



## Deregulering van de luchtvaart: concurrentie en concentratie

**Auteur(s):**

Burghouwt, G.  
Hakfoort, J.R.

Universiteit Utrecht, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen. Met dank aan Jan Veldhuis en Peter Uittenbogaart voor de discussie over een eerdere versie van dit artikel.

**Verschenen in:**

ESB, 83e jaargang, nr. 4181, pagina 936, 11 december 1998

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

schiphol, luchtvaart

*De onstuimige groei van Schiphol wordt wel geweten aan de deregulering van de luchtvaart. Vliegtarieven zijn hierdoor lager geworden, maar ook is er een concentratieproces in gang gezet. De groei van de luchtvaart kan daarom in de komende tijd gematigder uitvallen.*

**Amsterdam Airport Schiphol heeft de laatste jaren - zeker ten opzichte van concurrenten als Heathrow, Charles-de-Gaulle en Frankfurt - een sterke groei laten zien. In de periode 1990-1997 groeide het aantal passagiers dat gebruik maakte van Schiphol jaarlijks met bijna 10 % <sup>1</sup>. De groei van het aantal passagiers per luchthaven hangt onder meer af van de economische ontwikkeling in het land waar de luchthaven gelegen is <sup>2</sup>. Daarnaast wordt de sterke groei van de luchtvaart in de afgelopen jaren wel verklaard uit de deregulering van de Europese luchtvaartmarkt.**

### Baas in eigen luchtruim

Om een beeld te vormen van de oorsprong van de Europese luchtvaartmarkt en de effecten van deregulering op deze markt, moet terug worden gegaan tot de vredesconferentie van Parijs die na afloop van de Eerste Wereldoorlog werd gehouden. Hier werd de basis gelegd voor territoriale onschendbaarheid en politieke onafhankelijkheid van landen. Een gevolg van deze overeenkomst was dat de betrokken landen soevereiniteit kregen over hun eigen luchtruim. Voor een vlucht van een luchtvaartmaatschappij tussen, zeg, Engeland en Frankrijk moest een bilaterale overeenkomst worden gesloten. Terwijl de luchtvaart zelf zich nog in de pioniersfase bevond, ontstond daardoor een lappendeken van bilaterale overeenkomsten. Een poging om een multilaterale overeenkomst te sluiten werd gedaan op de conventie van Chicago in 1944. Daar werd getracht zo veel mogelijk vrijheden vast te leggen, zoals het recht om over een andere staat heen te vliegen zonder er te landen (de eerste vrijheid), het recht om in een andere staat te landen om niet-commerciële (technische) redenen (de tweede vrijheid) enzovoort <sup>3</sup>. Helaas werd de conventie van Chicago geen succes, het bleek niet mogelijk om alle vrijheden multilateraal te regelen. De redenen waren onder meer angst voor prijzenslagen in een markt met de eigenschappen van een natuurlijk monopolie, nationalisme, de rol van de luchtvaart in de ontwikkeling van de eigen economie en veiligheidsoverwegingen. Alleen over de eerste twee vrijheden kon overeenstemming worden bereikt. Vanaf dat moment werden verdragen gesloten tussen landen waarin afspraken werden gemaakt over het verdelen van de capaciteit op de route en de daarbij behorende vliegtuiggrootte, de tarieven, de frequentie van de vluchten en de wijze waarop de opbrengst verdeeld wordt <sup>4</sup>.

In het verdrag van Rome, dat in 1957 door de zes oorspronkelijke lidstaten van de Europese Unie (West-Duitsland, Frankrijk, Italië, Nederland, België en Luxemburg) werd ondertekend, staat dat moet worden gestreefd naar een vrij verkeer van goederen, diensten en kapitaal. In feite ondergroef het verdrag daarmee de inefficiënte situatie van bilaterale regulering die de luchtvaartmarkt op dat moment kenmerkte, ware het niet in artikel 84(2) een uitzondering werd gemaakt voor de zee- en luchtvaart. De reden voor deze uitzondering was het vermeende bijzondere karakter van deze markt. In 1961 werd door de Ministerraad definitief besloten om de luchtvaart uit te zonderen van het verdrag van Rome.

Pas na jarenlange druk van de Europese Commissie (die zich in tegenstelling tot de Ministerraad wel een voorstander van deregulering toonde), de ervaringen met deregulering in de luchtvaart in de Verenigde Staten vanaf 1978 en een uitgebreide lobby van consumenten en luchtvaartmaatschappijen onstond het politieke klimaat voor het toepassen van het verdrag van Rome op de luchtvaart. Door het totstandkomen van de Europese Eenwordingsakte en een rechtszaak rond het reisbureau Nouvelles Frontières werd de Europese Ministerraad rond 1986 ook feitelijk gedwongen om de liberalisering van de luchtvaart in de Europese Unie in gang te zetten. Dit resulteerde in drie pakketten van maatregelen die respectievelijk in december 1987, juni 1990 en juli 1992 werden ingevoerd.

### Langzame deregulering

In tegenstelling tot de Amerikaanse 'big bang' deregulering, werd de Europese luchtvaart geleidelijk gedereguleerd. In het eerste pakket werd een grotere vrijheid verstrekt voor het vaststellen van *tarieven*. Binnen bepaalde marges (de 'zones of reasonableness') hoefde hier geen bilaterale goedkeuring voor verleend te worden. Met de invoering van het tweede pakket werden zowel de marges verder verruimd, als de categorie tickets waarop deze maatregel van toepassing was. Per 1 januari 1993 werd het vaststellen van tarieven volledig vrij gegeven. Overigens hield de Europese Gemeenschap wel een aantal interventiemogelijkheden om neerwaartse tariefspiralen op bepaalde routes te voorkomen.

Met de invoering van de drie pakketten veranderde ook de wijze waarop de *capaciteit* op een bepaalde route werd verdeeld in termen van het aandeel in het aantal passagiers en het aantal vluchten. Werd in de bilaterale verdragen voor deregulering vaak afgesproken dat de capaciteit op een bepaalde route door beide landen gedeeld werd, in de drie pakketten werd de verdeling van de capaciteit geleidelijk aan vrij gegeven, door het vergroten van de marge in de verhouding van de gebruikte capaciteit per land en door het creëren van een uitzonderingssituatie voor kleinere vliegtuigen. Met de invoering van het derde pakket zijn alle capaciteitsbeperkingen vervallen. Net als in het geval van de tarieven houdt de Europese Unie wel de mogelijkheid om te interveniëren als de markt structureel uit balans is.

Werd de *toetreding tot de markt* voor 1987 nog bilateraal geregeld, door de invoering van de drie pakketten werd ook dit aspect geleidelijk aan volledig vrijgegeven. Zo werden de mogelijkheden voor 'multiple designation' uitgebreid. Dit betreft het toestaan van meer dan twee luchtvaartmaatschappijen op een route. Ook kwamen er meer mogelijkheden voor 'cabotage': het vervoeren van passagiers tussen twee luchthavens binnen een ander land dan het land van de registratie van de luchtvaartmaatschappij. Door deze bepalingen in de drie pakketten werden luchthavens in de EU-landen in principe vrij toegankelijk voor elke Europese luchtvaartmaatschappij. Per 1 april 1997 werd 'cabotage' volledig vrijgesteld.

Ten slotte werd in de drie pakketten een stap gezet in de richting van het afschaffen van *concurrentieverstorende bedingen* in de Europese luchtvaart, onder meer met betrekking tot de gezamenlijke planning en coördinatie van capaciteit, het delen van de opbrengst van een bepaalde route, overleg over tarieven, het toekennen van landings- en starttijden op de luchthavens, het gebruik van computerreserveringssystemen en overeenkomsten die betrekking hebben op het gebruik van gronddiensten op luchthavens.

## De gevolgen

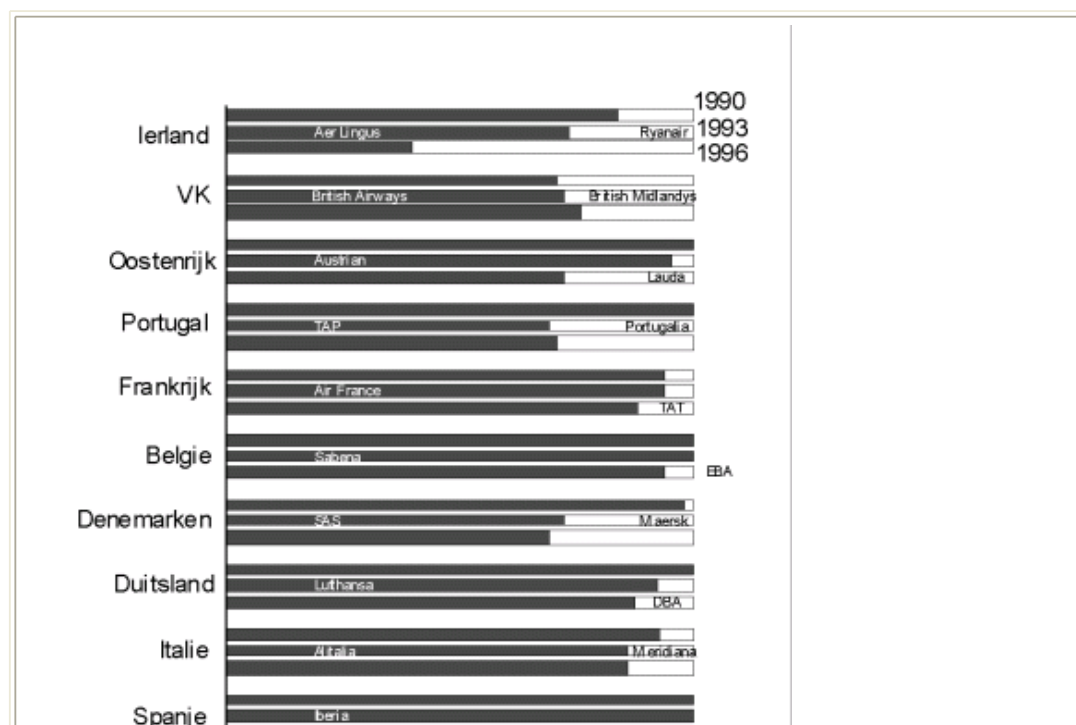
De bovenstaande beschrijving laat zien dat er door liberalisering van de Europese luchtvaart in potentie veel winst viel te boeken. De sector werd immers gekenmerkt door restrictieve bepalingen over tarieven en capaciteit, omvangrijke financiële steun aan nationale luchtvaartmaatschappijen en beperkte aandacht voor de wensen van consumenten. De toenemende concurrentie zou moeten leiden tot daling van de prijzen van vliegtickets, verbetering van de kwaliteit van de diensten voor de consument, innovatie bij luchtvaartmaatschappijen, rationalisatie van het routenetwerk en een versterking van de concurrentiepositie van de Europese luchtvaartmaatschappijen.

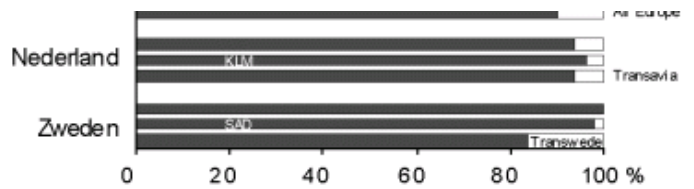
Aan de hand van twee recent verschenen rapporten kan een eerste indruk worden verkregen of de doelstellingen zijn gehaald: het gaat om een in 1996 gepubliceerde evaluatie-studie in opdracht van de Europese Commissie en een in 1998 gepubliceerd rapport van de Civil Aviation Authority (CAA), de Engelse dienst die toeziet op de uitvoering en handhaving van het luchtvaartbeleid <sup>5</sup>.

### De concurrentiepositie van de nationale maatschappijen

Een eerste indicatie voor toegenomen concurrentie in het Europese luchtvaartnetwerk is of de oorspronkelijke nationale luchtvaartmaatschappijen concurrentie hebben gekregen of niet. Zowel het rapport van de Europese Commissie als de studie van de CAA geven hier informatie over.

Uit [figuur 1](#) en [tabel 1](#) blijkt dat de dominante positie van de dominante de nationale luchtvaartmaatschappijen zoals de KLM, iets verminderd is sinds het begin van de jaren negentig. Het aandeel in het totale aanbod vertelt echter slechts een gedeelte van het verhaal. Met name op de intercontinentale routes hebben deze luchtvaartmaatschappijen hun positie door het sluiten van internationale allianties en het overnemen van kleine luchtvaartmaatschappijen nog iets weten te verbeteren. Hierbij kunnen de maatschappijen profiteren van 'economies of scope, scale and density'; de kostenvoordelen die gepaard gaan met een uitgebreid netwerk van luchtverbindingen en concentratie van vluchten op de hub-luchthaven. Verder zijn veel van de nieuwe kleine luchtvaartmaatschappijen die sinds de eerste fase van deregulering zijn opgericht, al weer verdwenen; zestig van de tachtig nieuwe luchtvaartmaatschappijen die sinds 1993 zijn opgericht, zijn volgens de CAA-studie al opgeheven door faillissementen, fusies en overnames <sup>6</sup>.





Figuur 1. De dominante nationale luchtvaartmaatschappij vs nummer twee, marktaandeel 1990, 1993 en 1996, in % van de productie van beide maatschappijen gezamenlijk

**Tabel 1. Zitplaatscapaciteit in totaal aantal stoelen (x 1000) op lijndienstroutes binnen de EG (retourvluchten) aan het einde van 1992 en 1997**

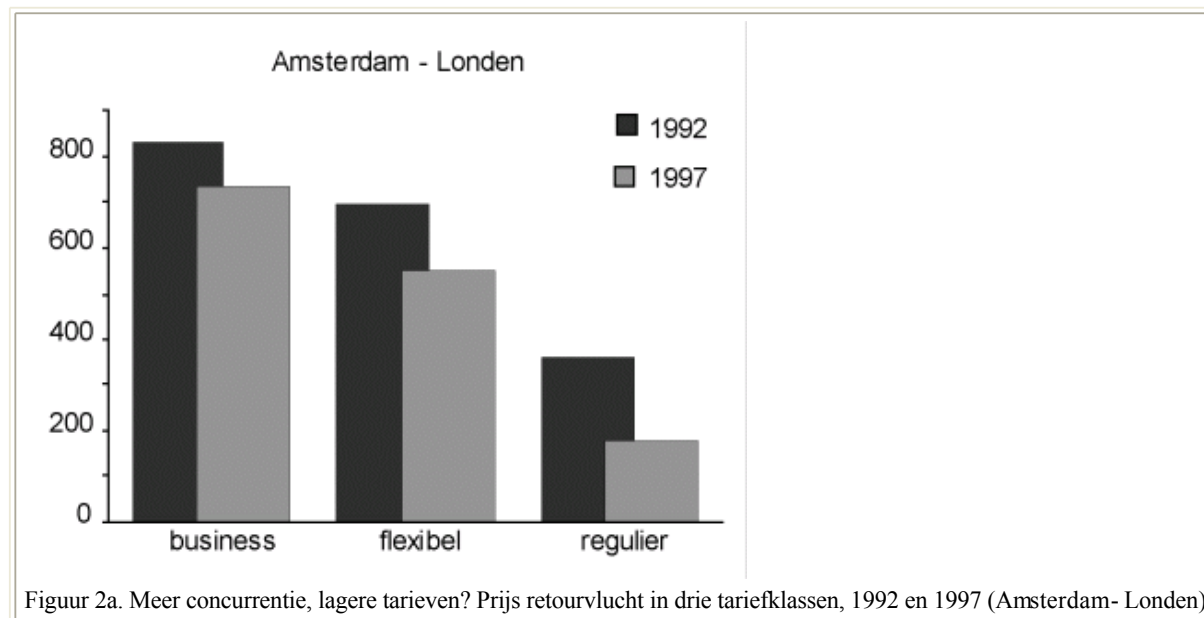
december	1992	1997
alle maatschappijen	12.232	16.893
dominante nationale mij'en	9.929	11.355
regionale maatschappijen	2.303	5.538
aandeel dominante nationale mij'en	81%	67%

Bron: CAA, 1998.

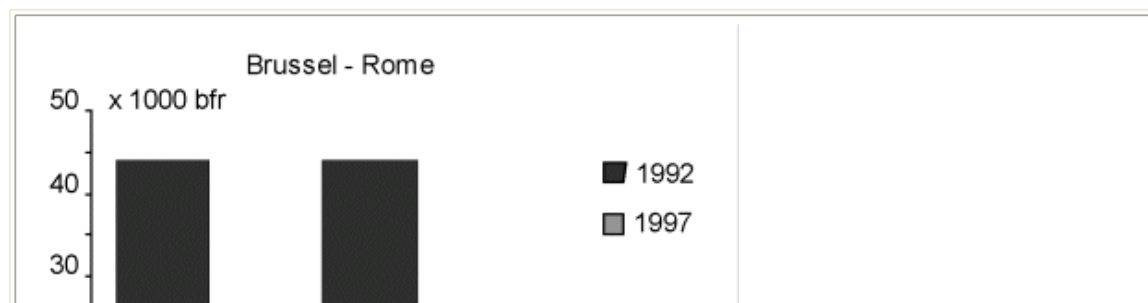
De zich versterkende positie van de nationale luchtvaartmaatschappijen als gevolg van alliantievorming, fusies en overnames hoeft op zich geen afbreuk te doen aan de doelstelling van meer concurrentie; het gaat uiteindelijk om concurrentie op individuele routes. Uit de beide studies blijkt echter dat concurrentie op routeniveaus beperkt is. Alleen op de drukste routes is een toename van het aantal maatschappijen waar te nemen, op veel kleinere routes bestaat nog altijd een monopolie of duopolie van nationale luchtvaartmaatschappijen. Wel geldt dat, met name voor de langere routes, er indirecte concurrentie kan optreden door te reizen via een andere luchthaven.

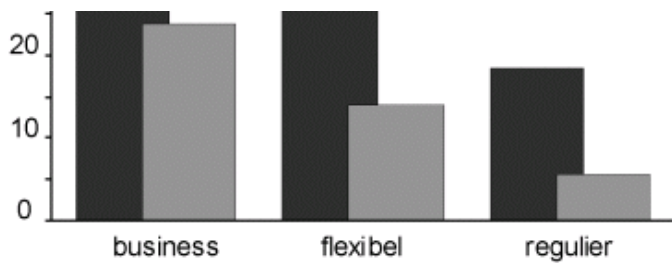
#### De tarieven

De relatief beperkte concurrentie op routeniveau vindt ook zijn neerslag in een tweede indicator van concurrentie: de prijsontwikkeling. Uit de studies van de Europese Commissie en CAA blijkt dat alleen op de drukste routes de tarieven dalen, met name waar sprake is van luchtvaartmaatschappijen met lage kosten zonder franje, als EasyJet en Virgin Express. Het bepalen van de trend in de tarieven wordt bemoeilijkt door de grote differentiatie in soorten tickets, die door de deregulering in een stroomversnelling terecht is gekomen. In [figuur 2a](#), [figuur 2b](#), [figuur 2c](#) en [figuur 2d](#) zijn de ontwikkelingen van een aantal prijzen voor intra-Europese routes onder verschillende voorwaarden opgenomen en de namen van de luchtvaartmaatschappijen die de vlucht onderhouden.

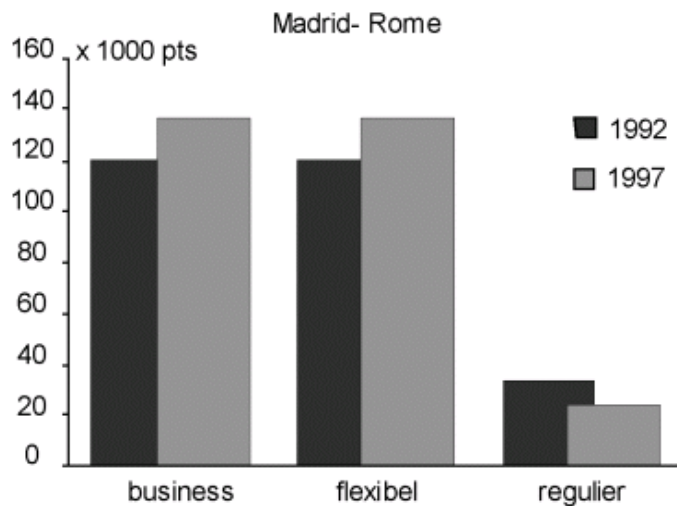


Figuur 2a. Meer concurrentie, lagere tarieven? Prijs retourvlucht in drie tariefklassen, 1992 en 1997 (Amsterdam- Londen)

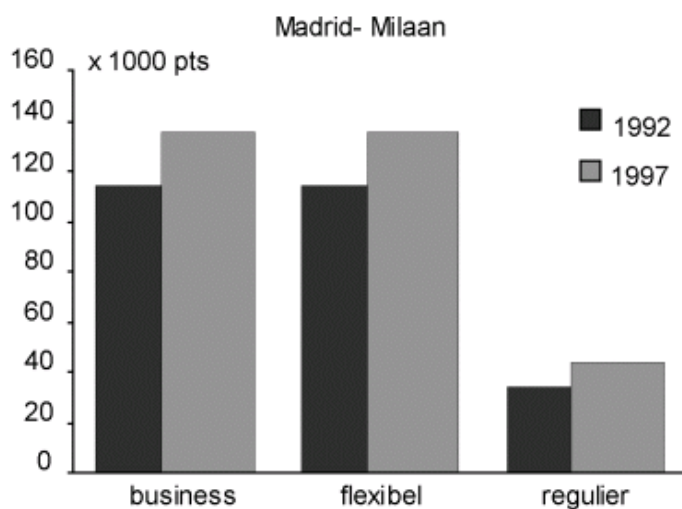




Figuur 2b. Meer concurrentie, lagere tarieven? Prijs retourvlucht in drie tariefklassen, 1992 en 1997 (Brussel - Rome)



Figuur 2c. Meer concurrentie, lagere tarieven? Prijs retourvlucht in drie tariefklassen, 1992 en 1997 (Madrid - Rome)



Figuur 2d. Meer concurrentie, lagere tarieven? Prijs retourvlucht in drie tariefklassen, 1992 en 1997 (Madrid - Milaan)

De figuren laten een genuanceerd beeld zien. In tegenstelling tot wat wel beweerd wordt, zijn de tarieven niet over de hele linie gedaald. In tegendeel, in een aantal gevallen is het reguliere tarief zelfs gestegen, waarbij vooral het duurdere zakensegment het moet ontgelden.

### *Frustreren van deregulering*

De liberalisering van Europese luchtvaart, die op 1 april 1997 is voltooid, kan worden beschouwd als een veel te late stap in de goede richting. De voordelen van de liberalisering lijken zich echter voornamelijk voor te doen op de drukste routes, en gezien het sterke verloop onder nieuw opgerichte luchtvaartmaatschappijen en de alliantievorming kan men zich afvragen of de toegenomen concurrentie een blijvende zaak is op deze vaak verlieslijdende lijnen (bijvoorbeeld Amsterdam-Londen). Waar men misschien een daling van de prijzen over de hele linie zou verwachten, lijkt het er eerder op dat de luchtvaartmaatschappijen door een scherp systeem van prijsdifferentiatie naar een betere bezettingsgraad in hun vliegtuigen streven.

Op basis van dit eerste bewijsmateriaal kan de dereguleringsoperatie dus geen overwegend succes worden genoemd. De reden ligt echter naar onze mening niet in de (wijze van) deregulering, maar eerder in een aantal andere kenmerken van het Europese luchtvaartnetwerk.

In een rapport van het zogenaamde Comité des Sages <sup>7</sup> over de toekomst van de Europese luchtvaartmarkt wordt al aangegeven dat met name het geringe draagvlak op de kleinere routes, de 'slot'-verdelingssystemen die bestaande luchtvaartmaatschappijen bevoordelen, de nog steeds bestaande subsidies aan enkele nationale luchtvaartmaatschappijen, het inefficiënt werken van het internationaal verkeersgeleidingssysteem een barrière vormen voor de toetreding en het succes van nieuwe maatschappijen en daarmee tot een meer concurrerende Europese luchtvaartmarkt. Door deze problemen aan de aanbodkant hebben de nationale luchtvaartmaatschappijen in veel landen een betere positie op kunnen bouwen dan zij voorheen hadden.

### **Wat betekent deregulering voor de luchthavens?**

Waar er een reeks van studies is verschenen, die de implicaties van de deregulering op luchtvaartmaatschappijen onderzoekt, is relatief weinig aandacht besteed aan de veranderende positie van luchthavens. Maar ook de grotere luchthavens in Europa opereren in een competitievere omgeving dan in de periode voor deregulering. Zo heeft het ontstaan van wereldwijde allianties tussen luchtvaartmaatschappijen en de versterking van het maatschappij-gebonden 'hub-and-spoke'-systeem de mogelijkheid om havengelden te verhogen onder druk gezet vanwege de grotere concurrentie onderling.

Doganis signaleert dat luchthavens, mede door de druk op de havengelden, in toenemende mate hun inkomstenbronnen diversificeren. In veel gevallen zijn luchthavens nog maar voor een beperkt gedeelte afhankelijk van hun inkomsten uit havengelden en zijn inkomsten uit vastgoed en parkeergelden zeer belangrijk geworden <sup>8</sup>. Door de voorgenomen afschaffing van belastingvrije aankopen op de luchthaventerreinen komt deze bron van inkomsten echter gedeeltelijk in gevaar. Daarnaast worden veel Europese luchthavens in toenemende mate voor uitdagingen gesteld met betrekking tot de bereikbaarheid, de capaciteit, de milieueisen en de veiligheid in een omgeving waar men vaak van diverse vormen van (publiek-private) samenwerking afhankelijk is bij het realiseren van de doelstellingen.

### **Conclusies**

De liberalisering van de Europese luchtvaartmarkt heeft geleid tot meer concurrentie op drukke routes en een hergroepering van de internationale luchtvaartmarkt in de vorm van wereldwijde allianties. Als zodanig kan de liberalisering nog geen volledig succes genoemd worden. Er is nog veel werk te doen; om de volledige vruchten van de liberalisering te plukken moet ook het Europese luchtvaartgeleidingssysteem verbeterd worden, moeten nationale subsidies aan nationale luchtvaartmaatschappijen afgeschaft worden, en moeten lokale slot-toekenningssystemen op economische principes gestoeld worden. Naar verwachting zal het maken van afspraken in Europees verband over deze aspecten echter een moeilijke en langdurige aangelegenheid zijn. Toch kan de afgelopen periode gezien worden als een uitzonderlijke periode in de geschiedenis van de Europese luchtvaart. De liberalisering van het vliegverkeer binnen Europa heeft zeker tot omvangrijke welvaartsvoordelen geleid.

Nu een periode van consolidatie aan de kant van luchtvaartmaatschappijen lijkt te zijn ingezet, mag aangenomen worden dat de sterke groei van de luchtvaart die zich in de afgelopen periode heeft voorgedaan, zich niet meer zal herhalen. In de recente CPB-studie wordt al gesproken over een gemiddelde groei van het passagiersvervoer op Schiphol tussen 2,6 en 5,6% over de periode 1998-2010, aanzienlijk lager dan de groei van bijna 10% in de periode 1990-1997. Het verwachte lagere groeitempo van de luchtvaart pleit voor voorzichtigheid bij de huidige beslissing over de uitbreiding van Schiphol. Mede gegeven de nog veelal onbenutte mogelijkheden voor verdere (technische) inpassing van vliegverkeer op de luchthaven lijkt het gezien het voorgaande niet verstandig nu al groots te investeren in een geheel nieuwe luchthaven.

---

## **Thema: Schiphol, de nieuwe regulering**

---

H.A. Keuzenkamp, [Schiphol als gewoon bedrijf](#)

C. Burghouwt en J.R. Hakfoort, Deregulering van de luchtvaart: concurrentie en concentratie

A.J. de Zeeuw, [Hoe groot wordt Schiphol?](#)

Th. ten Raa, [Ontmechting gewenst](#)

---

<sup>1</sup> Centraal Planbureau, *Luchtvaartgroei binnen milieुरandvoorwaarden - beleidsstrategieën in dynamisch perspectief*, 14 november 1998, Den Haag, blz. 19.

<sup>2</sup> Zie voor een uitgebreidere discussie over de groei van luchthavens: P.M. Allen, F. Alamdari, M. Cordey-Hayes en I. Black, *Hub and spoke developments in Europe and their impact on uncertainties in future passenger demand at Schiphol Airport*, mimeo, Cranfield University, juni 1997.

<sup>3</sup> Voor een volledig overzicht van alle vrijheden, zie: B. Graham, *Geography and air transport*, John Wiley & Sons, Chichester, 1995.

<sup>4</sup> Overigens werden chartervluchten buiten de bilaterale verdragen gehouden; mede gezien de geringe omvang van dit type vluchten in deze periode. Wel moet er toestemming worden gevraagd voor dergelijke vluchten.

<sup>5</sup> Zie Commission of the European Communities, 1996, *Impact of the third package of air transport liberalization measures*, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*, 1996 en: CAA, 1998, *The single European aviation market: the first five years*.

6 Aan de andere kant wordt in een aantal landen door meer dan twee luchtvaartmaatschappijen lijndiensten uitgevoerd. In veel gevallen gaat het echter om een relatief klein aandeel van de totale output.

7 Comité des Sages, 1994, *Expanding horizons. civil aviation in Europe, an action programme for the future*.

8 R. Doganis, *The airport business*, Routledge, 1992.