | carriers (belly vracht) | bellyvracht; Hoogwaardige logistieke dienstverlening |
| Luchthavenfaciliteiten | Vrachtfaciliteiten (opstelplaatsen, 1ste linie vracht) | Opstelplaatsen Parkeerfaciliteiten Hotel | Zie leisure | Zie leisure | Zie home carrier; Voor US: dedicated security Hoogwaardig taxi product | Alle faciliteiten; Eigen BC en kantoorfaciliteiten; Faciliteiten werknemers Full 24 hr operatie Regional faciliteiten Zakelijk verkeer faciliteiten |
| Onderhoudsfaciliteiten | Niet noodzakelijk | 'Line maintenance' Voor home operator: 'base maintenance' | 'Line maintenance' | 'Line maintenance' | 'Line maintenance' | 'Base maintenance' In geval KLM: eigen onderhoud |
| Splitsing operationele basis ³³ | Niet haalbaar bij operationele basis | Kan, mits haalbaar vanwege kosten | Ja, mits passend in schedule en haalbaar vanwege kosten | Ja, mits passend in schedule en haalbaar vanwege kosten | Haalbaar, indien passend in schedule en haalbaar vanwege kosten | Vanwege transfer niet mogelijk |
| Landzijdige bereikbaarheid | Directe aansluiting Europees hoofdwegennet | Directe aansluiting hoofdwegennet; Goede o.v. verbinding; Vanaf ca. 10m pax: rail aansluiting | Primair auto; Busdienst op rail/bestemming | Goede aansluiting op hoofdwegen net en rail | Hoogwaardige aansluiting op marktbestemming | Hoogwaardige aansluiting per auto en ov (HSL) met catchment area |
| Terminalfaciliteiten | Loodsruimte afhandelaars; ruimte op 2e linie voor expediteurs | Medegebruik aanwezige pax terminal; | Zeer basic en low cost | Eenvoudige pax terminal met horeca | Vergelijkbare kwaliteit met home carrier; dedicated afhandeling- en business facilities | Van betere kwaliteit qua handling, gemak en overstapfaciliteit dan concurrerende hubs Dedicated faciliteiten Skyteam; Eigen business class lounges; |
| Marktrange Catchment area | Alles tot 18 uur trucking (- 800km) | 100-150 km | O/D kan meer zijn 200 km | 100-150 km | Primair op destination: 50-100 km | Afhankelijk van bestemming: meer dan 200 km |

Bron: analyse SEO

3.4 Handelingsruimte voor de exploitant

Wat is nu de handelingsruimte voor de exploitant, gegeven de 'user requirements' die een rol spelen in het luchthavenkeuzegedrag van de luchtvaartmaatschappijen?

³³ Splitsing operatie gaat uit van een verdeling van de operationele basis over twee (of meer) luchthavens

Een aantal kwaliteiten van een luchthaven liggen grotendeels vast en zijn –ook voor de exploitant- niet of nauwelijks veranderbaar. Dat geldt voor de locatie ten opzichte van de markt, het aantal start- en landingsbanen, de beschikbare ruimte voor uitbreiding van areaal en de landzijdige bereikbaarheid. Het zijn harde randvoorwaarden die niet of alleen door middel van zwaarwegende procedures en investeringen van overheidswege te regelen zijn. De planningshorizon van deze maatregelen en investeringen is zeer lang.

Beschikbare baancapaciteit, geluidsruimte, nachtcapaciteit, openingstijden en operationele beperkingen zijn eveneens onderscheidend (tabel 3.4), maar tot op zekere hoogte aanpasbaar, mits daarvoor maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak is. De exploitant kan deze echter slechts zeer beperkt beïnvloeden. Bij het aanpassen daarvan zal de overheid een belangrijke rol moeten spelen en ook hiervoor geldt dat de planningshorizon meestal lang is.

Tabel 3.4 Het onderscheidend karakter van de luchthavens van nationaal belang³⁴

| | AMS | RTM | EIN | GRQ | MST | LEY |
|--|--|--|--|---|---|---|
| (Piekuur) capaciteit (2020) in vtb. | 112 -120vtb/uur 510.000 vtb op jaarbasis | Piekuur: 10-15 25.000 vtb obv huidige aanwijzing | Piekuur: 15-20; Totaal: 43.000 Aldersadvies: 25.000 | Piekuur: idem RTM 75.000 vtb | Piekuur: idem RTM 30.000 vtb Ke 20.000 vtb BKL | Piekuur: 10- 12 25.000 1e tranche eventueel naar 15- 20/45.000 in 2e tranche |
| Baanlengte | 4(5) banen 3300 (2000)- 3800m | 2200m | 3000m | 2 banen 1500 en 1800 (2500m na verlenging) | 2750m | 1250m (VFR), na verlenging 2100m(ILS) |
| Openingstijden | 24uur/IFR | 16/17uur/IFR (werkdagen) | 16uur/IFR (werkdagen; zondag:vanaf 10.00 | 16.5uur/IFR (op werkdagen) | 17uur (06)07-24 | nu: bij zicht Indien ILS: 16-18 uur (nog niet geregeld) |
| Nachtcapaciteit | 32.000 vtb | Niet voor commercieel verkeer | Niet voor commercieel verkeer | Niet voor commercieel verkeer | Niet voor commercieel verkeer | Niet voor commercieel verkeer |
| Landzijdige bereikbaarheid | HSL, trein, bus, Europees hoofdwegennet | bus, Europees hoofdwegennet | bus, Europees hoofdwegennet | bus, Europees hoofdwegenn et | bus, Europees hoofdwegen net | bus, Europees hoofdwegen net |
| Afstand tot centrum Amsterdam | 18 km | 71 km | 123 km | 191 km | 204 km | 58 km |
| Reistijd tot centrum Amsterdam (auto) | 24 min. | 55 min. | 81 min. | 112 min. | 124 min. | 45 min. |

Faciliteitenaanbod

De exploitant kan de faciliteiten op de luchthaven zelf, zoals terminals, opstelplaatsen, afhandeling en onderhoudsfaciliteiten bij voldoende ruimte, vervoersvolume en financiële middelen, zelf regelen. Hier ligt vooral de handelingsruimte van de exploitant door een passend aanbod te doen aan die marktsegmenten binnen segment 5 die van de regionale luchthavens gebruik moeten maken. Ook kunnen gezien de grotere afhankelijkheid van dit passagierssegment in voor- en natransport van de auto en de minder goede bereikbaarheid met openbaar vervoer,

³⁴ Baanlengte is gebaseerd op ICAO annex 14. Als representatief vliegtuigtype is voor short-haul de B737 en long-haul de B777 gehanteerd

aantrekkelijke parkeertarieven op korte afstand van de terminal een belangrijk marktinstrument zijn.

Vanwege te korte baanlengte, afwezigheid van nachtcapaciteit, gebrek aan piekcapaciteit voor starts en landingen en aan opstelplaatsen en door het ontbreken van geëigende afhandelingsfaciliteiten zijn de regionale luchthavens voor de huboperatie, voor ‘full-freighter airlines’ en voor intercontinentale carriers niet of onvoldoende geoutilleerd.³⁵

Voor het zakelijk georiënteerde deel van ‘premium low-cost’ en voor Europese ‘full service carriers’ zijn de faciliteiten van de regionale luchthavens niet of minder geschikt, vanwege een minder gunstige locatie ten opzichte van de (zakelijke) markt, ‘interlining’ met de hubcarrier en een minder goede aansluiting op het openbaar vervoer³⁶. Voor het leisure/charter segment en voor het low-cost segment zijn deze randvoorwaarden minder hard, mits ze voldoende gemitigeerd worden in luchthaventarieven en totale ‘visit costs’.

Lage ‘visit costs’ voor Lelystad essentieel

Gezien hun prijsgevoelige markt ligt voor segment 5 de aantrekkelijkheid van regionale luchthavens vooral in de ‘visit costs’. Belangrijk is daarom dat de totale ‘visit costs’ van Lelystad (veel) lager zijn dan die voor Schiphol. Dit zal de luchthaven aantrekkelijker maakt voor die marktsegmenten die gevoelig zijn voor ‘visit costs’. Bij de ‘visit costs’ gaat het vooral om de kosten voor luchtverkeersleiding, voor security, de afhandelingskosten en de luchthaventarieven³⁷. De luchthaventarieven kan de luchthavenexploitant tot op zekere hoogte sturen, zij het dat deze -conform de wettelijke bepalingen- non-discriminatoire, transparant en kostengerelateerd dienen te worden toegepast.

Daarnaast kan de exploitant in de opstartfase van nieuwe routes ‘incentives’ en lagere luchthaventarieven als marketinginstrument in te zetten om de keuze van die nieuwe maatschappijen te beïnvloeden. Veel luchthavens in Europa kennen speciale arrangementen voor nieuwe luchtvaartmaatschappijen/routes in de opstartfase. Dat kan betrekking hebben op speciale prikkels in de luchthaventarieven of ondersteuning in de promotionele kosten voor de ontwikkeling van nieuwe markten. Gezien de onbekendheid van luchthaven Lelystad bij de (buitenlandse) consument, de te verwachten lagere ‘yields’ voor luchtvaartmaatschappijen op Lelystad en de additionele kosten van een gesplitste operatie/verhuiskosten naar Lelystad, kunnen ‘incentives’ een rol spelen in het verleiden van luchtvaartmaatschappijen om gebruik te maken van Lelystad (zie ook volgende paragraaf).

³⁵ Het gaat hierbij om bediening van de markt vanaf een regionale luchthaven die voorheen vanaf Schiphol plaatsvond. Uiteraard heeft elke regionale luchthaven ook een eigen lokale markt, waar bediening door bijvoorbeeld een full service carrier prima mogelijk kan zijn (zie bijvoorbeeld Lufthansa op Rotterdam).

³⁶ Het gaat hierbij om bediening van de markt vanaf een regionale luchthaven die voorheen vanaf Schiphol plaatsvond. Uiteraard heeft elke regionale luchthaven ook een eigen lokale markt, waar bediening door bijvoorbeeld een full service carrier prima mogelijk kan zijn (zie bijvoorbeeld Lufthansa op Rotterdam).

³⁷ Onder visit costs worden verstaan alle kosten die een luchtvaartmaatschappij moet maken voor het bezoek van een vliegtuig aan een luchthaven, te weten de start- en landingsgelden, de eventuele vliegtuigparkeergelden, de passagiersgelden, de afhandelingskosten en de brandstofkosten

Mogelijkheden voor tariefdifferentiatie naar mainportgebondenheid?

Volgens een analyse van Mendes de Leon, zijn er zijn aanknopingspunten vanuit de EU regelgeving (EU Richtlijn 2009/12) voor de instelling van een ‘gemeenschappelijk en transparant heffingensysteem’ voor de ‘twin-airport’ Schiphol-Lelystad (zie bijlage bij dit paper). Heffingen zouden zo kunnen worden ingericht dat aan het niet-mainportgebonden verkeer op Schiphol een prijsprikkel wordt gegeven om gebruik te maken van Lelystad, terwijl op Lelystad niet-mainportgebonden verkeer door middel van tariefdifferentiatie een prikkel krijgt om vanaf deze luchthaven te opereren. Het non-discriminatiebeginsel moet hierbij steeds in de gaten worden gehouden. De Nederlandse overheid dient de Europese Commissie op de hoogte te stellen van de tariefdifferentiatie.

Volgens het EU recht speelt de overheid hierbij eerder een toezichhoudende dan een sturende rol omdat het zwaartepunt in de besluitvorming bij de exploitant van de luchthaven ligt. Om selectie te realiseren is dus de medewerking van de Luchthaven Schiphol, naast informatieverschaffing aan de EU Commissie, nodig. De overheid moet er ook op toezien dat algemene (dat wil zeggen internationaal en Europees rechtelijke) criteria voor de goedkeuring en handhaving van heffingen worden gerespecteerd. Nationale wetgeving en secundaire regelingen moeten zo nodig worden aangepast.

Ten opzichte van verkeersverdelingsregels op basis van mainportgebondenheid biedt tariefdifferentiatie een belang voordeel: ze laten de beslissing om wel of niet van Schiphol/Lelystad gebruik te maken alsmede de wijze van tariefdifferentiatie, aan de markt over. De rol van de overheid is beperkt tot toezichthouder.

Voor een juridische analyse van de mogelijkheden voor tariefdifferentiatie op basis van mainportgebondenheid, verwijzen we naar bijlage 1.

‘Long-term contracts’

In het geval van ‘long-term contracts’ tussen de luchtvaartmaatschappij en luchthaven ontvangt de luchtvaartmaatschappij lagere luchthaventarieven en maakt afspraken met de luchthaven over het ‘service level’, marketing support en eventuele toekomstige investeringen op de luchthaven. In ruil daarvoor gaat de luchtvaartmaatschappij een ‘commitment’ aan om voor een langere periode bijvoorbeeld een bepaald aantal vliegtuigen op de luchthaven te stationeren en een x-aantal routes te openen (Starkie 2012).

Dergelijke contracten zijn een instrument voor luchthavens om bepaalde luchtvaartmaatschappijen voor langere tijd aan zich te binden. Ze reduceren daarmee onzekerheid. Volgens Starkie zijn de contracten confidentieel maar niet exclusief: het staat alle huidige en toekomstige gebruikers van de luchthaven vrij om een lange termijn contract met de luchthaven te sluiten. Binnen het stimuleringsbeleid van de exploitant zijn airline-airport contracten mogelijk een manier om specifieke maatschappijen in het segment 5 op Schiphol te bewegen van Lelystad of Eindhoven gebruik te maken voor een langere periode.

3.5 Kosten voor luchtvaartmaatschappijen

Een operatie vanaf Lelystad of Eindhoven in plaats van Schiphol kan voor luchtvaartmaatschappijen additionele kosten met zich meebrengen. Het gaat hierbij om (1) de eenmalige kosten om te verhuizen in het geval van bestaande operaties op Schiphol (bijvoorbeeld aanpassen en beëindigen van contracten met derde partijen op Schiphol) en (2) de additionele operationele kosten als gevolg van een eventueel gesplitste operatie op Schiphol en Lelystad/Eindhoven (zoals ferry vluchten en additionele overheadkosten). Een operatie vanaf Lelystad/Eindhoven kent echter ook voordelen (3), bijvoorbeeld in lagere afhandelingskosten, kortere taxi afstanden (lager brandstofverbruik) en kortere ‘turnarounds’.

De omvang van deze kosten en baten en de impact op het keuzegedrag van de luchtvaartmaatschappijen is in algemene zin niet te geven. Dat hangt onder meer af van het bedrijfsmodel en kostenstructuur van de luchtvaartmaatschappij in kwestie, hun huidige ‘assets’ op Schiphol en de mate waarin de luchtvaartmaatschappij een gesplitste ‘home based’ operatie moet voeren.

Inzicht in de omvang van dergelijke kosten van de belangrijkste partijen die voor migratie naar Lelystad in aanmerking zouden kunnen komen is echter wel relevant. Inzicht hierin helpt de exploitant een ‘verleidelijk aanbod’ te doen aan de luchtvaartmaatschappij om naar Lelystad of Eindhoven te verhuizen. Gegeven het belang van lage ‘visit costs’ voor segment 5, ligt het echter voor de hand te concluderen dat substantieel lagere ‘visit costs’ op Lelystad om luchtvaartmaatschappijen op Schiphol in segment 5 te bewegen van Lelystad gebruik te maken.

3.6 Keuzegedrag van passagiers

Niet alleen aan de aanbodzijde, maar ook aan de vraagzijde zal Lelystad of een andere regionale luchthaven een ‘passend’ alternatief moeten zijn. Met andere woorden, de passagier verhuist niet als vanzelfsprekend mee met de airline³⁸. Airlines die bijvoorbeeld operaties verhuizen naar Lelystad en een groot aandeel zakelijk verkeer hebben, zullen te maken krijgen met vraaguitval vanwege de langere reistijd tot de luchthaven, lagere frequenties en slechte bereikbaarheid met het openbaar vervoer. Deze vraaguitval valt voor het minder prijsgevoelige zakelijk segment nauwelijks met lagere ticketprijzen terug te winnen, helemaal indien de route ook door een andere luchtvaartmaatschappij vanaf Schiphol bediend wordt.

Maar ook het verkeer dat grotendeels uit ‘leisure’ bestaat zal te maken krijgen met vraaguitval. Omdat het hier een meer prijselastisch deel van de markt betreft, kunnen luchtvaartmaatschappijen op Lelystad mogelijk de extra reiskosten naar Lelystad en de minder aantrekkelijke faciliteiten op de luchthaven compenseren met lagere ticketprijzen. Dat betekent echter dat de ‘yields’ voor luchtvaartmaatschappijen op Lelystad lager zullen zijn dan voor eenzelfde route op Amsterdam. Het is duidelijk dat de reacties aan de vraagzijde nog groter zullen

³⁸ We verwijzen voor een uitgebreide discussie over de marktkrachten in zgn. ‘multi-airport systems’ in termen van het gedrag van passagiers en luchtvaartmaatschappijen naar SEO (2007). Luchthavensystemen. SEO-rapportnr. 980.

zijn bij verhuizing van operaties naar Eindhoven, al zal daarbij sprake zijn van het compenserend effect van een veel grotere lokale markt rond Eindhoven.

Vluchten vanaf Lelystad, dat verderweg gelegen is van de kern van het stedelijk gebied, zijn daarmee al op achterstand gezet in de concurrentie met vluchten naar dezelfde bestemming op Schiphol, tenzij een hoogwaardig (frequent en snel) voor- en natransportsysteem onderdeel uitmaakt van de toekomstige luchthaven. In dat opzicht verdient het voor- en natransport tussen een nieuwe luchthaven Lelystad en de Randstad dan ook alle aandacht, naast de eerder genoemde lage ‘visit costs’ op Lelystad. Ervaringen in het buitenland (zie bijvoorbeeld Milaan Malpensa, Londen Stansted en Montreal) laten zien dat het hier gaat om cruciale succes- of faalfactoren.

De exacte impact op het vraagvolume van verhuizing van segment 5 (of delen daarvan) naar Lelystad (en Eindhoven) is binnen de scope van dit paper echter niet aan te geven. De mogelijke omvang hiervan kan alleen door modelexercities in verschillende scenario’s van netwerkontwikkeling en landzijdige ontsluiting worden ingeschat³⁹.

Tegelijkertijd moet geconstateerd worden dat het toekomstige keuzegedrag van passagiers en luchtvaartmaatschappijen juist binnen ‘multi-airport’ systemen met onzekerheid is omgeven⁴⁰. Verschillende studies hebben laten zien dat het verkeer op de secundaire luchthaven in een ‘multi-airport system’ zich veel grilliger gedraagt dan op primaire luchthavens (Cohas et al. 1995; De Neufville & Odoni 2003). Dit komt in de eerste plaats door de kleinere omvang van secundaire luchthavens waardoor de relatieve impact van een verandering in bestemmingen of frequenties groter is dan op de primaire luchthaven. In de tweede plaats laten vooral ‘low-cost’ en ‘leisure/charter’ een voorkeur zien voor secundaire luchthavens in hun luchthavenkeuze (zie ook paragraaf tabel 3.2 en tabel 3.5). Deze maatschappijen zijn echter veel meer ‘footloose’ dan full-service maatschappijen. Ze switchen gemakkelijker capaciteit tussen bases/routes in hun netwerk (Copenhagen Economics & SEO 2012)⁴¹.

³⁹ Een passagierskeuzemodel op basis van gegeneraliseerde reiskosten ligt hierbij voor de hand (zie Lieshout 2012).

⁴⁰ De Neufville & Odoni (2003) en Cohas et al. (1995) laten zien dat het verkeer op secundaire luchthavens in een ‘multi-airport system’ zich veel grilliger gedraagt (hogere volatiliteit) dan op primaire luchthavens. Dit komt in de eerste plaats door de kleinere omvang van secundaire luchthavens

⁴¹ De volatiliteit van het verkeer op secundaire luchthavens heeft gevolgen voor lange termijn planning en ontwikkeling. De Neufville (2005, 2007) pleit dan ook voor een flexibele planningsstijl, waarbij de secundaire luchthaven incrementeel wordt uitgebreid, opties open worden gelaten en een flexibel design wordt gehanteerd.

Tabel 3.5 Verdeling van vluchten over marktsegmenten op secundaire luchthavens elders in Europa

| Secondary airport | Primary airport(s) | Network airline | Regional airline | easyJet | other premium lcc | Ryanair (basic lcc) | Wizz Air (basic lcc) | Leisure/c harter | Totaal |
|----------------------|--------------------|-----------------|------------------|---------|-------------------|---------------------|----------------------|------------------|--------|
| Bergamo | MXP, LIN | 3% | 5% | | 6% | 78% | 8% | | 100% |
| Beauvais | CDG, ORY | | | | 3% | 86% | 11% | | 100% |
| Rome Ciampino | FCO | | | | | 95% | 5% | | 100% |
| Brussel Charleroi | BRU | | | | | 82% | 7% | 11% | 100% |
| Memmingen | MUC | 3% | | | | 72% | 10% | 15% | 100% |
| Girona | BCN | 1% | | | 3% | 93% | 1% | 2% | 100% |
| Frankfurt Hahn | FRA | | | | | 96% | 4% | 0% | 100% |
| Londen Luton | LHR, LGW | 1% | 2% | 50% | 2% | 12% | 24% | 10% | 100% |
| Düsseldorf Weeze | DUS | 1% | | | 1% | 97% | | | 100% |
| Skavsta | ARN | | | | | 84% | 16% | | 100% |
| Londen Stansted | LHR, LGW | 2% | 1% | 24% | 6% | 64% | | 3% | 100% |
| Oslo Torp/Sandefjord | OSL | 9% | 53% | | 16% | 13% | 10% | 0% | 100% |

Bron: OAG, 3^e week september 2012; analyse SEO

3.7 Een rendabele operatie op Lelystad?

Of een luchtvaartmaatschappij die migreert van Schiphol naar Lelystad een rendabele operatie zal kunnen onderhouden, hangt van een aantal zaken af. In de eerste plaats is het kostenniveau van de luchtvaartmaatschappij van belang. Dit gezien de verwachte daling van de 'yields' op Lelystad, de mogelijk hogere kosten als gevolg van een gesplitste operatie en vraaguitval als gevolg van langere voorttransporttijden en geringere bekendheid met de luchthaven. Een carrier met een zeer laag kostenniveau heeft dan ook een grotere kans van slagen dan een carrier met een hoger kostenniveau. Tariefdifferentiatie tussen Schiphol en Lelystad is dan ook een belangrijk om deels voor deze lagere 'yields' te compenseren. De exploitant kan 'incentives' inzetten om (een deel) van de verhuiskosten te compenseren.

In de tweede plaats is de aard van het vervoer op Schiphol van belang. We hebben gezien dat de prijsgevoelige, minder tijdkritische leisure passagier eerder bereid is voor een vlucht vanaf Lelystad te kiezen dan de tijdkritische zakelijke passagier. Migratie zal succesvoller zijn naarmate het aandeel leisure groter is. Een goede landzijdige ontsluiting en met Schiphol concurrerende parkeertarieven zijn essentieel om de aantrekkelijkheid van Lelystad te vergroten.

In de derde plaats speelt de vraag of een 'home based' luchtvaartmaatschappij op Lelystad (bijvoorbeeld Transavia of Corendon) voldoende efficiënte schaal kan behalen om een rendabele

operatie te draaien. Hoe groter de operatie op Lelystad, hoe groter de schaal- en breedtevoordelen.

Tot slot is de mate van concurrentie op Lelystad een factor. De kenmerken van Lelystad maken de luchthaven in combinatie met voldoende lage ‘visit costs’ bij uitstek aantrekkelijk voor het opzetten van een operationele basis voor ‘basic low-cost’ (zie paragraaf 3.2). Vanwege de daarmee gepaard gaande prijsdrukkende effecten op de markt, maakt aanwezigheid van een substantiële operationele basis van een dergelijke luchtvaartmaatschappij, Lelystad mogelijk minder aantrekkelijk voor migrerend verkeer van Schiphol naar Lelystad.

3.8 Conclusie

De kenmerken van de marktsegmenten aan de aanbodzijde en hieraan verbonden ‘user requirements’ van deze marktsegmenten zijn van belang voor een effectief stimuleringsbeleid door de exploitant. Alleen wanneer de exploitant een passend en aantrekkelijk aanbod biedt op de regionale velden – dat overeenstemt met de ‘user requirements’ van de marktsegmenten waarvan het selectiviteitsbeleid beoogt dat ze verhuizen naar regionale velden- heeft het selectiviteitsbeleid kans van slagen. Met andere woorden, het aanbod op de alternatieve luchthaven moet aansluiten bij de factoren die een belangrijke rol spelen in het keuzegedrag van de betreffende luchtvaartmaatschappijen.

Een operatie vanaf een regionale luchthaven kan voor luchtvaartmaatschappijen bovendien gepaard gaan met additionele kosten. Het gaat niet alleen om de verhuiskosten zelf, maar tevens om incrementele kosten als gevolg van een gesplitste operatie. Daartegenover staan operationele voordelen als minder vertragingen, kortere bloktijden, kortere omdraaitijden en een lager brandstofverbruik als gevolg van kortere taxiafstanden. Deze kosten spelen mee in de beslissing van de luchtvaartmaatschappij om wel of niet van Lelystad of een andere regionale luchthaven gebruik te maken.

De handelingsruimte van de exploitant bevindt zich vooral op het terrein van het faciliteitenaanbod en de ‘visit costs’. Interessant is dat met betrekking tot de ‘visit costs’ er aanknopingspunten zijn in de EU regelgeving (EU Richtlijn 2009) om te differentiëren naar mainportgebondenheid binnen de ‘twin-airport’ Schiphol-Lelystad. Deze mogelijkheden verdienen nadere uitwerking, des te meer omdat prijsprikkels een economisch efficiënter instrument zijn dan het ingrijpen in de markt door de overheid middels verkeersverdelingsregels.

Ook dient de alternatieve luchthaveninfrastructuur passend te zijn aan de vraagzijde. Met andere woorden, de alternatieve luchthaven dient een realistisch alternatief te zijn voor de reiziger. Gezien de grotere afstand van Lelystad tot de kern van het achterland van Schiphol dient rekening gehouden te worden met lagere ‘yields’ voor luchtvaartmaatschappijen. Om Lelystad voldoende aantrekkelijk te maken voor de passagier zijn lagere parkeertarieven dan op Schiphol een belangrijk marktinstrument. Een goede aansluiting van Lelystad op hoogwaardig openbaar vervoer is essentieel voor een succesvol stimuleringsbeleid. Hier ligt een duidelijke rol voor de overheid.

Door reacties aan de vraagzijde bij migratie van operaties en de kosten waarmee airlines geconfronteerd worden, is niet bij voorbaat zeker dat een operatie vanaf bijvoorbeeld Lelystad rendabel is voor een luchtvaartmaatschappij, wanneer verplaatsing vanaf Schiphol plaatsvindt. Het beantwoorden van deze vraag vereist een gedetailleerde analyse aan zowel de opbrengst- en kostenkant. Lagere 'visit costs' en 'incentives' voor het opstarten van de operatie kunnen een opbrengstendaling en kostenverhoging (deels) compenseren. De mate waarin luchtvaartmaatschappijen en passagiers daadwerkelijk gebruik willen maken van Lelystad zal echter met de nodige onzekerheid omgeven blijven.

Dit impliceert dat de uitkomst van het stimuleringsbeleid anders kan zijn dan vooraf in het selectiviteitsbeleid is beoogd. Met andere woorden, het stimuleringsbeleid biedt prikkels om bepaalde reacties van de markt uit te lokken ten aanzien van de allocatie van het verkeer over Schiphol, Lelystad en Eindhoven, maar stuurt de markt niet.

4 Verkeersverdelingsregels vanuit overheidswege

Het ligt voor de hand om in eerste instantie het stimuleringsbeleid van de exploitant als uitgangspunt te nemen voor het selectiviteitsbeleid, zonder flankerend beleid door verkeersverdelingsregels. De overheid kan zich hierbij inzetten voor het zo goed mogelijk faciliteren van dit stimuleringsbeleid en zorg dragen voor een goede landzijdige ontsluiting van de regionale luchthavens. Verkeersverdelingsregels kunnen eventueel gebruikt worden als stok achter de deur om luchtvaartmaatschappijen op Schiphol te bewegen gebruik te maken van de alternatieve luchthavencapaciteit.

4.1 Inleiding

Het stimuleringsbeleid van de exploitant in het kader van het selectiviteitsbeleid heeft alleen kans van slagen als tegemoet wordt gekomen aan de ‘user requirements’ die een rol spelen in het keuzegedrag van de luchtvaartmaatschappijen en wanneer rekening gehouden wordt met het keuzegedrag van passagiers. Concreet betekent dit voor de ‘twin-airport’ dat op Lelystad de juiste landzijdige ontsluiting, faciliteiten en ‘visit costs’ geboden moeten worden.

De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat is of verkeersverdelingsregels vanuit overheidswege naast het stimuleringsbeleid van de exploitant nuttig kunnen zijn als flankerend beleid. We gaan in op de voor- en nadelen van het voeren van uitsluitend een stimuleringsbeleid. Daarna beantwoordt SEO de vraag in hoeverre verkeersverdelingsregels als flankerend beleid een rol kunnen spelen in het selectiviteitsbeleid.

4.2 Onzekerheden effectiviteit stimuleringsbeleid

De exploitant kan de allocatie van het verkeer over de ‘twin-airport’ Schiphol-Lelystad beïnvloeden door middel van prijsprikkels, marketing & incentives en het juiste faciliteitenaanbod. De vraag is in hoeverre een selectiviteitsbeleid dat uitsluitend bestaat uit het creëren van voldoende luchthavencapaciteit op de regionale velden en een stimuleringsbeleid van de exploitant de doelstelling van het selectiviteitsbeleid kan realiseren (zie hoofdstuk 1), zonder gebruik te maken van de formele verkeersverdeling vanuit overheidswege.

De effectiviteit van deze maatregelen in het zoveel mogelijk elders alloceren van segment 5 is niet bij voorbaat gegarandeerd. Het gedrag van luchtvaartmaatschappijen en passagiers in een regio met meerdere luchthavens in een geliberaliseerde luchtvaartmarkt, valt niet met zekerheid te voorspellen. Waaruit bestaan deze onzekerheden?

Onzekerheden rond de effectiviteit van stimuleringsbeleid

Een eerste onzekerheid is dat de Schiphol-markt anders kan reageren dan vooraf in het selectiviteitsbeleid is beoogd. Zo is onzeker in welke mate de exploitant in staat is om de lagere ‘yields’ en kosten van een gesplitste operatie te compenseren met ‘marketing incentives’ en lagere

luchthaventarieven zodat Lelystad/Eindhoven voldoende aantrekkelijk zijn voor luchtvaartmaatschappijen om te migreren/gebruik te maken van deze luchthavens. Met andere woorden, het is maar de vraag in hoeverre het verkeer en vervoer in segment 5 ‘mee wil verhuizen’. De kans bestaat dat de markt de afweging maakt om toch van Schiphol te blijven opereren, ondanks het stimuleringsbeleid van de exploitant. Of dat slechts een klein deel van het beoogde verkeer de overstap naar Lelystad/Eindhoven maakt. Bovendien is het goed mogelijk dat verkeer dat wél migreert niet tot segment 5 behoort, maar de vraag is of dit in het licht van de selectiviteitsdoelstelling erg is: het migrerende verkeer dan niet tot segment 5 behoort is kennelijk minder mainportgebonden dan gedacht.

Een tweede onzekerheid betreft ontwikkeling van de Lelystad-markt. Het infrastructuraanbod en de ligging van Lelystad hebben bij uitstek de kenmerken die aantrekkelijk zijn voor het marktsegment ‘basic low-cost’, welke nu niet op Schiphol opereert⁴². Zonder additionele regelgeving is het niet uit te sluiten dat een ‘basic low-cost carrier’ een basis vestigt op Lelystad en een groot deel van de beschikbare capaciteit benut zodra deze vrijkomt. Dit betekent dat de additionele capaciteit op Lelystad maar gedeeltelijk beschikbaar is voor het accommoderen van segment 5 dat nu van Schiphol gebruik maakt. Tabel 3.6 laat zien dat regionale luchthavens nabij een grote hub luchthaven zoals Lelystad, zich vooral gericht hebben op het accommoderen van ‘basic low-cost’ luchtvaartmaatschappijen, welke niet op de primaire luchthaven actief zijn.

Een derde onzekerheid vormt het gedrag van de exploitant. De exploitant heeft als uitvoerder van het stimuleringsbeleid naast de afspraken die zijn gemaakt in het kader van het selectiviteitsbeleid, ook als opdracht om op Schiphol te streven naar zo laag mogelijke ‘visit costs’ door een concurrerende tariefstelling en een optimale benutting van infrastructuur. Wanneer het gevoerde selectiviteitsbeleid bijvoorbeeld ten kosten gaat van de benutting van de daluren op Schiphol, de externe marktomstandigheden sterk verslechteren en/of capaciteit op Schiphol of Lelystad substantieel onderbenut blijft, kan de exploitant gedwongen worden om andere prioriteiten te stellen.

De vraag is echter of bovenstaande onzekerheden een voldoende overweging zijn om te concluderen dat alleen een stimuleringsbeleid in combinatie met voldoende capaciteit op de regionale velden onvoldoende effectief is in het licht van de beleidsdoelstelling. Hierbij zijn in ieder geval een drietal kanttekeningen te maken.

In de eerste plaats geeft de marktgeoriënteerde benadering het voordeel ten opzichte van verkeersverdelingsregels dat ruimte wordt gelaten aan de werking van de markt. Dit levert over het algemeen een economisch efficiëntere uitkomst op dan overheidsingrijpen in de markt middels verkeersverdelingsregels. Wanneer de overheid kiest voor verkeersverdelingsregels, wordt het stimuleringsbeleid van de exploitant een vorm van flankerend beleid, gezien het dwingende karakter van de verkeersverdelingsregels vanuit overheidswege. Binnen een marktgeoriënteerde benadering door de exploitant hebben luchtvaartmaatschappijen de vrijheid keuzes te maken ten aanzien van het bestemmingsaanbod en serviceniveau op de verschillende

⁴² Het beperken van de openingstijden/weekendopenstelling kan een instrument zijn om Lelystad minder aantrekkelijk te maken voor het marktsegment ‘basic low-cost’, evenals het niveau van de ‘visit costs’. Echter, daarmee wordt de luchthaven tevens minder aantrekkelijk voor migrerend verkeer in segment 5 vanaf Schiphol. Het selectiviteitsbeleid zou zichzelf hiermee in de vingers snijden.

luchthavens binnen de ‘twin-airport’. De keuzes zijn afhankelijk van het gevoerde bedrijfsmodel van de maatschappij, de hiermee samenhangende kosten- en operationele structuur en het aanbod/ de beprijzing van de luchthaveninfrastructuur in de ‘twin-airport’.

Het stimuleringsbeleid laat de uiteindelijke distributie van het verkeer over de luchthavens over aan de markt. Deze distributie zal zich als gevolg van het stimuleringsbeleid in de richting van een grotere focus van Schiphol op het mainportgebonden verkeer bewegen. In tegenstelling tot rigide verkeersverdelingsmaatregelen biedt een stimuleringsbeleid het voordeel dat de exploitant rekening kan houden met (gewijzigde) marktomstandigheden. Hierdoor is de uitkomst van dit beleid weliswaar minder zeker, maar dat hoeft geen probleem te zijn, zolang de oorspronkelijke doelstelling -het reserveren van schaarse capaciteit voor mainportgebonden verkeer- niet in het gedrang komt. De vraag is dan of met deze andere uitkomst het belang van kwalitatieve netwerkontwikkeling⁴³ zodanig wordt geschaad, dat overheidsinterventie in de markt door middel van verkeersverdelingsregels op basis van de EU Verordening te rechtvaardigen is. Tegelijkertijd komt door het instellen van verkeersverdelingsregels het door het Rijk aangemerkte publieke belang van het borgen van ‘toegang tot infrastructuur’ onder druk te staan⁴⁴.

In de tweede plaats is het selectiviteitsbeleid geen doel op zichzelf, maar primair een middel om capaciteit op Schiphol vrij te maken en te reserveren voor mainportgebonden verkeer. Iedere verplaatsing van de markt van Schiphol naar een regionale luchthaven levert daarmee een bijdrage aan de selectiviteitsdoelstelling. Aan de Alders-tafel is overeengekomen⁴⁵ dat tot 2020 op Schiphol maximaal 510.000 vliegtuigbewegingen mogen plaats vinden. De verwachte extra groei van 70.000 bewegingen zal als gevolg hiervan elders moeten worden geacommodeerd, waarbij de focus op Schiphol ligt op het mainportgebonden en op Eindhoven/Lelystad op het niet-mainportgebonden verkeer. Het selectiviteitsbeleid richt zich daarbij nogal eenzijdig op verplaatsing van het verkeer in segment 5 dat nu van Schiphol gebruik maakt. Een deel van de passagiersgroei in dit segment wordt echter nu en in de toekomst bediend door luchtvaartmaatschappijen die geen gebruikmaken van Schiphol, maar waarvoor Lelystad en Eindhoven wel aantrekkelijk kunnen zijn. Zij leveren daarmee indirect een bijdrage aan een vermindering van de marktvraag en capaciteitsbeslag van segment 5 op Schiphol.

Zou bijvoorbeeld een ‘basic low-cost carrier’ (zie paragraaf 3.2) een basis vestigen op Lelystad en een groot deel van de capaciteit daar gebruiken, dan zal de carrier deels een nieuwe markt aanboren (marktgeneratie) en deels de markt van het ‘leisure’ verkeer op Schiphol en overige Nederlandse luchthavens substitueren⁴⁶.

Met andere woorden, de luchtvaartmaatschappij draagt bij aan het accommoderen van ‘leisure’ passagiersvraag die niet op Schiphol kan worden geacommodeerd. Het niet-zakelijk aanbod op Schiphol zal op termijn op het afnemende aandeel in de Nederlandse markt reageren, waardoor mogelijk meer ruimte ontstaat voor het mainportgebonden verkeer op Schiphol. Uiteraard is het

⁴³ Commissie Shared Vision (2012). Advies over uitvoering selectiviteitsbeleid Schiphol.

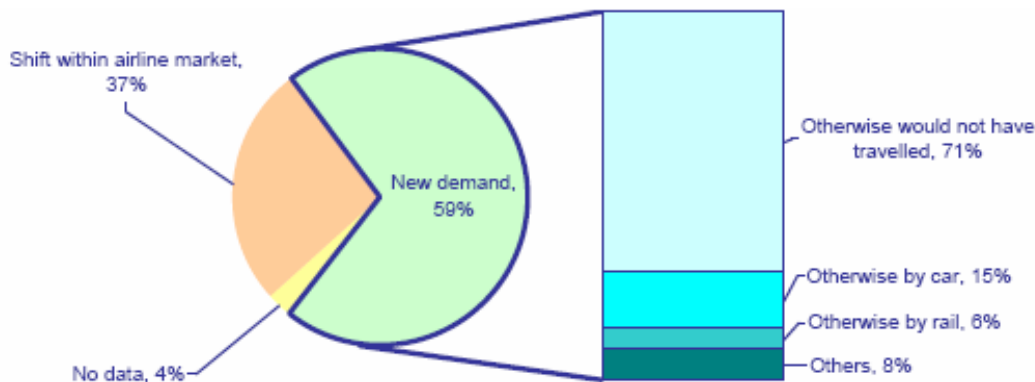
⁴⁴ Borgen dat er geen oneigenlijke discriminatie plaatsvindt bij toelating van luchtvaartmaatschappijen tot het gebruik van de infrastructuur, dat wil zeggen tot het Nederlandse luchtruim, de internationale luchtwegen en de luchthavens, met name Schiphol.

⁴⁵ Convenant behoud en versterking mainportfunctie en netwerkqualiteit Schiphol, 10 december 2008

⁴⁶ Zie ook CAA (2006). No-frills carriers. Revolution or evolution. A study by the Civil Aviation Authority. CAP 770.

ook mogelijk dat de hubcarrier de nadelen ondervindt van deze extra concurrentie op Lelystad, maar dit concurrentie-effect is in algemene zin aanwezig wanneer extra capaciteit in het Nederlandse luchthavensysteem wordt gecreëerd. De mate waarin dergelijke terugkoppeling plaatsvindt, ligt echter buiten de scope van dit paper en zou onderwerp kunnen zijn voor nader (kwantitatief) onderzoek.

Figuur 4.1 Vraagsubstitutie door low-cost carriers in de bestaande markten van concurrenten



Bron: www.elfaa.com

In de derde plaats is de exploitant beter in staat dan de overheid de exploitatie van zowel Schiphol en Lelystad in het oog te houden bij het uitvoeren van het selectiviteitsbeleid. De exploitant zal het ‘uitdiepen’ van de daluren op Schiphol willen vermijden. Slechtere benutting van de dalen leidt tot verslechtering van de exploitatie en daarmee tot hogere tarieven voor de gebruikers van de infrastructuur. Verkeersverdelingsregels kunnen niet of nauwelijks recht doen aan de exploitatie van de luchthaven.

Tot slot lijkt het selectiviteitsbeleid de potentie van ‘secondary slot trading’ niet ten volle te onderkennen, al noemt de selectiviteitsmatrix ‘secondary slot trading’ wel als selectiviteitsinstrument. Europese regelgeving⁴⁷ biedt de mogelijkheid aan luchtvaartmaatschappijen om slots te ruilen met monetaire compensatie. De mogelijkheid van ‘secondary slot trading’ in combinatie met schaarse luchthavencapaciteit geeft slots ‘opportunity costs’: de gemiste opbrengsten door een slot niet te verkopen op de secundaire markt. Concreet betekent dit dat op Schiphol luchtvaartmaatschappijen –inclusief het mainportgebonden verkeerslots kunnen kopen en verkopen op de secundaire markt en dat slots een waarde hebben. Het zijn de luchtvaartmaatschappijen met de hoogste ‘willingness to pay’ die de kopers in de markt zijn.

Op basis van de ervaringen op Heathrow –waar slots regelmatig en voor grote bedragen verhandeld worden- kan de conclusie getrokken worden dat vooral de hubcarrier en overige netwerkcarriers kopende partijen zijn, terwijl low-cost/charter airlines de verkopende partijen zijn. Dit impliceert dat, indien de capaciteit knelt, de hubcarrier en overig mainportgebonden verkeer via de secundaire markt slots kunnen verwerven. De vraag is waarom de overheid via verkeersverdelingsregels voor de extra groei ruimte voor het mainportgebonden verkeer moet

⁴⁷ EU Vo 793/2004

zorgen, wanneer het mainportgebonden verkeer zelf via de secundaire markt in staat moet zijn deze groeiruimte te creëren⁴⁸. Tegelijkertijd leidt ‘secondary slot trading’ op termijn tot een efficiënter gebruik van slots, waarbij het gebruik in toenemende mate de economische waarde ervan weerspiegelt.

Een transparante secundaire markt voor slots kan ervoor zorgen dat de schaarse capaciteit op Schiphol zo efficiënt mogelijk benut wordt door die carriers die bereid zijn er het meest voor te betalen. In 2010 heeft de Britse slotcoördinator het online ‘slot trading portal’ slottrade.aero geopend. Dit met het doel de transparantie van de secundaire markt voor carriers te vergroten en transactiekosten van slothandel verlagen. In principe is slottrade.aero ook bedoeld voor slothandel buiten het Verenigd Koninkrijk, dus ook Schiphol.

Het is echter onduidelijk in hoeverre slothandel al plaatsvindt op Schiphol en in hoeverre de werking van de secundaire markt op Schiphol verbeterd kan worden. Ook is niet duidelijk welke impact eventuele verkeersverdelingsregels zouden hebben op de werking van de secundaire markt. Tot slot is onduidelijk in hoeverre een milieugereven cap van 510.000 vliegtuigbewegingen de werking van de secundaire markt belemmert⁴⁹. Gezien de potentie van secundaire slothandel in het selectiviteitsbeleid, verdienen deze punten aandacht in het verder te voeren selectiviteitsbeleid. Hierbij is het belangrijk te onderkennen dat een luchthaven als Heathrow met een fysiek gedreven capaciteitsgrens en een zeer grote lokale markt, niet één op één kan worden vergeleken met Schiphol.

4.3 Verkeersverdelingsregels

Met behulp van verkeersverdelingsregels op basis van EU Verordening 1008/2008 kunnen met verkeer- en vervoerscriteria bepaalde categorieën verkeer uitgesloten worden van Schiphol, mits non-discriminatoire, transparant en proportioneel. Het idee hierbij is dat de overheid eventueel verkeersverdelingsregels in kan zetten naast het stimuleringsbeleid van de exploitant. De vraag is in hoeverre een dergelijke benadering de effectiviteit van het selectiviteitsbeleid vergroot. Deze paragraaf bespreekt in kort bestek de EU Regelgeving rond verkeersverdelingsregels. Vervolgens gaan we in op de voor- en nadelen van verkeersverdelingsregels in het licht van de selectiviteitsdoelstelling.

EU Regelgeving

EU regelgeving (EU Vo 1008/2008) biedt Lidstaten de mogelijkheid om verkeersverdelingsregels in te stellen. Onder de huidige regeling (EU Verordening 1008/2008) zijn nog geen verkeersverdeelsystemen ingesteld. Onder de oude regeling (EU Verordening 2408/92), toen dit nog een ‘luchthavensysteem’ heette, wel. Luchthavensystemen zijn ingesteld voor Kopenhagen (Kastrup/Roskilde); Berlijn (Tegel/Schönefeld/Tempelhof); Parijs (Charles de Gaulle/Orly/Le

⁴⁸ We verwijzen naar SEO (2007) voor een studie naar de mogelijke impact van ‘secondary slot trading’ op Schiphol.

⁴⁹ De waarde van een slot is dan immers gebaseerd op een door politieke besluitvorming totstandgekomen capaciteitsgrens.

Bourget); Lyon (Bron/Satolas); Rome (Fiumicino/Ciampino); Milaan (Linate/Malpensa/Bergamo) en Londen (Heathrow/Gatwick/Stansted).⁵⁰

Verkeersverdelingsregels dienen aan de volgende inhoudelijke en procedurele voorwaarden te voldoen, c.q. de volgende stappen dienen te zijn ondernomen:

- a. De Lidstaat neemt de maatregel.
- b. De maatregel moet aan de vereisten van evenredigheid en transparantie voldoen. Evenredigheid impliceert dat het doel niet efficiënter met andere middelen kan worden bereikt. Daarover hieronder meer. Transparantie houdt in dat er bijvoorbeeld overleg met belanghebbenden moet zijn (zie volgende punt), helderheid in het besluitvormingstraject en publicatie van informatie over de te volgen trajecten en te nemen maatregelen. De besluitvorming moet op objectieve criteria zijn gebaseerd. Dit vereiste hangt nauw samen met transparantie en non-discriminatie.
- c. Er moet overleg tussen de belanghebbende partijen, waaronder luchtvaartmaatschappijen en luchthavens, hebben plaatsgehad. Deze partijen hoeven dus geen goedkeuring te geven.
- d. Discriminatie tussen bestemmingen in de EU en discriminatie op grond van de nationaliteit of identiteit van de maatschappij is, zowel formeel-juridisch als in de praktijk verboden. Zo zou niet toegestaan dat alleen Nederlandse maatschappijen vanuit Schiphol mogen vliegen of maatschappijen die naar Griekenland vliegen niet van Schiphol mogen vliegen, zeker wanneer dit laatste in de praktijk discriminerende effecten heeft op bepaalde maatschappijen die veel naar Griekenland vliegen).
- e. De luchthavens bedienen dezelfde stad of agglomeratie. Voor wat betreft Schiphol en Lelystad is aan dit vereiste voldaan omdat zij beide Amsterdam bedienen.
- f. Bediening van de luchthavens door ‘adequate vervoersinfrastructuur die, voor zover mogelijk, een directe verbinding verschaft waardoor de luchthaven binnen 90 minuten kan worden bereikt’ vanuit de andere luchthavens.
- g. De luchthavens moeten via een ‘frequent, betrouwbaar en efficiënt openbaar vervoer’ met elkaar en met de stad zijn verbonden.
- h. De luchthavens moeten de maatschappijen de vereiste diensten aanbieden zodat zij hun commerciële activiteiten kunnen ontplooiën.
- i. Nederland moet te zijner tijd de Commissie op de hoogte stellen van het voornemen deze regeling in te voeren, dus voordat het besluit zelf is genomen. De Commissie onderzoekt of aan alle bovenstaande voorwaarden is voldaan, waarna de Commissie een besluit neemt. Dat besluit moet in het EU Publicatieblad worden gepubliceerd. Gelet op de kwesties die zich in het verleden vooral in Frankrijk en Italië hebben voorgedaan, die, kort gezegd, volgens de Commissie en het EU Hof van Justitie een inbreuk op de vrijheid van dienstverlening en op het non-discriminatiebeginsel vormden, is niet uit te sluiten dat de EU Commissie een kritische blik op een voorgestelde regeling werpt.

Aandachtspunten

We verwijzen naar de parallelle studie ‘Verkenning verkeersverdelingsregels’ voor een uitgebreide analyse van mogelijkheden, struikelblokken en concretisering van verkeersverdelingsregels voor de ‘twin-airport’. Het volstaat hier te stellen dat de instelling van een verkeersverdeling tussen de twin-airport Schiphol en Lelystad een juridisch correcte weg is, mits aan de voorwaarden

⁵⁰ Zoals vermeld in EG Pb L 240/13 (1992)

(procedureel, infrastructuur) wordt voldaan en de verkeersverdelingsregels non-discriminatoire, transparant en proportioneel zijn. Omdat verdeling van verkeer op welke manier dan ook altijd op een of andere manier onderscheid maakt (anders is de verdeling niet nodig), ligt inbreuk op het discriminatiebeginsel op de loer. Datzelfde geldt voor de toepassing van het proportionaliteitsbeginsel, omdat hier middelen – bijvoorbeeld segmentering of invoering van quota – aan het doel – het openbaar belang – worden getoetst. Kortom, de grens tussen differentiëren en discriminatie kan alleen van geval tot geval worden bekeken. Analyse van de ervaringen in het buitenland leert dat inbreuk op het discriminatie- en proportionaliteitsbeginsel problemen op kan leveren. Tevens laten buitenlandse cases zien dat luchtvaartmaatschappijen creatief zijn in het omzeilen van verkeersverdelingsregels door op zoek te gaan naar de mazen van de wetgeving.

4.4 Voor- en nadelen van verkeersverdelingsregels

Voordelen

Met behulp van verkeersverdelingsregels kunnen op basis van verkeer- en vervoerscriteria bepaalde categorieën verkeer geweerd worden van Schiphol, mits non-discriminatoire, transparant en proportioneel. Als de criteria zodanig gekozen worden dat vooral segment 5 wordt uitgesloten, kunnen verkeersverdelingsregels onzekerheid met betrekking tot de uitkomst van het door de exploitant te voeren stimuleringsbeleid verkleinen.

Het parallelle onderzoek naar verkeersverdelingsregels laat zien dat er verkeersverdelingsregels mogelijk zijn die effectief zijn in het scheiden van segment 5 van de overige segmenten, ook wanneer geen gebruik wordt gemaakt van het criterium aantal outbound zakelijke passagiers⁵¹. Zo is een criterium op basis van het verschil in frequenties op een bestemming tussen zomer – en winterseizoen redelijk effectief in het identificeren van segment 5, met beperkte doorkruising van de overige segmenten. Ook een criterium op basis van een minimale wekelijkse vluchtfrequentie per airline-bestemmingcombinatie weet segment 5 vrij goed vrij te spelen. Een additioneel criterium op basis van afstand maakt het mogelijk operaties die vanwege baanlengte op Lelystad niet mogelijk te zijn, te ontzien.

Tot slot kan nader onderzocht worden in hoeverre het mogelijk is een zogenaamde ‘kattenluikconstructie’ in te stellen: conform de ‘local rule’ in de slot allocatie van de nieuwe luchthaven van Berlijn (Berlijn Brandenburg) zijn er juridische aanknopingspunten om migrerend verkeer van Schiphol voorrang te geven in de slotallocatie op Lelystad, ervan uitgaande dat Lelystad bij opening van de additionele capaciteit slotgecoördineerd is. Het kattenluik geeft prioriteit aan de toewijzing van slots aan verkeer dat eerder op Schiphol actief was en verhindert in eerste instantie een grootschalige instroom van ‘basic low-cost’ maatschappijen.

Nadelen

Tegelijkertijd zijn er een aantal specifieke nadelen verbonden aan verkeersverdelingsregels voor de ‘twin-airport’ Schiphol-Lelystad. Voor een uitgebreide discussie verwijzen we naar het

⁵¹ Dit criterium is lastig te operationaliseren gegeven de onbetrouwbaarheid van de Schiphol-survey, vooral op kleinere stromen. Zie hiervoor het lopende onderzoek ‘verkenning verkeersverdelingsregels’

parallele SEO-onderzoek ‘verkenning verkeersverdelingsregels’. We lichten deze nadelen hieronder in kort bestek toe.

Ten eerste is het niet uit te sluiten dat de Europese Commissie de voorgestelde verkeersverdelingsregels op grond van de beginselen van non-discriminatie en proportionaliteit niet goedkeurt of dat Lid Staten/luchtvaartmaatschappijen een klacht indienen bij de Commissie. Of de Commissie de voorgestelde regels in strijd vindt met bovenstaande beginselen is niet met zekerheid in te schatten: de huidige verkeersverdelingsregels zijn gebaseerd op de oude EU regelgeving over ‘luchthavensystemen’. Bovendien kan het standpunt van de Commissie en het Europese Hof in de loop der tijd veranderd zijn. Het gevolg kan zijn dat de Nederlandse overheid het voorstel voor de verkeersverdelingsregels dient af te zwakken, waardoor de effectiviteit van de regels verkleind wordt.

Ten tweede brengt een marktinterventie door de overheid door middel van verkeersverdelingsregels het risico van overheidsfalen met zich mee (Le Grand 1991). De vraag is hierbij of de kosten van overheidsfalen opwegen tegen de baten van het ingrijpen in de markt. Voor de overheid is het vrijwel onmogelijk om relevante informatie en kennis over de markt te verzamelen om een in economische zin optimale verkeersverdelingsregel te ontwerpen. De overheid heeft altijd een kennis- en informatieachterstand ten opzichte van de markt. Het gevolg kan zijn dat economische groei of verkeersgroei gemist wordt en de markt haar weg zoekt door de mazen van de verkeersverdelingsregels. De ervaringen met verkeersverdelingsregels in Milaan laten zien hoe carriers verkeersverdelingsregels weten te omzeilen⁵², door de juridische mazen op te zoeken van de verkeersverdelingsregels, groeimogelijkheden te zoeken op luchthavens buiten het systeem of geheel af te zien van het bedienen van de regio. We verwijzen opnieuw naar dergelijke ongewenste neveneffecten naar de uitkomsten van het parallele SEO-onderzoek. Niet alle ongewenste effecten zijn met flankerend beleid te mitigeren.

Ten derde zijn de verkeersverdelingsregels een inflexibel instrument, gericht op de status quo. Als gevolg van veranderende omstandigheden in de dynamische luchtvaartmarkt of als gevolg van de conclusie dat de regel niet zo effectief is als vooraf ingeschat, kan er een noodzaak bestaan om de verkeersverdelingsregel aan te passen. Iedere wijziging van de verkeersverdelingsregels moet echter opnieuw aan de Europese Commissie worden voorgelegd, waarvan vervolgens de vraag is of deze de aangepaste regels goedkeurt. Bovendien moet gewaakt worden voor een zwabberbeleid ten aanzien van de verkeersverdelingsregels, daar de regels zware bedrijfseconomische implicaties kunnen hebben voor de betrokken luchtvaartmaatschappijen.

Ten vierde laat het lopende SEO-onderzoek ‘verkenning verkeersverdelingsregels’ zien dat doorkruising van de segmenten nooit helemaal te vermijden valt, tenzij het criterium van 10.000 zakelijke outbound passagiers wordt gebruikt in de verkeersverdelingsregels. Dit laatste criterium is echter lastig goed operationaliseerbaar te maken (zie volgende punt).

Tot slot kunnen er problemen ontstaan bij de implementatie van de verkeersverdelingsregels. Verkeersverdelingsregels dienen transparant te zijn. Dit impliceert dat de gebruikte data voor toetsing van huidig en nieuw verkeer volledig, objectief en betrouwbaar zijn. Voor verkeersverdelingsregels die gebruik maken van vervoerscriteria is dit niet zonder meer het geval.

⁵² Zie Redondi (2013)

Voor het criterium ‘aantal zakelijke outbound passagiers’ is lastig operationaliseerbaar te maken op een betrouwbare manier. De enige hiervoor beschikbare bron zijn de Schipholenquêtes, welke vragen naar het motief van reizigers. Deze survey bestaat echter uit een steekproef onder 100.000 passagiers. Zo is op het niveau van individuele, kleinere routes en O&D markten het aantal waarnemingen te klein om betrouwbare uitspraken te kunnen doen. Voor buitenstaanders is de survey bovendien een ‘black box’. Voor een betrouwbare en volledige databron zou in ieder geval voor iedere passagier op Schiphol het motief achterhaald moeten worden met een methode die transparant is voor de belanghebbenden. Ook ingewikkelde criteria die gebaseerd zijn op bijvoorbeeld connectiviteit of economisch belang zijn al snel niet meer transparant.

Daarnaast is het toetsen van nieuwe slotaanvragen bij verkeersverdelingsregels die uitgaan van een vervoerscriterium (vervoerde passagiers) ex-ante lastig. Immers, de vervoerscriteria hebben betrekking op al gerealiseerd verkeer. Bij nieuwe slotaanvragen voor nieuwe luchtvaartmaatschappijen of nieuwe routes is deze informatie uiteraard niet beschikbaar. Bovendien kan toetreding van een nieuwe luchtvaartmaatschappij op een bestaande route vanaf Schiphol de compositie van het vervoer en de hoeveelheid vervoer wijzigen. Bij verkeersverdelingsregels die werken met aanbodcriteria (frequentie, connectiviteit, afstand) speelt dit probleem niet of in mindere mate. Een oplossing voor dit probleem bestaat enerzijds uit het toewijzen van een nieuwe slotaanvraag op non-historische basis. Na twee seizoenen toetst de coördinator of de operatie of bestemming nog altijd voldoet aan de gestelde criteria. Is dit zo, dan kan de slot historisch worden. Is dit niet het geval, dan dient de operatie alsnog gestaakt te worden. De redenering is vervolgens dat een carrier alleen de operatie start als deze met enige zekerheid verwacht dat de drempelwaarde van de verkeersverdelingsregel gehaald wordt. Anderzijds kan gekozen worden voor de ‘Franse’ insteek.⁵³ Hierbij dient de luchtvaartmaatschappij bij een nieuwe slotaanvraag een bedrijfsplan in waarin de carrier duidelijk maakt dat het vervoer na één of twee seizoenen de drempelwaarden van de verkeersverdelingsregels haalt. Het mag duidelijk zijn dat de laatste optie gevoelig is voor het (te) rooskleurig presenteren van de verwachte ontwikkeling van de route. Een combinatie van het toekennen van de slots op non-historische basis en toets van een ingediend bedrijfsplan behoort uiteraard ook tot de mogelijkheden.

Verder kunnen problemen ontstaan in luchtvaartpolitieke relaties met derde landen. Zo heeft Turkije een vrij restrictief bilateraal verdrag met de meeste EU landen. Ook voor Nederland zijn in het bilaterale verdrag punten gespecificeerd. Wanneer als gevolg van verkeersverdelingsregels Turkse carriers gedwongen worden van bijvoorbeeld Lelystad gebruik te maken, zouden problemen kunnen ontstaan op bilateraal vlak.

4.5 Conclusies

In dit hoofdstuk hebben we de benadering van het selectiviteitsbeleid met een stimuleringsbeleid van de exploitant afgezet tegen een benadering waarbij de overheid het stimuleringsbeleid flankiert met verkeersverdelingsregels op basis van EU regelgeving. Tabel 4.1 vat de resultaten

⁵³ Zie art 7, beschikking van de Commissie van 14 maart 1995 inzake de Franse regels voor verdeling van het luchtverkeer voor het luchthavensysteem van Parijs (95/259/EG)

samen in het licht van de overheidsdoelstelling van het selectiviteitsbeleid. Het mag duidelijk zijn dat deze voor- en nadelen voor specifieke stakeholders anders liggen.

De vraag is of verkeersverdelingsregels als flankerend beleid nuttig zijn naast het stimuleringsbeleid van de exploitant of dat alleen het stimuleringsbeleid voldoende effectief is. Op basis van een kwalitatieve analyse van bestaand materiaal concludeert SEO dat het voor de hand ligt om in eerste instantie het stimuleringsbeleid van de exploitant als uitgangspunt te nemen voor het selectiviteitsbeleid, zonder flankerend beleid door verkeersverdelingsregels. Een dergelijke afweging tussen beide benaderingen zou idealiter tevens een kwantitatieve analyse vergen van de maatschappelijk-economische kosten en baten van de benaderingen, alsmede een analyse op de effectiviteit ervan in het licht van de beleidsdoelstelling. Een dergelijke analyse valt echter buiten de scope van dit paper.

Weliswaar is de effectiviteit hiervan niet gegarandeerd gezien de marktkrachten die nu eenmaal in een ‘multi-airport system’ als Schiphol-Lelystad-Rotterdam-Eindhoven spelen, maar in ieder geval wordt ruimte gelaten aan de werking van de markt. Die marktwerking levert een economische efficiëntere uitkomst op dan het ingrijpen van de overheid in de markt. Bovendien brengt het reguleren van de toegang tot de Schiphol en eventueel de Lelystad-markt het risico van overheidsfalen met zich mee: verkeersverdelingsregels zijn inflexibel en gericht op de status quo in een snel veranderende luchtvaartmarkt, de overheid heeft een informatie- en kennisachterstand op de markt en de markt zal als gevolg hiervan haar weg zoeken om de verkeersverdelingsregels heen. Onverwachte neveneffecten kunnen het gevolg zijn, groeikansen worden gemist. Dergelijke vormen van overheidsfalen worden ondersteund door ervaringen met verkeersverdelingsregels in het buitenland.

Een benadering bestaande uit prijsprikkels, ‘incentives’ en marketing, airline-airport contracten, een passend faciliteitenaanbod, ‘secondary slot trading’ en investeringen in de landzijdige infrastructuur ligt meer voor hand. De overheid zou zich erop kunnen richten de werking van deze instrumenten zou goed mogelijk te ondersteunen, bijvoorbeeld door te werken aan een transparante markt voor slots.

De overheid kan richting marktpartijen verkeersverdelingsregels inzetten als een stok achter de deur: het ‘boven de markt laten hangen’ van verkeersverdelingsregels kan niet-mainportgebonden verkeer stimuleren om gebruik te maken van een alternatieve luchthaven. Hetzelfde geldt in feite voor de eventuele grootschalige benutting van Lelystad door ‘basic low-cost carrier’ (zie paragraaf 3.2): wanneer luchtvaartmaatschappijen op Schiphol niet richting Lelystad bewegen, dreigt de komst van een geduchte concurrent in het eigen achterland.

Tabel 4.1 Overzicht voor- en nadelen van twee benaderingen in het selectiviteitsbeleid gegeven de doelstelling van het selectiviteitsbeleid

| Stimuleringsbeleid | | Stimuleringsbeleid exploitant + verkeersverdelingsregels | |
|---|---|---|--|
| Voordelen | Nadelen | Voordelen | Nadelen |
| Ruimte voor marktwerking. In economische zin efficiëntere uitkomst dan verkeersverdelingsregels. | Beïnvloeding verkeersdistributie conform beleidsdoelstelling, maar uitkomst mogelijk anders dan vooraf beoogd | Mogelijkheid sturing van verkeersdistributie richting gewenste beleidsuitkomst | Risico dat EC regels afkeurt of verzoekt tot herformulering (afzwakking) |
| Vermijden van risico van overheidsfalen | Kans dat Lelystad benut wordt door 'basic low-cost' in plaats van migrerend verkeer vanaf Schiphol | Verkeersverdelingsregels denkbaar die redelijk goed segment 5 kunnen identificeren (buiten criterium 10.000 zakelijke passagiers), rekening houdend met beperking baanlengte Lelystad | Risico van overheidsfalen: missen kansen groei luchtvaart, missen economische groei, ongewenste neveneffecten, pervers gedrag carriers |
| Exploitant beter in staat dan overheid tot efficiënte benutting van infrastructuur en een rendabele exploitatie van Lelystad | Risico divergerende belangen overheid en exploitant, waardoor selectiviteitsbeleid wordt ondermijnd | Local rule in slotallocatie zou eventueel voorrang kunnen geven aan migrerend verkeer van Schiphol ('kattenluikconstructie')(haalbaarheid nog onzeker) | Inflexibel instrument, gericht op status quo in een zeer dynamische luchtvaartmarkt |
| Benutting werking van de secundaire markt voor slots voor bereiken van een optimaal gebruik van de schaarse Schiphol capaciteit | | | Problemen bij implementatie en toepassing: data, ex-ante toetsing, bilaterals |
| | | | Zonder flankerend beleid (local rule) kan Lelystad nog altijd vollopen met 'basic low-cost' in plaats van migrerend verkeer vanaf Schiphol |

5 Routemap overheid verkeersverdelingsmaatregelen

Indien de overheid besluiten dat verkeersverdelingsregels voor de ‘twin-airport’ Schiphol-Lelystad nuttig zijn als flankerend beleid naast het stimuleringsbeleid van de exploitant, dan dienen een aantal stappen genomen moeten worden door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en de slotcoördinator:

1. Overheid consulteert de belanghebbenden over de voorgenomen verkeersverdelingsregels (Schiphol Group; BARIN; belangrijkste luchtvaartmaatschappijen; slotcoördinator). In het bijzonder is overleg met de slotcoördinator nodig om de rol van de slotcoördinator in de toetsing van bestaande operaties en nieuwe slotaanvragen te definiëren en hiervoor een procedure te ontwikkelen (zie ook punt 8).
2. Overheid doet benodigde investeringen in de landzijdige bereikbaarheid van Lelystad Airport vanuit Schiphol en Amsterdam om aan de voorwaarden van de EU regelgeving te voldoen (zie art. 19(2) van Vo 1008/2008). Hierbij gaat het met name om een frequent, betrouwbaar en efficiënt openbaar vervoer tussen Lelystad Airport met luchthaven Schiphol én met het stedelijk gebied (Amsterdam, Almere, Lelystad);
3. Overheid checkt de bilaterale luchtvaartverdragen op consistentie met de voorgenomen verkeersverdelingsregels en contacteert waar nodig de betrokken overheden.
4. Ontwerpvoorstel verkeersverdelingsregels door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu;
5. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu stelt de Europese Commissie op de hoogte van de voorgenomen verkeersverdelingsregels. Het Ministerie overlegt met de Commissie over de invoering en doet eventuele aanpassingen in de verkeersverdelingsregels.
6. Wanneer de Commissie besluit dat tot instelling mag worden overgegaan, zal de Europese Commissie haar besluit publiceren in het Publicatieblad. Op basis hiervan kan de Nederlandse overheid tot instelling van de maatregelen tot verdeling van het verkeer overgaan, met in acht neming van de nationale procedures
7. De Minister van Infrastructuur en Milieu maakt de invoering van de verkeersverdelingsregels bekend door opname daarvan in nationale regelgeving - met als primaire basis de Wet Luchtvaart, eventueel in combinatie met aanpassingen aan de Wet Luchtvaart en andere regelgeving - en publicatie in het Staatsblad (en op overheid.nl)⁵⁴.

⁵⁴ Zie bijvoorbeeld Artikel 8.52 dat nu luidt:

“1. De exploitant van een luchthaven is gerechtigd luchthavenluchtverkeer ten behoeve van burgerluchtvaart op de luchthaven afhankelijk te stellen van toestemming. De toestemming wordt alleen geweigerd om te voorkomen dat de in het luchthavenbesluit opgenomen grenswaarden worden overschreden.

2. Indien op de luchthaven luchtverkeersdienstverlening wordt gegeven vindt afstemming plaats met de verlening van luchtverkeersdienstverlening.

3. Indien de exploitant gebruik maakt van het recht, bedoeld in het eerste lid, kan hij bij de vaststelling van tarieven voor de luchthaven een opslagtarief vaststellen voor het geval een luchtvaartuig zonder voorafgaande toestemming start of landt.”

De overheid dient te bezien of die toestemming alleen in het geval van overschrijding van de in het luchthavenbesluit genomen grenswaarden kan worden geweigerd, of ook in andere gevallen zoals voorzien in de Wet Luchtvaart (ervan uitgaande dat de maatregel tot instelling van een verdeling van het verkeer zijn beslag zal krijgen in de Wet Luchtvaart).

8. Het is niet uit te sluiten dat Lid Staten of luchtvaartmaatschappijen wier belangen zijn geschaad zullen protesteren tegen de verkeersverdelingsregels voor de ‘twin-airport’ en hun bezwaren kenbaar zullen maken aan de Europese Commissie, zoals ook in het verleden is gebeurd⁵⁵ (SEO 2007; rapportage Luchthavensystemen, 2007, en Selectiviteit, 2013). Uiteraard zal de overheid trachten de maatregelen zoveel mogelijk op- en in te stellen conform EU regels. Goedkeuring door de EU Commissie conform de huidige regelgeving, die in het verleden (onder Vo 2408/1992) niet was vereist, zou voldoende houvast moeten geven om procedures van belanghebbenden te weerstaan.⁵⁶
9. Het ligt voor de hand⁵⁷ dat de slotcoördinator (Airport Coordination Netherlands) bestaande operaties en nieuwe slotaanvragen zal toetsen aan de verkeersverdelingsregels;
 - De slotcoördinator draagt zorg voor een verificerbare, objectieve en volledige database om toets uit te kunnen voeren op bestaande operaties;
 - De slotcoördinator draagt zorg voor de toets van bestaande operaties op de verkeersverdelingsregels
 - De slotcoördinator draagt zorg voor de toets van nieuwe slotaanvragen aan de verkeersverdelingsregels
10. Mogelijk zal de slotcoördinator deze toets niet kunnen doen binnen de huidige personele bezetting (zeker wanneer ook Lelystad slotgecoördineerd wordt).
11. Om slotcoördinatie op Lelystad toe te passen vanaf de opening van de luchthaven voor geselecteerde segmenten van het commercieel verkeer, zal de overheid voorafgaand aan de opening een capaciteitsanalyse moeten uitvoeren. De capaciteitsanalyse confronteert de capaciteit van Lelystad met de geprognosticeerde vraag. Een status als slotgecoördineerde luchthaven is onder meer nodig om local rules te kunnen instellen die de verkeersverdelingsregels zouden kunnen ondersteunen⁵⁸.
12. De slotcoördinator of overheid voert een halfjaarlijkse monitor uit ten aanzien van de ontwikkelingen van het verkeer op de ‘twin-airport’, met als doel:
 - De toetsing van het bestaande verkeer aan de verkeersverdelingsregels;
 - De registratie van de effecten van de verkeersverdelingsregels. Regelmatige monitoring is van groot belang omdat verkeersverdelingsregels altijd achterlopen op ontwikkelingen in de markt zelf. Een monitor die met regelmaat wordt uitgevoerd is in ieder geval in staat om de verkeersverdelingsregels te toetsen op de beleidsdoelstelling en om, indien nodig, suggesties ter aanpassing van de verkeersverdelingsregels te doen. De overheid zal overigens van elke aanpassingen de Europese Commissie in kennis moeten stellen, waarna de hierboven beschreven formele procedure weer volgt. Tevens kan ontwijkend gedrag van luchtvaartmaatschappijen opgemerkt worden en kunnen (ongewenste) neveneffecten worden geïdentificeerd.

⁵⁵ Zie SEO (2007). Luchthavensystemen. SEO rapportnr. 980; Tevens wordt verwezen naar het lopende onderzoek ‘Verkenning verkeersverdelingsregels’ in opdracht van DGB.

⁵⁶ Er zijn echter nog geen regimes voor verdeling van het verkeer onder de huidige regelgeving (Vo 1008/2008) ingesteld, zodat ervaringen hiermee ontbreken. Alleen onder de oude regelgeving Verordening (2408/92) zijn enkele luchthavensystemen ingesteld.

⁵⁷ En zoals ook voor de Londense luchthavens met de verkeersverdelingsregels aldaar

⁵⁸ Zie hiervoor het lopende onderzoek ‘Verkenning verkeersverdelingsregels’

Literatuur

- Baarsma, B., C. Koopmans & J. Theeuwes (2010). *Beleidseconomie. Een rationele onderbouwing van overheidsingrijpen*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Bannò, M, M. Mutinelli en Renato Redondi (2011). Air connectivity and foreign direct investments. The economic effects of the introduction of new routes. ERSA conference paper ersa.
- Blok, P.M., K. van Ommeren en P.H.J. Verhoogt (1997). *Transferpassagiers op Schiphol, het fundament van de mainport*. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van RLD. Den Haag, februari 1997.
- Copenhagen Economics & SEO (2012). Airport competition in Europe. SEO publicatienummer 2012-47. <http://www.seo.nl/pagina/article/airport-competition-in-europe/>
- KiM (2011). Effecten van de vliegbelasting. Gedragsreacties van reizigers, luchtvaartmaatschappijen en luchthavens. Februari 2011.
- Klophaus, R., R. Conrady and F. Fichert (2012). Low cost carriers going hybrid. Evidence from Europe. *Journal of Air Transport Management* 23, pp. 54-58.
- Le Grand, J. (1991). Theory of government failure. *British Journal of Political Science*, 21(4), pp. 423-442.
- Koopmans, C. (2008). Met beide benen op de grond. Toepassing van OEI in de luchtvaart. Presentatie Airneth lunchseminar, 13 November 2008.
- Leijssen, M.G. (2004). Home carrier advantages in the airline industry. Phd Thesis.
- Lieshout, R. (2012). Measuring the size of an airport's catchment area. *Journal of Transport Geography* 25, pp. 27-34.
- Mason, K. and W.G Morrison (2008). Towards a means of consistently comparing airline business models with an application to the 'low cost' airline sector. <http://dspace.lib.cranfield.ac.uk/handle/1826/3824>
- Redondi, R. (2013). Traffic distribution rules in the Milan airport system. Effects and policy implications. *Journal of Transport Economics and Policy*, 47(3), pp. 493-499.
- SEO (2007). The impact of secondary slot trading at Amsterdam Airport Schiphol. SEO rapportnr. 957.
- Starkie (2007). The dilemma of slot concentration at network hubs. In: Czerny et al. (eds). *How to make slots work*. Aldershot: Ashgate.
- Starkie, D. (2012). European airports and airlines: evolving relationships and regulatory implications. *Journal of Air Transport Management* 21, pp. 40-49.
- Swan, B. (2005). *Hubs*. University of British Columbia.
http://www.sauder.ubc.ca/Faculty/Research_Centres/Centre_for_Transportation_Studies/William_Swan_Publications

Bijlage A Differentiatie van heffingen

Doel van de differentiatie

Heffingen mogen worden gedifferentieerd om toegang tot een luchthaven te regelen. De Preambule van EU Richtlijn 2009/12 vermeldt:

“Als de vraag het aanbod overtreft, moet de luchthavenbeheerder objectieve en niet-discriminerende criteria opstellen *om te bepalen wie toegang krijgt*. Elke differentiatie van de luchthavengelden moet transparant en objectief zijn en op duidelijke criteria berusten.”⁵⁹ (cursivering toegevoegd)

Het woord “differentiatie” wordt expliciet genoemd. Differentiatie van heffingen is toegestaan mits die transparant worden opgesteld en de differentiatie objectief gerechtvaardigd is. De luchthavenbeheerder “heft” de luchthavengelden maar de Lid Staten zijn verantwoordelijk voor de verenigbaarheid van die criteria met de Europese en internationale voorwaarden voor de vaststelling ervan: non-discriminatie, kosten dekkend en transparantie.⁶⁰ Uiteraard moeten ook de algemene verdragsregels zoals het vrij verkeer van diensten en de bescherming van de mededinging in acht worden genomen.

Randvoorwaarden

De luchthavenbeheerder – de NV Luchthaven Schiphol – moet dus bereid zijn invulling te geven aan de *mainport* gedachte door bv. heffingen voor netwerkverkeer anders in te richten dan heffingen voor diensten die geen netwerkfunctie hebben, bv. charter, vracht of *low cost*. De heffingen moeten diensten, of een gekwalificeerd soort vervoer (charter, vracht of *low cost*) betreffen om discriminerende effecten te vermijden; dit criterium wordt ook in de studie Selectiviteit (2013) besproken. Afgezien van deze competentie verdeling geldt daarom ook hier dat *differentiatie* is toegestaan maar *discriminatie* nog steeds is verboden. De vraag is of dit haalbaar is. Het rapport van de Commissie van der Zee geeft aan dat de Luchthaven Schiphol per 2007 de differentiatie van tarieven heeft aangescherpt ter ondersteuning van het selectiviteitsbeleid.⁶¹

De gedifferentieerde heffingen moeten ook met een kostenpeil in verband worden gebracht. Milieu omstandigheden mogen daarbij een rol spelen. De NV Luchthaven Schiphol en andere Nederlandse luchthavens verdisconteren het milieu, cq. de nacht factor al bij de hoogte van de heffingen door de instelling van zgn. “Geluid categorieën”.

Transparantie ten aanzien informatieverstrekking en procedures moet eveneens in acht worden genomen. De luchthaven beheerder dient ook prognoses te verschaffen.⁶²

⁵⁹ Zie overweging 15 van Richtlijn 2009/12

⁶⁰ Zie ook de studie: De juridische haalbaarheid van de toepassing van selectiviteitscriteria op de Nederlandse Luchthavens, in het bijzonder Schiphol, Onderzoek uitgevoerd in opdracht van de Directie Luchthavens, Directoraat Generaal Luchtvaart en Maritieme Zaken van het Ministerie van Milieu en Infrastructuur te Den Haag (2011)

⁶¹ Zie: Commissie van der Zee, *Advies Selectiviteit Schiphol 5* (2007)

⁶² Zie Artikel 7 van Richtlijn 2009/12

Indien Schiphol en Lelystad besluiten gezamenlijk de agglomeratie Amsterdam te bedienen conform de hierboven sub 1 beschreven methode mag een “gemeenschappelijk en transparant heffingssysteem” conform Richtlijn 2009/12 worden toegepast door de luchthaven beheerder. De NV Luchthaven Schiphol zou dan een systeem mogen inrichten dat zowel voor Schiphol als voor Lelystad zou gelden, en daarbij rekening houden met de selectie ten behoeve van de *mainport* doelstelling zoals hierboven vermeld. De NV Luchthaven Schiphol mag daartoe pas overgaan nadat zij toestemming heeft gekregen van de Nederlandse overheid. De Nederlandse overheid moet de EU Commissie op de hoogte stellen.⁶³

In zo'n geval zijn kruissubsidies tussen Schiphol en Lelystad niet verboden. In Spanje worden de regionale luchthavens via een Luchthavennetwerk⁶⁴ – dat eveneens wordt gesanctioneerd door EU Richtlijn 2009/12 – via *cross subsidies* vanuit de belangrijkste luchthaven van vooral Madrid en Barcelona – financieel ondersteund, zodat de Spaanse overheid dat niet hoeft te doen. Portugal, Zweden en Finland kennen vergelijkbare systemen.

Mededingingsrechtelijke aspecten

In 1999 heeft de EU Commissie drie besluiten genomen ten aanzien van de exploitanten van de luchthavens van Lissabon, Helsinki and Brussel die veroordeeld werden op grond van misbruik van machtspositie (toen Art. 86, nu Art. 102 van het EU Verdrag).⁶⁵ In de drie genoemde gevallen beoogde het tarievenstelsel van de betrokken luchthavens de respectievelijke *home carriers* via *discount* regelingen te bevoordelen, althans hadden de regelingen dat effect.

Ook het verbod van staatssteun moet in de gaten worden gehouden. Hierover doet de EU Commissie regelmatig uitspraken die doet in zaken die privileges van Ryanair op regionale luchthavens betreffen; zie ook de volgende paragraaf.⁶⁶

Voorbeelden

De “casus” Frankfurt dringt zich op omdat de *mainport* Frankfurt met de kleine luchthaven Hahn kan worden vergeleken met de *mainport* Schiphol met de kleinere luchthaven Lelystad. *Low cost* maatschappij Ryanair vliegt van en naar Hahn. Twee *incentives* brengen Ryanair ertoe om dat te doen:

⁶³ Conform Artikel 5 van Richtlijn 2009/12

⁶⁴ Zie: *Juridische aspecten van een luchthavennetwerk en de aanwijzing van een luchthavennetwerkinfrastructuur als bedoeld on EU Richtlijn 2009/12 betreffende Luchthavengelden* (2010), waarin o.a. de positie van een netwerkbeheerder wordt geanalyseerd. Dat zou in dit geval dan de Luchthaven Schiphol moeten zijn, terwijl het luchthavennetwerk uit de combinatie Schiphol - Lelystad zou kunnen bestaan. Kenmerkend voor een luchthavennetwerk is dat zij als zodanig door de Lid Staat is aangewezen (dit is in Nederland nog niet geschied) en wordt geëxploiteerd door een en dezelfde luchthavenbeheerder. Via deze weg zijn tariefdifferentiatie, financiële overdrachten tussen de tot het netwerk behorende luchthavens en kruissubsidies toegestaan. Met name Spanje en Portugal gebruiken dit instrument van “Luchthavennetwerk” voor de exploitatie van hun nationale luchthavens. Zie verder de laatstgenoemde studie.

⁶⁵ Zie: Beschikking van de Commissie 95/364/EG van 28 juni 1995, betreffende landingsgelden op de Luchthaven van Brussel; Beschikking van de EU Commissie 1999/198/EG van 10 februari 1999 - *Iltmailulaitos/Luiffartsverket* (Finland), en Beschikking van de Commissie 1999/199/EG van 10 februari 1999 betreffende Portugese luchthavens

⁶⁶ Zie Beschikking van de Commissie DN: IP/04/157 van 3 februari 2004 inzake de hulp van de luchthaven van Charleroi, en de regio, aan Ryanair

- gebrek aan slots, en
- hogere luchthavengelden
- op de *mainport* Frankfurt.

In Duitsland hebben Lufthansa en Air Berlin succesvolle procedures gevoerd tegen Ryanair omdat de havengelden die deze laatste maatschappij betaalde aan de luchthaven Hahn niet voldeden aan de Duitse eisen. Het Duitse gerechtshof oordeelde dat Ryanair ongeoorloofde staatsteun ontving.⁶⁷

De combinatie *mainport* Frankfurt/Hahn vormt geen luchthavensysteem of een combinatie van luchthavens dat de zelfde agglomeratie (Frankfurt) bedient, omdat de infrastructurele verbindingen tussen de luchthaven en de stad, en de luchthavens onderling niet aan de hierboven genoemde eisen voldoen. Andere factoren kunnen hierbij een rol spelen.⁶⁸

Verband met de nationale wetgeving

Wanneer de bovenstaande doelstellingen worden ingevuld in *mainport* beleid moeten nationale kaders worden aangepast. In dit verband wordt in het bijzonder verwezen naar Artikel 8.25d van de Wet Luchtvaart zoals dat is gewijzigd naar aanleiding van de invoering van EU Richtlijn 2009/12.

Nogmaals, voor deze invulling is de bereidheid van de Luchthaven Schiphol hieraan mee te werken nodig. Die invulling zou kunnen plaatshebben in de Luchtvaartwet, de exploitatievergunning van Schiphol, de Havengeldregelingen en andere secundaire regelingen.

Relatie met systeem tot verdeling van het verkeer

De overeenkomsten en verschillen tussen respectievelijk systeem van verkeersverdeling (zie Verordening 1008/2008) en een luchthavennetwerk (zie Richtlijn 2009/12) zijn hieronder schematisch weergegeven.⁶⁹

⁶⁷ Zie: <http://www.juve.de/nachrichten/verfahren/2011/02/ryanair-beihilfestreit-orrick-und-schierck-bechtloff-erzielen-fur-lufthansa-und-air-berlin-erfolg-vor-bgh>

⁶⁸ Zie de Studie *Selectiviteit* (2013)

⁶⁹ Zie ook de studie: *Juridische aspecten van een luchthavennetwerk en de aanwijzing van een luchthavennetwerkinfrastructuur als bedoeld on EU Richtlijn 2009/12 betreffende Luchthavengelden* (2010), Par. 5

| | Verkeersverdeling | Luchthavennetwerk |
|--|---|---|
| Raadpleging gebruikers voor totstandkoming ⁷⁰ | wel | niet |
| Doel | Verdeling van verkeer tussen luchthavens | Bevordering territoriale samenhang tussen luchthavens |
| Toepassing discriminatieverbod | Ja: Daarnaast ook ten aanzien van de bestemming | Ja: ten aanzien van de gebruikers |
| Toepassing beginselen van evenredigheid en transparantie | Wel genoemd | Transparantie wel – ten aanzien van de tarieven; evenredigheid niet |
| Infrastructuur eisen | Bediening van stad of “conurbatie” | Binnen het grondgebied van een Lid Staat ⁷¹ |
| Connectiviteit tussen luchthavens | Adequate transport-verbindingen door frequente, betrouwbare en efficiënte transportmiddelen | Geen vereisten |
| Kwaliteitsvoorwaarden | Ja, op het gebied van bereikbaarheid en <i>efficiency</i> | Zelfde als ten aanzien van individuele luchthavens |
| Beslissingsbevoegdheid | Lid Staat | Lid Staat |
| Aanmelding bij de EU Commissie | wel | niet |
| Goedkeuring door de EU Commissie | wel | niet |
| Publicatie in nationale wetgeving | niet verplicht volgens EU recht | wel verplicht volgens EU recht |
| Publicatie in het Publicatieblad van de EU | wel | niet |

Uit dit overzicht blijkt de hierboven genoemde relatief grote autonomie van de Lid Staten bij de inrichting van een luchthavennetwerk. De vereisten zijn minder gedetailleerd dan bij een systeem tot verdeling van het verkeer terwijl voorlopig - wellicht tot de voorziene herziening dit jaar, in 2013 - de EU Commissie wat meer aan de zijlijn staat. Uiteraard moet de Commissie toezien op naleving van de in de Richtlijn genoemde regels en de algemene, in dit schema niet vermelde, beginselen van het EU recht waaronder de regels over mededinging en proportionaliteit (zie boven).

Conclusie

Heffingen kunnen een instrument vormen om toegang te regelen. Heffingen zouden zo kunnen worden ingericht dat door middel van gedifferentieerde heffingen *mainport* gerelateerd verkeer wordt gescheiden van verkeer dat niet-*mainport* gerelateerd verkeer, althans dat heffingen een prikkeling tot scheiding faciliteren. Het non-discriminatiebeginsel moet steeds in de gaten worden gehouden.

Volgens het EU recht speelt de overheid daarbij eerder een toezichthoudende dan een sturende rol omdat het zwaartepunt in de besluitvorming bij de exploitant van de luchthaven ligt.

⁷⁰ Belanghebbende partijen zoals luchtvaartmaatschappijen en luchthavens

⁷¹ Dit is niet een expliciet vereiste maar volgt uit de in de Preambule genoemde doelstellingen: bevordering van de “territoriale samenhang” tussen luchthavens.

Om selectie te realiseren is dus de medewerking van de Luchthaven Schiphol, naast informatieverschaffing aan de EU Commissie, nodig. De overheid moet er ook op toezien dat algemene, d.w.z. internationaal en Europees rechtelijke criteria voor de goedkeuring en handhaving van heffingen worden gerespecteerd. Nationale wetgeving⁷² en secundaire regelingen moeten zo nodig worden aangepast.⁷³

Bovenaan oneven bladzijden (behalve de eerste bladzijde van het hoofdstuk) staat de titel van de Bijlage

⁷² Zie met name Artikel 8.25d van de Wet Luchtvaart zoals gewijzigd

⁷³ Zie de in Artikel 8.25d van de Wet Luchtvaart genoemde algemene maatregelen van bestuur