

CE
Centrum voor
energiebesparing en
schone technologie

Oude Delft 180

2611 HH Delft

Tel: 015 2 150 150

Fax: 015 2 150 151

E-mail: ce@antenna.nl

URL: <http://antenna.nl/ce>

Financiële instrumenten voor geluidsmanagement Schiphol

Praktische uitvoerbaarheid en juridische legitimiteit

In opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijksluchtvaartdienst

Delft, oktober 2000

Opgesteld door: R.C.N. Wit
M.D. Davidson
P. Mendes de Leon (IIASL)



Colofon

Bibliotheekgegevens rapport:

Wit, R.C.N., M.D. Davidson en P. Mendes de Leon

Financiële Instrumenten voor Geluidsmanagement Schiphol

Delft : Centrum voor energiebesparing en schone technologie, 2000

Luchtvaart / Financiële instrumenten / Geluidshinder / Schiphol / Luchthaven
/ Regelgeving / Heffingen / Landingsgelden / Verhandelbare rechten

Dit rapport kost f 37,50 (€ 17,02) (exclusief verzendkosten).

Publicatienummer: 00.7646.23

Verspreiding van CE-publicaties gebeurt door:

Centrum voor energiebesparing en schone technologie

Oude Delft 180

2611 HH Delft

Tel: 015-2150150

Fax: 015-2150151

E-mail: publicatie@ce.nl

Opdrachtgever: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijksluchtvaartdienst
Meer informatie over de studie is te verkrijgen bij de projectleider de heer
drs R.C.N. Wit

© copyright, CE, Delft

Het CE in het kort

Het Centrum voor energiebesparing en schone technologie (CE) is een onafhankelijk onderzoek- en adviesbureau dat werkzaam is op het raakvlak van milieu, economie en technologie. Wij stellen ons tot doel om vernieuwende, structurele oplossingen te ontwikkelen die beleidsmatig haalbaar, praktisch uitvoerbaar en economisch verstandig zijn. Begrip van de verschillende maatschappelijke belangen is daarbij essentieel.

Het CE is onderverdeeld in vier sectoren die zich richten op de volgende werkvelden:

- milieu-economie
- verkeer en vervoer
- materialen en afval
- (duurzame) energie

Van elk van deze werkvelden is een publicatielijst beschikbaar. Geïnteresseerden kunnen deze opvragen bij het CE. Daarnaast verschijnt er tweemaal per jaar een nieuwsbrief met daarin een overzicht van de actuele projecten. U kunt zich hierop zonder kosten abonneren (tel: 015-2150150).

Inhoud

Samenvatting	1
Executive summary	7
1 Inleiding	13
1.1 Aanleiding	13
1.2 Probleemkader	13
1.3 Doel	14
1.4 Afbakening	15
1.5 Opbouw van het rapport	15
1.6 Projectuitvoering	16
2 Algemene theorie: waarom financiële instrumenten?	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Sub-optimale geluidsproductie zonder overheidsingrijpen	17
2.3 Waarom <i>financiële</i> instrumenten voor geluidsmanagement Schiphol?	19
2.4 Vrijheidsgraden van overheidsbeleid	20
3 Inventarisatie Europese ervaringen	23
3.1 Inleiding	23
3.2 Differentiatie in landingsgelden en regulerende heffingen	23
3.3 Sanctieheffing	25
3.4 Quotering van geluidsrechten	26
3.5 Bestemmingsheffing ter financiering van isolatieprogramma's	27
3.6 Conclusie	27
4 Varianten	29
4.1 Inleiding	29
4.2 Selectie van varianten voor nader onderzoek	29
4.3 Bestaand beleid Schiphol	33
4.4 Variant 1: ongedifferentieerde heffing	34
4.5 Variant 2: verhandelbare geluidsrechten	34
4.6 Variant 3: opbrengstneutrale regulerende heffing	35
4.7 Variant 4: geluidsheffing op basis externe kosten	36
4.8 Variant 5: gedifferentieerde landingsgelden inclusief externe kosten	37
5 Praktische uitvoerbaarheid	39
5.1 Criteria	39
5.2 Type instrument	39
5.3 Aangrijpingspunt	43
5.4 Grondslag	43
5.5 Aanwending opbrengsten	46
5.6 Divers	49
6 Juridische analyse	51
6.1 Inleiding	51
6.2 Antwoord op relevante vragen	51
6.3 Juridische legitimiteit varianten: samenvatting	55

7	Evaluatie en conclusies	57
7.1	Inleiding	57
7.2	Conclusies: type instrument en doel	58
7.3	Conclusies: aangrijpingspunt	58
7.4	Conclusies: grondslagen	59
7.5	Conclusies: aanwending opbrengsten	59
	Referenties	61
A	Juridische analyse	65
B	Groslijst van mogelijke varianten	85
C	Geraadpleegde personen	87

Samenvatting

Inleiding

Sinds het begin van de jaren negentig is de groei van de Luchthaven Schiphol zodanig hoog, dat zonder aanvullend beleid aanzienlijke groei niet of nauwelijks meer binnen de aan Schiphol opgelegde geluidsgrenzen te accommoderen valt. Het project Maatschappelijk Optimale Benutting Schiphol (MOBS) van de Rijksluchtvaartdienst beoogt daarom inzicht te verschaffen in de mate waarin bestaande dan wel nieuw te introduceren financiële instrumenten op meer marktconforme wijze het vliegverkeer kunnen beïnvloeden, zodanig dat aanzienlijke groei van het aantal vliegbewegingen en passagiers op Schiphol mogelijk is binnen de vastgestelde, of nieuw vast te stellen gelijkwaardige, handhaafbare geluidsgrenzen.

Om te kunnen vaststellen of financiële instrumenten daadwerkelijk een efficiënter alternatief vormen ten opzichte van de huidige wijze van regulering, is in deze studie een aantal varianten van financiële instrumenten voor geluidsregulering op Schiphol nader uitgewerkt en beoordeeld op praktische uitvoerbaarheid en juridische legitimiteit. Voor het uitwerken van de varianten is tevens onderzocht of gebruik kan worden gemaakt van de ervaringen met financiële instrumenten voor de regulering van vliegtuiggeluid op andere Europese luchthavens.

Benadrukt wordt dat het niet per definitie de overheid hoeft te zijn die financiële prikkels aan luchtvaartmaatschappijen oplegt. Ook denkbaar is de situatie waarin de overheid enkel geluidsnormen oplegt aan Schiphol, maar vervolgens Schiphol financiële instrumenten inzet (al dan niet in overleg met de luchtvaartmaatschappijen) voor een zo efficiënt mogelijke benutting van de beschikbare geluidscapaciteit.

Reguleren geluidsnormen versus internaliseren externe geluidskosten

Naast de mogelijkheid geluidsnormen te reguleren, bestaat in plaats daarvan ook de mogelijkheid te sturen op de externe geluidskosten die Schiphol veroorzaakt. Deze externe geluidskosten zijn de financieel gewaardeerde effecten van geluidsproductie door vliegtuigen op en in de omgeving van Schiphol die niet in rekening worden gebracht bij de luchtvaartsector. Op dit moment wordt al een deel van deze externe geluidskosten betaald in de vorm van de vigerende geluidsheffingen voor de bekostiging van het isolatieprogramma van woningen rondom Schiphol. Door iedere luchtvaartmaatschappij op Schiphol te confronteren met de volledige externe kosten wordt bewerkstelligd dat het luchtverkeer op Schiphol wordt afgehandeld op een wijze die voor de samenleving optimaal is. Deze situatie waarin iedere luchtvaartmaatschappij op Schiphol wordt geconfronteerd met deze kosten, verhoogt de efficiëntie en daarmee het welvaartsniveau.

In deze studie wordt aangegeven wat het verschil in benadering is tussen financiële instrumenten voor het reguleren van een vastgestelde geluidsnorm en financiële instrumenten voor het internaliseren van externe geluidskosten. Vervolgens wordt in deze studie onderzocht of en hoe 'internalisatie' van externe geluidskosten via financiële instrumenten mogelijk is binnen de vigerende internationale regelgeving.

Waarom financiële instrumenten?

De luchtvaartsector (met name luchtvaartmaatschappijen) kan verschillende maatregelen treffen om geluidsproductie te reduceren: technologische, operationele en volumemaatregelen. Al deze maatregelen kosten geld¹. Optimaal is die situatie waarin alleen de goedkoopste maatregelen worden getroffen voor het behalen van het optimale geluidsniveau. In dat geval maakt de luchtvaartsector bij dezelfde geluidsproductie zo min mogelijk kosten en kunnen zoveel mogelijk passagiers en vracht op Schiphol worden vervoerd.

Momenteel staat de overheid via directe regulering een vast aantal vliegbevingen toe, dat zo groot is dat de gestelde geluidsnormen worden gehaald². Dit quoteringsinstrument op basis van slotallocatie is effectief door het vastgestelde plafond, maar leidt niet tot de (economisch) meest efficiënte benutting van de beschikbare geluidsruimte op Schiphol.

Een eerste voordeel van financiële instrumenten is dat luchtvaartmaatschappijen een prikkel krijgen om vluchten te verkiezen die bedrijfseconomisch het meest winstgevend zijn of het meest maatschappelijke economische waarde toevoegen. In het huidige systeem van directe regulering bestaat alleen *binnen* luchtvaartmaatschappijen een prikkel om de bedrijfseconomisch meest winstgevende vluchten te verkiezen.

Een tweede voordeel van financiële instrumenten ten opzichte van het huidige quoteringsinstrument ontstaat indien de financiële instrumenten gedifferentieerd worden naar de geluidsproductie van vliegtuigen. Luchtvaartmaatschappijen krijgen dan immers ook een prikkel om technische of operationele maatregelen te treffen waardoor een grotere geluidsreductie zou kunnen worden bereikt. De luchtvaartsector maakt in dat geval bij dezelfde geluidsproductie minder kosten terwijl meer passagiers en vracht op Schiphol worden vervoerd.

Varianten voor financiële instrumenten

Er zijn vele vormen van financiële prikkels denkbaar om maatregelen te bevorderen die de geluidsproductie reduceren. Bij de vormgeving van financiële instrumenten kunnen de volgende belangrijke vrijheidsgraden worden onderscheiden:

- 1 Het doel van het instrument (mogelijke doelen zijn: realiseren van de geluidsnorm, internaliseren van externe geluidskosten, bekostigen van isolatiekosten).
- 2 Het type instrument. Bijvoorbeeld normen, heffingen of verhandelbare rechten.
- 3 Het aangrijpingspunt van het instrument. Bijvoorbeeld passagiers, luchtvaartmaatschappijen of de luchthaven.
- 4 De grondslag voor het instrument. Bijvoorbeeld vliegbewegingen of geluidseenheden. De grondslag bepaalt in sterke mate de efficiëntie van het instrument.
- 5 De wijze waarop de opbrengsten van eventuele financiële instrumenten worden aangewend. Bijvoorbeeld naar de algemene middelen, terug naar de luchtvaartmaatschappijen of naar hen die de maatschappelijke kosten van geluidsproductie dragen.

¹ Volumemaatregelen kosten geld omdat het leidt tot een derving van inkomsten, bijvoorbeeld als gevolg van het beperken van het aantal vluchten.

² Naast het systeem van directe regulering zijn op dit moment al twee financiële instrumenten in werking: een bestemmingsheffing voor het bekostigen van isolatieprogramma's en differentiatie van landingsgelden. Zie paragraaf 4.3 voor een beschrijving van deze reeds bestaande instrumenten.



Op basis van deze vrijheidsgraden kan een grote reeks van varianten worden samengesteld. Op basis van de criteria 'representativiteit', 'interne consistentie' en 'bestaande beleidsuitgangspunten' zijn vijf varianten geselecteerd. Het is mogelijk dat geen van de vijf beoordeelde varianten de 'optimale' variant blijkt te zijn, maar dat een alternatieve combinatie van elementen dit wel is. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de geselecteerde vijf varianten.

Tabel 1 Vijf varianten voor financiële instrumenten voor geluidsmanagement

Variant	Doel	Aangrijpingspunt	Grondslag	Aanwending opbrengsten
1 Ongedifferentieerde heffing	Reguleren geluidsgrenzen	Luchtvaartmaatschappijen	capaciteitbeweging (stoelen of vrachteenheden)	Algemene middelen
2 Verhandelbare geluidsrechten	Idem	Luchtvaartmaatschappijen	Gecertificeerde geluidsproductie vliegtuig	Algemene middelen
3 Opbrengstneutrale heffing	Idem	Luchtvaartmaatschappijen	Gecertificeerde geluidsproductie vliegtuig	Luchtvaartmaatschappijen
4 Geluidsheffing o.b.v. externe geluidskosten	Internaliseren externe geluidskosten	Schiphol	Externe geluidskosten	Dragers maatschappelijke kosten geluidhinder via de overheid
5 Gedifferentieerde landingsgelden inclusief externe geluidskosten ^a	Combinatie reguleren geluidsgrenzen en doorbelasten externe geluidskosten	Luchtvaartmaatschappijen	Vliegbewegingen en externe geluidskosten	Dragers maatschappelijke kosten geluidshinder via Schiphol

^a Variant vijf is de enige variant waarin het huidige quoteringsysteem met behulp van slotallocatie blijft bestaan.

De eerste drie varianten hebben als doel het reguleren van door de overheid vastgestelde geluidsgrenzen. Deze geluidsgrenzen zijn door de overheid geformuleerd op basis van een (politieke) inschatting van de geluidsproductie in de maatschappelijk optimale situatie. Bij de vierde variant is het doel het doorbelasten van de externe geluidskosten aan Schiphol. In deze variant maakt de overheid een inschatting van de prijs in de maatschappelijk optimale situatie (internaliseren externe kosten). De vijfde variant tenslotte is een mengvorm.

Conclusies

Hieronder worden de voornaamste conclusies van de studie samengevat.

1 De praktische uitvoerbaarheid van alle varianten is redelijk tot goed.

- a De ongedifferentieerde heffing (variant 1) is praktisch het meest eenvoudig uit te voeren omdat de grondslag (capaciteitbeweging) en de heffingshoogte het meest eenvoudig zijn vast te stellen.
- b Een systeem van verhandelbare geluidsrechten (variant 2) is complex en vraagt om een nadere uitwerking. Hierbij zal extra aandacht

moeten worden geschonken aan de wijze waarop eventueel misbruik van marktmacht kan worden vermeden en aan de organisatie van uitgifte, registratie en de handel van geluidsrechten. Een spanningsveld waarin onder meer een keuze moet worden gemaakt betreft het feit dat de initiële uitgifte door middel van veiling weliswaar economisch optimaal is maar afbreuk doet aan het juridische rechtvaardigheidsbeginsel dat aan historisch opgebouwde rechten wordt verbonden en beter is gewaarborgd bij initiële allocatie op basis van 'grandfatherrights'.

- c Een praktisch obstakel bij de externe kosten variant (4) is dat een beleidsmatige koerswijziging nodig is van beleid dat gebaseerd is op een geluidsnorm voor Schiphol naar beleid dat gebaseerd is op een prijs (totale externe geluidskosten) die moet worden betaald door Schiphol. Beleid gebaseerd op externe geluidskosten, kan afhankelijk van de waardering van omwonenden, leiden tot meer of minder geluidsproductie dan in geval van een geluidsnorm. Geen obstakel is de bepaling van de hoogte van de externe kosten: deze is niet moeilijker dan de bepaling van de geluidsnorm.

2 Geen van de varianten is op voorhand juridisch onhaalbaar: de juridische legitimiteit van de varianten hangt af van politieke en beleidsmatige onderhandelingen en presentatie.

- a Op basis van verschillende internationale ontwikkelingen zijn er voldoende aanwijzingen dat de externe kosten varianten 4 en 5 de minste juridische obstakels kennen. Hierbij moet worden benadrukt dat zowel binnen de Europese Unie als op wereldschaal (ICAO) er nog geen formele consensus bestaat over het internaliseren van externe milieukosten, maar dat in de praktijk hier wel op wordt afgekoerst. De juridische haalbaarheid van de externe kostenvarianten wordt vergroot als (i) wordt voldaan aan het kostenbeginsel ("cost-relatedness") waarbij de hoogte van het tarief zoveel mogelijk evenredig is met (externe) geluidskosten, (ii) als de varianten helder worden gecommuniceerd aan de betrokkenen en (iii) voldoen aan de beginselen van transparantie en non-discriminatie.
- b Een systeem van verhandelbare geluidsrechten (variant 2) is mogelijk vanuit juridische oogpunt moeilijk te verdedigen omdat introductie van verhandelbare geluidsrechten door buitenlandse luchtvaartmaatschappijen kan worden opgevat als een aantasting van het bestaande regime. Toegang tot het Nederlandse luchtruim en tot Schiphol wordt verzwaard doordat geluidsrechten door de luchtvaartmaatschappijen moeten worden verworven, bovenop de bestaande verkeers- en vervoersrechten die nu onder bilaterale verdragen zijn verstrekt. De invoering van geluidsrechten zal het thans bestaande evenwicht in belangen tussen Nederland enerzijds en haar luchtvaartpartners anderzijds aantasten. Het is derhalve niet uit te sluiten dat hiervoor door Nederland, in onderhandelingen met de luchtvaartpartners een 'prijs' moet worden betaald. In deze studie wordt geconcludeerd dat invoering van een systeem van verhandelbare geluidsrechten niet expliciet wordt verboden, maar afhankelijk zal zijn van de interpretatie van bestaande bilaterale verdragen en EU-regime. Dit wordt eerder een punt van beleid dan van recht.

3 Ten opzichte van de huidige situatie van direct gereguleerde geluidsnormen kunnen alle varianten leiden, behalve de ongedifferentieerde heffing, tot meer verkeers- en vervoersvolume op Schiphol binnen de beschikbare geluidscapaciteit.

- a *In vergelijking tot de huidige situatie waarin de geluidsgrenzen via slotcoördinatie worden gereguleerd*, is de concurrentiepositie van Schiphol gebaat bij de invoering van alle varianten.
- b De ongedifferentieerde heffing (variant 1) is efficiënter dan de huidige situatie, maar zorgt er alleen voor dat bij hetzelfde aantal vliegtuigbewegingen op Schiphol die vluchten worden uitgevoerd die het meest winstgevend zijn of maatschappelijke de meeste economische waarde toevoegen. De ongedifferentieerde heffing geeft luchtvaartmaatschappijen echter geen prikkel om met stillere vliegtuigen te gaan vliegen zodat binnen de geluidsgrenzen meer vliegbewegingen mogelijk zijn. De ongedifferentieerde heffing is efficiënter dan de huidige situatie omdat bij de ongedifferentieerde heffing marktconforme slotallocatie plaatsvindt op basis van prijsprikkels, terwijl in de huidige situatie gereguleerde allocatie plaatsvindt op basis van bureaucratisch bepaalde toewijzingsregels.
- c De varianten 2 tot en met 5 zijn efficiënter dan de ongedifferentieerde heffing (variant 1) omdat zij naast de prikkel die genoemd wordt onder punt 3b ook een prikkel geven waardoor meer vliegbewegingen kunnen worden geacommodeerd binnen de bestaande geluidsnormen dan in de huidige situatie. Reden hiervoor is dat de grondslag van de varianten 2 tot en met 5 beter is gerelateerd aan de geluidsproductie van vliegtuigen en daardoor leiden tot een prikkel om technische maatregelen te nemen (vooral de inzet van relatief stillere vliegtuigen) die de geluidsproductie van vliegverkeer kunnen verminderen.
- d De huidige indeling van vliegtuigtypen in ICAO-geluidsklassen is te weinig gedifferentieerd naar geluidsproductie om te dienen als grondslag voor het vormgeven van financiële instrumenten. Voor het vormgeven van financiële instrumenten is het derhalve noodzakelijk een klassenindeling te ontwikkelen die vergaand gedifferentieerd is naar geluidsproductie, zodat het nemen van technische (en zo mogelijk operationele) maatregelen wordt geprikkeld.
- e De varianten 2 tot en met 5 bieden voor de 'foreign carriers' meer mogelijkheden dan voor de 'home-carrier' om de hoogte van de financiële lasten van een financieel geluidsinstrument te vermijden door het aanbrengen van verschuivingen binnen de bestaande vloot die op Schiphol vliegt³.
- f Op basis van de conclusies 3 en 3e kan worden geconcludeerd dat de economisch gunstigste variant voor Schiphol en de home-carrier niet dezelfde hoeven te zijn. Stel bijvoorbeeld dat variant 2 (systeem van verhandelbare rechten op basis van gecertificeerde geluidsproductie) wordt ingevoerd. Dit leidt mogelijk tot een hoger verkeer- en vervoersvolume op Schiphol en daardoor tot meer inkomsten voor Schiphol in vergelijking tot de huidige situatie. Tegelijkertijd is het

³ De huidige vloot van de homecarriers op Schiphol is op dit moment gemiddeld stiller dan de totale vloot van vliegtuigen die op Schiphol vliegen. Bij een gelijkblijvende situatie betekent dit dat een eventuele invoering van een financieel instrument met als heffingsgrondslag geluidsproductie, de homecarriers een concurrentievoordeel krijgen ten opzichte van het gemiddelde van de buitenlandse luchtvaartmaatschappijen die op Schiphol vliegen. Aangezien deze laatste echter maar een klein deel van hun vloot op Schiphol hebben vliegen, hebben deze maatschappijen meer mogelijkheden om andere, stillere, vliegtuigen in te zetten. Een mogelijk effect hiervan is dat buitenlandse carriers op Schiphol gemiddeld stiller worden dan de homecarriers.

mogelijk dat buitenlandse carriers die op Schiphol vliegen gemakkelijker verschuivingen kunnen aanbrengen naar stillere vliegtuigen dan de home carrier waardoor zij mogelijk met relatief lagere kosten (hoeven minder emissierechten te kopen) worden geconfronteerd. Variant 2 pakt op basis van bovenstaande voorbeeld ten opzichte van concurrenten gunstig uit voor Schiphol en ongunstig voor de homecarrier.

4 De ervaringen op andere Europese luchthavens zijn beperkt relevant voor deze studie.

- a Op basis van een inventarisatie van ervaringen op de 22 grootste Europese luchthavens, blijkt weliswaar dat op veel luchthavens systemen in gebruik zijn om geluidsarme vliegtuigen aan te trekken en geluidsrijke vliegtuigen te ontmoedigen, maar zoals deze systemen momenteel zijn vormgegeven, zijn zij niet ingericht om vaste geluidsnormen te reguleren. De systemen geven wel prikkels, maar zowel een kwantitatief doel als een evaluatie van het daadwerkelijk effect ontbreekt. Het enige systeem dat wel vaste geluidsnormen reguleert, is het Engelse systeem van quoterij van de geluidsruijnte in de nacht.

Executive summary

Introduction

Schiphol Airport has grown so substantially since the early 1990s that without additional policy measures there is little or no scope for further growth within the noise limits currently in force at the airport. The National Civil Aviation Authority (*Rijksluchtvaartdienst*) has therefore initiated the so-called MOBS (*Maatschappelijk Optimale Benutting Schiphol*) project to examine the extent to which new or familiar financial instruments can be employed to regulate air traffic flows on more market-based principles, with the aim of enabling continued growth of aircraft movements and passengers at Schiphol within the established (or new, equivalent) enforceable noise limits. To assess whether financial instruments would indeed be more efficient than the current regime of direct regulation, the present study elaborates a number of specific options for using such instruments to control noise at Schiphol and assesses their practical feasibility and legal compatibility. As part of this exercise it was also examined whether use can be made of experience with financial instruments for restricting aircraft noise at other European airports. It should be stressed that such financial incentives to airlines need not necessarily emanate from government. An alternative concept is for government merely to impose an overall airport noise quota, with Schiphol then employing financial instruments to achieve maximally efficient utilisation of this quota (possibly after consultations with airlines)

Regulatory noise standards versus internalisation of external noise costs

As an alternative to directly regulating noise at Schiphol Airport, policy leverage can also be exerted via the external costs of that noise, i.e. the monetary value of the impact of aircraft noise at and around Schiphol that is not currently borne by the air transport industry. Part of these external noise costs are already passed on to the industry in the form of the standing noise charges with which the noise insulation scheme for homes in the vicinity of Schiphol is funded. If all airlines serving Schiphol were to bear these external costs in full, aircraft handling operations at Schiphol would be economically 'optimum' for society as a whole. Confronting individual airlines with these costs would increase economic efficiency and thus economic welfare. This study first explains the differences in approach between using financial instruments for regulating an established noise standard and using them to internalise external *noise costs*. It is then examined whether and how internalisation of external noise costs by means of financial instruments is feasible under the current international legislative regime.

Why *financial instruments*?

To reduce noise emissions by the air transport industry (and, more specifically, by airlines) there are a wide range of options available, viz. technological, operational and volume measures. All of these have their price⁴. The economically 'optimum' situation is that whereby the 'optimum' noise level is achieved using only the most cost-effective abatement measures. For a given level of noise production the cost to the air transport industry will then

⁴ In the case of volume measures, because of lost revenue due to restrictions on flight frequency, for example.

be minimum, allowing a maximum number of passengers and tonnes of freight to be processed at Schiphol.

The approach currently adopted by the Dutch government is that of direct regulation, restricting the number of permitted aircraft movements such that statutory noise standards are respected⁵. Although this form of slot re-allocation in accordance with a fixed 'ceiling' is an effective means of noise control, it does not lead to maximum (economic) efficiency of utilisation of the noise quota available to Schiphol.

One advantage of financial instruments is that they provide an inducement to airlines to operate those flights that are most profitable in commercial terms or add most economic value in social terms. Under the current regime of direct regulation the incentive is for *individual* airlines simply to opt for the flights most profitable to themselves.

A second advantage of financial instruments over the current system of slot re-allocation comes into play if the former are modulated on the basis of aircraft noise production. In that case there will also be an incentive for airlines to adopt technical or operational measures, with greater noise reduction the likely result. This approach entails less cost to the air transport sector, for a given level of noise production, at the same time providing scope for continued growth of passenger and freight processing at Schiphol Airport.

Financial instruments: five options

There are many conceivable forms of financial incentive that might serve to reduce aircraft noise. In the design of such financial instruments, five principal degrees of freedom can be distinguished, viz.:

- 1 Objective (e.g. enforcement of noise standards, internalisation of external noise costs, funding of insulation schemes).
- 2 Type of instrument (e.g. charges or emission trading).
- 3 Leverage point (e.g. passengers, airlines, airport).
- 4 Charge basis (e.g. aircraft movements, noise units), a key factor for effectiveness.
- 5 Revenue usage (e.g. to Treasury, recycling to airlines, or recycling to those bearing the external costs of noise emissions).

A considerable range of policy options can be conceived around these degrees of freedom. Employing criteria of 'representativeness', 'internal consistency' and 'current policy principles', five variants were selected for further investigation. Note, however, that none of these is necessarily the 'optimum'. The following table reviews the five options examined.

⁵ Besides the direct regulatory approach the government currently employs two financial instruments: a financing charge (for funding housing insulation schemes) and a differentiated landing fee. These are described in Section 4.3.



Table 2 Financial instruments for noise management: five options.

Option	Objective	Leverage point	Charge basis	Revenue usage
1 Unmodulated charge	Enforcement of noise limits	Airlines	Capacity movement (seats or freight units)	Treasury
2 Tradable noise rights	Ditto	Airlines	Certified aircraft noise production	Treasury
3 Revenue-neutral charge	Ditto	Airlines	Certified aircraft noise production	Airlines
4 Noise charge based on external noise costs	Internalisation of external noise costs	Schiphol Airport	External noise costs	Bearers of external costs, via Treasury
5 Modulated landing fees incorporating external noise costs ^a	Combined: enforcement of noise limits and internalisation of external noise costs	Airlines	Aircraft movements and external noise costs	Bearers of external costs, via Schiphol

^a Option 5 is the only one in which the present slot re-allocation system is retained.

The objective of the first three options is to enforce government noise limits. The standing noise quota is grounded in a (politically coloured) estimate of noise production at the social optimum. The aim of Option 4 is to pass on external noise costs to Schiphol Airport in the form of a user charge. In this option the government estimates the price at the social optimum (internalisation of external costs). Option 5, finally, is a hybrid form.

Conclusions

The main conclusions of the study are as follows:

1 In terms of practicable feasibility all options score (reasonably) well.

- a The unmodulated charge (Option 1) is the easiest to implement, because the charge base (capacity movement) and the charge rate are the most straightforward to calculate.
- b A system of tradable noise emission rights (Option 2) would be complex and requires further elaboration. In particular, appropriate ways must be found to prevent abuse of market leverage and procedures developed for auctioning, registering and trading in noise rights. There are various areas of tension here. One of the dilemmas to be addressed is that while, in purely economic terms, initial auction may be the optimum procedure for allocating noise 'rights', this goes against with the principle of 'historical entitlements', which is better served by initial allocation on the basis of 'grandfathering'.
- c A practical obstacle in Option 4, based on external costs, is that it entails a shift of policy focus, from a policy based on a specific noise quota for Schiphol to one based on a price (total external noise costs) to be paid by the airport. Depending on local resident valuation of noise nuisance, a policy based on external noise costs may lead to either more or less noise production than under the present noise quota. There is no problem calculating these external costs; this is no more difficult than establishing the noise quota.

2 None of the options is incompatible a priori with standing legislation; in all cases legal compatibility depends on political and administrative negotiations and presentation.

- a Against the background of international developments, there is sufficient reason for presuming that the external cost variants (Options 4 en 5) will face the least legal obstacles. In this context it should be stressed that although there is as yet no formal consensus regarding internalisation of external environmental costs at either European Union or global level (ICAO), this is the direction in which noses are now pointing. The legal feasibility of the external-cost options will be all the greater if (i) the principle of cost-relatedness is respected, with a charge rate as proportional as possible to (external) noise costs, (ii) the terms of the proposed scheme are clearly communicated to all parties, and (iii) the principles of transparency and non-discrimination are respected.
- b A system of tradable noise rights (Option 2) may be difficult to uphold on legal grounds, as foreign airline operators may deem that its introduction upsets the current regime: access to Dutch airspace and to Schiphol Airport would be 'unduly taxed', airlines having to purchase noise rights on top of current dues for traffic rights under bilateral treaties. Introducing noise rights would also upset the current balance of interests between the Netherlands and its aviation partners. It cannot therefore be ruled out that the Netherlands will have to pay some kind of 'price' in negotiations with these partners. The present study concludes that while there are no explicit legal barriers to a system of tradable noise rights, introduction of such rights will depend on the interpretation of current bilateral treaties and the EU legislative regime. This will be more a matter of policy deliberation than a legal issue.

3 Compared with the current situation of directly regulated noise standards and within the current noise quota, all options except the unmodulated charge may lead to an increase in traffic and transport volume at Schiphol Airport.

- a *Compared with the current regime of noise limits regulated via slot re-allocation*, Schiphol's competitive status will benefit from introduction of financial instruments, in all of the variants considered.
- b Although the unmodulated charge (Option 1) is more efficient than the current regime, with an unchanged number of aircraft movements at Schiphol it will merely result in those flights being operated that are most commercially profitable or create most added value in social terms. However, the unmodulated charge gives airlines no incentive to operate quieter aircraft, permitting more flights within the same noise quota. The unmodulated charge is more efficient than the current regime because slot allocation is then market-based, via a price incentive, rather than regulatory, based on bureaucratic allocation rules.
- c Options 2 - 5 are more efficient than the unmodulated charge (Option 1) because, in addition to the incentive under point 3b, there is also an motive to accommodate more aircraft movements within existing noise limits than at present. This is because the charge basis of Options 2 - 5 is more closely tied to aircraft noise levels and therefore provides an incentive to implement technological measures (in particular, operation of quieter aircraft) to reduce aircraft noise.
- d The current ICAO aircraft noise classification scheme is insufficiently modulated to serve as a basis for elaborating financial policy instru-

ments. For this purpose a much more finely meshed classification scheme must therefore be developed, to provide a duly effective incentive for adopting technical (and, where possible, operational) measures.

- e Under Options 2 - 5 foreign carriers have greater scope than the home carrier for escaping the extra burden imposed by a noise charge by 'fine-tuning' the fleet serving Schiphol⁶.
- f From conclusions 3 and 3e it follows that the economically most favourable option for Schiphol need not be the most favourable for the home carrier. Implementation of Option 2 (tradable noise rights based on certified noise level), for instance, may lead to increased passenger and freight volumes and thus to increased revenue for the airport compared with the current situation. At the same time, though, foreign carriers serving Schiphol would then be able to shift towards quieter aircraft than the home carrier, allowing them to operate the same services at relatively lower cost (because they need to buy fewer noise credits). On the basis of this example, Option 2 is favourable for Schiphol and unfavourable for the home carrier.

4 Experience at other European airports has only limited relevance for the present study.

- a An inventory of experience at the 22 largest European airports shows that while many of them operate schemes to attract lower-noise aircraft and provide a disincentive for noisy aircraft, in their current form none of them are suitable for administering fixed noise standards. Although these systems do act as an incentive, quantitative targets are lacking, as is any evaluation of their effectiveness to date. The only system that does embody direct regulation of fixed noise standards is the British system of night-time noise quota allocation.

⁶ At Schiphol the home carrier fleet is currently quieter than the overall airport average. All other things being equal, introduction of any financial instrument having noise emissions as a charge base would therefore give the home carrier a competitive advantage over the average foreign airline serving the airport. Since the latter have only a small fraction of their fleet serving this particular airport, however, these airlines have greater scope for putting quieter aircraft on these routes. One possible consequence of this is that foreign carriers serving Schiphol will become quieter, on average, than the home carriers.



1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Sinds het begin van de jaren negentig is de groei van de Luchthaven Schiphol zodanig hoog, dat zonder aanvullend beleid aanzienlijke groei niet of nauwelijks meer binnen de aan Schiphol opgelegde geluidsgrenzen te accommoderen valt. Het project Maatschappelijk Optimale Benutting Schiphol (MOBS) beoogt daarom inzicht te verschaffen in de mate waarin door aanvullende beleidsmaatregelen de komende jaren toch verdere groei van de luchtvaart op Schiphol mogelijk is binnen de vastgestelde, of opnieuw vast te stellen geluidsgrenzen. In de eerste fase van het MOBS-project is met het Schiphol Competition Model geanalyseerd wat de mogelijkheden zijn om met gedifferentieerde landingsgelden (o.b.v. tijdstip en geluidsproductie van een vliegbeweging) de beschikbare geluidsruimte op Schiphol efficiënter te benutten. Deze analyse is bewust uitgevoerd met gemodelleerde financiële instrumenten zonder in te gaan op de precieze vormgeving van het instrument, de praktische bruikbaarheid en de juridische legitimiteit. Aangezien de precieze vormgeving van mogelijke financiële instrumenten⁷ bepalend is voor de haalbaarheid ervan⁸, wil de RLD in de tweede en volgende fase van MOBS deze aspecten in de beoordeling betrekken. Tegen deze achtergrond heeft de beleidsgroep Luchtvaart Economische Zaken van de Rijksluchtvaartdienst een opdracht verleend voor het uitvoeren van een onderzoek naar de praktische uitvoerbaarheid en juridische legitimiteit van differentiatie van landingsgelden, heffingen en vormen van slotallocatie.

1.2 Probleemkader

Sinds 1 januari 1997 geldt een wettelijke grens aan de maximaal toelaatbare geluidsbelasting per jaar voor de omgeving van Schiphol. In datzelfde jaar is de Luchthaven Schiphol daarom omgeschakeld naar een 'volledig gecoördineerde luchthaven' om ervoor te zorgen dat het luchtverkeer binnen de geluidsgrenzen blijft. Dit betekent dat een onafhankelijke slotcoördinator de beperkte hoeveelheid slots toewijst⁹ aan de luchtvaartmaatschappijen. Het huidige quoteringsstelsel via slotallocatie is in theorie en in praktijk weliswaar zeer effectief door het vastgestelde plafond, maar leidt niet tot de (economisch) meest efficiënte benutting van de beschikbare geluidsruimte op Schiphol¹⁰.

Hiervoor zijn twee belangrijke redenen:

⁷ Onder financiële instrumenten wordt in dit rapport verstaan gedifferentieerde landingsgelden, bestemmingsheffingen (bijvoorbeeld huidige geluidsheffing op Schiphol), regulerende heffingen, verhandelbare geluidsrechten en heffingen voor het internaliseren van externe kosten.

⁸ Zie bijvoorbeeld de studie *A European Environmental Aviation Charge*, CE (1998), waarin, op basis van een beoordeling van verschillende vormen van luchtvaartheffingen wordt geconcludeerd dat de vorm van de heffing cruciaal is voor de haalbaarheid en de effectiviteit van het instrument.

⁹ De slots worden toegewezen op basis van een set van regels van de Europese Commissie (Verordening EEG Nr. 95/93 van de Raad) en van IATA.

¹⁰ Naast het quoteringsinstrument bestaat het vigerende beleid op Schiphol ten aanzien van geluid nog uit drie andere instrumenten. Het bereik en/of de hoogte van deze instrumenten is echter zodanig dat het regulerende effect relatief beperkt is. Zie hoofdstuk 3.

- er bestaat geen directe koppeling tussen de slots en de geluidsnorm;
- slots worden op basis van een set van regels verdeeld in plaats van door een meer marktconform verdelingsmechanisme.

De overheid heeft dit probleem onderkend en wil daarom onderzoeken welke bestaande dan wel nieuw te introduceren financiële instrumenten op meer marktconforme wijze het vliegverkeer kunnen beïnvloeden, zodanig dat verdere groei van het aantal vliegbewegingen en passagiers mogelijk is zonder de wettelijke geluidsgrenzen te overschrijden.

Uitgangspunt in deze studie is dat nieuwe opties voor financiële instrumenten voor geluidsmanagement zowel door Schiphol als door de overheid kunnen worden geïntroduceerd. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat de overheid alleen de geluidsnormen bepaalt en handhaaft, terwijl Schiphol vervolgens (eventueel in overleg met de luchtvaartmaatschappijen) financiële instrumenten inzet voor de regulering van de geluidsproductie.

Om te kunnen vaststellen of financiële instrumenten daadwerkelijk een efficiënter alternatief kunnen vormen, is het nodig om varianten hiervoor in detail uit te werken en de werking, de praktische uitvoerbaarheid, de juridische legitimiteit en de economische effecten ervan te bepalen. De werking heeft onder meer betrekking op de effectiviteit en efficiëntie van de varianten, terwijl de praktische uitvoerbaarheid onder meer wordt bepaald door de technische uitvoerbaarheid, transparantie, betrouwbaarheid (bijv. het ontstaan van prijsschokken bij grote schaarste), en betaalbaarheid. De economische effecten betreffen met name de effecten op de concurrentiepositie van Schiphol en van de daarop vliegende home carriers.

Naast het urgente probleem van schaarste als gevolg van de geluidsgrenzen op Schiphol, bestaat ook het probleem van de externe milieukosten die Schiphol veroorzaakt. Deze externe milieukosten zijn het gevolg van geluidshinder en de emissies van schadelijke stoffen door vliegtuigen op en in de omgeving van Schiphol. Uit de economische theorie volgt dat doorrekening van de externe kosten in de prijzen leidt tot een hogere maatschappelijke welvaart¹¹. De vraag is of internalisatie van de externe milieukosten, via financiële instrumenten, mogelijk is binnen de vigerende internationale regelgeving. In deze studie wordt daarom onderzocht of en hoe dit mogelijk is. Tevens wordt aangegeven wat het verschil in benadering is tussen financiële instrumenten voor het reguleren van een vastgestelde geluidsnorm en financiële instrumenten voor het internaliseren van externe geluidskosten.

1.3 Doel

Het doel van dit project is tweeledig:

- 1 Het op basis van bestaande beleidsuitgangspunten, buitenlandse ervaringen en (internationale) wetgeving, selecteren en nader uitwerken van varianten van financiële instrumenten voor geluidsregulering op de Luchthaven Schiphol.
- 2 Het beoordelen van de praktische uitvoerbaarheid en juridische legitimiteit van deze varianten van financiële instrumenten voor geluidsmanagement op Schiphol.

¹¹ De Europese Commissie bepleit in haar recentelijk uitgegeven Witboek (*Fair payment for infrastructure use*, EU, 1998) voor doorrekening van alle marginale maatschappelijke kosten aan verkeersdeelnemers met als doel een efficiëntere benutting van schaarse middelen (kapitaal, grondstoffen en milieu) en verder stroomlijning van de interne markt.



1.4 Afbakening

- Deze studie heeft alleen betrekking op instrumenten gericht op de beheersing van geluid veroorzaakt door luchtverkeer op de Luchthaven Schiphol. De behandelde instrumenten zijn niet zijn bedoeld om emissies van schadelijke stoffen te reguleren.
- Een analyse van de onderzochte varianten voor financiële instrumenten op basis van de criteria effectiviteit, efficiëntie en economische effecten valt niet binnen het kader van dit project. Deze analyse zal worden uitgevoerd binnen andere onderdelen van het MOBS project van de Rijksluchtvaartdienst. Aangezien de praktische uitvoerbaarheid van de onderzochte instrumenten op onderdelen nauw samenhangt met de effectiviteit, efficiëntie en economische effecten worden indien relevant enkele aspecten die raken aan deze criteria behandeld voor zover ondersteunend aan het doel van deze studie. Benadrukt wordt dat deze studie geen integrale analyse van financiële instrumenten bevat en dat op basis van de resultaten van deze studie daarom geen eendoordeel over de varianten kan worden geveld.
- Bij het ontwikkelen en nader onderzoeken van financiële instrumenten wordt in deze studie voor het berekenen of meten van geluid uitgegaan van de huidige inzichten in binnen en buitenland. Studie naar nieuwe methoden voor het bepalen van geluidsproductie van vliegtuigen of andere eenheden waarin de geluidsnorm voor Schiphol zou kunnen worden uitgedrukt valt buiten het kader van dit onderzoek.
- De resultaten van de studie bevat een zo feitelijk mogelijk overzicht van de voor- en nadelen, inclusief een algemene evaluatie, van een aantal varianten van instrumenten voor geluidsregulering op Schiphol. Dit betekent dat geen uitspraken worden gedaan over de politieke haalbaarheid van de varianten en daarom geen keuze is gemaakt voor een bepaalde variant als zijnde de 'beste'.
- Er is al eerder onderzoek gedaan door het bureau Stratagem naar de juridische legitimiteit van differentiatie van landingsgelden, heffingen en vormen van slotallocatie. Dit onderzoek is uitgevoerd als onderdeel van het rapport 'financieel instrumentarium geluidsruijme management' en heeft gediend als vertrekpunt voor de voorliggende studie.
- Het Ministerie van Financiën heeft een onderzoek laten uitvoeren naar de mogelijkheden van het instrument verhandelbare geluidsrechten in relatie tot slotallocatie. De resultaten van dit onderzoek, dat is uitgevoerd door het bureau SH&E hebben gediend als bouwstenen voor deze studie.

1.5 Opbouw van het rapport

De opbouw van dit rapport is als volgt.

Hoofdstuk 2 geeft een beschrijving van de theorie over de mogelijke rol die financiële instrumenten kunnen spelen voor het beheersen van geluidhinder op de luchthaven Schiphol. Dit hoofdstuk beschrijft onder meer de relatie tussen economische instrumenten (zoals heffingen) bedoeld voor het realiseren van de gestelde geluidsnorm en economische instrumenten gericht op het internaliseren van externe kosten van geluid.

Hoofdstuk 3 geeft een overzicht van een inventarisatie van ervaringen van buitenlandse luchthavens met financiële instrumenten voor geluidsmanagement. Deze ervaringen geven reeds een indicatie voor de praktische uitvoerbaarheid en juridische legitimiteit van de in het kader van deze studie

nieuw te ontwikkelen en te onderzoeken financiële instrumenten voor geluidsregulering op Schiphol.

Hoofdstuk 4 geeft een beschrijving van vijf varianten van financiële instrumenten voor geluidsmanagement op de luchthaven Schiphol. Vooraf wordt echter eerst een verantwoording van het selectieproces gegeven dat heeft geleid tot de keuze van de vijf varianten.

Hoofdstuk 5 bevat de resultaten van een beoordeling van de vijf varianten op verschillende aspecten die bepalend zijn voor de praktische uitvoerbaarheid ervan.

Hoofdstuk 6 behandelt de belangrijkste resultaten van een beoordeling van de vijf varianten op het criterium juridische legitimiteit. Dit hoofdstuk is gebaseerd op een uitgebreide juridische analyse van de vijf varianten die is uitgevoerd door het Internationale Instituut voor Lucht- en Ruimterecht van de Universiteit van Leiden. Bijlage A bevat een integrale beschrijving hiervan.

Hoofdstuk 7 tenslotte, bevat een evaluatie en de conclusies. Dit hoofdstuk is gebaseerd op de resultaten van de voorgaande hoofdstukken en bevat een overzicht van de beoordeling van de vijf varianten voor financiële instrumenten.

1.6 Projectuitvoering

Dit project is uitgevoerd door het Centrum voor energiebesparing en schone technologie (CE), te Delft, in samenwerking met het Internationale Instituut voor Lucht- en Ruimterecht (IIASL) te Leiden. Het CE is opgetreden als hoofdaannemer van het project.

Dit project is uitgevoerd onder begeleiding van een commissie waarin de volgende personen van de Rijksluchtvaartdienst waren vertegenwoordigd:

- dhr. D. Brus, Beleidsgroep Luchtvaart Economische Zaken (voorzitter);
- dhr. R. van Gerwen, Beleidsgroep Luchtvaart Economische Zaken;
- dhr. P.J. Uittenbogaart, Beleidsgroep Luchtvaart Economische Zaken;
- dhr. J. Veldhuis, Beleidsgroep Luchtvaart Economische Zaken;
- dhr. J.C. van Wijk, Internationale Zaken, Luchtvaartpolitiek en Coördinatie.

De auteurs van dit rapport danken de leden van de begeleidingscommissie voor hun waardevolle commentaar. De auteurs blijven verantwoordelijk voor de inhoud van dit rapport.

2 Algemene theorie: waarom financiële instrumenten?

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven wij eerst een algemene theoretische beschouwing waarom er zonder geluidsregulering door de overheid meer geluid wordt geproduceerd dan maatschappelijk wenselijk. Vervolgens gaan wij in op de rol van financiële instrumenten bij het reguleren van geluid. De hier gepresenteerde algemene theorie dient als achtergrond om vijf financiële instrumenten te beoordelen waarmee hetzij geluidsnormen kunnen worden gereguleerd, hetzij de externe kosten van geluidsproductie in rekening kunnen worden gebracht.

2.2 Sub-optimale geluidsproductie zonder overheidsingrijpen

Het geluid van op Schiphol aankomende en vertrekkende vliegtuigen brengt maatschappelijke kosten met zich mee. Denk hierbij aan mogelijke geluidshinder voor omwonenden, zijn weerslag vindend in waardedaling van omliggende huizen en grond, en eventuele isolatiekosten.

Niet alleen geluidsproductie brengt kosten met zich mee, maar ook geluidsreductie kost geld. De kosten van geluidsreductie zijn echter niet voor de maatschappij, maar voor luchtvaartmaatschappijen. Zij hebben immers de mogelijkheden om hun geluidsproductie te verminderen. Denk bijvoorbeeld aan technologische maatregelen (de inzet van geluidsarmere vliegtuigen), operationele maatregelen (wijziging van aanvliegroutes) of volumemaatregelen (het aan de grond laten van vliegtuigen)¹². De kosten verschillen echter sterk per maatregel. Er zijn goedkope maatregelen die een groot effect hebben op het geproduceerde geluid, maar ook zeer dure maatregelen waarmee nauwelijks de geluidsproductie wordt vermindert.

Het zou nu optimaal zijn¹³ wanneer luchtvaartmaatschappijen alle geluidsreducerende maatregelen treffen die omwonenden meer opleveren dan zij de luchtvaartsector kosten. In Figuur 1 is deze situatie geschetst. Als functie van het geluidsniveau zijn zowel de maatschappelijke kosten van een extra eenheid geluidsproductie getekend als de kosten voor de luchtvaart van een extra eenheid geluidsreductie. De kosten voor de luchtvaart van geluidsreductie nemen toe naarmate het geluid al verder is gereduceerd, waarbij we ervan uitgaan dat de goedkoopste maatregelen eerst worden getroffen. Als er nog nauwelijks maatregelen zijn genomen om geluid te reduceren, kan tegen relatief geringe kosten een extra eenheid geluid worden gereduceerd, bijvoorbeeld wanneer een luchtvaartmaatschappij het stillere gedeelte van zijn vloot reserveert voor vluchten op Schiphol. Als al zeer veel maatregelen zijn genomen en de technologische maatregelen zijn uitgeput, moet op een gegeven moment zelfs het meest winstgevende vliegtuig nog aan de grond worden gehouden om nog een beetje geluid te reduceren.

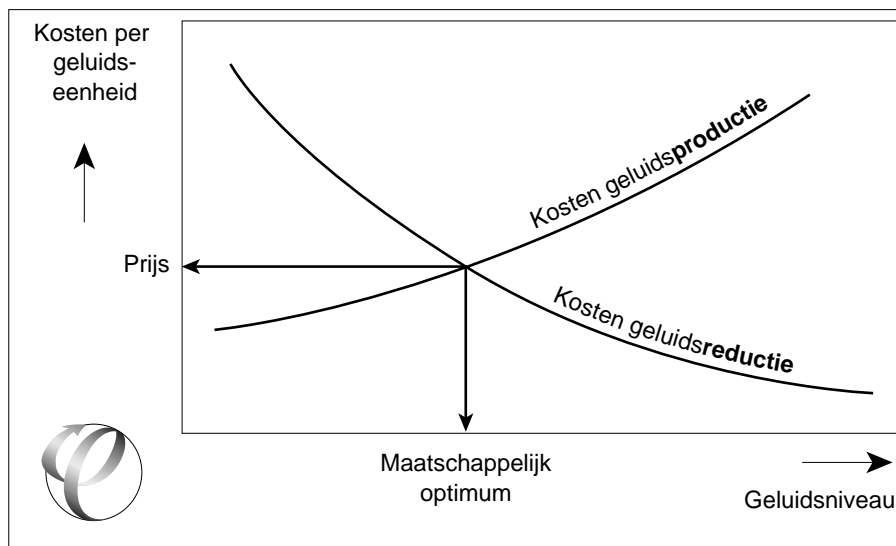
¹² Naast de luchtvaartmaatschappijen spelen ook de luchthaven en verkeersleiding een rol bij het bewerkstelligen van geluidsreductie.

¹³ Vanuit het oogpunt van de gehele maatschappij: omwonenden *en* luchtvaartmaatschappijen.

Uit de figuur zijn de volgende conclusies te trekken:

- 1 Er is een maatschappelijk optimum, bij een bepaald geluidsniveau, dat gegeven wordt door het snijpunt van de twee curven. Reduceren luchtvaartmaatschappijen meer geluid dan in het optimum, dan nemen zij een aantal geluidsreducerende maatregelen die hen meer kosten dan ze de maatschappij opleveren aan baten in de vorm van bijvoorbeeld minder geluidhinder. Vice versa wanneer er *minder* geluid wordt gereduceerd dan in het maatschappelijk optimum. Het maatschappelijk optimum bestaat dus noch uit totale stilte, noch uit onbeperkte geluidsproductie.
- 2 Bij het maatschappelijk optimum hoort een 'prijs' per eenheid geluid. Het is onverstandig om geluidsreducerende maatregelen te treffen die duurder zijn dan deze prijs en onverstandig om geluidsreducerende maatregelen achterwege te laten die goedkoper zijn. In het optimum zijn dus alleen de goedkoopste maatregelen getroffen die voor het bereiken van het optimum noodzakelijk zijn.

Figuur 1 Kosten voor de maatschappij en luchtvaartmaatschappijen van een extra eenheid geluid



In de figuur zijn ook wel 'vraag'- en 'aanbodcurven' te herkennen, alleen in dit geval van een vraag en aanbod die elkaar niet op de markt ontmoeten, zoals dat voor vele andere goederen in het economische verkeer wel het geval is¹⁴. Helaas, want volgens de economische theorie zou het bestaan van een markt tussen alle belanghebbenden automatisch, in het geval van

¹⁴ Vraag en aanbod zijn op twee manieren in de figuur te herkennen:

- 1 De maatschappij vraagt om een lager geluidsniveau. Een lager geluidsniveau brengt immers maatschappelijke baten met zich mee. In dit geval is het aanbod afkomstig van de luchtvaartmaatschappijen. Aan geluidsreductie zijn immers kosten verbonden.
- 2 De maatschappij biedt de mogelijkheid voor geluidsproductie aan luchtvaartmaatschappijen aan. Aan dit aanbod zijn echter kosten verbonden in de vorm van het accepteren van een zekere mate van geluidsproductie. In dat geval is er een vraag vanuit de luchtvaartmaatschappijen naar dit recht om geluid te produceren. Er zijn immers baten van het niet hoeven nemen van geluidsreducerende maatregelen.

een goed werkende markt, tot een optimale maatschappelijke welvaart leiden door een optimale allocatie van goederen.

Om toch in de buurt te komen van de maatschappelijk optimale situatie is overheidsingrijpen noodzakelijk. Er bestaat zonder overheidsingrijpen immers geen prikkel voor luchtvaartmaatschappijen om de gevolgen van geluidsproductie mee te nemen in hun financieel economische overwegingen bij hun bedrijfsvoering. De geluidsproductie vormt dan een zogenaamd extern effect. Er wordt dan meer geluid geproduceerd dan optimaal waardoor een suboptimale allocatie van goederen totstandkomt. Suboptimale allocatie betekent een verlies aan economische efficiëntie en aldus welvaartsverlies voor de maatschappij als geheel.

2.3 **Waarom *financiële* instrumenten voor geluidsmanagement Schiphol?**

Eerder hebben wij de verschillende maatregelen genoemd die luchtvaartmaatschappijen kunnen treffen om geluidsproductie te reduceren: technologische, operationele en volumemaatregelen. Al deze maatregelen kosten geld. Optimaal is die situatie waarin alleen de goedkoopste maatregelen worden getroffen voor het behalen van het optimale geluidsniveau¹⁵. In dat geval maakt de luchtvaartsector bij dezelfde geluidsproductie zo min mogelijk kosten en kunnen zoveel mogelijk passagiers en vracht worden vervoerd.

Momenteel staat de overheid via directe regulering een vast aantal vliegbevingen toe, dat zo groot is dat de gestelde geluidsnormen worden gehaald¹⁶. Hierdoor wordt weliswaar de geluidsproductie bereikt die hoort bij de (ingeschatte) optimale situatie, maar daarvoor zijn waarschijnlijk niet de goedkoopste maatregelen genomen. Er bestaat immers geen prikkel om technische of operationele maatregelen te treffen. Vliegtuigen blijven aan de grond, terwijl door technische of operationele maatregelen tegen lagere kosten een grotere geluidsreductie zou kunnen zijn bereikt. Hiermee worden hoge kosten gemaakt die wellicht waren te vermijden. Daarnaast bestaat er geen prikkel tussen luchtvaartmaatschappijen om een efficiënte keuze te maken uit de volumemaatregelen, dat wil zeggen de meest winstgevende of maatschappelijke belangrijke vluchten te verkiezen boven de minst winstgevende of anderszins belangrijke. Deze prikkel bestaat alleen binnen luchtvaartmaatschappijen.

Hierbij dient wel opgemerkt dat het bovenstaande in theorie is en dat de mogelijkheid bestaat dat luchtvaartmaatschappijen zonder directe overheidsprikkel in onderling overleg technische en operationele maatregelen doorvoeren om zo een ruimer aantal vliegbewegingen toegestaan te krijgen. Dit blijkt ook in praktijk te gebeuren. In welke mate dit onderling overleg tot efficiëntie leidt, is moeilijk in te schatten. Ten eerste is het moeilijk voorstelbaar dat in onderling overleg minder winstgevende vluchten van de ene maatschappij achterwege worden gelaten ten gunste van meer winstgevende vluchten van een andere maatschappij. Ten tweede is het de vraag in hoeverre maatschappijen met een klein aandeel in het totaal aantal toegestane vluchten op Schiphol zich als 'free-riders' zullen opstellen.

¹⁵ De reeks technologische, operationele en volumemaatregelen geeft geen rangorde in kosten aan. In sommige gevallen kan het achterwege laten van een vlucht op Schiphol goedkoper zijn dan het nemen van technologische maatregelen.

¹⁶ Naast het systeem van directe regulering worden ook twee financiële instrumenten gebruikt: een bestemmingsheffing voor het bekostigen van isolatieprogramma's en differentiatie van landingsgelden. Wij abstraheren voor het moment van het bestaan van deze instrumenten omdat zij niet tot doel hebben het geluid te reduceren tot aan de maatschappelijke optimale situatie.

Het is dus mogelijk dat een hogere welvaart tot stand kan komen indien luchtvaartmaatschappijen een (financiële) prikkel hebben om de goedkoopste maatregelen te treffen en de duurdere achterwege te laten. Indien aan geluidsproductie kosten zijn verbonden (de prijs in Figuur 1), zal een luchtvaartmaatschappij zelf de afweging maken om de maatregel te treffen of juist achterwege te laten. Is de maatregel duurder dan de prijs van geluidsproductie, dan betalen. Is de maatregel goedkoper, dan de maatregel doorvoeren. Op deze wijze is het mogelijk om geluidsreducties bij die maatschappijen te laten plaatsvinden waar ze tegen de laagste kosten doorgevoerd kunnen worden. Twee opties daarvoor zijn heffingen en verhandelbare rechten. Bij heffingen maakt een luchtvaartmaatschappij de afweging een maatregel te treffen en geen heffing te betalen, of omgekeerd. Verhandelbare rechten werken in principe hetzelfde. Een vliegtuig mag alleen landen of opstijgen indien de luchtvaartmaatschappij daarvoor de benodigde rechten bezit. Het totaal aan rechten is gelimiteerd. Er zal dus schaarste zijn aan rechten waardoor de rechten een waarde gaan vertegenwoordigen. Een luchtvaartmaatschappij zal de keuze maken tussen het gebruiken van een recht, of het treffen van een maatregel. Het maakt hierbij niet uit of een maatschappij het recht al in bezit heeft of nog moet kopen. De kosten van gebruik zijn in beide gevallen hetzelfde. Zowel in het geval van heffingen als verhandelbare rechten zijn in principe dezelfde kosten aan geluidsproductie verbonden¹⁷.

Benadrukt dient te worden dat het niet per definitie de overheid hoeft te zijn die financiële prikkels aan luchtvaartmaatschappijen oplegt. Ook denkbaar is de situatie waarin de overheid enkel geluidsnormen oplegt aan Schiphol, maar vervolgens Schiphol financiële instrumenten inzet (al dan niet in overleg met de luchtvaartmaatschappijen) voor de regulering van de geluidsproductie.

2.4 Vrijheidsgraden van overheidsbeleid

Er zijn vele vormen van beleid denkbaar waarmee de overheid de luchtvaartsector kan prikkelen om maatregelen te treffen die de geluidsproductie reduceren. Er zijn daarbij een aantal vrijheidsgraden, waarvan de belangrijkste zijn:

- 1 Het type instrument dat de overheid inzet. Bijvoorbeeld normen, heffingen of verhandelbare rechten.
- 2 Het aangrijpingspunt van de overheid. Tot wie richt de overheid zich met haar instrument? De overheid kan bijvoorbeeld geluidsnormen opleggen aan Schiphol, waarbij de luchthaven vervolgens de vrijheid heeft zelf te bepalen hoe de normen worden gehaald. De overheid kan zich ook direct tot de luchtvaartmaatschappijen richten door bijvoorbeeld de geluidsruimte in de vorm van verhandelbare geluidsrechten onder hen te verdelen. Tenslotte kan de overheid zich ook tot de passagiers wenden door op tickets te heffen.
- 3 De grondslag voor het instrument waarmee de overheid luchtvaartmaatschappijen prikkelt om geluidsreducerende maatregelen te treffen. Bijvoorbeeld vliegbewegingen of geluidseenheden. De grondslag bepaalt in sterke mate de efficiëntie van het instrument.
- 4 De wijze waarop de overheid opbrengsten van eventuele financiële instrumenten aanwendt. Bijvoorbeeld naar de algemene middelen, terug naar de luchtvaartmaatschappijen of naar hen die de maatschappelijke kosten van geluidsproductie dragen.

¹⁷ Bij gelijke grondslag zoals vliegbewegingen of geluidsproductie.

Deze vier vrijheidsgraden zullen het raamwerk geven voor een bespreking van buitenlandse ervaringen en varianten voor financiële instrumenten voor geluidsmanagement op Schiphol in de volgende hoofdstukken.



3 Inventarisatie Europese ervaringen

3.1 Inleiding

Voordat wij een aantal varianten voor Schiphol opstellen en bespreken, bekijken wij eerst ervaringen met financiële instrumenten voor de regulering van vliegtuiggeluid op Schiphol en andere Europese luchthavens. Hiervoor is van de 23 grootste luchthavens in Europa nagegaan wat voor systemen zij hanteren voor het reguleren van geluid. Als basis voor deze lijst is het rapport Benchmark Airport Charges 1997 van HCG (1999) gebruikt. De volgende luchthavens zijn onderzocht: Amsterdam (Schiphol), London (Heathrow, Gatwick), Manchester, Düsseldorf, München, Frankfurt (Main), Paris (Charles de Gaulle, Orly), Genève, Zürich (Kloten), Copenhagen (Kastrup), Brussels (Zaventem), Milan (Linate), Rome (Fiumicino), Madrid (Barajas), Vienna (Swechat), Dublin, Athene, Stockholm (Arlanda), BodoHelsinki (Vantaa) en Lisbon.

Onder deze luchthavens bevinden zich luchthavens die (nog) geen systemen hanteren voor de ontmoediging van geluidsproductie, waaronder bijvoorbeeld Madrid, Helsinki en Athene, en luchthavens die uitgebreidere systemen hanteren, zoals Schiphol, London Gatwick en Düsseldorf.

De onderstaande gegevens zijn gebaseerd op de IATA Airport and En Route Aviation Charges Manual, de meer gedetailleerde informatie database van Boeing (<http://www.boeing.com/assocproducts/noise/>) en telefonisch contact met deskundigen bij luchthavens of overheden in het buitenland. Met name de volgende contacten gaven bruikbare aanvullingen:

Volker Nitsche, Luftaufsicht Flughafen Düsseldorf, 00 49 211 4212532;
Richard Norman, Operations Noise Unit, Heathrow Airport, 00 44 181 7457994;

James Cole, Airport Coordination, Heathrow Airport, 00 44 181 7954871

Liesbeth Peters, BIAC (België), 00 32 2 7536201;

M. Bissegger, Zürich Airport Authority (noise abatement), 00 41 1 8162131.

Hoofdstuk 6 behandelt de buitenlandse ervaringen met betrekking tot de juridische haalbaarheid van de verschillende instrumenten.

3.2 Differentiatie in landingsgelden en regulerende heffingen

3.2.1 Type instrument

Doel van differentiatie van landingsgelden en regulerende heffingen is het ontmoedigen van lawaaiige vliegtuigen en het aanmoedigen van het gebruik van geluidsarme vliegtuigen.

Bij geen enkele van de onderzochte luchthavens is de mate van differentiatie van landingsgelden en de hoogte van regulerende heffingen gebaseerd op een specifiek te behalen doel of geluidsnorm.

Bij geen enkele van de onderzochte luchthavens wordt expliciet een koppeling gelegd tussen de instrumenten differentiatie van landingsgelden en regulerende heffingen, en isolatieprogramma's voor omliggende bebouwing. Onduidelijk is daarom in hoeverre deze instrumenten ook als doel hebben isolatieprogramma's te financieren. Zie ook hieronder 'Verdeling en gebruik van de opbrengsten'. Alleen in het geval van Schiphol bestaat een bestemmingsheffing die expliciet is bedoeld ter financiering van isolatieprogramma's.

3.2.2 Aangrijpingspunt

De landingsgelden en heffingen worden betaald door de luchtvaartmaatschappijen.

3.2.3 Grondslag

De verschillende luchthavens hanteren verschillende indelingen van geluidsklassen bij de differentiatie van landingsgelden. De meeste luchthavens sluiten aan bij de richtlijnen van ICAO voor geluidsheffingen in het document 9082/4 (ICAO, 1992). De ICAO deelt in Annex 16 van de Chicago Conventie vliegtuigen in naar 'Chapter 2' en de stillere, modernere 'Chapter 3' vliegtuigen. Een aantal luchthavens brengt aanpassingen aan:

- in Manchester wordt alleen aan vliegtuigen die niet voldoen aan de ICAO Annex 16 Chapter 2 een extra heffing opgelegd. Daarnaast mogen alleen Chapter 3 landen of opstijgen tussen 23:30 en 05:59;
- in Italië (Milaan-Linate) en Zweden (Stockholm-Arlanda) worden de landingsgelden direct gedifferentieerd naar de twee categorieën uit de ICAO-systematiek, waarbij de Chapter 2-vliegtuigen samen worden genomen met niet-gecertificeerde vliegtuigen. Italië (Rome-Fiumicino) differentieert daarbij naar dag en nacht (het landingsgeld wordt met 50% verhoogd);
- op London Heathrow en Gatwick worden de volgende categorieën onderscheiden: helikopters fixed-wing A/C, niet-gecertificeerd, Chapter 2, Chapter 3 en Chapter 3-, waarbij deze laatste categorie een geluidsquotagegetal heeft van 0,5 of 1,0 (zie later). Ook wordt onderscheid gemaakt naar peak en off-peak uren;
- in Duitsland (Frankfurt, Düsseldorf, München) wordt onderscheid gemaakt tussen Chapter 3 bonus, Chapter 3, Chapter 2 en niet-gecertificeerde vliegtuigen. Chapter 3 bonus vliegtuigen, die de laagste landingsgelden betalen, komen uit een beperkte lijst met expliciet genoemde typen vliegtuigen. In Frankfurt wordt daarnaast een categorie Chapter 2 quiet onderscheiden, voor toestellen die deel uitmaken van een vloot van een maatschappij die op Frankfurt vliegt, die als gehele vloot onder bepaalde geluidsnormen blijft.

Er worden ook andere indelingen gehanteerd:

- Frankrijk (Paris-Charles de Gaulle en Orly), België (Brussel) en Zwitserland (Genève en Zürich) hanteren vijf geluidsklassen die niet aansluiten bij de ICAO-systematiek. In België en Frankrijk, waar dezelfde systematiek wordt gebruikt, wordt ook naar dag en nacht gedifferentieerd. De geluidsklassen van België, Frankrijk en Zwitserland komen niet overeen.
- In België is een systematiek ontwikkeld waarin van de door de FAA gecertificeerde typen vliegtuigen wordt bekeken in hoeverre de gecertificeerde geluidsproductie van een vliegtuig zich beneden de ICAO-

normen bevindt. De verschillende typen zijn daarbij over vijf categorieën verdeeld.

3.2.4 Aanwending opbrengsten

Voor het behalen van het bovenbeschreven doel hoeven differentiatie van landingsgelden en regulerende heffingen geen extra inkomsten op te leveren. Of de instrumenten in praktijk ook daadwerkelijk budgetneutraal zijn, is onbekend. Bij de luchthavens ontbreekt kennis over de landingsgelden die zouden gelden in afwezigheid van differentiatie en heffingen. Het is daarom ook onbekend waarvoor eventuele inkomsten worden gebruikt.

3.2.5 Evaluatie effecten

Hoewel er statistische informatie bestaat bij de luchthavens over het stiller worden van de vliegtuigen, zijn er geen studies bekend waarin de effecten van differentiatie van landingsgelden en regulerende heffingen zijn geëvalueerd en waarin de effecten worden onderscheiden van andere factoren waardoor vliegtuigen geluidsarmer worden. Alleen in Düsseldorf, waar het grootste verschil bestaat tussen de landingsgelden voor geluidsarme en geluidsrijke vliegtuigen (tot circa 6.000 gulden), kon een vertegenwoordiger melden dat men in de onderhandelingen met luchtvaartmaatschappijen merkt dat ten gevolge van de heffingen maatschappijen met geluidsrijke vliegtuigen Düsseldorf mijden dan wel geluidsrijke vliegtuigen minder gebruiken.

3.3 Sanctieheffing

3.3.1 Type instrument

Op de Engelse luchthavens wordt naast een systeem van differentiatie in landingsgelden en regulerende heffingen ook een sanctiesysteem gehanteerd.

3.3.2 Aangrijpingspunt

De sancties worden betaald door de luchtvaartmaatschappijen.

3.3.3 Grondslag

De daadwerkelijk gemeten geluidsproductie van een vliegtuig (in PNdB).

Op London Heathrow en Gatwick geldt het volgende systeem:

Vliegtuigen die de onderstaande geluidsgrenzen overschrijden (daadwerkelijk gemeten), krijgen de volgende boete:

23:00-06:59

07:00-22:59

>89 dB(A) (102 PNdB) - 500 Pond

>97 dB(A) (110 PNdB) - 500 Pond

>92 dB(A) (105 PNdB) - 1000 Pond

>100 dB(A) (113 PNdB) - 1000 Pond

Op Manchester geldt een strenger en meer gedifferentieerd systeem:

Vliegtuigen die de onderstaande geluidsgrenzen overschrijden (daadwerkelijk gemeten), krijgen de volgende boete:

23:00-06:59

07:00-22:59

>87dB(A) (100 PNdB) - 500 Pond

>92dB(A) (105 PNdB) - 500 Pond

Per volledige extra geëmitteerde PNdB geldt een extra boete van 150 Pond.

3.3.4 Aanwending opbrengsten

De Engelse luchthavens besteden de inkomsten uit de sanctieheffing aan algemene maatschappelijke projecten. De geluidsheffing levert bijvoorbeeld London Gatwick de laatste jaren 250.000 Pond per jaar op die wordt verdeeld over negen omringende gemeenten (10.000 Pond direct aan elke gemeente en de rest verdeeld over projectaanvragen).

3.4 Quotering van geluidsrechten

3.4.1 Type instrument

Alleen op de Engelse luchthavens wordt een systeem gebruikt van geluidsrechten door quotering van de geluidsruimte in de nacht. België ontwikkelt momenteel in navolging van Engeland een zelfde systeem dat naar alle waarschijnlijkheid volgend jaar wordt ingevoerd.

Opdat de totale geluidsproductie in de nacht binnen bepaalde geluidsgrenzen en contouren blijft, zijn aan het totaal aantal zogenoemde quota counts op een luchthaven grenzen gesteld. Bijvoorbeeld 8.900 in de zomer van 1998 op Manchester. Deze geluidsruimte in quota counts wordt vervolgens initieel onder luchtvaartmaatschappijen uitgedeeld op basis van gebruik in het verleden (grandfathering). De luchtvaartmaatschappijen kunnen zelf bepalen hoe hun geluidsruimte in te vullen. Herverdeling van geluidsruimte tussen luchtvaartmaatschappijen is in principe mogelijk, maar toestemming is noodzakelijk van de slotcoördinator. Onbekend is in hoeverre geluidsrechten tussen luchtvaartmaatschappijen worden 'verhandeld'.

Het beschikken over voldoende geluidsruimte is dus een voorwaarde voor luchtvaartmaatschappijen om in aanmerking te kunnen komen voor slots.

3.4.2 Aangrijpingspunt

Luchtvaartmaatschappijen.

3.4.3 Grondslag

In dit systeem worden vliegtuigen 'quota counts' (QC) toegekend op basis van het gecertificeerde geluidsniveau van de vliegtuigen.

<i>Gecertificeerd geluidsniveau (EPNdB)</i>	QC
meer dan 101,9	16
99-101,9	8
96-98,9	4
93-95,9	2
90-92,9	1
minder dan 90	0,5

Bij de slotallocatie kunnen echter nog restricties gelden, zoals dat op bepaalde tijden vliegtuigen met een QC van 8 of 16 überhaupt niet mogen vertrekken.

3.4.4 Aanwending opbrengsten

Er zijn geen opbrengsten.

3.5 Bestemmingsheffing ter financiering van isolatieprogramma's

Alleen Schiphol gebruikt naast de differentiatie van landingsgelden een geluidsheffing die expliciet bedoeld is voor het bekostigen van geluidsisolatieprogramma's. Deze heffing is gerelateerd aan de geluidsproductie van vliegtuigen aangezien de heffing afhankelijk is van de ICAO-geluidsklassen waarin een vliegtuig zich bevindt.

3.6 Conclusie

Op veel luchthavens zijn systemen in gebruik om geluidsarme vliegtuigen aan te trekken en geluidsrijke vliegtuigen te ontmoedigen. Deze systemen zijn momenteel niet ingericht om vaste geluidsnormen te reguleren. De systemen geven wel prikkels, maar zowel een kwantitatief doel als het daadwerkelijk effect van de prikkels is onbekend. Het enige systeem dat wel vaste geluidsnormen reguleert, is het Engelse systeem van quotering van de geluidsruimte in de nacht. De buitenlandse ervaringen zijn daarom maar beperkt relevant voor de voorliggende studie. De eventuele inzet van financiële instrumenten op Schiphol voor de regulering van geluidsproductie loopt dus voor op het buitenland.

Met name van belang voor de voorliggende studie is het feit dat de grondslagen voor twee Engelse systemen praktisch uitvoerbaar blijken:

- 1 Het gecertificeerde geluidsniveau in EPNdB als grondslag voor het systeem van quotering van de geluidsruimte. Dit is de enige grondslag die zo gedifferentieerd is dat ook het nemen van technische maatregelen wordt geprikkeld, zonder dat daarvoor de daadwerkelijke geluidsproductie hoeft te worden gemeten. De veel gehanteerde indeling van vliegtuigtypen in ICAO-klassen geeft deze prikkel niet, aangezien door een technische maatregel het type vliegtuig niet wijzigt. Het gecertificeerde geluidsniveau in EPNdB zal in het volgende hoofdstuk worden gebruikt als mogelijke grondslag bij het opstellen van varianten.
- 2 Het daadwerkelijk gemeten geluidsniveau in PNdB. Hoewel het daadwerkelijk meten van geluidsproductie meer voeten in de aarde heeft dan het gecertificeerde geluidsniveau, geeft deze grondslag de mogelijkheid om zelfs het treffen van operationele maatregelen te prikkelen.

Hoofdstuk 7 behandelt verder de buitenlandse ervaringen voor zover die van belang zijn voor de juridische haalbaarheid van de verschillende instrumenten.

Het eerste instrument betreft een relatief hoge heffing voor zogenaamde 'Chapter 2'-vliegtuigen met de mogelijkheid tot restitutie van deze heffing als een luchtvaartmaatschappij binnen een bepaalde afgesproken termijn overstapt op 'Chapter 3'-vliegtuigen. Op dit moment worden minder dan 1% van de vluchten op Schiphol uitgevoerd door Chapter 2-vliegtuigen, hetgeen het bereik van dit instrument voor de toekomst beperkt. Bovendien is het overeenkomstig internationale afspraken na 2001 niet meer toegestaan om met deze vliegtuigen op een luchthaven in de EU te landen.

Het tweede instrument betreft luchthavengelden op Schiphol die mede gedifferentieerd zijn op basis van het tijdstip waarop gevolgen worden en op basis van vliegtuigtype volgens drie geluidsklassen conform de door ICAO erkende en aanvaarde certificering (zie Annex 16 van de Chicago Conventie).



4 Varianten

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een beschrijving van het bestaande beleid op de luchthaven Schiphol en van vijf varianten van financiële instrumenten voor geluidsmanagement die in de volgende hoofdstukken zijn onderzocht op praktische uitvoerbaarheid en juridische legitimiteit.

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. Paragraaf 4.2 geeft een verantwoording van het selectieproces dat heeft geleid tot de vijf nader onderzochte varianten. Paragraaf 4.3 geeft een beschrijving van het bestaande wijze van geluidsmanagement op Schiphol en de financiële instrumenten die reeds van kracht zijn op Schiphol. In de paragrafen 4.4 tot en met 4.8 zijn de vijf nieuw ontwikkelde varianten beschreven.

4.2 Selectie van varianten voor nader onderzoek

De selectie van de varianten voor nader onderzoek is uitgevoerd in twee stappen. In de eerste stap is een groslijst opgesteld van mogelijke financiële instrumenten voor geluidsmanagement op Schiphol. Deze lijst is opgenomen in bijlage B. In principe kan een zeer lange lijst van varianten worden opgesteld door alle verschillende vrijheidsgraden te combineren.

In de tweede stap zijn in overleg met de opdrachtgever varianten geselecteerd die vervolgens nader zijn onderzocht op praktische uitvoerbaarheid en juridische legitimiteit. Voor selectie van de varianten zijn de volgende criteria gehanteerd:

- a Spreiding/representativiteit.
- b Interne consistentie.
- c Bestaande juridische en beleidsuitgangspunten.

a spreiding en representativiteit

Het eerste criterium *spreiding of representativiteit* houdt in dat de in onze ogen belangrijkste van de in hoofdstuk 2 genoemde vrijheidsgraden voor de vormgeving van financiële instrumenten vertegenwoordigd zijn in de selectie van varianten. De volgende vrijheidsgraden kunnen worden onderscheiden¹⁸:

- het doel van het instrument (geluidsnorm of externe kosten);
- het type instrument (regulerende heffing, geluidsrechten, etc.);
- het aangrijpingspunt (het instrument kan aangrijpen op Schiphol, luchtvaartmaatschappijen of passagiers);
- de grondslag voor het instrument (vliegtuigbewegingen, berekende of gemeten geluidsproductie);
- het gebruik van de opbrengsten (algemene middelen, luchtvaartsector, compensatie van hen die externe kosten van geluidsproductie dragen, etc.).

¹⁸ Wij menen dat de wijze waarop handhaving en sancties worden geregeld geen beslissende karakteristieken zijn voor het selecteren van een bepaalde variant. Bij ieder instrument is het namelijk nodig om de handhaving te regelen. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een boeteregeling, het sluiten van één of meer banen of in het extreme geval het sluiten van de luchthaven.

Hieronder worden de gemaakte keuzen per vrijheidsgraad nader toegelicht.

Doel van het instrument

Wat betreft het doel van het instrument is gekozen voor drie varianten die ten doel hebben het reguleren van door de overheid vastgestelde geluidsgrenzen. Deze geluidsgrenzen zijn door de overheid geformuleerd op basis van een (politieke) inschatting van de geluidsproductie in de maatschappelijk optimale situatie (zie ook Figuur 1). Bij de vierde variant laat de overheid de geluidsnormen los en maakt juist een inschatting van de prijs in de maatschappelijk optimale situatie (internaliseren externe kosten). De vijfde variant tenslotte is een mengvorm. De keuze voor deze vijf doelen is in lijn met het doel van deze studie en biedt de mogelijkheid om een benadering van externe kosten te vergelijken met varianten waarbij de geluidsnorm wordt vastgesteld.

Type instrument

In de selectie is gekozen voor een zo goed mogelijke spreiding van de verschillende typen instrumenten. Dit heeft geleid tot de volgende keuze: (i) heffing (variant 1, 3, 4 en 5), (ii) verhandelbare geluidsrechten (variant 2) en (iii) directe regulering (variant 5).

Aangrijpingspunt

Het aangrijpingspunt heeft betrekking op de plaats waar het instrument aangrijpt en wie het instrument daadwerkelijk implementeert. De volgende voorbeelden kunnen dit verduidelijken.

Een eerste mogelijkheid is dat de overheid zich enkel richt tot Schiphol. De overheid kan bijvoorbeeld een milieuvergunning -met daarin vastgestelde geluidsnormen- verstrekken aan Schiphol of bij Schiphol externe kosten in rekening brengen. Schiphol kan vervolgens zelf (een) instrument(en) ontwikkelen en implementeren om de door de overheid in de milieuvergunning vastgestelde geluidsnorm voor Schiphol te realiseren of de externe kosten op te brengen. In deze optie kunnen zowel de luchtvaartmaatschappijen als passagiers het aangrijpingspunt vormen van het door Schiphol ingestelde instrument.

Een tweede mogelijkheid is dat de overheid zich tot de luchtvaartmaatschappijen richt. De overheid kan bijvoorbeeld zelf een instrument (bijvoorbeeld een heffing) implementeren dat is gerelateerd aan de geluidsproductie van vliegtuigen om een vastgestelde geluidsnorm te realiseren. In dit geval is het aangrijpingspunt de luchtvaartmaatschappijen.

Een derde mogelijkheid is dat de overheid zich tot de passagiers richt door een ticketheffing in te voeren. Deze mogelijkheid heeft voordelen voor de luchtvaartsector: het doel van een ticketheffing is duidelijk en communiceert daarom makkelijk naar de klant; luchtvaartmaatschappijen kunnen adverteren met een 'kale' ticketprijs die niet is verhoogd ten opzichte van de internationale concurrentie. Deze optie is hier echter niet meegenomen omdat het vrijwel onmogelijk is om de hoogte van een ticketheffing aan geluidsproductie te relateren. Deze optie is er wel in het geval van een ongedifferentieerde heffing. Zie bijvoorbeeld de huidige ticketheffing.

Bij de vijf geselecteerde varianten is vier keer gekozen voor luchtvaartmaatschappijen als aangrijpingspunt. Deze keuze is enigszins willekeurig aangezien het voor de conclusies over de praktische uitvoerbaarheid en juridische legitimiteit van de varianten niet veel verschil maakt of Schiphol of de luchtvaartmaatschappijen het aangrijpingspunt zijn. In de bestaande kaders is echter het meest aangewezen aangrijpingspunt voor nieuwe maatregelen de luchtvaartmaatschappij. Zo worden heffingen opgelegd aan de gebruikers van de luchthaven, de luchtvaartmaatschappijen. Met het oog op twee ontwikkelingen ligt het voor de hand dat in toekomstige kaders ook de luchtha-

ven een plaats krijgt als aangrijpingspunt, als verantwoordelijke voor het nemen en toepassen van nieuwe maatregelen ter bescherming van het milieu. Deze twee ontwikkelingen zijn:

- 1 Plannen voor privatisering van Schiphol, en de daarmee gepaard gaande overheveling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de overheid naar Schiphol.
- 2 De aansprakelijkheid van luchthavens in landen als Frankrijk, Zwitserland en de VS voor geluidshinder jegens omwonenden waardoor het gewenst is dat luchthavens ook instrumenten in handen krijgen om die aansprakelijkheid te verminderen.

Grondslag

De efficiëntie van een variant neemt toe naarmate de relatie hechter is tussen de maatschappelijke kosten van geluidsproductie en de grondslag van de financiële prikkel voor luchtvaartmaatschappijen om geluid te reduceren. In het meest extreme geval is de prijs van geluidsproductie volledig gedifferentieerd naar plaats, tijdstip en geluidssterkte, aangezien ook de maatschappelijke kosten van deze factoren afhangen. In praktijk zal een totale differentiatie niet mogelijk zijn, aangezien dit een onwerkbaar detailering van het systeem zou geven, zowel aan de kant van de luchtvaartmaatschappijen als de controlerende instantie¹⁹.

In de concrete uitwerking van de opties is daarom voor vier van de vijf opties gekozen om te differentiëren naar de gecertificeerde geluidsproductie van een vliegtuig en het tijdstip waarop wordt gevlogen (dag of nacht). Deze grondslag kent meer flexibiliteit en is eenvoudiger dan de momenteel in Nederland gehanteerde systemen. Bij de gekozen systematiek, die eenvoudig is te verfijnen, is er een grotere kans dat men met technische maatregelen invloed kan uitoefenen op de te betalen heffing (of prijs van rechten), dan bijvoorbeeld in de huidige Nederlandse bestemmingsheffing. De huidige Nederlandse bestemmingsheffing kent immers maar een beperkt aantal categorieën. Een systeem zoals gehanteerd in Frankrijk of België, waarbij de geluidsheffing afhangt van het type vliegtuig, ontnemt elke prikkel voor het nemen van technische maatregelen.

De hier gekozen grondslag voor vier van de vijf varianten brengt wel met zich mee dat operationele maatregelen niet binnen het systeem worden geprikkeld. Hiervoor blijven andere instrumenten nodig, zoals coördinatie door Schiphol in overleg met de overheid.

Aanwending van de opbrengsten

Bij de vormgeving van de varianten is getracht om ook zoveel mogelijk de belangrijkste opties voor de aanwending van de opbrengsten mee te nemen. De volgende opties zijn vertegenwoordigd: (i) algemene middelen, (ii) terug naar de luchtvaartmaatschappijen, (iii) compensatie aan dragers externe kosten. Opgemerkt dient te worden dat de keuze per variant voor de wijze waarop de opbrengsten worden gebruikt te maken heeft met consistentie met het geformuleerde doel, maar deels ook arbitrair is en veelal geen grote invloed heeft op de praktische uitvoerbaarheid van de varianten. Bedacht moet worden dat conclusies over de varianten die zijn gebaseerd op een bepaalde keuze van de aanwending van de opbrengsten, heel anders kunnen zijn als de opbrengsten anders zouden worden aangewend. Zo zouden bijvoorbeeld de opbrengsten van een veiling van verhandelbare geluidsrechten ook kunnen worden teruggesluisd naar de luchtvaartsector in plaats van te gebruiken voor algemene middelen. De uiteindelijke conclusies van deze studie kunnen daarom aanleiding geven voor het ontwikkelen van ad-

¹⁹ Het is bijvoorbeeld vrijwel onmogelijk om in de grondslag van het instrument de baankeuze en de aanvliegeroute op te nemen.

ditionele varianten die zijn opgebouwd uit elementen die zijn vertegenwoordigd in de vijf geselecteerde varianten.

b interne consistentie

Het tweede selectiecriteria *interne consistentie* heeft betrekking op de consistente vormgeving van een instrument. Bepaalde karakteristieken sluiten elkaar uit of dienen juist in combinatie een instrument te vormen. Voorbeeld: een regulerende heffing met als doel het efficiënt bereiken van een geluidsnorm voor Schiphol heeft bij voorkeur een grondslag op de geluidsproductie en niet op passagiers of vliegtuigbewegingen. Reden hiervoor is dat het doel is geluid te reguleren en niet het aantal passagiers of vliegtuigbewegingen. Een ander voorbeeld van interne consistentie is dat het instrument geluidsrechten wordt ingevoerd in een omgeving waarin *geen* gecoördineerde slotallocatie. Als de vastgestelde geluidsruijme op Schiphol wordt verdeeld met geluidsrechten is een systeem van een volledig gecoördineerde luchthaven niet meer nodig om de geluidschaarste te reguleren²⁰.

c bestaande juridische en beleidsuitgangspunten

Het derde criterium zijn de randvoorwaarden die gesteld worden door de praktische, juridische en beleidsuitgangspunten. Dit criterium hebben we soepel geïnterpreteerd, dat wil zeggen als het bijvoorbeeld onduidelijk is of een bepaald instrument strijdig is met bestaande (inter)nationale regels, deze toch kan worden geselecteerd. Het is immers één van de doelstellingen van dit project om de (on)mogelijkheden van verschillende instrumenten in beeld te brengen middels een evaluatie.

Selectie vijf varianten

Op basis van bovenstaande selectiecriteria zijn in overleg met de opdrachtgever vijf varianten voor financiële instrumenten geselecteerd uit de eerder genoemde groslijst. In de volgende paragrafen zullen deze vijf varianten worden besproken waarbij de genoemde vrijheidsgraden verschillend zijn benut, zodat de verschillende mogelijkheden goed in beeld komen. Deze varianten sluiten grotendeels aan bij de varianten die nu in het project Maatschappelijk Optimale Benutting Schiphol (MOBS) binnen de Rijksluchtvaartdienst (RLD) worden onderzocht. Tabel 3 geeft een overzicht van de vijf varianten.

²⁰ Uitgangspunt hierbij is dat het systeem van een 'volledig gecoördineerde luchthaven' is ingevoerd om de geluidschaarste te reguleren en niet om reden van de fysieke capaciteit op Schiphol.

Tabel 3 Vijf varianten voor financiële instrumenten voor geluidsmanagement

Variant	Doel	Aangrijpingspunt	Grondslag	Aanwending opbrengsten
1 Ongedifferentieerde heffing	Reguleren geluidsgrenzen	Luchtvaartmaatschappijen	capaciteitbeweging (stoelen of vrachteenheden)	Algemene middelen
2 Verhandelbare geluidsrechten	Idem	Luchtvaartmaatschappijen	Gecertificeerde geluidsproductie vliegtuig	Algemene middelen
3 Opbrengstneutrale heffing	Idem	Luchtvaartmaatschappijen	Gecertificeerde geluidsproductie vliegtuig	Luchtvaartmaatschappijen
4 Geluidsheffing o.b.v. externe geluidskosten	Internaliseren externe geluidskosten	Schiphol	Externe geluidskosten	Dragers maatschappelijke kosten geluidhinder via de overheid
5 Gedifferentieerde landingsgelden inclusief externe geluidskosten	Combinatie reguleren geluidsgrenzen en doorbelasten externe geluidskosten	Luchtvaartmaatschappijen	Vliegbewegingen externe geluidskosten	Dragers maatschappelijke kosten geluidshinder via Schiphol

In de volgende paragraaf wordt eerst een overzicht gegeven van de huidige financiële instrumenten op Schiphol. Vervolgens worden in de vijf paragrafen die daarop volgen een beschrijving van de vijf varianten gegeven.

4.3 Bestaand beleid Schiphol

Sinds 1 januari 1997 is een quoteringsysteem via slotallocatie ingevoerd om ervoor te zorgen dat de geluidsbelasting per jaar op Schiphol binnen de wettelijk vastgestelde geluidsgrenzen blijft.

Naast het quoteringsinstrument bestaat het vigerende beleid op Schiphol ten aanzien van geluid nog uit drie andere financiële instrumenten. Doel van financiële instrumenten is het ontmoedigen van lawaaiige vliegtuigen en het aanmoedigen van het gebruik van geluidsarme vliegtuigen. De heffingshoogte en de vormgeving van deze instrumenten zijn echter niet vastgesteld om een specifiek geluidsdoel te halen. De prikkel die uitgaat van deze financiële instrumenten is dan ook beperkt. De volgende drie instrumenten worden onderscheiden:

- 1 *Landingsgelden* gedifferentieerd naar gewicht van het vliegtuig, tijdstip waarop gevolgen wordt en het vliegtuigtype. Binnen de categorie Hoofdstuk 3 gecertificeerde vliegtuigtypen wordt onderscheid gemaakt naar drie geluidscategorieën. Voor de eerste categorie, waarin de meest geluidsarme vliegtuigtypen zijn opgenomen, geldt een basisvergoeding verminderd met 3,5% per start dan wel landing. Voor de tweede categorie geldt de basisvergoeding. Voor de derde geluidscategorie, waarin de meest lawaaiige vliegtuigtypen zijn opgenomen, geldt de basisvergoeding vermeerderd met 10% per start dan wel landing. Daarnaast gelden voor starts en landingen in de periode 23.00 en 6.00 uur de bedragen voor alle bovengenoemde geluidscategorieën vermeerderd met 20%.

- 2 Een *toeslag op de luchthavengelden* voor 'Hoofdstuk 2'vliegtuigen opgelegd door de Luchthaven Schiphol. Hoofdstuk 2 vliegtuigen met een gewicht tot 100 ton MTOW betalen een toeslag op de basisvergoeding van f 4.050,- per landing. Hoofdstuk 2 vliegtuigen met een gewicht boven 100 ton MTOW betalen een toeslag van f 6.075,- per landing. Luchtvaartmaatschappijen die met toestellen in deze geluidsklasse op Schiphol vliegen kunnen vanaf 1995 een overeenkomst met Schiphol sluiten over een teruggave van deze toeslag. Luchtvaartmaatschappijen die alle vliegtuigbewegingen met Hoofdstuk 2 vliegtuigen stoppen kunnen een volledige teruggave van de toeslag voor dit type vliegtuig krijgen. Op dit moment worden minder dan 1% van de vluchten op Schiphol uitgevoerd door Chapter 2-vliegtuigen, hetgeen het bereik van dit instrument zeer beperkt. Bovendien is het overeenkomstig internationale afspraken na 2001 niet meer toegestaan om met deze vliegtuigen op een luchthaven in de EU te landen.
- 3 *Geluidsheffing* opgelegd door de overheid ter financiering en bekostiging van geluidsmaatregelen (isolatieprogramma's). De hoogte van de geluidsheffing in fase 1 is gerelateerd aan het gewicht en de geluidsproductie van een vliegtuig dat een landing uitvoert op Schiphol. Bij de berekening van deze heffing wordt uitgegaan van een indeling van vliegtuigtypen in vijf geluidsklassen. Inmiddels is na overleg met de luchtvaartmaatschappijen besloten om deze geluidsheffing in fase 2 niet op basis van geluidscertificatie door te berekenen maar om te slaan naar passagiers. Dit levert dus geen enkele prikkel voor luchtvaartmaatschappijen om stillere vliegtuigen in te zetten. Jaarlijks wordt (inclusief fase 2) een bedrag van ca. f 65 miljoen in rekening gebracht bij de luchtvaartmaatschappijen die op Schiphol vliegen.

4.4 Variant 1: ongedifferentieerde heffing

Type instrument: De overheid int bij de luchtvaartmaatschappijen een heffing op capaciteitbewegingen die zo hoog is dat de geluidsnormen worden gehaald. Deze variant fungeert in dit onderzoek als referentievariant.

Aangrijpingspunt: luchtvaartmaatschappijen.

Grondslag: capaciteitbewegingen (stoelen of vrachteenheden)²¹.

Aanwending: De opbrengsten gaan naar de algemene middelen van de overheid.

4.5 Variant 2: verhandelbare geluidsrechten

Type instrument: De overheid veilt éénmalig zogenoemde geluidsabonnementen onder de luchtvaartmaatschappijen. Een geluidsabonnement geeft elk jaar opnieuw een geluidsrecht om in dat specifieke jaar een bepaalde hoeveelheid geluid te produceren. Vliegtuigen mogen zonder geluidsrechten niet landen en vertrekken²². De overheid berekent vooraf hoeveel geluidsabonnementen kunnen worden uitgegeven zodat de totale geluidsproductie

²¹ Hierbij kan een verdeelsleutel worden gehanteerd van 5 passagiers per 1.000 kg vracht. De precieze verhouding is voor deze studie echter niet van belang.

²² Zie voor de ins en outs van verhandelbare rechten bijvoorbeeld: CE, 1996.



binnen de geluidsnormen blijft. Zowel geluidsabonnementen als geluidsrechten zijn verhandelbaar tussen de luchtvaartmaatschappijen^{23 24}.

Aangrijpingspunt: luchtvaartmaatschappijen.

Grondslag: de gecertificeerde geluidsproductie (in EPNdB) van een vliegtuig:

<i>Gecertificeerd geluidsniveau (EPNdB)</i>	<i>Benodigde geluidsrechten</i>
meer dan 101,9	32
99-101,9	16
96-98,9	8
93-95,9	4
90-92,9	2
minder dan 90	1

Voor vluchten tussen 18:00 en 8:00 wordt het aantal benodigde geluidsrechten vermenigvuldigd met een 'straffactor'. Dit is in lijn met het uitgangspunt dat de geluidsproductie in de nacht potentieel meer hinder met zich meebrengt dan overdag²⁵. De volgende factoren worden gehanteerd:

Uren:	23-6	6-7	7-8	8-18	18-19	19-20	20-21	21-22	22-23
Straffactor	10	8	4	1	2	3	4	6	8

Aanwending: De opbrengsten van de veiling gaan naar de algemene middelen van de overheid.

4.6 Variant 3: opbrengstneutrale regulerende heffing

Type instrument: De overheid int bij de luchtvaartmaatschappijen een heffing op geproduceerd geluid. De geluidsheffing bedraagt een factor A, afhankelijk van de geluidsproductie, vermenigvuldigd met een vast bedrag. De overheid berekent de hoogte van dit vaste bedrag, zodat met de resulterende geluidsheffing de geluidsnormen worden gehaald.

Aangrijpingspunt: luchtvaartmaatschappijen.

Grondslag: de gecertificeerde geluidsproductie (in EPNdB) van een vliegtuig:

²³ In de literatuur wordt zelden onderscheid gemaakt tussen geluidsabonnementen en geluidsrechten. Zonder dit onderscheid mist men echter het wezenlijke verschil tussen een luchtvaartmaatschappij die vanwege inkrimping van zijn vloot een deel van zijn geluidsabonnementen verkoopt en een luchtvaartmaatschappij die wegens tijdelijke omstandigheden enkele jaren een deel van zijn geluidsrechten verkoopt, maar al zijn geluidsabonnementen behoudt.

²⁴ Gelijk aan de situatie met 'varkensrechten' betekent een dergelijk systeem dat wanneer de overheid de geluidsnormen wenst aan te scherpen, zij zelf een deel van de geluidsabonnementen zal moeten terugkopen.

²⁵ Een verdere differentiatie naar startbaan of vliegroute is mogelijk, maar daar gaan we vooralsnog niet van uit.

<i>Gecertificeerd geluidsniveau (EPNdB)</i>	<i>Factor A</i>
meer dan 101,9	32
99-101,9	16
96-98,9	8
93-95,9	4
90-92,9	2
minder dan 90	1

Voor vluchten tussen 18:00 en 8:00 wordt de factor A vermenigvuldigd met een 'straffactor'. Dit is in lijn met het uitgangspunt dat de geluidsproductie in de nacht potentieel meer hinder met zich meebrengt dan overdag²⁶. De volgende factoren worden gehanteerd:

Uren:	23-6	6-7	7-8	8-18	18-19	19-20	20-21	21-22	22-23
Straf-factor	10	8	4	1	2	3	4	6	8

Aanwending: De opbrengsten van de heffing vloeien geheel terug, dat wil zeggen opbrengstneutraal, naar de luchtvaartmaatschappijen evenredig met de vervoerde passagiers en tonnen²⁷.

4.7 Variant 4: geluidsheffing op basis externe kosten

Type instrument: De overheid int bij Schiphol een heffing op geproduceerd geluid. De heffingshoogte is gebaseerd op een schatting van de maatschappelijke kosten van geluidsproductie, in tegenstelling tot het halen van geluidsnormen in variant 3. De geluidsnormen worden losgelaten.

Aangrijpingspunt: Schiphol.

Grondslagen:

De heffing is gebaseerd op een (schaduw)prijs per vierkante kilometer die gedurende een jaar binnen een bepaalde geluidscontour valt (bijvoorbeeld in Ke). Vervolgens wordt gesommeerd over de gehele ruimte die blootstaat aan vliegtuiggeluid van Schiphol.

Aanwending: De opbrengsten gaan naar hen die de maatschappelijke kosten van geluidsproductie dragen²⁸.

In deze variant is Schiphol in principe vrij in de wijze waarop zij de heffing doorberekent aan de luchtvaartmaatschappijen. Wij gaan er hier vanuit dat zij de heffing volledig doorberekent. Wij beschrijven nu de tweede stap:

Type instrument: Schiphol int bij de luchtvaartmaatschappijen een heffing op geproduceerd geluid. De geluidsheffing bedraagt een factor A, afhankelijk van de geluidsproductie, vermenigvuldigd met een vast bedrag. Schiphol

²⁶ Een verdere differentiatie naar startbaan of vliegroute is mogelijk, maar daar gaan we vooralsnog niet van uit.

²⁷ Hierbij kan een verdeelsleutel worden gehanteerd van 5 passagiers per 1.000 kg vracht. De precieze verhouding is voor deze studie echter niet van belang.

²⁸ De heffing vervangt de huidige bestemmingsheffing ter financiering van isolatieprogramma's.

berekent de hoogte van dit vaste bedrag zodat met de resulterende geluidsheffing de overheidsheffing kan worden betaald.

Aangrijpingspunt: luchtvaartmaatschappijen.

Grondslag: de gecertificeerde geluidsproductie (in EPNdB) van een vliegtuig:

<i>Gecertificeerd geluidsniveau (EPNdB)</i>	<i>Factor A</i>
meer dan 101,9	32
99-101,9	16
96-98,9	8
93-95,9	4
90-92,9	2
minder dan 90	1

Voor vluchten tussen 18:00 en 8:00 wordt de factor A vermenigvuldigd met een 'straffactor'. Dit is in lijn met het uitgangspunt dat de geluidsproductie in de nacht potentieel meer hinder met zich meebrengt dan overdag.²⁹ De volgende factoren worden gehanteerd:

Uren:	23-6	6-7	7-8	8-18	18-19	19-20	20-21	21-22	22-23
Straffactor	10	8	4	1	2	3	4	6	8

Aanwending: De opbrengsten van de heffing worden gebruikt om de overheidsheffing te betalen.

4.8 Variant 5: gedifferentieerde landingsgelden inclusief externe kosten

Type instrument: dit systeem is een combinatie van het huidige systeem en variant 4. Ten eerste staat de overheid via directe regulering een vast aantal vliegbewegingen toe, dat zo groot is dat de geluidsnormen worden gehaald. Ten tweede voert de overheid een heffing in op geluid, op basis van een schatting van de maatschappelijke kosten van geluidsproductie. In tegenstelling tot variant 4 is Schiphol echter niet vrij in de wijze waarop zij de heffing doorberekent aan de luchtvaartmaatschappijen. Schiphol dient de heffing volledig door te berekenen. Zie verder variant 4.

²⁹ Een verdere differentiatie naar startbaan of vliegroute is mogelijk, maar daar gaan we vooralsnog niet van uit.



5 Praktische uitvoerbaarheid

5.1 Criteria

In dit hoofdstuk toetsen wij de varianten die in het vorige hoofdstuk zijn genoemd op de praktische uitvoerbaarheid. Wij kijken daarbij naar de volgende criteria:

- Is de variant betrouwbaar in het halen van de geluidsnormen en de voorspelbaarheid van de economische effecten? Leidt de variant niet tot bijvoorbeeld onverwachte lasten voor de luchtvaartsector en prijsstijgingen?
- Zijn de variabelen in de variant te berekenen, zoals het aantal geluidsrechten of de hoogte van de heffing?
- Zijn alle benodigde gegevens voorhanden, zoals per vlucht de geluidsklasse van het vliegtuig? Is het systeem controleerbaar en goed te monitoren?
- Is het systeem transparant en zijn de kostenposten goed te onderscheiden?
- Zijn de uitvoeringskosten (administratieve kosten, etc.) betaalbaar?
- Is het systeem handhaafbaar, zijn er ontwijkmogelijkheden en geven de actoren waarop het instrument betrekking heeft ook daadwerkelijk steun aan de consequenties ervan?
- Wat zijn de gevolgen voor slotallocatie?

Wij behandelen hier de praktische uitvoerbaarheid van de varianten voor zover mogelijk aan de hand van de vrijheidsgraden: type instrument, aangrijpingspunt, grondslag en aanwending van de opbrengsten. Er is immers een sterke koppeling. Zo is bijvoorbeeld de betrouwbaarheid van de varianten of de geluidsnormen worden gehaald vrijwel uitsluitend afhankelijk van het type instrument en nauwelijks van de andere vrijheidsgraden. Dit betekent dat eventuele praktische onuitvoerbaarheid van een variant meestal enkel op een aspect van toepassing is. Deze behandeling aan de hand van de vrijheidsgraden biedt dus de mogelijkheid van toekomstige 'optimalisering' van de varianten.

Een economische analyse behoort niet tot de taakopdracht van de voorliggende studie. Een dergelijke analyse zal worden uitgevoerd in het kader van het MOBS-project. In dit hoofdstuk zullen wel enkele belangrijke mechanismen en aspecten worden genoemd die samenhangen met het gebruik van de vijf financiële instrumenten ten opzichte van de huidige situatie.

5.2 Type instrument

De vijf varianten kennen de volgende typen instrumenten:

- variant 1 en 3: heffing voor het behalen van geluidsnormen;
- variant 2: verhandelbare geluidsrechten voor het behalen geluidsnormen;
- variant 4: heffing op basis van externe kosten, geen geluidsnormen;
- variant 5: heffing op basis van externe kosten en directe regulering voor behalen geluidsnormen.

Het type instrument is met name relevant voor het antwoord op de volgende vragen:

- Is de variant betrouwbaar met betrekking tot geluidsnormen en financiële effecten?
- Zijn de externe kosten met voldoende zekerheid te berekenen?
- Wat zijn de gevolgen voor slotallocatie?
- Zijn er concurrentie-effecten verbonden aan het type instrument?

5.2.1 Is de variant betrouwbaar met betrekking tot geluidsnormen en financiële effecten?

Elk type instrument brengt onzekerheid met zich mee: onzekerheid of de inzet van het instrument wel resulteert in het behalen van het gewenste geluidsniveau, of onzekerheid in financiële lasten van het instrument voor de luchtvaartsector.

Wil men zekerheid over het behalen van de normen dan kiest men voor een vast aantal vliegbewegingen (huidige situatie en variant 5) of verhandelbare geluidsrechten (variant 2). Het systeem blijft dan met redelijke zekerheid binnen de geluidsnormen³⁰. De resulterende financiële last voor de luchtvaartmaatschappijen is dan echter niet geheel op voorhand te voorspellen. In de huidige situatie zijn dat de economische kosten voor luchtvaartmaatschappijen van het bereiken van het totaal aantal toegestane vliegbewegingen en bij variant 2 'verhandelbare geluidsrechten' de kosten van de geluidsrechten die dienen te worden aangeschaft. Aangezien geluidsnormen niet onafhankelijk zijn van de kosten voor de luchtvaartsector, kan dit in praktijk ertoe leiden dat onverwacht hoge (of lage) kosten de overheid doen besluiten de geluidsnormen te heroverwegen³¹.

Wil men liever greep op de financiële lasten voor maatschappij en luchtvaart, dan kiest men voor heffingen (variant 1, 3 en 4). De financiële last voor de luchtvaartmaatschappijen staat bij deze opties vast en is voorspelbaar. De heffingshoogte is immers bekend. Of de resulterende geluidsproductie overeenkomt met de gewenste (variant 1 'ongedifferentieerde heffing' en variant 3 'opbrengstneutrale regulerende heffing') is echter op voorhand niet geheel te voorspellen. De financiële prikkel biedt geen harde garantie dat het doel ook wordt gehaald. Indien na invoering van de heffing de benodigde heffing veel hoger of lager blijkt te zijn dan verwacht, zijn er twee mogelijkheden: 1. De overheid past de heffingshoogte aan; 2. de overheid heroverweegt de geluidsnorm³².

Er dient kortom een keuze te worden gemaakt. Het verminderen van de onzekerheid met betrekking tot het halen van geluidsnormen vergroot de onzekerheid met betrekking tot de financiële effecten, en vice versa.

³⁰ Zie: SH&E, 1999, Feasibility study of a Tradeable Noise Emission Points System at Amsterdam Airport Schiphol, Amsterdam. Volledige zekerheid is er ook in deze gevallen niet, aangezien er altijd een verschil tussen berekening en praktijk ligt. Zo zit er ten eerste een foutenmarge tussen berekeningen en praktijk. Ten tweede kunnen door onvoorziene omstandigheden, zoals andere weersomstandigheden, de werkelijke condities anders zijn dan die zijn gebruikt voor de berekeningen.

³¹ Dit probleem blijkt wel uit het huidige systeem van gereguleerde geluidsnormen waarbij de kosten steeds hoger blijken dan verwacht (door sterkere groei van Schiphol) wat telkens een soepele omgang met de normen met zich meebrengt.

³² Groot voordeel van heffingen voor de luchtvaartsector (met name in variant 4, externe kosten) is verder de vrijheid om extra vluchten te accommoderen indien zij dit economisch wenselijk acht. De luchtvaartsector hoeft hiervoor alleen de afweging te maken of de extra vluchten opwegen tegen de extra heffing. Deze flexibiliteit is kleiner bij geluidsnormen.

5.2.2

Zijn externe kosten met voldoende zekerheid te berekenen?

In variant 4 en 5 voert de overheid een heffing in op basis van externe kosten, oftewel een financiële schatting van de maatschappelijke kosten van geluidsproductie. Voor een schatting van de externe kosten bestaan verschillende economische technieken, bijvoorbeeld op basis van de waarde-daling van huizen ten gevolge van vliegtuiggeluid.

Eerste tentatieve berekeningen geven een heffing gemiddeld per passagierbeweging van ongeveer € 3. Dit is berekend op basis van een verkennend onderzoek, dat is uitgevoerd bij het SEO³³, dat tot een ruwe schatting van € 85 miljoen per jaar komt voor externe geluidskosten in de 20 Ke-zone. Aan de huidige berekeningen van externe kosten zijn nog de nodige onzekerheden en aannamen verbonden. Deze onzekerheid is echter op zich onvoldoende reden om de varianten 4 en 5 te verwerpen.

Aan de basis van elk overheidsbeleid voor het reguleren van vliegtuiggeluid ligt een inschatting van het maatschappelijk optimum (het snijpunt in Figuur 1). Hoewel de begrippen geluidsnormen en externe kosten een gescheiden leven lijken te leiden, willen wij hier benadrukken dat beide benaderingen hetzelfde doel hebben, namelijk het verhogen van de welvaart. Zij verschillen voornamelijk in de wijze waarop het maatschappelijk optimum wordt ingeschat. Oftewel: het in rekening brengen van 'ideale' externe kosten leidt precies tot het behalen van 'ideale' geluidsnormen.

De gebruikelijke benadering is om een norm te stellen voor de hoeveelheid geluid waaraan omwonenden mogen worden blootgesteld. Zo is in de PKB Schiphol en Omgeving (1995) vastgelegd dat maximaal 10.000 woningen binnen de 35 Ke-zone mogen liggen. De 35 Ke-zone is het gebied rond Schiphol waar het percentage ernstig geluidgehinderden aan de rand van het gebied 25% bedraagt. Deze geluidsnorm is het vertrekpunt voor de varianten 1 tot en met 3. Ook aan de huidige 35 Ke-norm zijn grote onzekerheden en aannamen verbonden (zie bijvoorbeeld In 't Veld, 1998).

In variant 4, waarin de heffing op basis van externe kosten in de plaats komt van geluidsnormen, wordt dus de ene onzekerheid (geluidsnormen) vervangen door een andere onzekerheid. Er wordt daarom geen extra onzekerheid toegevoegd. Een keuze lijkt daarom meer gebaseerd op het belang dat men hecht aan verschillende soorten informatie en zekerheden, dan op basis van een aantoonbare superioriteit van een van de twee benaderingen. Het grootste praktische probleem bij de geluidsheffing op basis van externe kosten (variant 4 en 5) is dan ook niet de bepaling van de hoogte, maar het feit dat geluidsnormen al politiek zijn geaccepteerd.

Aangezien het stellen van geluidsnormen en het in rekening brengen van externe kosten in principe hetzelfde doel dienen, zullen de benodigde heffingshoogten in het ideale geval aan elkaar gelijk zijn. Voorlopige berekeningen onderbouwen dit.

³³ SEO, *De schaduwprijs van geluidhinder door vliegtuigen rond Schiphol*, Conceptrapport, Amsterdam 1999.

Voor variant 1, ongedifferentieerde heffing, laten eerste tentatieve berekeningen in het MOBS project zien dat voor het jaar 2002 de heffing gemiddeld per passagiersbeweging neerkomt op circa € 5, een bedrag dat in dezelfde orde van grootte ligt als de heffing op basis van externe kosten³⁴.

5.2.3 Wat zijn de gevolgen voor slotallocatie?

In de huidige situatie en variant 5 wordt een totaal aantal vliegbewegingen in een volledig gecoördineerde slotallocatie aan de verschillende maatschappijen toegewezen. De varianten 1 tot en met 4 gaan alle gepaard met een vrijere slotallocatie. Een gedeeltelijke coördinatie van de allocatie van start- en landingslots zal wel noodzakelijk blijven. Ten eerste vanwege het simpele gegeven dat niet alle vliegtuigen op hetzelfde moment op dezelfde plaats kunnen opstijgen en landen. Ten tweede vanwege de mogelijkheid van congestie: de fysieke beperkingen van de baancapaciteit in piekperioden.

5.2.4 Zijn er concurrentie-effecten verbonden aan het type instrument?

Strategisch gedrag bij verhandelbare geluidsrechten

In variant 2 (verhandelbare geluidsrechten) bestaat het risico dat enkele grote partijen uit strategische overwegingen alle geluidsrechten opkopen. Hierdoor kunnen zij immers de toegang tot de markt van andere luchtvaartmaatschappijen beperken. Dat dit risico reëel is, blijkt wel uit het systeem in de VS waarbij slots verhandelbaar zijn. Men komt momenteel van dit systeem terug vanwege het ongewenste strategische gedrag van grote partijen op de markt.

Om dergelijke effecten tegen te gaan, kan de overheid ervoor kiezen om een gedeelte van de rechten achter de hand te houden en deze te reserveren voor nieuwkomers. Ook kan de overheid ervoor kiezen om geluidsrechten die lang onbenut blijven in te trekken.

5.2.5 Conclusie

De belangrijkste conclusies ten aanzien van het type instrument luiden:

- Er zijn onzekerheden verbonden aan de schatting van externe kosten in de varianten 4 en 5, maar deze onzekerheden zijn niet groter dan de huidige schatting van de geluidsnormen. Het grootste praktische nadeel van geluidsregulering op basis van externe kosten is dat deze benadering een grote wijziging is ten opzichte van de huidige, politiek geaccepteerde benadering van geluidsnormen.
- Variant 2 (verhandelbare geluidsrechten) en variant 5 (gedifferentieerde landingsgelden inclusief externe kosten) geven zekerheid over het behalen van de geluidsnormen, maar zijn minder zeker in de financiële last voor de luchtvaartsector. Variant 1 (ongedifferentieerde heffing), variant 3 (opbrengstneutrale regulerende heffing) en variant 4 (heffing op basis externe kosten) geven zekerheid over de financiële lasten voor de luchtvaartsector, maar zijn minder zeker in de resulterende geluidsproductie;

³⁴ De hoogte van de heffing hangt af van de groei van de vraag naar luchtverkeer. Om de toenemende vraag naar vliegbewegingen op Schiphol zodanig af te remmen dat de geluidsnorm gehandhaafd blijft, is in de verdere toekomst verhoging van de heffing nodig. In het jaar 2010, het zichtjaar voor deze studie, zal de heffing gemiddeld per passagiersbeweging op basis van de eerste ruwe berekeningen ongeveer € 20 tot € 30 bedragen.

- In variant 2 (verhandelbare geluidsrechten) bestaat het risico van monopolievorming.

5.3 Aangrijpingspunt

De vijf varianten kennen de volgende twee aangrijpingspunten:

- variant 1, 2, 3 en 5: luchtvaartmaatschappijen;
- variant 4 en 5: Schiphol.

De belangrijkste conclusies ten aanzien van het aangrijpingspunt luiden:

- Zoals in paragraaf 4.2 is aangegeven, is het nauwelijks mogelijk om luchtvaartmaatschappijen financieel te prikkelen om operationele maatregelen te treffen. Alleen Schiphol kan de operationele maatregelen vormgeven (wel in overleg met de luchtvaartmaatschappijen). Schiphol zal er ook direct belang bij hebben deze maatregelen te treffen, indien zij het aangrijpingspunt is van de overheid. Een probleem kan echter ontstaan als de luchtvaartmaatschappijen het aangrijpingspunt zijn van overheidsbeleid. Het is dan immers onduidelijk hoe de overheid het nemen van operationele maatregelen nog kan stimuleren³⁵.
- Indien Schiphol het aangrijpingspunt is, geeft dit voor Schiphol meer vrijheid om zelf te bepalen welke financiële instrumenten zij eventueel inzet. Dit punt is op zich niet eigen aan variant 4, externe kosten. Dezelfde vrijheid heeft Schiphol als zij geluidsnormen krijgt opgelegd, maar zelf kan bepalen hoe binnen die normen te blijven.
- Indien Schiphol het aangrijpingspunt is, heeft de overheid minder vrijheid om in haar instrumentarium te sturen op specifieke doelstellingen, zoals ten aanzien van transferpassagiers en de bereikbaarheid (in termen van betaalbaarheid) van Schiphol voor het vrachtvervoer.
- Het aangrijpingspunt passagiers, via een ticketheffing, heeft voordelen voor de luchtvaartsector, maar is praktisch niet uitvoerbaar. Voordelen voor de luchtvaartsector zijn: het doel van een ticketheffing is duidelijk en communiceert daarom makkelijk naar de klant; luchtvaartmaatschappijen kunnen adverteren met een 'kale' ticketprijs die niet is verhoogd ten opzichte van de internationale concurrentie. Het is echter vrijwel onmogelijk om de hoogte van een ticketheffing aan geluidsproductie te relateren. Deze optie is er wel in het geval van een ongedifferentieerde heffing. Zie bijvoorbeeld de huidige ticketheffing.

5.4 Grondslag

De vijf varianten kennen de volgende grondslagen:

- variant 1: vliegbewegingen;
- variant 2, 3, 4 en 5: de gecertificeerde geluidsproductie (in EPNdB) van een vliegtuig, gedifferentieerd naar tijdstip;
- variant 4 en 5: oppervlak dat gedurende een jaar binnen een bepaalde geluidscontour valt.

³⁵ Ook wanneer de luchtvaartmaatschappijen het aangrijpingspunt zijn bestaat er voor Schiphol enige prikkel om operationele maatregelen door te voeren. Door het treffen van operationele maatregelen vermindert de geluidsproductie, hetgeen een lagere heffing of een lagere prijs van verhandelbare rechten met zich meebrengt voor de luchtvaartmaatschappijen. Hierdoor kunnen meer vluchten worden geaccommodeerd wat gunstig is voor Schiphol.

De grondslag is met name relevant voor het antwoord op de volgende vragen:

- Zijn alle benodigde gegevens voorhanden?
- Zijn heffingshoogte en aantal geluidsrechten te berekenen?
- Zijn er praktische concurrentie-effecten verbonden aan het type grondslag?

5.4.1 Zijn alle benodigde gegevens voorhanden?

Voor varianten 1 (ongedifferentieerde heffing), 2 (verhandelbare geluidsrechten) en 3 (opbrengstneutrale regulerende heffing) geldt dat de grondslag (vliegbewegingen of gecertificeerde geluidsproductie) geen belemmering vormt voor de praktische haalbaarheid van de varianten. De benodigde gegevens zijn immers per vlucht bij Schiphol voorhanden.

In de varianten 4 (geluidsheffing op basis externe kosten) en 5 (gedifferentieerde landingsgelden inclusief externe kosten) zijn er naast inzicht in de gecertificeerde geluidsproductie van vliegtuigen ook andersoortige gegevens noodzakelijk, namelijk inzicht in de geluidscontouren. Hoewel de huidige methodiek voor het bepalen van de geluidscontouren zijn onvolkomenheden kent (In 't Veld, 1998) zijn deze onvolkomenheden niet anders dan voor elk systeem van regulering van geluid. Met name wanneer een heffing wordt gebaseerd op externe kosten verdient het de aanbeveling dat geluid meer daadwerkelijk wordt gemeten dan nu het geval is.

5.4.2 Zijn heffingshoogte en aantal geluidsrechten te berekenen?

Voor alle varianten geldt dat de heffingshoogte en aantal verhandelbare rechten in praktijk kunnen worden vormgegeven en dat dit geen belemmering vormt voor de praktische haalbaarheid van de varianten. Zie bijvoorbeeld de quotering van de geluidsruimte in de nacht op Engelse luchthavens³⁶ en verschillende studies waarin benodigde heffingshoogten zijn berekend³⁷.

In het kader van deze studie kunnen wij geen gedetailleerde uitspraken doen over de hoogte van de heffingen en de eventuele prijs van verhandelbare geluidsrechten. Wel zijn een aantal kwalitatieve opmerkingen te maken.

Afnemende gemiddelde heffingshoogte bij toenemende efficiëntie

Naarmate de financiële prikkel efficiënter is, zal de benodigde gemiddelde financiële prikkel (bijvoorbeeld prijs per passagiersbeweging) voor het behalen van het doel lager zijn.

In variant 1 (ongedifferentieerde heffing) bestaat ten opzichte van de huidige situatie een prikkel om een efficiënte keuze te maken tussen de verschillende vluchten die op Schiphol worden uitgevoerd (volumemaatregelen).

In de varianten 2 (verhandelbare geluidsrechten), 3 (opbrengstneutrale regulerende heffing) en 4 (geluidsheffing op basis externe kosten) bestaat een prikkel om niet alleen een efficiënte keuze te maken tussen de verschillende vluchten die op Schiphol worden uitgevoerd (volumemaatregelen), maar ook een efficiënte keuze te maken uit de technische maatregelen.

³⁶ Zie ook: SH&E, 1999, Feasibility study of a Tradeable Noise Emission Points System at Amsterdam Airport Schiphol, Amsterdam.

³⁷ Zie bijvoorbeeld: ERM, 1999, A Tax on Aircraft Noise and Air Pollution, London; RIVM, 1998, Schiphol binnen milieugrenzen, Bilthoven; CPB, 1997, Grenzen aan Schiphol?, SDU Uitgevers, Den Haag.

Variante 5 (gedifferentieerde landingsgelden inclusief externe kosten) heeft het risico minder efficiënt te zijn dan de varianten 2 tot en met 4. De reden hiervoor is dat twee instrumenten worden gecombineerd: directe regulering en het in rekening brengen van externe kosten. Er zijn nu twee situaties denkbaar.

- 1 De externe kosten zijn zo hoog dat het in rekening brengen daarvan er voor zorgt dat Schiphol ruim binnen de geluidsnormen blijft. Directe regulering van de geluidsnormen is dan overbodig.
- 2 De externe kosten zijn laag en directe regulering blijft noodzakelijk voor het behalen van de geluidsnormen. In dat geval zal een vast aantal vliegbewegingen worden vastgesteld en verdeeld over de luchtvaartmaatschappijen zoals in de huidige situatie. Dit leidt tot de inefficiëntie die al eerder in hoofdstuk 3 is beschreven.

Op basis van de efficiëntie van de verschillende varianten zal de gemiddelde financiële prikkel het hoogst zijn in variant 1 en het laagst in de varianten 2, 3 en 4.

Toenemende spreiding in heffingshoogte bij toenemende efficiëntie

Naarmate de financiële prikkel efficiënter is, zullen grotere uitschieters kunnen bestaan in specifieke situaties. Zo zal in variant 3 voor een vlucht met een Concorde vanwege de hoge geluidsbelasting een zeer hoge geluidsheffing moeten worden betaald, terwijl een Concorde in het geval van een ongedifferentieerde heffing (variant 1) geen andere heffing betaalt dan een geluidsarm vliegtuig. Hoewel in variant 1 de gemiddelde financiële prikkel het hoogst is, komen in variant 1 dus ook de minst extreme heffingen voor. Dit kan van belang zijn voor de juridische haalbaarheid van de varianten. Zie hiervoor paragraaf 6.3.3.

5.4.3 Zijn er concurrentie-effecten verbonden aan het type grondslag?

Concurrentie-effecten voor Schiphol

Hoe gedifferentieerder de grondslag van een variant, hoe hoger de efficiëntie. Hoe hoger de efficiëntie, hoe hoger de omzet die kan worden gegenereerd bij dezelfde geluidsproductie (bijvoorbeeld door een toename van het aantal vervoerde passagiers). Alle hier onderzochte varianten leiden dus, *ten opzichte van de huidige situatie van direct gereguleerde geluidsnormen*, tot een verbetering van de concurrentiepositie van Schiphol ten opzichte van andere luchthavens³⁸. In paragraaf 6.5.2 laten we zien dat eventuele terugsluizing van opbrengsten geen enkel verschil maakt voor de concurrentiepositie van Schiphol.

Concurrentie-effecten voor luchtvaartmaatschappijen

Alle varianten waarvan de grondslag geluidsgelateerd is (varianten 2 tot en met 5) zorgen voor een concurrentievoordeel voor luchtvaartmaatschappijen met een stille vloot ten opzichte van luchtvaartmaatschappijen met een minder stille vloot op Schiphol.

Ontwikkelingslanden wiens luchtvaartmaatschappijen op Schiphol vliegen hebben vaak een meer geluidsrijke vloot. Dit kan ertoe leiden dat juist die luchtvaartmaatschappijen die al niet zo kapitaalkrchtig zijn ook worden geconfronteerd met de hoogste financiële prikkels. Dit kan praktische problemen met zich meebrengen. Bijlage A gaat in op het probleem van mogelijke repercussies door ontwikkelingslanden.

³⁸ Zie ook: CPB, 1997, Grenzen aan Schiphol?, SDU Uitgevers, Den Haag.

Ook voor de home carrier van Schiphol is er, met uitzondering van variant 1, ongedifferentieerde heffing, een praktisch nadeel verbonden aan de varianten. In alle varianten behalve variant 1 is er een prikkel om geluidsarme vliegtuigen te gebruiken. Een belangrijke, relatief goedkope maatregel voor een luchtvaartmaatschappij is om het stille gedeelte van de vloot in te zetten op vluchten van en naar Schiphol. Vanzelfsprekend heeft de home carrier deze optie niet omdat al haar vluchten van en naar Schiphol gaan. Dit geeft de home carrier een concurrentienadeel ten opzichte van de andere carriers op Schiphol.

5.4.4 Conclusie

De belangrijkste conclusies ten aanzien van de grondslag luiden:

- voor alle onderzochte grondslagen zijn de benodigde gegevens voorhanden en zijn heffingshoogte en aantal geluidsrechten te berekenen;
- naarmate de grondslag van de variant meer gedifferentieerd is naar geluid neemt de efficiëntie toe en neemt de gemiddelde benodigde financiële prikkel per passagier en vracht af. Met toenemende differentiatie van de grondslag neemt de kans op extreme heffingshoogten in specifieke gevallen echter toe. Variant 1 is hierbij het minst efficiënt en kent de kleinste spreiding in financiële prikkels;
- alle varianten verbeteren de concurrentiepositie van Schiphol ten opzichte van andere luchthavens, ten opzichte van de situatie van direct gereguleerde geluidsnormen;
- in alle varianten behalve variant 1 (ongedifferentieerde heffing) hebben zowel luchtvaartmaatschappijen van armere landen als de home carrier een concurrentienadeel ten opzichte van andere luchtvaartmaatschappijen op Schiphol.

5.5 Aanwending opbrengsten

De vijf varianten kennen de volgende toepassingen van de opbrengsten:

- variant 1 en 2: algemene middelen overheid;
- variant 3: luchtvaartmaatschappijen;
- variant 4 en 5: dragers externe kosten.

De toepassing van de opbrengsten is met name relevant voor het antwoord op de volgende vragen:

- Zijn alle benodigde gegevens voorhanden?
- Zijn er praktische concurrentie-effecten verbonden aan de wijze waarop de opbrengsten worden aangewend?
- Beïnvloedt de wijze waarop opbrengsten worden aangewend de efficiëntie?
- Geven de actoren waarop het instrument betrekking heeft ook daadwerkelijk steun aan de consequenties ervan?

5.5.1 Zijn alle benodigde gegevens voorhanden?

Voor varianten 1 (ongedifferentieerde heffing), 2 (verhandelbare geluidsrechten) en 3 (opbrengstneutrale regulerende heffing) geldt dat de toepassing geen belemmering vormt voor de praktische haalbaarheid van de varianten. Dit is duidelijk in het geval dat de opbrengst naar de algemene middelen gaat van de overheid. Ook wanneer de opbrengst wordt teruggesluisd op basis van het aantal vervoerde passagiers en tonnage is er geen pro-

bleem. Uit de interviews met deskundigen blijkt dat deze gegevens per vlucht bij Schiphol voorhanden zijn.

In de varianten 4 (geluidsheffing op basis externe kosten) en 5 (gedifferentieerde landingsgelden inclusief externe kosten) zijn er andersoortige gegevens noodzakelijk, namelijk inzicht in de personen of instanties die aanspraak kunnen maken op financiële compensatie. Deze gegevens vormen de basis van de externe kostenberekening. Zoals eerder is aangegeven, zijn er onzekerheden aan deze berekening verbonden, maar vormen zij geen onoverkomelijk bezwaar.

5.5.2 Zijn er praktische concurrentie-effecten verbonden aan de wijze waarop de opbrengsten worden aangewend?

Concurrentie-effecten voor Schiphol

Aangezien het wel of niet terugsluizen van opbrengsten naar de luchtvaartsector geen invloed heeft op de omzet die kan worden gegenereerd binnen de geluidsgrenzen, maakt eventuele terugsluizing geen enkel verschil voor de concurrentiepositie van Schiphol³⁹.

5.5.3 Beïnvloedt de wijze waarop opbrengsten worden aangewend de efficiëntie?

Toevoeging van de opbrengsten aan de algemene middelen van de overheid is vanuit het oogpunt van maatschappelijke welvaart in principe het meest efficiënt. Of beter gezegd: elke aanwending van de opbrengsten die is gerelateerd aan de geluidsproductie kan tot inefficiëntie leiden. Dit geldt niet alleen voor terugsluizen naar de luchtvaartsector, maar ook voor het bieden van compensatie van maatschappelijke kosten van geluidsproductie.

In het geval dat de overheid opbrengsten van financiële instrumenten terugsluist naar de luchtvaartsector, heeft dit het economische effect van een subsidie. Het leidt tot een kostprijsverlaging ten opzichte van de optimale situatie wat een suboptimale allocatie van goederen met zich meebrengt. Op zich zullen deze terugkoppelingseffecten klein zijn, aangezien de teruggesluisde opbrengsten klein zijn ten opzichte van de totale omzet van de luchtvaartmaatschappijen⁴⁰.

Ook terugsluizing van opbrengsten naar omwonenden kan inefficiëntie met zich meebrengen. Het is niet alleen maatschappelijk optimaal wanneer luchtvaartmaatschappijen de goedkoopste maatregelen hebben getroffen om geluid te reduceren, maar ook wanneer burgers de goedkoopste maatregelen hebben getroffen om eventuele geluidhinder te vermijden. Het is maatschappelijk immers weinig efficiënt wanneer iemand pal naast een landingsbaan gaat wonen en daarvoor een immense financiële compensatie ontvangt, indien hij of zij tegen relatief lage kosten ook ergens anders had kunnen gaan wonen. Indien burgers voor geluidhinder worden gecompenseerd, wordt de prikkel ontnomen om bij de keuze van woonplek rekening te houden met mogelijke geluidhinder rond Schiphol.

Tegenover deze mogelijke inefficiënties staat een optie die in ieder geval de maatschappelijke welvaart verhoogt: een verlaging van de belastingdruk. Zo werkt de inkomstenbelasting bijvoorbeeld marktverstorend wat betekent dat een verlaging van deze belastingen een extra efficiëntieprikkel zou geven.

³⁹ Zie ook: CPB, 1997, Grenzen aan Schiphol?, SDU Uitgevers, Den Haag.

⁴⁰ Zie ook: CPB, 1997, Grenzen aan Schiphol?, SDU Uitgevers, Den Haag.

Beargumenteed is dat het vanuit efficiëntieoogpunt onverstandig kan zijn om omwonenden te compenseren voor geluidshinder. Het is vanuit rechtvaardigheidsoogpunt echter goed te verdedigen omwonenden financieel te compenseren indien zij door eventuele groei van Schiphol worden geconfronteerd met oprukkende geluidscontouren *nadat* zij zich ergens hebben gevestigd. Het gaat hierbij om onder meer omwonenden, maar ook eigenaren van grond in de directe omgeving van Schiphol die geconfronteerd worden met waardedaling van de grond. In dat geval lijkt het billijk dat zij voor deze verandering compensatie ontvangen.

In een goed werkende grondmarkt behoort uiteindelijk elke potentiële geluidshinder zijn weerslag te vinden in een afname van de grondprijzen. Aangezien Schiphol niet de eigenaar is van het overgrote gedeelte van deze grond, is het verdedigbaar dat Schiphol voor deze reële kosten betaalt aan de maatschappij c.q. de overheid^{41 42}.

5.5.4 Geven de actoren waarop het instrument betrekking heeft ook daadwerkelijk steun aan de consequenties ervan?

Of de luchtvaartsector zijn steun aan de verschillende varianten zal verlenen is met name afhankelijk van juridische factoren die in een volgend hoofdstuk zullen worden behandeld. Het is wel aannemelijk dat het draagvlak groter zal zijn in variant 3 (opbrengstneutrale regulerende heffing), aangezien in dat geval de financiële last voor de luchtvaartmaatschappijen het kleinst is. Indien de overheid besluit opbrengsten terug te sluisen, kan zij zich de vraag stellen met welke wijze van terugsluizing haar hoofddoelstellingen het meest zijn gediend. Is dat een terugsluizing naar de luchtvaartmaatschappijen bijvoorbeeld per vervoerde passagier en vracht of een terugsluizing per arbeidsplaats? In variant 3 (opbrengstneutrale regulerende geluidsheffing) is gekozen om de opbrengst terug te sluisen op basis van het aantal vervoerde passagiers en tonnage.

5.5.5 Conclusie

De belangrijkste conclusies ten aanzien van de aanwending opbrengsten luiden:

- alle benodigde gegevens zijn voorhanden. Als de externe kosten zijn te berekenen, zijn ook de gegevens voorhanden die nodig zijn voor terugsluizing;

⁴¹ Vanzelfsprekend bestaat er in Nederland door het sterke overheidsbeleid geen goed werkende grondmarkt. Zo bepaalt de overheid in grote mate in welke gebieden woningbouw is toegestaan. Dat het tegengaan van woningbouw in de buurt van Schiphol de maatschappelijke kosten slechts gedeeltelijk vermindert, blijkt wel uit de hoge extra kosten voor de gemeente Amsterdam voor het bouwen in IJburg, omdat de mogelijkheden ten zuiden van Amsterdam zijn uitgeput (Milieudienst Amsterdam, 1999).

⁴² Het is ook mogelijk dat de daling van grondprijzen door vliegtuiggeluid wordt gecompenseerd door een stijging van grondprijzen door de economische activiteiten van Schiphol. Dit is echter geen reden om geen externe kosten in rekening te brengen. De daling van grondprijzen is immers afhankelijk van vliegtuiggeluid, terwijl de stijging daar niet direct mee is gekoppeld. Dezelfde stijging zou optreden als vliegtuigen in het geheel geen geluid produceerden. Indien het vliegtuiggeluid niet wordt belast, treedt daarom niet de juiste financiële prikkel op. In het geval dat de stijging en daling van grondprijzen elkaar precies compenseren, rechtvaardigt dit een heffing op basis van externe kosten die in zijn geheel wordt teruggesluisd naar de luchtvaartsector naar rato van datgene dat verantwoordelijk is voor de stijging van grondprijzen, bijvoorbeeld werkgelegenheid.

- terugsluizing van opbrengsten naar de luchtvaartsector maakt niets uit voor de concurrentiepositie van Schiphol;
- terugsluizing van opbrengsten naar de luchtvaartsector (variant 3) verhoogt het draagvlak onder luchtvaartmaatschappijen;
- meest efficiënt is aanwending van de opbrengsten voor de algemene middelen van de overheid.

5.6 Divers

5.6.1 Zijn de uitvoeringskosten (administratieve kosten, etc.) betaalbaar?

Er is geen reden om aan te nemen dat de varianten die hier zijn behandeld (substantieel) hogere uitvoeringskosten met zich mee zullen brengen dan de op dit moment op Schiphol gehanteerde systemen (differentiatie van landingsgelden, bestemmingsheffing en slotcoördinatie). Aangezien de huidige systemen betaalbaar worden geacht, lijken ook de onderzochte varianten dat.

5.6.2 Is de variant handhaafbaar en zijn er ontwijkmogelijkheden?

Het opereren van luchtvaartmaatschappijen is bij Schiphol in voldoende detail bekend dat ontwijkmogelijkheden uitgesloten lijken. De varianten zijn daarmee ook handhaafbaar.

5.6.3 Is de variant transparant en zijn de kostenposten goed te onderscheiden?

Voor alle varianten: ja.



6 Juridische analyse

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk toetsen wij de varianten die in hoofdstuk 4 zijn genoemd op de juridische legitimiteit.

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. In paragraaf 6.2 worden eerst een aantal relevante vragen beantwoord die van groot belang zijn voor de juridische legitimiteit van alle instrumenten. Deze vragen zijn de volgende:

- Welke regimes zijn van toepassing op de juridische legitimiteit van financiële instrumenten voor geluidsmanagement op Schiphol?
- Wat zijn in deze regimes de belangrijkste criteria en hebben deze criteria een wettelijke status?
- Staan de huidige juridische regimes internalisatie van externe geluidskosten in de weg?
- Welke vorm, hoogte en differentiatie van tarieven van heffingen, landingsgelden en geluidsrechten zijn mogelijk binnen de huidige juridische kaders?
- Mag een tariefdifferentiatie op basis van geluid afwijken van de ICAO indeling van Annex 16 van het Verdrag van Chicago?

Paragraaf 6.3 bevat een samenvatting van de resultaten van de juridische analyse voor iedere variant afzonderlijk zoals die zijn beschreven in bijlage A.

6.2 Antwoord op relevante vragen

6.2.1 Welke regimes zijn van toepassing op de juridische legitimiteit van financiële instrumenten voor geluidsmanagement op Schiphol?

De juridische analyse wordt telkens vanuit de volgende regimes bekeken:

- *het ICAO regime*, welke term korthedshalve wordt gebruikt om het Verdrag van Chicago (1944), het beleid van ICAO en bilaterale luchtvaartovereenkomsten aan te duiden;
- *het EG regime* dat geldt voor de betrekkingen tussen NL en haar luchtvaartmaatschappijen met andere EG Lid Staten;
- *het nationale regime*, dat slechts zeer beperkt zal worden aangehaald.

Het Verdrag van Chicago is een bindende verdragstekst voor de aangesloten staten. Op het gebied van luchtvaartheffingen schrijft dit verdrag voor dat zij moeten zijn gerelateerd aan de kosten van het gebruik van luchthavens en andere voorzieningen ten behoeve van luchtverkeer, en dat zij op non-discriminatoire wijze moeten worden toegepast op de deelnemers aan dat luchtverkeer. Voorts schept ICAO kaders voor nationaal beleid op het gebied van het luchtverkeer in de vorm van aanbevelingen, resoluties en standpunten. ICAO Lid Staten wordt dringend verzocht zich aan deze aanbevelingen en standpunten te houden, maar zij worden pas een wettelijke verplichting als zij zijn opgenomen in bilaterale verdragen, EG regelgeving of nationale wetten.

6.2.2 Wat zijn in deze regimes de belangrijkste criteria en hebben deze criteria een wettelijke status?

ICAO heeft richtlijnen gegeven om haar Lid Staten te adviseren bij het opleggen van havengelden of heffingen. De belangrijkste criteria zijn:

- evenredigheid met kosten ("cost-relatedness");
- eerbiediging van het non-discriminatiebeginsel;
- transparantie van procedures en componenten van de heffing.

Andere regimes, met name bilaterale luchtvaartovereenkomsten en het ontwerp-EG regime, verwijzen naar deze criteria, en geven hieraan een wettelijke status.

In de praktijk hebben landen zich echter vrij geacht landingsgelden in te richten naar nationale of lokale belangen. Zie bijvoorbeeld de landingsgelden op Japanse luchthavens, die 6 x zo hoog zijn als die op VS luchthavens.

Met andere woorden: er zijn wel internationale voorschriften, en er kan, en er is ook tegen opgetreden, maar of oppositie komt hangt af van vele factoren (met name luchtvaart politieke verhoudingen) die buiten juridische kaders vallen. Deze constatering is echter mede te danken of te wijten aan het feit dat die internationale voorschriften breed zijn geformuleerd, en derhalve veel ruimte voor interpretatie door nationale overheden overlaten.

Instrumenten kunnen uiteraard ook door de luchthaven worden ontwikkeld. In het licht van het transparantiebeginsel en andere hierboven genoemde beginselen is overleg met en de verstrekking van informatie aan luchtvaartmaatschappijen met betrekking tot de maatregelen nodig. Vervolgens moeten deze maatregelen ter toetsing aan de bestaande vereisten en verplichtingen en ter goedkeuring aan de overheid worden voorgelegd. Immers, uiteindelijk kan de overheid op de legitimiteit van de door de luchthaven voorgestelde maatregelen worden aangesproken en draagt hiervoor nationaal en internationaal verantwoordelijkheid.

6.2.3 Staan de huidige juridische regimes internalisatie van externe geluidskosten in de weg?

Internationale luchtvaartwetgeving verwijst tot dusverre niet expliciet naar het beginsel van internalisatie van externe kosten.

Internationaal (ICAO; bilaterale verdragen) geldt, of beter: begint te gelden dat externe milieukosten, zoals kosten voor geluidsisolatie en kosten ter bestrijding van lokale luchtverontreiniging, als component van landingsgeld mogen worden opgenomen, mits, zoals gezegd, enige voorwaarden (waaronder het kostenbeginsel en transparantiebeginsel) in acht worden genomen⁴³.

In de ontwerp-EG Richtlijn ("Airport Charges" (97/C 257/02; COM(97) 154 final van 20 juni 1997) wordt op een meer expliciete wijze naar internalisatie van externe milieu kosten verwezen. Als uitgangspunt geldt een redelijke verhouding tussen de kosten van het gebruik van de luchthaven enerzijds en de tarieven anderzijds. In het kader van het kostenbeginsel introduceert het voorstel (zie Artikel 5) de mogelijkheid van "modulerende" tarieven, dat wil zeggen dat bij de vaststelling van de tarieven rekening mag worden gehou-

⁴³ Zie bijvoorbeeld het 'Open Skies' verdrag van Nederland met de Verenigde Staten en Nederlandse bilaterale overeenkomsten.



den met wat wordt genoemd “externe milieukosten” die zijn veroorzaakt door het luchtverkeer⁴⁴.

De hoogte van het tarief kan dus afhankelijk worden gesteld van de externe milieuschade die een deelnemer aan het luchtverkeer al naar gelang het gebruik van een type vliegtuig veroorzaakt. Die schade wordt dan weer in kosten vertaald, en die kosten worden doorberekend in de tarieven.

Internalisatie van externe milieukosten is afgeleid van het beginsel dat de vervuiler betaalt. Dit beginsel is onder meer terug te vinden in de Rio Declaratie van 1996, en in het EG Verdrag.

Op basis van bovengenoemde ontwikkelingen mag worden geconcludeerd dat financiële instrumenten waarvan de hoogte en differentiatie van het tarief zijn afgestemd op in ieder geval bepaalde (zie boven) (externe)geluidskosten van een vliegtuig naar grote waarschijnlijkheid juridisch haalbaar zijn, mits is voldaan aan het transparantie- en non-discriminatiebeginsel.

Dit wordt bevestigd door geluids- en emissieheffingen die als onderdeel van de landingsgelden in gebruik zijn bij de luchthavens van Zürich en Genève. De hoogte van deze heffingen zijn gebaseerd op de geluids- respectievelijk emissieproductie. De opbrengsten worden onder meer gebruikt voor financiering van maatregelen zoals isolatiekosten en betaling van schadevergoeding aan omwonenden.

6.2.4 Welke vorm, hoogte en differentiatie van tarieven van zijn mogelijk binnen de huidige juridische kaders?

Hierboven is geconcludeerd dat een tarief dat is gerelateerd aan (externe) geluidskosten kansrijk is om de juridische toets te doorstaan, mits juist gepresenteerd en vormgegeven. Een volgende zeer relevante vraag binnen het kader van deze studie is of een relatief zeer hoge gedifferentieerde heffing bedoeld voor het reguleren van een geluidsnorm juridisch legitiem is. In dit geval is het mogelijk dat de hoogte van de heffing veel hoger komt te liggen dan de externe geluidskosten. Internationaal zou een dergelijke regulerende heffing een noviteit zijn die nog niet echt aan een juridische toets is onderworpen. Hieronder wordt nader op deze vraag ingegaan.

Bij het bepalen van de juridische legitimiteit van de vorm of hoogte van een instrument is van belang of een instrument als een nationale belasting, heffing/landingsgelden of boete moet worden gezien. Deze kwalificatie is met name afhankelijk van het feit of het tarief kostengerelateerd is en van de bestemming van de opbrengst.

De heffingen die bevoegde instanties thans aan luchtvaartmaatschappijen opleggen vallen onder de categorie landingsgelden. Hierop hebben regelingen in bilaterale overeenkomsten en EU-wetgeving over ‘airport charges’ betrekking. Voor deze heffingen en landingsgelden geldt dat ze moeten voldoen aan de hierboven genoemde criteria. Hierbij geldt het beginsel dat de hoogte van het tarief in verhouding moet staan tot de externe milieukosten

⁴⁴ Hieraan moet echter onmiddellijk worden toegevoegd dat de ontwerp-Richtlijn van de EG geen enkele juridische binding heeft omdat de Richtlijn nog niet is aangenomen. Bovendien ziet het er naar uit dat die Richtlijn voorlopig ook niet wordt aanvaardt, hetgeen de juridische status van het ontwerp vermindert. Overigens bestaat er geen regelgeving op dit gebied op EG niveau.

('cost-relatedness'). Wanneer de exploitant van de luchthaven of de overheid hogere of zelfs veel hogere tarieven oplegt aan de meest lawaaiige gebruikers van de luchthaven, zal deze dat op een voor in eerste instantie de gebruikers doorzichtige wijze (*transparantiebeginsel*) moeten kunnen waarmaken, bij voorbeeld aan te tonen dat die meest lawaaiige toestellen ook verreweg de meeste kosten (isolatie; slopen; compensatie) veroorzaken.

De haalbaarheid van een relatief hoge regulerende geluidsheffing wordt in positieve zin beïnvloed omdat het kostenbeginsel internationaal ruim wordt geïnterpreteerd. Zo zijn bijvoorbeeld de relatief hoge "peak charges" voor het reguleren van het verkeersvolume op de luchthaven Heathrow gepresenteerd als marginale congestiekosten. Op deze manier wordt toch aan het kostenbeginsel voldaan. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat de acceptatie van de "peak charges" bevordert wordt doordat in daluren relatief lage tarieven gelden en bovendien andere kostenposten in de luchthavengelden relatief laag zijn in verhouding tot andere luchthavens in Europa.

Dit voorbeeld toont aan dat de haalbaarheid van relatief hoge regulerende heffingen wordt vergroot indien de vorm en presentatie optimaal zijn. Indien niet kan worden hard gemaakt dat aan het kostenbeginsel is voldaan, zal de heffing als een belasting worden gekwalificeerd.

In geval van een belasting is Nederland redelijk autonoom. Er is iets meer vrijheid de hoogte van een belasting vast te stellen dan in geval van een heffing. Bij belastingen gelden geen voorwaarden ontleend aan het internationale recht betreffende bijvoorbeeld het kostenbeginsel. In geval een instrument als een belasting wordt gekwalificeerd lopen we wel de kans dat het indruist tegen de bilaterale overeenkomsten die Nederland heeft afgesloten met andere landen. In dat geval zullen vooral ook luchtvaart politieke verhoudingen een rol gaan spelen bij de eventuele acceptatie en/of het optreden van repercussies. Daarnaast kan het instrument worden uitgelegd door de EG als strijdig met het streven naar een vrije interne markt.

Bij een boete geldt niet dat er een verhouding met de (externe) milieukosten moet zijn, maar er moet een overtreding van een geluidsnorm hebben plaatsgehad. Bovendien moet de hoogte van de boete in verhouding staan tot de ernst van de overtreding. Dat hierin redelijke vrijheid bestaat bewijzen de relatief hoge boetes die op de Engelse luchthavens worden opgelegd bij het overschrijden van bepaalde geluidsgrenzen (zie de buitenlandse inventarisatie in hoofdstuk 3).

6.2.5 Mag een tariefdifferentiatie op basis van geluid afwijken van de ICAO indeling van Annex 16 van het Verdrag van Chicago?

ICAO beveelt aan dat er een relatie bestaat tussen certificering van vliegtuigen conform (Hoofdstuk 2 dan wel 3) Annex 16 van het Verdrag van Chicago (zie Standpunt van de ICAO Council 1992; toelichting) en de hoogte van de heffing. Van dit ICAO standpunt kan worden afgeweken en dit wordt in de praktijk ook gedaan door de heffing te relateren aan de geluidsproductie van een vliegtuig. Dit geldt bijvoorbeeld voor de luchthavens van Genève, Zürich, Düsseldorf, Paris-Charles de Gaulle, Orly en Brussel (zie hoofdstuk 3, buitenlandse inventarisatie).

6.3 Juridische legitimiteit varianten: samenvatting

6.3.1 Ongedifferentieerde heffing

Ten aanzien van het ICAO regime:

Het is een kwestie van presentatie van de maatregel aan het buitenland en aan de bilaterale partners van NL. De belasting is "onderhandelbaar" en zal moeten worden afgewogen tegen andere concessies of gunsten die de bilaterale partner zal kunnen verlangen. Formele bezwaren – bij voorbeeld gebaseerd op inroeping van de meest relevante en bilaterale voorzieningen - kunnen daarbij worden ingeroepen maar zullen geen doorslaggevende belemmering opleveren.

Ten aanzien van het EG regime:

Het thans geldende EG kader belet invoering van deze variant niet met zoveel woorden. "Flankerende" maatregelen zouden echter kunnen worden ingeroepen om invoering tegen te gaan⁴⁵.

De presentatie en verdere uitwerking van deze variant zullen van belang zijn voor acceptatie, zowel "ICAO" verband als in EG kringen.

6.3.2 Verhandelbare geluidsrechten

Ten aanzien van het ICAO (met name bilaterale) regime:

Omdat het begrip "geluidsrechten" juridisch nog niet zijn gedefinieerd zal deze variant onder de noemer "verzwaring van markttoegang" onder het bilaterale stelsel kunnen worden gebracht. Hieruit volgt dat invoering van de variant vooral op luchtvaartpolitieke repercussies zal stuiten.

Ten aanzien van het EG regime:

Mogelijke bezwaren vanuit EG perspectief zullen eveneens in eerste instantie vanuit de beperking van de markttoegang worden bekeken; afhankelijk van de rechtvaardiging op milieu-argumenten ten gunste van die beperking zal deze variant meer of minder kans van slagen hebben. Bemoedigend voor de toekomst is wellicht in dit verband dat in de recent gepubliceerde Communicatie "Air Transport and the Environment" van de Europese Commissie⁴⁶ wordt gesproken over de mogelijke aantrekkelijkheid van geluid-quota's. als een mogelijk instrument voor het oplossen van problemen bij 'geluidsgevoelige' luchthavens.

6.3.3 De 'opbrengst neutrale' heffing

Ten aanzien van het ICAO regime:

Mits de voorgestelde maatregel als een component van landingsgeld wordt gepresenteerd, en de daarbij van kracht zijnde principes van ICAO in acht worden genomen, zal de voorgestelde maatregel verdedigbaar zijn. Wanneer de hoogte van deze variant excessief wordt, en niet meer proportioneel is met de (externe) geluidskosten (die voor internalisatie in aanmerking komen; zie boven) of marginale kosten, neemt de kans toe dat zij onderwerp van onderhandelingen worden.

⁴⁵ Voor het begrip "flankerende maatregelen", zie paragraaf A.3.1 van de bijlage van dit rapport onder "toepasselijkheid van niet-sector-specifieke EG maatregelen".

⁴⁶ European Commission (december, 1999), Air Transport and the Environment; towards meeting the Challenges of Sustainable Development, Brussels COM (1999).

Ten aanzien van het EG regime:

Hier geldt tot het moment waarop de EG Richtlijn betreffende luchthaven-
gelden van kracht wordt, het ICAO regime. Bovendien zal het doel van de
voltooiing van de interne markt en de unificatie van wetgeving die betrek-
king heeft op niet sectorspecifieke, maar meer algemene voorschriften, in
het oog moeten worden gehouden.

6.3.4 Geluidsheffing op basis van externe kosten Schiphol

Voorzover deze maatregel alleen de verhouding tussen de overheid en
Schiphol betreft, kan zij in nationale contouren nader worden uitgewerkt, zij
het dat de algemene (niet-sector-specifieke-) EG beginselen een rol zullen
blijven spelen. Wanneer de kosten die de overheid aan Schiphol in rekening
brengt worden doorberekend aan de gebruikers (luchtvaartmaatschappijen)
wordt de situatie anders.

Die doorberekening kan als component van een heffing, en van "internalisa-
tie van externe milieukosten" worden gezien, in welk geval met name de
conclusies die onder de eerste variant zijn gemaakt zullen gelden.

Wanneer Schiphol hiervan een aparte post zou maken, die dus losstaat van
de landingsgelden, en die post aan de luchtvaartmaatschappijen zou door-
berekenen, zou die post op eenzelfde wijze moeten worden gepresenteerd
en verdedigd als thans bij voorbeeld de geluidstoeslag op het landingsgeld.

6.3.5 Gedifferentieerde landingsgelden inclusief externe kosten

Ten aanzien van het ICAO regime:

Het begrip "geluidstoelagen" bovenop het landingsgeld of als onderdeel
daarvan is niet nieuw, en ook door ICAO geaccepteerd. Bilaterale lucht-
vaartovereenkomsten hebben eveneens hierin voorzien.

Ten aanzien van het EG regime:

De variant zal moeten worden ingepast in de ontwerp Richtlijn inzake lan-
dingsgelden. Er bestaan mogelijkheden dat te doen. De definitieve tekst van
de Richtlijn en de definitieve uitwerking van de variant zullen beslissend zijn.



7 Evaluatie en conclusies

7.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een evaluatie van de vijf geselecteerde varianten van financiële instrumenten voor geluidsmanagement op Schiphol die nader zijn onderzocht in deze studie. Tabel 4 geeft een overzicht van deze vijf varianten en presenteert voor elke variant de belangrijkste karakteristieken ofwel vrijheidsgraden.

Tabel 4 Vijf varianten voor financiële instrumenten voor geluidsmanagement

Variant	Doel	Aangrijpingspunt	Grondslag	Aanwending opbrengsten
1 Ongedifferentieerde heffing	Reguleren geluidsgrenzen	Luchtvaartmaatschappijen	capaciteitbeweging (stoelen of vrachteenheden)	Algemene middelen
2 Verhandelbare geluidsrechten	Idem	Luchtvaartmaatschappijen	Gecertificeerde geluidsproductie vliegtuig	Algemene middelen
3 Opbrengstneutrale heffing	Idem	Luchtvaartmaatschappijen	Gecertificeerde geluidsproductie vliegtuig	Luchtvaartmaatschappijen
4 Geluidsheffing o.b.v. externe geluidskosten	Internaliseren externe geluidskosten	Schiphol	Externe geluidskosten	Dragers maatschappelijke kosten geluidhinder via de overheid
5 Gedifferentieerde landingsgelden inclusief externe geluidskosten ^a	Combinatie reguleren geluidsgrenzen en doorbelasten externe geluidskosten	Luchtvaartmaatschappijen	Vliegbeweging en externe geluidskosten	Dragers maatschappelijke kosten geluidshinder via Schiphol

^a Variant vijf is de enige variant waarin het huidige quoteringssysteem met behulp van slotallocatie blijft bestaan.

De eerste drie varianten hebben als doel het reguleren van door de overheid vastgestelde geluidsgrenzen. Deze geluidsgrenzen zijn door de overheid geformuleerd op basis van een (politieke) inschatting van de geluidsproductie in de maatschappelijk optimale situatie. Bij de vierde variant is het doel het doorbelasten van de externe geluidskosten aan Schiphol. In deze variant maakt de overheid een inschatting van de prijs in de maatschappelijk optimale situatie (internaliseren externe kosten). De vijfde variant tenslotte is een mengvorm waarbij als enige van de varianten het huidige systeem van gecoördineerde slotallocatie blijft bestaan.

Hieronder volgen de belangrijkste conclusies over de varianten per karakteristiek. De reden hiervoor is dat de praktische uitvoerbaarheid en/of juridische legitimiteit veelal afhankelijk is van één bepaalde karakteristiek binnen

een variant. Deze wijze van presenteren biedt de mogelijkheid van toekomstige 'optimalisering' van de varianten.

7.2 Conclusies: type instrument en doel

De belangrijkste conclusies ten aanzien van het type instrument luiden:

- Er zijn onzekerheden verbonden aan de schatting van externe kosten in de varianten 4 (externe kosten) en 5 (gedifferentieerde landingsgelden). Echter ook de huidige schatting van de geluidsnormen zijn met onzekerheden omgeven. Het grootste praktische nadeel van geluidsregulering op basis van externe kosten is dat deze benadering een beleidswijziging vraagt ten opzichte van de huidige, politiek geaccepteerde benadering van geluidsnormen.
- Variant 2 (verhandelbare geluidsrechten) en variant 5 (gedifferentieerde landingsgelden inclusief externe kosten) geven zekerheid over het behalen van de geluidsnormen, maar zijn minder zeker in de financiële last voor de luchtvaartsector. Het is immers onduidelijk hoe hoog de prijs van de verhandelbare geluidsrechten (variant 1) of de hoogte van de landingsgelden in combinatie met de geluidsnorm (variant 5) vooraf zal zijn. Variant 1 (ongedifferentieerde heffing), variant 3 (opbrengstneutrale regulerende heffing) en variant 4 (heffing op basis externe kosten) geven zekerheid over de financiële lasten voor de luchtvaartsector (de heffing is vooraf bekend), maar zijn minder zeker in de resulterende geluidsproductie.
- In variant 2 (verhandelbare geluidsrechten) bestaat het risico dat er dominante marktpartijen ontstaan doordat enkele grote marktpartijen uit strategische overwegingen alle geluidsrechten opkopen.
- Omdat het begrip "geluidsrechten" juridisch nog niet gedefinieerd is, zal variant 2 onder de noemer "verzwaring van markttoegang" onder het bilaterale stelsel kunnen worden gebracht. Ten aanzien van het EG regime kan deze variant op juridische belemmeringen stuiten door mogelijke aantasting van de vrije interne markt en mogelijke strijdigheid met de EG Verordening die de richtlijnen met betrekking tot de uitgifte van 'slots' bevat. Bij relaties buiten het EU-kader kan de invoering van de variant op luchtvaartpolitieke repercussies stuiten.
- Varianten 4 en 5, waarin externe kosten in rekening worden gebracht, lijken kansrijk te zijn vanuit het perspectief van juridische legitimiteit vanwege de duidelijke koppeling tussen de hoogte van de tarieven en de werkelijke kosten. In de EU lijken deze varianten haalbaar omdat in verschillende beleidsstukken al wordt aangegeven dat internalisatie van externe milieukosten zal worden nagestreefd. In de ontwerp-EG Richtlijn ("Airport Charges" (97/C 257/02; COM(97) 154 final van 20 juni 1997) wordt al expliciet melding gemaakt van internalisatie van externe milieukosten. Daarnaast geldt op wereldschaal dat het begrip "geluidstoelagen" bovenop het landingsgeld of als onderdeel daarvan niet nieuw is, en ook door ICAO geaccepteerd. Bilaterale luchtvaartovereenkomsten hebben eveneens hierin voorzien. Voorwaarde is wel dat wordt voldaan aan de beginselen van 'kostengerelateerdheid', transparantie en non-discriminatie.

7.3 Conclusies: aangrijpingspunt

De belangrijkste conclusies ten aanzien van het aangrijpingspunt luiden:

- er zijn geen praktische obstakels voor Schiphol of de luchtvaartmaatschappijen als aangrijpingspunt.

7.4 Conclusies: grondslagen

De belangrijkste conclusies ten aanzien van de grondslag luiden:

- Voor alle onderzochte grondslagen zijn de benodigde gegevens voorhanden en zijn heffingshoogte en aantal geluidsrechten te berekenen.
- Naarmate de grondslag van de variant meer gedifferentieerd is naar geluid heeft een luchtvaartmaatschappij meer keuzevrijheid om een heffing te vermijden en neemt de efficiëntie toe. Bij verdergaande differentiatie van de grondslag naar geluid bestaat namelijk een prikkel tot het nemen van operationele, technische en volume maatregelen, hetgeen de luchtvaartmaatschappijen de mogelijkheid biedt de goedkoopst mogelijke maatregel(en) te nemen. Indien de grondslag alleen gerelateerd zou zijn aan een vliegtuigbeweging, bestaat immers alleen de mogelijkheid om de geluidsproductie (en daarmee de heffing) te verminderen door minder starts en landingen op Schiphol te maken, terwijl wellicht door technische en operationele maatregelen tegen lagere kosten dezelfde reductie zou kunnen zijn bereikt.
- Naast de positieve invloed op de efficiëntie die een grondslag heeft die zo nauw mogelijk aansluit bij de werkelijk geproduceerde hoeveelheid geluid, betekent dit ook dat de gemiddelde benodigde financiële prikkel per passagier en vracht afneemt. Immers hoe efficiënter de prikkel, des te lager de bestrijdingskosten van geluidsproductie zullen zijn. De spreiding in financiële prikkels neemt echter toe met toenemende differentiatie van de grondslag (met andere woorden er ontstaan grotere verschillen tussen de luchtvaartmaatschappijen). Op basis van de verwachte efficiëntie van de verschillende varianten zal de gemiddelde financiële prikkel het hoogst zijn in variant 1 (ongedifferentieerde heffing) en het laagst in de varianten 2 (verhandelbare rechten), 3 (heffing op basis van geluidscertificering) en 4 (externe kosten). Variant 1 kent echter ook de kleinste spreiding in financiële prikkels en zullen dus de uitschieters van de heffing het kleinst zijn.
- Er zijn geen specifieke juridische aspecten verbonden aan de grondslag, behalve in relatie tot het feit dat in de varianten 2 tot en met 5 door de koppeling tussen de financiële prikkel en de geluidsproductie grote verschillen in kosten voor verschillende vliegtuigen kunnen optreden. Wanneer de hoogte van deze prikkels zeer groot wordt, neemt de kans toe dat zij onderwerp van onderhandelingen worden.
- De verwachting is dat als gevolg van de invoering van alle varianten, behalve variant 1 (ongedifferentieerde heffing) meer verkeer- en vervoersvolume op Schiphol kan worden gerealiseerd, ten opzichte van de situatie van direct gereguleerde geluidsnormen. In alle varianten zullen de luchtvaartmaatschappijen een prikkel krijgen om vluchten te kiezen die het meest winstgevend zijn of maatschappelijk de meeste economische waarde toevoegen.

7.5 Conclusies: aanwending opbrengsten

De belangrijkste conclusies ten aanzien van de aanwending opbrengsten luiden:

- alle benodigde gegevens zijn voorhanden. Als de externe kosten zijn te berekenen (en dus duidelijk is wie de externe effecten dragen), zijn ook de gegevens voorhanden die nodig zijn voor terugsluizing aan dragers van geluidsproductie;
- vanwege de vastgestelde geluidsnorm leidt terugsluizing van de opbrengsten van financiële instrumenten *alleen* tot extra verkeers- en ver-

voersvolume binnen de geluidsnorm als deze opbrengsten benut worden voor het financieren van geluidsreducerende maatregelen;

- terugsluizing van opbrengsten naar de luchtvaartsector (variant 3) verhoogt het draagvlak onder luchtvaartmaatschappijen;
- meest efficiënt is aanwending van de opbrengsten voor de algemene middelen van de overheid (zie paragraaf 5.5.3);
- terugsluizing van de opbrengsten naar de luchtvaartsector vergroot de juridische haalbaarheid aangezien het instrument dan minder snel als belasting wordt gekwalificeerd.



Referenties

Bleijenberg, A.N. en R.C.N. Wit (1998), *A European Environmental Aviation Charge; Feasibility study*, CE Delft.

Boeing (<http://www.boeing.com/assocproducts/noise/>)

Centraal Plan Bureau (1997), *Grenzen aan Schiphol?*, SDU Uitgevers, Den Haag

Davidson, M.D., et. al. (1996), *Verhandelbare emissierechten voor NO_x en SO_x in het Rijnmondgebied*, CE Delft

EG Richtlijn (ontwerp), "Airport Charges" (97/C 257/02; COM(97) 154 final van 20 juni 1997

EEG Verordening Nr. 95/93 van de Raad

Europese Commissie (1998), *Witboek "Fair payment for infrastructure use"*, Brussel

Europese Commissie (1999), *Air Transport and the Environment; towards meeting the Challenges of Sustainable Development*, Brussels COM

Holland Consulting Group (1999), *Benchmark Airport Charges 1997*, Den Haag

ICAO (1992), Annex 16 van de Chicago Conventie, document 9082/4

International Air Transport Association (IATA), *Airport and En Route Aviation Charges Manual*

Pearce, B. (1999), *A Tax on Aircraft Noise and Air Pollution*, London.

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en milieu (1998), *Schiphol binnen milieugrenzen*, Bilthoven

Stichting voor Economisch Onderzoek (1999), *De schaduwprijs van geluidshinder door vliegtuigen rond Schiphol*, Conceptrapport, Universiteit van Amsterdam

SH&E (1999), *Feasibility study of a Tradeable Noise Emission Points System at Amsterdam Airport Schiphol*, Amsterdam



Financiële instrumenten voor geluidsmanagement Schiphol

Bijlagen

Delft, oktober 2000

Opgesteld door: R.C.N. Wit
M.D. Davidson
P. Mendes de Leon (IIASL)





A Juridische analyse

A.1 Inleiding

Deze bijlage bevat een volledig overzicht van de juridische analyse die ten behoeve van dit project is uitgevoerd door het Internationale Instituut voor Lucht- en Ruimterecht van de Universiteit van Leiden.

De opbouw van deze bijlage is als volgt.

Allereerst wordt in paragraaf A.2 aangegeven welke regimes van toepassing zijn op de vijf nader onderzochte varianten voor financiële instrumenten voor geluidsmanagement op Schiphol.

Paragraaf A.3 beschrijft de resultaten van een beoordeling van de vijf varianten op de juridische legitimiteit ervan.

A.2 De toepasselijke regimes

De juridische analyse wordt telkens vanuit de volgende regimes bekeken, te weten:

- *het ICAO regime*, welke term korthedshalve wordt gebruikt om het Verdrag van Chicago (1944), het beleid van ICAO (zie hieronder) en bilaterale luchtvaartovereenkomsten aan te duiden;
- *het EG regime* dat geldt voor de betrekkingen tussen NL en haar luchtvaartmaatschappijen met andere EG Lid Staten;
- *het nationale regime*, dat slechts zeer beperkt zal worden aangehaald.

Het ICAO regime

De *International Civil Aviation Organization (ICAO)* is bij het Verdrag van Chicago opgericht. ICAO heeft veel werk verricht ter bevordering van de harmonisering van normen die wereldwijd voor de internationale burgerluchtvaart gelden. Naar de resultaten van dat werk zal hieronder worden verwezen.

Het *Verdrag van Chicago* heeft tevens aanleiding gegeven tot het instellen van het bilaterale regime (bestaande uit wereldwijd afgesloten bilaterale overeenkomsten); NL heeft zo'n 130 bilaterale luchtvaartovereenkomsten met andere landen gesloten waarvan er ongeveer 70 "operationeel" zijn.

Onder het *bilaterale stelsel* zullen de twee landen bij meningsverschil in onderhandelingen trachten een compromis of een oplossing te bereiken. De "letter van de wet" (Verdrag van Chicago; ICAO beleid; bilaterale voorzieningen) van dit regime is relatief (ten opzichte van het EG regime) minder relevant dan onder het EG regime, omdat luchtvaartpolitieke verhoudingen een navenant grotere rol spelen.

Het "ICAO regime" is ook minder scherp geformuleerd; het Verdrag van Chicago wordt wel eens als een "*gentlemen's agreement*" aangeduid, waaruit (derhalve) geen harde en afdwingbare verplichtingen voor de Lid Staten voortvloeien. Bovendien geldt dat mogelijke inbreuken kunnen eerder door onderhandelingen en wederzijdse concessies worden tenietgedaan. Geschillen over interpretatie van bilaterale voorzieningen worden op een meer pragmatische wijze opgelost dan onder het EG regime.

Bilaterale voorzieningen hebben vaak een wereldwijde gelding omdat zij niet alleen voorkomen in de door NL maar ook in de door vele andere luchtvaarrende landen gesloten overeenkomsten. Het gaat dan om “standaardbepalingen”.

Het EG regime

Het EG regime heeft het bilaterale regime tussen de EG Lid Staten grotendeels afgeschaft. Onderwerpen die in bilaterale luchtvaartovereenkomsten werden geregeld zijn nu vervat in Verordeningen en Richtlijnen van de EG.

Onder het *EG regime* zal een strengere toetsing aan juridische criteria plaatshebben.

Die juridische criteria bestaan uit:

- het EG verdrag;
- EG wetgeving in de vorm van Verordeningen en Richtlijnen;
- rechtspraak van het Europese Hof van Justitie.

Een algemene opmerking in dit kader die alle voorgestelde varianten raakt is dat de EG in toenemende mate zal letten op eenzijdige luchtvaartinitiatieven die de voltooiing van de interne markt kunnen belemmeren. Met andere woorden: de EG zal zich steeds meer als het centrale organisatie opstellen van waaruit de luchtvaart - en uiteraard andere economische activiteiten - wordt georganiseerd. Initiatieven van Lid Staten zullen dus scherp worden bekeken onder bestaande specifieke luchtvaartwetgeving. Bij het ontbreken van specifieke luchtvaartwetgeving kunnen EG autoriteiten zich op algemene Verdragsbepalingen beroepen, zoals het voorschrift dat de Lid Staten zich dienen te onthouden van alle maatregelen die de verwezenlijking van de vorming van de interne markt, en van het Verdrag, in gevaar kunnen brengen (zie Art. 10 - ex 5 – EG Verdrag).

Wanneer de EG externe bevoegdheden op het gebied van de luchtvaart verwerft, zullen deze regels boven de hieronder te melden nationale maatregelen gaan, en dan bestaande nationale maatregelen gaan vervangen, tenzij daarvoor weer rechtvaardigingsronden bestaan die door de EG worden erkend. Vanaf dat ogenblik zal NL niet meer zelfstandig nationale maatregelen kunnen introduceren, althans in ieder geval ten opzichte van luchtvaartmaatschappijen van die landen waarmee de EG zelf betrekkingen onderhoudt. Het zal niet zo zijn dat de EG in één keer externe bevoegdheden ten opzichte van alle landen in de wereld waarmee NL nu bilaterale overeenkomsten mee heeft verwerft.

Het nationale regime

Uiteraard geldt ook nationaal recht, waaronder belastingrecht en het bestuursrecht. In het belastingrecht geldt dat:

- de belasting een rechtvaardigingsgrond moet hebben;
- de belasting voldoende middelen moet opbrengen voor de uitgaven van de overheid;
- schadelijke economische effecten moeten worden voorkomen.
- (Zie H.J. Hofstra, *Inleiding tot het Nederlands belastingrecht 77*(1992)).

Voor wat het nationale bestuursrecht betreft geldt dat de overheid “zorgvuldig” moet handelen: zij moet alle betrokken belangen tegen elkaar afwegen; de nadelige gevolgen voor belanghebbenden mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de doelstellingen van – in dit geval – de oplegging van een belasting of heffing (zie Art. 3:4 van de *Algemene Wet Bestuursrecht*). Dit evenredigheidsbeginsel kan een rol spelen bij de beoordeling op nationaal niveau van de hieronder te bespreken varianten.



Uiteraard geldt ook nog de nationale *Luchtvaartwet* en uitvoerende regelingen. Waar dit nodig is (met name onder de *vijfde* variant) worden bepalingen hieruit geciteerd.

Toetsing aan beginselen uit de nationale rechtsorde zal slechts marginaal plaatshebben. Een reden hiervan is dat, wanneer de Nederlandse overheid internationaal vrijheid van handelen (autonomie) bezit, nationaal aanpassingen kunnen worden gevonden – indien nodig na toetsing aan bovenstaande beginselen – om de voorgestelde variant in te voeren.

Het nieuwe recht, gebaseerd op een beleidsdocument waarin een of meerder van de onderstaande varianten zijn verwerkt, zal het bestaande recht vervangen waar er bestaand recht is, met de eventuele vereiste aanpassingen van het nieuwe aan het bestaande recht.

De hieronder te bespreken juridische regimes geven kaders aan waarbinnen die evenredigheid en redelijkheid moet worden gevonden. Wel wordt hier opgemerkt dat deze beginselen een wezenlijk punt van aandacht zullen moeten zijn bij nadere overweging en uitwerking van de voorgestelde varianten.

A.3 Beoordeling van de geselecteerde varianten

A.3.1 Ongedifferentieerde heffing (variant 1)

De overheid legt een heffing op aan luchtvaartmaatschappijen die is gerelateerd aan een vliegtuigbeweging (landing/vertrek). De heffing staat los van de geluidsproductie. Verondersteld wordt dat de opbrengsten naar de algemene middelen gaan.

De eerste vraag is of de term “heffing” in dit verband wel juist is. Heffingen (“charges”) worden aan gebruikers van voorzieningen, in dit geval luchtvaartmaatschappijen, opgelegd voor een specifiek doel, te weten het leveren van een bijdrage aan de instandhouding of uitbreiding van die voorzieningen. De hoogte van heffingen is afgeleid van de kosten van de voorzieningen. Zo’n relatie tussen het tarief (van de heffing) en de kosten van voorzieningen bestaat niet in geval van belastingen. De opbrengsten van belastingen gaan veelal, maar niet altijd, naar de algemene middelen.

De “ongedifferentieerde heffing” die hier ter sprake wordt gebracht moet eigenlijk als een belasting worden opgevat: er is geen aanwijzing dat er een relatie met de kosten van luchtvaartvoorzieningen bestaat, en dat de opbrengsten van de “heffing” voor dat doel wordt aangewend. De “heffing” zou ook als een “belasting kunnen worden geïnterpreteerd, namelijk als een belasting op vliegbewegingen, omdat in deze variant de relatie tussen de hoogte van de heffing en de kosten van de voorzieningen waarvoor die heffing wordt geheven niet, althans niet duidelijk aanwezig is.

De haalbaarheid van deze belasting zal thans vanuit het “ICAO” regime en het EU regime worden bekeken.

Het ICAO regime

Het Verdrag van Chicago

Dit verdrag bevat een bepaling die stelt dat luchtvaartuigen “free of duty” moeten worden toegelaten (“Aircraft on a flight to, from or across the territory of another contracting State shall be admitted temporarily free of duty, ..”; zie Art. 24). Wat er precies met “duty” wordt bedoeld is niet aangegeven.

De conclusie is dat het Verdrag van Chicago zich niet duidelijk uitspreekt over de toelaatbaarheid of ontoelaatbaarheid van luchtvaartbelastingen, en dat derhalve de onderhavige belasting niet in strijd met dit verdrag is.

Het beleid van ICAO

ICAO heeft herhaaldelijk erop gewezen dat, wanneer Lid Staten tarieven opleggen aan luchtvaartmaatschappijen, zij (ICAO) er sterk op aandringt dan wel sterk aanbeveelt dat zulke tarieven in de vorm van heffingen worden opgelegd, zodat de gebruikers een bijdrage aan de kosten van de infrastructuur van de luchtvaart, en niet aan de algemene middelen leveren. Zie bij voorbeeld de *Conference on Airport and Route Facility Management (CARFM)* uit 1991, waarin ICAO adviseerde dat er “no fiscal aims behind the charges” zouden moeten zijn (ICAO Doc. 9579, par. 86 (1991)), en de “*Statements by the Council to Contracting States on Charges for Airports and Air Navigation Services*” (ICAO Doc 9082/4 (1992)) waarin op diverse plaatsen wordt aangedrongen op de “kostenbasis” van de heffingen.

Wat de inhoudelijke betekenis van deze “*Statements*” en “*Recommendations*” voor dit onderwerp ook zij, er moet onmiddellijk op worden gewezen dat ICAO slechts een adviserende taak heeft, en dat het opvolgen van resoluties en adviezen niet kan niet worden afgedwongen. Als Lid Staten van ICAO besluiten haar resoluties en adviezen niet op te volgen, heeft ICAO ook geen mogelijkheid sancties te treffen. ICAO raakt de fiscale autonomie van haar Lid Staten niet.

Indien NL fiscale maatregelen zou treffen die tegen ICAO beleid indruisen, kan wel worden gesteld dat NL de coördinerende taak van ICAO op luchtvaartgebied aantast, en zich, afhankelijk van de ernst en van de frequentie van die “inbreuken” op dat beleid, zich buiten de “wereldluchtvaartorde” plaatst, met eventuele luchtvaartpolitieke, maar geen juridische, implicaties.

Bilaterale luchtvaartovereenkomsten

Bilaterale voorzieningen volgen het Verdrag van Chicago. In dit geval wordt de hierboven aangehaalde bepaling uit het Verdrag van Chicago (Art. 24) wat verder aangescherpt: in de Nederlandse “standaard” bilaterale overeenkomst staat dat:

“Aircraft operating on international air services by the designated airline of either Contracting Party shall be exempt from all customs duties, inspection fees and similar national or local duties and charges, on arrival on the territory of the Contracting Party”;

Wanneer de hier besproken belasting onder “national duties and charges” zou vallen zou dat dus indruisen tegen de geciteerde bepaling.

Die kans is aanwezig, maar NL zou erop kunnen wijzen dat de deze belasting hier niet onder valt, en dat de geciteerde bepaling op doorvoer en doorgevoerde artikelen (inclusief kerosine) betrekking heeft. Immers, een al te letterlijke interpretatie van deze bilaterale voorziening zou ook het opleggen van landingsgelden onmogelijk maken.

Daarbij komt dat dezelfde NL standaard bilaterale overeenkomst een bepaling bevat die stelt dat buitenlandse luchtvaartmaatschappijen zich bij landing op Nederlands grondgebied aan Nederlandse wetgeving hebben te houden (zie ook Artikel 12 van het Verdrag van Chicago). Belastingwetgeving zou dan als zo'n nationale wet kunnen worden beschouwd.

Het EG regime

Enige fiscale maatregelen

Binnen de EG geldt voor een groot deel de fiscale autonomie van de Lid Staten. Uitzonderingen op dit beginsel bestaan op het gebied van BTW heffing waar harmonisatie voor sommige producten en diensten heeft plaatsgehad. Voor wat de luchtvaart betreft kunnen worden genoemd:

- de afschaffing van belastingvrije aankopen op EG luchthavens op intra-EG verkeer;
- regelingen betreffende de vrijstelling van belastingen op kerosine (zie Artikel 8 van Richtlijn 92/91/EEG).

Toepasselijkheid van het niet-sector-specifieke EG maatregelen

Nu het EG regime op zijn zachtst gezegd nog niet compleet is, en voor zover het wel aanwezig is in de vorm van een beleidsdocumenten waaruit geen afdwingbare voorschriften kunnen worden afgeleid, zou kunnen worden geconcludeerd dat NL althans nu nog vrij is die belastingen in te stellen die het goeddukt.

Dat is echter een voorbarige conclusie:

- bij gebrek aan een EG regeling blijft NL, ook wat het intra-EG verkeer in haar verhouding tot de andere EG Lid Staten, betreft, gebonden aan de voorschriften van het ICAO regime (zie hierboven);
- het zou wellicht onverstandig zijn maatregelen te nemen die mogelijk-erwijs en te zijner tijd indruisen tegen een geharmoniseerde EG aanpak op fiscaal gebied;
- er mogen in ieder geval geen maatregelen mag nemen die de eerlijke mededinging ("fair competition") aantasten ("level playing field" moet gelijk zijn);
- de maatregel mag de vrije toegang tot de interne EG luchtvaartmarkt aantasten, tenzij de aangewezen procedures zijn gevolgd (zie Verordening 2408/92/EEG);
- het intra-EG geldende non-discriminatieverbod in acht moet worden genomen (zie Art. 12 (ex 6) EG Verdrag);
- de belasting geen verkapte staatssteun aan de nationale luchtvaartmaatschappij(en) mag impliceren (zie Art. 87 (ex 92) EG Verdrag);
- NL mag geen maatregelen nemen die de uniformiteit van de interne markt in gevaar brengt (zie Art. 10 (ex 5) EG Verdrag).

In dit kader kan worden gewezen op een uitspraak van het Europese Hof van Justitie gedateerd 10 juni 1999 waarin het Hof oordeelde dat de door Zweden ingestelde milieubelasting op emissies van vliegtuigen op binnenlandse vluchten in strijd was met Richtlijn 92/81 die een vrijstelling voor belasting op kerosine voorschrijft.

Zie: *Braathens Sverige AB (formerly Transwede Airways AB) v. Riksskatteverket* (Case C-346/97; nog niet gepubliceerd).

Het verschil tussen de voorgestelde maatregel met bovenstaande zaak is dat op de voorgestelde maatregel (nog) geen EG voorschriften direct van toepassing zijn. Echter, EG autoriteiten kijken met een streng oog naar nationale maatregelen die het belang van een eenvormige interne luchtvaartmarkt aantasten, ter wille van de bevordering van harmonisering van maat-

regelen op EG niveau en van de vermindering of bij voorkeur eliminering van nationale maatregelen die tegen deze doelstellingen indruisen.

Conclusie

Ten aanzien van het *ICAO regime*:

- Zoals hierboven reeds is opgemerkt, is het een kwestie van *presentatie* van de maatregel aan het buitenland en aan de bilaterale partners van NL. De belasting is "onderhandelbaar" en zal moeten worden afgewogen tegen andere concessies of gunsten die de bilaterale partner zal kunnen verlangen. Formele bezwaren – bij voorbeeld gebaseerd op inroeping van de meest relevante en bilaterale voorzieningen – kunnen daarbij worden ingeroepen maar zullen geen doorslaggevende belemmering opleveren.

Ten aanzien van het *EG regime*:

- Het thans geldende EG kader belet invoering van deze variant niet met zoveel woorden. "Flankerende" maatregelen zouden echter kunnen worden ingeroepen om invoering tegen te gaan.

De presentatie en verdere uitwerking van deze variant zullen van belang zijn voor acceptatie, zowel "ICAO" verband als in EG kringen.

A.3.2 Verhandelbare geluidsrechten (Variant 2)

"Geluidsrechten" bestaan niet, althans nog niet, in de luchtvaart. Toegang tot een land en tot een markt wordt niet afhankelijk gemaakt van het bezit van geluidsrechten. Zij komen noch als zodanig in het ICAO regime als in het EG regime voor.

Een tweede aspect is dat voor geluidsrechten moet worden betaald door middel van een veiling. Deze betaling kan niet als een heffing of een belasting worden beschouwd, en valt dus niet onder de hierboven vermelde beginselen betreffende heffingen en belastingen. Het gaat om een koopprijs, en dus niet om een heffing.

De verhandelbaarheid van geluidsrechten introduceert een ander element, te weten het mededingingseffect. Onder het hieronder te bespreken EG regime wordt op dit onderwerp teruggekomen.

Het ICAO regime

Het Verdrag van Chicago

Het Verdrag van Chicago kent het begrip "geluidsrechten" niet. In deze variant is het bezit van geluidsrechten een voorwaarde voor het verkrijgen van toegang tot een luchthaven (SPL). Het enige dat het Verdrag van Chicago over dit onderwerp in algemene zin zegt is dat een luchthaven onder gelijke voorwaarden moet worden opengesteld voor de luchtvaartuigen van alle ICAO Lid Staten (zie Art. 15). Er wordt geen uitwerking gegeven aan de inhoud van die gelijke voorwaarden ("under uniform conditions"). Van geval tot geval, en in samenhang met overige regelgeving, zal moeten worden vastgesteld of aan deze voorwaarde is voldaan.

Die overige regelgeving is gedeeltelijk te vinden in het Annex 16 bij het Verdrag van Chicago. Het woord "gedeeltelijk" is hier toegevoegd omdat Annex 16 niet over *geluidsrechten* maar over toelaatbare *geluidsproductie*. Die geluidsproductie valt, juridisch gezien, of onder Hoofdstuk 2 (van boekdeel 1, deel 2 van Annex 16) of onder Hoofdstuk 3 (van boekdeel 1, deel 2 van

Annex 16). Deze ICAO regelgeving is voor de EG Lid Staten in het EG regime opgenomen (zie hierboven).

Het ICAO beleid

Ook hier geldt dat er geen specifieke beleidsinstrumenten bestaan op het gebied van geluidsrechten, omdat dit een novum zou zijn in de burgerluchtvaart. In meer algemene zin probeert ICAO uiteraard zijn coördinerende rol te handhaven waar het om dit soort initiatieven gaat, en oog te hebben voor de milieu-component in haar beleid. Tegelijkertijd moet zij ervoor waken dat de belangen van ontwikkelingslanden niet worden geschaad door strenge toegangsmaatregelen die in de praktijk – naar zij zouden kunnen stellen – een discriminerend effect jegens hun maatschappijen opleveren omdat zij steeds moeilijker toegang tot – Westerse – luchthavens zoals SPL krijgen.

Voor de “rijkere” luchtvaartmaatschappijen zijn de kosten die verbonden zijn aan de verwerving van geluidsrechten immers gemakkelijker op te brengen dan voor luchtvaartmaatschappijen uit ontwikkelingslanden. Deze argumenten kunnen natuurlijk “gelegaliseerd” worden door te wijzen op het non-discriminatiebeginsel, waarvan de toepassing zou kunnen worden afgedwongen. Dit beginsel zou op zichzelf echter niet voldoende zijn voor die ontwikkelingslanden om een casus tegen de NL overheid te onderbouwen; andere argumenten, bij voorbeeld ontleend aan de harmoniseringsdoelstelling van ICAO en de EG op het operationele gebied (geluidsproductie), zouden dan ook met succes moeten kunnen worden ingeroepen.

Bilaterale luchtvaartovereenkomsten

Luchtvaartmaatschappijen krijgen toegang tot een ander land en de luchthavens van dat andere land door middel van bilaterale luchtvaartovereenkomsten, tenzij het EG regime van toepassing is (zie hierboven, en hieronder). Om toegang tot een andere markt te krijgen moet een luchtvaartmaatschappij verkeers- en vervoersrechten bezitten die, zoals gezegd in bilaterale overeenkomsten worden verschaft. Het bezit van geluidsrechten is niet opgenomen in zulke overeenkomsten, en daarom geen voorwaarde voor toegang.

Hieruit volgt dat buitenlandse luchtvaartmaatschappijen, en hun overheden, zich op het standpunt zouden kunnen stellen dat over die toegang handel is gedreven en overeenstemming is bereikt door het sluiten van zo'n (bilaterale) overeenkomst. Over nieuwe voorwaarden moet opnieuw worden onderhandeld. Het hangt af van de luchtvaartpolitieke verhoudingen welke concessies door de NL overheid aan zo'n buitenlandse partner moeten worden verleend om toegang voor de maatschappijen van die buitenlandse partner opnieuw te regelen, met inachtneming van die geluidsrechten.

Het EG regime

Geluidsrechten kunnen op twee wijzen worden benaderd:

- als beperking op de toegang tot de markt;
- als onderdeel van een operationele restrictie, dat wil zeggen als een middel de geluidsproductie aanbanden te leggen.

Geluidsrechten als beperking tot de markttoegang

Binnen de EG markt geldt voor EG luchtvaartmaatschappijen vrije toegang tot alle intra-EG routes (behoudens enkele uitgezonderde routes die hier niet van belang zijn). Op die vrije toegang mogen beperkende maatregelen worden toegepast, die gebaseerd zijn op voorschriften ter bescherming van het milieu (zie art. 8(2) van Verordening 2408/92). De bedoeling van deze variant is de geluidshinder rondom SPL te beperken.

De NL overheid zou derhalve op deze uitzondering een beroep moeten doen ter rechtvaardiging ervan in het licht van het EG recht, met inachtneming van de voorgeschreven procedures. Of de EG, in eerste instantie de Commissie, deze beperking op één van de grondbeginselen van de interne vrije markt zal aanvaarden hangt mede af van de beoordeling van het volgende aspect, te weten of deze variant een verdergaande operationele beperking oplegt aan het beginsel van de vrije interne markt dan is toegestaan volgens Richtlijn 92/14/EEG betreffende beperking van de exploitatie van de vliegtuigen die vallen onder boekdeel I, deel 1, hoofdstuk 2 van Annex 16 van het Verdrag van Chicago, zoals gewijzigd bij Richtlijn 98/20/EG.

Operationele beperkingen: Richtlijn 92/14/EEG zoals gewijzigd door Richtlijn 98/20/EG

Deze Richtlijnen zijn hier niet direct van toepassing, omdat de variant geen maatregelen betreft ter beperking van "Hoofdstuk 2" dan wel "Hoofdstuk 3" vliegtuigen. Er is natuurlijk wel enig verband: immers, voor "Hoofdstuk 2" vliegtuigen wordt een extra barrière opgeworpen voor toegang omdat de "operators" van "Hoofdstuk 2" vliegtuigen meer geluidsrechten zullen moeten verwerven en een hogere prijs zullen moeten betalen om toegang tot SPL te behouden.

Richtlijn 92/14 (zoals geamendeerd door Richtlijn 98/20) bevat nauwkeurige voorschriften voor de buiten bedrijfstelling van die "Hoofdstuk 2" vliegtuigen, welke voorschriften overigens zijn afgeleid van ICAO regelgeving. Er mag dus geen expliciete maar ook geen impliciete buiten bedrijfstelling van die vliegtuigen worden bewerkstelligd. Wanneer deze variant zulke *impliciete* gevolgen heeft – dat het voor "operators" van "Hoofdstuk 2" vliegtuigen praktisch gezien onmogelijk wordt van en naar SPL te vliegen omdat de prijs daarvan te hoog wordt - zou deze variant op EG bezwaren kunnen stuiten.

De Commissie zal deze variant dan niet alleen in het licht van Richtlijn 92/14, zoals geamendeerd, bekijken, maar ook beoordelen of deze variant niet inbreuk maakt op het beginsel van de vrije markttoegang. Ook hier zal deze variant aan algemeen aanvaarde uitgangspunten zoals "evenredigheid" en "noodzakelijkheid" worden getoetst. Dat betekent dat de inbreuk op vrije markttoegang niet kan worden geaccepteerd als er niet essentiële eisen in het algemeen belang die inbreuk rechtvaardigen, of wanneer hetzelfde resultaat niet met minder restrictieve bepalingen kan worden bereikt. Het is dus onzeker of deze variant die toetsen zal halen.

Volledigheidshalve kan een Beschikking van de EG Commissie van 22 juli 1998 (inzake een procedure met betrekking tot de toepassing van Verordening (EEG) 2408/92 – *Toegang tot de luchthaven van Karlstad*, OJ L 233/25 (1998)) worden aangehaald waarin de Commissie oordeelde dat de door Zweden opgelegde operationele beperkingen op de luchthaven van Karlstad in strijd waren met onder meer het beginsel van de vrije toegang tot de interne luchtvaartmarkt. Deze zaak heeft slechts een zijdelings effect op het onderwerp "geluidsrechten", maar geeft toch aan dat de Commissie waakt voor inbreuken op de vrije interne markt wanneer en zodra daarvoor juridische argumenten bestaan.

Verhandelbaarheid: mededingingsaspecten

De problemen die bij handel in "slots" een rol spelen zouden ook hier onderwerp van discussie kunnen worden, zij het dat voor "geluidsrechten" geen (althans nog geen) aparte Verordening bestaat. Dat maakt dat de vraag aangaande de toelaatbaarheid van de verhandelbaarheid van geluidsrechten niet onder een specifiek regime (vergelijkbaar met Verordening



95/93) kan worden bekeken, maar onder de algemene regels van het EG mededingingsrecht, d.w.z. Artikelen 81 (ex 85) en 82 (ex 86) van het EG Verdrag.

Het is moeilijk hierover in dit stadium uitspraken te doen. Immers, beantwoording van deze vraag hangt samen met een aantal thans nog onbekende factoren, waaronder:

- de aanvaarding van "geluidsrechten" door de EG autoriteiten;
- de vorm en wijze waarop deze rechten worden aanvaard;
- de eventuele invoering van een specifieke regeling betreffende "geluidsrechten" op EG niveau, vergelijkbaar met Verordening 95/93, waarin al dien niet mededingingsaspecten en verhandelbaarheid worden behandeld;
- de toestemming of weigering van EG autoriteiten een "exemptie" te verlenen voor eventueel concurrentie-beperkende afspraken betreffende de handel in "geluidsrechten" onder Artikel 81(3) (ex 85(3)) van het EG Verdrag.

Conclusie:

Ten aanzien van het *ICAO* (met name bilaterale) *regime*:

- omdat het begrip "geluidsrechten" juridisch nog niet gedefinieerd zal deze variant onder de noemer "verzwaring van markttoegang" onder het bilaterale stelsel kunnen worden gebracht. Hieruit volgt dat invoering van de variant vooral op luchtvaartpolitieke repercussies zal stuiten.

Ten aanzien van het *EG regime*:

- mogelijke bezwaren vanuit EG perspectief zullen eveneens in eerste instantie vanuit de beperking van de markttoegang worden bekeken; afhankelijk van de rechtvaardiging op milieu-argumenten ten gunste van die beperking zal deze variant meer of minder kans van slagen hebben. Uiteraard raakt deze variant ook recht en beleid op het operationele gebied (geleidelijke vermindering van "Hoofdstuk 2" vliegtuigen) in welk licht deze variant dan ook zal worden getoetst.

A.3.3 De "opbrengst neutrale" heffing (variant 3)

De heffing die overheden aan luchtvaartmaatschappijen thans opleggen per landing zijn landingsgelden ("*airport charges*") en voor wat betreft de uitvoering van de vlucht betreft, "*en route charges*". Laatstgenoemde heffingen zijn hier niet aan de orde.

Vanuit juridisch oogpunt kan deze heffing als een gedifferentieerde vorm van het landingsgeld worden beschouwd, zolang deze heffing aan kosten (die moeten worden gemaakt door de exploitant van de luchthaven om b.v. de geluidsproductie te bestrijden) is gerelateerd. De procedure van de voorgestelde heffing is hetzelfde als voor havengelden: de heffing wordt door de overheid opgelegd aan luchtvaartmaatschappijen die de verschuldigde bedragen betalen aan de luchthaven (SPL) die de geïnde gelden overdragen aan de overheid.

Wanneer echter de heffing wordt "aangepast", d.w.z. verhoogd omdat het gewenste effect niet wordt gehaald, zou die heffing niet meer als een "reguliere" luchtvaartheffing in de vorm van landingsgeld kunnen worden beschouwd, maar veeleer als een belasting. Dan gelden de opmerkingen die onder de eerste variant zijn gemaakt.

In het geval dat er een “terugsluis” plaatsheeft zou toch weer van een “heffing” kunnen worden gesproken. Dit zal afhankelijk zijn van de wijze waarop de variant wordt ingericht en gepresenteerd aan de gebruikers.

Overigens gelden hier onverkort de opmerkingen die in de inleidende paragraaf zijn gemaakt over de toenemende aanvaarding van het principe van “internalisatie van externe kosten” en van regulerende heffingen. Daarnaast wordt hier verwezen.

Het ICAO regime

Het Verdrag van Chicago

Een algemeen aanvaarde definitie van landingsgelden is er niet.

Ook hier geldt met name Artikel 15 van dit verdrag dat de toegang tot luchthavens regelt; tevens wordt voorgeschreven dat heffingen door de overheid kunnen worden opgelegd aan luchtvaartmaatschappijen voor *het gebruik* van de luchthaven. Die toegang moet onder uniforme voorwaarden - dus met toepassing van het non-discriminatiebeginsel - worden verleend.

Verder geeft deze bepaling niet aan hoe die tarieven moeten worden vastgesteld, zij het dat er wel wordt vermeld dat deze moeten worden geheven voor het gebruik van de luchthaven en de faciliteiten die daarbij horen. Het woord "gebruik" wordt niet uitgelegd. Een ruime interpretatie zou het mogelijk moeten maken dat milieukosten onder "gebruikskosten" zouden moeten vallen. Deze ruime interpretatie wordt ondersteund door een statenpraktijk die op dit punt toeneemt.

Het ICAO beleid

ICAO heeft richtlijnen gegeven om haar Lid Staten te adviseren bij het opleggen van havengelden. De belangrijkste criteria zijn:

- evenredigheid met kosten (“cost-relatedness”);
- eerbiediging van het non-discriminatiebeginsel;
- transparantie van procedures en componenten van de heffing.

Vooraf in Westerse landen is het gebruik ontstaan steeds meer heffingen onder dit beperkte regime van “landingsgelden” te brengen, zoals:

- een “geluidsheffing” (nader uiteengezet onder variant 5);
- een veiligheidshoofschuld (“*security charge*”);
- een extra heffing voor het gebruik van de luchthaven op spitsuren (“*peak charge*”);
- een emissieheffing.

Hieruit volgt dat de internationale richtlijnen van ICAO Lid Staten zeer ruim worden opgevat. Deze richtlijnen spreken zich uit voor een strikte toepassing van met name het beginsel dat de heffing gerelateerd moet zijn aan de kosten die verbonden zijn met het gebruik van de voorzieningen een luchthaven.

Echter, ICAO is zich ervan bewust dat zij realistisch moet zijn door zich ook de belangen van Westerse landen, en Japan, te behartigen. Deze aangepaste houding blijkt uit een resolutie uit 1996: “*ICAO Council Resolution on Environmental Charges and Taxes*”:

....

“Strongly recommends that any environmental levies on air transport which States may introduce should be applied in the form of charges rather than taxes and that the funds collected should be applied in the first instance to mitigating the environmental impact of aircraft emissions ...”



Gelet op:

- de "soepele" interpretatie van de term "landingsgelden", in de internationale praktijk van landen die betrokken zijn bij de internationale luchtvaart;
- het ontbreken van strikte regelgeving op dit gebied, althans vanuit het perspectief van ICAO en de daaruit volgende;
- de relatief grote autonomie van staten om havengelden in te richten en op te leggen aan gebruikers (luchtvaartmaatschappijen);
- de voorgestelde maatregel qua inhoud en qua procedure verband houdt met landingsgelden,

vormen bovenstaande feiten argumenten om de "opbrengst-neutrale heffing" op dezelfde manier te beoordelen als landingsgelden. Dan zou ook positief over de toelaatbaarheid van deze heffing kunnen worden gedacht, mits:

- de heffing non-discriminatoir wordt opgelegd;
- een band met het kostenbeginsel wordt gelegd;
- de inrichting van de heffing op transparante wijze wordt bekendgemaakt, onder andere door consultaties van de gebruikers;
- de heffing geen beletsel vormt voor de toegang tot de luchthaven (SPL);
- de heffing wordt gepresenteerd als een component van het verschuldigde landingsgeld.

Uiteraard verandert dit beeld wanneer de heffing niet meer als zodanig kan worden opgevat maar als een *belasting* moet worden gekwalificeerd in gevallen waarin de band met het kostenbeginsel niet meer aanwezig is. In dat geval wordt verwezen naar de bespreking van de eerste variant, waar de consequenties van de invoering van belastingen worden besproken.

Bilaterale luchtvaartovereenkomsten

Deze variëren qua inhoud enigszins van elkaar.

De Nederlandse standaard bilaterale bepaling betreffende "airport charges" schrijft een non-discriminatoire behandeling van alle landende luchtvaartmaatschappijen voor.

De VS standaard bilaterale bepaling betreffende "airport charges" volgt het ICAO beleid, en specificeert dat deze non-discriminatoir moeten worden toegepast, en voorts dat zij rechtvaardig en redelijk ("just" en "reasonable") moeten zijn, en bovendien evenredig tussen de gebruikers moeten worden verdeeld.

Overigens is de discriminatoire toepassing van landingsgelden onderwerp van een bilateraal geschil geweest tussen de VS en het VK. De British Airport Authority (BAA) had voor de luchthaven London/Heathrow een systeem van heffingen ontwikkeld. Volgens dit systeem werd een scherp onderscheid gemaakt tussen tarieven voor vliegbewegingen op spitsuren ("peak hours") en buiten de spitsuren ("off-peak hours"). VS luchtvaartmaatschappijen (PanAm; TWA; Flying Tigers) die als gevolg van hun Transatlantische vluchten waren aangewezen op spitsuren moesten als gevolg van hun aankomsttijden op spitsuren veel meer betalen dan Britse maatschappijen (met name BA) die hun vluchten gemakkelijker konden verplaatsen naar de "off-peak hours".

Het arbitrage tribunaal dat deze zaak in 1992 heeft beoordeeld achtte het systeem in de praktijk onrechtvaardig en discriminerend ten aanzien van VS maatschappijen. De Britse regering moest de Amerikaanse regering ongeveer US\$ 30 miljoen aan schadevergoeding betalen. De VS en het VK hebben naar aanleiding van deze zaak een nieuwe regeling betreffende landingsgelden getroffen.

Of heffingen "redelijk", "rechtvaardig" en non-discriminerend zijn zal de praktijk moeten uitwijzen, en hangt samen met andere feitelijke, luchtvaartpolitieke en juridische omstandigheden. Air Zimbabwe zal zich door deze variant wellicht feitelijk gediscrimineerd achten omdat zij haar operaties belemmert of zelfs onmogelijk maakt. Of dat zo is, en of dat juridisch gezien kan worden hard gemaakt, moet in luchtvaartpolitieke en juridische context worden uitgemaakt.

Het bilaterale regime volgt in wezen het ICAO regime, met dien verstande dat die ICAO voorschriften in het bilaterale regime tot verdragsverplichtingen worden verheven en via de in de bilaterale overeenkomst vermelde procedures kunnen worden afgedwongen. Zoals meermalen is opgemerkt is dit niet alleen een zaak van het recht, maar ook van luchtvaartpolitieke verhoudingen waarin uiteraard ook de wijze van presentatie aan gebruikers een rol zal spelen. Bij die presentatie zou het aanbevelenswaardig zijn dat op gefundeerde wijze verwijzingen naar de hierboven genoemde voorschriften (Verdrag van Chicago; ICAO beleid; bilaterale verplichtingen) worden vermeld.

Het EG regime

Op het gebied van de landingsgelden bestaat nog geen eenvormige of geharmoniseerde aanpak. Er is een voorstel voor een Richtlijn betreffende ladingsgelden maar dat voorstel is nog niet aangenomen. De vooruitgang in de discussie is zeer beperkt omdat over een aantal onderwerpen geen overeenstemming kon worden bereikt. Daartoe horen:

- de toepassing van het beginsel dat de heffing in evenredigheid met de kosten moeten worden opgelegd;
- de invoering van modulerende heffingen;
- verzekering van doorzichtigheid van de heffingen.

Zie document van de EG Raad No. 97/0127 (SYN).

Het EG Verdrag (in samenhang met internationaal recht)

In het EG Verdrag (zie Art. 174, ex 130r, lid 2) is het beginsel opgenomen dat: " ... de vervuiler betaalt". Die bepaling legt echter niet uit welke kosten die vervuiler nu moet betalen, maar uit de samenhang met andere bepalingen moet worden geconcludeerd dat de kosten van "milieuaantastingen" moeten zijn bedoeld.

Buiten het EG regime, maar toch hier vermeldenswaardig is dat de *Rio Declaration on Environment and Development* internalisatie van externe kosten moet worden bevorderd volgens. *Principle 16* luidt:

"National authorities should endeavour to promote the *internalisation of external costs* and the use of economic instruments, taking into account the approach that the polluter should, in principle, bear the cost of pollution, with due regard to the public interest and without distorting international trade and investment."

(cursivering toegevoegd)

Dit beginsel is vrij voorzichtig geformuleerd:

- gebruik van "should" in plaats van "shall";
- de toevoeging "in principle";
- de vermelding dat rekening moet worden gehouden met het openbaar;
- belang, de internationale handel en investeringen.

De voorgestelde EG Richtlijn inzake landingsgelden

De Europese Commissie heeft in 1997 een Richtlijn voorgesteld (*Proposal for a Council Directive on Airport Charges*). De laatste versie is opgenomen in het document 12542/98 van de EG Raad van 10 november 1998.

De ontwerp-Richtlijn bevat de ICAO normen, ofschoon daarnaar niet expliciet wordt verwezen. Anders dan Artikel 15 van het Verdrag van Chicago, en ICAO normen, gaat de ontwerp-Richtlijn niet uit van de nationaliteit, maar van *economische* criteria voor het *non-discriminatiebeginsel*. Luchtvaartmaatschappijen moeten gelijke tarieven voor gelijkwaardige diensten binnen de Europese Gemeenschap betalen. De economische gelijkwaardigheid wordt afgeleid van factoren als *afstand* en *type vliegtuig*.

Ook moet worden rekening gehouden met het *kostenbeginsel*. Als uitgangspunt geldt een redelijke verhouding tussen de kosten van het gebruik van de luchthaven enerzijds en de tarieven anderzijds. In het kader van het kostenbeginsel introduceert het voorstel (zie Artikel 5) de mogelijkheid van "modulerende" tarieven, dat wil zeggen dat bij de vaststelling van de tarieven rekening mag worden gehouden met wat wordt genoemd "externe milieukosten" die zijn veroorzaakt door het luchtverkeer.

De hoogte van het tarief kan dus afhankelijk worden gesteld van de externe milieuschade die een deelnemer aan het luchtverkeer al naar gelang het gebruik van een type vliegtuig veroorzaakt. Die schade wordt dan weer in kosten vertaald, en die kosten worden doorberekend in de tarieven.

Twee andere vereisten voor het opleggen van modulerende milieutarieven betreffen toepassing van het *non-discriminatie beginsel* en het *transparantiebeginsel*. Het non-discriminatie-beginsel werd hierboven reeds toegelicht; het transparantiebeginsel bepaalt dat het duidelijk voor de betrokkenen en vooral de gebruikers, de luchtvaartmaatschappijen derhalve, moet zijn hoe de tarieven zijn samengesteld. Volgens de ontwerp-EG Richtlijn moet informatie worden verschaft over de kostenbasis, de criteria voor de vaststelling, een beschrijving van de diensten en boekhoudkundige- en relevante financiële gegevens van de exploitant, en informatie over het totale vervoersvolume van de luchthaven.

Het Witboek inzake kosten van infrastructuur (1998)

Een beleidsdocument, te weten het Witboek: *Een eerlijke vergoeding voor het infrastructuurgebruik: een gefaseerde aanpak van een gemeenschappelijk kader voor het in rekening brengen van het gebruik van vervoersinfrastructuur in de EU* (gedateerd 30 juli 1998; COM(1998) 466 def.) wordt (op pp. 26/27) het voorstel gedaan dat landingsgelden in "een juiste verhouding tot de kosten" moeten staan. Toepassing van dit beginsel brengt met zich mee dat de heffingen de kosten van de door de luchthaven geleverde voorzieningen en diensten zouden moeten dekken, "waarbij rekening wordt gehouden met een redelijke kapitaalrendement en een passende afschrijving op bedrijfsmiddelen, *alsook met de kosten van een doelmatig capaciteitsbeheer*." (cursivering toegevoegd).

Deze laatste gecursiveerde toevoeging biedt perspectief om de hier voorgestelde maatregel te accommoderen, mits die toevoeging ruim kan worden geïnterpreteerd: niet de geluidsruimte zou niet alleen een fysieke geluidsruimte maar ook een geluidsruimte moeten omvatten. Of zo'n interpretatie hanteerbaar is, is niet met zekerheid te zeggen:

- er wordt geen uitwerking gegeven aangaande de hierboven genoemde standpunten zodat onduidelijkheid bestaat over de betekenis van de termen;

- deze standpunten zijn geen formele wet maar een beleidsdocument;
- in zijn brief van 15 juni 1999 aan Minister Mevrouw T. Netelenbos stelt de EG Commissaris van Transport, de Heer N. Kinnock, dat zo'n ruime uitleg in ieder geval volgens de Commissie niet kan worden gegeven in het geval van het begrip "capaciteit" in de zin van Verordening 95/93;
- er wordt in diezelfde passage gewaarschuwd dat "buitensporig hoge heffingen" moeten worden tegengegaan (zie blz. 26).

Enige beschikkingen van de Commissie inzake luchthaventarieven

Ook de Europese Commissie let in toenemende mate op luchthavengelden vanuit het oogpunt van de toepassing van het non-discriminatie beginsel. Luchthavenautoriteiten in Finland en Portugal werd in 1999 opgedragen hun tariefstelsel te wijzigen omdat die tarieven in de praktijk voordelig waren voor luchtvaartmaatschappijen uit de betrokken landen. België trof eenzelfde lot in 1995.

Deze zaken werden overigens ook vanuit de optiek van de *EG mededingingswetgeving* beoordeeld, mede i.v.m. de monopoliepositie van luchthavens.

Zie Commissie Beschikkingen 95/364, inzake de *luchthaven van Brussel*; Commissie Beschikking 1999/198 van 10 februari 1999 inzake de *Finse luchthavens*; en Commissie Beschikking 1999/199 (eveneens) van 10 februari 1999 inzake *Portugese luchthavens*.

Toepasselijkheid van het niet-sector specifieke EG regime

Overigens gelden hier dezelfde opmerkingen als die, welke onder de eerste variant over de toepasselijkheid van het EG regime zijn gemaakt. Daarnaast wordt thans verwezen.

Conclusies:

Ten aanzien van het *ICAO regime*:

- mits de voorgestelde maatregel als een component van landingsgeld wordt gepresenteerd, en de daarbij van kracht zijnde principes van ICAO in acht worden genomen, zal de voorgestelde maatregel verdedigbaar zijn. Wanneer de hoogte van deze variant excessief wordt, en niet meer proportioneel is met de kosten van het gebruik van infrastructuur, neemt de kans toe dat zij onderwerp van onderhandelingen worden. De repercussies van excessieve tarieven zijn aangetoond met voorbeelden van Japanse luchthavens, en die van Hong Kong.

Ten aanzien van het *EG regime*:

- hier geldt tot het moment waarop de EG Richtlijn betreffende luchthavengelden het ICAO regime. Bovendien zal het doel van de voltooiing van de interne markt en de unificatie van wetgeving die betrekking heeft op niet sectorspecifieke, maar meer algemene voorschriften, in het oog moeten worden gehouden.

A.3.4 Geluidsheffing op basis van externe kosten Schiphol (variant 4)

Deze is een zaak tussen de exploitant van SPL en de overheid, en is daarmee grotendeels een "nationale" aangelegenheid. Wanneer SPL zou besluiten de heffing door te berekenen aan de gebruikers, gelden echter, afhankelijk van de wijze van doorberekening, de opmerkingen en conclusies die zijn gemaakt resp. getrokken onder de eerste en derde variant. Daarna wordt hier verwezen.



Het ICAO regime

Uit het voorgaande volgt dat het ICAO regime op deze variant geen invloed zal uitoefenen.

Het EG regime

De opmerking die hierboven ten aanzien van het ICAO regime is gemaakt geldt ook ten zien van het EG regime, met het volgende voorbehoud.

De unificatie of harmonisering van het EG belastingstelsel is nog niet compleet. Op een beperkt aantal, hierboven genoemde gebieden die de luchtvaart raken (zie hierboven) is een begin van een eenvormige regeling gemaakt, maar er zullen nog de nodige stappen moeten worden ondernomen voordat er een EG beleid en regelgeving is op het gebied van heffingen en belastingen.

Datzelfde geldt eigenlijk voor de houding van de EG ten aanzien van luchthavens, die veelal nog onder overheidsgezag opereren. Wel worden zaken als staatssteun en misbruik van machtspositie door de EG Commissie in de gaten gehouden, zij het dat dat toezicht dan vooral aan de luchthaven gerelateerde diensten zoals afhandeling van bagage betreft. Overigens geldt natuurlijk onverkort de toepassing van de algemene EG, dus niet sectorspecifieke, beginselen. Deze beginselen zijn onder eerste variant kort weergegeven, waarnaar wordt verwezen.

Het nationale regime

De gedachte achter deze voorgestelde maatregel zou aansluiten bij de regeling die thans van kracht is en uiteengezet is onder variant 5. Gebruikers van de luchthaven moeten aan de luchthaven een bijdrage leveren ter dekking van de schade die door geluidshinder wordt veroorzaakt. Deze bijdrage wordt als een heffing bovenop de landingsgelden geheven, en moet door de exploitant aan de Minister van Verkeer en Waterstaat worden afgedragen. De hieruit voortvloeiende opbrengsten komen ten goede aan maatregelen ter voorkoming en ter vermindering van geluidshinder zoals isolatie van woningen.

Wanneer de variant die hier aan de orde is nader wordt bekeken zou uiteraard naar de verhouding daarvan tot de zojuist vermelde heffing worden gekeken. De vraag is dan onder meer of deze "geluidsheffing" die reeds van kracht is moet worden gehandhaafd.

Conclusie

Deze maatregel kan in nationale contouren nader worden uitgewerkt, zij het dat de algemene (niet-sector-specifieke-) EG beginselen een rol zullen blijven spelen.

Bij doorberekening van de exploitant van de luchthaven aan de gebruikers gelden, afhankelijk van de wijze van doorberekening, de conclusies die naar aanleiding van de eerste en tweede variant zijn getrokken.

A.3.5 Gedifferentieerde landingsgelden inclusief externe kosten (variant 5)

Bij deze varianten worden twee opties naar voren gebracht:

- de externe geluids- (milieu-)kosten worden als onderdeel van de totale landingsgelden gezien;
- de externe geluids- (milieu-) kosten worden als separate post bovenop de "reguliere" landingsgelden geheven.

De *tweede* optie wordt thans reeds in diverse vormen toegepast. In Nederland wordt een bestemmingsheffing bovenop het landingsgeld geheven ten einde preventieve maatregelen te bekostigen (zie ook hieronder).

Beide opties zullen hieronder gezamenlijk worden bekeken onder de ICAO en EG regimes; het verschil tussen beide is juridisch niet erg relevant (zie ook hieronder).

Het ICAO regime

Het Verdrag van Chicago

Ook hier geldt met name Artikel 15 van dit verdrag dat de toegang tot luchthavens regelt. Die toegang moet onder uniforme voorwaarden - dus met toepassing van het non-discriminatiebeginsel - worden verleend. Dit aspect is hierboven reeds uiteengezet.

Verder geeft deze bepaling niet aan hoe die tarieven moeten worden vastgesteld, zij het dat er wel wordt vermeld dat deze moeten worden geheven voor het gebruik van de luchthaven en de faciliteiten die daarbij horen. Het woord "gebruik" wordt niet uitgelegd. Een ruime interpretatie zou het mogelijk moeten maken dat milieukosten onder "gebruikskosten" zouden moeten vallen. Deze ruime interpretatie wordt ondersteund door een statenpraktijk die op dit punt toeneemt.

Het beleid van ICAO

Volgens ICAO mag een toeslag voor geluid op landingsgelden worden geheven mits aan de volgende voorwaarden is voldaan:

Die toeslagen:

- i* mogen allen worden geheven op luchthavens waar zich geluidsoverlast voordoet;
- ii* mogen niet hoger zijn dan de kosten die moeten worden gemaakt om de geluidsoverlast te verlichten of te voorkomen;
- iii* moeten worden geheven als een onderdeel van de verschuldigde landingsgelden dan wel als een toeslag of vermindering daarop;
- iv* moet rekening houden met de geluidsnormen zoals die in Annex 16 bij het Verdrag van Chicago zijn voorgeschreven;
- v* mogen niet discrimineren tussen gebruikers van de luchthaven;
- vi* mogen niet zo hoog zijn dat luchtvaartmaatschappijen daardoor de luchthaven niet meer kunnen gebruiken.

Zie: *Statements by the Council to Contracting States on Charges for Airports and Air Navigation Services* (ICAO Doc 9082/4 (1992))

Vanuit ICAO gezien maakt het dus geen verschil of de geluidsheffing als onderdeel van of als toeslag op het landingsgeld wordt geheven. Juridisch gezien is het verschil dan ook niet zo relevant tussen de hierboven genoemde twee opties, mist het beginsel van transparantie in acht wordt genomen: duidelijk moet worden gemaakt (door de exploitant van de luchthaven) hoe de tarieven zijn samengesteld.

In de praktijk blijkt dat niet altijd de hand wordt gehouden aan de sub *iv* vermelde voorwaarde. Exploitanten van luchthavens (b.v. Zürich en Genève) stellen regelmatig hun eigen categorieën van geluidsproducerende vliegtuigen op.

Wat deze, en andere varianten betreft moet natuurlijk ook de sub *vi* genoemde voorwaarde in acht worden genomen. Ook hier wijst de praktijk in een andere richting: luchtvaartmaatschappijen zetten zich schrap tegen, en geven soms operaties op van/naar luchthavens (b.v. SAS op Chep Lap Kok

in Hong Kong) met exorbitant hoge landingsgelden. Voorbeelden zijn te vinden op Japanse luchthavens waar de landingsgelden tot zes maal zo hoog zijn als op "Westerse" (VS en Europa) luchthavens, en de landingsgelden op de nieuw aangelegde, en buitengewoon dure luchthaven van Hong Kong. Of zulke hoge bedragen worden geaccepteerd door de internationale luchtvaartmaatschappijen is niet alleen een kwestie van interpretatie van - overigens betrekkelijk ruim geformuleerde - juridische voorschriften maar ook van de commerciële aantrekkelijkheid van de dure luchthaven.

ICAO's aanbevelingen, hoe sterk ("strongly") ook, zijn echter aanbevelingen. ICAO Lid Staten waaronder NL, kunnen die aanbevelingen naast zich neerleggen. ICAO heeft geen sanctiemechanisme tot haar beschikking (zie ook hierboven).

Bilaterale luchtvaartovereenkomsten

Bilaterale luchtvaartovereenkomsten bevatten in toenemende mate bepalingen op grond waarvan milieukosten als component van de landingsgelden worden geheven. Daaraan wordt dan wel de voorwaarde verbonden dat die component - net als de andere overigens - "cost related" moet zijn.

Met andere woorden: milieukosten mogen worden verhaald, maar niet meer dan dat.

Zie bijv. Artikel 7(a) van de bilaterale luchtvaartovereenkomst NL-VS (1992): "User charges imposed on the airlines of the other Contracting Party may reflect, but shall not exceed, an equitable portion of the full cost to the competent charging ... bodies of providing the appropriate ... airport environmental ... facilities and services."

(Zie ook de "*Model U.S. Air Transport Services Agreement*" - niet geda-teerd).

Het EG regime

Het EG Verdrag (in samenhang met internationaal recht)

De opmerkingen die hierover onder de tweede variant zijn gemaakt gelden hier onverkort. Naar de betrokken paragraaf wordt dan ook verwezen.

De voorgestelde EG Richtlijn inzake landingsgelden.

Deze is hierboven, onder de tweede variant, reeds aan de orde geweest. Daaraan wordt hier gerefereerd. De hiervoor gestelde variant zal in dat regime moeten passen, zodra de Richtlijn wordt aangenomen.

Of dat het geval is, hangt af van de definitieve tekst van de Richtlijn, en van de uitwerking en presentatie van deze variant. Vooralnog wordt in de Ontwerp Richtlijn de mogelijkheid van "modulerende tarieven" gecreëerd, onder welke noemer deze variant zou kunnen worden gebracht. Niet sectorspecifieke maatregelen moeten natuurlijk ook in de gaten worden gehouden. Echter, de eerste en meest wezenlijke toetsing zal aan de Richtlijn plaatshebben.

Nationale regimes

Nederland

Nederland heeft steeds nationaal en ook internationaal een actief milieubeleid gevoerd. Ter uitvoering hiervan zijn operationele en tariefmaatregelen ingevoerd. De operationele maatregelen betreffen een zo snel mogelijke uitfasering van zgn. Hoofdstuk 2 (van Annex 16 van het Verdrag van Chicago) vliegtuigen, met inachtneming van EG regelgeving op dit gebied (die weer is gebaseerd op ICAO regelgeving; zie Richtlijn 92/14, die in 1998 is

geamendeerd). Onder de operationele maatregelen valt bij voorbeeld het verbod dat aan gezagvoerders van Hoofdstuk 2-vliegtuigen is opgelegd op te stijgen en te landen op Schiphol in de periode van 18 en 8 uur.

(Zie: *Wijziging Regeling operationele beperkingen lawaaige luchtvaartuigen Schiphol* (1998)).

In de Nederlandse Luchtvaartwet is een regeling voor een geluidsheffing opgenomen (zie Artikel 26d). De opbrengsten van die heffing kunnen worden aangewend voor het slopen van huizen (Artikel 26a, lid 3), isolatie daarvan (Artikel 26b) en overige maatregelen ter beperking van de geluidshinder (Artikel 26c).

De heffing wordt opgelegd aan de gebruiker van een luchtvaartuig die voor de landing een geluidsheffing is als *toeslag* op het landingsgeld is verschuldigd. De exploitant van de luchthaven (b.v. de NV Luchthaven Schiphol) int het bedrag en draagt het af aan de staatskas (de Minister van Verkeer en Waterstaat).

Luchtvaartuigen zijn onderverdeeld in klassen, welke indeling gebaseerd is op gewicht en op gegevens betreffende geluidscertificatie, waarbij wordt verwezen naar de minimum maatstaven van (Annex 16 van) het Verdrag van Chicago. Er gelden speciale regelingen voor vliegtuigen die niet volgens (Annex 16 van) het Verdrag van Chicago gecertificeerd zijn voor wat betreft geluidsproductie.

(Zie: *Heffingenbesluit Geluidhinder Burgerluchtvaartuigen 1982/1997*).

De landingstarieven voor Hoofdstuk 3 vliegtuigen zijn inmiddels op voorstel van Schiphol ingedeeld in vier klassen. De meest geluidsarme vliegtuigen uit deze indeling betalen geen toeslag op het landingsgeld, en de meest lawaaige 10 % toeslag. Bij Hoofdstuk 2 vliegtuigen, dat de vijfde klasse vormt, loopt dat percentage op tot 50%.

Deze tariefstelling heeft ertoe geleid dat de meest lawaaige Hoofdstuk 2 vliegtuigen nauwelijks nog gebruik maken van Schiphol (ongeveer 2% van het totale verkeer).

Bovendien moet nachtelijk verkeer (23 tot 6 uur) een toeslag van 20% bovenop de aldus samengestelde tarieven betalen. De tendens bestaat de externe milieukosten verder door te berekenen in de tarieven. Nederland kent (nog) geen emissieheffing.

Verenigde Staten (VS)

In de VS heeft het Department of Transportation/de Federal Aviation Administration een beleidsdocument uitgevaardigd waarin beginselen worden uiteengezet die betrekking hebben op de milieukosten die luchthavenexploitanten mogen doorberekenen aan de gebruikers. Benadrukt wordt dat die kosten in redelijke verhouding tot de kosten moeten staan. Deze "redelijke" kosten betreffen bij voorbeeld:

- kosten verbonden aan onderzoek naar milieuvervuiling die door de luchtvaart is veroorzaakt;
- kosten die zijn gemaakt om de milieu schade te verminderen bij de aanleg van een luchthaven;
- kosten die gemoeid zijn met de vermindering van geluidshinder, bij voorbeeld kosten van geluidsisolatie;
- kosten ter dekking van verzekeringen die moeten worden afgesloten om potentiële schadeclaims als gevolg van milieu-, waaronder geluidshinder te betalen.

Zie: Department of Transportation/de Federal Aviation Administration: *Policy Regarding the Establishment of Airport Rates and Charges*; Docket No. 27782).



Zwitserland

Zwitserland kent zowel geluids- als emissieheffingen. Zij worden als onderdeel van het landingsgeld geheven. Ook hier hangt de hoogte van de heffing samen met de geluids- resp. emissie productie. De rechtvaardiging van deze toeslagen ligt in het beginsel dat "De vervuiler betaalt", en heeft ook de bedoeling het gebruik van vliegtuigen die de meeste ecologische schade veroorzaken te ontmoedigen. De toeslagen worden op de luchthavens van Genève en Zürich geheven door de exploitanten van die luchthaven die de opbrengsten gebruiken voor maatregelen ten behoeve van de omwonenden. De opbrengsten worden niet overgemaakt naar de staatskas.

Onder politieke druk hebben de exploitanten van de luchthavens hun eigen systeem ingevoerd, en niet gewacht op Europese initiatieven die jarenlang duren en op tegenstrijdige standpunten duiden.

Ook hebben Genève en Zürich afstand genomen van geluidscertificatie op grond van ICAO maatstaven (Hoofdstuk 2 dan wel 3). De geluidsheffingen (ingevoerd in 1980) zijn gebaseerd metingen van geluidsproductie in de buurt van deze luchthavens.

Vliegtuigen zijn in vijf klassen onderverdeeld. Vliegtuigen die in de minst lawaaiige klasse (klasse V) zijn gerangschikt betalen geen toeslag.

De opbrengsten worden gebruikt ter financiering van maatregelen als isolatie, afbraak en betaling van schadevergoeding.

Voor *emissies* zijn toeslagen variërend van 0 tot 40% verschuldigd; de heffingen gelden vanaf 1 september 1997. De opbrengsten worden gebruikt om programma's te financieren die betrekking hebben op emissies van luchtvaartuigen.

De International Air Transport Association (IATA) heeft de emissieheffingen voor de rechtbank aangevochten, maar de Zwitserse Federale rechtbank heeft de bezwaren van IATA in februari 1999 afgewezen. Die bezwaren betroffen overigens niet zozeer de aard van de heffing op basis van bij voorbeeld inbreuk op ICAO normen (non-discriminatie; evenredigheid met kosten; geen belasting; transparantie), maar de wijze waarop zij zijn bekendgemaakt aan de gebruikers.

Zwitserland en Zweden zijn tot dusverre de enige landen ter wereld waarin een exploitant van een luchthaven een toeslag op het landingsgeld in verband met emissies verlangt.

Het Europese Hof van Justitie heeft op 10 juni 1999 een nationale milieubelasting op emissies van vliegtuigen die vluchten op de binnenlandse commerciële luchtvaartmarkt uitvoeren ongeldig verklaard wegens strijdigheid met Richtlijn 92/81/EEG.

(Zie: Arrest van het Europese Hof van Justitie van 10 juni 1999, *Braathens Sverige AB* tegen *Riksskatteverket*, zaak C-346/97; *nog niet gepubliceerd*).

Conclusie:

Ten aanzien van het *ICAO regime*:

- het begrip "geluidstoelagen" bovenop het landingsgeld of als onderdeel daarvan is niet nieuw, en ook door ICAO geaccepteerd. Bilaterale luchtvaartovereenkomsten hebben eveneens hierin voorzien.

Ten aanzien van het *EG regime*:

- de variant zal moeten worden ingepast in de ontwerp Richtlijn inzake landingsgelden. Er bestaan mogelijkheden dat te doen. De definitieve tekst van de Richtlijn en de definitieve uitwerking van de variant zullen beslissend zijn.



B Groslijst van mogelijke varianten

Voor het praktische ontwerp van financiële instrumenten voor geluidsbeheersing zijn vele verschillende varianten mogelijk. In principe is het mogelijk een zeer lange lijst van varianten op te stellen door de in tabel 5 genoemde uitgangspunten en vormgevingskarakteristieken op verschillende manieren met elkaar te combineren.

Tabel 5 Uitgangspunten en karakteristieken voor vormgevingsvarianten

Uitgangspunten/karakteristieken	Keuzemogelijkheden
Beleidsdoel	<ul style="list-style-type: none"> - Reguleren schaarse geluidsruimte - Internaliseren externe kosten - Anders?
Actor en verantwoordelijkheden	<ul style="list-style-type: none"> - Overheid - Geluidscontour Luchthaven
Instrument	<ul style="list-style-type: none"> - Landingsgelden - Verhandelbare geluidsrechten - Heffingen - Verhandelbare geluidsrechten - Combinatie....
Slotallocatie	<ul style="list-style-type: none"> - Vrij - Gecoördineerd
Grondslag	<ul style="list-style-type: none"> - akoestische kenmerken vliegtuig - type vliegtuig - grootte vliegtuig - vliegbeweging - tijdstip - aan- en uitvliegroutes - baankeuze
Aangrijpingspunt	<ul style="list-style-type: none"> - vliegtuig bij landen en/of starten - passagier - luchthaven
Heffingshoogte/tarief	<ul style="list-style-type: none"> - hoogte op basis van geluidsgrenzen - hoogte op basis van externe kosten - hoogte op basis van isolatiekosten - anders
Gebruik opbrengsten	<ul style="list-style-type: none"> - algemene middelen overheid - compensatie gehinderden - terugsluizing naar luchtvaartmaatschappijen - financiering van isolatiekosten
Handhavingssysteem Wat te doen bij overschrijding?	<ul style="list-style-type: none"> - Boetes - aanpassen hoogte heffing - anders

In hoofdstuk 3 is een verantwoording gegeven van het proces dat heeft geleid tot de selectie van vijf varianten voor nader onderzoek.



C Geraadpleegde personen

Naast de leden van de begeleidingscommissie van de Rijksluchtvaartdienst zijn de volgende personen via een interview geraadpleegd.

Airport Coordination Netherlands
Dhr. H.A.G. Wijkhuizen, Managing Director

Amsterdam Schiphol Airport
Dhr. G.J. de Graaff, Director Handling and Logistics

KLM
Dhr. P. Scheeper, Senior Environmental Policy Advisor
Dhr. A.J.M. Dekker, Director Airport Affairs