

Vergaderjaar 2014–2015

31 936

Luchtvaartbeleid

Nr. 258

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 februari 2015

In vervolg op mijn brief van 18 november 2014 (Kamerstuk 31 936, nr. 232) informeer ik u over het advies van de heer Rûpp inzake het nieuwe beleid voor de bekostiging van de plaatselijke luchtverkeersdienstverlening dat ik eind december 2014 heb ontvangen. Het advies treft u als bijlage aan¹.

Achtergrond /aanleiding

In mijn brief van 5 juli 2013 (Kamerstuk 31 936, nr. 158) heb ik aangegeven dat ik toe wil werken naar een andere bekostigingssystematiek voor de torenluchtverkeersdienstverlening die uitgaat van een kostendekkende exploitatie van de dienstverlening per luchthaven en waarbij een prominente rol is voorzien voor de luchthavens met betrekking tot de wijze waarop de luchtverkeersdienstverlening wordt georganiseerd. De huidige bekostigingssystematiek gaat uit van omslag van alle kosten voor de luchtverkeersdienstverlening op alle civiele luchthavens door middel van een uniform tarief voor alle gebruikers van deze luchthavens.

Reeds bij het besluit tot het instellen van de huidige bekostigingssystematiek, de One Group of Airports (OGA), in 2008, is afgesproken dat de kruissubsidie moet worden afgebouwd en de kosten en opbrengsten met elkaar in evenwicht moeten worden gebracht. Voorts is in de Luchtvaartnota van 2009 aangekondigd dat er een evaluatie zou worden uitgevoerd naar het heffingenbeleid voor de plaatselijke luchtverkeersdienstverlening, waarbij zou worden gezien of moest worden overgegaan op een systeem van lokatiegewijze kostendekking, waarbij de exploitant verantwoordelijk wordt voor de bekostiging van de luchtverkeersdienstverlening. In het actieplan luchtverkeersleiding Lelystad dat op 15 juni 2011 aan de Kamer is aangeboden (Kamerstuk 31 936, nr. 79), is aangegeven dat het Rijk bezig is met de vormgeving van een nieuw, robuust heffingenbeleid dat voor de periode na 2014 zal gaan gelden, waarbij

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

tevens is aangegeven welke aspecten van belang zijn voor het nieuwe heffingenbeleid. In 2013 is het heffingenbeleid geëvalueerd. De belangrijkste conclusies van de evaluatie waren dat:

- OGA niet meer past bij de Europese internationale ontwikkelingen die gericht zijn op het verbeteren van de prestaties, het reduceren van de kosten van luchtverkeersdienstverlening en meer transparantie over de kosten.
- OGA niet leidt tot de meest kosteneffectieve en optimaal ingerichte luchtverkeersdienstverlening en geen efficiency prikkel in zich heeft.
- Het maatwerk en innovatie in de weg staat;
- OGA kostenverhogend is voor de gebruikers op Schiphol, die door middel van de kruissubsidie meebetalen aan de onderdekking op de regionale civiele luchthavens.

Daarnaast strookt het fenomeen kruissubsidie qua aard niet met het reeds sinds de jaren negentig gevoerde Rijksbeleid dat luchthavens zelf verantwoordelijk zijn voor hun exploitatie.

Gevolgd proces

Om het proces om te komen tot een andere bekostigingssystematiek in goede banen te leiden heb ik de heer Rüpp in februari 2014 aangesteld. In de periode maart – november 2014 heeft de heer Rüpp gesprekken gevoerd met alle betrokken partijen en hen uitgenodigd om hun visie op een nieuwe bekostigingssystematiek voor de plaatselijke luchtverkeersdienstverlening kenbaar te maken.

De KLM en de BARIN zijn voorstander van het afschaffen van de kruissubsidie. Zij wensen niet mee te betalen aan voorzieningen op luchthavens waar zij niet structureel vliegen. De Schiphol Group heeft aangegeven van de kruissubsidie af te willen en steunt het principe van kostendekkendheid per luchthaven.

De regionale luchthavens Groningen Eelde Airport en Maastricht Aachen Airport hebben hun input geleverd in het proces, maar geen concrete voorstellen aangereikt voor een nieuwe bekostigingssystematiek. Zij zien, evenals de betrokken provincies Drenthe, Groningen en Limburg geen noodzaak voor het aanpassen van de huidige bekostigingssystematiek en maken zich vooral zorgen over continuïteit van de luchthavens. De LVNL spreekt zich niet uit over de wenselijkheid van een andere bekostigingssystematiek, maar wijst erop dat de transitie en overdracht van de toren dienstverlening complex en kostbaar zullen zijn. Voorts wijst de LVNL er op dat ook eventuele effecten van verdere kostenbesparingen op de vliegveiligheid in de afwegingen moeten worden meegenomen.

Vanwege de uiteenlopende belangen en de terughoudende opstelling van de regionale luchthavens, heeft de heer Rüpp, na raadpleging van de partijen, zelf de contouren voor een nieuw heffingenbeleid geschetst en deze besproken met de partijen.

Inhoud advies Rüpp

De kern van het advies is dat de regionale luchthavens zelf verantwoordelijk worden voor de kosten van de torenluchtverkeersdienstverlening en die kosten nadrukkelijk betrekken in de exploitatieoverwegingen. Om die verantwoordelijkheid te kunnen invullen en tegen lagere kosten de dienstverlening te kunnen aantrekken is het nodig dat de regionale luchthavens de ruimte geboden wordt om innovatieve vormen van dienstverlening (technologie en organisatie) te betrekken van andere dienstverleners dan alleen de LVNL.

Onderstaand de 5 componenten uit het advies, die volgens de heer Rüpp tezamen moeten leiden tot een nieuwe bekostigingssystematiek voor de plaatselijke luchtverkeersdienstverlening.

1. Maak de luchthaven verantwoordelijk voor de inkoop van de torenluchtverkeersdienstverlening.

Een efficiënte torenluchtverkeersdienstverlening kan alleen worden bereikt als de luchthaven zelf deze diensten rechtstreeks inkoop, vergelijkbaar met de luchthavens in het Verenigd Koninkrijk. De kosten worden daarmee onderdeel van de » visit cost» waarbij voor de luchthavens ruimere onderhandelingsmogelijkheden ontstaan. Momenteel hebben de luchthavens naar eigen zeggen weinig inzicht in de kosten gemoeid met de torenluchtverkeersdienstverlening; deze kosten lopen buiten de begroting, exploitatie en jaarrekening van de luchthaven. Wanneer de verantwoordelijkheid wordt belegd bij de luchthavens ontstaan prikkels tot innovatie én kostenefficiëntie op dit vlak.

2. Maak concurrentie mogelijk met andere aanbieders via het aanbesteden van de torendienstverlening en accepteer verschillen in tarieven tussen de verschillende luchthavens.

Een gedifferentieerd aanbod van diensten en bijbehorende prijsstelling komen naar verwachting in ieder geval tot stand bij voldoende marktwerking voor dit type dienstverlening. De luchthaven dient te kunnen kiezen tussen meerdere pakketten en/of aanbieders en kan op deze manier tot afspraken op maat komen. Wanneer de kosten voor rekening komen van de daadwerkelijke gebruikers (eventueel in combinatie met een bijdrage door derden) is een logisch gevolg dat de tarieven per luchthaven verschillen.

3. Onderzoek nadrukkelijker andere vormen van toren luchtverkeersdienstverlening.

Met behulp van technologische innovaties (bijv. «remote tower», dat wil zeggen het op afstand leveren van luchtverkeersdienstverlening) en innovaties op het terrein van organisatie en human resource, kunnen de kosten van de torenluchtverkeersdienstverlening naar verwachting lager worden. Randvoorwaarde daarbij is een adequaat niveau van vliegveiligheid.

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

De heer Rüpp verwacht dat technologische innovaties en andere vormen van dienstverlening zullen leiden tot structurele kostenreducties. Daar waar alsnog te hoge «visit cost» dreigen, mogen tekorten op de exploitatiekosten van kleine luchthavens, waaronder die van de dienstverlening worden afgedekt via de steun door derden. De economische betekenis van de luchthaven voor de regio, en de door de regio gewenste kwaliteit van de luchtverkeersdienstverlening vormen de basis voor het bepalen van een eventuele bijdrage door (regionale) overheden en/of andere partijen. In dat verband raadt de heer Rüpp aan dat het Rijk het begrip » (luchthavens van) nationale betekenis» nader definieert.

5. Voer een marktverkenning uit met het oog op een grotere verantwoordelijkheid van de luchthavens.

Aangezien de luchthavens in Nederland op dit moment nog geen ervaring hebben met het aanbesteden en inkopen van de torenluchtverkeersdienstverlening beveelt de heer Rüpp aan om in 2015 een marktverkenning uit te voeren naar de te verwachten kostenbesparingen en alle andere aspecten met het oog op een grotere verantwoordelijkheid van de regionale luchthavens en een aanbesteding van de torendienstverlening door de regionale luchthavens. Deze nadere marktverkenning, gebaseerd

op de bovengenoemde contouren voor een nieuwe bekostigingssystematiek, zou uitgevoerd moeten worden door een multidisciplinair team onder aansturing van het ministerie en met betrokkenheid van onder andere de regionale luchthavens zelf.

Beleidsreactie en verdere proces

Het advies van de heer Rüpp bevestigt de noodzaak om de huidige bekostigingssystematiek aan te passen. Ik zie het advies als ondersteuning van de in de Luchtvaartnota uit 2009 ingezette lijn om toe te werken naar een andere bekostigingssystematiek die uitgaat van kostendekkendheid per luchthaven, dus zonder kruissubsidie, en waarbij de verantwoordelijkheid voor de luchtverkeersdienstverlening bij de individuele luchthaven ligt. Alleen op deze manier kan gekomen worden tot meer innovatie en maatwerk per luchthaven, een betere beheersing van de kosten voor luchtverkeersdienstverlening, en een verlaging van de kosten voor de gebruikers van Schiphol en daarmee een versterking van de concurrentiepositie van de mainport Schiphol.

De luchtverkeersdienstverlening op alle luchthavens dient aan internationaal vastgestelde (veiligheids) eisen te voldoen, nu en in de toekomst. Dit laat onverlet dat de aard en omvang van de operatie op de luchthavens verschillend is, hetgeen ruimte biedt om het niveau en de omvang van luchtverkeersdienstverlening hierop aan te passen. Er zijn de afgelopen jaren al significante stappen gezet door de LVNL om de kostenefficiëntie in algemene zin en op de regionale luchthavens specifiek te verbeteren. Binnen de huidige wijze van dienstverlening lijken de grenzen daarbij echter bereikt. Daarom moet worden gekeken naar andere mogelijkheden om de kosten van de dienstverlening te reduceren, bijvoorbeeld door, net zoals in andere Europese landen, de luchtverkeersdienstverlening door een andere dan de nationale dienstverlener te laten verrichten, alsmede andere vormen van dienstverlening, zoals het op afstand verlenen van luchtverkeersdienstverlening (remote tower), en andere manieren van bekostiging.

Het advies van de heer Rüpp biedt waardevolle handreikingen om tot een efficiëntere torendienstverlening voor de regionale luchthavens te komen. Ik zie de nadere marktverkenning die hij adviseert als de volgende stap om daar te komen en concrete invulling te geven aan de in het advies geschetste contouren. De marktverkenning moet voor de regionale luchthavens nader inzicht geven in de te verwachten kostenbesparingen en alle andere relevante aspecten met het oog op de grotere verantwoordelijkheid van de regionale luchthavens voor de torendienstverlening. Daartoe behoren ook operationele vragen, zoals de vervlechting van de naderingsverkeersleiding en de torenverkeersleiding, voorwaarden voor inbedding in het geldende luchtverkeersleidingsstelsel, met name met het oog op de vliegveiligheid, en de wijze waarop aanbesteding van de torendienstverlening zou kunnen worden uitgevoerd. Het resultaat van de marktverkenning kan mede als basis dienen voor het bepalen van eventueel noodzakelijke steun door derden, in geval onverhoopt niet tot een sluitende exploitatie van de dienstverlening gekomen kan worden. Het profijtbeginsel zal hierbij een belangrijke rol moeten spelen. In dat kader zal ook scherper gekeken worden naar de definitie van «luchthavens van nationale betekenis», zoals opgenomen in de Luchtvaartnota.

Ik deel het voorstel van de heer Rüpp dat een dergelijke marktverkenning de voorbereidende stappen moet bevatten om in 2016 met de daadwerkelijke aanbesteding te kunnen starten. De heer Rüpp geeft in zijn advies aan dat alle belanghebbende partijen zich kunnen vinden in een dergelijke marktverkenning.

Ik ben bereid de financiële middelen beschikbaar te stellen voor het uitvoeren van deze verdere marktverkenning met ondersteuning van een extern bureau onder regie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Een marktverkenning heeft echter alleen zin als deze wordt uitgevoerd met nauwe betrokkenheid van de regionale luchthavens en regionale bestuurders. Zij zijn immers de partijen die straks invulling moeten geven aan hun verantwoordelijkheid voor de luchtverkeersdienstverlening op hun luchthaven. Ik vind daarom dat de marktverkenning onder gezamenlijk opdrachtgeverschap van Rijk en regio tot stand moet komen, waartoe ik op korte termijn de verantwoordelijke regionale bestuurders zal uitnodigen.

De komende periode zal benut worden om in afstemming met de partijen, in het bijzonder de regionale luchthavens en regionale overheden, de scope voor de marktverkenning alsmede ieders rollen en verantwoordelijkheden vast te stellen. De marktverkenning moet in het najaar gereed zijn. Ik zal uw Kamer te zijner tijd over de resultaten van de marktverkenning en verdere vervolgstappen informeren.

Een afschrift van deze brief en het advies van de heer Rüpp stuur ik naar de betrokken partijen.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld