

SLOTMOBILITEIT OP SCHIPHOL

EEN ROL VOOR SLOTHANDEL?

RAPPORT



seo • economisch onderzoek

AUTEURS

CHRISTIAAN BEHRENS & MARTIN ADLER (SEO), PIETER GROSKAMP (TO70), ROGIER LIESHOUT (BEELINING) & STEVEN TRUXAL (IIASL)

IN OPDRACHT VAN

MINISTERIE VAN INFRASTRUCTUUR & WATERSTAAT

AMSTERDAM, NOVEMBER 2024

Samenvatting

Welke effecten heeft het faciliteren van slothandel op de markttoegang van luchtvaartmaatschappijen, de marktwerking en daarmee op het efficiënte gebruik van de schaarse luchthavencapaciteit op Schiphol? Dit onderzoek laat zien dat slothandel mogelijk een positief effect heeft, maar dat dit wel afhangt van de manier waarop slothandel gaat plaatsvinden.

Aanleiding, vraagstelling en aanpak

Op Schiphol is de vraag naar slots door luchtvaartmaatschappijen groter dan het aanbod. De toewijzing van nagenoeg alle slots gaat op basis van historische aanspraak. Dit betekent dat de dynamiek van vrije toetreding van luchtvaartmaatschappijen beperkt is. Dit heeft een mogelijk negatief effect op de marktwerking en daarmee op het economisch efficiënte gebruik van de schaarse luchthavencapaciteit. De verwachting is dat de schaarste in de toekomst toeneemt waardoor de urgentie van maatregelen om markttoegang te borgen stijgt.

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft SEO Economisch Onderzoek (SEO), To70, Beelining en het Internationaal Instituut voor Lucht- en Ruimterecht (IIASL) gevraagd om slotmobiliteit op Schiphol te analyseren in de huidige context van schaarste en (mogelijk) krimp, inclusief de (implementatie)mogelijkheden van slothandel. Figuur S.1 geeft een samenvatting van de belangrijkste bevindingen van dit onderzoek. Het onderzoek is uitgevoerd middels deskresearch, data-analyse en gesprekken met stakeholders.

Juridische context

Door een luchthavenslot, of 'slot', verkrijgt een luchtvaartmaatschappij de vereiste toestemming om gebruik te maken van de luchthaveninfrastructuur op een specifiek tijdstip en specifieke datum. In Verordening (EG) nr. 95/93 (hierna: 'de Slotverordening'), die is gebaseerd op de principes van de *Worldwide Airport Slot Guidelines* (WASG), zijn gemeenschappelijke Europese regels vastgelegd voor de toewijzing van slots op EU-luchthavens. De Slotverordening definieert de mogelijkheden en voorwaarden voor slotmobiliteit: het (vrijwillig) bilateraal overdragen en uitwisselen van één slot of een slotserie tussen luchtvaartmaatschappijen.

Slothandel is niet expliciet genoemd in de Slotverordening. Slothandel is een vorm van slotmobiliteit waarbij de uitwisseling of overdracht gepaard gaat met (monetaire of soortgelijke) compensatie. Deze vorm van slotmobiliteit wordt op de Nederlandse luchthavens op dit moment niet gefaciliteerd. Aangezien de Slotverordening de uitwisseling van slots tussen luchtvaartmaatschappijen op een een-op-een basis wel toestaat, is de mate waarin dat in de praktijk met compensatie of andere tegenprestatie plaatsvindt onduidelijk. Er bestaat namelijk geen wettelijke verplichting voor luchtvaartmaatschappijen om hun financiële overdrachten aan de autoriteiten bekend te maken. Alhoewel er dus geen duidelijke wettelijke basis is vóór slothandel op EU-luchthavens, is een expliciete wettelijke basis mogelijk ook niet noodzakelijkerwijs vereist. Voor nieuwe toetreders zonder slots op de betreffende luchthaven is slotmobiliteit of slothandel niet mogelijk via het een-op-een uitwisselen. In het Verenigd Koninkrijk faciliteert de slotcoördinator slothandel via de uitgifte van tijdelijke slots (*junk slots*).

Economische effecten slotallocatie, slotmobiliteit en slothandel

Vanuit de economische theorie volgt dat de combinatie van het toewijzen van slots op basis van historische aanspraak en schaarste kan resulteren in minder concurrentiedruk en daardoor in hogere ticketprijzen.

Slotmobiliteit en slothandel hebben de potentie om concurrentie en een efficiëntere allocatie van de schaarse luchthavencapaciteit te bevorderen.

Er is weinig empirisch bewijs dat slothandel de markttoegang daadwerkelijk verbetert. Verschillende studies geven aan dat bilaterale (niet-openbare) slothandel met name plaatsvindt tussen niet-concurrerende luchtvaartmaatschappijen. Daarmee drukt het bilaterale karakter de mogelijke positieve effecten op de marktwerking. Het voorbeeld van repeterende slotlease transacties op London Heathrow is hierbij een (negatief) voorbeeld.

Een ander effect van slothandel is dat slots een expliciete economische waarde krijgen. De economische waarde van slots, ligt afgaande op de openbaar beschikbare informatie in de ordegrootte van één of maximaal enkele miljoenen euro's voor een dagelijkse vlucht per seizoen. Deze economische waarde houdt ook in dat luchtvaartmaatschappijen minder snel geneigd zullen zijn om slots die ze niet langer gebruiken terug te laten keren in de slotpool als de optie van slothandel aanwezig is. Dit patroon is duidelijk zichtbaar op London Heathrow. Vanaf het moment dat er op die luchthaven nagenoeg geen slots meer in de slotpool zitten, neemt de slothandel duidelijk toe. Hierbij merken we op dat de richting van de wisselwerking niet bekend is, maar waarschijnlijk twee kanten op gaat: slothandel wordt interessanter wanneer er minder slots beschikbaar zijn in de pool, maar tegelijkertijd kan slothandel eraan bijdragen dat minder slots terugkeren in de slotpool.

Slotmobiliteit op Schiphol, London Heathrow en drie Amerikaanse luchthavens

Aan de hand van data beschikbaar gesteld door de Nederlandse slotcoördinator laat dit onderzoek de patronen in slotallocatie, slotgebruik en slotmobiliteit op Schiphol zien vanaf het zomerseizoen 2018. De slotschaarste op Schiphol kenmerkt zich door nauwelijks beschikbare slots in de slotpool, een zeer hoog aandeel (meer dan 99 procent) van de slots toegewezen op basis van historische aanspraak, toenemende wachtlijsten voor slots en nagenoeg geen nieuwe toetreders. De slotcoördinator faciliteert slothandel – bijvoorbeeld via de uitgifte van *junk slots* - op Schiphol niet, maar slotmobiliteit vindt wel plaats. Minder dan drie procent van alle slots verandert van uitvoerende luchtvaartmaatschappij via slotmobiliteit. Het effect op marktwerking is beperkt omdat slotmobiliteit momenteel vooral plaatsvindt binnen allianties en groepen luchtvaartmaatschappijen.

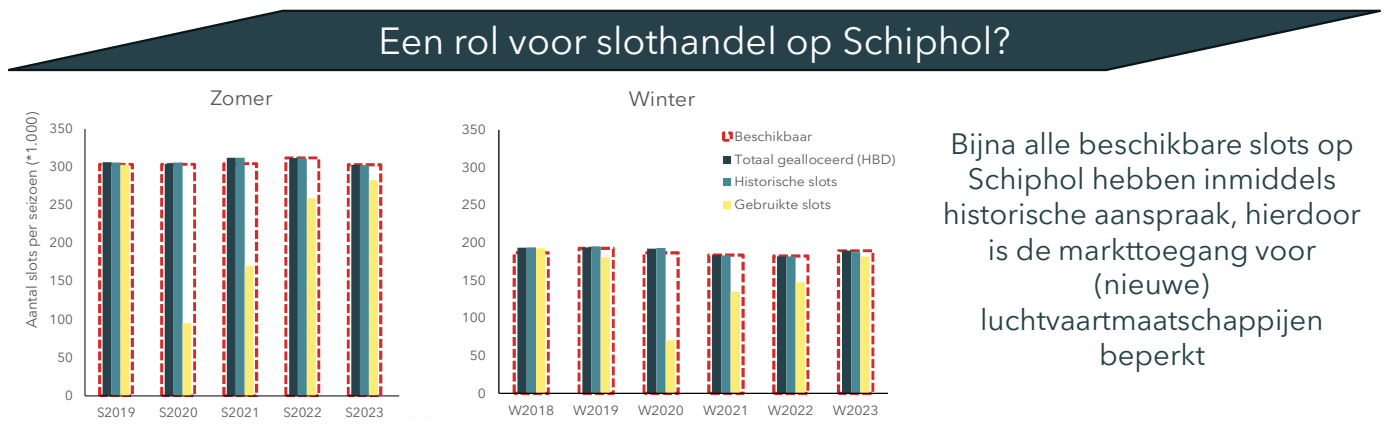
Wereldwijd is slothandel bekend voor drie luchthavens in de Verenigde Staten (John F. Kennedy International Airport, LaGuardia Airport en Ronald Reagan Washington National Airport) en de gecoördineerde luchthavens in het Verenigd Koninkrijk. Van deze luchthavens is de situatie van London Heathrow het best vergelijkbaar met Schiphol: er is slotschaarste over het gehele jaar, nagenoeg alle slots zijn gebaseerd op historische aanspraak, de beschikbare capaciteit in het aantal vliegbewegingen wordt haast volledig gebruikt en er is een hubcarrier met groot marktaandeel actief. Voor zowel de drie luchthavens in de Verenigde Staten als voor de luchthavens in het Verenigd Koninkrijk geldt dat slotmobiliteit (waar slothandel weer een onderdeel van is) zich beperkt tot enkele procenten van het totaal aantal gealloceerde slots. Opvallend daarbij is dat voor deze luchthavens de slotmobiliteit met name plaatsvindt buiten de eigen luchtvaartgroep, maar nauwelijks met (potentiële) rechtstreekse concurrenten. De slotmobiliteit betreft in deze internationale voorbeelden vooral leaseconstructies.

Kansrijke implementatie slothandel?

Uit gesprekken met stakeholders volgt dat er in beperkte mate draagvlak is voor het faciliteren van slothandel op Schiphol. Onzekerheid over een eventuele krimp wordt door luchtvaartmaatschappijen genoemd als een bepalende factor in de huidige context. Slothandel op basis van bilaterale onderhandelingen lijkt meer kansrijk, maar roept ook vragen op over de effecten op markttoegang en concurrentie.

Ondanks dat geen van de gesprekspartners aangeeft een pertinent tegenstander te zijn van slothandel, is het beeld over slothandel enigszins negatiever dan uit een eerdere studie vijf jaar geleden. Naast de genoemde impact van krimp op het draagvlak, zijn de gesprekspartners ook kritischer over de mogelijke positieve effecten van slothandel als deze handel niet gereguleerd wordt en zich voornamelijk ontwikkelt als bilaterale (niet-openbare) handel tussen luchtvaartmaatschappijen.

Figuur S.1 Slothandel heeft in potentie positieve effecten voor marktwerking, maar deze zijn afhankelijk van het type slotuitwisselingen



1. Bevordert het faciliteren van slothandel op Schiphol de markttoegang?
 2. Welke andere economische effecten van slothandel zijn te verwachten?
 3. Welke vormen van implementatie van slothandel zijn kansrijk?
-

Juridische context

- Slothandel is slotmobiliteit, maar dan met (monetaire) compensatie
- Slotmobiliteit is wettelijk vastgelegd, slothandel niet, maar slothandel lijkt niet in strijd met bestaande wetgeving
- Slotmobiliteit voor niet aan elkaar gerelateerde luchtvaartmaatschappijen is toegestaan via een-op-een uitwisseling, het faciliteren van slothandel kan, bijvoorbeeld, via de uitgifte van *junk slots*

Economische analyse

- Slothandel draagt potentieel bij aan markttoegang en concurrentie
- De kenmerken van de slotuitwisseling zijn bepalend voor de economische effecten, deze kenmerken zijn, onder andere: strategisch gedrag zittende aanbieders, bilaterale versus openbare handel en koop versus huur-/leasetransacties

Data analyse

- Slothandel komt voor in de VS en de UK
- Net als op Schiphol kent Heathrow een capaciteitsschaarste en zijn bijna alle slots gealloceerd via historische aanspraak
- Er is een negatief verband tussen slothandel en beschikbare/terugkerende slots in de slotpool

Implementatie/draagvlak

- Er is beperkte mate van draagvlak, onzekerheid over een mogelijke capaciteitsdaling is daarbij momenteel een bepalende factor
- Positief: extra mogelijkheid tot markttoegang
- Negatief: effect lijkt beperkt, strategisch gedrag bij bilaterale onderhandelingen en minder slots keren terug in de slotpool
- Voorkeur voor bilaterale onderhandelingen bij potentiële verkopende partijen

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2024)

Inhoudsopgave

Samenvatting		i
1	Inleiding	1
	1.1	Achtergrond en onderzoeksvragen 1
	1.2	Aanpak en leeswijzer 3
2	Juridische context en praktijkvoorbeelden	4
	2.1	Slots, slotallocatie en slotmobiliteit 4
	2.2	Juridische achtergrond 7
	2.3	Praktijkvoorbeelden slotmobiliteit 9
3	De economie van slots	12
	3.1	Slots en schaarse capaciteit 12
	3.2	Inzichten in economische waarde van slots 15
4	Slots en slotmobiliteit op Schiphol	17
	4.1	Slotallocatieproces en beschikbare data 17
	4.2	Beschikbaarheid en gebruik van slots 18
	4.3	Allocatie via slotpool 20
	4.4	Slotmobiliteit en gezamenlijke exploitatie 24
	4.5	Ontwikkeling slotportfolio's en slotschaarste 27
5	Slothandel wereldwijd	31
	5.1	Vormen slothandel wereldwijd 31
	5.2	Analyse slothandel VK 32
	5.3	Analyse slothandel Verenigde Staten 39
6	Kansrijke implementatie van slothandel?	44
	6.1	Schiphol in vergelijking met andere luchthavens 44
	6.2	Impactanalyse implementatie slothandel 45
7	Conclusie	52
	7.1	Slotmobiliteit op Schiphol 52
	7.2	Slothandel in de praktijk en mogelijke effecten 53
	7.3	Aandachtspunten bij eventuele implementatie 56
Referenties		57
Bijlage A	Tabel relevant eerder onderzoek	58
Bijlage B	Gespreksleidraad stakeholders	60

1 Inleiding

Slotcapaciteit op Schiphol is en blijft in de toekomst naar verwachting schaars. Daardoor is er weinig ruimte voor toetreding van luchtvaartmaatschappijen en/of groei van al aanwezige aanbieders. Dit onderzoek kijkt in hoeverre het faciliteren van slothandel toegang tot de markt kan bevorderen, of er andere economische effecten te verwachten zijn en welke vormen van implementatie kansrijk zijn.

1.1 Achtergrond en onderzoeksvragen

Een slot geeft luchtvaartmaatschappijen de toestemming om gebruik te maken van luchthaveninfrastructuur op een bepaald tijdstip en een bepaalde datum. Op de drie grootste luchthavens in Nederland – Schiphol, Eindhoven en Rotterdam The Hague – zijn slots schaars. De vraag naar het gebruik van de noodzakelijke luchthaveninfrastructuur is groter dan het aanbod. Bij schaarste is de wijze van het verdelen en vervolgens inzetten van de schaarse capaciteit een belangrijke factor voor het borgen van markttoegang en efficiënte marktwerking. In de Europese Unie zijn de regels rondom het toewijzen van luchthavencapaciteit in het geval van (dreigende) schaarste sinds 1993 verankerd in Verordening (EG) nr. 95/93 (hierna: ‘de Slotverordening’).

In 2024 is er op Schiphol in totaal ruimte voor circa 483 duizend vluchten (handelsverkeer).¹ Net als voorgaande jaren is de vraag naar slots door luchtvaartmaatschappijen groter dan het aanbod. Meer dan 99 procent van de toegewezen slots heeft een historische status. Dit houdt in dat als de luchtvaartmaatschappij de verkregen reeks slots minimaal voor tachtig procent gebruikt in de betreffende periode en die slots in de volgende overeenkomstige dienstregelingsperiode weer beschikbaar komen, de luchtvaartmaatschappij deze reeks slots opnieuw krijgt toegewezen.² Het geprioriteerd toewijzen van slots op basis van het voorgaande seizoen staat bekend als het systeem van historische slots of historische rechten.

De combinatie van het toewijzen van slots op basis van historische aanspraak en slotschaarste maakt dat de dynamiek van vrije toetreding van luchtvaartmaatschappijen zeer beperkt is. De verwachting is dat de schaarste in de toekomst toeneemt waardoor de urgentie van maatregelen om markttoegang te borgen ook stijgt.

De Nederlandse slotcoördinator Airport Coordination Netherlands (ACNL) is verantwoordelijk voor de initiële (primaire) toewijzing van slots aan luchtvaartmaatschappijen op de drie genoemde luchthavens, waarbij ACNL onder andere regels rondom historische aanspraak hanteert.³ Na de allocatie van slots (slotseries) door de slotcoördinator kunnen luchtvaartmaatschappijen onder voorwaarden op vrijwillige (bilaterale) basis slots

¹ Zie <https://www.schiphol.nl/nl/jij-en-schiphol/nieuws/ruimte-voor-483-000-vluchten-in-2024/>.

² Een slotserie of reeks slots bestaat uit ten minste vijf slots die voor een dienstregelingsperiode op dezelfde tijd en regelmatig op dezelfde dag van de week zijn aangevraagd en toegewezen.

³ Uit de Slotverordening volgt dat de slotcoördinator verantwoordelijk is voor: de toewijzing van slots, het toezien op het gebruik van slots, het ter beschikking stellen van informatie van historische slots, aangevraagde slots, toegewezen en nog beschikbare slots, intrekken van slots bij niet-benutting en bij uitwisselingen of overdrachten van slots tussen maatschappijen deze bekrachtigen en uitvoerbaar verklaren, zie <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A01993R0095-20221026>.

uitwisselen. Elke vorm van slotuitwisseling valt onder de term slotmobiliteit. Slotmobiliteit kan gepaard gaan met monetaire (of soortgelijke) compensatie tussen de luchtvaartmaatschappijen. In dat geval gaat het om slothandel.⁴

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: "IenW") heeft een onderzoekconsortium bestaande uit SEO Economisch Onderzoek (SEO), To70, Beelining en het Internationaal Instituut voor Lucht- en Ruimterecht (IIASL) gevraagd om slotmobiliteit in de huidige context van schaarste en (mogelijk) krimpende luchthavencapaciteit op Schiphol te analyseren, inclusief de (implementatie)mogelijkheden van slothandel. Het gaat dan zowel om de mogelijkheden van slotuitwisseling, al dan niet met monetaire (of soortgelijke) compensatie, zoals reeds mogelijk binnen de Slotverordening als om het eventueel faciliteren van slotuitwisselingen buiten de huidige in de Nederlandse praktijk bestaande mogelijkheden. De gevraagde analyse bouwt voort op een eerder onderzoek naar de mogelijke economische effecten van slothandel op Schiphol van SEO uit 2018, zie Behrens et al. (2018).

Box 1.1 toont de door IenW gestelde onderzoeksvragen opgedeeld naar drie delen. Deel A kent twee onderzoeksvragen die ingaan op de slotmobiliteit op Schiphol in vergelijking met andere buitenlandse luchthavens. In Deel B verschuift de focus naar slothandel, waarbij de laatste twee onderzoeksvragen weer breder kijken naar slotmobiliteit. De delen A en B zijn gericht op het verzamelen van informatie en inzichten om de in deel C gestelde onderzoeksvragen naar mogelijke implementatievormen van slothandel op Schiphol te beantwoorden.

Box 1.1 De 16 deelvragen zijn onder te verdelen in drie thema's

Deel A

1. Is er nu al sprake van slotmobiliteit op Schiphol en onder welke voorwaarden?
2. Hoe verschilt de slotmobiliteit op Schiphol met die op andere luchthavens zoals LHR?

Deel B

1. Welke vormen van secundaire slothandel bestaan er wereldwijd en specifiek in Europa?
2. Welke wijzigingen zijn er - al dan niet - doorgevoerd sinds implementatie van slothandel en waarom (specifiek voor London Heathrow)?
3. Hoeveel gebruik wordt er gemaakt van secundaire slothandel in die landen/op die luchthavens en is hier in de tijd een wijziging/trend in te zien?
4. Zijn er wijzigingen waargenomen in de effecten van secundaire slothandel?
5. Is er op Schiphol sprake van omstandigheden die verschillen van de luchthavens in de VS, het VK en Mexico waardoor secundaire slothandel anders zou uitpakken?
6. Heeft de krimp van Schiphol hier nog een bijzondere invloed op?
7. Welke effecten heeft slotmobiliteit in een context van toenemende schaarste?
8. Wat is het effect van slotmobiliteit op nieuwe toetreders?

Deel C

1. Welke vorm van implementatie (van secundaire slothandel) is mogelijk?
2. Welke vorm zou het meest kansrijk zijn om nieuwe toetreders perspectief te bieden?
3. Wat zijn de neveneffecten? (bijv. rol slotcoördinator, maar ook i.r.t. secundaire allocatiecriteria ACNL en/of VVR e.d.)
4. Wat zijn de risico's?
5. Welke maatregelen kunnen worden genomen om deze risico's te mitigeren?
6. Wat zijn de rollen en verantwoordelijkheden van de diverse partijen bij implementatie (Schiphol, airlines, ACNL, IenW, ILT/ACM), en hoe zouden samenwerkingsvormen tussen deze partijen eruit kunnen zien?

Bron: ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Vraagspecificatie 'Onderzoek Slotmobiliteit Schiphol'

⁴ Het toevoegen van het bijvoeglijk naamwoord "secundaire" is tautologisch, maar benadrukt dat het gaat om uitwisselingen van slots in een secundair proces nadat het slot via een initieel (primair) allocatieproces door de slotcoördinator is toegewezen.

1.2 Aanpak en leeswijzer

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen in deel A en B combineren we deskresearch en data-analyse op basis van door ACNL beschikbaar gestelde data over slotallocatie en slotmobiliteit op Schiphol. De deskresearch bestaat uit het identificeren van slotmobiliteit op buitenlandse luchthavens en het analyseren van mogelijke effecten zoals gedocumenteerd in (economisch en juridisch) wetenschappelijk onderzoek. Om mogelijke implementatievormen te analyseren toetsen we deze vormen aan de hand van enkele criteria middels gesprekken met stakeholders.

Hoofdstuk 2 gaat nader in op de juridische context van slots, slotmobiliteit en slothandel. Hoofdstuk 3 geeft de economische context en bespreekt eerdere studies naar de effecten van slotmobiliteit en slothandel. De slotallocatie en het gebruik van slots op Schiphol staan centraal in Hoofdstuk 4. Hoofdstuk 5 kijkt naar de internationale praktijk van slothandel, met daarbij een specifieke focus op de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk (London Heathrow). De analyse van implementatievormen van slothandel op Schiphol volgt in Hoofdstuk 6. Hoofdstuk 7 concludeert.

2 Juridische context en praktijkvoorbeelden

Slotmobiliteit gaat om het vrijwillig bilateraal overdragen en uitwisselen van slots tussen luchtvaartmaatschappijen na toewijzing door de slotcoördinator. Slothandel gaat om overdracht of uitwisseling met (monetaire) compensatie. Slotmobiliteit is wettelijk vastgelegd, slothandel is dat niet maar wordt wel genoemd in de Worldwide Airport Slot Guidelines (WASG).

2.1 Slots, slotallocatie en slotmobiliteit

Definitie en internationale context

Door een luchthavenslot, of 'slot', verkrijgt een luchtvaartmaatschappij de vereiste toestemming om gebruik te maken van de luchthaveninfrastructuur op een specifiek tijdstip en specifieke datum. Een luchtvaartmaatschappij die op een luchthaven wil vertrekken of landen, heeft dit slot nodig om de bijbehorende vlucht uit te voeren. De allocatie van slots op luchthavens gaat via een coördinatieproces. Dit proces volgt een mondiale planning. De bij de toewijzing van slots gehanteerde regels volgen uit de Verordening (EG) nr. 95/93 (hierna: 'de Slotverordening'). Het coördinatieproces heeft tot doel om gegeven de beperkte (luchthaven)capaciteit de markttoegang en efficiënte marktwerking te borgen via onpartijdige, transparante en niet-discriminerende regels.

In de *Worldwide Airport Slot Guidelines* (WASG) zijn sinds 1976 de belangrijkste principes voor slotcoördinatie vastgelegd. Sinds 1 juni 2020 geven de International Air Transport Association (IATA), Airports Council International (ACI) en de Worldwide Airport Coordinators Group (WWACG) de WASG gezamenlijk uit. Daarnaast geeft het Worldwide Airport Slot Board aanbevelingen over *best practices*.⁵

Via de Slotverordening, die grotendeels is gebaseerd op de principes van de WASG, zijn gemeenschappelijke Europese regels vastgelegd voor de toewijzing van slots op EU-luchthavens. Tot op heden is er slechts één reeks inhoudelijke herzieningen van de Slotverordening ingevoerd.⁶ Via Verordening (EG) nr. 793/2004 zijn er nieuwe regels geïntroduceerd en is er een nieuwe definitie van slot (in artikel 2, lid a) aangenomen: "*door een coördinator overeenkomstig deze verordening gegeven toestemming om op een welbepaalde datum en tijd de gehele voor de uitvoering van een luchtdienst noodzakelijke luchthaveninfrastructuur op een gecoördineerde luchthaven te gebruiken om te landen of op te stijgen, zoals toegewezen door een coördinator overeenkomstig deze verordening.*"

Nederland

In Nederland zijn Amsterdam Airport Schiphol, Eindhoven Airport en Rotterdam The Hague Airport gecoördineerde luchthavens. Airport Coordination Netherlands (ACNL) is de betreffende slotcoördinator. De primaire slotallocatie betreft de toewijzing van slots door de slotcoördinator aan luchtvaartmaatschappijen. Deze primaire slotallocatie vindt tweejaarlijks plaats aan de hand van slotallocatieprocedures waarvoor de Slotverordening (in artikelen 8 t/m

⁵ De meest recente versie van de WASG is de derde editie (1 april 2024), <https://www.iata.org/contentassets/4ede2aabfcc14a55919e468054d714fe/wasg-edition-3-english-version.pdf>.

⁶ De Slotverordening is wel meerdere keren gewijzigd om de toepassing ervan op te schorten of aan te passen, waarbij gebruik werd gemaakt van de zogenaamde *slot relief* uitzondering voor het 'gerechtvaardigd niet-gebruik van slots'. De eerste keer was in 2002 in de nasleep van de terroristische aanslagen van 11 september 2001, en meer recentelijk zes keer tijdens COVID-19 en naar aanleiding van de oorlog in Oekraïne.

10) en de WASG-kernprincipes de basis vormen. In het kort, op basis van de capaciteitsdeclaratie van de betreffende luchthaven en de slotaanvragen door luchtvaartmaatschappijen wijst de slotcoördinator slots toe met prioritering van slots met historische aanspraak (slotseries), nieuwe toetreders en *year-round operations*. ACNL hanteert momenteel vijf additionele *policy rules*, waaronder één omtrent het proportioneel toewijzen van slots met historische aanspraak als het totaal van deze slots groter is dan de luchthavencapaciteit, één inzake slotmobiliteit in het geval van een overname van een luchtvaartmaatschappij inclusief faillissementen en één inzake joint operations.

De Slotverordening komt uit een periode waarin enkel de groei van luchtvaart was voorzien. Het slotallocatiemechanisme is bedoeld als een tijdelijke maatregel voor overbelaste luchthavens tot het moment dat de (luchthaven)capaciteit weer voldoet. De EU-wetgeving voorziet niet in capaciteitsvermindering en hoe in dat geval om te gaan met de opgebouwde historische aanspraak op slots. De ACNL onderneemt met de local policy rule "Slot Allocation in case of Exceedance of Historic Rights" stappen om te komen tot het laten aansluiten van het slotallocatiemechanisme aan deze ontwikkelingen.

Luchtvaartmaatschappijen dienen een aanvraag in bij de slotcoördinator voor één of meerdere (reeksen) slots voor een bepaalde dag en tijd. Volgens artikel 8, lid 1 van de Slotverordening worden reeksen slots uit de slotpool aan luchtvaartmaatschappijen toegewezen als toestemming om de luchthaveninfrastructuur te gebruiken om te landen of op te stijgen gedurende de dienstregelingsperiode waarvoor de luchtvaartmaatschappijen deze reeksen hebben aangevraagd. Na afloop van deze dienstregelingsperiode worden zij teruggegeven aan de overeenkomstig artikel 10 gevormde slotpool. Als na afloop van deze periode de luchtvaartmaatschappij tot tevredenheid van de slotcoördinator kan aantonen dat zij de toegewezen slots in kwestie voor ten minste tachtig procent van de tijd correct heeft geëxploiteerd, dan kan de luchtvaartmaatschappij aanspraak maken op dezelfde reeksen slots in de volgende overeenkomstige dienstregelingsperiode (Slotverordening, artikel 8, lid 2).⁷

Naast de beschikbare totale capaciteit van een luchthaven kunnen er ook andere zogenoemde coördinatieparameters zijn waar de slotcoördinator bij het toewijzen van slots rekening mee dient te houden. Voorbeelden hiervan zijn het aantal passagiers per tijdseenheid (terminalcapaciteit), het aantal inkomende en uitgaande passagiers van en naar het Schengengebied (capaciteit grenscontrole) en het aantal en type vliegtuigen per tijdseenheid (platformcapaciteit).⁸

Slotmobiliteit

De Slotverordening definieert sinds 2004 via artikel 8a de mogelijkheden en voorwaarden voor de mobiliteit van slots. Het gaat hierbij om het (vrijwillig) bilateraal overdragen en uitwisselen van één slot of een slotserie tussen luchtvaartmaatschappijen nadat de betreffende slots door de slotcoördinator aan de ene luchtvaartmaatschappij zijn toegewezen. Beide maatschappijen moeten de zogenoemde "swap" aanvragen. De slotcoördinator dient deze vervolgens te bevestigen en daarbij te beoordelen of de uitwisseling of overdracht voldoet aan de voorwaarden en past binnen de luchthavenexploitatie. Vanuit het oogpunt van de slotcoördinator is een swap permanent, ongeacht eventuele commerciële afspraken en overeenkomsten tussen de betreffende luchtvaartmaatschappijen die,

⁷ Deze historische aanspraak op slots bestaat in principe niet bij een exploitatie van minder dan tachtig procent. Wel benoemt de Slotverordening in Artikel 10 lid 4 verschillende uitzonderingen als gevolg van omstandigheden die buiten de directe invloedssfeer van de betreffende luchtvaartmaatschappij liggen, zoals een sluiting van het luchtruim.

⁸ Zie Slotverordening, Artikel 2, lid m. Ter illustratie, als een luchtvaartmaatschappij een slotreeks aanvraagt en toegewezen krijgt met een beoogde dienstregeling met een A321-vliegtuig (220 stoelen), dan kan de maatschappij niet zomaar een grotere B777-200ER (392-405 stoelen) inzetten of de slots uitwisselen met een andere maatschappij die grotere vliegtuigen beoogt in te zetten. Bij zo'n uitwisseling is het één van de taken van de slotcoördinator om de haalbaarheid van de voorgestelde uitwisseling vast te stellen.

bijvoorbeeld, bepalen dat de uitwisseling voor een bepaalde periode geldt. Box 2.1 geeft de verschillende in de Slotverordening (artikel 8a, lid 1) expliciet benoemde mogelijkheden voor slotmobiliteit weer.

Box 2.1 Er zijn verschillende vormen van slotmobiliteit toegestaan in de Slotverordening

Slotmobiliteit is mogelijk:

- door een luchtvaartmaatschappij tussen routes of soorten diensten van dezelfde luchtvaartmaatschappij, dit impliceert wijzigingen in de slotportfolio van een luchtvaartmaatschappij, bijvoorbeeld de dag van de vlucht, de dienst, het beoogde vliegtuigtype, enz.;
- tussen moeder- en dochtermaatschappijen en tussen dochtermaatschappijen van dezelfde moedermaatschappij (bijvoorbeeld uitwisseling van slots tussen KLM en Transavia);
- als onderdeel van de verwerving van de zeggenschap over het kapitaal van een luchtvaartmaatschappij (bijvoorbeeld de in 2019 goedgekeurde overname door Air France-KLM van de gezamenlijke zeggenschap over Virgin Atlantic naast Delta Air Lines en Virgin Group);
- in geval van een gehele of gedeeltelijke overname wanneer de slots gekoppeld zijn aan de overgenomen luchtvaartmaatschappij (bijvoorbeeld de volledige overname van Brussels Airlines door de Lufthansa Group voltooid in 2018);
- op basis van één slot voor één slotuitwisseling tussen luchtvaartmaatschappijen.

Bron: Slotverordening artikel 8a, lid 1

Daarnaast mogen luchtvaartmaatschappijen sinds 2009 op basis van artikel 10, lid 8 van de Slotverordening gebruikmaken van elkaars slots voor een gezamenlijke exploitatie (*joint operation*). Voorwaarde daarbij is dat de identificatiecode van de luchtvaartmaatschappij waaraan de slots zijn toegewezen voor coördinatie- en monitoringsdoeleinden voor de gezamenlijke vlucht gehandhaafd blijft. In de Slotverordening bestaat geen definitie van de gezamenlijke exploitatie. De Nederlandse slotcoördinator heeft daarom een policy rule vastgesteld om gezamenlijke exploitatie te definiëren.⁹ Kort gezegd is er sprake van een gezamenlijke exploitatie wanneer luchtvaartmaatschappijen een substantieel gedeeld commercieel belang hebben in de exploitatie.

Slothandel

Slothandel is niet expliciet genoemd in de Slotverordening. Slothandel is een vorm van slotmobiliteit waarbij de uitwisseling of overdracht gepaard gaat met (monetaire of soortgelijke) compensatie. De WASG benoemt betreffende slothandel expliciet voor zowel *slot swapping* (uitwisseling via een-op-een basis) als *slot transfers* (overdracht zonder uitwisseling) tussen luchtvaartmaatschappijen. Zo kan er, bijvoorbeeld, sprake zijn van een slot swap waarbij een slot op een tijdstip van de dag met veel vraag wordt geruild voor een zogenaamd *junk* slot op een tijdstip van de dag dat er minder vraag naar is. De partij die het junk slot ruilt voor een gewild slot doet dit tegen (monetaire) compensatie. Het junk slot wordt dan verder niet gebruikt en teruggeplaatst in de slotpool. Als er geen sprake is van (monetaire) compensatie lijkt deze mogelijke praktijk te vallen onder slotmobiliteit. Bij een slot transfer gaat het om het rechtstreeks kopen en verkopen van slots, zonder dat er sprake is van een uitwisseling van slots, maar wel met compensatie. Slothandel wordt door ACNL op de Nederlandse luchthavens op dit moment niet gefaciliteerd, slotmobiliteit wel.

In 2008 heeft de Europese Commissie in een Mededeling op de Slotverordening erkend dat slothandel in de praktijk regelmatig voorkomt op een aantal luchthavens in de Europese Unie.¹⁰ De luchthavens in het Verenigd Koninkrijk zijn de meest bekende voorbeelden, maar vallen momenteel niet meer onder de Europese Slotverordening. Odoni (2020) geeft aan dat op het Verenigd Koninkrijk na er geen enkel ander land in Europa is

⁹ Zie ACNL, 'Policy Rule Joint Operations', 15 september 2021, <https://slotcoordination.nl/wp-content/uploads/2021/09/210915-ACNL-Policy-Rule-Joint-Operations-v1.0.pdf>.

¹⁰ Zie <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52008DC0227>.

waarin slothandel in beleid of wetgeving is verankerd. De Europese Commissie heeft in het verleden geen inbreukprocedures gevolgd tegen het Verenigd Koninkrijk (of andere lidstaten) die dergelijke overdrachten en/of uitwisselingen van slots op transparante wijze laten plaatsvinden.

De Commissie heeft in december 2011 een aanpassing van de Slotverordening voorgesteld, inclusief voorstellen om marktmechanismen voor slothandel te introduceren, een grotere transparantie bij slottransacties te garanderen en slotcoördinatoren een grotere onafhankelijkheid te geven.¹¹ Het voorstel staat uitdrukkelijk toe dat luchtvaartmaatschappijen slots kopen en verkopen. Leden van het Europees Parlement steunden het voorstel voor de introductie van slothandel. Dit voorstel is sinds 2013 in de wetgevingsprocedure tussen de Raad van de EU en het Europees Parlement blijven hangen.

Intussen heeft de Europese Commissie in augustus 2021 een herziening van de Slotverordening gelanceerd, inclusief het voorstel over de invoering van marktgeoriënteerde maatregelen voor slothandel.¹² Volgens het werkprogramma van de Commissie voor 2023 had er in het derde kwartaal van 2023 een nieuw voorstel over de herziening van de luchthavenslotverordening moeten zijn. Dit is niet gelukt. Uit, onder andere, het verslag van de Nederlandse EU-rapporteur inzake de geplande herziening van de EU-Slotverordening uit 2023 blijkt dat dit dossier geen urgentie heeft bij de betrokken stakeholders - behoudens de branchevereniging voor de luchthavens - in Brussel.¹³

De Commissie heeft in april 2024 stakeholders gevraagd te reageren op drie regelingen rondom luchthavens, een zogenaamde *fitness-check*. De Slotverordening is één van deze drie regelingen. Het is interessant om op te merken dat van de 78 respondenten op deze oproep er 14 slothandel hebben benoemd.¹⁴ Van deze 14 partijen zijn er 7 (inclusief luchtvaartmaatschappijen) voorstander van slothandel en 7 partijen (inclusief luchthavens) geen voorstander. Van de slotcoördinatoren reageerde alleen de Duitse slotcoördinator, maar zonder slothandel te adresseren. Verschillende stakeholders geven aan, zonder een directe verwijzing naar slothandel, dat de Europese slotregulering en wijzigingen daarin in lijn dienen te blijven met de WASG om zo een wereldwijd *level playing field* te behouden of te stimuleren.

2.2 Juridische achtergrond

Juridische basis slotmobiliteit

Volgens de Preambule van het Verdrag van Chicago 1944, de magna carta van de internationale burgerluchtvaart, zouden "*internationale luchtvervoersdiensten op basis van gelijke kansen kunnen worden opgezet en op een gezonde en verantwoorde wijze worden geëxploiteerd.*"¹⁵ De term slots is niet benoemd. Hoewel de WASG algemeen aanvaard en toegepast zijn in de luchtvaart, bieden de WASG geen wettelijke verankering. Enkel via implementatie door middel van lokale regelgeving, nationale of EU-wetgeving kan er sprake zijn van een wettelijke basis. De WASG zelf zijn dus slechts richtlijnen waar partijen geen rechten aan kunnen ontleen.

¹¹ Zie https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/air/airports/slots_en.

¹² Zie https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13528-Toewijzing-van-EU-luchthavenslots-herziening-van-de-regels_nl.

¹³ Zie <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail/detail?id=2023D32691&did=2023D32691>.

¹⁴ Zie https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14193-Aviation-fitness-check-of-EU-airport-legislation_en

¹⁵ Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart, ondertekend in Chicago op 7 december 1944, ICAO doc 7300/9, 9e ed. (2006), https://www.icao.int/publications/Documents/7300_cons.pdf.

Artikel 8.11.1 van de WASG moedigt het wisselen van slots via een een-op-een basis op de drukste (level 3) luchthavens ter wereld aan. De wettelijke verankering in de EU loopt via de Slotverordening, hierin zijn verschillende principes uit de WASG overgenomen.¹⁶ De WASG beslaan zeventig pagina's en zijn daarmee veel gedetailleerder dan de EU-Slotverordening. Volgens artikel 8, lid 5 van de Slotverordening moeten de slotcoördinatoren rekening houden met de WASG en met: *"de door het coördinatiecomité voorgestelde lokale richtsnoeren die door de voor de luchthaven in kwestie verantwoordelijke lidstaat of een andere bevoegde instantie zijn goedgekeurd, mits deze regels en richtsnoeren geen afbreuk doen aan de onafhankelijkheid van de coördinator, stroken met het gemeenschapsrecht en tot doel hebben de luchthavencapaciteit efficiënter te benutten."* Dus in lijn met zowel de WASG als de EU-Slotverordening zijn slotcoördinatoren in de EU (wettelijk) verplicht om slotmobiliteit te faciliteren, zolang dergelijke overdrachten of uitwisselingen in overeenstemming zijn met de Slotverordening en de bredere EU-wetgeving. Als er een mogelijkheid is om een junk slot te ruilen voor een gewild slot, lijkt dit op het eerste gezicht meer op slotmobiliteit dan op slothandel.

Juridische basis slothandel

Slothandel onderscheidt zich van andere vormen van slotmobiliteit door de bijhorende monetaire of andersoortige compensatie. Volgens IATA vergemakkelijkt slothandel de mobiliteit van slots en de toegang tot overbelaste luchthavens, zelfs als er geen slots beschikbaar zijn.¹⁷

Aangezien de Slotverordening de uitwisseling van slots tussen luchtvaartmaatschappijen op een een-op-een basis wel toestaat, is de mate waarin dat in de praktijk met compensatie of andere tegenprestatie plaatsvindt onduidelijk. Er bestaat namelijk geen wettelijke verplichting voor luchtvaartmaatschappijen om hun financiële overdrachten aan de autoriteiten bekend te maken als er geen sprake is van de vorming van een concentratie.

Met betrekking tot slothandel schrijven de WASG (Artikel 8.11.3) voor om openbaar via de slotcoördinator informatie te delen over de namen van luchtvaartmaatschappijen, de slottijden en de periode van ruil. De WASG schrijven niet voor om informatie over de monetaire of andersoortige compensatie openbaar te maken. Het ruilen van slots voor compensatie of andersoortige compensatie kan volgens de WASG (artikel 8.11.5) enkel plaatsvinden als het niet verboden is door de wetten van het betreffende land. De WASG bieden echter zelf geen wettelijke basis. Slothandel is ook niet expliciet opgenomen in de huidige Slotverordening.

Alhoewel er dus geen duidelijke wettelijke basis is vóór slothandel op EU-luchthavens, is een expliciete wettelijke basis mogelijk ook niet noodzakelijkerwijs vereist. Het uitwisselen van slots (een-op-een) tussen luchtvaartmaatschappijen is immers al door de wet gefaciliteerd. Voor het rechtstreeks kopen en verkopen van slots is dat echter niet het geval. Voor nieuwe toetreders zonder slots op de betreffende luchthavens is slotmobiliteit of slothandel dus niet mogelijk via het een-op-een uitwisselen.

Niettemin is slothandel in de EU, zoals hierboven gedefinieerd, niet bij wet verboden. Een overheidsinstantie die een specifieke taak van algemeen belang uitvoert die bij wet is vastgelegd of die haar officieel gezag uitoefent, heeft een rechtsgrondslag nodig, terwijl in het algemeen geen rechtsgrondslag is vereist voor een transactie tussen twee private actoren (zoals luchtvaartmaatschappijen). Als het om slots gaat, bestaat er wel een goedkeuringseis

¹⁶ Wanneer slots niet kunnen worden toegewezen op basis van de primaire criteria voor slottoewijzing (in artikel 8.3 van de WASG), dienen aanvullende criteria te gelden (waaronder connectiviteit, concurrentie en milieu zoals uiteengezet in artikel 8.4 van de WASG) voor het bepalen van de initiële slottoewijzing op de betreffende luchthavens. De Slotverordening verwijst daarentegen alleen naar "objectieve criteria", zie Truxal & Aras (2023).

¹⁷ Zie IATA, 'Worldwide Airport Slots Fact Sheet', november 2023, <https://www.iata.org/en/iata-repository/pressroom/fact-sheets/fact-sheet---airport-slots/>.

door de slotcoördinator. Luchtvaartmaatschappijen hebben geen publiekrechtelijk gebruiksrecht op slots. Slots zijn niet gelijk aan publieke middelen. Hoewel het standpunt van de Europese Commissie in 2001 was dat het systeem van slotallocatie moet worden gezien als "een systeem waarin de slots als collectieve goederen volgens bepaalde regels worden toegewezen aan de luchtvaartmaatschappij die daarvoor het meest in aanmerking komt",¹⁸ heeft het Europees Parlement in 2012 verduidelijkt ervan uit te gaan dat het gebruik van slots in het algemeen belang is, en dus geen publiek goed in de strikte zin van het woord is.¹⁹

2.3 Praktijkvoorbeelden slotmobiliteit

Er zijn talloze voorbeelden van slotmobiliteit binnen de EU. Veel van deze voorbeelden zijn terug te herleiden naar slotremedies in het kader van de mededinging. Zo zijn slotoverdrachten die plaatsvinden tijdens fusies, overnames en (her)nationalisering van luchtvaartmaatschappijen onderwerp van mededingingsonderzoek vanwege de potentiële negatieve impact op concurrentieverhoudingen. Dit soort onderzoeken geven indirect ook inzicht in de economische rol van slots.

Slotremedies nemen vaak de vorm aan van het verplicht afstoten van slots of het doen van bindende toezeggingen daarover.²⁰ Slotremedies zijn alleen effectief als een concurrerende luchtvaartmaatschappij bereid is gebruik te maken van slots op de betreffende routes. Dit zou betekenen dat een al gevestigde luchtvaartmaatschappij haar activiteiten uitbreidt of dat een nieuwe toetreders op routes zal gaan concurreren met de al gevestigde luchtvaartmaatschappijen. Dit is doorgaans niet erg aantrekkelijk, vooral niet voor een nieuwe toetreders op de luchthaven. Het gaat hier namelijk met name om routes en markten waar een andere aanbieder al een sterke marktpositie heeft, anders zou er geen sprake zijn van de noodzaak tot de inzet van slotremedies. Box 2.2 geeft enkele recente Europese voorbeelden van slotmobiliteit die voortkomen uit slotremedies.

Box 2.2 Slotremedies zijn een aanleiding voor slotmobiliteit

- Tijdens haar onderzoek naar de fusie tussen KLM en Air France in 2004 kwam de Europese Commissie tot de conclusie dat de fusie een dominante positie zou creëren of in ieder geval de concurrentie zou beperken op verschillende markten vanaf en tussen Amsterdam en Parijs. Om goedkeuring te krijgen voor de fusie hebben de fusierende luchtvaartmaatschappijen bindende toezeggingen gegeven dat ze aan elke luchtvaartmaatschappij van de concurrerende allianties Star Alliance en Oneworld op de geïdentificeerde markten slots zouden aanbieden.²¹
- In 2017 en 2018 vroeg Norwegian Air Shuttle om slots op de AMS-JFK-route. In overeenstemming met het fusiebesluit van 2004 en het daaropvolgende antitrustbesluit van 2015 (waarin samenwerking tussen Air France, KLM, Alitalia en Delta betrokken was) hebben KLM en Delta de noodzakelijke slots vrijgegeven aan Norwegian. KLM heeft in 2018 ontheffing aangevraagd van haar slotverplichting op de AMS-JFK-route, wat de Europese Commissie heeft goedgekeurd op grond van "uitzonderlijke omstandigheden".²²

¹⁸ Zie 'juridische status van slots' in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52001PC0335>

¹⁹ Zie 5bis op pagina 219 in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012AP0495>.

²⁰ Als een mededingingsautoriteit zich zorgen maakt over de gevolgen van een concentratie voor de concurrentie, zal zij de ondernemingen uitnodigen om toezeggingen aan te bieden. In toezeggingsbeschikkingen moet de Europese Commissie aan die toezeggingen voor die ondernemingen een verbindend karakter kunnen verlenen, waarvoor een wettelijke basis wordt geboden in de artikelen 5 en 10 van Verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad van 16 december 2002 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag, zie <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX%3A32003R0001%3ANL%3AHTML>.

²¹ Zie https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m3280_en.pdf.

²² Zie https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m3280_448_4.pdf.

- In het recente fusiebesluit over de overname van Asiana door Korean Air, eiste de Europese Commissie niet alleen slottoezeggingen op bepaalde routes, maar ook dat de fusie niet kon worden voltooid voordat de concurrerende luchtvaartmaatschappij met haar activiteiten op genoemde routes zou beginnen.²³
- In 2009 kocht de Lufthansa Group British Midland (BMI), waarin een aandeel van 11 procent in de slotmarkt op London Heathrow zat, waardoor Lufthansa iets meer dan 16 procent van de slots kreeg. Vervolgens kocht British Airways in 2012 BMI van Lufthansa, inclusief meer dan 40 slotparen vanaf London Heathrow. Als onderdeel van het onderzoek van de Europese Commissie werden er zorgen geuit over de marktwerking. Daarom deed de International Airlines Group (IAG) toezeggingen om 12 slotparen vrij te geven op Heathrow. Deze 12 slotparen zijn toegewezen aan Virgin Atlantic met als extra argument dat alle slots aan één concurrent moeten toekomen om meer concurrentie te creëren.
- Ook de aangekondigde gedeeltelijke overname van ITA Airways door de Lufthansa Group is een relevant voorbeeld. De Europese Commissie heeft op 3 juli 2024 aangegeven de (gedeeltelijke) overname toe te staan onder de voorwaarden van slotremedies op de intra-Europese routes tussen Rome/Milaan en centraal Europa en op de intercontinentale routes naar de Verenigde Staten en Canada.²⁴
- De andere lopende mededingingsprocedure in de EU betreft de (volledige) overname van Air Europa door de IAG. De Europese Commissie vreesde een afname van de concurrentie op binnenlandse markten in Spanje. De Commissie heeft daarop een bezwaar-mededeling naar de luchtvaartmaatschappijen gestuurd. De luchtvaartmaatschappijen hebben overleg gevoerd met de Commissie en bindende toezeggingen gedaan over slots.²⁵ In augustus 2024 besloot IAG definitief af te zien van de overname, omdat de Commissie niet akkoord leek te gaan met de gedane toezeggingen.
- Als onderdeel van de (her)nationalisatie van TAP Air Portugal in 2022 moest de luchtvaartmaatschappij haar vloot inkrimpen, de lonen verlagen en banen schrappen. Om de goedkeuring van de Europese Commissie van de aan haar verstrekte herstructureringssteun te krijgen heeft TAP zich ertoe verbonden om op Lissabon tot 18 slots per dag over te dragen aan een concurrerende luchtvaartmaatschappij.²⁶ De Commissie rangschikte de voorstellen van luchtvaartmaatschappijen en besloot dat deze slots naar easyJet moesten gaan.

Bron: IIASL (2024)

Ook bij aankoop van activa na een faillissement is de Europese Commissie bevoegd om de gevolgen voor de mededinging te beoordelen. Toen Air Berlin in augustus 2017 het faillissement aanvroeg, werden bepaalde activa via bieding gewonnen door Lufthansa en easyJet. De Europese Commissie keurde uiteindelijk beide aankopen goed. Als gevolg hiervan hebben Lufthansa en easyJet hun slotportfolio's in Berlijn aanzienlijk kunnen uitbreiden.²⁷ De Poolse luchtvaartmaatschappij, *Polskie Linie Lotnicze LOT*, heeft een procedure tegen de Europese Commissie ingesteld bij het Gerecht van de EU om dit Besluit van de Europese Commissie aan te vechten. Het Gerecht heeft de door LOT aangespannen zaak verworpen.²⁸ Het Hof oordeelde onder meer dat de fusies in kwestie voornamelijk betrekking hadden op de overdracht van slots. Het gaat hier om de situatie waarbij Air Berlin, die haar hub in Berlijn had, 'verdween' omdat zij failliet ging. Dus al haar slots waren plotseling beschikbaar. LOT betoogde dat de Commissie rekening had moeten houden met de specifieke routes die Air Berlin vóór het faillissement exploiteerde (als relevante markten). Het Gerecht concludeerde echter dat de Air Berlin-slots niet aan bepaalde city-pair markten waren toegewezen. Daardoor kon geen van de argumenten die LOT aanvoerde met betrekking tot de vermindering van de concurrentie op de relevante markt worden gehandhaafd. Het was de eerste keer dat de Europese Commissie een dergelijke analyse uitvoerde. Eén van de neveneffecten is dat deze ook geen (slot)toezeggingen aan Lufthansa of easyJet heeft opgelegd.

²³ Zie https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_761.

²⁴ Zie https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_3604.

²⁵ <https://www.reuters.com/business/aerospace-defense/iag-talks-address-air-europa-bid-concerns-2024-05-10/>

²⁶ Zie https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_22_3783.

²⁷ Zie https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m8633_2370_3.pdf en https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m8672_673_5.pdf.

²⁸ Gerecht van de Europese Unie, 'Het Gerecht verwerpt de beroepen van luchtvaartmaatschappij Polskie Linie Lotnicze "LOT" tegen de besluiten waarbij de Commissie easyJet en Lufthansa heeft toegestaan concentraties tot stand te brengen door bepaalde activa van de Air Berlin-groep te verwerven', Perscommuniqué nr. 188/21, 20 oktober 2021, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-10/cp210188nl.pdf>.

Een andere relevante vraag is of een luchtvaartmaatschappij die haar activiteiten heeft gestaakt, haar (op historische aanspraak) toegewezen slots mag behouden. Toen Monarch Airlines in oktober 2017 failliet ging, stelde de UK Civil Aviation Authority (CAA) onmiddellijk voor om de exploitatievergunning van Monarch in te trekken of op te schorten. De Britse slotcoördinator, Airport Coordination Limited (ACL), besloot geen slots toe te wijzen aan Monarch voor het zomerseizoen van 2018. De gebruikte argumentatie was dat alleen een luchtvaartmaatschappij als “een onderneming met een geldige exploitatievergunning of equivalent daarvan” slots kan overdragen of ontvangen.²⁹ Hoewel een districtsrechtbank het met ACL eens was, vernietigde het Court of Appeal de beslissing en stelde vast dat Monarch, ook al was zij failliet, een luchtvaartmaatschappij bleef omdat de vergunning nog niet was ingetrokken. Monarch behield daardoor de aanspraak op de slots.³⁰ Monarch heeft een meerderheid van deze slots voor London Gatwick verkocht aan IAG. Het slotportfolio van IAG op Gatwick werd hierdoor met 28 procent uitgebreid. Monarch schatte de waarde van haar slots destijds op £60 miljoen. De door IAG betaalde prijs is echter nooit bekendgemaakt.

²⁹ Zoals gedefinieerd in artikel 2, lid 10 van de EU-Luchtdienstenverordening, zie <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008R1008>.

³⁰ Zie *The Queen on the application of Monarch Airlines Limited (in administration) v Airport Coordination Limited* [2017] EWCA Civ 1892, 64.

3 De economie van slots

Het borgen of stimuleren van markttoegang leidt tot efficiëntere marktwerking. Slotmobiliteit en -handel lijken echter een beperkte impact te hebben op de marktstructuur. De economische waarde van slots ligt, afgaande op de openbaar beschikbare informatie, in de ordegrrootte van één of maximaal enkele miljoenen euro's voor een dagelijkse vlucht in een seizoen.

3.1 Slots en schaarse capaciteit

Slotallocatie

De combinatie van gereguleerde markttoegang op luchthavens en deregulering van de luchtvaartsector heeft in de afgelopen decennia geleid tot veel wetenschappelijk onderzoek naar de wijze van regulering van deze markttoegang. Het gaat hierbij om de manier waarop slots worden toegewezen aan luchtvaartmaatschappijen en het effect op het functioneren van de verschillende luchtvaartmarkten. Eén van de terugkerende thema's daarbij is dat een (initiële) allocatie op basis van historische aanspraak vanuit economisch oogpunt niet tot de meest efficiënte verdeling van de schaarse middelen leidt. Met andere woorden, de centrale vraag is of een meer marktgeoriënteerd mechanisme voor de allocatie van de slots leidt tot een beter gebruik van de schaarse luchthavencapaciteit. In de verschillende wetenschappelijke studies worden verschillende maatstaven gebruikt om het maatschappelijk belang te meten (empirische studies) of uit te drukken (theoretische studies), zoals consumentensurplus, welvaart (consumentensurplus plus producentensurplus), marktconcentratie en/of ontwikkeling van de ticketprijzen. Deze maatstaven volgen vanuit eenzelfde coherente economische theorie, namelijk dat betere markttoegang (minder toetredingsdrempels) opeenvolgend leidt tot meer (potentiële) aanbieders, lagere marktconcentratie, steviger (prijs)concurrentie tussen de aanbieders, beter aanbod voor consumenten (prijs-kwaliteitverhouding), een toename in het consumentensurplus hoger dan de daling in het producentensurplus en daarmee, ten slotte, een hoger welvaartsniveau. Oftewel, het mechanisme waardoor een meer marktgeoriënteerde verdeling van capaciteit resulteert in een efficiënter gebruik van de schaarse luchthavencapaciteit.

De eerdere studie van SEO uit 2018, Behrens et al. (2018), bevat een overzicht van de meest relevante economische studies tot dan toe. Tabel A.1 in Bijlage A geeft een opsomming van de verzamelde en bestudeerde studies inclusief de periode vanaf 2018 tot nu. We beperken ons hier tot de meest relevante inzichten uit de verschillende studies. Daarbij merken we direct op dat de meeste studies gaan over de initiële allocatie van slots en de mogelijke economische voordelen van het wijzigen naar een meer marktgeoriënteerd mechanisme. Deze studies zijn slechts beperkt relevant en enkel in die zin daar waar ze het verband tussen een verbetering in markttoegang en het functioneren van luchtvaartmarkten aantonen. De onderliggende veronderstelling daarbij is dat dit mogelijke verband tussen markttoegang en het functioneren van de markt ook geldt indien slotmobiliteit en/of slothandel tot verbeteringen in markttoegang zouden leiden.

Zo laat de studie van Snider & Williams (2015) empirisch zien dat de Ford Aviation Investment and Reform Act for the 21st Century met het doel om nieuwe gegadigden slots toe te wijzen op de grote Amerikaanse luchthavens daadwerkelijk heeft geleid tot een toename van (nieuwe) aanbieders in de vorm van low cost carriers op deze luchthavens. Deze toename ging gepaard met een daling van de ticketprijzen. Deze studie bevestigt dus de

economische intuïtie dat markttoegang leidt tot meer concurrentie en daarmee tot een beter aanbod voor consumenten.³¹

Schaarse capaciteit

Vanuit economische theorie is schaarse capaciteit niet noodzakelijkerwijs negatief voor de zittende aanbieders. Sterker, de schaarse capaciteit resulteert ceteris paribus in minder concurrentie en daarmee in hogere prijzen die zich kunnen vertalen in zogenaemde schaarstewinsten voor de zittende aanbieders. Gillen & Starkie (2016) gaan in hun analyse nog een stap verder en betogen dat de huidige Slotverordening perverse prikkels geeft om de capaciteit op (grote) luchthavens niet te willen verhogen. Zelfs als er geen belemmeringen zijn vanuit milieu- en omgevingseffecten en er voldoende fysieke ruimte en kapitaal beschikbaar zouden zijn, impliceert de Slotverordening dat bij het creëren van nieuwe/additionele capaciteit het vooral nieuwe gegadigden zijn die toegang krijgen tot de luchthavens. De extra concurrentie kan de mogelijke schaarstewinsten van zittende aanbieders aantasten. Gillen & Starkie (2016) wijzen in dit verband op de negatieve reacties over mogelijke capaciteitsuitbreidingen van de CEO's van de twee grootste luchtvaartmaatschappijen op Heathrow en Gatwick.

Odoni (2020) wijst op het inefficiënt gebruik van schaarse luchthavencapaciteit waardoor relatief veel gealloceerde slots uiteindelijk niet optimaal gebruikt worden (tachtig procent voor behoud historische aanspraak). Slothandel kan volgens Odoni (2020) een middel zijn om de al gealloceerde slots beter te benutten en zo de schaarse capaciteit beter te benutten. Slothandel zorgt voor een expliciete beprijzing (opportuïteitskosten) van het niet-optimale gebruik van de slots voor de houdende luchtvaartmaatschappij. Net als andere onderzoekers wijst Odoni (2020) er echter op dat het geen vanzelfsprekendheid is dat slothandel resulteert in meer marktwerking. Deze studie waarschuwt, net als bijvoorbeeld Behrens et al. (2018), voor mogelijke additionele marktconcentratie in plaats van meer marktwerking en benadrukt het belang van transparantie.

Het onderzoek van Noto (2020) gaat verder in op de mogelijke concentratie van slots. In het bijzonder kijkt Noto (2020) naar luchthavens met een dominante netwerkvluchtvaartmaatschappij met een groot hubnetwerk (inclusief feedervluchten) en waarbij de overige vluchtvaartmaatschappijen vooral herkomst-/bestemmingsmarkten bedienen. Noto (2020) concludeert dat de huidige slotallocatiemechanismen, maar ook andere mogelijke mechanismen zoals veilen en beprijzen, onvoldoende rekening houden met de dominante positie van hubcarriers op de eigen hub. De consequentie is dat het slotallocatiemechanisme niet vanzelfsprekend resulteert in meer marktwerking. Noto (2020) suggereert als belangrijkste mitigerende maatregel om striktere gebruikersregels te hanteren (meer dan tachtig procent).

Slotmobiliteit en slothandel

Valdés & Gillen (2018) onderzoeken het effect van een herverdeling van slots op Mexico City International Airport. Het gaat hierbij om een gesimuleerde herverdeling aan de hand van drie scenario's en dus niet om daadwerkelijke slotmobiliteit of -handel. De scenario's gaan uit van een herverdeling van slots van zittende (netwerk)carriers naar nieuwe gegadigden, waaronder low cost carriers. De onderzoekers tonen aan dat een simpele herverdeling van slots geen of zelfs een lichte negatieve impact heeft op de welvaart gemeten als consumentensurplus. Dit is anders dan in voorgaande onderzoeken waarbij vaak werd aangenomen of aangetoond dat zo'n herverdeling zou leiden

³¹ Reitzes et al. (2015) laten via een theoretisch model zien dat deze intuïtie niet noodzakelijk op gaat. Enerzijds laten de onderzoekers zien dat als de marktconcentratie daalt - via een slottransfer van grotere vluchtvaartmaatschappij naar kleinere vluchtvaartmaatschappij - dit voor een hoger consumentensurplus zorgt omdat de kleinere vluchtvaartmaatschappij het slot op een route met een hogere vraag in zet, maar anderzijds tonen de onderzoekers dat dit resultaat geldt onder de aanname dat (vaste) openings- en sluitingskosten van (nieuwe) routes beperkt zijn. Als deze vaste kosten voor het openen van een nieuwe route of het sluiten van een bestaande route substantieel zijn, kunnen slottransfers uiteindelijk voor een negatief effect op de welvaart zorgen.

tot een toename in consumentensurplus. De onderzoekers geven meerdere redenen voor hun bevindingen. Zo kan de herverdeling leiden tot een betere marktpositie van de low cost carrier en daardoor een opwaartse druk op de prijzen geven. Tegelijkertijd zal de prijs-kwaliteitverhouding van de zittende netwerkcarriers dalen omdat ze minder vluchten kunnen aanbieden (kwaliteit) en de prijsdruk van de low cost carriers niet noodzakelijk toeneemt. Uit deze bevindingen concluderen de onderzoekers dan ook dat de oplossing voor een efficiënte allocatie van slots niet ligt in een herverdeling op zich.

Er zijn twee wetenschappelijke empirische papers naar de effecten van slothandel. De studies zijn allebei uitgevoerd door Fukui in respectievelijk 2010 en 2014. Fukui (2010) analyseert de effecten van slothandel voor vier luchthavens (O'Hare, Kennedy, LaGuardia en Newark) in de Verenigde Staten en in Fukui (2014) staan de effecten op London Heathrow en London Gatwick centraal. De studie uit 2010 analyseert aan de hand van een regressiemodel of luchtvaartmaatschappijen met slots de toegang tot de markt beperken voor nieuwe of concurrerende luchtvaartmaatschappijen op de vier Amerikaanse luchthavens. Alleen voor O'Hare en LaGuardia geeft de analyse hiervoor bewijs. Bestaande luchtvaartmaatschappijen bieden aan concurrerende of nieuwe luchtvaartmaatschappijen minder slots aan via slothandel en doen dit ook tegen slechtere voorwaarden. Vanwege dit effect concludeert Fukui (2010) dat een systeem van slothandel met bilaterale onderhandelingen niet rechtstreeks leidt tot een daadwerkelijke verbetering van de markttoegang voor nieuwe partijen, een sterker concurrerende markt en een efficiënter gebruik van de capaciteit.

In Fukui (2014) staat het effect van slothandel op marktconcentratie op routeniveau centraal. Op basis van een regressiemodel test de auteur de hypothese dat het type luchtvaartmaatschappij dat betrokken is bij de transactie van invloed is op het effect op concurrentieverhoudingen. Hij vindt dat slothandel tussen luchtvaartmaatschappijen die met elkaar concurreren leidt tot minder sterke concurrentie en tot een daling in het gemiddelde aantal luchtvaartmaatschappijen op een route. Het bilaterale karakter speelt een grote rol: concurrerende luchtvaartmaatschappijen die met elkaar onderhandelen over slots zullen eerder geneigd zijn deze onderhandelingen te laten meewegen bij de overige bedrijfseconomische beslissingen, zoals keuzes over prijzen of andere routes. Daarmee ontstaat het gevaar van impliciete samenwerking tussen concurrenten. Slothandel tussen luchtvaartmaatschappijen binnen dezelfde alliantie of met een gezamenlijke exploitatie leidt tot meer concurrentie, aangezien de verhandelde slots zijn in te zetten voor routes waarop geen van beide luchtvaartmaatschappijen nog een sterke positie heeft. Dit resulteert in een grotere concurrentiedruk op deze routes voor luchtvaartmaatschappijen die niet tot dezelfde alliantie behoren of de gezamenlijke exploitatie uitvoeren.

Behrens et al. (2018) concluderen dat slothandel op Schiphol de markttoegang en de mate waarin slots bij andere luchtvaartmaatschappijen terechtkomen kan vergroten, maar dit niet per se leidt tot een efficiënter gebruik van de luchthavencapaciteit. De kans op verdergaande slotconcentratie of dominantie leek gering, omdat de inschatting was dat de animo om slots te verhandelen beperkt was. Een kleine verschuiving van het uitvoeren van minder rendabele vluchten op slotparen naar populaire dikke routes (met meer vraag) ligt daarbij wel voor de hand. Uit het onderzoek bleek tevens dat als slothandel wordt toegestaan op Schiphol, de luchtvaartmaatschappijen een sterke voorkeur hebben om dit via bilaterale onderhandelingen tussen luchtvaartmaatschappijen te organiseren. Een verplichte of vrijwillige marktplaats waarbij het aanbod voor slothandel openbaar beschikbaar komt, werd niet als haalbaar gezien vanuit de belanghebbende luchtvaartmaatschappijen.

3.2 Inzichten in economische waarde van slots

Openbare informatie over transactiewaarde

Behrens et al. (2018, p. 8) bevat een opsomming van slothandeltransacties vanaf 2008 tot en met 2017 waarvoor in openbare bronnen meer informatie betreffende het aantal slots en, eventueel, een inschatting van de prijs is gevonden. Voor London Heathrow geeft Odoni (2020) hetzelfde overzicht. De disclaimer bij deze opsomming, en met name bij de getoonde prijsinformatie, is dat het niet te verifiëren is of dit de daadwerkelijke bedragen zijn en/of dat er nog sprake is van andere vormen van (niet-monetaire) compensatie.

Tabel 3.1 geeft over de jaren vanaf 2018 een overzicht van de slottransacties waarover in openbare bronnen meer informatie te vinden is. Ook hierbij geldt dat het een opsomming betreft op basis van nieuws- en mediaberichten. Deze nieuws- en mediaberichten verschijnen vaak op meerdere kanalen, maar de informatie is summier en niet verder te verifiëren. Het valt op dat er over minder slottransacties informatie openbaar is dan in de jaren voor 2018 en dat het alleen gaat over transacties van slots voor luchthavens in het Verenigd Koninkrijk. De bandbreedte van de waarde van een slot lijkt relatief beperkt en ligt tussen de euro 0,2 miljoen in de transactie van Flybe en Vueling in 2019 tot euro 1,3 miljoen per slot (wekelijks in het seizoen) in de transactie van Norwegian Air en Wizz Air in 2022.

Tabel 3.1 Over de meest recente jaren is minder informatie bekend rondom slottransacties

Luchthaven	Van	Naar	Jaar	#Slots (per week)	Prijs €mln	Bron
Heathrow	Air New Zealand	United Airlines	2020/2021	2*14	23	ch-aviation ³²
Gatwick	Flybe	Vueling (IAG)	2019	25	5	ch-aviation ³³
Gatwick/Bristol	Thomas Cook	EasyJet	2019	12+8 LGW 6 + 1 BRS	40	BBC ³⁴
Gatwick	Norwegian Air	Wizz Air	2022	15	20	Airlineweekly ³⁵

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Naast de informatie over slottransacties die hebben plaatsgevonden zijn er recentelijk nog andere voorbeelden waaruit de (veronderstelde) monetaire waarde van slots blijkt. Het gaat om een transactie tussen de Roemeense luchtvaartmaatschappij Tarom en Qatar Airways op Heathrow, de slots van de Russische luchtvaartmaatschappijen Aeroflot, Ural Airlines en Rossiya Airlines, en een deal tussen JetBlue en Allegiant rondom de beoogde overname van Spirit door JetBlue waarbij JetBlue twee gates in Boston, twee gates in Newark en 43 slots in Newark verkoopt.³⁶ Deze beoogde overname is in maart 2024 afgeblazen.³⁷

In februari dit jaar verschenen er mediaberichten dat Tarom haar slots op London Heathrow wilde verkopen met een indicatie transactiesom van ruim euro 25 miljoen.³⁸ In augustus 2024 is er een melding van een slottransactie tussen Tarom en Qatar Airways betreffende 14 wekelijkse slots op London Heathrow.³⁹

³² Zie <https://www.ch-aviation.com/news/87218-air-new-zealand-formalises-heathrow-exit-with-slot-sale>.

³³ Zie <https://www.ch-aviation.com/news/74490-flybe-to-sell-off-gatwick-slots-to-vueling>.

³⁴ Zie <https://www.bbc.com/news/business-50350531>.

³⁵ Zie <https://airlineweekly.skift.com/2022/02/norwegian-air-cashes-in-on-slots-at-london-gatwick/>.

³⁶ Zie <https://www.reuters.com/markets/deals/jetblue-agrees-sell-spirit-assets-boston-newark-allegiant-2023-09-11/>.

³⁷ Zie <https://ir.spirit.com/news-releases/news-details/2024/Spirit-Announces-Termination-of-Merger-Agreement-with-JetBlue/default.aspx>.

³⁸ Zie <https://www.romania-insider.com/tarom-heathrow-airport-february-2024>.

³⁹ Zie <https://acl-uk.org/completed-slot-trades/?fromAirline=Tarom>.

Als onderdeel van de sancties tegen Rusland heeft de Britse overheid het voor Russische luchtvaartmaatschappijen onmogelijk gemaakt om de slots met historische aanspraak in het Verenigd Koninkrijk te verkopen. Het zou naar inschatting gaan om een slotportfolio ter waarde van circa euro 60 miljoen.⁴⁰ Het grootste deel van het slotportfolio van Russische luchtvaartmaatschappijen in 2022 betreft 64 à 70 wekelijkse slots van Aeroflot op London Heathrow.

Onderzoek naar economische waarde slots

De voorbeelden laten zien dat slots een reële economische waarde vertegenwoordigen. Er zijn twee onderzoeken bekend die de waarde van slots verder onderzoeken: CAPA (2013) en Frontier Economics (2019). In beide studies gaat het om de slottransacties op London Heathrow. CAPA (2013) refereert aan een presentatie van London Heathrow waarin de luchthaven aangeeft dat de waarde van slots sterk varieert: in de ochtendpiek zou een dagelijks slot circa £15 miljoen waard zijn, oftewel £15 miljoen/7dagen = £2,1 miljoen per slot, terwijl eenzelfde slot in de middag een waarde heeft van £10 miljoen/7dagen = £1,4 miljoen per slot en eenzelfde slot in de avonduren een waarde van £5 miljoen/7dagen = £0,7 miljoen per slot. De waarde van een los niet-dagelijks slot wordt geschat op circa £0,5 miljoen per slot. Qua orde van grootte liggen deze schattingen in dezelfde bandbreedte als de hierboven genoemde anekdotische voorbeelden. In een eigen analyse over alle bekende transacties in de periode 1998-2013 komt CAPA (2013) op een gemiddelde voor een dagelijks slot van £8 miljoen, oftewel £8 miljoen /7dagen = £1,1 miljoen per slot. De meerderheid van de transacties kent een lagere waarde van de slots. De verdeling van de transactiewaarden is scheef verdeeld met in de staart enkele transacties met hoge waarde.

Frontier Economics (2019) gebruikt de waarde van slots zoals gedocumenteerd over de verschillende transacties als een benadering van de schaduwprijs van luchthavencapaciteit (toegang tot de luchthaven) en kijkt daarbij naar de slottransacties op London Heathrow in de periode 2013 tot en met 2017. In totaal gaat het om informatie over acht slottransacties. De gemiddelde waarde van een slot wordt door Frontier Economics (2019) gerapporteerd en bedraagt £0,8 miljoen per slot (voor een slot per week), met een minimale waarde van £0,4 miljoen en een maximale waarde van £1,9 miljoen.

Economische waarde en de kapitaalmarkt

Dat luchtvaartmaatschappijen en andere partijen op de kapitaalmarkt een economische waarde verbinden aan slots op luchthavens met schaarse capaciteit blijkt bijvoorbeeld uit de door Virgin Atlantic in 2015 afgesloten lening van £220 miljoen met als onderpand een deel van haar slots op London Heathrow. In september 2019 heeft Norwegian een kapitaaldeal afgesloten met haar Gatwick-slotportfolio als onderpand. IAG heeft in maart 2021 een lening kunnen afsluiten van €1,5 miljard, ook met als onderpand (een deel van) de slots op London Heathrow.⁴¹

In de financiële jaarrapportages van de luchtvaartmaatschappijen komen slots ook met enige regelmaat voor als immateriële activa op de balans. Zo geeft easyJet in haar financieel jaarverslag over 2023 aan dat een verlies van £23 miljoen wordt toegeschreven aan het teruggeven van slots op Berlijn Brandenburg.⁴² Slots worden door onder andere Lufthansa en IAG op de balans als immateriële activa geplaatst. Het gaat hierbij enkel om die slots die zijn aangekocht van andere luchtvaartmaatschappijen of zijn overgenomen middels een (gedeeltelijke) overname. Deze staan tegen de kostprijs of de reële waarde bij overname op de balans. Een verdere afleiding van de waarde per slot is niet te maken op basis van de beschikbare data in de jaarverslagen.

⁴⁰ Zie <https://www.gov.uk/government/news/uk-targets-russian-airlines-with-new-sanctions> en <https://www.acl-uk.org/wp-content/uploads/2022/05/ACL-Guidance-Sanctions.pdf>.

⁴¹ Zie <https://www.luchtvaartnieuws.nl/nieuws/categorie/2/airlines/waardevolle-slots-heathrow-onderpand-voor-grote-lening-iag>

⁴² Zie https://s203.q4cdn.com/522538739/files/doc_financials/2023/q4/FY23-RNS-FINAL.pdf.

4 Slots en slotmobiliteit op Schiphol

De toegang voor nieuwe gegadigden op Schiphol is beperkt, er komen nauwelijks nog slots beschikbaar via de slotpool. De wachtlijst voor nieuwe slots neemt sinds COVID-19 weer toe. Minder dan drie procent van alle slots verandert van uitvoerende luchtvaartmaatschappij via slotmobiliteit. Het effect op marktwerking is beperkt omdat slotmobiliteit momenteel vooral plaatsvindt binnen allianties en groepen luchtvaartmaatschappijen.

4.1 Slotallocatieproces en beschikbare data

Slotallocatieproces

ACNL alloceert slots aan luchtvaartmaatschappijen op basis van de Slotverordening, de WASG en specifieke policy rules. Elk seizoen kent een aantal te doorlopen stappen:

1. **Slot Historical List (SHL)** in september (zomer) en april (winter): ACNL stuurt een lijst slots met historische aanspraak aan de luchtvaartmaatschappijen. Het totaal aantal slots op de SHL is gelijk aan het aantal slots waarover in het seizoen historische aanspraak is op te bouwen (HBD) verminderd met de slots waarover de historische aanspraak is verloren doordat de gebruiksvoorwaarden zijn geschonden (use-it-or-lose-it-regel). Slots waarover de historische status is verloren keren terug in de slotpool. De luchtvaartmaatschappijen kunnen bezwaar maken. ACNL maakt de lijst definitief via de Agreed Historics Deadline (in september en mei);
2. **Confirmation of coordination parameters and capacity** in september/oktober (zomer) en mei (winter): Luchthavens stellen de beschikbare capaciteit vast voor het komende seizoen in een capaciteitsdeclaratie;
3. **Initial submission** in oktober (zomer) en mei (winter): Luchtvaartmaatschappijen dienen hun slotaanvragen voor het komende seizoen in bij de slotcoördinator. Aanvragen voor bijvoorbeeld aanpassingen aan slottijden, route en/of toestelgrootte kunnen maatschappijen eveneens doorgeven. Niet opnieuw aangevraagde slots met historische aanspraak vloeien terug in de slotpool. De slotcoördinator kan deze slots opnieuw alloceren. Luchtvaartmaatschappijen kunnen vrijwillig of onvrijwillig - zoals bij faillissementen of geopolitieke ontwikkelingen - afstand doen van deze slots;
4. **Initial allocation / Slot Allocation List (SAL)** in november (zomer) en mei (winter): De slotcoördinator doet een eerste allocatie van de beschikbare slots op basis van de Slotverordening en rekening houdend met de WASG, de capaciteitsdeclaratie van de luchthaven en de Policy Rule Additional Allocation Criteria. De coördinator stuurt de lijst met gealloceerde slots uiterlijk 14 dagen voor de IATA Slot Conference naar de luchtvaartmaatschappijen. Na de eerste allocatie kunnen maatschappijen bij de slotcoördinator aanpassingen aanvragen ten aanzien van dagen, type vlucht, toestel etc. Aanvragen voor nieuwe slots en aanpassingen aan gealloceerde slots die de coördinator niet kan honoreren plaatst de coördinator op een wachtlijst. Wanneer er na uitgifte van slots met historische aanspraak nog slots beschikbaar zijn uit de slotpool, dan hebben op basis van de Slotverordening slotaanvragen van een *new entrant* prioriteit boven overige slotaanvragen;
5. **IATA Slot Conference** in november (zomer) en juni (winter): Luchtvaartmaatschappijen en slotcoördinatoren komen bijeen om slotissues te bespreken en slotportfolio's te optimaliseren door onderling slotreeksen uit te wisselen;

6. **Series Return Deadline** in januari (zomer) en augustus (winter): Luchtvaartmaatschappijen kunnen gealloceerde slotreeksen - die ze toch niet nodig blijken te hebben - tot dit moment teruggeven aan de slotcoördinator;
7. **Historic Baseline Date (HBD)** in januari (zomer) en augustus (winter): De coördinator bepaalt welke slotreeksen aan iedere maatschappij zijn gealloceerd. Dit zijn de reeksen waarop de maatschappijen na afloop van het seizoen opnieuw aanspraak kunnen maken als de betreffende slots voor minimaal 80 procent zijn gebruikt. Indien maatschappijen na de HBD slots teruggeven aan de slotcoördinator, worden die aangemerkt als 'niet gebruikt'. Dit prikkelt maatschappijen om overbodige slots uiterlijk op de Series Return Deadline terug te geven aan de slotcoördinator. Teruggegeven slots kan de slotcoördinator opnieuw alloceren. Over slotreeksen die na de HBD worden gealloceerd, kan geen historische aanspraak worden opgebouwd. Het betreft dan zogenaamde ad-hoc slots;
8. **Start of Season (SoS)** in maart (zomer) en oktober (winter): De seizoenen gaan van start op de laatste zondag van maart en oktober. Tijdens het seizoen kunnen maatschappijen ook nog slots teruggeven. Hiervoor geldt hetzelfde als beschreven onder het vorige punt rondom de HBD.

Beschikbare data ACNL

Voor het onderzoek is gebruikgemaakt van slotgegevens van ACNL. Voor elk seizoen in de periode van de winter 2018 tot en met zomer 2024 gaat het om de volgende gegevens :

- totaal aantal beschikbare slots;
- aantal slots per luchtvaartmaatschappij met historische status (historische slots);
- aantal slots per luchtvaartmaatschappij dat is gealloceerd (zowel op HBD als op SoS);⁴³
- aantal slots per luchtvaartmaatschappij op de wachtlijst;
- totaal aantal gebruikte slots.

Daarnaast heeft ACNL gegevens beschikbaar gesteld over het slotgebruik onder gezamenlijke exploitatie. Voor de seizoenen zomer 2022 tot en met zomer 2024 gaat het daarbij om:

- maatschappijen die gebruikmaken van elkaars slots onder gezamenlijke exploitatie;
- aantal slots per week en periode van de gezamenlijke exploitatie.⁴⁴

4.2 Beschikbaarheid en gebruik van slots

Beschikbaarheid

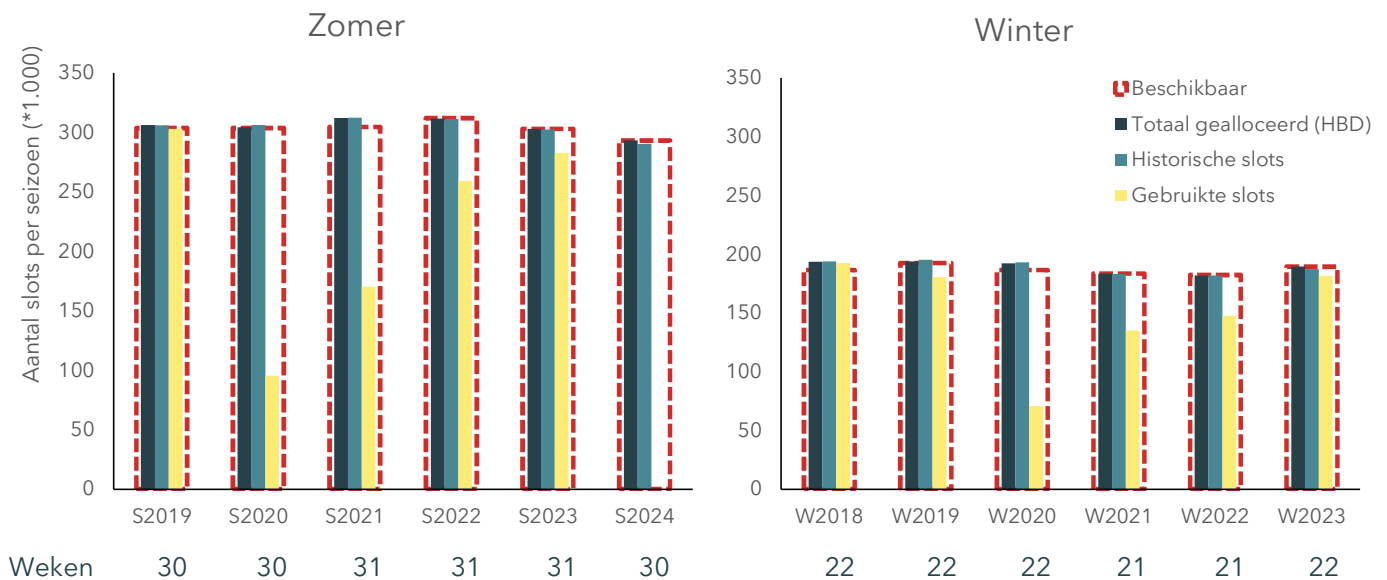
Schiphol heeft van overheidswege een capaciteit van 500.000 vluchten per gebruiksjaar, waarvan niet meer dan 32.000 nachtvluchten, en een operationele limiet die per seizoen kan verschillen. De operationele limiet is afhankelijk van de operationele capaciteit die Schiphol in een seizoen kan leveren en volgt uit haar seizoensgebonden capaciteitsdeclaratie. Sinds het bereiken van de capaciteitslimiet in het najaar van 2017 worden nagenoeg alle beschikbare slots gealloceerd, zie Figuur 4.1. Daarbij wordt het merendeel van de slots uitgegeven voor het zomerseizoen (62 procent). Het aantal beschikbare en gealloceerde slots kan verschillen door:

⁴³ De analyse kijkt naar slots waarover historische aanspraak kan worden opgebouwd, oftewel de op HBD gealloceerde slots.

⁴⁴ Hierbij geldt dat voor het winterseizoen 2018 tot en met het winterseizoen 2021 er informatie is over welke maatschappijen betrokken waren bij een gezamenlijke exploitatie, maar dat de hoeveelheid betreffende slots niet bekend is. De analyse ten aanzien van gezamenlijke exploitatie beperkt zich daarom tot het zomerseizoen 2022 tot en met het zomerseizoen 2024.

- verschillen in de lengte van de equivalente seizoenen;⁴⁵
- de overheveling van ongebruikte slots van de winter naar de zomer;
- veranderingen in de operationele limiet van de luchthaven. De operationele limiet is ingevoerd toen de luchtvaart zich begon te herstellen van COVID-19 en er onvoldoende capaciteit beschikbaar was op de luchthaven om de vraag te accommoderen. Voor het operationele jaar 2023/2024 zijn er 484.000 slots door Schiphol aan ACNL ter beschikking gesteld.⁴⁶ Slots die terugkeerden in de slotpool konden daardoor niet allemaal opnieuw worden uitgegeven.

Figuur 4.1 Bijna alle beschikbare slots op Schiphol zijn toegewezen en hebben inmiddels een historische status



Bron: Eigen analyse op basis van ACNL-rapportages

Noot: De beschikbare capaciteit is de operationele limiet uit de capaciteitsdeclaratie zoals afgegeven door Schiphol voor het betreffende seizoen, inclusief eventuele aanpassingen daarop.

Uit Figuur 4.1 blijkt dat voor COVID-19 de gealloceerde slots bijna allemaal (meer dan 99 procent) in gebruik waren. Luchtvaartmaatschappijen gebruiken hun slots doorgaans voor minimaal tachtig procent, waardoor nagenoeg alle slots (meer dan 99 procent) inmiddels een historische status hebben. Hierdoor vloeien nog maar weinig slots terug in de pool voor (her)allocatie.

Tijdens COVID-19 zorgden wereldwijde lockdowns en reisrestricties voor een sterke daling van het vliegverkeer. Daardoor nam ook het gebruik van slots af. Om te voorkomen dat maatschappijen lege vluchten zouden uitvoeren om hun slots te behouden, werd de use-it-or-lose-it regel tijdelijk opgeschort en later geleidelijk weer ingevoerd, zie Box 4.1. Hierdoor hebben veel maatschappijen hun slots kunnen behouden.

⁴⁵ Zomerseizoenen kunnen 30 of 31 weken lang zijn; winterseizoenen zijn 21 of 22 weken lang. De lengte van de seizoenen is afhankelijk van de datum waarop de laatste zondag in respectievelijk maart en oktober valt.

⁴⁶ De capaciteit voor Schiphol geldt voor een gebruiksjaar, dat loopt van 1 november tot en met 31 oktober. De seizoenen voor slotallocatie lopen van eind maart tot eind oktober (zomer) en van eind oktober tot eind maart (winter). Een gebruiksjaar bevat dus het overgrote deel van het winterseizoen, het zomerseizoen en vervolgens weer het eerste begin van het volgende winterseizoen.

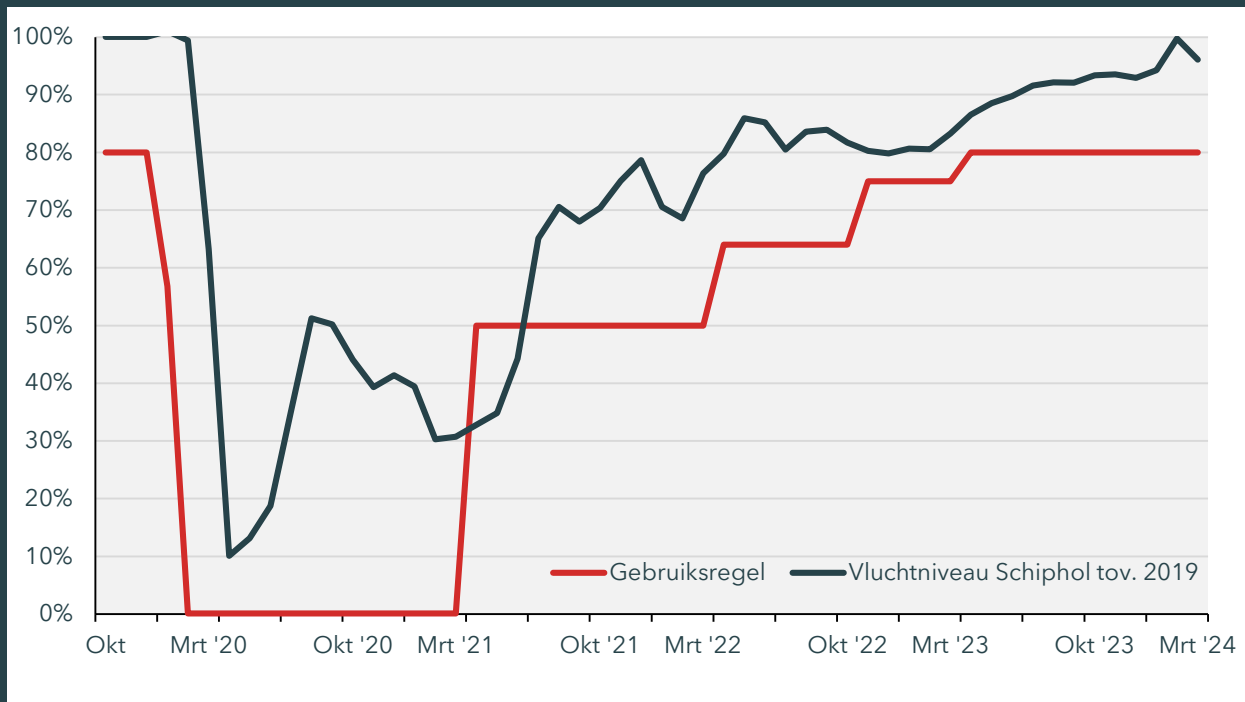
Box 4.1 Tijdens COVID-19 zijn de regels rondom slotgebruik op Schiphol aangepast

Toen COVID-19 het vliegverkeer in april 2020 nagenoeg tot stilstand bracht, heeft de Europese Commissie de use-it-or-lose-it regel voor slotreeksen opgeschort tot en met het winterseizoen van 2020. Daardoor konden maatschappijen in die periode historische aanspraak blijven maken op hun slots, ongeacht het gebruik ervan. Vanaf het zomerseizoen van 2021 werd de gebruiksregel geleidelijk weer ingevoerd en in stappen verhoogd van vijftig procent naar het oude niveau van tachtig procent. Figuur 4.2 geeft deze tijdelijke aanpassing van de gebruiksregel weer.

In het zomerseizoen van 2021 gold bovendien een aanvullende regeling op basis waarvan maatschappijen maximaal de helft van de toegewezen slots voor aanvang van het seizoen konden teruggeven zonder daarover de historische status te verliezen. Daar is door maatschappijen op Schiphol ruim gebruik van gemaakt (ACNL, 2022b). De niet-teruggegeven slots moesten zij in dat seizoen voor minstens vijftig procent gebruiken om daarover de historische aanspraak te behouden.

Ten slotte gold tot en met het zomerseizoen van 2023 een tijdelijke regeling, waarbij het niet gebruiken van een slot was gerechtvaardigd als dat werd veroorzaakt door beleidsmaatregelen ter bestrijding van COVID-19. Daarnaast werd in de Slotverordening een bepaling opgenomen op basis waarvan de Europese Commissie de gebruiksregel weer kon verlagen bij een verslechtering van de epidemiologische situatie.

Figuur 4.2 Het relatieve vluchtniveau en de eis voor behoud historische aanspraak op slots gaan gelijk op



Bron: Eigen analyse op basis van Schiphol-maandstatistieken

4.3 Allocatie via slotpool

Niet ad-hoc

Slots die na de allocatie van historische slotreeksen overblijven, komen in de slotpool terecht en kunnen door de slotcoördinator worden gealloceerd. Over deze slotreeksen kunnen maatschappijen historische aanspraak opbouwen. Het kan hierbij gaan om:

- slotreeksen die in het voorgaande equivalente seizoen ongebruikt zijn gebleven;
- slotreeksen waarover maatschappijen hun historische aanspraak hebben verloren omdat ze de betreffende slotreeksen onvoldoende (minder dan tachtig procent) hebben gebruikt;

- slotreeksen waar luchtvaartmaatschappijen geen aanspraak meer op maken.⁴⁷

Voor COVID-19 waren er nauwelijks slots beschikbaar in de slotpool waarover maatschappijen historische aanspraak konden opbouwen, zie Figuur 4.3. In het winterseizoen van 2018 en het zomerseizoen van 2019 ging het om enkele honderden slots (0,1 procent van het beschikbare aantal slots). De slots die beschikbaar waren, waren afkomstig van luchtvaartmaatschappijen die geen aanspraak meer maakten op de slots. Tijdens COVID-19 keerden op deze wijze ook slots terug in de pool, maar die werden niet opnieuw door Schiphol ter beschikking gesteld aan ACNL voor allocatie - in het volgende equivalente seizoen - vanwege de lagere operationele capaciteit.

Figuur 4.3 De slotpool is vanaf 2022 groter door faillissementen en geopolitieke sancties



Bron: Eigen analyse op basis van ACNL-rapportages
 Noot: Peildatum is de Historic Baseline Date (HBD)

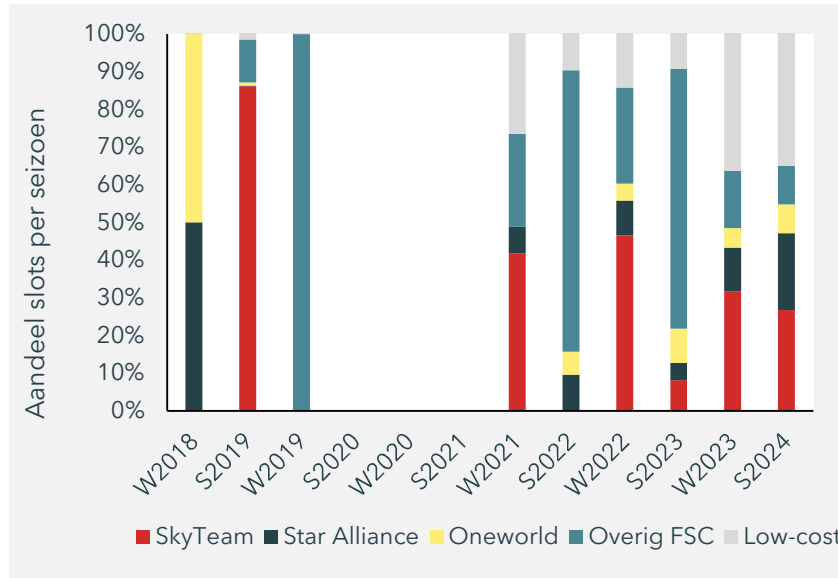
Sinds het zomerseizoen van 2022 vloeien er weer meer slots terug in de pool en deze worden nagenoeg allemaal opnieuw gealloceerd. In de meest recente seizoenen (winter 2023 en zomer 2024) ging het echter slechts nog steeds om maar ruim één procent van alle slots. In het winterseizoen van 2022 vloeiden relatief veel slots terug in de pool. De belangrijkste oorzaken waren het faillissement van Flybe en de sancties tegen (Wit-)Russische maatschappijen als Aeroflot en AirBridgeCargo. Een deel van deze slots is vanwege operationele problemen overigens niet opnieuw door Schiphol ter beschikking gesteld aan ACNL in het volgende equivalente seizoen.

Het kwalitatieve beeld blijft over de jaren heen hetzelfde. Onder normale omstandigheden gebruiken luchtvaartmaatschappijen hun slots doorgaans voor minimaal tachtig procent en verliezen dus zelden hun historische aanspraak op de slots. Het gevolg is dat er maar weinig slots in de pool terugvloeien, waarover andere maatschappijen historische aanspraak kunnen opbouwen. Het aantal slots dat terugkeert in de slotpool is daardoor vooral afhankelijk geworden van maatschappijen die onvrijwillig afstand moeten doen van hun slots vanwege buitengewone omstandigheden, bijvoorbeeld door faillissementen of geopolitieke ontwikkelingen. Aangezien dit onvoorspelbare ontwikkelingen zijn, is er geen stabiel aanbod van slots via dit mechanisme. Het is daardoor onduidelijk wanneer weer slots beschikbaar komen via dit mechanisme.

⁴⁷ Luchtvaartmaatschappijen kunnen vrijwillig afstand doen van de slots omdat ze deze niet meer nodig hebben, maar luchtvaartmaatschappijen kunnen ook onvrijwillig afstand doen van slots, bijvoorbeeld bij faillissementen of doordat zij de slots vanwege geopolitieke ontwikkelingen niet meer kunnen gebruiken. De Europese sancties tegen Rusland na de inval in Oekraïne hebben er bijvoorbeeld toe geleid dat (Wit-)Russische maatschappijen hun slots verloren.

Figuur 4.4 geeft een overzicht voor de seizoenen vanaf het winterseizoen 2018 van in welke mate slots uit de slotpool zijn gealloceerd aan verschillende typen maatschappijen. Sinds het winterseizoen van 2018 zijn ongeveer 17 duizend slots uit de slotpool toegewezen. Daarvan werd ongeveer 20 procent toegewezen aan low cost carriers, circa 35 procent aan SkyTeam, 10 procent aan Star Alliance, 5 procent aan Oneworld en 25 procent aan overige netwerkcarriers en point-to-point carriers. De uitgifte van slots uit de slotpool betekent voor SkyTeam in deze periode dus dat haar aandeel in het totaal aantal slots ten opzichte van andere luchtvaartmaatschappijen stijgt.

Figuur 4.4 De meeste slots uit de slotpool zijn in de periode W2018-S2024 toegewezen aan SkyTeam



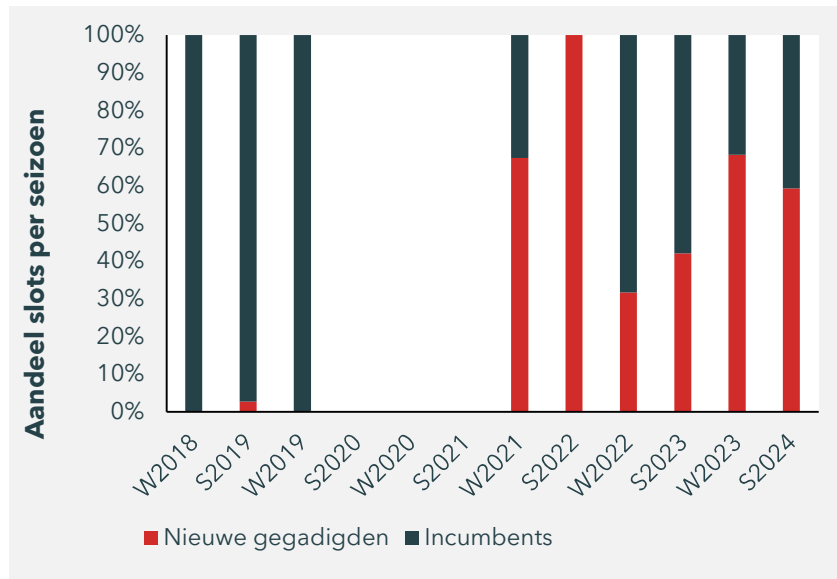
Bron: Eigen analyse op basis van ACNL-rapportages

Noot: Peildatum is de Historic Baseline Date (HBD). Het precieze aantal nieuw gealloceerde slots is niet bekend. De cijfers betreffen een inschatting op basis van veranderingen in de slotportfolio's van individuele maatschappijen op de Historic Baseline Date (HBD) waarbij is gecorrigeerd voor slotoverdrachten tussen maatschappijen die tot dezelfde luchtvaartgroep behoren. Voor de seizoenen W2018 en W2019 gaat het naar schatting om minder dan 20 slots per seizoen.

De Slotverordening bepaalt in artikel 10 lid 6 dat de te alloceren slots uit de slotpool voor minimaal vijftig procent aan nieuwe gegadigden dienen toe te komen. In de praktijk kan het percentage lager uitvallen als er onvoldoende aanvragen van nieuwe gegadigden zijn binnengekomen voor de beschikbare slots. Figuur 4.5 laat zien welk deel van de slots uit de slotpool is toegewezen aan zittende aanbieders (*incumbents*) en nieuwe gegadigden.⁴⁸ In de meest recente seizoenen wordt veelal meer dan vijftig procent van de slots toegewezen aan nieuwe gegadigden. Vóór COVID-19 was dat niet het geval. Dit suggereert dat destijds er weinig aanvragen van nieuwe gegadigden binnenkamen en/of de binnengekomen aanvragen niet konden worden gehonoreerd.

⁴⁸ De definitie van nieuwe gegadigde volgt uit artikel 2 lid b ("Definities") van de Slotverordening en is gebaseerd op zowel een maximum aantal slots dat een luchtvaartmaatschappij heeft als het aandeel van de luchtvaartmaatschappij in het totaal aantal slots op de specifieke luchthaven (of luchthavensysteem) op de specifieke dag waarvoor het slot geldt.

Figuur 4.5 Ongeveer de helft van de slots uit de slotpool ging naar nieuwe gegadigden



Bron: Eigen analyse op basis van ACNL-rapportages

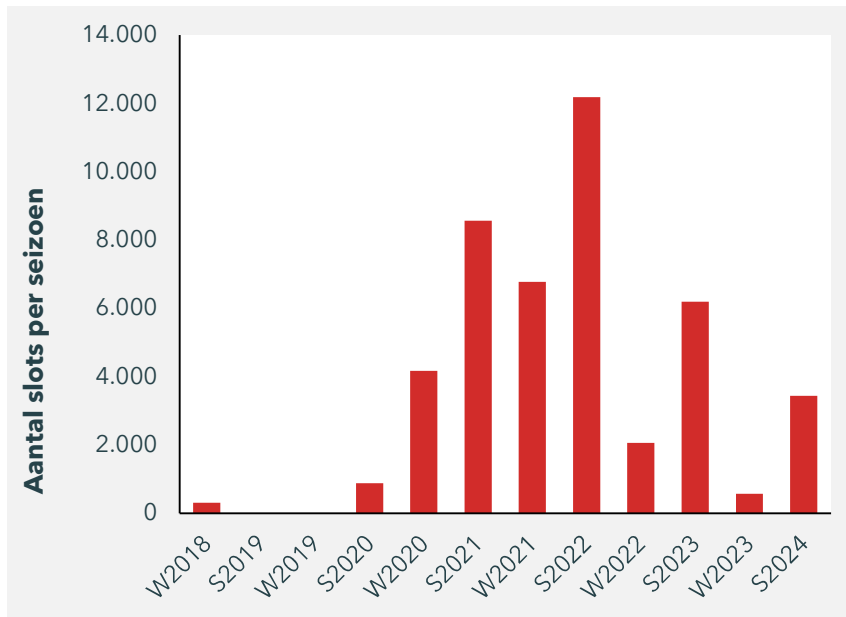
Noot: Het precieze aantal nieuw gealloceerde slots is niet bekend. De cijfers betreffen een inschatting op basis van veranderingen in de slotportfolio's van individuele maatschappijen op de Historic Baseline Date (HBD) waarbij is gecorrigeerd voor slotoverdrachten tussen maatschappijen die tot dezelfde luchtvaartgroep behoren. Voor het seizoen W2018 en W2019 gaat het naar schatting om minder dan 20 slots per seizoen.

Ad-hoc

Luchtvaartmaatschappijen kunnen delen van slotreeksen voor de Historic Baseline Date (HBD) teruggeven aan de slotcoördinator, zonder daarover de historische aanspraak te verliezen. Het restant van de slotreeksen moeten zij wel voor minimaal 80 project gebruiken om in het volgende equivalente seizoen weer aanspraak te maken op de volledige slotreeks. De teruggegeven slots worden door de slotcoördinator opnieuw - op ad-hoc basis - toegewezen. Gegevens over het aantal slots dat op ad-hoc basis is toegewezen waren voor dit onderzoek niet beschikbaar. Daarom is een inschatting gemaakt van het aantal toegewezen ad-hoc slots. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen slots die voorafgaand aan het seizoen zijn teruggegeven en slots die tijdens het seizoen zijn teruggegeven aan de slotcoördinator:

- **Voorafgaand aan het seizoen:** Het aantal slots dat voorafgaand aan het seizoen op ad-hoc basis wordt toegewezen kan worden benaderd door per maatschappij het verschil te nemen tussen het aantal toegewezen slots op HBD en de start van het seizoen (SoS). Figuur 4.6 geeft een overzicht. Voor COVID-19 kwamen er voor de start van het seizoen nauwelijks slots terug die op ad-hoc basis konden worden toegewezen. Tijdens COVID-19 werden juist relatief veel slots teruggegeven. Daardoor nam ook het aantal slots toe dat voor de start van het seizoen op ad-hoc basis kon worden toegewezen, met name in 2021 en 2022 toen de luchtvaart weer begon te herstellen. Sindsdien is het aantal slots dat wordt teruggegeven en op ad-hoc basis wordt toegewezen weer afgenomen. In het winterseizoen van 2023 en het zomerseizoen van 2024 werd respectievelijk nog 0,3 procent en 1,2 procent van het aantal beschikbare slots op ad-hoc basis gealloceerd voorafgaand aan het seizoen;
- **Tijdens het seizoen:** Het aantal slots dat tijdens het seizoen op ad-hoc basis wordt toegewezen kan worden benaderd door het verschil te nemen van het aantal slots bij de start van het seizoen (SoS) en het einde van het seizoen (EoS). Dit laatste was echter niet mogelijk door het ontbreken van slotgegevens per maatschappij aan het einde van het seizoen.

Figuur 4.6 Aantal slots dat ad-hoc voorafgaand aan het seizoen werd toegewezen neemt sinds COVID-19 af



Bron: Eigen analyse op basis van ACNL-rapportages

Noot: Het gaat hierbij om het aantal slots dat is toegewezen tussen de Historic Baseline Date (HBD) en de start van het seizoen (SoS).

4.4 Slotmobiliteit en gezamenlijke exploitatie

Slotmobiliteit (artikel 8a)

Maatschappijen die slots willen overdragen of uitwisselen moeten hiervoor een verzoek indienen bij de slotcoördinator. De coördinator bepaalt vervolgens - op basis van de Slotverordening en eventuele operationele restricties op de luchthaven - of het verzoek kan worden ingewilligd. Slotoverdrachten vinden voornamelijk plaats tussen maatschappijen die tot dezelfde luchtvaartgroep behoren. Het aantal overdrachten wordt niet structureel bijgehouden door de slotcoördinator. Wel kan een globale indruk van de slotoverdrachten worden gegeven door voor elke luchtvaartgroep te bepalen hoeveel slots zijn uitgewisseld tussen maatschappijen behorend tot de betreffende groep.

In de periode winter 2018 tot en met zomer 2024 werden naar schatting ruim 45.000 slots overgedragen tussen maatschappijen binnen dezelfde groep, zie Tabel 4.1. Dat komt neer op circa 1,6 procent van het gealloceerde aantal slots in die seizoenen. Het merendeel van de slotoverdrachten - 20.000 tot 30.000 - kwam voor rekening van easyJet. Na het Brexit-referendum heeft easyJet een deel van de vloot ondergebracht bij easyJet Europe welke opereert onder een Air Operator's Certificate (AOC) uitgegeven in de EU (Oostenrijk). Daarmee verzekerde easyJet zich van ongestoorde toegang tot de EU-markt na de Brexit.

Slotoverdrachten bij verwerving van zeggenschap over kapitaal van een luchtvaartmaatschappij en bij een gedeeltelijke of gehele overname van een luchtvaartmaatschappij komen op Schiphol zelden voor. Enkele noemenswaardige gevallen zijn:

- **Air Antwerp:** Air Antwerp werd in 2019 opgericht door CityJet en KLM. Daarbij werden de circa 5.000 slots van CityJet overgedragen aan Air Antwerp (vanaf het zomerseizoen van 2020). Tijdens COVID-19 werd besloten

de activiteiten te beëindigen en werden de slots overgeheveld naar de enige overgebleven aandeelhouder KLM;

- **Flybe:** Flybe ging in maart 2020 mede als gevolg van COVID-19 failliet. De ruim 12.500 slots met historische aanspraak werden - gedurende de afwikkeling van het faillissement - gereserveerd voor een eventuele overnamekandidaat. Wel werd een deel van de slots op ad-hoc basis aan andere maatschappijen gealloceerd. Enkele maanden na het faillissement van Flybe werd een nieuwe maatschappij opgericht onder dezelfde naam. De eerste vluchten werden in 2022 uitgevoerd. Daarvoor werd een deel van de slots gebruikt van het oude Flybe. De overige slots werden vanwege operationele problemen niet opnieuw door Schiphol ter beschikking gesteld voor het eerstvolgende equivalente seizoen. Het nieuwe Flybe bleek geen succes en ging begin 2023 failliet. De betreffende slots keerden terug in de slotpool.

Tabel 4.1 Slotoverdrachten en/of -uitwisselingen vinden vooral plaats binnen dezelfde groep

Luchtvaartgroep	Aantal slots tussen W2018-S2024
Air France-KLM	[10-20] duizend
Corendon	[0-1] duizend
easyJet	[20-30] duizend
IAG	[0-1] duizend
Lufthansa Group	[1-5] duizend
Norwegian	[1-5] duizend
Totaal	[40-50] duizend

Bron: Eigen analyse op basis van data verkregen via ACNL

Gezamenlijke exploitatie (artikel 10, lid 8)

Maatschappijen die elkaars slots willen gebruiken voor een gezamenlijke exploitatie (joint operations) moeten hiervoor een verzoek indienen bij de slotcoördinator. Die beoordeelt vervolgens of er inderdaad sprake is van een gezamenlijke exploitatie. Omdat de term 'gezamenlijke exploitatie' niet nader wordt gedefinieerd in de Slotverordening, heeft de ACNL in 2021 hiervoor nadere beoordelingscriteria opgesteld. Daarbij is aangesloten bij de beoordelingscriteria die de Britse slotcoördinator heeft gedefinieerd. Volgens die Policy Rule is sprake van een gezamenlijke exploitatie als de betrokken luchtvaartmaatschappijen een gedeelde verantwoordelijkheid en gedeeld commercieel belang hebben in de exploitatie van de betreffende slots.

Vanaf het zomerseizoen 2022 zijn er data beschikbaar over het aantal ingezette slots voor het uitvoeren van een gezamenlijke exploitatie. Voor eerdere seizoenen is alleen bekend welke maatschappijen een gezamenlijke exploitatie hebben uitgevoerd.⁴⁹ Het gebruik van slots van andere maatschappijen voor het uitvoeren van een gezamenlijke exploitatie komt op Schiphol beperkt voor. ACNL benoemt dit ook expliciet in de Policy Rule Joint Operations. Het gaat vanaf het zomerseizoen 2022 tot nu naar inschatting om bijna 10.000 slots, dit is 0,8 procent van alle toegewezen slots vanaf het zomerseizoen 2022. Tabel 4.2 geeft een uitsplitsing naar de combinatie van carriergroepen die betrokken zijn bij zo'n aanvraag voor gezamenlijke exploitatie. Maatschappijen die elkaars slots gebruiken voor een gezamenlijke exploitatie behoren veelal tot dezelfde alliantie of luchtvaartgroep. In de meeste gevallen zijn maatschappijen betrokken die tot de SkyTeam-alliantie behoren.

⁴⁹ Wel is bekend dat tijdens COVID-19 (winter 2020 en zomer 2021) geen verzoeken voor het uitvoeren van een gezamenlijke exploitatie bij de slotcoördinator binnen zijn gekomen.

Tabel 4.2 Sinds 2022 zijn er bijna 10.000 slots voor gezamenlijke exploitatie omgezet

Seizoen	Aantal slots (afgerond)	SkyTeam naar SkyTeam	SkyTeam naar Overig	Star Alliance naar Star-Alliance	Corendon-naar Corendon
Zomer '22	2.500	26%	24%	17%	32%
Zomer '23	2.700	52%	27%	16%	5%
Zomer '24	3.200	46%	19%	26%	9%
Winter '22	750	44%	56%		
Winter '23	700	39%	61%		
Totaal	10.000				

Bron: Eigen analyse op basis van data verkregen via ACNL

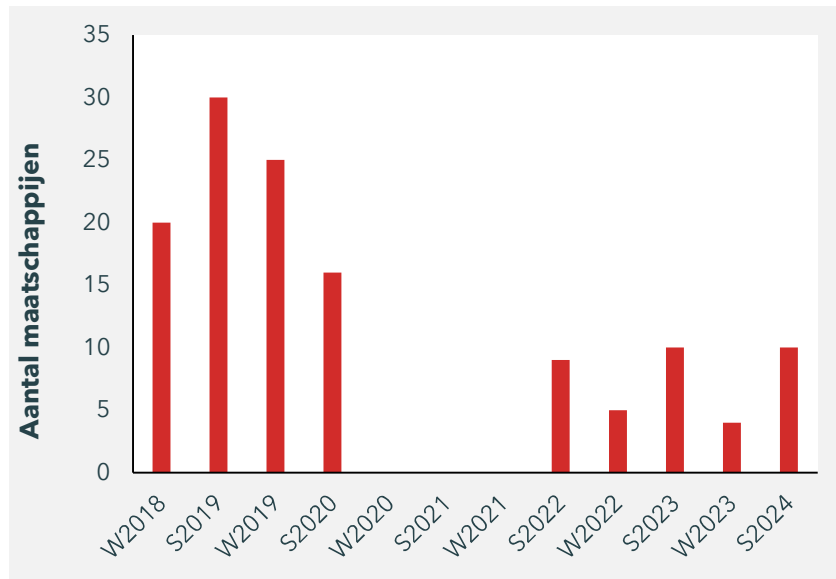
Een andere interessante uitsplitsing is naar home-based versus niet-home-based luchtvaartmaatschappijen.⁵⁰ Van de vier mogelijke categorieën is er vanaf het zomerseizoen 2022 geen uitwisseling geweest tussen home-based maatschappijen onderling. Het aandeel in de slotmobiliteit via gezamenlijke exploitatie van home-based naar niet-home-based luchtvaartmaatschappijen was in het zomerseizoen 2022 nog circa veertig procent, maar komt met minder dan vijf procent in de meest twee recente zomerseizoenen bijna niet meer voor. Daarentegen is het aandeel van niet-home-based naar home-based sinds het zomerseizoen gestegen van een kleine twintig procent naar meer dan vijftig procent. Met andere woorden, de home-based carriers zijn in de meest recente zomerseizoenen relatief vaker de ontvangende gebruiker van het slot voor gezamenlijke exploitatie. Het aandeel van transacties tussen niet-home-based maatschappijen onderling is relatief constant en ligt rond de veertig procent. In de winterseizoenen is dezelfde trend veel minder duidelijk.

Uit de stakeholderconsultatie volgt dat deze bevindingen overeenkomen met in het verleden uitgevoerde analyses.⁵¹ Het gebruik van slots voor gezamenlijke exploitatie lijkt sinds de periode 2015-2017 niet te zijn toegenomen. Het aantal maatschappijen dat een gezamenlijke exploitatie uitvoert op Schiphol is sinds de zomer van 2022 wel sterk afgenomen. Figuur 4.7 laat dit zien. Waarschijnlijk heeft deze daling te maken met de strengere criteria die vanaf dat moment golden door de implementatie van de Policy Rule Joint Operations (ACNL, 2021).

⁵⁰ Home-based maatschappijen in deze context zijn maatschappijen die Schiphol als belangrijkste basis gebruiken. Dat betekent dat zij vliegtuigen op de luchthaven hebben gestationeerd en er een crewbase aanwezig is. De volgende maatschappijen worden beschouwd als home-based maatschappijen op Schiphol: KLM (incl. KLM Cityhopper), Transavia, Martinair, Corendon Dutch Airlines en TUI fly Netherlands.

⁵¹ Zo toont een analyse over de periode 2015-2017 dat niet meer dan 1,5 procent van de slots werd gebruikt voor gezamenlijke exploitatie.

Figuur 4.7 Aantal maatschappijen dat een gezamenlijke exploitatie uitvoert op Schiphol is afgenomen



Bron: Eigen analyse op basis van data verkregen via ACNL

Noot: Tijdens COVID-19 (winter 2020 en zomer 2021) zijn bij de slotcoördinator geen verzoeken binnengekomen voor het uitvoeren van een gezamenlijke exploitatie. Voor de winter van 2021 waren geen data beschikbaar.

4.5 Ontwikkeling slotportfolio's en slotschaarste

De vraag naar luchtvaart zal naar verwachting blijven groeien terwijl de luchthavencapaciteit beperkt blijft of krimpt.⁵² Daardoor zal de slotschaarste de komende jaren waarschijnlijk verder toenemen op Schiphol. Luchtvaartmaatschappijen zullen – voor zover mogelijk – grotere toestellen inzetten en bezettingsgraden verder verhogen, maar dat zal naar alle waarschijnlijkheid niet voldoende zijn om de volledige vraag te accommoderen. Bij een toenemende slotschaarste wordt het voor luchtvaartmaatschappijen nog moeilijker om via het primaire allocatieproces slots te verkrijgen.

Netwerkmaatschappijen en low cost carriers

De drie luchtvaartallianties SkyTeam, Star Alliance en Oneworld hebben hun aandeel in het aantal slots op Schiphol in de periode 2018-2024 vergroot, zie Figuur 4.8. Dat geldt zowel voor het zomer- als het winterseizoen. Maatschappijen aangesloten bij de SkyTeam-alliantie kregen er relatief veel slots bij. Het aandeel van SkyTeam in het totale aantal gealloceerde slots op basis van historische aanspraak steeg met ruim drie procentpunten, ondanks het vertrek van twee maatschappijen uit de alliantie (Aeroflot en China Southern). De extra slots werden verkregen middels initiële allocatie en slotmobiliteit. Na het faillissement van Flybe en de sancties tegen (Wit-)Russische maatschappijen vloeiden relatief veel slots terug in de pool, welke voor een deel aan SkyTeam-maatschappijen werden toegewezen. Daarnaast nam de slotportfolio van SkyTeam-maatschappijen toe door de overname van slots van Air Antwerp. De aandelen van Star Alliance en Oneworld namen ook toe, maar in absolute aantallen ging het om een beperkt aantal slots. Het aandeel van low cost carriers steeg heel beperkt. Het gezamenlijke aandeel van (netwerk)maatschappijen die niet zijn aangesloten bij één van de drie grote allianties nam sterk af: van 14 procent naar 9 procent in de zomer en van 13 procent naar 9 procent in de winter. Dit werd in belangrijke mate veroorzaakt

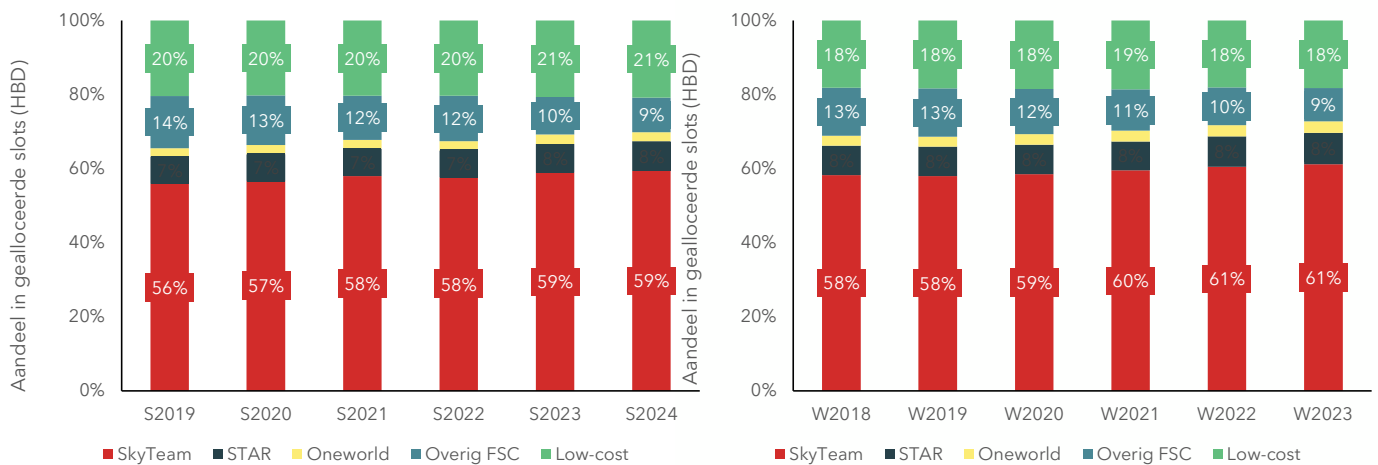
⁵² Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/06/24/hoofdlijnenbrief-schiphol> en <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/09/04/stand-van-zaken-schiphol>.

door de faillissementen van maatschappijen als Flybe, Jet Airways, Wow Air en Atlasjet en door de sancties die werden opgelegd aan de (Wit-)Russische maatschappijen.

Home-based en niet-home-based carriers

Maatschappijen met Schiphol als thuisbasis - zogenaamde home-based carriers - hebben hun aanwezigheid op de luchthaven vergoot. Hun gezamenlijke aandeel nam toe van 60 procent naar 64 procent in de zomer en van 57 procent naar 63 procent in de winter. Dit proces heeft zich geleidelijk (trendmatig) voltrokken en was derhalve niet het gevolg van specifieke omstandigheden.

Figuur 4.8 Het aandeel van SkyTeam in het aantal slots op Schiphol is vanaf 2018 toegenomen



Bron: Eigen analyse op basis van data verkregen via ACNL

Noot: De aandelen zijn gebaseerd op het aantal gealloceerde slots in de verschillende seizoenen op de Historic Baseline Date. Dit zijn de aantallen waarover historische aanspraak kan worden opgebouwd.

Marktconcentratie

De grotere aanwezigheid van alliantie maatschappijen heeft ertoe geleid dat de marktconcentratie is toegenomen gemeten in de marktaandeelen zoals getoond in Figuur 4.8. De Herfindahl-Hirschman Index (HHI) - een maat voor de marktconcentratie - is in de analyseperiode ongeveer met tien procent gestegen van 0,44 naar 0,48, zowel in het zomer- als het winterseizoen.⁵³ Veranderingen in de marktconcentratie zijn vooral het gevolg van de initiële allocatie van slots. Slotmobiliteit en gezamenlijke exploitatie hebben nauwelijks effect op de marktconcentratie, omdat dit veelal betrekking heeft op maatschappijen die tot dezelfde luchtvaartgroep behoren die elkaar niet beconcurreren.

Slotaanvragen

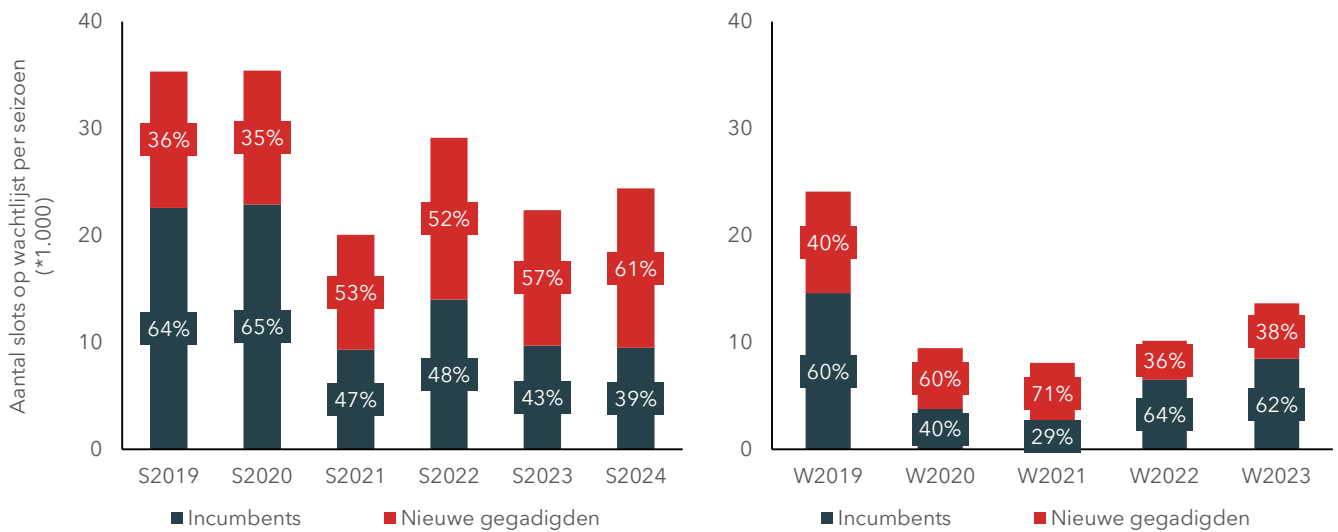
Slotaanvragen die niet door de slotcoördinator kunnen worden gehonoreerd belanden op een wachtlijst. Wanneer de wachtlijsten langer worden is dat een indicatie dat de slotschaarste toeneemt. Voor COVID-19 stonden er circa 60.000 aanvragen voor nieuwe slots op de wachtlijst op de Historic Baseline Date (HBD), zie Figuur 4.9.⁵⁴ Dit

⁵³ De Herfindahl-Hirschman Index (HHI) is een veelgebruikte maat om marktconcentratie te meten. De HHI wordt bepaald door de marktaandeelen van concurrenten in een markt te kwadrateren en vervolgens op te tellen. De HHI ligt daardoor per definitie tussen de nul en één. Een lage waarde impliceert een weinig geconcentreerde markt, terwijl een waarde dichtbij de 1 een sterk geconcentreerde markt inhoudt. Voor deze studie is de HHI berekend over de slotaandelen van concurrenten op Schiphol van slots waarover historische aanspraak kan worden opgebouwd. Daarbij is aangenomen dat maatschappijen die tot dezelfde alliantie en/of luchtvaartgroep behoren elkaar niet beconcurreren.

⁵⁴ Totaal van het zomerseizoen 2019 en het winterseizoen 2019.

impliceert dat de vraag naar slots zo'n 13 procent hoger was dan de beschikbare capaciteit. De werkelijke vraag is echter niet precies vast te stellen. Enerzijds kunnen maatschappijen uit strategische redenen vasthouden aan toegewezen slots, terwijl zij die (nog) niet nodig hebben. Anderzijds kunnen maatschappijen ook besluiten geen slotaanvraag te doen als ze weten dat de kans op het verkrijgen van de slots gering is. Tijdens COVID-19 (winter 2020 en zomer 2021) nam de wachtlijst voor nieuwe slots sterk af. Sindsdien is de wachtlijst voor zomer- en winterslots weer toegenomen. Dit ondanks het feit dat de slotcoördinator strenger is geworden ten aanzien van slots op de wachtlijst.⁵⁵ Daarbij valt op dat het aantal slotaanvragen van nieuwe gegadigden dat niet - voor HBD - kan worden gehonoreerd in de zomerseizoenen is toegenomen en groter is dan voor COVID-19.

Figuur 4.9 Wachtlijsten voor nieuwe slots nemen na COVID-19 weer toe



Bron: Eigen analyse op basis van data verkregen via ACNL

Noot: De omvang van de wachtlijst is bepaald op de Historic Baseline Date (HBD)

Wijziging van slottijden

Wanneer toegewezen slottijden niet (meer) passen bij de vluchtoperatie, kan de luchtvaartmaatschappij een aanvraag doen tot wijziging van de slottijden. De slotcoördinator kan het verzoek alleen inwilligen als op de gewenste tijden nog capaciteit beschikbaar is. Als dat niet het geval is, wordt de aanvraag op een wachtlijst met een aparte status geplaatst.

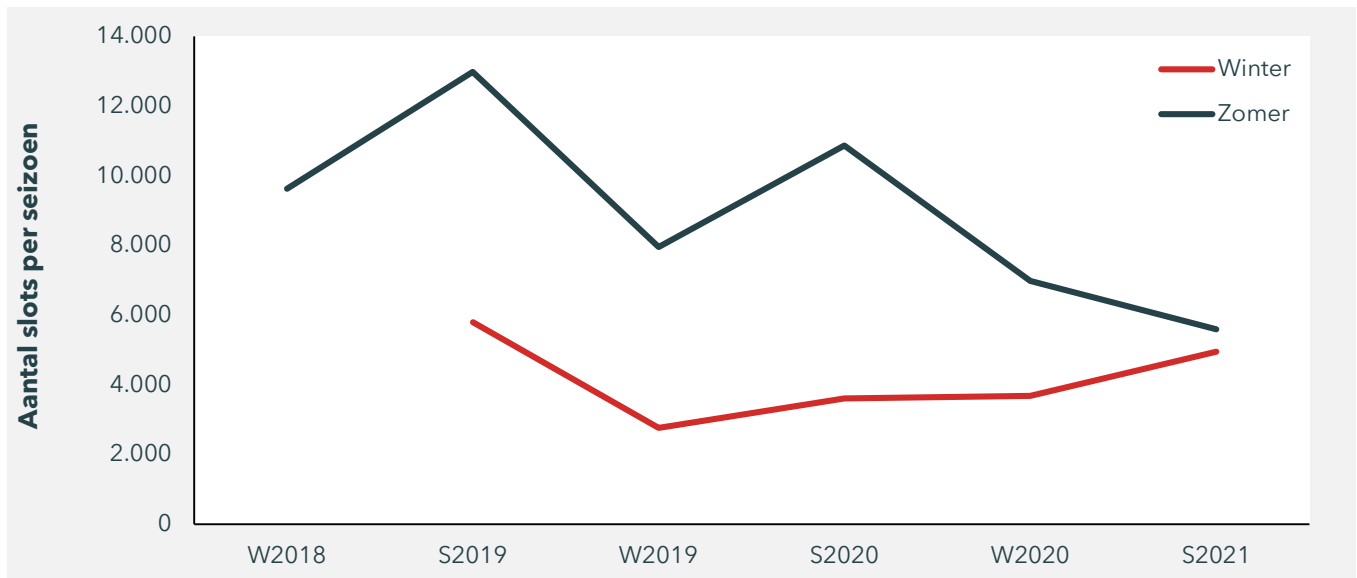
Voor de COVID-19 stonden er circa 15.000 aanvragen tot aanpassing van slottijden op de wachtlijst op de Historic Baseline Date (HBD), zie Figuur 4.10.⁵⁶ Dit impliceert dat 97 procent van de slots een tijd heeft die aansluit bij de

⁵⁵ Het is voor luchtvaartmaatschappijen onaantrekkelijk om slots op de wachtlijst te laten staan die ze niet nodig hebben. De criteria om slots uit de slotpool toe te wijzen aan luchtvaartmaatschappijen volgen uit de Slotverordening. ACNL heeft de toepassing van deze criteria nader gespecificeerd in de Policy Rule Additional Allocation Criteria. Wanneer een slotaanvraag twee achtereenvolgende equivalente seizoenen op de wachtlijst staat, dan wordt daar voorrang aan gegeven bij de slottoewijzing (ceteris paribus). Daarbij wordt ook rekening gehouden met de acceptatie van slots in het verleden. Wanneer een maatschappij slots op de wachtlijst laat staan en toegewezen slots eerder heeft geweigerd, kan de slotcoördinator ervoor kiezen om geen voorrang te geven aan slots op de wachtlijst van de betreffende maatschappij. Luchtvaartmaatschappijen kunnen hierdoor geen strategisch voordeel behalen uit het op de wachtlijst laten staan van slots die ze eigenlijk niet nodig hebben.

⁵⁶ De kortere wachtlijst tot aanpassing van slottijden is te verklaren uit het feit dat (1) aanpassingen van slottijden op basis van de Slotverordening (artikel 8.4) voorrang krijgen op nieuwe slotaanvragen, (2) er in bepaalde tijdbracketen nog capaciteit beschikbaar is en (3) luchtvaartmaatschappijen in het verleden mogelijk al verbeterde slottijden toegewezen hebben gekregen.

(netwerk)operatie van de betreffende luchtvaartmaatschappij. Voor de overige drie procent van de slots is dat niet het geval. Een slottijd die niet goed aansluit bij de (netwerk)operatie kan leiden tot extra kosten door de inzet van extra personeel en materieel. Tijdens COVID-19 is de wachtlijst voor aanpassing van slottijden korter geworden, met name voor zomerslots. De wachtlijst voor winterslots neemt sindsdien weer toe en is bijna terug op het niveau van vóór COVID-19.

Figuur 4.10 De wachtlijst voor aanpassing van slottijden neemt af voor zomerslots en toe voor winterslots



Bron: Eigen analyse op basis van data verkregen via ACNL

Noot: De omvang van de wachtlijst is bepaald op de Historic Baseline Date (HBD)

5 Slothandel wereldwijd

Enkel voor drie luchthavens in de Verenigde Staten en de gecoördineerde luchthavens in het Verenigd Koninkrijk is informatie beschikbaar over slothandel. Voor de betreffende luchthavens geldt dat er nagenoeg geen nieuwe slots beschikbaar zijn via de slotpool. Het aandeel slots dat wordt verkregen via slothandel op de betreffende luchthavens is echter beperkt tot enkele procenten van het totaal aantal slots.

5.1 Vormen slothandel wereldwijd

Verschillende vormen

De studie van Wang et al. (2023) geeft een overzicht van de verschillende vormen van slothandel wereldwijd met een focus op het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en China. Tabel 5.1 geeft hiervan een overzicht en laat ook zien in welk hoofdstuk we aandacht besteden aan de specifieke vormen van slotmobiliteit en -handel.

Tabel 5.1 Er zijn verschillende vormen van slotmobiliteit en -handel bekend

Vorm	Type	Definitie	Waar in dit onderzoek?
Koop/verkoop	Slothandel	Slotruil/overdracht met monetaire of andersoortige compensatie	VK en VS, Hoofdstuk 5
Lease/huur	Slothandel	Tijdelijke slotruil/overdracht wel of niet met monetaire of andersoortige compensatie	VK en VS, Hoofdstuk 5
Hypotheek	Slotmobiliteit	Waarde van slots als onderpand in kredietaanvraag	Economische context, Hoofdstuk 3
Ruil	Slotmobiliteit	Eén-op-één ruil	Hoofdstuk 4, Schiphol
Overdracht (transfer)	Slotmobiliteit	Zie Box 2.1	Juridische context, Hoofdstuk 2
Gezamenlijke exploitatie	Slotmobiliteit	Zie Box 2.1	Hoofdstuk 4, Schiphol
Remedie	Slotmobiliteit	Concurrentiemaatregel verplichting	Juridische context, Hoofdstuk 2

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van Wang et al. (2023)

Er zijn zover geen situaties bekend waarbij slots zijn verhandeld waarbij één van de partijen geen luchtvaartmaatschappij is. Met andere woorden, enkel luchtvaartmaatschappijen met een exploitatielicentie zijn slothouder en daarmee een mogelijke partij voor slothandel, zoals ook opgenomen in de WASG. Daar waar slots als onderpand worden gebruikt is de kredietverstrekker mogelijk wel een partij zonder exploitatielicentie.

Op Schiphol zijn momenteel uitruil, overdracht en gezamenlijke exploitatie toegestaan. Het inzetten van slots op Schiphol met historische aanspraak als onderpand is ook mogelijk, hierbij is echter geen rol weggelegd voor de slotcoördinator in het slotallocatieproces. Maatregelen om concurrentiebeperking te mitigeren zijn ook op Schiphol

van kracht en zijn onder andere toegepast bij slots op de route tussen Amsterdam-New York.⁵⁷ Zoals benoemd in Sectie 2.2 zijn verkoop en lease/huur op dit moment nog niet expliciet toegestaan in de Slotverordening, maar ook niet expliciet verboden. De WASG maken in artikel 8.12.1 wel duidelijk dat slottransfers tussen luchtvaartmaatschappijen, ongeacht of deze tegen compensatie of vergoeding plaatsvinden, alleen mogen plaatsvinden als deze niet verboden zijn door de wetten van het desbetreffende land.

Informatie over slothandel wereldwijd

De openbaar beschikbare informatie over slothandel in andere landen is beperkt. Hoewel details met betrekking tot slotmobiliteit in de meeste gevallen makkelijker beschikbaar zijn, zijn specifieke details rondom slothandel vaak niet bekend. Zo heeft geen enkele slotcoördinator of overheidsinstantie een (openbare) integrale database waarin slotmobiliteit van slothandel wordt onderscheiden. Er is dus geen systematische informatie beschikbaar over eventuele compensatie in geval van slotmobiliteit.

Het is slechts van enkele landen bekend dat slothandel expliciet is toegestaan of in ieder geval wordt gefaciliteerd. Onderzoek naar de effecten van slothandel beperken zich met name tot het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. De betreffende slotcoördinatoren rapporteren een verscheidenheid aan data waarmee een inzicht ontstaat over in hoeverre slothandel de slotallocatie en het gebruik van slots (over de tijd) lijkt te beïnvloeden. In de onderstaande secties gaan we nader in op deze twee landen en laten we vergelijkbare informatie zien als voor Schiphol, met daarbij de kanttekening dat slothandel op Schiphol niet wordt gefaciliteerd.

Uit de verschillende gesprekken die voor dit onderzoek zijn gevoerd met stakeholders kwamen geen andere landen naar voren waar slothandel expliciet plaatsvindt. De studie van Wang et al. (2023, p. 9) suggereert echter dat slothandel mogelijk ook plaatsvindt in China.⁵⁸ Daarnaast lijkt de door de Braziliaanse slotcoördinator goedgekeurde slotregulering in 2022 expliciet ruimte te bieden voor slothandel.⁵⁹

5.2 Analyse slothandel VK

Analyse Verenigd Koninkrijk

Huidige situatie en discussie rondom slothervorming

Het Verenigd Koninkrijk is – na het vertrek uit de Europese Unie – niet meer gebonden aan de Slotverordening. Zoals het grootste deel van de EU-acquis dat rechtstreeks in het VK werd overgenomen ten tijde van de Brexit komt de huidige slotverordening “UK Reg (EU) No 95/93 (the Allocation of Slots Regulations)” echter nog grotendeels overeen met de Europese Slotverordening.

In 2019 heeft de slotcoördinator in het Verenigd Koninkrijk, Airport Coordination Limited (ACL), haar visie op de toekomst van luchtvaart gepubliceerd. In deze visie onderstreept ACL (2019) de voor haar twee belangrijkste fundamenten:

⁵⁷ Zie https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_10_936 voor het persbericht over juridisch bindende toezeggingen die zijn overeengekomen o.a. tussen British Airways en American Airlines op de route tussen Amsterdam-New York JFK Airport.

⁵⁸ Dit blijkt uit het volgende citaat van Wang et al. (2023, p. 9): “In China, it is not clearly specified whether slot trades can involve currency. In fact, slot transfers between airlines that involve other forms of consideration, often in the form of “under-table agreement”, are inevitable.”

⁵⁹ Zie Artikelen 9 en verder in <https://in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-682-de-7-de-junho-de-2022-406714644>.

- het slotallocatieproces dient onafhankelijk, eerlijk (non-discriminatoir) en transparant te zijn, daarbij hoort ook een consistente monitoring en handhaving, en;
- de combinatie van de verwachte toekomstige groei in de vraag naar luchtvaartdiensten en de beperkte mogelijkheden voor luchthavens (overheden) om significante uitbreiding van de luchthavencapaciteit te realiseren, vraagt om een efficiënter gebruik van slots door een efficiënter en innovatief slotallocatiesysteem.

In de huidige situatie faciliteert ACL slothandel via *fake swaps* en het uitgeven van *junk slots*. Dit is een slot dat tijdelijk wordt uitgegeven ten behoeve van slotoverdrachten en na de overdracht wordt teruggegeven aan de slotcoördinator. Hierdoor wordt het voor nieuwe toetreders mogelijk om slots uit te wisselen op een een-op-een basis. Deze een-op-een uitwisseling is reeds voorzien in de Europese Slotverordening en de huidige verordening zoals deze in het Verenigd Koninkrijk geldt. ACL maakt geen onderscheid naar tijdelijk of permanent en beschouwt elke uitwisseling of overdracht als permanent, ongeacht de (commerciële) afspraken tussen de betreffende luchtvaartmaatschappijen.

Enkel informatie om de overdracht te kunnen laten plaatsvinden en om te toetsen of het bedoelde gebruik na de overdracht fysiek inpasbaar is op de luchthaven dient gedeeld te worden met de coördinator. Er is dus geen vereiste om informatie te delen over eventuele (monetaire) compensatie of de specifieke vorm van de slotoverdracht. Wel hanteert de ACL een slotswap aanvraagformulier waarbij de luchtvaartmaatschappijen (vrijwillig) meer informatie kunnen geven, waaronder de reden voor de aanvraag/swap. Deze redenen zijn als volgt gecategoriseerd: *lease, sale, permanent, return, temporary, joint* op en *improvement only*. Deze ingevulde aanvraagformulieren worden door ACL openbaar gemaakt via het slotregister.⁶⁰

De door ACL in 2019 neergelegde visie lijkt door te klinken in de recent door de overheid gestarte hervormingsagenda betreffende slotbeleid. Bij deze agenda horen verschillende onderzoeken en white papers van zowel de overheid als andere stakeholders. De voorgestelde beleidswijzigingen hebben tot doel om de huidige niet-efficiënte toewijzing van slots te mitigeren en daarmee het efficiënte gebruik van schaarse luchthavencapaciteit te bevorderen. Ook wil de overheid de markttoegang voor nieuwe toetreders borgen in het te hervormen beleid.

De huidige al decennialang onveranderde regels resulteren in inefficiënt gebruik van slots, onvoldoende transparantie rondom slothandel (waardoor slots niet noodzakelijk terecht komen bij de partij die er de meeste waarde aan hecht) en belemmeringen via de toewijzing van slots op basis van historische status. In de hervormingsagenda wordt beargumenteerd dat door de allocatieve efficiëntie te vergroten, slots terechtkomen bij maatschappijen die daar de meeste waarde aan hechten. Vanuit economisch perspectief zal dit de welvaart voor consumenten en producenten kunnen verhogen. De welvaartsverhoging is het gevolg van meer concurrentie, lagere tarieven, betere dienstverlening en meer keuze ten aanzien van luchtvaartmaatschappijen en routes.

De noodzaak voor hervorming is na COVID-19 nog urgenter gelet op de toenemende vraag naar luchtvaart en de beperkte mogelijkheden om additionele luchthavencapaciteit te creëren. Door het vertrek uit de EU kan het Verenigd Koninkrijk het slotbeleid naar eigen inzicht hervormen.

In de hervormingsagenda stelt het Department for Transport (DfT) voor om slothandel (*secondary trading*) transparanter te maken en de rol van de slotcoördinator beter te borgen. Concreet komt dit neer op het

⁶⁰ Zie <https://www.acl-uk.org/completed-slot-trades/>. De mate waarin de formulieren wat betreft de reden van de uitruil worden ingevuld verschilt sterk, in de voor dit onderzoek gevoerde gesprekken geeft de ACL aan hier geen kwaliteitscontrole op uit te voeren aangezien het voor het uitvoeren van de taken van ACL geen noodzakelijke informatie betreft.

introduceren van een wettelijke verplichting om een openbaar slotregister voor elke gecoördineerde luchthaven op te zetten en bij te houden. Hierin zouden alle transacties onder de noemer slothandel moeten worden opgenomen.⁶¹ Op dit moment publiceert de slotcoördinator overigens al zo'n overzicht van slotmobiliteit, inclusief slothandel, en daarmee van alle uitgewisselde of overgedragen slots, maar dus zonder wettelijke verplichting.⁶² Een grotere voorgestelde verandering is het verplicht stellen van het gebruik van een door de ACL beheerd trading platform (marktplaats) voor slothandel. Een voorzien minimale vereiste is dat luchtvaartmaatschappijen te verhandelen slots op het trading platform moeten publiceren. Verdere details zijn (nog) niet uitgewerkt in het voorstel. Wel benoemt het Department for Transport dat bij het institutionaliseren van slothandel er ook monitoring ingevoerd kan worden. Dit moet concurrentievervalsing voorkomen en de marktwerking borgen.⁶³

Tot slot is er in de hervormingsagenda aandacht voor slot leasing. Slot leasing is slothandel waarbij slots bilateraal op tijdelijke basis tegen monetaire of andersoortige compensatie van exploitant verwisselen. Hierbij merken we nogmaals op dat de ACL geen onderscheid maakt in het type slothandel en alle slotuitwisselingen als permanent beschouwt. Het Department for Transport geeft aan dat slot leasing in principe de flexibiliteit geeft aan luchtvaartmaatschappijen om tijdelijk niet-gebruikte slots te verhandelen op seizoensbasis.⁶⁴ Tegelijkertijd geeft slot leasing volgens het Department for Transport de rechthebbende luchtvaartmaatschappij een mogelijkheid om tegen weinig risico historische aanspraken op te bouwen over slots die ze eigenlijk niet gebruikt. Dit is onwenselijk. Het Department for Transport stelt dan ook voor om aan (herhaalde) slot leasing een vaste maximale looptijd te koppelen. Na die looptijd dient de rechthebbende luchtvaartmaatschappij het slot zelf te exploiteren, permanent te verhandelen of terug te geven aan de slotcoördinator. Er zijn nog geen maximale looptijden bekend gemaakt.

Vanaf eind 2023 tot aan maart 2024 hadden belanghebbenden de mogelijkheid om via een internetconsultatie hun visie met de overheid te delen. De reactie van de overheid op deze consultatie is op het moment van schrijven van dit rapport nog niet beschikbaar.

Beschikbare data over slothandel op London Heathrow

Specifiek voor slotmobiliteit en -handel publiceert ACL voor alle slotgecoördineerde luchthavens in het Verenigd Koninkrijk het overzicht van afgeronde slotuitwisselingen. Dit is een continue vorm van publicatie. Daarnaast publiceert ACL per luchthaven periodiek het zogenoemde *Initial Coordination Report* en het *Start of Season Report*. Deze rapportages overlappen enigszins qua informatie en bevatten onder andere inzichten over:⁶⁵

- Aantal aangevraagde slots en aantal gealloceerde slots, per luchtvaartmaatschappij;
- Aantal aangevraagde slots op basis van historische aanspraak, inclusief aantal slots waarvoor de historische aanspraak is vervallen, per luchtvaartmaatschappij;
- Aantal nieuw aangevraagde slots en aantal slots daarvan gealloceerd.

⁶¹ Zie <https://www.gov.uk/government/consultations/airport-slot-allocation-system-reform>.

⁶² Zie <https://www.acl-uk.org/completed-slot-trades/>.

⁶³ Zie 2.39 in de "Airport slot reform a consultation on proposals to reform the airport slot allocation system" hervormingsagenda, <https://www.gov.uk/government/consultations/airport-slot-allocation-system-reform>.

⁶⁴ Hierbij merken we nogmaals op dat ACL elke uitwisseling of overdracht als permanent beschouwt, ongeacht de (commerciële) afspraken tussen de betreffende luchtvaartmaatschappijen. ACL maakt bij het beoordelen van de uitwisseling of overdracht dus geen specifiek onderscheid naar slot sale of slot lease. Bij een slot lease vindt een tweede overdracht plaats aan het einde van de leasetermijn. Ook het Department for Transport definieert slot leasing als een permanente uitwisseling, maar met een commerciële afspraak/commercieel contract tussen luchtvaartmaatschappijen dat het slot na een bepaalde periode wordt teruggegeven (van de ene aan de andere luchtvaartmaatschappij).

⁶⁵ We merken hierbij op dat de ACL een nadrukkelijke disclaimer voor deze data geeft en geen garantie afgeeft over de compleetheid, kwaliteit en correctheid van de data. Voor onze analyse betekent dit dat we enkel conclusies trekken op basis van de patronen in de data in combinatie met door ons gemaakte veronderstellingen in data-analyse, maar niet ingaan op specifieke afwijkingen of details.

Er is verder informatie beschikbaar over het gebruik van de capaciteit wisselend over de weken binnen één seizoen en tijd op de dag (per terminal), veranderingen in gepland aantal vluchten en stoelcapaciteit op route-luchtvaartmaatschappij niveau, etc. Er is geen expliciete informatie beschikbaar over het daadwerkelijke gebruik van de slots.

Beschikbaarheid en gebruik van slots London Heathrow

De capaciteitsdeclaratie van London Heathrow betreft een gestelde capaciteit op het aantal vertrekkende en aankomende vluchten per tijdsperiode (uur). Het aantal gealloceerde slots per seizoen is de laatste jaren stabiel en ligt in het zomerseizoen op circa 290.000 en in het winterseizoen op circa 200.000 slots.⁶⁶ Een vergelijking tussen het aantal slots per seizoen en het aantal daadwerkelijk uitgevoerde vliegbewegingen op de luchthaven laat eenzelfde COVID-19-patroon zien als op Schiphol: gedurende COVID-19 ligt het aantal uitgevoerde vluchten substantieel lager dan het aantal gealloceerde slots.⁶⁷ In de meest recente seizoenen werd ruim tachtig procent van de toegewezen slots ook daadwerkelijk gebruikt, wat ook te verwachten is gelet op de 80/20-regel. In het meest recente zomer- en winterseizoen lag dit percentage zelfs boven de negentig procent.

Figuur 5.1 toont de ontwikkeling van het aantal aangevraagde slots, het aantal gealloceerde slots, het aantal gealloceerde slots op basis van historische aanspraak en het aantal vliegbewegingen voor London Heathrow vanaf het winterseizoen 2019. Er vallen drie dingen op:

- Het COVID-19-effect is duidelijk zichtbaar in de verhouding tussen aantal gealloceerde slots en het aantal uitgevoerde vliegbewegingen, een gelijksoortige uitzondering op de 80/20-regel tijdens COVID-19 op Schiphol werd ook in het Verenigd Koninkrijk gehanteerd;
- Het aantal aanvragen voor slots ligt in elk seizoen hoger dan het aantal uiteindelijk gealloceerde slots. Per seizoen worden er gemiddeld circa 25.000 slots meer aangevraagd dan dat er worden gealloceerd;
- Het aandeel van de gealloceerde slots op basis van historische aanspraak ligt gemiddeld over de seizoenen op circa 99 procent van het totale aantal gealloceerde slots.

Het slotgebruik lijkt – na COVID-19 – toe te nemen en rond de negentig procent te stabiliseren. Voor de overige inzichten en patronen geldt dat deze nagenoeg stabiel zijn over de verschillende seizoenen. Dit suggereert dat er weinig slots beschikbaar zijn voor de slotcoördinator om aan toetreders te alloceren, immers gemiddeld 99 procent van de slots wordt via historische aanspraak verdeeld. Dit beeld is kwalitatief vergelijkbaar met Schiphol, zie Box 4.1 in Sectie 4.2.

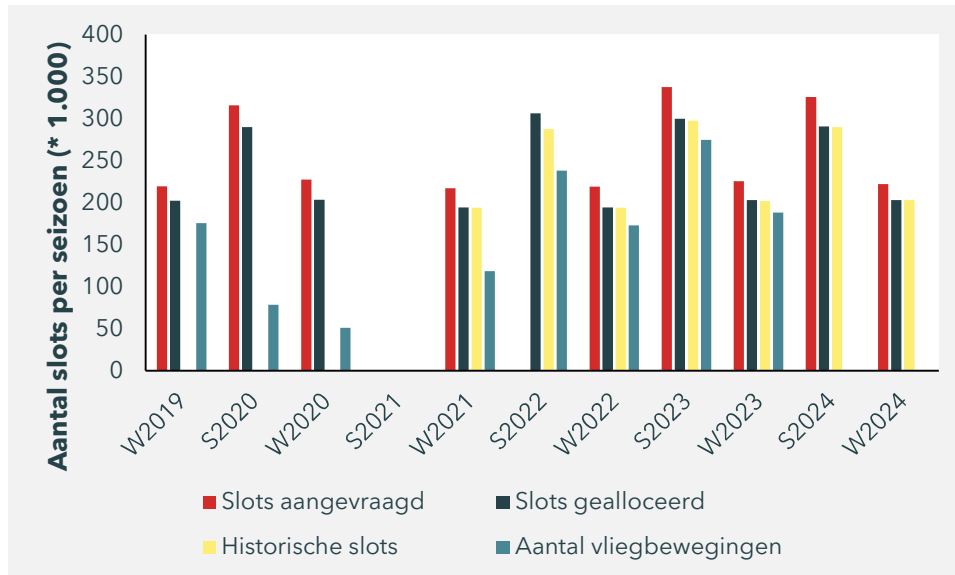
De beperkte slotmobiliteit vertaalt zich ook naar relatief stabiele marktaandelen (in het aantal gealloceerde slots en/of vliegbewegingen) van de verschillende luchtvaartmaatschappijen of allianties. Zo zit Oneworld – met British Airways – op een marktaandeel van net onder de zestig procent, Star Alliance rond de tien procent en SkyTeam rond de vijf procent. De overige 25 procent wordt ingevuld door overige carriers, slechts een klein deel daarvan zijn low cost carriers. In totaal hebben de low cost carriers (JetBlue, Eurowings en WestJet) een aandeel van circa

⁶⁶ London Heathrow kent een capaciteitslimiet van 480.000 jaarlijkse vliegbewegingen. Voor het winterseizoen 2024 betekent dit bijvoorbeeld dat het maximale aantal wekelijkse vliegbewegingen op afgerond 9.200 ligt. Het totaal aantal uiteindelijk toegewezen slots in dit seizoen mag niet hoger zijn dan afgerond 195 duizend. Voor zowel het zomer- als winterseizoen geldt dat het aantal gealloceerde slots circa vijf tot tien procent hoger ligt dan het uiteindelijke aantal door de ACL geaccordeerde vliegbewegingen (op de slots). ACL categoriseert de redenen voor het niet verlenen van de goedkeuring van gealloceerde slots als: beperkte baancapaciteit, beperkte terminalcapaciteit, geplande turnaround operatie is niet mogelijk, of beperking van nachtvluchten.

⁶⁷ De daadwerkelijk uitgevoerde aantallen vluchtbewegingen zijn verzameld via <https://www.heathrow.com/company/investor-centre/reports/traffic-statistics>.

twee procent in het totaal aantal slots met historische aanspraak.⁶⁸ Low cost carriers maken voornamelijk gebruik van de andere luchthavens rondom Londen.

Figuur 5.1 Op London Heathrow worden meer slots aangevraagd dan gealloceerd en worden nagenoeg alle slots gealloceerd op basis van historische aanspraak



Bron: Eigen analyse op basis van ACL-rapportages en Heathrow-verkeersstatistieken

Noot: Informatie over het aantal aangevraagde slots is niet beschikbaar voor de zomerseizoenen 2021 (geen coordination rapport beschikbaar) en 2022, vanaf het winterseizoen 2021 zijn de slots gealloceerd op historische aanspraak bekend, en voor het zomer- en winterseizoen 2024 is het aantal uitgevoerde vluchten op het moment van de uitvoering van dit onderzoek nog niet bekend.

Allocatie via slotpool London Heathrow

Rondom de allocatie van slots met historische aanspraak houdt ACL per luchtvaartmaatschappij bij of de historische aanspraak behouden blijft ("Lost historic"). Zoals Figuur 5.1 al suggereert gaat het hier om zeer kleine aantallen slots. In het winterseizoen 2023 gaat het bijvoorbeeld om 132 van de in totaal 176 slots van Tunisair waarvoor de aanspraak niet behouden is. Per seizoen rapporteert ACL ook welke van de (nieuwe) slotaanvragen zijn gealloceerd. In het eerdergenoemde winterseizoen, bijvoorbeeld, heeft Tunisair hetzelfde aantal van 132 slots weer opnieuw aangevraagd en deze ook gealloceerd gekregen (maar als nieuwe slots).

Deze data worden door ACL sinds het winterseizoen van 2022 gerapporteerd. Minder dan één procent van het totaal aantal gealloceerde slots is beschikbaar voor allocatie vanuit de slotpool. Tabel 5.2 geeft hiervan een overzicht en maakt het onderscheid naar nieuw uitgegeven slots aan nieuwe gegadigden of nieuw uitgegeven slots aan al zittende partijen. Over de seizoenen waarvoor data beschikbaar zijn gaat het grootste aandeel van deze slots naar luchtvaartmaatschappijen die niet tot de traditionele drie luchtvaartallianties behoren. Verder valt het op dat in sommige seizoenen minder dan vijftig procent van de nieuw uitgegeven slots naar nieuwe gegadigden is gegaan.

⁶⁸ Vueling heeft geen slots met historische aanspraak op London Heathrow maar via slotmobiliteit en/of -handel is zij wel in staat om slots te verkrijgen en een dienstregeling vanaf Heathrow aan te bieden.

Tabel 5.2 Het aantal nieuw gealloceerde slots ligt op minder dan één procent van het totale aantal slots

Seizoen	Niet op basis van historische aanspraak gealloceerde slots (afgerond)	Aandeel nieuwe gegadigden (in procenten)	Aandeel SkyTeam, Star Alliance of Oneworld	Aandeel Overig
W2022	2.000	55	35	65
S2023	3.000	60	15	85
W2023	1.100	20	40	60
S2024	400	30	0	100
W2024	250	100	0	100

Bron: Analyse op basis van openbare data ACL

Slotmobiliteit en -handel London Heathrow

In de documentatie bij de slothervorming heeft DfT een figuur opgenomen met het aantal beschikbare slots in de slotpool, het aantal slots dat daadwerkelijk uit deze slotpool is gealloceerd en een inschatting van het aantal slots dat via slothandel (slottransfer) is uitgewisseld (DfT, 2023, p. 51) voor een representatieve zomerweek (week 23) vanaf het jaar 2000 tot het jaar 2020. Wat hieruit duidelijk blijkt is dat, naarmate het aantal beschikbare slots in de slotpool gedurende de jaren afneemt, het aantal slots dat via slothandel wordt uitgewisseld (sterk) toeneemt. Vanaf circa 2010 zijn er op London Heathrow nagenoeg geen slots meer in de slotpool en vanaf dat moment neemt de slothandel duidelijk toe. Hierbij merken we op dat de richting van de wisselwerking niet is onderzocht, maar waarschijnlijk twee kanten op gaat: slothandel wordt interessanter wanneer er minder slots beschikbaar zijn in de pool, maar tegelijkertijd kan slothandel eraan bijdragen dat minder slots terugkeren in de slotpool. Het aantal slots wat betrokken is bij de slothandel betreft gemiddeld zo'n 400 slots in het zomerseizoen in de jaren vanaf 2010. DfT merkt verder op dat het met name de grotere en financieel beter gepositioneerde luchtvaartmaatschappijen zijn die als koper actief zijn in deze handel, maar dat op Heathrow ook nieuwe luchtvaartmaatschappijen actief zijn geweest als koper.

Op basis van het slotregister is het mogelijk om een voorzichtige inschatting te geven over de karakteristieken van de slottransacties op London Heathrow. Deze voorzichtigheid is geboden aangezien het slotregister wel een "trade description" meegeeft, maar deze gebaseerd op de vrijwillige informatievoorziening van de luchtvaartmaatschappijen en over de verschillende seizoenen ook anders wordt ingevuld bij gebruik van het slotformulier. We kijken naar de gehele periode vanaf het winterseizoen 2019 tot nu.⁶⁹ In die gehele periode zijn er circa 150 slottransacties afgehandeld en in het slotregister opgenomen. Hierbij differentiëren we verder niet naar "trade description" vanwege de beperkte betrouwbaarheid van de informatie. Deze 150 transacties betreffen in totaal circa 3.400 wekelijkse vluchten.⁷⁰ Het aandeel van deze slots in het totale aantal slots illustreren we voor het winterseizoen 2023. In totaal zijn er 13 transacties voor dit seizoen. Deze 13 transacties betreffen 278 wekelijkse vluchten. Over het hele seizoen gaat het dus om 22 weken * 278 slots, oftewel om ruim 6.000 slots. Het winterseizoen 2023 kent circa 200.000 gealloceerde slots (waarvan circa 180.000 goedgekeurd). Het percentage van slots dat via slothandel van luchtvaartmaatschappij verandert, bedraagt dus circa drie procent. Dezelfde berekening voor de overige seizoenen laat ongeveer hetzelfde percentage zien. Met andere woorden, het aantal slots dat via slothandel van maatschappij verandert is beperkt.

Kijkend naar de gehele periode valt verder op dat het grootste aandeel van het verhandelde slots buiten de eigen alliantie wordt verhandeld. Circa zestig procent van de slotmobiliteit, gewogen naar het aantal vluchten in het seizoen, vindt plaats buiten de eigen alliantie. Om te kijken welke (type) luchtvaartmaatschappijen relatief de meeste

⁶⁹ De data voor dit deel van de analyse zijn medio juni 2024 verzameld.

⁷⁰ Het gaat hierbij om het totaal van vertrekkende of aankomende vluchten.

slots hebben verkregen middels slothandel, selecteren we eerst alleen de slottransacties buiten de eigen alliantie en vervolgens kijken we naar het verschil tussen het aantal verkregen en het aantal afgestane slots per luchtvaartmaatschappij. Uit deze exercitie volgt dat Loganair (circa 3.700 vluchten over de hele periode vanaf 2019), British Airways (circa 3.300 vluchten) en Virgin Atlantic (circa 2.400 vluchten) de maatschappijen zijn die via slothandel het aantal slots het sterkst hebben kunnen uitbreiden.⁷¹ Flybe, Alitalia, Etihad, Vueling en Pakistan International Airlines hebben hun aantal slots het sterkst zien afnemen via slothandel. Voor de laatste drie geldt wel de kanttekening dat deze transacties met name lease lijken te betreffen en dus, vanuit de luchtvaartmaatschappij gezien, van tijdelijke aard zijn.

Voor Flybe en Alitalia zijn de faillissementen de duidelijke oorzaak. Hier is een duidelijk verschil met Schiphol zichtbaar, aangezien de slots van het failliete Flybe op Schiphol zijn teruggekeerd naar de slotcoördinator/slotpool in plaats van verhandeld.

Overige luchthavens in het Verenigd Koninkrijk

Naast London Heathrow kent het Verenigd Koninkrijk nog zeven andere gecoördineerde luchthavens: London Gatwick, London City, London Stansted, London Luton, Manchester, Birmingham en Bristol.⁷² De hoeveelheid slottransacties ligt lager dan op Londen Heathrow en de andere luchthavens zijn minder goed vergelijkbaar met Schiphol. Zo kent London City sinds 2019 slechts twee slottransacties, London Stansted twaalf transacties, London Luton acht transacties, Manchester één transactie, Birmingham twee transacties en Bristol één transactie. Op London Gatwick gaat het om circa vijftig transacties. Op London Gatwick zijn onder andere British Airways, Norwegian, Wizz Air, easyJet en TUI Airways actief met slottransacties. Hierbij valt op dat enkele van de slottransacties om relatief veel wekelijkse slots gaan, zoals 230 wekelijkse slots van British Airways naar easyJet en 210 wekelijkse slots van Norwegian naar Wizz Air in het zomerseizoen 2022. Ook het gemiddelde aantal wekelijkse slots per transactie lijkt op London Gatwick hoger te liggen dan op London Heathrow.⁷³ Voor de rest geeft London Gatwick hetzelfde beeld als London Heathrow: er is meer vraag naar dan capaciteit van slots, ongeveer tachtig procent in het winterseizoen 2023 is uiteindelijk gealloceerd en toegekend, in dit seizoen waren er gemiddeld 5.100 slots per week beschikbaar en betroffen de vier slottransacties 22 slots per week, oftewel minder dan één procent van het totale aantal slots.

Een zeer belangrijk verschil met London Gatwick is dat er nog capaciteit is in de slotpool. Dit volgt uit het feit dat in de meest recente seizoenen er verschillende maatschappijen waren die hun historische aanspraak op de slots op deze luchthaven hebben verloren dan wel niet hebben geclaimd. Een gevolg is dat de slotcoördinator nieuwe slotaanvragen deels kon honoreren.⁷⁴ Voor het zomerseizoen 2024 alloceert de coördinator bijvoorbeeld circa veertig procent van de nieuw aangevraagde slots. De capaciteitsrestrictie lijkt daarmee momenteel dus minder bindend dan op bijvoorbeeld London Heathrow en Schiphol. Dit valt samen met een minder sterk gebruik van slothandel door luchtvaartmaatschappijen.

Conclusie slotmobiliteit en -handel Verenigd Koninkrijk

Het aandeel slots op London Heathrow dat wordt gealloceerd op basis van historische aanspraak is vergelijkbaar met Schiphol en ligt boven de 99 procent. Voor de overige luchthavens in het Verenigd Koninkrijk is de slotrestrictie

⁷¹ Het beeld voor British Airways en Loganair kan nog vertekenen omdat tussen deze twee maatschappijen leaseconstructies lopen waarvan de mogelijke returntransactie nog niet heeft plaatsgevonden. Daarnaast valt ook COVID-19 in deze hele periode.

⁷² Leeds Bradford is vanaf het zomerseizoen 2024 voor de nachtvluchten slotgecoördineerd.

⁷³ De 150 slottransacties op London Heathrow betreffen circa 3.400 wekelijkse vluchten, terwijl de vijftig slottransacties op London Gatwick circa 1.750 wekelijkse vluchten betreffen.

⁷⁴ Dit geldt ook voor de overige (zes) gecoördineerde luchthavens. Deze informatie wordt door ACL beschikbaar gesteld in de coördinatie rapporten per luchthaven, zie <https://www.acl-uk.org/latest-airport-info/>.

minder bindend – met dus een grotere kans op slots via primaire allocatie uit de slotpool – waardoor deze luchthavens zich minder goed laten vergelijken met de situatie op Schiphol of London Heathrow.

De slothandel op London Heathrow is toegenomen vanaf het moment dat er steeds minder slots beschikbaar kwamen via de slotpool omstreeks 2010. Uit de analyse van het gebruik van de capaciteit blijkt dat London Heathrow nagenoeg op volle capaciteit draait en ook uit het lage percentage van de slots waarvoor de aanspraak op historische rechten vervallen is af te leiden dat het daadwerkelijke gebruik van de slots in lijn ligt met, in ieder geval, de 80/20-regel.

Het relatieve en absolute aantal slots dat via slothandel van maatschappij verandert, is echter beperkt en ligt in de orde van grootte van enkele procenten. Corrigerend voor de slotmobiliteit en/of -handel tussen maatschappijen binnen dezelfde alliantie blijkt dat British Airways, Loganair en Virgin Atlantic hun slotportfolio's middels slothandel hebben kunnen uitbreiden. Flybe en Alitalia hebben binnen de context van hun faillissement slots kunnen verhandelen.

5.3 Analyse slothandel Verenigde Staten

Achtergrond en beschikbare data

Drie luchthavens in de Verenigde Staten zijn slotgecoördineerd: John F. Kennedy International Airport (JFK), LaGuardia Airport (LGA) en Ronald Reagan Washington National Airport (DCA).⁷⁵ Slots worden toegewezen door de Federal Aviation Administration (FAA).⁷⁶ Op New York JFK gebeurt dat – net als in Europa – per seizoen, waarbij de Worldwide Airport Slot Guidelines (WASG) grotendeels worden gevolgd. Op LaGuardia en Washington wordt een ander slotallocatieproces gevolgd op basis van continue allocatie.

Maatschappijen mogen slots ruilen (een-op-een) of overdragen aan andere maatschappijen. Het overdragen van slots is aan minder strenge regels gebonden dan in Europa. Slots mogen in principe worden overgedragen aan elke andere maatschappij. Maatschappijen hoeven dus niet tot dezelfde luchtvaartgroep te behoren of anderszins samen te werken. Slotoverdrachten moeten wel worden gemeld bij de FAA. De FAA dient deze overdrachten te bevestigen. De FAA publiceert voor de slotgecoördineerde luchthavens (JFK, LGA en DCA) voor elk seizoen vanaf winter 2019 het:

- aantal slots met historische aanspraak per luchtvaartmaatschappij;
- aantal ingeplande slots per luchtvaartmaatschappij (scheduled slots);
- aantal (tijdelijk) overgedragen slots tussen concurrerende luchtvaartmaatschappijen (oneven slot transfers) en de termijn waarover de slots worden overgedragen. Dit zijn slotoverdrachten anders dan de ruil van slots (slot swaps) en anders dan slotoverdrachten tussen samenwerkende maatschappijen (marketing en operating carrier). Volgens de FAA is hierbij enige vorm van (financiële) compensatie het meest waarschijnlijk. Als dat het geval is, kunnen de (tijdelijke) overdrachten worden gezien als de verhuur/lease van slots. De FAA heeft echter geen informatie over eventueel verleende (financiële) compensatie.

⁷⁵ Op vier andere luchthavens geldt een 'review and approval' system. Dit zijn: Chicago O'Hare International Airport (ORD), Los Angeles International Airport (LAX), Newark Liberty International Airport (EWR) en San Francisco International Airport (SFO). Om vluchten uit te mogen voeren op deze luchthavens moeten luchtvaartmaatschappijen eerst toestemming vragen aan de FAA.

⁷⁶ In de Verenigde Staten dienen maatschappijen apart toestemming te vragen – aan lokale overheden – voor het gebruik van terminals en gates.

Op basis van de verdeling van de slots met historische aanspraak kan de ontwikkeling in de slotportfolio's inzichtelijk worden gemaakt. Het verschil tussen dit aantal slots en de ingeplande slots geeft een indicatie van het totale aantal slots dat elk seizoen wordt geruild dan wel overgedragen. Het deel van de slotoverdrachten waarbij mogelijk sprake is van enige vorm van (financiële) compensatie volgt uit het aantal overgedragen slots tussen concurrerende luchtvaartmaatschappijen.

Beschikbaarheid en gebruik van slots

De drie slotgecoördineerde luchthavens hebben – in tegenstelling tot Schiphol – geen jaarlijkse capaciteitslimiet. De capaciteit wordt bepaald door de operationele capaciteit per uur. De beschikbare capaciteit wordt momenteel nog niet volledig benut. Op bepaalde uren van de dag zijn nog slots beschikbaar. De verdeling van slots met historische aanspraak lijkt een status quo te hebben bereikt. Het aantal slots per maatschappij varieert niet of nauwelijks tussen equivalente seizoenen (zie Figuur 5.2).⁷⁷ Op LaGuardia en Washington National – waar relatief weinig maatschappijen actief zijn – is de slotverdeling al jaren stabiel.

Gegevens over het gebruik van deze slots zijn niet publiekelijk beschikbaar. Wel zijn er gegevens beschikbaar over het aantal slots dat maatschappijen hebben ingepland voor de vluchtuitvoering. Daaruit blijkt dat nagenoeg alle slots met historische aanspraak ook daadwerkelijk zijn ingepland.

Allocatie via slotpool

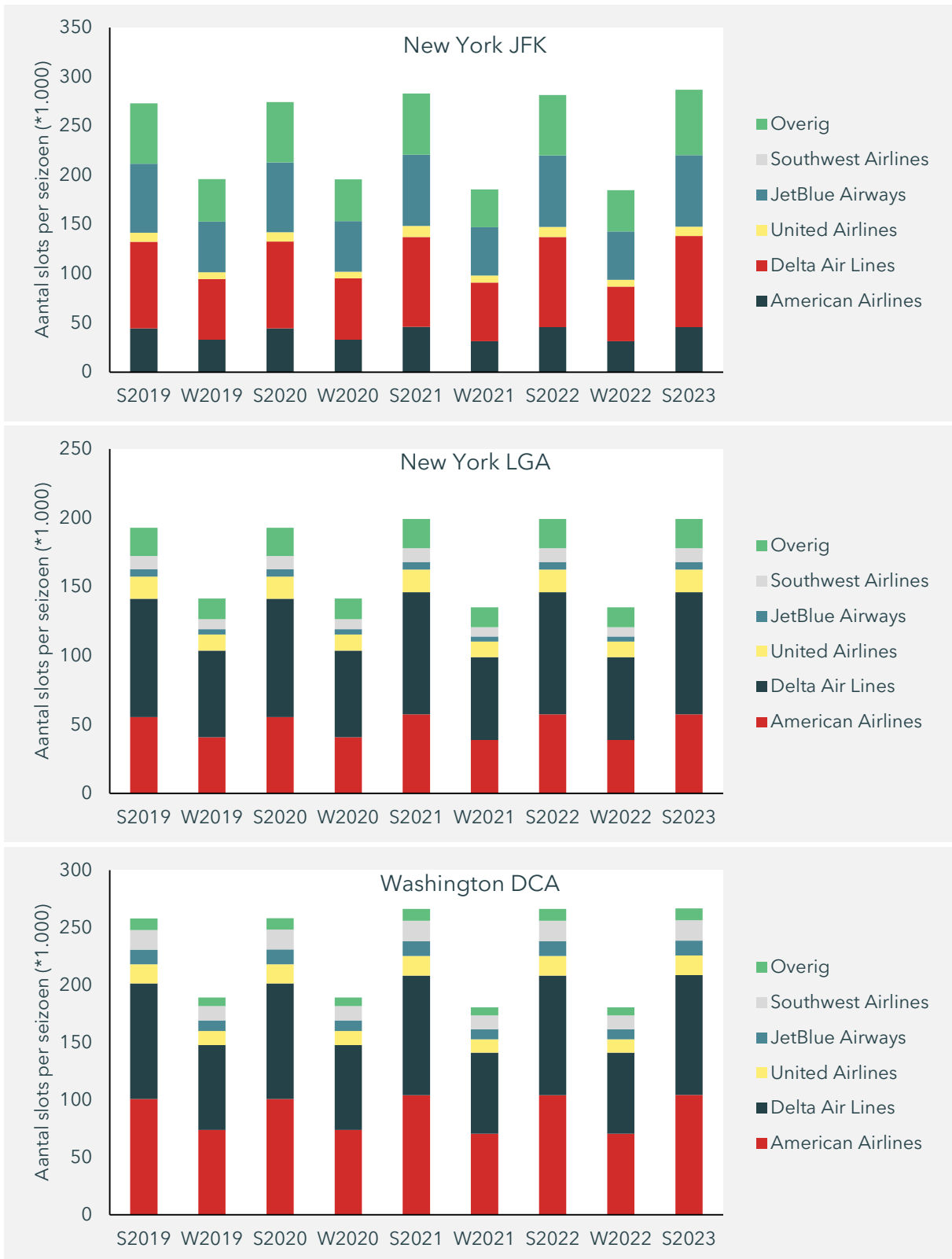
Het totale aantal slots dat elk seizoen terugvloeit in de slotpools van de drie luchthavens en derhalve in aanmerking komt voor herallocatie, kan niet worden bepaald op basis van de beschikbare gegevens. Echter, het feit dat de verdeling van slots met historische aanspraak nauwelijks enige variatie laat zien tussen equivalente seizoenen, impliceert dat er weinig tot geen slots terugvloeien in de slotpools voor aanvang van een seizoen. Dit blijkt ook uit het beperkte aantal slots dat aan nieuwe toetreders is toegewezen. Op New York JFK ging elk seizoen tussen de 0,2 en 1,8 procent van de slots naar nieuwe toetreders; op LaGuardia en Washington National ging geen enkel slot naar een nieuwe toetreders. De stabiele slotverdeling impliceert tevens dat de nog beschikbare slots niet of nauwelijks worden aangevraagd waarschijnlijk doordat alleen nog slots beschikbaar zijn op onaantrekkelijke tijden.

Slotmobiliteit

De slotmobiliteit is het grootst op New York JFK en LaGuardia. Tussen de 4 en 13 procent van de slots op deze luchthavens wordt elk seizoen geruild of overgedragen aan een andere maatschappij (zie Figuur 5.3). Het aantal geruide en overgedragen slots is na COVID-19 toegenomen. Op Washington National wordt elk seizoen circa 2 procent van de slots geruild of overgedragen. Het gaat in de meeste gevallen om een tijdelijke ruil of overdracht, de slotportfolio's van de maatschappijen laten immers weinig variatie zien tussen de seizoenen.

⁷⁷ Het zomer- en winterseizoen van 2021 laten de grootste variaties zien, maar dat is voornamelijk te wijten aan het feit dat de betreffende seizoenen langer dan wel korter waren dan de voorgaande equivalente seizoenen. Wanneer wordt gecorrigeerd voor de lengte van de seizoenen, neemt het aantal toegewezen slots nauwelijks toe of af.

Figuur 5.2 Verdeling van slots met historische aanspraak heeft status quo bereikt op Amerikaanse luchthavens



Bron: Eigen analyses op basis van FAA-data

Slotoverdrachten vinden veelal plaats tussen dezelfde maatschappijen en over meerdere seizoenen:

- **New York JFK:** Delta Airlines en JetBlue hebben grote huboperaties op New York JFK en beschikken ook over de grootste slotportfolio's. Voor het uitvoeren van de huboperatie zijn ze tevens afhankelijk van slots van concurrenten. Sinds COVID-19 leent/leaset Delta Airlines nagenoeg alle slots van United Airlines.⁷⁸ JetBlue neemt structureel slots over van American Airlines;⁷⁹
- **LaGuardia:** Delta Airlines en American Airlines beschikken over grote huboperaties op LaGuardia en hebben ook veruit de meeste historische slots. Delta Airlines gebruikt leent/leaset daarnaast structureel slots van United Airlines. JetBlue was bezig de operatie op LaGuardia uit te breiden, maar beschikt over een beperkt aantal slots met historische aanspraak. Om de groei te kunnen realiseren worden grote hoeveelheden slots geleend/geleased van American Airlines, die moesten worden teruggegeven nadat de joint venture (Northeast Alliance) werd stopgezet vanwege zorgen van toezichthouders over mededingingsregels. Alaska Airlines heeft de operatie op LaGuardia in 2018 beëindigd en leent/leaset sindsdien alle slots aan Southwest;
- **Washington National:** American Airlines gebruikt Washington National als hubluchthaven en heeft meer dan de helft van de slots in handen. Delta Airlines beschikt over een relatief beperkt aantal slots met historische aanspraak op de luchthaven en leent/leaset ook op deze luchthaven structureel slots van United Airlines.

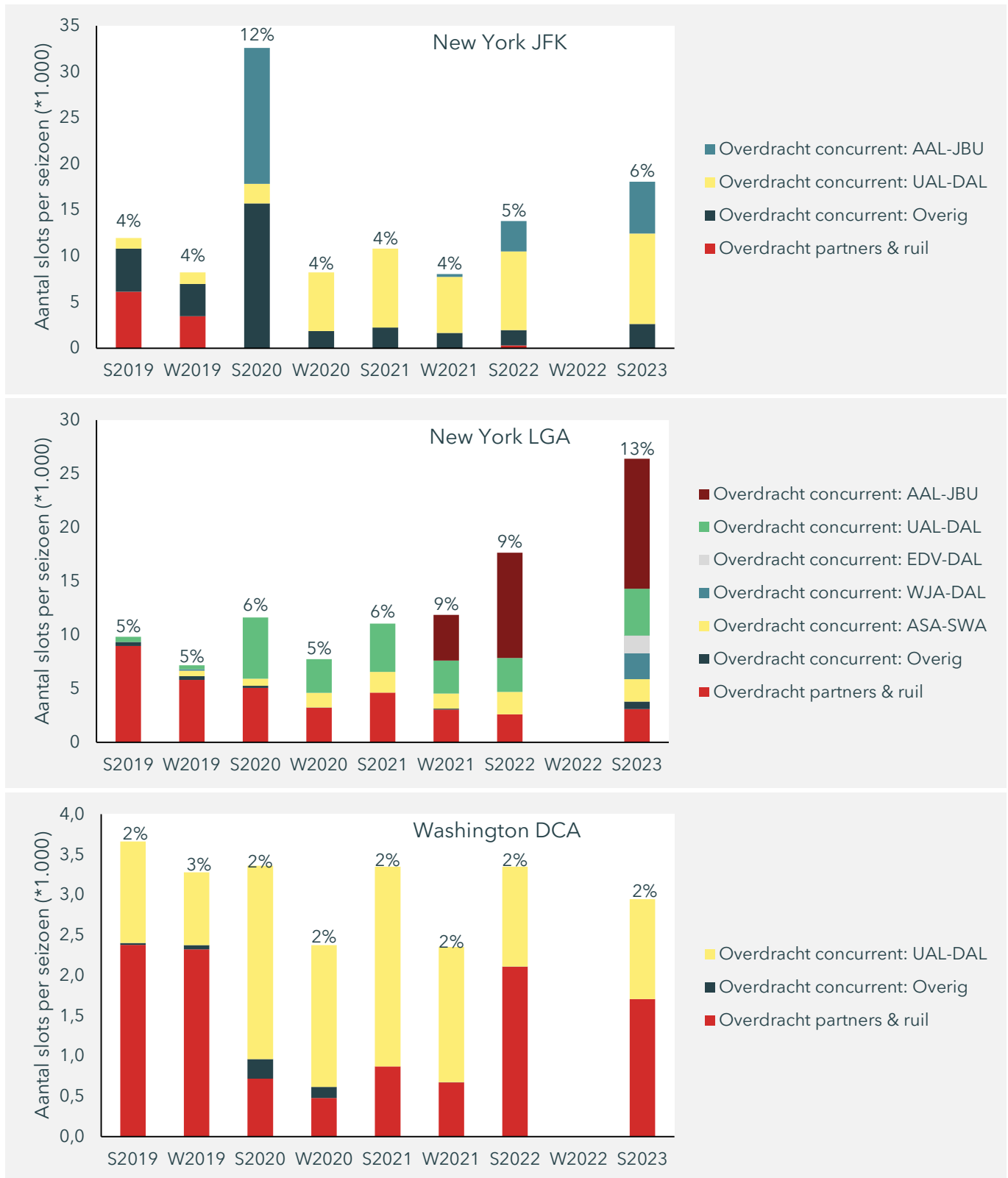
Conclusie slotmobiliteit en -handel Verenigde Staten

Slotmobiliteit op de gecoördineerde luchthavens in de Verenigde Staten bestaat voornamelijk uit tijdelijke slotoverdrachten tussen concurrerende maatschappijen. Het is aannemelijk dat hierbij enige vorm van (financiële) compensatie wordt verleend. Als dat het geval is, kunnen de tijdelijke overdrachten worden gezien als huur of leases. De mogelijkheid om slots voor langere tijd over te dragen aan concurrerende maatschappijen stelt maatschappijen in staat om hun slots met historische aanspraak te behouden, ook als ze die structureel niet meer nodig hebben. Eén van de gevolgen is dat er nog maar weinig slots terugvloeien in de slotpools van de betreffende luchthavens. Maatschappijen die op een luchthaven willen uitbreiden – veelal zijn dat de zittende hubcarriers en low cost carriers – zijn daarvoor aangewezen op de bereidheid van concurrenten om slots te verhandelen. Slotoverdrachten vinden echter vaak plaats tussen dezelfde maatschappijen. De mogelijkheden voor nieuwe toetreders om slots te bemachtigen op gecoördineerde luchthavens in de Verenigde Staten, hetzij door primaire allocatie, hetzij door slotmobiliteit, zijn dan ook beperkt.

⁷⁸ United Airlines gebruikte New York JFK in het verleden ook als hub, maar het beschikte over te weinig slots om succesvol te kunnen concurreren met Delta Airlines en American Airlines. United heeft zich vervolgens teruggetrokken van New York JFK en de operatie geconcentreerd op Newark. United Airlines leent/leaset de gehele slotportfolio op JFK inmiddels aan Delta Airlines.

⁷⁹ American Airlines gebruikt New York JFK ook als hub en beschikt derhalve over een groot aantal slots. Voor American is JFK niet de primaire hub in het netwerk.

Figuur 5.3 Aantal toegewezen slots is constant op gecoördineerde Amerikaanse luchthavens



Bron: Eigen analyses op basis van FAA-data

6 Kansrijke implementatie van slothandel?

Uit gesprekken met stakeholders volgt dat er in beperkte mate draagvlak is voor het faciliteren van slothandel op Schiphol. Onzekerheid over een eventuele krimp wordt door luchtvaartmaatschappijen genoemd als bepalende factor. Slothandel op basis van bilaterale onderhandelingen lijkt meer kansrijk, maar roept ook vragen op over de effecten op markttoegang en concurrentie.

6.1 Schiphol in vergelijking met andere luchthavens

Vanuit een juridisch oogpunt gaat een vergelijking tussen de in Hoofdstuk 5 besproken luchthavens in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk enerzijds en Schiphol anderzijds niet volledig op. Hoewel de slotregelgeving in Europa en de Verenigde Staten deels gebaseerd is op dezelfde Worldwide Airport Slot Guidelines (WASG), verschilt de uitwerking wel degelijk. In de Verenigde Staten is slothandel toegestaan. De slotregelgeving in het Verenigd Koninkrijk is op dit moment nog volledig geijkt op de Europese Slotverordening, maar voor eventuele aanpassing is het Verenigd Koninkrijk na de Brexit niet langer gebonden aan de Slotverordening. Ook faciliteert de slotcoördinator in het Verenigd Koninkrijk slothandel via de uitgifte van junk slots, zodat deze kan plaatsvinden als een-op-een slotuitwisseling. Dit deed de slotcoördinator ook vóór de Brexit.

Vanuit economisch perspectief is er wel een belangrijke overeenkomst tussen Schiphol en de in Hoofdstuk 5 geanalyseerde luchthavens. De luchthavens hebben structureel te maken met schaarse capaciteit. De belangrijkste indicatoren hiervan zijn dat nagenoeg alle slots op basis van historische aanspraak worden gealloceerd en dat die slots gedurende het seizoen zodanig worden gebruikt dat de historische aanspraak behouden blijft. Daarmee is de markttoegang voor alle luchtvaartmaatschappijen en zeker ook voor nieuwe toetreders beperkt. Voor de Amerikaanse luchthavens geldt dat de problematiek van schaarse capaciteit en beperkte toetreding met name speelt in de piek, terwijl London Heathrow net als Schiphol aan een jaarlijkse capaciteitslimiet van het aantal uit te voeren vliegbewegingen zit. London Heathrow is de enige slotgecoördineerde luchthaven in het Verenigd Koninkrijk waarvoor geldt dat er nagenoeg geen slots met historische aanspraak worden opgegeven of terugkeren in de slotpool.

Wat betreft de problematiek van de schaarse capaciteit is de vergelijking tussen London Heathrow en Schiphol dus het meest zuiver. Wel zijn er nog duidelijke verschillen die de uitwerking, impact en eigenschappen van slothandel kunnen beïnvloeden. London Heathrow opereert in een multi-airport systeem waarbij de thuiscarrier - British Airways - met name vanaf deze luchthaven opereert. De meeste vliegbewegingen van low cost carriers van en naar Londen gaan niet via Heathrow. Slothandel tussen luchtvaartmaatschappijen met een verschillend bedrijfsmodel - met name legacy carrier versus low cost carrier - kan dus maar beperkt plaatsvinden. Op Schiphol is sprake van een meer evenwichtige verdeling van activiteiten over de verschillende bedrijfsmodellen. Daarmee kan in potentie slothandel ook anders uitwerken en resulteren in een verschuiving van het ene naar het andere bedrijfsmodel. Aan de ene kant is een verdere focus op lange afstandsmarkten en hubmarkten te verwachten, aan de andere kant hebben low cost carriers die nu Amsterdam bedienen geen of beperkt toegang tot alternatieve luchthavens om dezelfde Nederlandse markt te bedienen.

Specifiek voor Schiphol geldt dat er een hoge mate van onzekerheid is over de richting van de ontwikkeling van de toekomstige capaciteit: dalen, gelijk blijven of stijgen. Gelijkblijvende capaciteit – het niet kunnen groeien in het aantal vliegbewegingen – is ook voor andere luchthavens aan de orde, bijvoorbeeld op London Heathrow. Wat de situatie op Schiphol anders maakt is dat de huidige discussie gaat over een reductie in capaciteit.⁸⁰ Een discussie over capaciteitsreductie speelt op de vergelijkbare luchthavens (nog) niet. In de gesprekken met stakeholders wordt de (beleids)onzekerheid over het al dan niet reduceren van het aantal slots genoemd als reden om op dit moment wel of geen voorstander te zijn van het faciliteren van slothandel. Enerzijds zal de waarde van slots bij een capaciteitsreductie toenemen door extra schaarste, anderzijds kan de waarde van slots dalen als er een mogelijkheid bestaat dat een deel van de slots in de toekomst wordt ingenomen. De meeste luchtvaartmaatschappijen willen eerst een duidelijk langetermijnbeleid over de capaciteit van Schiphol, vervolgens is het draagvlak positiever over de mogelijkheden om slothandel te faciliteren. De gevraagde duidelijkheid betreft met name de vraag rondom krimp, en niet zozeer de vraag naar al dan niet toekomstige groei van capaciteit.

6.2 Impactanalyse implementatie slothandel

Criteria

Naast de juridische en economische dimensie van slothandel dienen ook de effecten op haalbaarheid, draagvlak, neveneffecten en risico's te worden meegewogen in het geval van implementatie van slothandel. De criteria waarop implementatie van slothandel kan worden beoordeeld staan in Tabel 6.1. De tabel geeft ook per criterium het overzicht op welk type input de nadruk ligt. De verschillende criteria worden op basis van input van verschillende bronnen beoordeeld. Naast de eigen analyse van het consortium zoals besproken in de voorgaande hoofdstukken wordt de input van de slotcoördinatoren in het Verenigd Koninkrijk (ACL) en Nederland (ACNL), de Autoriteit Consument & Markt (ACM), Air Cargo Netherlands (ACN), luchtvaartmaatschappijen en Schiphol gebruikt bij de beoordeling van (de implementatievormen van) slothandel. Met bovenstaande stakeholders zijn in de loop van 2024 gesprekken gevoerd of is schriftelijk input opgehaald. De gespreksleidraad hiervoor en het overzicht van geraadpleegde stakeholders zijn te vinden in bijlage B.

Tabel 6.1 Zes criteria zijn gedefinieerd om slothandel te beoordelen

criterium	Beoordeling
Juridische haalbaarheid	Eigen analyse
Economische effecten (netwerk/verbondenheid, concurrentie & markttoegang)	Eigen analyse (hoofdstuk 3, 4 en 5) + input gesprekspartners
Praktische uitvoerbaarheid	Input ACNL
Draagvlak	Input luchtvaartmaatschappijen en Schiphol
(Onbedoelde) neveneffecten	Eigen analyse + input ACNL + input overige gesprekspartners
Risico's en mitigerende maatregelen	Eigen analyse + input ACNL + input overige gesprekspartners

Bron: Consortium

⁸⁰ In de meest recente Kamerbrief van september 2024 heeft de minister de Tweede Kamer geïnformeerd over de stand van zaken rondom de capaciteitsontwikkeling van Schiphol. Het kabinet heeft het besluit genomen om een notificatiepakket in te dienen bij de Europese Commissie met daarin de toelichting hoe 17 procent(punt) van de totale geluidsdoelstelling van 20 procent uit het Actieplan omgevingslawaai Schiphol (2024-2029) zal worden gerealiseerd. Hiertoe hanteert het kabinet een maximale capaciteit in jaarlijkse vliegtuigbewegingen met een bandbreedte van 475.000 tot 485.000.

Bij de beoordeling van de vormen van verkoop en lease/huur is te constateren dat deze vormen voor de meeste criteria veelal overeenkomsten hebben. Luchtvaartmaatschappijen die slotleasing/huur uitvoeren, komen overeen om de slot voor een vaste periode te verhandelen, meestal één seizoen, met de bedoeling dat de slot in het volgende seizoen aan de oorspronkelijke houder wordt teruggegeven. Dit volgens de voorwaarden van een afzonderlijke bilaterale overeenkomst tussen de twee luchtvaartmaatschappijen. Vanuit het perspectief van de slotcoördinator wordt elke ruil gezien als een ‘permanente’ ruil. Deze verschillende vormen worden daarom grotendeels gezamenlijk beoordeeld, behalve voor de verwachting van de economische impact.

Juridische haalbaarheid

- Vanuit juridisch perspectief lijkt het invoeren van slothandel haalbaar in de EU. Alhoewel er geen duidelijke wettelijke basis is vóór slothandel op EU-luchthavens, wordt het ook niet uitdrukkelijk verboden door de EU-Slotverordening.
- Slothandel, mits aan de voorwaarden voor transparantie werd voldaan, was in het Verenigd Koninkrijk toegestaan toen het land nog een EU-lidstaat was; elders in de EU is het in de praktijk óf niet geaccepteerd/gefaciliteerd óf wordt het niet openbaar gemaakt.
- Volgens de EU-wetgeving zullen slotcoördinatoren rekening houden met de WASG. De WASG bepalen dat slothandel mogelijk is, zolang relevante nationale wetgeving (of in het geval van de EU-lidstaten, de Slotverordening) dit niet verbiedt.
- In de praktijk is het niet duidelijk in hoeverre de uitwisseling van slots tussen luchtvaartmaatschappijen met compensatie of andere tegenprestatie plaatsvindt. Een financiële transactie die achter gesloten deuren plaatsvindt, is en blijft onbekend bij de slotcoördinator. De slotcoördinator heeft geen wettelijke plicht om hiernaar te informeren.
- De uitwisseling van slots tussen luchtvaartmaatschappijen op een een-op-een basis faciliteert niet de toetreding van luchtvaartmaatschappijen die nog geen slots op Schiphol hebben. Het is onduidelijk of de uitgifte van *junk slots* in Nederland juridisch mogelijk is, om zo bijvoorbeeld ook voor toetreders die nog geen slots hebben de uitwisseling te faciliteren. Luchtvaartmaatschappijen kunnen altijd verzoeken om (wat zij als) junk slots beschouwen aan te vragen. In het Verenigd Koninkrijk was hier geen extra nationale regelgeving over opgesteld voor het toestaan van slothandel, ook niet voorafgaand aan de Brexit. De situatie op London Heathrow toont aan dat het creëren van tijdelijke slots (junk slots) om een uitwisseling van slots te faciliteren in de praktijk werkt. Het creëren van dit type slots door de slotcoördinator zal een positief effect hebben op de mate van slothandel en markttoegang op Schiphol. Het wordt dan in theorie ook mogelijk voor luchtvaartmaatschappijen zonder een al gevestigde positie op Schiphol via slothandel toe te treden.
- Het heeft de voorkeur om zoveel mogelijk in Europees verband het beleid voor slothandel te bepalen in plaats van op nationaal niveau. Deze voorkeur wordt ook door de gesprekspartners benadrukt. Dit kost echter veel meer tijd en het is de vraag of er beleid gaat komen voor slothandel op Europees niveau, aangezien de lidstaten hierover verdeeld zijn. De onderhandelingen over een herziening van de Slotverordening hebben stilgelegen en worden weer opgestart.
- Uit de gesprekken met de (semi-) publieke stakeholders wordt het ontbrekende instrumentarium benoemd van toezichthouders rondom slothandel. Bij het faciliteren van slothandel is er sprake van het creëren van een nieuwe markt, waarvoor ook duidelijke spelregels dienen te gelden. De mededingingsautoriteit, Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en/of slotcoördinator hebben geen instrumentarium noch een rol als marktmeester op deze nieuw te creëren markt. De wettelijke verankering van de rol van de slotcoördinator en de mededingingsautoriteit rondom slothandel was ook een aandachtspunt en voorgestelde wijziging in de beoogde slothervorming in het Verenigd Koninkrijk. Deze verankering dient te worden meegenomen in de analyse van de juridische haalbaarheid van het faciliteren van slothandel.

Economische effecten (verbondenheid, concurrentie en markttoegang)

- Het economische doel van slothandel is het faciliteren van een beter gebruik van schaarse middelen. Slothandel biedt ten opzichte van de al toegestane slotmobiliteit een extra mogelijkheid tot markttoegang, juist voor die luchtvaartmaatschappijen die momenteel niet op Schiphol vliegen. Deze markttoegang kan potentieel resulteren in meer concurrentie en is daarmee het achterliggende mechanisme voor een efficiëntere allocatie van de schaarse middelen. De meeste stakeholders benoemen dat het toestaan van slothandel in principe de markttoegang vergroot, maar hebben vraagtekens of in de praktijk de mate van slothandel zodanig zal zijn dat het tot economisch significant andere uitkomsten leidt.
- Uit Hoofdstuk 3 volgt dat het empirische bewijs dat slothandel de markttoegang daadwerkelijk significant verbetert beperkt is. Het bestaande onderzoek benoemt dat bilaterale (niet-openbare) slothandel met name plaatsvindt als het de concurrentiepositie van de verhandelende luchtvaartmaatschappij niet schaadt, daarmee drukt het bilaterale karakter de mogelijke positieve effecten op de marktwerking. Het voorbeeld van repeterende leasetransacties op London Heathrow is hierbij een (negatief) voorbeeld.
- Over het algemeen hebben de luchthaven en de luchtvaartmaatschappijen dezelfde doelen: een zo efficiënt mogelijk gebruik van de schaarse capaciteit om daarmee te komen tot een hoge(re) return-on-investment. De verwachting is dat slothandel voor de verhandelde slots leidt tot een efficiënter – of in ieder geval winstgevender – gebruik van de luchthaveninfrastructuur. Strategisch gedrag in combinatie met bilaterale (niet-openbare) slothandel kan echter ook resulteren in een minder efficiënt gebruik van de luchthaveninfrastructuur via de eerdergenoemde repeterende leasetransacties in het voorbeeld van London Heathrow. Als de slothandel optie (lease) niet aanwezig was, zouden de slots eventueel terugkeren naar de slotpool. Hierbij merken we op dat deze repeterende slotuitwisselingen nu ook mogelijk zijn via slotmobiliteit en daarmee niet uniek te koppelen zijn aan slothandel.
- Luchtvaartmaatschappijen met de meeste financiële slagkracht zullen als koper van slots van de zittende luchtvaartmaatschappijen optreden, waardoor naar verwachting luchtvaartmaatschappijen zullen verdwijnen van Schiphol. Dit kan uiteindelijk een negatief effect hebben op de concurrentie en marktwerking. Dit is echter route-afhankelijk en dus afhankelijk van de specifieke details van de uitwisseling en de manier waarop de verkrijgende luchtvaartmaatschappij het slot gaat gebruiken. Daarnaast noemen verschillende stakeholders in de gesprekken dat de financiële slagkracht van kopende luchtvaartmaatschappijen mogelijk deels voortkomt uit staatssteun en dat dat een negatief effect kan hebben op een level playing field. Het is de verwachting van de meeste stakeholders dat luchtvaartmaatschappijen uit het Midden-Oosten of uit Azië de meeste slots zullen kopen of leasen, dit zijn naar verwachting vooral al bestaande luchtvaartmaatschappijen (met mogelijk al slots op Schiphol).
- Kleinere traditionele luchtvaartmaatschappijen die vaak regionale korte-afstandsroutes van/naar Schiphol vliegen, (vracht)luchtvaartmaatschappijen in financieel zware omstandigheden en/of luchtvaartmaatschappijen die al Schiphol willen verlaten zullen slots verkopen. Tegelijkertijd zal naar verwachting de (monetaire) compensatie voor slots moeilijk te financieren zijn voor een nieuwe (of kleine) luchtvaartmaatschappij.
- Eén van de mogelijke en benoemde effecten van slothandel is dat als er geen slots meer in de slotpool aanwezig zijn na uitgifte van historische slots, er geen slots meer zijn om de allocatieregels rondom slots op toe te passen. De stakeholders benoemen dat het risico groot is dat er door het faciliteren van slothandel nog minder slots terugvloeien in de slotpool. Deze wisselwerking tussen slothandel en de slotpool is ook zichtbaar voor de buitenlandse luchthavens waarop slothandel mogelijk is, met name op London Heathrow. Dit leidt tot een situatie waarbij er minder tot geen slots meer zijn in de slotpool na allocatie van de slots met historische aanspraak. In de praktijk zijn er dan geen slots meer in de slotpool. Dit heeft een negatieve impact op, bijvoorbeeld, potentiële toetreders omdat de primaire allocatieregels voor nieuwkomers niet kan worden toegepast. Ook eventuele secundaire allocatiecriteria spelen daardoor mogelijk veel minder vaak een rol als er

bilaterale slothandel mogelijk is. Als kanttekening geven we mee dat in de huidige praktijk op Schiphol er in de afgelopen jaren al weinig slots vanuit de slotpool zijn uitgegeven aan nieuwe toetreders.

- Hoewel het vanuit het perspectief van de slotcoördinator geen verschil maakt, is het voor de marktwerking wel degelijk van belang of slothandel een pure koop/verkoop van slots betreft of meer het karakter heeft van lease/huur. Bij die laatste vorm gaat het vanuit het perspectief van de slotcoördinator nog steeds om een permanente transactie, maar is het een serie van permanente transacties (in de tijd) geregeld middels commerciële afspraken tussen de betreffende luchtvaartmaatschappijen. De koop/verkoop van slots zal markttoegang meer stimuleren dan lease/huur. Dit komt omdat lease/huur met name wordt aangegaan met luchtvaartmaatschappijen die al op de luchthaven aanwezig zijn: de investeringskosten om op tijdelijke basis een route te exploiteren op een luchthaven waar een luchtvaartmaatschappij nog geen andere routes bediend zijn naar verwachting te groot. Het advies is dan ook om in ieder geval, en onafhankelijk van de eventuele wijze van implementatie, het karakter van de slotuitwisselingen over meerdere seizoenen te monitoren om zo series van lease/huur tussen dezelfde partijen over de tijd te identificeren. Eventueel kan een beperking worden opgelegd rondom lease/huur (bijvoorbeeld in het aantal seizoenen) om zo het terugvloeien van slots naar de slotpool enigszins te stimuleren. Hierbij geldt weer de kanttekening dat ook in de huidige situatie zonder slothandel op Schiphol er nagenoeg geen slots naar de slotpool terugvloeien.

Praktische haalbaarheid/uitvoerbaarheid

- De (praktische) haalbaarheid van implementatie van slothandel hangt sterk af van de processen en systemen van de slotcoördinator. De slotcoördinator staat open voor een verdere verkenning van implementatie van slothandel. De benodigde aanpassingen in het systeem zijn al voorzien voor de toekomst.
- Naast de wijzigingen in het systeem, dient er - overeenkomstig de *Guidance on One for One Slot Exchanges* van ACL - een lokaal richtsnoer te worden opgesteld of een beleidsregel van ACNL, waarin de praktische regels rondom slothandel worden vastgesteld en uitgelegd. De doorlooptijd van het opstellen, implementeren en inwerking treden van een lokaal richtsnoer is doorgaans een half tot twee jaar, rekening houdende met de IATA slotkalender. De doorlooptijd van een beleidsregel van ACNL is veel korter. Er wordt geadviseerd om hierin duidelijk te maken op welke wijze slothandel kan worden toegepast en op welke wijze monitoring en handhaving dienen plaats te vinden (zie ook: juridische haalbaarheid).
- De wijze waarop slothandel op de luchthavens in het Verenigd Koninkrijk is vormgegeven wordt tijdens de gesprekken door meerdere luchtvaartmaatschappijen benoemd als positief voorbeeld voor de implementatie van slothandel.
- Bij de eventuele totstandkoming van het faciliteren van slothandel dienen de verschillende belanghebbenden te worden geraadpleegd, naast de sectorpartijen benoemen de luchtvaartmaatschappijen ook de Europese Commissie en IATA. Tevens dient de Coordination Committee Netherlands formeel akkoord te geven wanneer een lokaal richtsnoer wordt opgesteld.

Draagvlak

- Het draagvlak voor slothandel verschilt per type stakeholder. Bij luchtvaartmaatschappijen is het draagvlak beperkt, vanwege onzekerheid rondom een mogelijke krimp van de luchthavencapaciteit. Ook de (semi-) publieke stakeholders noemen zowel voor- als nadelen. Het toestaan van een meer marktgeoriënteerd systeem met meer mogelijkheden tot markttoegang wordt als belangrijkste voordeel genoemd. Wel zijn er verschillende kanttekeningen. De eerste kanttekening is dat de primaire (en secundaire) allocatieregels mogelijk sneller worden overgeslagen, dit is volgens de stakeholders niet wenselijk. De tweede kanttekening is dat bilaterale (niet-openbare) slothandel niet noodzakelijk tot de gewenste efficiëntie leidt.
- Er is enigszins draagvlak vanuit de sector voor implementatie van slothandel, dit geldt zowel voor koop/verkoop als lease/huur. Een klein aantal luchtvaartmaatschappijen is voorstander van beide vormen van slothandel.

Enkele luchtvaartmaatschappijen zijn neutraal of geen voorstander. Wel geven enkele luchtvaartmaatschappijen aan op buitenlandse luchthavens eerst slots te leasen en tegelijkertijd slots succesvol te hebben kunnen vergaren die historisch zijn geworden. Zij verwachten dat op Schiphol ook te kunnen doen.

- Ondanks dat geen van de gesprekspartners aangeeft een pertinent tegenstander te zijn van slothandel, is het beeld over slothandel enigszins negatiever dan in de voorgaande studie (zie Behrens et al., 2018). Enerzijds zijn de gesprekspartners kritischer over de mogelijke positieve effecten van slothandel indien deze handel niet verder gereguleerd wordt en zich voornamelijk ontwikkelt als bilaterale (niet-openbare) handel tussen luchtvaartmaatschappijen, anderzijds wordt door luchtvaartmaatschappijen een duidelijke link gelegd met de beleidsonzekerheid over een eventuele krimp van de luchthavencapaciteit op Schiphol. We verwachten dat het wegnemen van deze beleidsonzekerheid zal resulteren in een groter draagvlak voor slothandel. Wanneer de overheid in de nabije toekomst de milieugrenzen aanpast - en daarmee de capaciteit voor Schiphol verkleint - is niet zeker of de eventueel verhandelde slots behouden blijven of dat ze gedwongen worden afgenomen. Dit kan de waarde van de slots doen verminderen. Het gaat hierbij dus om de onzekerheid of er in de toekomst (eventueel verhandelde) slots gedwongen kunnen worden ingenomen als gevolg van de aanpassing van de luchthavencapaciteit (vanwege, bijvoorbeeld, milieugrenzen).
- Een gelijktijdig effect van de aanpassing van de milieugrenzen is dat de schaarste toeneemt. Het toenemen van schaarste zal ceteris paribus de waarde van slots laten stijgen. De meeste luchtvaartmaatschappijen adviseren echter om eerst meer duidelijkheid te verschaffen over de toekomstige capaciteit van de luchthaven, met name over de vraag of in de toekomst slots gedwongen kunnen worden afgenomen, alvorens over te gaan tot implementatie van slothandel. De meeste stakeholders verwachten terughoudend te zijn met hun draagvlak dan wel hun activiteit op het gebied van slothandel, zolang niet duidelijk is of er in de toekomst slots gedwongen kunnen worden ingenomen door verlaging van de capaciteit. Hierbij merken we op dat de luchtvaartmaatschappijen verwachtingen uitspreken, maar deze deels ook strategisch kunnen zijn. Met andere woorden, bij een eventuele daadwerkelijke implementatie kunnen het draagvlak en het gebruik anders zijn.
- Het is niet voor alle stakeholders geheel duidelijk aan welke doelen slothandel op Schiphol bijdraagt en welk probleem hiermee wordt opgelost. Zonder de doelstelling scherp te hebben zijn eventuele monitoring en evaluatie lastiger. De stakeholders benoemen wel verschillende (mogelijke) doelen van slothandel:
 - Het hoofddoel van slothandel is een extra vorm van markttoegang. Dit wordt waarschijnlijk wel behaald, aldus de meeste stakeholders;
 - Een tweede doel van slothandel is om tijdelijke capaciteit te laten benutten door een andere luchtvaartmaatschappij, zodat een luchtvaartmaatschappij zelf niet 'op zijn slots hoeft te zitten' (*babysitting*) door middel van onder andere *ghost flights*. Dit geldt ook bij onvoorziene omstandigheden, zoals technische problemen, personeelstekort en bij een langzaam marktherstel. Dit doel wordt waarschijnlijk ook behaald. Uit ervaring van andere luchthavens blijkt dit ook;
 - Een derde doel van slothandel is optimaal gebruikmaken van schaarse capaciteit waarbij de luchtvaartmaatschappij die een hogere betalingsbereidheid heeft voor het gebruik van deze schaarse capaciteit een extra mogelijkheid heeft om gebruik te realiseren. Waarschijnlijk wordt dit doel behaald, mede omdat luchtvaartmaatschappijen voor lease/huur een partij zoeken die de 80/20-regel goed (of beter) benut, aldus de gesprekspartners.
- Als mogelijk relevante ontwikkeling wordt genoemd dat de luchthaventarieven op Schiphol de afgelopen jaren sterk zijn gestegen, waardoor Schiphol minder aantrekkelijk wordt voor luchtvaartmaatschappijen. Dit kan ertoe leiden dat luchtvaartmaatschappijen verdwijnen van Schiphol. Dit kan een reden zijn dat luchtvaartmaatschappijen minder snel geneigd zijn om slots te kopen of te leasen, maar wel om te verkopen.

Neveneffecten, risico's en mitigerende maatregelen

- Slothandel laat de strategische waarde van slots toenemen waardoor luchtvaartmaatschappijen minder snel slots zullen laten terugkeren naar de slotpool. Hierdoor zullen luchtvaartmaatschappijen meer geneigd zijn om de slots langer op de minimale vereisten van 80 procent te blijven vliegen (mogelijk door *ghost flights*) tot het moment dat een geschikte koper zich aandient. Niet-permanente transacties via slothandel (lease/huur) kan dit risico mitigeren. De door de stakeholders genoemde ontwikkeling dat er minder aanbod zal zijn van slots via de slotpool is in lijn met de ervaringen op de luchthavens in het Verenigd Koninkrijk (met name London Heathrow) en in de Verenigde Staten.
- Slothandel kan via het strategische gedrag van luchtvaartmaatschappijen mogelijk ook resulteren in een versterking van de strategische posities van al zittende luchtvaartmaatschappijen. Dit risico is groter als slothandel bilateraal (niet-openbaar) mogelijk is.
- Luchtvaartmaatschappijen met de meeste financiële slagkracht – de meest voor de hand liggende kopers in de slotmarkt – zullen niet noodzakelijk de slots op zo'n manier gebruiken dat het door de overheid nagestreefde publieke belang van netwerkqualiteit (en/of internationale verbondenheid) gediend wordt. Slothandel kan via dat mechanisme dus een ongewis of zelfs averechts effect hebben op deze publieke belangen. In het onderzoek naar de in Hoofdstuk 5 genoemde luchthavens in het Verenigd Koninkrijk en in de Verenigde Staten is geen wezenlijk effect van slothandel op de netwerkqualiteit/verbondenheid van de luchthavens geconstateerd. De belangrijkste reden is dat het gaat om slechts een beperkt aandeel van het totale aantal slots.
- Slothandel biedt mogelijk een extra mechanisme voor eventuele niet-vrijwillige uitwisseling van slots, oftewel retaliatie. Dit risico is in de gesprekken benoemd. Dit risico van slothandel speelt bij eventuele krimp en loopt via de geopolitieke dimensie. Bij krimp kan dat wat op papier (of in theorie) vrijwillige uitwisseling van slots zou zijn (via slothandel en voor geld) in werkelijkheid een vanuit geopolitiek perspectief afgedwongen verkoop zijn. Dit speelt vooral (of met name) bij de homecarrier KLM met veel verbindingen buiten de Europese Unie.
- Het cargoproces is anders dan het proces van passage, met name de voorspelbaarheid van vraag van cargo is lager. Cargoluchtvaartmaatschappijen hebben momenteel meer moeite om de 80/20-regel te behalen, waardoor er relatief meer cargo slots in de slotpool teruggaan. De cargoluchtvaartmaatschappijen zullen daardoor minder geneigd zijn om slots te kopen. Naar verwachting zal het effect van slothandel op het aantal cargovluchten negatief zijn.
- Wanneer slothandel wordt toegestaan, zal de discussie over het eigendomsrecht van slots naar verwachting meer richting luchtvaartmaatschappijen trekken, want ze kunnen het immers kopen en verkopen. Ook bij investeringen in slots door een kopende partij is het duidelijker dat het om een asset (met monetaire waardering) gaat. Een slot krijgt expliciet een waarde. Als het slot dan niet gebruikt kan worden, of door overheidsbeleid uit de markt wordt gehaald, lijkt voor de overheid het risico groter dat luchtvaartmaatschappijen derving inkomsten (want geïnvesteerd in slot) gaan (proberen te) claimen.
- Alle partijen, en vooral de luchtvaartmaatschappijen, dienen op hetzelfde moment over dezelfde informatie te beschikken omtrent actuele ontwikkelingen op het gebied van luchtvaartbeleid die de onderhandelingsstrategieën in slothandel kunnen beïnvloeden, inclusief de spelregels rondom deze handel. Een onderhandeling waarbij twee partijen niet de mogelijkheid hebben om over dezelfde informatie te beschikken, asymmetrische informatie, over bijvoorbeeld de toekomstige capaciteit op Schiphol, leidt tot een oneerlijk speelveld. De slothandel dient onder toezicht of beheer van een neutrale - mogelijk regelgevende - instantie te gebeuren. De slothandel dient vanaf HBD mogelijk te zijn.

Praktische haalbaarheid en draagvlak bilaterale onderhandeling of marktplaatsvariant

Voor de vorm van implementatie van slothandel spreken de luchtvaartmaatschappijen hun voorkeur uit voor zowel bilaterale onderhandeling als een marktplaatsvariant. Vanuit verkopers- of verhuurdersperspectief bestaat een

voorkeur voor bilaterale onderhandeling, om zo min mogelijk informatie te delen met de gehele sector. Vanuit kopers- of huurdersperspectief is de wens om zoveel mogelijk transparantie te betrachten, zodat vraag en aanbod zichtbaar zijn voor iedereen. Het is de verwachting dat de vorm van bilaterale onderhandeling in de praktijk het meest kansrijk is, ook al leidt dit niet altijd tot het hoogste bod of de meeste efficiënte allocatie. Dit is analoog aan de situatie in het Verenigd Koninkrijk. Voor de biedingen wordt - door luchtvaartmaatschappijen - geadviseerd om gesloten te kunnen bieden om prijsescalatie te voorkomen.

Tabel 6.2 geeft een samenvattend beeld van de praktische haalbaarheid en het draagvlak voor de twee (meest voor de hand liggende) implementatievormen.

Tabel 6.2 Beoordeling vormen van implementatie van slothandel

	Bilateraal	Marktplaats
Praktische haalbaarheid	Voor bilaterale afspraken tussen luchtvaartmaatschappijen is geen apart systeem nodig en eenvoudig te implementeren. Als voorbeeld kan naar ACL als slotcoördinator worden gekeken.	Hiervoor dient een nieuw systeem te worden opgezet. In het VK was in het verleden Slottrade.aero opgericht als platform met een marktplaats voor slothandel. Dit is echter gestopt door onvoldoende gebruik van dit platform. Het opzetten van een soortgelijk platform is praktisch haalbaar.
Draagvlak	De luchtvaartmaatschappijen geven aan zelf goed te weten welke andere luchtvaartmaatschappijen ze kunnen benaderen voor slothandel (<i>als verkoper/lessor</i>).	De (met name mogelijk kopende) luchtvaartmaatschappijen geven aan voorstander te zijn van zoveel mogelijk transparantie en daarmee ook voorstander te zijn van een marktplaats (<i>als koper/lessee</i>).

Bron: Consortium

7 Conclusie

De capaciteit op Schiphol is schaars. Dit onderzoek laat zien dat slothandel een potentieel positieve invloed heeft op het stimuleren van markttoegang, concurrentie en een efficiënte verdeling van de schaarse luchthavencapaciteit. Wel zijn er kanttekeningen over, onder andere, de juridische haalbaarheid, het draagvlak en repeterende slotuitwisselingen tussen dezelfde partijen.

7.1 Slotmobiliteit op Schiphol

Is er nu al sprake van slotmobiliteit op Schiphol en onder welke voorwaarden?

Na de allocatie van slots (slotseries) door de slotcoördinator kunnen luchtvaartmaatschappijen onder voorwaarden op vrijwillige (bilaterale) basis slots uitwisselen. Elke vorm van zulke slotuitwisseling valt onder de term slotmobiliteit. Slotmobiliteit kan gepaard gaan met monetaire (of soortgelijke) compensatie tussen de luchtvaartmaatschappijen. In dat geval gaat het om slothandel. De Verordening (EG) nr. 95/93 ('de Slotverordening') definieert via artikel 8a de mogelijkheden en voorwaarden voor de mobiliteit van slots. De uitwisseling tussen luchtvaartmaatschappijen op basis van een een-voor-een slot is mogelijk binnen de Slotverordening.

De Slotverordening vermeldt slothandel niet expliciet, hoewel deze praktijk in het verleden toegestaan werd, of ten minste gedoogd. Het voorbeeld hierbij is het Verenigd Koninkrijk in de tijd dat het nog lid was van de EU en waar slothandel werd, en nog steeds wordt, gefaciliteerd. In de *Worldwide Airport Slot Guidelines* (WASG) zijn de belangrijkste principes voor slotcoördinatie vastgelegd. Hoewel de WASG algemeen aanvaard en toegepast zijn in de luchtvaart, bieden de WASG geen wettelijke verankering. De Slotverordening stelt echter wel dat de slotcoördinatoren rekening houden met de globale richtlijnen vanuit de WASG. In de WASG is slothandel toegestaan indien het niet in strijd is met nationale (of EU-) wetgeving. Vanuit juridisch perspectief lijkt slothandel niet in strijd te zijn met de bestaande wetgeving in Nederland.

Slotmobiliteit komt voor op Schiphol, er zijn geen aanwijzingen dat slothandel plaatsvindt. De Nederlandse slotcoördinator faciliteert slothandel niet. De beschikbare data over de periode winterseizoen 2018 tot en met zomerseizoen 2024 geven inzicht in slotmobiliteit tussen luchtvaartmaatschappijen binnen dezelfde groep, bij verwerving zeggenschap of overname en bij gezamenlijke exploitatie. De analyse laat zien dat slotmobiliteit beperkt op Schiphol voorkomt en bij benadering tussen de twee à drie procent van het totaal aantal gealloceerde slots op Schiphol betreft.

Het grootste aandeel van de slotuitwisselingen op Schiphol vindt plaats tussen luchtvaartmaatschappijen binnen dezelfde groep. Slotoverdrachten bij verwerving zeggenschap of overname komen in dezelfde periode incidenteel voor, bijvoorbeeld door de oprichting en beëindiging van de activiteiten van Air Antwerp en het faillissement van Flybe. Het gebruik van slots van andere maatschappijen voor het uitvoeren van een gezamenlijke exploitatie komt op Schiphol beperkt voor. Het gaat vanaf het zomerseizoen 2022 tot het zomerseizoen 2024 naar inschatting om bijna 10.000 slots, dit is 0,8 procent van alle toegewezen slots vanaf het zomerseizoen 2022. Ook hier gaat het in de meeste gevallen om maatschappijen die tot dezelfde groep of alliantie behoren.

Hoe verschilt de slotmobiliteit op Schiphol met die op andere luchthavens?

Voor dit onderzoek is in detail gekeken naar de slotmobiliteit op drie luchthavens in de Verenigde Staten (John F. Kennedy International Airport, LaGuardia Airport en Ronald Reagan Washington National Airport) en de luchthavens in het Verenigd Koninkrijk, met name Londen Heathrow. De betreffende slotcoördinatoren rapporteren openbaar over slotmobiliteit of houden een slotregister bij. Het algehele beeld is dat slotmobiliteit zich op de grotere hubluchthavens beperkt tot enkele procenten van het totale aantal slots. Deze slotmobiliteit vindt plaats via gezamenlijke exploitatie, incidentele situaties (overnames, slot remedies) en overdrachten binnen de eigen luchtvaartgroep en/of alliantie. De data maken het niet mogelijk een duidelijk onderscheid te maken tussen slotmobiliteit en slothandel, omdat er geen gegevens worden verzameld over eventuele (monetaire) compensatie.

De situatie op Schiphol is vergelijkbaar met die op Londen Heathrow. Op beide luchthavens: 1) is sprake van schaarste over het totaal aantal slots per seizoen, 2) worden veruit de meeste slots gealloceerd op basis van historische aanspraak, 3) is er slechts incidenteel sprake van het niet behouden van de historische aanspraak, 4) wordt de beschikbare capaciteit in totaal aantal vliegtuigbewegingen haast volledig (ruim meer dan negentig procent) gebruikt, en 5) is sprake van een hubcarrier met een groot marktaandeel. Er zijn echter ook verschillen: in het Verenigd Koninkrijk faciliteert de slotcoördinator slothandel via *fake swaps* en Londen Heathrow is onderdeel van een multi-airport systeem waarin op de overige luchthavens rondom Londen nog wel (beperkt) capaciteit beschikbaar is.

Een opvallend verschil tussen Schiphol en de genoemde luchthavens waar slothandel is toegestaan is dat de slotuitwisselingen (slotmobiliteit) op Schiphol met name plaatsvinden binnen de eigen groep, terwijl op Londen Heathrow en de drie Amerikaanse luchthavens de slotuitwisselingen met name buiten de eigen groep plaatsvinden. In de meeste van die laatste gevallen gaat het dan om slot lease en gaat het vaak niet om slotuitwisselingen tussen rechtstreekse concurrenten of nieuwe toetreders. Slot leases kunnen bovendien een lange looptijd hebben - of de leases worden steeds opnieuw verlengd - waardoor er weinig tot geen slots terugkeren in de slotpool. Daardoor blijft de status quo in stand en zijn maatschappijen die hun slotportfolio's willen uitbreiden afhankelijk van de bereidwilligheid van de zittende aanbieders om slots te verhandelen.

7.2 Slothandel in de praktijk en mogelijke effecten

Welke vormen van secundaire slothandel bestaan er wereldwijd en specifiek in Europa?

Van verschillende luchthavens in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk is het bekend dat er slothandel plaatsvindt. In de literatuur en tijdens de stakeholdergesprekken is meerdere malen aangegeven dat men niet bekend is met slothandel op andere luchthavens in andere landen, maar dat het niet valt uit te sluiten dat slotoverdrachten of -uitwisselingen plaatsvinden met (monetaire) compensatie, bijvoorbeeld via een een-op-een ruil. Er zijn verschillende vormen van slothandel, de literatuur maakt hierbij onderscheid naar: koop/verkoop, lease/huur, inzet voor hypotheek, ruil, overdracht, gezamenlijke exploitatie en remedies. Van belang hierbij is dat er, buiten voorbeelden in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, geen informatie beschikbaar is over eventuele (monetaire) compensatie.

Het verschil tussen koop/verkoop en lease/huur komt vaak naar voren in de discussie rondom slothandel. Bij het faciliteren van slothandel in het Verenigd Koninkrijk maakt de slotcoördinator echter geen onderscheid naar koop/verkoop versus lease/huur. Het type overeenkomst is een commerciële afspraak tussen de luchtvaartmaatschappijen. Voor de toepassing van de slotregulering beschouwt de betreffende slotcoördinator

elke slotuitwisseling als permanent. Lease/huur is dus te interpreteren als repeterende permanente slotuitwisselingen.

Welke wijzigingen zijn er - al dan niet - doorgevoerd sinds implementatie van slothandel en waarom (met name LHR)?

In de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk zijn er geen wijzigingen doorgevoerd sinds de implementatie van slothandel. Het Verenigd Koninkrijk is - na het vertrek uit de Europese Unie - niet meer gebonden aan de Slotverordening. In de periode 2023/2024 heeft de overheid in het Verenigd Koninkrijk gewerkt aan een herziening van de slotregulering en daartoe een consultatie gehouden. De overheid heeft enkele wijzigingen rondom slothandel voorgesteld. De hervormingsagenda stelt voor om slothandel transparanter te maken en de rol van de slotcoördinator beter te borgen. Het gaat om het wettelijk verankeren van een register van verhandelde slots, het verplicht stellen van het gebruik van een door de slotcoördinator beheerd trading platform (marktplaats) voor slothandel en het beperken van herhaalde slot leasing. Met name de mogelijkheid van herhaalde slot leasing zou een negatieve impact hebben op de markttoegang. Er zijn nog geen uitkomsten van de consultatie en na de regeringswissel begin 2024 zijn er geen verdere updates gepubliceerd.

Hoeveel gebruik wordt er gemaakt van secundaire slothandel in die landen/op die luchthavens en is hier in de tijd een wijziging/trend in te zien?

Voor de drie luchthavens in de Verenigde Staten geldt dat de slotmobiliteit met name bestaat uit slotoverdrachten tussen maatschappijen buiten de eigen alliantie. Deze slotoverdrachten betreffen vaak lease-/huur overeenkomsten. Het is aannemelijk dat enige vorm van (monetaire) compensatie hierbij een rol speelt. De slotmobiliteit is het grootst op New York JFK en LaGuardia. Tussen de vier en dertien procent van de slots op deze luchthavens wordt elk seizoen geruild of overgedragen aan een andere maatschappij. Het aantal geruilde en overgedragen slots is na COVID-19 toegenomen. Op Washington National wordt elk seizoen circa twee procent van de slots geruild of overgedragen. Vanwege de tijdelijke aard van de slotoverdrachten (lease/huur) is het effect op markttoegang voor (nieuwe) toetreders beperkt.

De slothandel op London Heathrow is toegenomen vanaf het moment dat er steeds minder slots beschikbaar kwamen via de slotpool omstreeks 2010. De causale richting van deze relatie is op basis van de beschikbare data niet vast te stellen. Het relatieve en absolute aantal slots dat via slothandel van maatschappij verandert, is beperkt en ligt in de orde van grootte van enkele procenten. De omvang van slothandel is daarmee vergelijkbaar met de drie luchthavens in de Verenigde Staten. Net als op die luchthavens wordt het grootste aandeel van het aantal verhandelde slots op London Heathrow buiten de eigen alliantie verhandeld.

Zijn er wijzigingen waargenomen in de effecten van secundaire slothandel?

Uit de deskresearch volgt dat er veel economische studies zijn naar de effecten van slotallocatie op de marktwerking in de luchtvaartsector. Echter, onderzoek naar slothandel is zeer beperkt. Er zijn geen recente empirische studies naar de effecten van slothandel. Dit houdt ook in dat er geen wijzigingen zijn waargenomen in de effecten. Er zijn twee studies van circa tien jaar geleden die laten zien dat slothandel niet noodzakelijk een positief effect heeft op markttoegang en marktwerking. De reden daarvoor is dat slothandel vrijwillig en bilateraal plaatsvindt. In één van de studies is vastgesteld dat luchtvaartmaatschappijen met name geneigd zijn een slot te verhandelen met luchtvaartmaatschappijen die niet direct op routeniveau een concurrent vormen.

Is er op Schiphol sprake van omstandigheden die verschillen van de luchthavens in de VS, VK en Mexico waardoor secundaire slothandel anders zou uitpakken?

Tijdens de deskresearch en in gesprekken met stakeholders zijn geen aanwijzingen gevonden voor een systeem van slothandel in Mexico. De omstandigheden op Schiphol zijn het best vergelijkbaar met die van London Heathrow. Het belangrijkste verschil is de huidige onzekerheid over het overheidsbeleid inzake het reduceren van de capaciteit op Schiphol. Dit heeft een effect op de economische waarde van een slot. Als het niet zeker is of de slots behouden blijven of dat ze gedwongen worden afgenomen, als gevolg van krimp, heeft dit een negatief effect op de waarde van een slot. Een gelijktijdig effect van krimp is dat de schaarste toeneemt. Het toenemen van schaarste zal ceteris paribus de waarde van slots laten stijgen. In de stakeholdergesprekken zijn verder geen andere structurele verschillen tussen Schiphol en de andere luchthavens, met name London Heathrow, benoemd die samenhangen met de mogelijke effecten van slothandel.

Heeft de krimp van Schiphol hier nog een bijzondere invloed op?

De mogelijkheid om toe te treden of uit te breiden op een luchthaven is beperkt indien er sprake is van schaarse capaciteit, in het bijzonder als deze schaarse capaciteit initieel verdeeld wordt op basis van historische aanspraak. Naarmate de schaarste toeneemt, zouden luchtvaartmaatschappijen vanuit economische theorie meer gebruikmaken van slothandel. De situatie in het Verenigd Koninkrijk laat dit duidelijk zien. Op de luchthaven met capaciteitsschaarste (London Heathrow) worden consistent meer slots verhandeld dan op de overige luchthavens in het Verenigd Koninkrijk waar de capaciteitsschaarste minder urgent is.

Uit de gesprekken met stakeholders volgt dat de onzekerheid over de toekomstige capaciteit op Schiphol, oftewel de discussie rondom krimp, als een belemmering wordt gezien voor het introduceren van een systeem van slothandel. De wisselwerking tussen een (onzekere) reductie van de capaciteit op Schiphol en het toestaan/faciliteren van slothandel kan het effect van slothandel beïnvloeden. Het gaat hierbij onder andere om het draagvlak voor slothandel, de economische waardering van een slot gegeven de onzekerheid en de mogelijkheid dat onder geopolitieke druk slothandel niet op vrijwillige basis plaatsvindt. De meeste luchtvaartmaatschappijen adviseren om eerst meer duidelijkheid te verschaffen over de vraag of in de toekomst slots gedwongen kunnen worden afgenomen, alvorens over te gaan tot implementatie van slothandel.

Welke effecten heeft slotmobiliteit in een context van toenemende schaarste?

Voor de beantwoording gaan we uit van een situatie van toenemende schaarste zonder het krimpen van luchthavencapaciteit. Deze situatie is het best vergelijkbaar met London Heathrow. Vanuit de economische theorie volgt dat in combinatie met allocatieregels op basis van historische aanspraak er een situatie ontstaat waarbij de zittende aanbieders bij toenemende schaarste minder concurrentiedruk ervaren en dit kunnen vertalen in hogere prijzen (schaarstewinsten). Het toestaan van slotmobiliteit en slothandel heeft de potentie om concurrentie te bevorderen en zo te komen tot een efficiëntere allocatie van de schaarse luchthavencapaciteit. De economische waarde van slots ligt afgaande op de openbaar beschikbare informatie in de orde grootte van één of maximaal enkele miljoenen euro's voor een dagelijkse vlucht in een seizoen.

De data over de slotmobiliteit op London Heathrow laten zien dat toenemende schaarste en de mate van slotmobiliteit hand in hand gaan. Tot circa 2010 waren er nog slots beschikbaar om initieel te alloceren en wordt er nagenoeg geen gebruikgemaakt van slotmobiliteit. Na 2010 zijn er geen additionele slots meer beschikbaar, alles wordt gealloceerd op basis van historische aanspraak, en neemt het aantal slottransacties toe. De causaliteit van de wisselwerking tussen beschikbare slots in de slotpool en slotmobiliteit is niet vast te stellen en kan beide richtingen

op lopen. Slotmobiliteit, met name de mogelijkheid van slothandel, en toenemende schaarste (capaciteitsdeclaratie) zullen gezamenlijk naar verwachting wel leiden tot minder terugkerende slots in de slotpool.

Uit de deskresearch en gesprekken met stakeholders komt duidelijk naar voren dat de economische theorie van efficiëntere allocatie via slothandel in de praktijk niet hoeft op te gaan. Dit komt doordat slothandel zich niet als vanzelf als perfecte markt zal ontplooiën. In alle huidige praktijkvoorbeelden vindt slothandel plaats via niet-openbare bilaterale onderhandelingen tussen luchtvaartmaatschappijen. De weinige empirische studies laten zien dat zittende aanbieders minder snel slots zullen overdragen – ook niet als (monetaire) compensatie mogelijk is – aan rechtstreekse concurrenten of nieuwe toetreders. In het geval van al een wereldwijd gevestigde – maar nog niet op Schiphol actief zijnde – luchtvaartmaatschappij is het zeer waarschijnlijk dat deze luchtvaartmaatschappij een rechtstreekse concurrent zou vormen voor de zittende aanbieders. In een systeem van vrijwillige bilaterale slothandel is het minder waarschijnlijk dat slots via slothandel toekomen aan potentiële rechtstreekse concurrenten van de zittende aanbieders.

Voor nieuwe toetreders specifiek geldt dat de negatieve relatie tussen slothandel en de potentiële omvang van de slotpool nadelig kan uitwerken gelet op de vastgestelde vijftig procent toewijzing aan nieuwe gegadigden in de Slotverordening. Daarnaast volgt uit de stakeholdergesprekken dat, afhankelijk van de precieze definitie van nieuwe toetreders, de additionele mogelijkheden van slothandel voor dit type luchtvaartmaatschappijen in de praktijk beperkt zullen zijn. Naar verwachting zal de (monetaire) compensatie voor slots moeilijk te financieren zijn voor een nieuwe (of kleine) luchtvaartmaatschappij.

7.3 Aandachtspunten bij eventuele implementatie

Welke vorm van implementatie (van secundaire slothandel) is mogelijk?

Voor de vorm van implementatie van slothandel spreken de luchtvaartmaatschappijen hun voorkeur uit voor zowel bilaterale onderhandeling als een marktplaatsvariant. Vanuit verkopers- of verhuurdersperspectief is een voorkeur voor bilaterale onderhandeling, dit om zo min mogelijk informatie delen met de gehele sector. Vanuit kopers- of huurdersperspectief is de wens om zoveel mogelijk transparantie te betrachten, zodat vraag en aanbod zichtbaar zijn voor iedereen. Het is de verwachting dat de vorm van bilaterale onderhandeling het meest kansrijk is, ook al leidt dit niet altijd tot het hoogste bod. Dit is analoog aan de situatie in het Verenigd Koninkrijk. Voor de biedingen wordt – door luchtvaartmaatschappijen – geadviseerd, om gesloten te kunnen bieden om prijsescalatie te voorkomen.

Welke vorm zou het meest kansrijk zijn om nieuwe toetreders perspectief te bieden?

In alle huidige praktijkvoorbeelden vindt slothandel plaats via niet-openbare bilaterale onderhandelingen tussen luchtvaartmaatschappijen. De empirische studies laten zien dat zittende aanbieders minder snel slots zullen overdragen – ook als (monetaire) compensatie mogelijk is – aan rechtstreekse concurrenten of nieuwe toetreders. In het geval van al een wereldwijd gevestigde – maar nog niet op Schiphol actief zijnde – luchtvaartmaatschappij is het zeer waarschijnlijk dat deze luchtvaartmaatschappij een rechtstreekse concurrent zou vormen voor de zittende aanbieders. De kans op nieuwe toetreding is daarmee kleiner als slothandel plaatsvindt via niet-openbare bilaterale onderhandelingen tussen luchtvaartmaatschappijen. De mogelijkheid om slots te leasen of te verhuren versterkt de mogelijkheden van al gevestigde luchtvaartmaatschappijen om slots te behouden en kan daarmee een negatieve impact hebben op de markttoegang voor nieuwe toetreders. Wel geven enkele luchtvaartmaatschappijen aan op buitenlandse luchthavens eerst slots te leasen en tegelijkertijd slots succesvol hebben kunnen vergaren die historisch zijn geworden.

Referenties

- ACL (2019). Aviation 2050: The Future of UK Aviation. (2019). Airport Coordination Limited.
- ACNL (2021). Policy Rule Joint Operations. 15 september 2021.
- ACNL (2022a). Policy Rule Additional Allocation Criteria. 28 februari 2022.
- ACNL (2022b). Jaarverslag 2021-2022. 18 mei 2022.
- Behrens, C., van Spijker, V. & Zuidberg, J. (2018). Secundaire slothandel op Schiphol. SEO-rapport 2018-29. SEO Economisch Onderzoek.
- CAPA (2013). Heathrow airport's slot machine: hitting the jackpot again? Centre for aviation via <https://centreforaviation.com/analysis/reports/heathrow-airports-slot-machine-hitting-the-jackpot-again-108646>.
- Frontier Economics. (2019). Estimating the congestion premium at Heathrow. Frontier Economics.
- Fukui, H. (2010). An empirical analysis of airport slot trading in the United States. *Transportation Research. Part B*: 44(3), 330-357.
- Gillen, D., & Starkie, D. (2013). EU slot policy at congested hubs, and incentives to add capacity. *Journal of Transport Economics and Policy*.
- Noto, C. (2020). Airport slots, secondary trading, and congestion pricing at an airport with a dominant network airline. *Research in Transportation Economics*, 79, 100804. <https://doi.org/10.1016/j.retrec.2019.100804>
- Odoni, A. (2020). A review of certain aspects of the slot allocation process at Level 3 airports under Regulation 95/93. MIT International Center for Air Transportation (ICAT).
- Reitzes, J.D., McVeigh, B., Powers, N. & Moy, S. (2015). Competitive effects of exchanges or sales of airport landing slots. *Rev Ind Organ*, 46, 95-125.
- Snider, C. & Williams, J.W. (2015). Barriers to entry in the airline industry: a multidimensional regression-discontinuity analysis of AIR-21. *Rev. Econ. Stat.* 97 (5), 1002-1022.
- Truxal, S. & Aras, T. (2023). Airport slots and environmental protection: Future "green" slots for Europe?. *Zeitschrift für Luft- en Weltraumrecht*, 72(3), 428-447.
- Valdés, V. M. S., & Gillen, D. (2018). The consumer welfare effects of slot concentration and reallocation: A study of Mexico City International Airport. *Transportation Research. Part A, Policy and Practice*, 114, 256-269.
- Wang, Y., Wang, M., Xu, W. & Hansen, M. (2023). Secondary trading of airport slots: Issues and challenges. *Chinese Journal of Aeronautics*, 36(12): 1-12.

Bijlage A Tabel relevant eerder onderzoek

Tabel A.1 Overzicht relevant eerder onderzoek economische context slotmobiliteit en -handel

Bron	Auteurs	Titel	Jaar van publicatie	Onderwerpen (originele taal)
SEO Amsterdam Economics	Behrens, C., Van Spijker, V., & Zuidberg, J.	Secundaire slothandel op Schiphol	2018	Slothandel, slotmobiliteit, en marktwerking
Airport Coordination Limited	N/A	Aviation 2050: The future of UK aviation	2019	Changes to EU Slot Regulations
Transportation Research Part A	Ball, M.O.; Bernardino, F.; Hansen, M.	The use of auctions for allocating airport access rights	2018	Auction system for airport slots, political challenges
Transportation Research Part B	Bichler, M.; Littmann, R.; Waldherr, S.	Trading airport time slots: Market design with complex constraints	2021	Inefficiencies in current slot allocation practices, grandfathering
Department for Transport UK	N/A	Airport Slot Reform: Consultation IA on the Slot Allocation System - impact assessment	2023	Reform of the slot allocation system in the UK, inefficiencies in use of capacities
Frontier Economics	Elliott, D.; Cuttle, C.	Estimating the congestion premium at Heathrow	2019	Slot transfer prices, value of slots, congestion premium
Transportation Research Part B	Fukui, H.	An empirical analysis of airport slot trading in the United States	2010	Inefficiencies in current slot system, secondary slot trading
Journal of Transport Economics and Policy	Gillen, D.; Starkie, D.	EU Slot Policy at Congested Hubs, and Incentives to Add Capacity	2016	EU slot regulation, capacity expansion
MIT International Center for Air Transportation (ICAT)	Odoni, A.	A review of certain aspects of the slot allocation process at level 3 airports under regulation 95/93	2020	EU slot regulation, secondary trading
Transportation Research Part C	Jiang, Y.; Zografos, K.	A decision making framework for incorporating fairness in allocating slots at capacity-constrained airports	2021	Fairness in slot allocation, decision-making framework to identify most preferable slot allocation outcome
Research in Transportation Economics	Noto, C.	Airport slots, secondary trading, and congestion pricing at an airport with a dominant network airline	2020	Congestion pricing, secondary trading, welfare, market power
Transportation Research Part A	Valdes, V.; Gillen, D.	The consumer welfare effects of slot concentration and reallocation: A study of Mexico City International Airport	2018	Impact of slot reallocation on consumer welfare
Global Competition Review	Pheasant, J.; Giles, M.	Slot trading in the EU	2007	Intersection of competition law and efficient slot allocation, primary trading, secondary trading
Transportation Research Part C	Katsigiannis, F.A.; Zografos, K.G.	Multi-objective airport slot scheduling incorporating operational delays and multi-stakeholder preferences	2023	Slot scheduling, delays, stakeholder preferences
Transportation Research Part B	Keskin, M.; Zografos, K.	Optimal network-wide adjustments of initial airport slot allocations with	2023	Trade-offs between schedule efficiency and fairness, network connectivity

connectivity and fairness
objectives

Bron: Overzicht samengesteld door SEO Economisch Onderzoek (2024)

Bijlage B Gespreksleidraad stakeholders

Tabel B.1 Vormen van slotmobiliteit en slothandel

Vorm	Type	Omschrijving
Verkoop	Slothandel	Slots kunnen worden verkocht en gekocht tussen luchtvaartmaatschappijen.
Lease/Huur	Slothandel	Slots kunnen voor gebruik worden verhuurd aan een andere luchtvaartmaatschappij.
Hypotheek/ Onderpand	Slotmobiliteit	Luchtvaartmaatschappijen kunnen slots gebruiken als onderpand in ruil voor de lening.
Uitruil	Slotmobiliteit	Luchtvaartmaatschappijen kunnen slots ruilen op basis van een-op-een uitwisseling.
Overdracht (Transfer)	Slotmobiliteit	Slots kunnen worden overgedragen aan een andere luchtvaartmaatschappij die dezelfde luchthaven bedient of van plan is te bedienen.
Shared operation	Slotmobiliteit	Bij een gedeelde transactie worden slots van de ene luchtvaartmaatschappij gebruikt door een andere luchtvaartmaatschappij.
Concurrentie- beperkende maatregel	Slotmobiliteit	Twee luchtvaartmaatschappijen moeten in bepaalde situaties een deel van het totaal aantal verhandelde slots teruggeven om de mogelijke negatieve gevolgen voor de concurrentie op de markt te compenseren.

1. Doel van slothandel:

- A. Wat is volgens u het meest voornamelijk doel van het instrument slothandel?
- B. Hoe schat u de kans in dat dat doel met het instrument wordt behaald?

2. Ervaring op andere luchthavens:

- A. Heeft u ervaring met slothandel op andere luchthavens?
- B. Zo ja, welke luchthavens zijn dat?
- C. Kunt u inzicht geven in de kenmerken van slothandel (omvang, prijs, betrokken luchtvaartmaatschappijen)?

3. Verwachte omvang slothandel op Schiphol:

- A. In hoeverre verwacht u dat er gebruikgemaakt gaat worden van de mogelijkheid van slothandel?
- B. Welke partijen verwacht u dat er willen kopen?
- C. Welke partijen verwacht u dat er willen verkopen?
- D. Heeft u zorgen over de implementatie en/of de gevolgen van een systeem van slothandel op Schiphol? Zo ja, welke zijn dat?

4. Effecten implementatie slothandel:

- A. Wat is volgens u het effect op de concurrentieverhoudingen, markttoegang, nieuwe toetreders, uittrekkers?
- B. Wat zijn de gevolgen voor de consument met betrekking tot bijvoorbeeld aanbod en ticketprijzen?
- C. Slothandel focust op een efficiënt gebruik van luchthavencapaciteit: in hoeverre denkt u dat het implementeren van een systeem van slothandel leidt tot een dergelijk gebruik?

5. Uw rol:

- A. Hoe ziet u uw rol in een systeem van slothandel? Bent u koper/huurder of verkoper/verhuurder?
- B. Welke vorm(en) van slothandel staat u voor open?
- C. In welke periodes zou u graag slots willen kopen/huren en in welke periodes willen verkopen/verhuren?
- D. Wat is uw betalingsbereidheid (in de verschillende periodes op de dag)?
- E. Wat is de waarde van slots?

6. Relatie met mogelijke krimp op Schiphol:

- A. De overheid is eveneens bezig met een mogelijke krimp op Schiphol: wat zijn de effecten van krimp op slothandel?
- B. Welke (additionele) spelregels zijn er nodig voor slothandel in combinatie met mogelijke krimp?

7. Implementatie:

- A. Hoe ziet u de implementatie van een systeem van slothandel voor u?
- B. Welke vorm van implementatie zou volgens u het beste werken?
- C. Hoe kijkt u aan tegen het openbaar maken van details uit specifieke handelingen in het kader van transparantie?
- D. Welke rol zouden de overheid respectievelijk de slotcoördinator daarin kunnen/moeten spelen?

Tabel B.2 Lijst gesprekspartners

Type stakeholder	Betrokken stakeholder
Luchthaven	Schiphol
Slotcoördinator	ACNL (Nederland) ACL (Verenigd Koninkrijk)
Toezichthouder	ACM
Brancheorganisatie	ACN (luchtvracht) A4A (Airlines for America)
Luchtvaartmaatschappijen	EasyJet KLM Qatar TUI

Noot: In totaal zijn er circa vijftien gesprekken georganiseerd, Niet alle gesprekspartners hebben toestemming gegeven om te worden opgenomen in deze tabel



“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 2024-145

ISBN 978-90-5220-467-3

Informatie & Disclaimer

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2024 SEO Amsterdam.

Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl.

Roetersstraat 29
1018 WB, Amsterdam

+31 20 399 1255
secretariaat@seo.nl
www.seo.nl