

Vergaderjaar 2006–2007

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 556

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 augustus 2007

Tijdens het Algemeen Overleg op 6 juni 2006 over de Transportraad (Kamerstuk 21 501-33, nr. 127) is het BNC-fiche aangaande een voorstel voor een Europese richtlijn luchthaventarieven aan de orde geweest. In dit kader heeft mevrouw Roefs (PvdA) mij gevraagd een tabel aan Uw Kamer te doen toekomen met de mogelijkheden voor maximale tariefsdifferentiatie. Voorts heeft mevr. Roefs daarbij gevraagd onderscheid te maken naar de mogelijkheden zowel vóór als na de implementatie van de richtlijn.

In dit verband wil ik voorop stellen dat de wens van mevr. Roefs dat luchthavenexploitanten de vrijheid behouden om tariefsdifferentiatie toe te passen geheel overeenkomt met de inzet van de regering in Brussel, zoals verwoord in het BNC – fiche over dit onderwerp.

Hierbij treft U mijn reactie aan. Ik moet benadrukken dat de mogelijkheden voor maximale tariefsdifferentiatie in het licht van de huidige, reeds bestaande (inter)nationale regelgeving niet eenduidig zijn aan te geven. Voor de huidige situatie heb ik mij beperkt tot een kwalitatieve analyse. Tevens treft U in de bijlage aan een tabel met de door de luchthaven Schiphol vastgestelde tariefsdifferentiatie per 1 november 2007.

Daarnaast heb ik de mogelijke risico's van de EU richtlijn belicht. Concrete en gedetailleerde antwoorden zijn op dit moment echter nog niet te geven. Het voorstel van de Commissie zal onder het voorzitterschap van Portugal in de tweede helft van 2007 in Brussel aan de orde komen.

1. Vormen van tariefsdifferentiatie

In de huidige praktijk passen luchthavenexploitanten differentiatie van luchthaventarieven op grote schaal toe. Het gaat dan om opbrengst-neutrale tariefsdifferentiatie (dikwijls met toeslagen en kortingen). Zo past de luchthaven Schiphol tariefsdifferentiatie toe met het oog op:

1. een efficiënt gebruik van schaarse luchthavencapaciteit (fysieke capaciteit en/of geluidscapaciteit)
2. het terugdringen van de geluidsbelasting;
3. publieke en/of commerciële belangen, zoals het bevorderen van het netwerk van vluchten op Schiphol en de kwaliteit van de geboden dienstverlening (produktdifferentiatie).

In de bijlage is een tabel opgenomen waarin een aantal voorbeelden is weergegeven van de belangrijkste tariefsdifferentiaties, zoals de luchthaven Schiphol deze in de havengelden per 1 november 2007 heeft vastgesteld. Deze hebben betrekking op:

- a. transferpassagiers resp. lokaal opstappende passagiers;
- b. vliegtuigen kleiner dan 20 ton startgewicht (tot Fokker 50) resp. zwaardere vliegtuigen;
- c. vrachtluchten resp. passagiersvluchten;
- d. connected afhandeling (afhandeling aan pier) resp. disconnected afhandeling (afhandeling op platform of eenvoudige afhandeling aan H-pier);
- e. een viertal geluidscategorieën (van lawaaiig tot geluidarm);
- f. het tijdstip (dag/nacht) van start of landing;

De tariefsdifferentiaties onder e. en f. zijn met name gericht op de in het bovenstaande vermelde doelstellingen 1 en 2. In dit verband kan ook worden verwezen naar het kabinetsstandpunt inzake Schiphol (april 2006). De overige tariefsdifferentiaties a. tot en met d. vooral gericht op het versterken van de netwerkfunctie van de luchthaven Schiphol.

Het spreekt vanzelf dat voor de regionale luchthavens de mogelijkheid tot het toepassen van bovengenoemde vormen van tariefsdifferentiatie ook van belang is.

2. De huidige mogelijkheden van en beperkingen aan tariefsdifferentiatie

Het vaststellen van de luchthaventarieven en de daarbij toegepaste tariefsdifferentiaties is een verantwoordelijkheid van de luchthavenexploitant. De vraag doet zich voor in welke mate tariefsdifferentiatie kan worden toegepast en wat de criteria zijn op basis waarvan deze moet worden beoordeeld. Op dit moment worden deze criteria met name bepaald door nationale wet- en regelgeving en internationale verdragen.

- *nationale wet- en regelgeving*: om eventueel misbruik van de economische machtspositie door de luchthaven ten opzichte van de luchtvaartmaatschappijen tegen te gaan, is voor Schiphol sectorspecifieke regulering in het leven geroepen. Deze is opgenomen in de Wet Luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol en medio 2006 in werking getreden. Deze wet sluit aan bij de beginselen van het mededingingsrecht. Het toezicht is neergelegd bij de Vervoerkamer van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa). In het sectorspecifieke mededingingsrechtelijk kader voor de tarieven van de luchthaven Schiphol is zoveel mogelijk ruimte voor de luchthavenexploitant gelaten om de tarieven te kunnen differentiëren. De tarieven voor het *geheel* van de luchtvaartactiviteiten dienen kostengerelateerd (inclusief en redelijk rendement op het geïnvesteerde vermogen) te zijn. Voor de afzonderlijke tarieven geldt deze eis niet (met uitzondering van de tarieven voor de beveiligingsactiviteiten). Wel dienen de afzonderlijke tarieven non-discriminatoir en redelijk te zijn. Binnen deze randvoorwaarden kunnen de tarieven (opbrengst-neutraal) worden gedifferentieerd.

Redelijkheid voor elk afzonderlijk tarief betekent bijvoorbeeld dat de gedifferentieerde landingsgelden voor vliegtuigen naar geluidscategorieën redelijk (proportioneel met de veroorzaakte geluidsbelasting) dienen te zijn. Of dat de tariefsdifferentiatie voor de Passenger Service Charge met een lager tarief voor transferpassagiers resp. een hoger tarief voor lokaal opstappende passagiers redelijk dient te zijn in relatie tot de geboden dienstverlening. Voor de beoordeling door de NMA van het redelijkheids criterium kan ook benchmarking een rol spelen.

Voor de regionale burger- en militaire luchthavens bestaat het voor-nemen het toezicht uitsluitend te baseren op de toepassing van het algemeen mededingingsrecht.

- *internationale verdragen*: het Europese mededingingsrecht (art. 82 EG) vormt een belangrijk (reeds bestaand) kader dat te allen tijde van toepassing is op luchthavens met een economische machtspositie, zoals Schiphol. Voorts kan in dit verband art. 15 van het Verdrag van Chicago (non-discriminatie beginsel) worden genoemd. Daarnaast kent de International Civil Aviation Organisation (ICAO) aanbevelingen voor luchthaventarieven. Op grond van het Europese mededingingsrecht mag er ten aanzien van de afzonderlijke tarieven geen sprake zijn van excessieve tarieven of «predatory pricing» (te lage tarieven), en dienen de tarieven non – discriminatoir te zijn. In dit verband kan worden gesteld dat ruime marges gelden voordat sprake is van excessieve tarieven of »predatory pricing». Ten slotte kunnen ook de luchtvaartpolitieke verhoudingen grenzen stellen aan tariefsdifferenties, met name indien de toegang tot de luchthaven in het geding komt.

Het sectorspecifieke mededingingsrechtelijk reguleringskader voor de luchthaven Schiphol is tot stand gekomen binnen de kaders van het Europees mededingingsrecht. Overigens geldt in dit verband dat niet op voorhand is aan te geven waar de *maximumgrens* precies ligt ten aanzien van de huidige mogelijkheden van tariefsdifferentiatie. Op grond van nader onderzoek door de mededingingsautoriteiten (in Nederland de NMa/Vervoerkamer), bijvoorbeeld in het geval van klachten van luchtvaartmaatschappijen, zou meer duidelijkheid kunnen worden verkregen of de *huidige* tariefsdifferentiatie aanvaardbaar is.

3. De mogelijke consequenties van de EU richtlijn

Het voorstel van de Commissie gaat in artikel 8 in op mogelijke tariefs-differentiatie afhankelijk van de kwaliteit van de geboden dienstverlening. Bovendien zijn er aanwijzingen dat de Commissie niet alleen transparantie voorstelt ten aanzien van iedere tariefscategorie, en dus in feite voor *elk afzonderlijk* tarief (artikel 5), maar daaraan tevens de eis van kostengerelateerdheid zou willen koppelen. Dit zou impliceren dat tariefsdifferentiaties, anders dan voortvloeiend uit een strikte kostengerelateerdheid, niet meer mogelijk zullen zijn.

Het is niet duidelijk wat de Commissie precies beoogt met het opleggen van deze vergaande eisen ten aanzien van transparantie en kostengerelateerdheid per afzonderlijk tarief. De daarvoor benodigde toerekening is arbitrair en brengt bovendien hoge administratieve lasten en reguleringskosten met zich mee. Het is zeer de vraag of de kosten opwegen tegen de baten. De eisen gaan in de Nederlandse optiek verder dan die op grond van het Europees mededingingsrecht. Dat roept de vraag op of deze vergaande eisen niet in strijd zijn met de principes van subsidiariteit en proportionaliteit. Deze vergaande eisen zouden van toepassing zijn op alle luchthavens met meer dan 1 mln. passagiers en/of 25 000 ton vracht. Dus

ook op relatief kleine regionale luchthavens die net boven deze drempel uitkomen.

Wat de implementatie van het voorstel precies zou betekenen voor de tariefsdifferentiatie en hoogte van de afzonderlijke tarieven voor Schiphol en andere luchthavens is op voorhand niet aan te geven.

Op grond van de bestaande nationale en internationale kaders is niet vereist aan te geven wat de achterliggende kosten zijn voor elke afzonderlijke door een luchthavenexploitant geboden dienst.

Daarom kan ik op dit moment slechts de verwachting uitspreken dat implementatie van het huidige voorstel van de Commissie het risico met zich mee zou brengen dat de marges voor tariefsdifferentiatie in belangrijke mate zullen worden ingeperkt ten opzichte van de ruimte die de reeds bestaande kaders bieden.

In het licht van het voorgaande zal de Nederlandse inzet onder meer gericht zijn op het behouden van zoveel mogelijk ruimte voor luchthavenexploitanten tot het toepassen van tariefsdifferentiatie en het beperken van de administratieve lasten.

De minister van Verkeer en Waterstaat,
C. M. P. S. Eurlings

Tariefsoort	Differentiatie naar	Categorie-indeling	Tarief	
a.	Passenger service charge	soort passagier	– lokaal opstappende passagiers – transferpassagiers	€ 13,00 € 5,46
	Security service charge	soort passagier	– lokaal opstappende passagiers – transferpassagiers	€ 10,84 € 6,07
b.	Start-en landingsgelden	passagiersvliegtuig naar startgewicht	tot 20 ton startgewicht (vast tarief) – boven 20 ton (naar gewicht)	€ 91,80 € 4,59 per 1000 kg
c.	Start-en landingsgelden	vrachtvliegtuig naar startgewicht	– tot 20 ton startgewicht (vast tarief) – boven 20 ton (naar gewicht)	€ 47,80 € 2,39 per 1000 kg
d.	Start-en landingsgelden	soort afhandeling	connected afhandeling: – tot 20 ton startgewicht (vast tarief) – boven 20 ton (naar gewicht) disconnected afhandeling: – tot 20 ton startgewicht (vast tarief) – boven 20 ton (naar gewicht)	€ 91,80 € 4,59 per 1000 kg € 73,40 € 3,67 per 1000 kg
e.	Start- en landingsgelden	geluidproductie vliegtuig	onderkant H 3 en H2: lawaaiig $0 \geq \Delta \text{EPNdB} > -5$ – cat A: $-5 \geq \Delta \text{EPNdB} > -9$ – cat B: $-9 \geq \Delta \text{EPNdB} > -18$ – cat C: meest geluidarm: $\Delta \text{EPNdB} \leq -18$	basistarief + 40% basistarief + 40% basistarief basistarief – 15%
f.	Start- en landingsgelden	tijdstip start of landing	– starts tussen 06.00 – 23.00 uur – starts tussen 23.00 – 06.00 uur – landingen tussen 06.00 – 23.00 uur – landingen tussen 23.00 – 06.00 uur	tarief tarief + 50% tarief tarief + 27%
		lawaaiig vliegtuig	– starts of landing 23.00 – 06.00 uur	additioneel + 50%