

Een openbaredienstverplichting voor Caribisch luchttransport

De problemen in het luchttransport in het Caribische deel van het Koninkrijk hebben het afgelopen jaar duidelijk gemaakt dat goed, betrouwbaar en betaalbaar luchttransport van groot belang is voor burgers en bedrijven, maar onvoldoende door de markt gegarandeerd wordt. Een openbaredienstverplichting kan uitkomst bieden.

CHRISTIAAN BEHRENS

Onderzoeker bij SEO Economisch Onderzoek en universitair docent aan de Vrije Universiteit Amsterdam

KOERT VAN BUIREN

Zakelijk directeur en hoofd Mededinging, Markt & Overheid bij SEO Economisch Onderzoek

Het luchttransport in het Caribische deel van het Koninkrijk is van groot belang voor het dagelijks leven. Burgers en bedrijven zijn er voor woon-werkverkeer, zakelijke afspraken, ziekenhuisbezoek en familiebezoek van afhankelijk.

Maar het luchttransport heeft een turbulent jaar achter de rug. Onbeheersbare financiële problemen volgden op onderhoudsperikelen bij de grootste lokale luchtvaartmaatschappij Insel Air, waarbij een groot deel van de vloot vanwege veiligheidsoverwegingen aan de grond bleef. Het gevolg was dat verbindingen uitvielen en de bereikbaarheid van de eilanden onvoldoende gewaarborgd was. Adequaat optreden door de overheid van Curaçao voorkwam dat Insel Air omviel, wat op korte termijn zou hebben geleid tot het wegvallen van vrijwel alle luchttransport tussen Curaçao, Sint Maarten, Aruba en Bonaire.

Inmiddels zijn er positievere ontwikkelingen. Het is Insel Air gelukt om toestellen weer de lucht in te krijgen. En de tweede, maar veel kleinere aanbieder (Divi Divi Air) is bezig de vloot en de dienstverlening uit te breiden.

MARKTFALEN

Toch is er bij het luchttransport in het Caribische deel van het Koninkrijk nog sprake van een structureel probleem van marktfalen: de marktomvang is zeer beperkt waardoor concurrentie onvoldoende tot stand komt, en de noodzakelijke investeringen in de luchthavens en luchtverkeersleiding leiden tot hoge kosten en ticketprijzen. Hierdoor ontbreken de prikkels voor een efficiënte dienstverlening. Alternatieven voor luchttransport, zoals vervoer over water, ontbreken vrijwel geheel en bleken in het verleden geen effectief substituuat te zijn. Hoge prijzen, vertragingen en annuleringen van vluchten tussen de eilanden zijn het zichtbare directe resultaat, met als dieptepunt de veiligheidssituatie bij Insel Air eerder dit jaar.

Wanneer de markt en de betrokken marktpartijen niet goed in staat zijn om de problemen op te lossen zijn de gevolgen van niet-ingrijpen groot. Niet alleen missen reizigers tussen de eilanden met regelmaat hun afspraken en overstap

naar andere bestemmingen, ook publieke sectoren, zoals bijvoorbeeld de gezondheidszorg en rechtspraak, zijn afhankelijk van betrouwbare luchtverbindingen. Oxford Economics (2011) toont aan dat de economische bijdrage van het luchtverkeer tussen de eilanden ongeveer gelijk is aan drie procent van het bbp van de voormalige Nederlandse Antillen.

De overheden van de landen van het Koninkrijk (Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten) hebben daarbij een gedeelde verantwoordelijkheid. Zij zouden gezamenlijk moeten optreden en ervoor zorgen dat publieke belangen wél geborgd zijn. Tot nu toe doen zij dat niet structureel: prijs- of kwaliteitsregulering vanuit de overheid ontbreekt.

OPENBAREDienstVERPLICHTING

De overheid kan op verschillende manieren ingrijpen. Ze kan subsidies aan luchtvaartmaatschappijen verstrekken die het aantrekkelijk maken om vluchten tussen de eilanden aan te bieden, of investeringen in de infrastructuur van de luchthavens te stimuleren. Het direct subsidiëren van een dominante en niet-functionerende marktpartij is echter kostbaar en politiek niet goed uit te leggen.

Ook kan de overheid prijzen reguleren door bijvoorbeeld maximumtarieven vast te stellen. Het is echter lastig om dat correct te doen in een markt met aanbieders met verschillende kostenstructuren. Bovendien zijn Curaçao, Aruba, Sint Maarten en Nederland autonome landen, wat de inzet van prijsregulering juridisch ingewikkeld maakt.

Tot slot kan de overheid besluiten tot een openbaredienstverplichting (*public service obligation*, PSO). Een PSO is een combinatie van publiek aanbesteden en eventueel subsidiëren, en kan worden ingezet wanneer een verbinding van vitaal belang is voor de economische en sociale ontwikkeling van een bepaalde regio en deze verbinding niet of onvoldoende door de markt wordt geëxploiteerd. Doel van een PSO is om te garanderen dat de verbinding aan minimale eisen, zoals continuïteit, regelmaat en redelijke prijzen, voldoet.

Een PSO is een tweetrapsprocedure waarbij eerst het pakket van minimale eisen wordt gedefinieerd en luchtvaartmaatschappijen worden uitgenodigd om hieraan te voldoen. Als geen enkele marktpartij interesse toont, mag een lidstaat de toegang tot deze route beperken tot één luchtvaartmaatschappij en, indien nodig, de operationele verliezen als gevolg van het uitvoeren van de openbaredienstverplichting compenseren. Het selecteren van deze luchtvaartmaatschappij gaat via een openbare aanbesteding. In de aanbesteding geldt dat de economisch meest voordelige inschrijving wint, wat neerkomt op het voldoen aan de gestelde eisen tegen

minimale kosten. Op deze manier organiseert de overheid concurrentie *om* de markt teneinde efficiëntie te bewerkstelligen, omdat concurrentie *op* de markt niet tot stand komt.

INZET VAN PSO'S

Op dit moment zijn er in Europa twaalf landen die een of meerdere PSO's hebben (tabel 1). De meeste PSO's richten zich op verbindingen tussen eilanden en het vaste land. Dit ligt voor de hand, gezien de kleine omvang van de markt voor luchttransport van en naar eilanden, het gebrek aan concurrentie en alternatieve vervoersmiddelen, en de hoge kosten en prijzen die daaruit voortvloeien. Van de in totaal 177 PSO's zijn er 171 actief. Op ongeveer 75 procent van al deze routes is er geen belangstelling van marktpartijen in de eerste fase. Na de aanbestedingen is er nu één luchtvaartmaatschappij actief. Dit gaat op nagenoeg alle routes hand in hand met een compensatie voor de operationele verliezen.

Voor het Caribische deel van het Koninkrijk ligt een vergelijking met Frankrijk voor de hand. Frankrijk maakt op dit moment het meest gebruik van PSO's en zet dit instrument ook in voor zijn overzeese gebieden (figuur 1). Deze gebieden zijn vergelijkbaar met het Caribische deel van het Koninkrijk vanwege de kleine markten voor luchttransport, het gebrek aan effectieve substituten en de regionale economische omstandigheden. Met dit instrument waarborgt de Franse overheid een betrouwbare en betaalbare verbinding op deze routes tegen de laagste maatschappelijke kosten. Zo bevat de PSO voor de verbinding tussen Cayenne en Maripasoula eisen ten aanzien van de frequentie, aantal zitplaatsen, prijzen en continuïteit (NOR, 2012). Er moeten veertien retourvluchten per week plaatsvinden met een jaarlijkse minimale capaciteit van 40.000 zitplaatsen, er geldt een vaste prijs voor deze verbinding van ongeveer 35 euro voor inwoners van beide regio's en 60 euro voor overige passagiers, en jaarlijks mag maximaal drie procent van de vluchten worden geannuleerd. Sancties zijn mogelijk in het geval van wanprestatie.

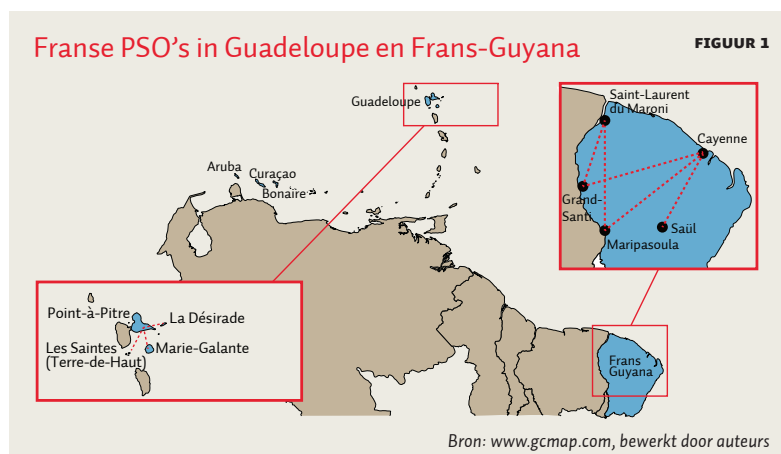
Voor alle vijf PSO-routes in Frans-Guyana geldt dat de luchtvaartmaatschappij Air Guyane Express (CAIRE) de dienstverlening uitvoert zonder subsidie. Op de drie routes in Guadeloupe is er wel sprake van een subsidie voor operationele verliezen, maar is het aanbestedingsproces nog bezig.

EFFECTIVITEIT EN DOELMATIGHEID VAN PSO'S

Luchtvaartmaatschappijen die een PSO-route bedienen exploiteren deze route redelijk efficiënt. Het gaat hier om de technische definitie van efficiëntie: het produceren van de maximale output, gegeven een vast inputniveau, bijvoorbeeld het aantal vluchten, gegeven personeels- en kapitaalinzet.

Wel kennen PSO's met een kortere looptijd een efficiëntere exploitatie (Merkert en Williams, 2013). Calzada en Fageda (2014) kijken naar het effect van PSO's op het totaal van aangeboden vluchten en marktconcentratie in Europa en concluderen dat vooral voor verbindingen tussen eilanden en het vaste land de PSO's een positief effect hebben. Onderzoek van Wittman et al. (2016) toont aan dat PSO's een positieve bijdrage leveren aan de connectiviteit van perifere regio's.

De wetenschappelijke discussie over de effectiviteit en doelmatigheid van PSO's is nog in volle gang. Maar recente studies en de huidige PSO's suggereren dat dit instrument een uitweg kan bieden in het Caribische deel van het Koninkrijk. Het opstellen van een programma van eisen voor de verbindingen tussen de eilanden en het uitnodigen van marktpartijen om hierop in te schrijven – de eerste fase van een PSO – is daarbij een *no-regret*-strategie. Het expliciet maken van de transportbehoefte heeft als groot voordeel dat het de overheden van de landen in het Caribische deel van het Koninkrijk dwingt na te denken over wat zij bereid zijn te betalen voor een betrouwbare luchtverbinding.



LITERATUUR

- Calzada, J. en X. Fageda (2014) Competition and public service obligations in European aviation markets. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 70, 104–116.
- Merkert, R. en G. Williams (2013) Determinants of European PSO airline efficiency: evidence from a semi-parametric approach. *Journal of Air Transport Management*, 29, 11–16.
- NOR (2012) Arrêté du 8 mars 2012 modifiant l'arrêté du 16 juin 2009 modifiant les obligations de service public imposées sur des services aériens réguliers à l'intérieur de la Guyane. DEVA1205810A. Tekst te vinden op www.legifrance.gouv.fr.
- Oxford Economics (2011) *Economic benefits from air transport in the Caribbean islands*. Caribbean Report. Rapport te vinden op www.iata.org.
- Wittman, M.D., F. Allroggen en R. Malina (2016) Public service obligations for air transport in the United States and Europe: connectivity effects and value for money. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 94, 122–128.

Aantallen PSO's in de Europese Unie **TABEL 1**

Land	Vaste land	Eiland	Overzees gebied	Totaal
VK	4	18		22
Frankrijk	15	13	12	40
Griekenland	2	26		28
Italië		19		19
Overig ¹	24	11	33	68
Totaal	44	87	46	177

¹Cyprus, Estland, Finland, Ierland, Kroatië, Portugal, Spanje, Zweden

Bron: Directorate General for Mobility and Transport (2017), bewerking door auteurs

In het kort

- ▶ De markt voor luchttransport in het Caribische deel van het Koninkrijk faalt.
- ▶ Een openbaredienstverplichting van de gezamenlijke overheden kan dit marktfalen corrigeren.