

# Economische regulering van luchthavens: de gevalstudie Brussels Airport Company<sup>1</sup>

Franziska Kupfer, Hilde Meersman, Tom Pauwels, Els Struyf, Eddy Van de Voorde en Thierry Vanellander

*Deze bijdrage analyseert de wetenschappelijke literatuur rondom de economische regulering van luchthavens en past deze toe op Brussels Airport Company (BAC). Het blijkt, dat de hoeksteen waarop de huidige regulering van BAC is gebouwd ter discussie staat. BAC kan op geen enkel ogenblik gebruik maken van marktmacht die gepaard gaat met een 'natuurlijk monopolie'. Er is zelfs geen evidentie voor het bestaan van een natuurlijk monopolie. Aan de andere kant is er ook geen twijfel dat toezicht op BAC noodzakelijk blijft, zij het dat de regulering op een andere wijze moet worden ingevuld.*

## 1 Inleiding

Regulering door de overheid is economisch gelegitimeerd wanneer één of meer vormen van marktfalen leiden tot allocatieve inefficiëntie, slechte kostencontrole en slechte investeringsbeslissingen. Mogelijke oorzaken van marktfalen zijn een te sterke marktmacht, het bestaan van asymmetrische informatie, externaliteiten<sup>2</sup> en publieke goederen<sup>3</sup>. Op technisch vlak wordt regulering echter anders geformuleerd. Lypczynski et al. (2009, p. 623) stellen dat de overheid naar regulering grijpt “*particularly in cases where average costs tend to fall over the entire range of industry output; in other words, when the industry operates under cost conditions that give rise to a natural monopoly*”. Een natuurlijk monopolie betekent dat de productie slechts kan gebeuren tegen de laagst mogelijke gemiddelde lange termijn kosten wanneer slechts één enkel bedrijf de totale industriële output voor eigen re-

---

<sup>1</sup> De auteurs betuigen eerst en vooral hun dank aan de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer. Deze heeft het onderzoek ‘Studie met betrekking tot het verstrekken van onafhankelijk advies in verband met de economische regulering’ gefinancierd, dat gedeeltelijk tot de analyse in het voorliggende artikel heeft gevoerd. Verder willen de auteurs de referees bedanken, die dit artikel nauwkeurig hebben nagelezen en waardevolle suggesties voor verbetering hebben aangebracht.

<sup>2</sup> Men verwijst naar externaliteiten wanneer een transactie voordelen of kosten oplevert voor andere partijen dan diegenen die kopen of verkopen, zonder vormen van compensatie.

<sup>3</sup> Bij publieke goederen kan men bijvoorbeeld niemand uitsluiten van het gebruik van een bepaalde dienst, en is er in principe ook geen concurrentie voor het volume van aangeboden diensten.

kening neemt. In zulke gevallen is de minimale efficiënte schaal (MES) pakweg gelijk aan (of groter dan) de totale marktgrootte.

Er zijn dus omstandigheden waar productie door één enkel bedrijf, zonder concurrentie, kan resulteren in lagere eenheidskosten dan bij productie door meerdere bedrijven. Dat is het geval wanneer schaal- en scopevoordelen resulteren in gemiddelde productiekosten die dalen over de gehele outputrange. In zulke situaties is productie door één enkel bedrijf niet alleen potentieel kostenefficiënt, maar ook de enige duurzame industriestructuur.<sup>4</sup>

Als ideaalbeeld wordt vaak verwezen naar een markt met perfecte concurrentie. Het stimuleert bedrijven om op een kostenefficiënte wijze te werken, prijzen worden gedrukt en het leidt tot een toenemende output. Een bedrijf zonder concurrentie krijgt daarentegen een mogelijke prikkel om de output te beperken, de prijzen te verhogen, en op die manier winsten te realiseren die veel hoger zijn dan de winsten die corresponderen met een normale 'return on capital'. Om dit soort situaties te vermijden komt regulering in beeld.

Het komt er voor de overheid dus op aan om de kans op misbruik van marktmacht te minimaliseren.<sup>5</sup> Wanneer een natuurlijke monopolist dan toch de eigen marktmacht misbruikt, zijn er verschillende mogelijke oplossingen:

- publiek eigendom, wat neerkomt op het geven van statutaire rechten aan één enkel bedrijf;
- het openen van de relevante markt voor concurrentie;
- het toestaan van tijdelijke monopolierechten door het geven van een *franchise*, na een biedprocedure.

*De facto* wil men via regulering de natuurlijke monopolist stimuleren om kostenefficiënt te zijn en de output te verhogen tot op een niveau dat de economische welvaart maximeert.

Het centrale probleem bij regulering is het uitwerken van een coherente set aan prikkelmechanismen. Indien de regulator volledige kennis zou hebben van de economische parameters van een bedrijf, kan men eisen dat een specifiek outputniveau wordt gerealiseerd. Dit outputniveau zou dan gekoppeld zijn aan een specifieke set van inputs, waarbij de output dient te worden verkocht tegen een vooraf bepaalde prijs. Die kennis is echter meestal niet beschikbaar. In de meeste gevallen beschikt de regulator hoogstens over partiële kennis. Daarom zet men een prikkelsysteem op om het gereguleerde bedrijf in de richting van een sociaal optimaal outputniveau te duwen.

Het moet dan ook duidelijk zijn dat het concept regulering steeds in zijn juiste context moet worden geplaatst. Veralgemening heeft geen zin. Starkie (2002, p. 64) verwoordt het als volgt: "*It is only when the market does not work well, when there is a clear case of natural monopoly and when regulation can reasonably be*

<sup>4</sup> Een typisch voorbeeld vormt de spoorwegsector.

<sup>5</sup> Marktmacht op zich is niet illegaal. Het misbruik van een dominante positie valt daarentegen wel onder de *antitrust*-regulering.

*expected to improve matters that the regulatory option is worthwhile. Market imperfections alone are not a sufficient justification for intervention”.*

Dit artikel geeft de resultaten weer van een studie met betrekking tot een mogelijke aanpassing van de bestaande economische regulering die van toepassing is op een luchthaven, met een gevalstudie voor *Brussels Airport Company* (BAC). Het gaat meer bepaald om de volgende elementen: de duur van de gereguleerde periode; (aangepaste) *single* of *dual till*; afstemmen van tarieven op die van de referentieluchthavens of het gebruik van een financieel model; het onderscheid tussen gereguleerde en niet-gereguleerde activiteiten (dat wil zeggen het niveau van economische regulering) en de rol van de economische regulator.

Doel van dit artikel is te onderzoeken welk type regulering het best is voor *Brussels Airport Company*, hierbij rekening houdend met de concepten van natuurlijk monopolie en marktmacht.

In Sectie 2 wordt eerst een overzicht gegeven van de verschillende types van regulering, in Sectie 3 wordt het begrip ‘marktmacht’ geïllustreerd en genuanceerd en Sectie 4 bepaalt conceptueel het optimale niveau van regulering. In Sectie 5 worden de conceptuele bevindingen toegepast op de gevalstudie BAC, en worden voorgenoemde karakteristieken van het optimale reguleringsniveau bepaald. Ten slotte volgen in Sectie 6 de conclusies.

## 2 Types van regulering en prijsbeleid: mogelijke gevaren

Er kunnen *grosso modo* twee basistypes van regulering worden onderscheiden: structurele regulering en gedragsregulering. Structurele regulering richt zich op de marktstructuur, bijvoorbeeld door het opsplitsen van bedrijven in complementaire activiteiten. Gedragsregulering probeert het gedrag (‘conduct’) van bedrijven te beïnvloeden, onder meer door maatregelen zoals prijscontrole. Bovendien kan er een verschil gemaakt worden tussen *ex-ante* regulering, waar de regulator zelf initiatief neemt om problemen te voorkomen, en *ex-post* regulering, die van toepassing is als er klachten worden geformuleerd en/of misbruiken worden vastgesteld.

Gemeenschappelijk aan alle types van economische regulering zijn eigen distorsies en onnodige kosten. Zo zijn gereguleerde bedrijven soms in staat de regulator te beïnvloeden, wat leidt tot zogenaamde *regulatory capture*. *Regulatory capture* wordt wel minder waarschijnlijk wanneer het regulerend kader duidelijk, consistent en transparant is (Lypczynski 2009, p. 638).

Er wordt nu dieper ingegaan op de gedragsregulering. In de praktijk kunnen volgende types van gedragsregulering onderscheiden worden:

- *Rate of return* regulering (*cost based regulation*);
- *Price cap* regulering (*incentive regulation*);
- *Revenue sharing agreements*;
- *Monitoring*.

We gaan in deze sectie op deze verschillende vormen dieper in en geven tegelijkertijd mogelijke negatieve gevolgen aan, ook ‘perverse effecten’ genoemd.

**Rate of return regulering.** Bij *rate of return* regulering laat de regulator het bedrijf toe een prijs te zetten die de kosten dekt en tegelijkertijd een *mark-up* biedt om winst te realiseren. De gevaren van dit systeem zijn duidelijk. Het gereguleerde bedrijf heeft weinig of geen prikkels om de kosten te drukken, gegeven het feit dat de *rate of return* steeds gegarandeerd blijft en dat elke kostenverhoging kan worden doorgerekend. Daarnaast is er gevaar voor *regulatory capture*, een situatie waarin gereguleerde bedrijven in staat zijn de regulator te beïnvloeden.

Indien de vereiste *rate of return* op een fout niveau wordt geplaatst, kan dat leiden tot over- of onderinvesteringen, het zogenaamde ‘Averch-Johnson effect’: een te hoge *rate of return* leidt tot overinvesteringen, een te lage tot onderinvesteringen en besparingen, bijvoorbeeld op het vlak van het kwaliteitsniveau. *Rate of return* regulering wordt vaak als zeer problematisch ervaren, omdat de regulator moeilijk het bedrijfskapitaal en bijhorende kosten kan meten. Een voorbeeld ter illustratie: waardeert men het kapitaal op historische basis, of op basis van de vervangingswaarde?

**Price cap regulering.** *Price cap* regulering legt een specifieke bovengrens op aan de prijzen die bedrijven mogen aanrekenen, waarbij een correctie wordt uitgevoerd voor productiviteitswinst. Men probeert er ook voor te zorgen dat kostenbesparingen worden doorgespeeld aan de consumenten, in de vorm van lagere prijzen. Doorgaans wordt een onderscheid gemaakt tussen ‘pure’ en ‘hybride’ *price caps*. Pure *price caps* zijn gebaseerd op kosten van referentieluchthavens (benchmarking), terwijl hybride *price caps* gebaseerd zijn op de kosten van de gereguleerde firma zelf.

Op korte termijn is er voor een gereguleerd bedrijf een prikkel om de kosten te minimaliseren. De winst zal immers stijgen door besparingen die door de reguleerder niet geanticipeerd waren op het moment van de laatste prijsherziening. Op lange termijn kan de regulator echter de kostenbesparingen incorporeren, zodat het gereguleerde bedrijf geen voordeel heeft. Op die manier ontstaat onder bepaalde voorwaarden een foute prikkel, bijvoorbeeld tegen langetermijninvesteringen in kostenbesparende technologieën.<sup>6</sup> Onder andere Lypczynski (2009, p. 640) verwijst in dit verband naar het feit dat voor sommige landen *price cap* regulering geresulteerd heeft in langetermijnonderinvestering in de infrastructuur van netwerkindustrieën, zoals spoorwegen, watervoorziening en energieproductie.

Een ander potentieel pervers effect vloeit voort uit de hoge kapitaalkosten die gepaard gaan met bepaalde infrastructuur, iets wat ook geldt voor luchthavens. Een regulator wil er immers ook voor zorgen dat een investeerder een voldoende *return* realiseert, om die investeerder te overtuigen om bijvoorbeeld bestaande activa te financieren, de zogenaamde *regulatory asset base*. Daarnaast moet er aan de privé-

<sup>6</sup> Zie bijvoorbeeld Poort en Tieben (2010).

uitbater ook een voldoende *return* gegarandeerd worden om de infrastructuur uit te baten en eveneens om nieuwe kapitaalprojecten te implementeren.

De oplossing die vaak naar voren wordt geschoven is de zogenaamde *weighted average cost of capital* (WACC), waarvan schulden en kapitaal de componenten zijn. Een vaak voorkomend gevaar is dat de WACC te hoog is voor het financieren van de *regulatory asset base* en te laag voor financiering van de andere activiteiten. Het resultaat laat zich raden: overdreven winsten op de eigendom van de assets en de neiging tot onderinvestering. Aangezien de WACC een stuk boven de kostprijs van de schuld ligt, is het immers mogelijk voor investeerders bedrijven te kopen en het actief te vervangen door schulden.

**Revenue sharing agreement.** Ook kan men de tarieven laten evolueren al naar gelang de groei van passagiers in een bepaalde periode. Dit wordt ook wel eens *revenue-sharing agreement* genoemd. Het voordeel hiervan is dat er stabiliteit gegarandeerd wordt bij vraagwijzigingen. De nadelen zijn dat dit slechts beperkte prikkels geeft voor kostenreductie, dat de inkomsten gelijk blijven ongeacht de output en dat het leidt tot een inefficiënte prijsstructuur (Winston en De Rus 2008).

**Monitoring.** In dit systeem voert de regulator supervisie uit op basis van de dreiging met mogelijke sancties ten gevolge van misbruik van marktmacht (bijvoorbeeld een te hoge prijszetting). Hierbij worden de acties van de luchthavens nauw gevolgd. Er wordt geen gebruik gemaakt van opgelegde tarieven en is er behoefte aan een geloofwaardige dreiging. De onafhankelijke regulator moet in dit geval beschikken over voldoende informatie en institutionele ondersteuning. Tevens moeten de taken van de regulator in dit geval duidelijk omschreven worden (Niemeier 2009).

Op basis van bovenstaande analyse is het duidelijk dat regulering ook gevaren en perverse effecten kan genereren. Aan het einde van de rit moet er dus steeds een afweging worden gemaakt tussen imperfecte concurrentie en imperfecte regulering (Starkie 2002, p. 63). Aangezien de balans tussen die twee situaties van onvolmaaktheid kan wijzigen, is het noodzakelijk om de graad van regulering op geregelde tijdstippen te evalueren.

Naast het type regulering moet ook worden gekeken naar het tariefbeleid. Hier kan een onderscheid gemaakt worden tussen *dual till* en *single till*. Bij de *single till*-benadering worden de inkomsten van kleinhandel en concessies vereffend met de totale inkomsten van de luchthaven, zodat men zicht krijgt op de residuele inkomstennoden. Daarop worden de aeronautische prijzen berekend. Deze werkwijze introduceert potentiële distorsies: het wijzigt de balans aan investeringsprikkels tussen economische en louter luchtzijde-gebonden activiteiten en het moedigt perverse prijssignalen aan op gecongesteerde luchthavens. Het alternatief is de *dual till*-benadering, waarbij de aeronautische prijzen functie zijn van de overeenkomstige kosten aan luchtzijde. Ook hier zijn er potentiële distorsies. Hoe bekijkt men de kosten die overeenkomen met commerciële en luchthavengerelateerde activitei-

ten? Welke faciliteiten zijn essentieel voor het voorzien in luchtzijde gebonden diensten?

Tabel 1 geeft weer welke regulering en welk tariefbeleid van toepassing is op welke luchthaven in de EU-lidstaten. Er zijn enkele verschillen vast te stellen, zowel op het vlak van de onafhankelijkheid van de regulator, het type van regulering alsook het tariefbeleid. De meeste landen blijken geen onafhankelijke regulator te hebben. Verder is het type regulering heel uiteenlopend, van geen, tot elk van de bovenvermelde vormen. Ook wat betreft de tarieven is er een breed spectrum, van geen definiëring, over *single till* naar *dual till*, met allerlei tussenvormen. De geldigheidsduur van de tarieven voor de gereguleerde activiteiten verschilt verder per land. In België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk is dit vijf jaar, in Italië vier jaar en in Nederland één jaar (Nera 2009).

**Tabel 1** Overzicht van regulering in EU-landen

Land	Luchthaven	Onafhankelijke regulator?	Type regulering	Tariefbeleid
België	Brussel	Nee	<i>Rate of return</i> met bepaalde maatstaven	<i>Single till</i> evoluerend naar <i>dual till</i>
Denemarken	Kopenhagen	Nee	<i>Price cap</i>	<i>Dual till</i>
Duitsland	Internationale luchthavens	Nee	<i>Price cap</i> , glijdende schaal (HAM), revenue sharing (FRA, DUS)	<i>Dual till</i> in HAM en FRA, <i>single till</i> elders
Estland	Tallinn Ulemiste	Nee	Kostenregulering	Niet gedefinieerd
Finland	Helsinki	Nee	Geen regulering; tarieven obv terugverdienen kosten	N.v.t.
Frankrijk	Parijs	Nee	<i>Hybride price cap</i>	<i>Single till</i>
Griekenland	Athene	Nee	Tarieven vastgesteld door luchthaven	<i>Dual till</i>
Hongarije	Budapest	Nee	<i>Price cap</i>	<i>Dual till</i>
Ierland	Dublin	Ja	<i>Price cap</i> obv gemiddelde inkomsten	<i>Single till</i>
Italië	Rome	Nee	Tarieven vastgesteld door luchthaven	<i>Dual till</i>
Letland	Riga	Nee	Regulering door overheid	Niet gedefinieerd
Litouwen	Vilnius	Nee	Regulering door overheid	Niet gedefinieerd
Malta	Malta	Nee	<i>Price cap</i>	<i>Dual till</i>
Nederland	Amsterdam	Ja	Rate of return, WACC	<i>Dual till</i>
Noorwegen	Oslo	Nee	Obv kosten	<i>Single till</i>
Oostenrijk	Wenen	Ja	<i>Price cap</i> , glijdende schaal	<i>Single till</i>
Polen	Warschau	Nee	Vastgesteld door overheid	Niet gedefinieerd
Portugal	ANA	Ja	Obv kosten	<i>Single till</i>
Slovenië	Ljubljana	Nee	Vastgesteld door overheid	Niet gedefinieerd
Slowakije	Bratislava	Nee	Vastgesteld door overheid	Niet gedefinieerd
Spanje	AENA	Nee	Obv kosten	<i>Single till</i>
Tsjechië	Praag	Nee	Vastgesteld door luchthaven	Niet gedefinieerd
VK	BAA	Ja	<i>Price cap</i>	<i>Single till</i>
Zweden	Stockholm	Nee	Obv kosten	<i>Single till</i>
Zwitserland	Zurich en Genève	Nee	Geen regulering	N.v.t.

Bron: eigen verwerking op basis van Gillen en Niemeier (2008).

### 3 Nuancering van ‘marktmacht’

IATA stelt dat de meeste luchthavens natuurlijke monopolies zijn en verwijst hierbij naar een gebrek aan efficiëntieverbeteringen (IATA, s.d.). Langs de andere kant stelt ACI dat luchthavens een concurrerende industrie vormen die helemaal niet gereguleerd hoeft te worden (Niemeier 2009).

Nu stellen zich de vragen of er in het geval van BAC sprake is van marktimperfectie en/of van een natuurlijk monopolie, en of men redelijkerwijze kan verwachten dat een regulator een vrijemarktsituatie kan bijsturen en verbeteren.

Eerst wordt bekeken of in het geval van BAC sowieso gesproken kan worden van enige vorm van monopolie. Verschillende zaken spelen hier een rol. De geografische ligging van *Brussels Airport* wijst reeds op zware concurrentiedruk: ze is gelegen op de verbindingssas tussen twee grote luchthavens, *Charles de Gaulle* (Parijs) en *Schiphol* (Amsterdam), waar onder meer de hoge snelheidstrein een grote rol speelt in het voor- en natransport van reizigers. Bovendien vormt datzelfde hoge-snelheidsspoorwegnet zelf een bron van modusconcurrentie, doordat het steeds uitgebreider wordt en beter presteert. Verder ligt *Brussels Airport* in een vierhoek met bovengenoemde twee luchthavens en met *Frankfurt* en *Londen Heathrow* die alle vier belangrijke intercontinentale *hubs* zijn. Ook is er bij een aantal klanten een concentratiebeweging naar allianties, onder meer bij *Brussels Airlines*, de eigen belangrijkste *home carrier*. Die allianties concentreren zich meer en meer op het verbinden van hun aanbod via *hub*-luchthavens, wat geleid heeft tot hevige concurrentie tussen luchthavens, dalende ticketprijzen en een groter relatief belang van de luchthavenkosten ketenkosten.<sup>7</sup> Tot slot is er de toenemende druk van de verdere commercialisering van de luchthavenindustrie.

Ondertussen is er meer en meer evidentie dat luchthavens een goede illustratie vormen van de Wet van Afnemende Schaalopbrengsten, met als vaste factor de inputs van centraal gelocaliseerde gronden. Pels (2000) vond dat een aantal grote Europese luchthavens (Rome Fiumicino, Frankfurt, München en Zürich) allemaal onder afnemende schaalopbrengsten opereren, terwijl anderen (Amsterdam, Brussel, Manchester, Parijs Orly en Stockholm) partiële evidentie vertonen dat dit ook het geval is.<sup>8</sup>

Dit heeft gevolgen voor de eventuele regulering. Het suggereert immers dat prijzen boven gemiddelde kosten niet noodzakelijk ongewenst zijn, zelfs in die gevallen dat er geen *runway*- of terminalcongestie is. Bovendien zou het baseren van gereguleerde prijzen op normale of aanvaardbare *rates of return* op kapitaal kunnen leiden tot inefficiënt lage prijzen.

<sup>7</sup> In dit verband heeft men het vaak over een andere vorm van marktmacht, te weten agglomeratievoordelen gekoppeld aan netwerkexternaliteiten. Het gaat om effecten die een individuele carrier linken aan een hub-luchthaven, waardoor het moeilijker wordt voor concurrerende luchthavens om carriers en passagiers aan te trekken op basis van prijsconcurrentie.

<sup>8</sup> Starkie (2002, p. 65) schrijft hierover: “If there are diseconomies of scale in the airport business and the incumbent airport is large and operating at or near to capacity, there should be no barriers to prevent competitive entry. There must be barriers other than returns to scale that prevent, or make, entry difficult”.



Bovenstaande elementen doen vragen rijzen over het tot dusver conventionele denken dat de luchtvaartindustrie beschouwd wordt als een voorbeeld van een natuurlijk monopolie-industrie, een industrie die niet in staat is om concurrentie te ondersteunen en dus moet worden gereguleerd. Dat denken gaat uit van de overtuiging dat bij toenemende luchthavencapaciteit de lange termijn gemiddelde kosten dalen. Dat blijkt empirisch dus niet te kloppen.

Maar zelfs in het geval dat er een zekere marktmacht zou bestaan, is het ook niet evident dat die marktmacht zou kunnen worden misbruikt, bijvoorbeeld in de richting van dominantie. In eerste instantie is de marktmacht van een luchthaven sowieso beperkt als de belangrijkste klant of alliantie een groot deel van het de luchtverkeer controleert en indien diezelfde klant relatief makkelijk trafiek kan verplaatsen naar andere, concurrerende luchthavens. Daarnaast is het zo dat mogelijke transitpassagiers, die *Brussels Airport* gebruiken als verbinding naar een andere *hub*-luchthaven, zeer gevoelig zijn voor verschillende prijs-frequentie combinaties, zoals die worden aangeboden door de verschillende *hub*-luchthavens en de daar opererende carriers. Tot slot concurreren luchthavens enorm met elkaar om *low cost* en vrachtmaatschappijen naar zich toe te halen, hetzij als vertrek- of bestemmingsluchthaven, hetzij als een operationale basis waar vliegtuigen worden gestationeerd.

Samengevat, BAC vertoont niet de kenmerken van een natuurlijk monopolie en er is voldoende concurrentie in de markt (geen monopolie van BAC). Op basis hiervan kunnen we stellen dat er geen risico is op marktfalen en er dus eigenlijk geen regulator nodig is.

Maar er is nog een belangrijke reden waarom redelijkerwijze mag worden aangenomen dat, zelfs indien BAC zou beschikken over enige marktmacht, men die niet zou misbruiken. Luchthavens combineren in toenemende mate het uitbaten van *runways* en terminals met een uitgebreide commerciële zone voor kleinhandel, en een concessiepolitiek. Dat betekent dat toenemend luchtverkeer significante bijkomende inkomsten genereert, en dus de totale winstgevendheid kunnen verhogen, onder voorwaarde dat de niet luchtvaartgebonden inkomsten voldoende complementair zijn met de luchtvaartgebonden inkomsten.<sup>9</sup> Er is dus een prikkel om de output langs luchtzijde tot op het punt te brengen waar de marginale inkomsten van aeronautische prijszetting de marginale kosten aan luchtzijde dekken. Die prijzen zullen ongetwijfeld lager zijn dan in het geval waarbij de luchthaven uitsluitend de landingsbanen en terminals exploiteert.

Luchthavens hebben dus goede redenen om een eventuele marktmacht niet te misbruiken. Dat geldt zeker onder volgende twee voorwaarden. Het luchthavenmanagement moet gemotiveerd worden door doelstellingen die de winst, de inkomsten en de output maximeren. Bovendien moeten de zogenaamde *location rents* voldoende groot zijn om de reductie in aeronautische inkomsten te verantwoorden. Dat alles zal afhangen van een combinatie van verschillende factoren, zoals de prijselasticiteit, de bestedingen van reizigers aan commerciële aankopen, en de

---

<sup>9</sup> Voor verdere verduidelijking en bewijsvoering zie Kratzsch en Sieg (2011).

operationele marges in de kleinhandelsbusiness op de luchthaven. Men kan redelijkerwijze verwachten dat hoe hoger de elasticiteit is, hoe groter de kans is dat de luchthaven haar prijzen laat zakken om zo de kleinhandelsverkopen en overeenkomstige winsten te doen stijgen.

#### 4 Welk soort regulering?

De traditionele argumentatie om economische regulering op luchthavens te verantwoorden, te weten het argument dat de luchthavenindustrie het karakter van natuurlijk monopolie heeft, is niet langer houdbaar. Het is inderdaad niet meer evident dat luchthavens een industrie met dalende kosten zijn.

Wat blijft dan over als argumentatie om economische regulering te verantwoorden? Het gebruikelijke antwoord, reeds eerder aangehaald, is dan dat er een bepaalde vaststelbare vorm van marktfalen bestaat. Een regulerende interventie om te corrigeren wordt dan als efficiënt beschouwd, in die zin dat de kosten van interventie lager uitvallen dan de kosten die gepaard gaan met de marktfalen. Mogelijke vormen van marktfalen zijn slechte kostencontrole, allocatieve inefficiëntie en over- of onderinvesteringen.

Maar ook hier is geen veralgemening mogelijk. Zo zal de marktmacht van een luchthaven sowieso al verschillen naargelang het marktsegment. Van grotere luchthavens, denk aan de *hubs*, kan men verwachten dat ze enige beperkte marktmacht hebben ten overstaan van zogenaamde *networked airlines* die maximaal inspelen op uitgesproken schaal- en scopevoordelen. BAC valt zeker niet onder die categorie van luchthavens. Een minimale of zelfs geen marktmacht speelt ten opzichte van lagekostenmaatschappijen, maatschappijen gespecialiseerd in *point-to-point*-diensten, en chartermaatschappijen. Maar steeds zal de graad van marktmacht van een luchthaven grotendeels bepaald worden door de aanwezigheid van nabije, concurrerende luchthavens. De kans op substitutie is cruciaal, en vergt een aanpak per geval, dus ook voor BAC.

Auteurs zoals Lypczynski (2009, p. 651) beschouwen marktfalen en verhoging van de efficiëntie als te normerend. Starkie (2002, p. 68) stelt voor om luchthavens te analyseren in een meer aangepast kader, meer bepaald als een industrie die onderhevig is aan imperfecte en monopolistische concurrentie in een ruimtelijke omgeving.

Door het ontbreken van marktmacht en een natuurlijk monopolie lijkt regulering overbodig. Toch bestaat er geen twijfel over het feit dat *toezicht* op BAC noodzakelijk blijft om het algemeen belang te garanderen.<sup>10</sup> De ‘Europese Richtlijn 2009/12/EG’ inzake luchthavengelden (in werking getreden op 15 maart 2009) schrijft trouwens expliciet voor dat er een onafhankelijke toezichthoudende autoriteit moet zijn, die toezicht houdt op de principes van de bepaling van luchthaven-

<sup>10</sup> Niemeier (2009) schrijft hierover: “The intensity of competition even in Europe is not strong enough to make regulation completely redundant. However, it is necessary to assess the forces of competition on a case-by-case basis.”

gelden (artikel 11) en algemeen ook op de onderworpen luchthavens (artikel 12). Deze toezichthoudende autoriteit moet niet sectorspecifiek zijn, maar zou bijvoorbeeld een generieke mededingingsautoriteit kunnen zijn.

De vraag die zich echter opdringt is naar welk soort toezicht of regulering men evolueert. Is ex-ante regulering van BAC noodzakelijk, of volstaat ex-post regulering in combinatie met de mogelijkheid om aansluitend op te treden? Er moet een belangrijke afweging worden gemaakt tussen de economische gevolgen van bepaalde marktmacht, voor zover aanwezig, en de potentiële distorsies die specifieke ex-ante regulering met zich mee kunnen brengen. Deze distorsies zullen afhangen van het geïntroduceerde type van regulering. Een typisch voorbeeld vormt de discussie over *single till* versus *dual till*.

Ex-ante economische regulering is tamelijk complex en duur. Ex-ante regulering suggereert daarbij ook dat de negatieve economische gevolgen van het misbruiken van marktmacht significant zijn en voldoende groot om de kosten gekoppeld aan mogelijke distorsies en van de eigenlijke regulering zelf, te overtreffen. Dat lijkt in het geval van BAC uitgesloten.

In die zin kan worden aangesloten bij Starkie (2002, p. 72) waar hij stelt: “..., *I would suggest that it is appropriate to start from the presumption that the airport monopoly can be handled satisfactorily within the context of ex-post regulation of conduct provided for by normal competition law; ex-ante economic regulation is probably unnecessary*”.

Een belangrijke vraag hierbij is of concurrentie tussen luchthavens regulering kan vervangen. Als de concurrentie tussen luchthavens echter niet sterk genoeg is, dan is een vorm van regulering wel nodig, in die zin volgen we Niemeier (2009 p. 5): “*Regulate less, but more effectively, with fair and democratic processes and institutions. Use a credible threat of regulation. Second, regulate and increase competitive forces. Implement simple price caps with strong incentives for cost savings and efficient pricing and investment.*”

## 5 Regulering met betrekking tot Brussels Airport Company

Vertrekkend van het theoretisch kader van economische regulering zoals eerder aangegeven in deze paper, gekoppeld aan de onderzoeksresultaten die voortvloeien uit de dieptegesprekken met een aantal betrokken actoren<sup>11</sup>, wordt hieronder een gedetailleerd antwoord geformuleerd op enkele onderzoeksvragen. Onderzoeksvragen zijn bijvoorbeeld de vraag naar de duur van de gereguleerde periode, de overstap naar *dual till*, de manier om de tariefformule vast te stellen, het niveau van de regulering alsook de vraag naar de rol van de economische regulator.

De antwoorden houden expliciet rekening met het Europese kader, waarbij het initiatief werd genomen om een uniforme Europese reglementering op te stellen in-

<sup>11</sup> Het functioneel bevoegde kabinet, het Directoraat-Generaal Luchtvervoer, de Dienst Regulering, het management van BAC en een aantal luchtvaartmaatschappijen en grondaanhandelaars.

zake de heffing van luchthavengelden en een daaraan gekoppeld systeem van economische regulering. Op 15 maart 2009 is de Europese Richtlijn 2009/12/EG inzake luchthavengelden in werking getreden. De omzetting hiervan diende te gebeuren uiterlijk op 15 maart 2011. De krachtlijnen van deze Richtlijn laten zich samenvatten in volgende elementen: regelmatige consultatie<sup>12</sup> tussen de luchthavenbeheerders en de luchthavengebruikers over de luchthavengelden, transparantie, non-discriminatie, differentiatie en onafhankelijk toezicht door een regulator.

In de Belgische context is er een spanningsveld tussen de regulator en de andere partijen. Dit spanningsveld valt terug te brengen tot het niveau van regulering en de daarmee samenhangende invloed en macht: van een minimaal ingevulde regulering, dat wil zeggen een regulator die pas tussenkomt wanneer de luchthavenbeheerder en de luchtvaartmaatschappijen niet overeenkomen, tot een regulering die op elk moment en op eigen initiatief kan tussenkomen.

**Duur van de gereguleerde periode.** Het huidige reglementaire kader voor BAC kent een systeem van vijfjarige gereguleerde periodes waarbinnen de tarieven vastliggen en normaal gesproken niet gewijzigd kunnen worden. De vraag is of het zinvol is om hier van af te stappen en over te gaan naar een gereguleerde periode van één jaar met een systeem van jaarlijkse vastlegging van tarieven, waarbij de toepasselijke tarieven jaarlijks vastgesteld worden na consultatie van de gebruikers en na goedkeuring door de economische regulator.<sup>13</sup>

Europa schrijft een regelmatige consultatie van de luchthavengelden voor en de regulator dient deze prijsvorming te controleren. De indruk wordt nu echter gewekt dat de regulator in de plaats treedt van een marktpartij, met name de luchtvaartmaatschappijen.

Omdat alle partijen belang hebben bij stabiliteit, wordt voorgesteld om een ‘ge-trapt’ systeem te hanteren. Men vertrekt van het systeem waarbij tarieven worden vastgelegd voor een periode van vijf jaar. Die tarieven worden bepaald in onderhandelingen tussen BAC en de luchtvaartmaatschappijen. Er wordt jaarlijks een consultatieronde georganiseerd met BAC en de luchtvaartmaatschappijen. De eerder afgesproken tarieven kunnen worden aangepast wanneer er duidelijke afwijkingen zijn tussen trafiekprognoses gehanteerd vóór de tariefbepaling en de effectief gerealiseerde trafiekcijfers. Die aanpassing gebeurt in beide richtingen, dat wil zeggen zowel bij onderschatting als overschatting van de prognoses. Aanpassingen gebeuren voor zover een eerder afgesproken drempel (‘threshold’) wordt overschreden (bijvoorbeeld 10% meer of minder trafiek dan verwacht). De regulator volgt de consultaties, controleert en komt effectief tussen wanneer marktpartijen dit

<sup>12</sup> In de richtlijn wordt vermeld “*Deze consultatie vindt minstens eenmaal per jaar plaats, tenzij tijdens de laatste consultatie anders is overeengekomen*”. In België wordt dit geïnterpreteerd als één maal per jaar.

<sup>13</sup> De verlaging van de gereguleerde periode vloeit voort uit de Europese Richtlijn 2009/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2009 inzake luchthavengelden die een regelmatige consultatie over vaststelling van tarieven oplegt. In België wordt dit vastgelegd op eenmaal per jaar.

verzoeken. Daarnaast blijven er natuurlijk ook de jaarlijkse consultaties over andere elementen van de luchthavenexploitatie, zoals het kwaliteitsniveau en de noodzakelijke en al dan niet geplande investeringen.

Met dit systeem wordt voldaan aan de regelmatige consultatie zoals vereist in de Europese Richtlijn, kan worden ingespeeld op foute inschattingen van de toekomstige trafiek, vermijdt men een te sterke (jaarlijkse) volatiliteit, en wordt ook vermeden dat men te veel middelen moet inzetten voor mogelijk onproductieve jaarlijkse onderhandelingen.

Er doen zich in het voorgestelde systeem van prijsbepaling en jaarlijkse consultatie geen specifieke risico's voor de luchthavenexploitant en de gebruikers voor. De enige uitzondering vormen onverwachte externe schokken (zoals de aanslagen van 11 september 2001). Voor uitzonderlijke situaties gelden echter uitzonderlijke maatregelen, en daar kan de verantwoordelijke overheid zelf een specifiek initiatief nemen.

**(Aangepaste) *single of dual till*.** Een volgend probleem betreft het mogelijk overstappen naar een systeem van *dual till* waarbij geen kruissubsidiëring van de gereguleerde activiteiten door inkomsten uit subsidiërende activiteiten (niet-gereguleerde activiteiten)<sup>14</sup> mogelijk is. In *dual till* krijgt de luchthavenexploitant een billijke winstmarge op de gereguleerde activiteiten voor de vergoeding van het geïnvesteerde kapitaal. Bij een *single till* wordt een billijke winstmarge gegarandeerd aan de luchthavenexploitant dankzij een subsidiëring door inkomsten uit de niet-gereguleerde activiteiten. Bij een aangepaste *single till*, zoals in voorkomend geval, kunnen de inkomsten enkel gedeeltelijk gesubsidieerd worden door niet-gereguleerde activiteiten.

Het bestaande systeem bij BAC komt neer op een uitdovende aangepaste *single till*, waarbij de opbrengsten van commerciële activiteiten deels gebruikt kunnen worden voor de financiering van gereguleerde activiteiten. De regulator pleit ervoor om dit systeem in de toekomst af te schaffen en te vervangen door een systeem van *dual till*, waarbij er geen kruissubsidiëring van gereguleerde activiteiten door de commerciële activiteiten bestaat.

Als privé-onderneming heeft BAC er alle belang bij om het aantal passagiers te maximaleren. Dat heeft rechtstreeks effect op de inkomsten van luchtvaartgebonden activiteiten, maar via het principe van 'afgeleide vraag' worden ook de inkomsten van commerciële activiteiten positief beïnvloed. In de sterk concurrentiële omgeving waarbinnen BAC moet werken heeft het alle belang bij zo laag mogelijke tarieven, weliswaar onder de nevenvoorwaarde dat richting de aandeelhouders een voldoende *return on capital* (ROC) wordt behaald, al was het maar om toekomstige investeringen te vrijwaren. De hoofdactiviteit van een luchthaven is klanten aan-

---

<sup>14</sup> Volgens de huidige economische regulering dient de aangepaste *single till* gebruikt te worden wanneer, bij de vaststelling van het tarief voor de gereguleerde activiteiten voor een bepaalde gereguleerde periode, de tarieven op *Brussels Airport* hoger zijn dan het gemiddelde van de tarieven van de vier duurste referentieluchthavens. In het huidige systeem wordt het systeem van aangepaste *single till* niet toegepast omdat aan de voorwaarden niet voldaan is.

trekken en behouden, en daarbij is de prijsvariabele cruciaal. Dit gegeven moet centraal staan in heel de discussie rond de regulering van BAC.

De overheid moet er voor zorgen dat in dit kader de juiste prikkels worden gegeven aan BAC. Er moet tevens worden vermeden dat de discussie tussen een aangepaste *single till* en een *dual till* een ideologische discussie wordt. In dit verband stellen we vast dat de bestaande reglementering voor BAC hoe dan ook voorziet in de verplichting om uiterlijk in 2026 te muteren van een systeem van aangepaste *single till* naar één van *dual till*. De regulator stelt ook vast dat er op dit moment geen kruissubsidiëring is, gemeten als inkomsten van commerciële naar niet-commerciële activiteiten. Bovendien opteert BAC voor een geleidelijke gelijkstelling van haar ROC met de WACC, wat nog enkele jaren vergt.

Daarom wordt voorgesteld om het systeem van aangepaste *single till* te behouden binnen het systeem van de bestaande regulering, dat wil zeggen mutatie naar een *dual till* binnen de oorspronkelijk voorziene termijn. Om een zinvolle reactie te geven op het argument van de regulator dat het systeem ‘te vaag’ is, wordt expliciet voorgesteld dat BAC elk jaar cijfers rapporteert op een voldoende detailniveau dat toelaat zicht te krijgen op de graad van (impliciete) kruissubsidiëring, en het tijdspad dat wordt gevolgd richting het systeem van *dual till*.

Bovendien kunnen eventueel ook de voorwaarden om het systeem van aangepaste *single till* toe te passen, worden herzien. Het zijn immers de huidige voorwaarden die maken dat het principe niet wordt toegepast. Men kan op termijn overleggen om deze voorwaarden eventueel te wijzigen.

**Afstemmen van tarieven op referentieluchthavens of gebruik van een financieel model.** De huidige tariefformule voorziet dat de tarieven vastgesteld moeten worden, zodanig dat er een billijke winstmarge is voor de vergoeding van het geïnvesteerde kapitaal en dat zij afgestemd moeten worden op de tariefpraktijken op de referentieluchthavens.<sup>15</sup> Er wordt overwogen om de tarieven niet meer te laten afstemmen op de tariefpraktijken op de referentieluchthavens. In plaats daarvan zou het niveau van de tarieven getoetst worden aan een financieel model dat duidelijk aangeeft wat een billijke winstmarge op de gereguleerde activiteiten (*Regulatory Assets Base*) is. De methode van de gewogen gemiddelde kost van het kapitaal (« WACC »)<sup>16</sup> wordt voorgesteld en de componenten ervan (zoals de risicovrije inte-

<sup>15</sup> De afstemming van tarieven van Brussels Airport op de tarieven van de referentieluchthavens wordt gebruikt als indicator om al dan niet het principe van aangepaste *single till* toe te passen. De afstemming van tarieven wordt ook gebruikt om het prestatieniveau van *Brussels Airport* af te stemmen op die van de referentieluchthavens op het gebied van verschillende *key performance areas* zoals kostenefficiëntie, milieuprestaties, kwaliteit van diensten aan de gebruikers, passagiers, grondafhandeling, enz.,

<sup>16</sup>  $WACC = (Re \times (1-g) + Rd \times g)$  waarbij  $E(Re) = RFR + \beta \times E(ERP)$ ;  $E(Rd) = RFR + DP$ . Met  $E(Re)$  = expected return on equity,  $E(Rd)$  = expected return on debt,  $RFR$  = risk-free-rate en  $g$  = net debt/enterprise value.

restvoet, de verhouding tussen de schulden en de aandelen, de *equity* risicopremie en de *equity beta*) worden opgelegd.<sup>17</sup>

De problematiek is tweevoudig, in die zin dat in het huidige systeem de tarieven moeten worden vastgesteld zodanig dat er een billijke winstmarge is voor de vergoeding van het geïnvesteerde kapitaal, maar dat er tegelijkertijd afstemming is met de tariefpraktijken op de referentieluchthavens.

Wat het bestaande systeem van referentieluchthavens betreft, geldt dat men slechts op een correcte wijze kan benchmarken als alle parameters van de referentieluchthavens identiek zijn. Op dit ogenblik is dat bij de gebruikte referentieluchthavens niet het geval. Er zijn verschillen per luchthaven over welke diensten deel uitmaken van een geregleerde activiteit en welke diensten niet. Dat maakt elke tariefvergelijking moeilijk objectief controleerbaar.

Bij elke benchmark is er kans op discussies over welke luchthavens al dan niet tot de referentiegroep moeten behoren. Zelfs het opnemen van de luchthavens in de onmiddellijke omgeving (onder meer Schiphol en *Charles de Gaulle*) levert mogelijk vertekening op, alleen al omwille van de *hub*-functie van die luchthavens. Een verschillende functie betekent immers andere noden aan investeringen (bijvoorbeeld infrastructuur om de A380 te ontvangen), en dat kan vertekening geven bij vergelijkingen.

Dat betekent bijvoorbeeld dat het afstemmen van de tarieven op die van luchthavens met een infrastructuur om A380-toestellen te ontvangen, foute prikkels kan geven. *Brussels Airport* is vooralsnog niet uitgerust om A380-vliegtuigen te ontvangen. Het is dus heel belangrijk dat *Brussels Airport* wordt vergeleken met vergelijkbare luchthavens. Verder moeten nog twee problemen vermeld worden bij een benchmarkoefening in deze context: heterogeniteit van luchthavens en de verzameling van de kostengegevens.

Toch blijft elke benchmark zinvol, alleen al omwille van de informatie die wordt verkregen over de relatieve positie van de eigen luchthaven. Het verruimen van het pallet aan referentieluchthavens en een ander gebruik van de resultaten, kan hier een oplossing bieden. De resultaten vormen een referentieniveau om de tarieven van BAC te positioneren.

Voor een correcte benchmark dient gebruik te worden gemaakt van luchthavens die gelijkaardige markten bedienen in vergelijking met *Brussels Airport*, dat wil zeggen de echte 'peers'. Dit betekent dat de luchthavens niet beperkt hoeven te blijven tot diegene opgenomen in artikel 1 van het KB van 21 juni 2004.

Belangrijker is echter het financieel model dat wordt gebruikt. Er kan geen twijfel over bestaan dat het model gebaseerd moet zijn op objectieve, transparante, consistente en controleerbare parameters. De vraag dient echter te worden gesteld of het financieel model dient te worden opgelegd door de regulator. Even aanvaardbaar kan zijn om ook hier getrap te werken, zoals hieronder aangegeven.

---

<sup>17</sup> Deze methode komt in plaats van de huidige methode die beschreven is artikel 50, § 1, van het voornoemde KB van 21 juni 2004.

- BAC gebruikt voor de kostenberekeningen *Activity Based Costing* (ABC). Deze kosten vormen de basis van de tariefonderhandelingen met de luchtvaartmaatschappijen. De regulator volgt de consultaties, controleert en komt effectief tussen wanneer marktpartijen daartoe verzoeken.
- Tarieven worden getoetst door een benchmarkoefening door BAC. Dat kan gebeuren door op de verkeersmix van BAC de gewogen gemiddelde tarieven van andere luchthavens toe te passen. Men neemt hier best een uitgebreid pallet aan luchthavens, zoals hierboven beschreven.
- De regulator kan een eigen model gebruiken als toetsing van de tarieven gegotieerd door BAC en de luchtvaartmaatschappijen. Dat kan gebeuren op basis van een financieel model dat duidelijk aangeeft wat een billijke winstmarge op de gereguleerde activiteiten (*Regulatory Assets Base*) is. Men kan daarbij de methode van de gewogen gemiddelde kost van het kapitaal ('WACC') hanteleren. Een aantal van de gebruikte componenten, zoals de risicovrije interestvoet, de verhouding tussen de schulden en de aandelen, de *equity* risicopremie en de *equity beta*, worden in samenspraak vastgelegd tussen regulator en BAC. Dit model wordt niet opgelegd, enkel gehanteerd als toetsing. BAC levert aan de regulator de benodigde inputgegevens voor het model.
- Bij een te sterke afwijking tussen enerzijds de onderhandelde tarieven, anderzijds de resultaten van de benchmarkoefening en de resultaten van het door de regulator gehanteerd model, wordt overleg gepland, in samenspraak met de bevoegde overheid. Dat kan ook gebeuren na klachten door een luchtvaartmaatschappij.

Opnieuw dient aangegeven te worden dat BAC alle belang heeft bij tarieven die concurrerend zijn en op die manier voldoende trafiek, inkomsten en winst garanderen. De taak van de regulator hoeft daarbij niet zozeer te zijn om die tarieven te bepalen, wel om na te gaan of er geen mogelijk misbruik is van een eventuele dominante positie.

**De rol van de economische regulator.** Tot slot rest de vraag omtrent de graad van onafhankelijkheid die de economische regulator van de uitbating van BAC zou moeten hebben. Deze vraag hangt samen met de vorige onderzoeksvraag met betrekking tot het niveau van regulering. Bijkomend element vormt hier het spanningsveld tussen de regulator en de andere actoren (BAC, luchtvaartmaatschappijen, overheid) en het feit dat elke regulator een natuurlijke drang heeft naar het afbakenen en verruimen van het eigen speelveld.

Zoals reeds vermeld bestaat geen twijfel over het feit dat *toezicht* op BAC noodzakelijk blijft. De Europese Richtlijn 2009/12/EG inzake luchthavengelden (in werking getreden op 15 maart 2009) schrijft immers expliciet voor dat er een onafhankelijke toezichthoudende autoriteit moet zijn, die toezicht houdt op de principes van de bepaling van luchthavengelden (artikel 11) en algemeen ook op de onderworpen luchthavens (artikel 12).



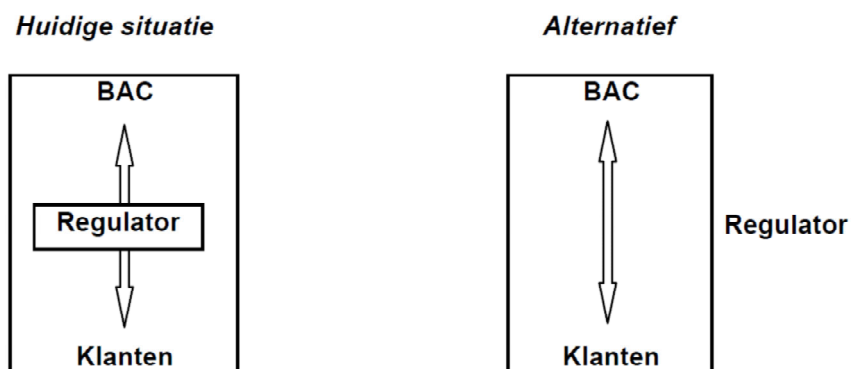
Anderzijds is er in het geval van BAC geen sprake van een dominante marktpositie, laat staan van een mogelijk misbruik van marktdominantie ten nadele van het openbaar belang (gebruikers, passagiers, ontwikkeling van de luchthaven, enz.).

Hier roept zich de vraag op naar welk soort toezicht of regulering men evolueert. Blijft de huidige ex-ante regulering van BAC noodzakelijk, of zou ex-post regulering volstaan in combinatie met de mogelijkheid om aansluitend op te treden? Er moet een belangrijke afweging worden gemaakt tussen de economische gevolgen van een bepaalde marktmacht, voor zover aanwezig, en de potentiële distorsies die specifieke ex-ante regulering met zich mee kunnen brengen. Deze distorsies zullen afhangen van het geïntroduceerde type van regulering. Een typisch voorbeeld vormt de discussie *single till* versus *dual till*.

Ex-ante economische regulering is vrij complex en duur. Ex-ante regulering suggereert daarbij ook dat de negatieve economische gevolgen van het misbruiken van marktmacht significant zijn en voldoende groot om de kosten gekoppeld aan mogelijke distorsies en van de eigenlijke regulering zelf, te overtreffen. Dat lijkt in het geval van BAC uitgesloten.

BAC kan best via een ex-post regulering van de prestaties worden behandeld, binnen de geldende concurrentiewetgeving. Ex-ante regulering lijkt niet noodzakelijk. Dat vereist een andere positionering van de regulator ten overstaan van BAC, de luchtvaartmaatschappijen en de overheid. Op dit ogenblik heeft de regulator zich tussen BAC en de luchtvaartmaatschappijen geplaatst. Dat lijkt niet nodig. De regulator zou boven de onderhandelingen tussen de marktpartijen moeten staan, interveniëren bij klachten of mistoestanden, en rapporteren aan de overheid.

**Figuur 2** Relatie tussen BAC, klanten van BAC en de regulator



Bron: eigen samenstelling.

Concreet betekent dit dat de bevoegdheid van de regulator niet moet worden uitgebreid. De tussenkomst van de regulator moet beperkt worden tot de gevallen waar de gebruikers en de luchthavenexploitant er niet in geslaagd zijn om een overeenkomst te bereiken en wanneer er een gemotiveerde klacht van één van de partijen

is. De tussenkomst van de economische regulator wordt ook beperkt tot pure economische kwesties (zoals de vaststelling van het tariefsysteem, de tariefcontrole, de behandeling van klachten over de tarieven). De tussenkomst wordt niet uitgebreid tot andere aspecten van economische regulering zoals de kwaliteit van de dienstverlening, voor zover er geen aantoonbare band is met de tariefvorming.

## 6 Conclusies

In dit artikel is een conceptueel overzicht gegeven van de mogelijkheden die er zijn voor regulering. Verder wordt het begrip marktmacht, dat meestal als één van de voorwaarden voor regulering wordt gesteld, in zijn juiste context geplaatst voor de gevalstudie *Brussels Airport Company*. Hieruit wordt conceptueel en in de praktijk afgeleid welk soort regulering meest wenselijk is voor BAC.

De eigen analyse en een koppeling met de wetenschappelijke literatuur en met de praktijk toont dat de hoeksteen waarop de huidige regulering van BAC is gebouwd, ter discussie staat. Het blijkt dat de traditionele argumentatie om economische regulering op luchthavens te verantwoorden, te weten het argument dat de luchthavenindustrie het karakter van een natuurlijk monopolie heeft, in het geval van BAC niet langer houdbaar is. Het is inderdaad niet meer evident dat luchthavens gekenmerkt worden door dalende gemiddelde kosten.

Men kan in een volgende stap de noodzaak van economische regulering dan gaan verantwoorden op basis van het feit dat er een bepaalde vaststelbare vorm van marktfalen is. Misbruik van een dominante positie kan hieronder vallen. Maar ook hier wijst onze analyse erop dat dit voor BAC zeker niet het geval is. Ten opzichte van lagekostenmaatschappijen, maatschappijen gespecialiseerd in *point-to-point* diensten, en chartermaatschappijen heeft BAC de minste of zelfs geen marktmacht. Bovendien is door de aanwezigheid van nabije, concurrerende luchthavens de kans op substitutie prominent aanwezig.

Deze bevindingen plaatsen regulering vanzelfsprekend in een totaal andere context. Er bestaat geen twijfel over het feit dat *toezicht* op BAC noodzakelijk blijft. De Europese Richtlijn 2009/12/EG inzake luchthavengelden (in werking getreden op 15 maart 2009) schrijft immers expliciet voor dat er een onafhankelijke toezichthoudende autoriteit moet zijn, die toezicht houdt op de principes van de bepaling van luchthavengelden (artikel 11) en algemeen ook op de onderworpen luchthavens (artikel 12).

Wel kan de regulering op een andere wijze worden ingevuld. Samengevat betekent dit dat de bevoegdheid van de regulator niet moet worden uitgebreid. De tussenkomst van de regulator moet beperkt worden tot de gevallen waar de gebruikers en de luchthavenexploitant er niet in slagen om een overeenkomst te bereiken en wanneer er een gemotiveerde klacht van één van de partijen is.

## **Auteurs**

Franziska Kupfer ([Franziska.Kupfer@ua.ac.be](mailto:Franziska.Kupfer@ua.ac.be)), Hilde Meersman, Tom Pauwels, Els Struyf, Eddy Van de Voorde en Thierry Vanelslender zijn allen verbonden aan het Departement Transport en Ruimtelijke Economie (TPR) van de Universiteit Antwerpen.

## Literatuur

- Gillen, D., en H.M. Niemeier, 2008, The European Union: Evolution of Privatization, Regulation, and Slot Reform, in C. Winston and G. de Rus, eds., *Aviation Infrastructure Performance, A study in Comparative Political Economy*, Washington, Brookings Institution Press, pp. 36-64.
- Hinoult, M., *s.d.*, Economische regulering in de transportsector. De onafhankelijkheid van de regulerende toezichthouder, Dienst Regulering van het Spoorwegvervoer en van de Exploitatie van de Luchthaven Brussel-Nationaal, 11 p.
- IATA, *s.d.*, Economic Regulation, [http://www.iata.org/NR/rdonlyres/F41C5380-C5AF-4181-BB07-F2EF72E1AE93/0/Economic\\_Regulation\\_SummaryEurope.pdf](http://www.iata.org/NR/rdonlyres/F41C5380-C5AF-4181-BB07-F2EF72E1AE93/0/Economic_Regulation_SummaryEurope.pdf), laatste raadpleging op 29 januari 2010.
- Kratzsch, U., en G. Sieg, 2011, Non-aviation revenues and their implications for airport regulation, *Transportation Research Part E, Logistics and Transportation Review*, vol. 47(5):755-63.
- Lypczynski, J., J.O.S. Wilson. en J. Goddard, 2009, *Industrial organisation, Competition, strategy, policy* (third edition), Prentice Hall, Harlow.
- Marques, R. C., en A. Brochado, 2008, Airport regulation in Europe: Is there need for a European Observatory?, *Transport Policy*, vol. 15: 163-72.
- NERA, 2009, The EU Directive on Airport Charges: Principles, Current Situation, and Developments, [http://www.nera.com/image/PUB\\_EU\\_Airports\\_Directives\\_0109.pdf](http://www.nera.com/image/PUB_EU_Airports_Directives_0109.pdf), laatste raadpleging op 29 januari 2010.
- Niemeier, H.M., 2009, Regulation of large airports: status quo and options for reform, *International Transport Forum 2009 'Challenges and opportunities in the downturn'*, Leipzig.
- Pels, E., 2000, *Airports Economics and Policy: efficiency, competition, and interaction with airlines*, Ph.D. Thesis Vrije Universiteit/Tinbergen Instituut, Thela Thesis, Amsterdam.
- Poort, J.P., en L.A.W.Tieben, 2010, Van maatstaf naar maatwerk – Een korte geschiedenis van economische regulering, *Tijdschrift voor Toezicht*, vol. 1(4): 27-44.
- Starkie, D., 2002, Airport regulation and competition, *Journal of Air Transport Management*, vol. 8(1): 63-72.
- Winston, C., en G. de Rus (eds.), 2008, *Aviation Infrastructure Performance, A study in Comparative Political Economy*, Washington, Brookings Institution Press.

## Wetteksten

- Aviation Regulation Act, 2001.
- Besluit van 7 juli 2006, houdende regels betreffende de exploitatie van de luchthaven Schiphol (Besluit exploitatie luchthaven Schiphol).
- Koninklijk Besluit van 27 mei 2004 betreffende de omzetting van Brussels International Airport Company (B.I.A.C.) in een naamloze vennootschap van privaatrecht en betreffende de luchthaveninstallaties.
- Koninklijk Besluit van 21 juni 2004 betreffende de toekenning van de exploitatielicentie van de luchthaven Brussel-Nationaal aan de naamloze vennootschap B.I.A.C.
- Europese Richtlijn 2009/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2009 inzake luchthavengelden.