

Vergaderjaar 2015–2016

31 936

Luchtvaartbeleid

Nr. 339

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 mei 2016

In vervolg op de brief van 18 februari 2015 (Kamerstuk 31 936, nr. 258) over het nieuwe heffingenbeleid voor de torenluchtverkeersdienstverlening informeer ik u over de uitkomsten van de Nadere Marktverkenning die de afgelopen periode in dat kader is uitgevoerd. Het rapport treft u als bijlage aan¹.

Achtergrond/aanleiding

In 2013 is een proces gestart om te komen tot een herziening van het huidige heffingenbeleid (One Group of Airports – OGA) voor de torenluchtverkeersdienst- verlening op de regionale luchthavens. Hiermee werd invulling gegeven aan de reeds in 2008 bij de instelling van de OGA gemaakte afspraak dat de kruissubsidie, die de OGA kenmerkt, moet worden afgebouwd en de kosten en opbrengsten met elkaar in evenwicht moeten worden gebracht. Dit betekent een kostendekkende exploitatie van de luchtverkeersdienstverlening per luchthaven en een centrale rol van de luchthavens met betrekking tot de wijze waarop de toren luchtverkeersdienstverlening is georganiseerd. In dit kader is in 2014 een onafhankelijk voorzitter, de heer P. Rüpp, aangesteld om het proces om te komen tot een andere bekostigingssystematiek in goede banen te leiden. Dit heeft geleid tot het advies een nadere marktverkenning uit te voeren met betrokkenheid van onder andere de regionale luchthavens.

Nadere marktverkenning

In de periode september 2015 t/m april 2016 is een nadere marktverkenning uitgevoerd door een onafhankelijk bureau. Doel van deze marktverkenning was om objectieve en transparante beslisinformatie te verkrijgen gericht op het nader concretiseren van 1) de mate waarin er mogelijkheden zijn voor kostenbesparingen, innovaties en maatwerk voor

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

de torenluchtverkeersdienstverlening op de regionale luchthavens Eelde en Maastricht, 2) de condities waaronder dat zou kunnen en 3) de financiële consequenties die dat zou hebben voor de genoemde luchthavens en de Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL).

De Marktverkenning is door het bureau uitgevoerd in nauw overleg met een werkgroep waarin de regionale luchthavens Eelde en Maastricht en de LVNL waren vertegenwoordigd. Daarnaast is door mijn ministerie driemaal een bestuurlijk afstemmingsoverleg georganiseerd, waar de regionale vertegenwoordigers geïnformeerd zijn over de voortgang en input konden leveren in de marktverkenning. Net als mijn voorganger hecht ik veel belang aan een nauwe betrokkenheid van de regionale luchthavens en de regionale bestuurders, aangezien zij de partijen zijn die straks invulling moeten geven aan hun verantwoordelijkheid voor de toren luchtverkeersdienstverlening op hun luchthaven. Ik waardeer dan ook de zakelijke wijze waarop alle betrokkenen hun bijdrage aan de marktverkenning hebben geleverd.

Belangrijkste conclusies Nadere Marktverkenning

De conclusies van de Marktverkenning weerspiegelen de bevindingen van het onafhankelijk onderzoeksbureau. De belangrijkste daarvan zijn:

- Kostenbesparingen kunnen gerealiseerd worden wanneer de toren- en de naderingsluchtverkeersdienstverlening tezamen door één marktpartij worden uitgevoerd.
- Op basis van ervaringen in het buitenland wordt een netto structurele kostenreductie in de orde grootte van 15 à 20% voorstelbaar geacht. De onderzoekers, de regionale luchthavens en LVNL verschillen van inzicht over de hardheid en de haalbaarheid van deze kostenreductie. Pas bij daadwerkelijke aanbesteding zullen de werkelijk te behalen kostenreducties duidelijk worden.
- Door verdere kostenreductie binnen LVNL kunnen mogelijk vergelijkbare kostenbesparingen worden bereikt als die bereikt kunnen worden door marktpartijen.
- Door maatwerk, dat wil zeggen, optimale afstemming van de feitelijke dienstverlening per periode van de dag op de vraag naar die dienstverlening, zijn mogelijk ook kosten te reduceren.
- Van technologische innovaties in de dienstverlening, zoals multi-airport remote tower operaties, zijn de eerstkomende vijf jaar geen kostenbesparingen te verwachten, omdat deze nog niet operationeel zijn.

Beleidsreactie en vervolg

De huidige bekostigingssystematiek, de OGA, bevat onvoldoende prikkels om tot de meest kosteneffectieve en optimaal ingerichte luchtverkeersdienstverlening op de regionale luchthavens Eelde en Maastricht te komen. Dit komt omdat de opbrengsten van de Schiphol luchtverkeersdienstverlening de onderdekkingen compenseren op de luchtverkeersdienstverlening van deze regionale luchthavens. Daarom wil ik blijven vasthouden aan de afbouw van de OGA en deze vervangen door een systematiek met meer prikkels.

De marktverkenning heeft laten zien dat, onder voorwaarden, mogelijkheden zijn om te komen tot een kostenefficiëntere dienstverlening en optimalisatie van de dienstverlening op de regionale velden. In lijn met de Actieagenda Schiphol (bijlage bij Kamerstuk 29 665, nr. 224) wil ik de mogelijkheden benutten om de kosten van de torenluchtverkeersdienstverlening te verlagen, en daarmee ook de kosten voor de gebruikers van Schiphol als gevolg van de bestaande kruissubsidie.

Dit vereist een groter kostenbewustzijn bij de regionale luchthavens en regionale overheden. Immers, Eelde en Maastricht hebben primair een regionale economische functie. Met het sluiten van de Aldersakkoorden en het juridisch verankeren daarvan in het luchthavenbesluit Eindhoven (2014) en Lelystad (2015) is het nationale capaciteitsvraagstuk ingevuld en is duidelijk geworden dat Eelde en Maastricht daarbij geen rol hebben. Om die reden wil ik de regionale luchthavens en de regionale overheden zelf een grotere verantwoordelijkheid én meer ruimte en vrijheid geven bij de bekostiging en het vaststellen van het niveau van dienstverlening. Transparantie over de kosten is hierbij nodig. Dit betekent dat regionale luchthavens, anders dan nu het geval is, de dialoog moeten kunnen aangaan met de luchtverkeersdienstverlener over het gewenste niveau van dienstverlening en de daarmee gemoeide kosten, om vervolgens de afweging daartussen te maken.

Om deze verantwoordelijkheid te kunnen nemen en naar behoren te kunnen invullen, is het noodzakelijk dat de luchthavens over de (juridische) instrumenten beschikken en de tijd krijgen om toe te kunnen groeien naar een meer kostendekkende torenluchtverkeersdienstverlening. De Marktverkenning heeft immers ook laten zien dat het op korte termijn afschaffen van de huidige OGA-systematiek de regionale luchthavens en overheden onvoldoende reëel handelingsperspectief biedt.

Daarom ben ik voornemens om op korte termijn met de regio het gesprek aan te gaan om afspraken te maken over hoe tot invulling van een grotere verantwoordelijkheid van de regio voor torenluchtverkeersdienstverlening, en aldus tot een afbouw van de OGA-systematiek, gekomen kan worden. Ik zal hierbij LVNL, in lijn met hun wettelijke adviestaak, consulteren. Parallel hieraan zal ik verkennen hoe een dergelijke grotere, en meer op maatwerk gerichte, verantwoordelijkheid in de regelgeving gefaciliteerd kan worden. Tevens zal ik nader onderzoeken hoe de door de Marktverkenning benadrukte wenselijke samenhang van toren- en naderingsdienstverlening kan worden vormgegeven, en welke consequenties het eventueel aanbesteden hiervan aan een andere partij dan LVNL zou hebben voor beheer en organisatie van het Nederlandse luchtruim.

Om bovengenoemde acties voldoende ruimte te geven, en rekening houdend met de uitkomsten van de Marktverkenning, heb ik besloten niet langer vast te houden aan 1 januari 2020, als de datum waarop de OGA zou worden vervangen door een andere bekostigingssystematiek, maar deze met enkele jaren tot een nog nader te bepalen datum uit te stellen. Vaststelling van een nieuwe datum zal mede afhankelijk zijn van de resultaten van bovengenoemde acties, en in de wetenschap dat de regionale luchthavens de komende jaren een groei van het verkeer voorzien en dat zich na 2020 technologische ontwikkelingen in de luchtverkeersdienstverlening voordoen die kunnen bijdragen aan kostenverlaging en dichterbij brengen van kostendekkendheid.

Gegeven mijn besluit om op een later moment dan 2020 tot afbouw van de OGA over te gaan en vanuit de wens om tot dat moment alle door LVNL bediende luchthavens op gelijke wijze te behandelen, ben ik voornemens de luchthaven Lelystad vanaf het moment van openstelling voor haar torenluchtverkeersdienstverlening onderdeel uit te laten maken van de OGA.

Ik zal uw Kamer periodiek blijven informeren over de voortgang op dit dossier.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
S.A.M. Dijkema