



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Flexing the slot regime: airport slot coordination in light of evolving market realities: a regulatory perspective

Houten, L.M. van

Citation

Houten, L. M. van. (2021, December 16). *Flexing the slot regime: airport slot coordination in light of evolving market realities: a regulatory perspective*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3247125>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3247125>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

SAMENVATTING (DUTCH SUMMARY)

Een ‘flexing’ van het slotregime. Luchthavenslotcoördinatie in het licht van veranderende marktomstandigheden: een regulatorisch perspectief.

Slotcoördinatie kan worden omschreven als een mechanisme voor het vaststellen en vervolgens het verdelen van schaarse luchthavencapaciteit in de vorm van slots. Dit proefschrift verkent de verenigbaarheid van de wereldwijde en specifieke juridische regimes voor slotcoördinatie met de sociaal-economische markttrealiteiten van vandaag de dag.

Een veelheid aan sociaal-economische doelstellingen worden geïdentificeerd in dit proefschrift. Hieronder vallen milieudoelstellingen in de zin van geluidshinder en emissies, de toenemende slotschaarste op luchthavens en het debat over de functies van luchtvaart – en meer specifiek, luchthavens – voor de samenleving in algemene zin. Het aantal luchthavens wat te kampen heeft met extreme schaarste, dat wil zeggen luchthavens waarop de volledige beschikbare slotcapaciteit ‘op historische basis’ vergeven is aan ‘zittende’ luchtvaartmaatschappijen is groeiende. Deze zogenoemde ‘*super-congested airports*’ zullen aandachtig worden bestudeerd vanuit beleids- en juridisch oogpunt.

De twee primaire onderzoeksvragen van dit proefschrift zijn als volgt:

- 1) In hoeverre kunnen de wereldwijde en specifieke juridische regimes voor slotcoördinatie worden ingezet als instrument om besluitvorming rondom de declaratie, toewijzing en het gebruik van slots te beïnvloeden?
- 2) Welke concepten of maatregelen met betrekking tot de declaratie, allocatie en het gebruik van slots kunnen worden geïdentificeerd om het slotregime dermate flexibel in te richten dat het volledige sociaal-economische potentieel van een slot gereflecteerd wordt in de declaratie, allocatie en het gebruik van slots op ‘*super-congested airports*’?

De context, reikwijdte, doelstellingen en structuur van dit proefschrift worden besproken in Hoofdstuk 1. Voor dit proefschrift relevante ontwikkelingen worden eveneens uitgelicht in Hoofdstuk 1 en verder gecontextualiseerd in de Hoofdstukken 2 t/m 6.

Hoofdstuk 2 omvat definities en illustreert door wie en op welke wijze slots momenteel worden gedeclareerd en vervolgens worden gealloceerd aan en gebruikt door luchtvaartmaatschappijen. Kort gezegd vormt het afgeven van de capaciteitsdeclaratie, meestal door de luchthaven, de ‘aanbodkant’ van het coördinatieproces, namelijk hoeveel slots er ter beschikking kunnen worden gesteld aan luchtvaartmaatschappijen. Daarmee is de capaciteitsdeclaratie cruciaal voor het kunnen aanvangen van het allocatieproces, ook wel bekend als de ‘vraagkant’ van het coördinatieproces, waarin wordt bepaald aan welke luchtvaartmaatschappij de beschikbare slots zullen worden toegewezen door de slotcoördinator.

Slots kunnen in essentie gezien worden als zogenoemde ‘planningsinstrumenten’ voor de verdeling van schaarse luchthavencapaciteit. Omdat de beschikbaarheid van slots direct gekoppeld is aan de capaciteit van een luchthaven op een bepaalde datum en tijd, is een slot per definitie een schaars goed. De mate van slotschaarste is afhankelijk van het congestieniveau op een luchthaven. De kwalificatie van een luchthaven als zijnde ‘slotgecoördineerd’ of ‘*Level 3*’ onder de Worldwide Airport Slot Guidelines [hierna: WASG] is een eerste graadmeter voor

een hoog congestieniveau, hoewel een slotgecoördineerde luchthaven niet noodzakelijkerwijs ‘*super-congested*’ hoeft te zijn.

Sinds de opkomst van de commerciële luchtvaart in het begin van de 20^e eeuw zijn internationale organisaties, overheden, slotcoördinatoren, luchtvaartmaatschappijen en luchthavens geconfronteerd met aldoor veranderende marktomstandigheden. Gevoed door deregulerings- en liberaliseringsinitiatieven van het luchtverkeer is de concurrentie tussen luchtvaartmaatschappijen onderling en de vraag naar luchtverkeer in het algemeen aanzienlijk toegenomen sinds de jaren ’80, evenals de slotschaarste. Dit heeft grote gevolgen voor zowel de diverse belanghebbenden uit de luchtvaartsector als voor de samenleving in brede zin. Een gebrek aan beschikbare slots belemmert luchtvaartmaatschappijen in hun concurrentievermogen voor passagiers en/of vracht, vooral wanneer het een route betreft van of naar een *super-congested airport*.

Tegelijkertijd mondt de groeiende sociaal-economische en politieke focus op het beperken van de negatieve externaliteiten van de luchtvaart uit in maatschappelijke discussies over hoe, onder andere, de ecologische voetafdruk van een vlucht kan worden gereflecteerd in de declaratie, allocatie en het gebruik van slots. Het aantal luchthavens wat, naast de bestaande operationele beperkingen, milieubeperkingen opneemt in de capaciteitsdeclaratie is groeiende. Hieronder kunnen beperkingen voor de uitvoering van nachtvluchten worden geschaard, alsmede limieten op het aantal vliegtuigbewegingen dat binnen een bepaalde tijdseenheid mag worden uitgevoerd. Hoewel begrijpelijk vanuit sociaal-economisch perspectief, zetten deze beperkingen de reeds bestaande slotschaarste verder onder druk.

Gecombineerd met de ernst van de politieke, geografische en institutionele beperkingen rondom de uitbreiding van luchthavencapaciteit om vraag en aanbod beter op elkaar af te kunnen stemmen, lijkt een puur vanuit de aanbodkant ingegeven oplossing onwaarschijnlijk. Desondanks benadrukt de WASG anno 2021 nog steeds dat slotcoördinatie gezien moet worden als een interim-oplossing, totdat de meer lange termijn oplossing in de zin van capaciteitsuitbreidingen op luchthavens gerealiseerd is. Dit proefschrift beschouwt deze op expansie gerichte benadering van de WASG als achterhaald, vooral op *super-congested airports* waar slotschaarste van langdurige of zelfs permanente aard is, en die als gevolg daarvan persistente toetredingsdrempels kennen voor nieuwe luchtvaartmaatschappijen of luchtvaartmaatschappijen die het bestaande route- en/of frequentieaanbod willen uitbreiden.

De vraagkant van het coördinatieproces, ook bekend als het allocatieproces, kan op veel kritiek rekenen uit de hoek van academici, mededingingsautoriteiten, maar ook van belanghebbenden uit de luchtvaartsector zoals luchthavens en zogenoemde ‘*low-cost carriers*’. De kritiek richt zich met name op het principe van ‘historische rechten’, oftewel het uitgangspunt op basis waarvan luchtvaartmaatschappijen slots toegewezen krijgen op basis van eerder gebruik. Met name ‘zittende’ luchtvaartmaatschappijen profiteren van deze regeling. Immers: de beschikbaarheid van slots is essentieel voor luchtvaartmaatschappijen om de concurrentieslag met andere luchtvaartmaatschappijen aan te kunnen gaan.

Hoofdstuk 3 verschaft de lezer een grondig begrip van het mondiale juridische kader voor de toegang tot luchthavens. Hoewel slotcoördinatie niet rechtstreeks wordt geregeld onder het Verdrag van Chicago inzake de internationale burgerluchtvaart van 1944 [hierna: het Verdrag], wordt de toegang tot luchthavens in algemene zin wel geregeld onder het Verdrag. Artikel 15 van het Verdrag wordt doorgaans zo uitgelegd dat ook slotcoördinatie hieronder verstaan dient te worden. Hieruit volgt dat slotcoördinatie kan worden beschouwd als onderdeel van het proces met betrekking tot de toegang tot luchthavens. Staten dienen er

aldus zorg voor te dragen dat slotcoördinatie wordt uitgevoerd met inachtneming van de beginselen van non-discriminatie en nationale behandeling, zoals eveneens vastgelegd in het Verdrag. Overigens worden verkeersrechten zoals onderhandeld door Staten onder Artikel 5 en 6 van het Verdrag en slots afzonderlijk van elkaar toegewezen, dat wil zeggen onder een ander juridisch regime en in aparte stadia. Dit proefschrift concludeert dat slots verkeersrechten hebben vervangen als belangrijkste toetredingsdrempel tot luchthavens.

De Internationale Burgerluchtvaartorganisatie heeft, afgezien van de van toepassing zijnde algemene verdragsbepalingen, tot op heden geen bindende en/of uniforme regels specifiek voor slotcoördinatie opgesteld. In afwezigheid van ICAO-regels voor slotcoördinatie hebben luchtvaartmaatschappijen en slotcoördinatoren vanaf de jaren '70 gezamenlijk richtlijnen voor de toewijzing van slots op luchthavens ontwikkeld. Deze richtlijnen staan vandaag de dag bekend als de WASG. In Staten waar de WASG toegepast worden, hetzij als richtlijnen, hetzij omdat ze zijn geïmplementeerd in nationale en/of regionale regelgeving, berust de exclusieve bevoegdheid voor de toewijzing van slots bij de onafhankelijke slotcoördinator. Deze zorgt ervoor dat de toewijzing plaatsvindt via een systeem van eerlijke, niet-discriminerende en transparante regels teneinde een optimale benutting van de luchthavencapaciteit te waarborgen.

Slots worden gealloceerd uit de slotpool, of mogelijk via alternatieve mechanismen zoals secundaire slothandel of via beschikbare herstelsancties in mededingingsrechtelijke zin, ook wel bekend als 'slot remedies'. Slots zijn gekoppeld aan de capaciteit van een specifieke luchthaven, maar zijn over het algemeen niet gekoppeld aan een specifieke route. Met andere woorden: slots vormen een flexibel concept welke naar keuze van de betreffende luchtvaartmaatschappij kunnen worden ingezet op een breed scala aan routes, met uitzondering van vooraf gedefinieerde vrijstellingen.

Hoewel de WASG op zichzelf staand niet juridisch bindend zijn, hebben Staten wereldwijd nationale regelgeving aangenomen die veelal voortbordurt op de in de WASG vastgelegde richtlijnen. Daarmee is de luchtvaartsector wereldwijd grotendeels onderworpen aan dezelfde tijdlijnen en uitgangspunten. Echter, zoals duidelijk naar voren komt in Hoofdstuk 2 van dit proefschrift, heeft de wereldwijde luchtvaartmarkt significante ontwikkelingen doorgemaakt sinds de huidige uitgangspunten voor slotcoördinatie voor het eerst werden ontwikkeld. Omdat de beschikbaarheid van slots achterblijft bij de vraag op een toenemend aantal *super-congested airports* hebben de principes uit het Verdrag, de WASG en, waar van toepassing, regionale regels zoals die in de EU, nu meer impact dan toen ze voor het eerst het levenslicht zagen.

Hoofdstuk 4 licht toe dat sommige Staten de WASG richtlijnen hebben geïmplementeerd in het nationale of regionale rechtsstelsel, waardoor ze juridisch afdwingbaar zijn in de betrokken Staat of regio. In andere gevallen is gekozen voor een afwijkend systeem. De variatie in regulatoire benaderingen van slotschaarste door respectievelijk de Europese Unie, het Verenigd Koninkrijk, China, Mexico en Australië toont aan dat Staten verschillende manieren zien om slotschaarste aan te pakken. Eveneens zijn de uiteenlopende benaderingen illustratief voor het niet-bindende karakter van de WASG.

Een conclusie uit dit proefschrift is dat noch het mondiale juridisch kader voor slotcoördinatie zoals besproken in Hoofdstuk 3, noch de specifieke regimes voor slotcoördinatie zoals toegelicht in Hoofdstuk 4, structurele oplossingen biedt om de specifieke uitdagingen waarmee *super-congested airports* te kampen hebben te ondervangen. Desondanks tonen de voortdurende pogingen van Staten om de bestaande regels en praktijken voor slotcoördinatie

te herzien aan dat er op mondiaal niveau wel degelijk behoefte is aan een slotregime waarmee recht kan worden gedaan aan de specifieke uitdagingen op *super-congested airports*.

Hoofdstuk 5 analyseert meerdere concepten die kunnen helpen bij het opstellen van structurele oplossingen gerelateerd aan de onderzoeksvragen uit dit proefschrift, voornamelijk op het gebied van een reflectie van het sociaal-economisch potentieel van een slot in het coördinatieproces. Tot deze concepten behoort het debat omtrent de juridische (eigendoms)kwalificatie van een slot, de functionele en financiële onafhankelijkheid van de slotcoördinator, de toepassing en het gebruik van regels voor nieuwe toetreders, secundaire slothandel en de relatie tussen slotcoördinatie en het mededingingsrecht.

Hoofdstuk 6 formuleert de lessen die kunnen worden getrokken uit de Hoofdstukken 1 t/m 5 tot algemene conclusies en aanbevelingen om het spanningsveld tussen het waarborgen van de stabiliteit en continuïteit van het internationale luchtvervoer enerzijds en de reflectie van het sociaal-economisch potentieel van een slot in het coördinatieproces en het verlagen van toetredingsdrempels anderzijds. De volgende onderwerpen komen aan bod: een optimale declaratie, allocatie en gebruik van slots, een betere benutting van beschikbare capaciteit, het opnemen van luchthavenspecifieke strategische doelstellingen, maatregelen om de toegang tot luchthavens te vergemakkelijken, alsmede de rol van Staten *vis-à-vis* de rol van de slotcoördinator en andere belanghebbenden uit de luchtvaartsector in een '*flexed*' slotregime.

Een belangrijke overkoepelende conclusie uit dit proefschrift is dat de declaratie van slots en vervolgens de allocatie en het gebruik van diezelfde slots vele aspecten en overwegingen met zich meebrengt. De rol van slots is veranderd van een puur technisch-operationeel middel naar een concept dat vele facetten kent. Deze facetten, welke onder andere van operationele, commerciële en milieuaard zijn, behoeven erkenning, regulering en wellicht her-regulering in de vorm van een gewijzigd slotregime.

Echter verkleint de heterogeniteit van luchthaveninfrastructuur alsmede de uiteenlopende publieke functies de kans op het vinden van algemene uitgangspunten voor slotcoördinatie die passend zijn voor de specifieke situatie op elke luchthaven. Luchthavens zijn complexe systemen met uiteenlopende behoeften en capaciteitssituaties die van invloed kunnen zijn op de toewijzing van slots. Daarmee lijkt een '*one-size-fits-all*' benadering van slotcoördinatie, ondanks de bijbehorende voordelen in het licht van stabiliteit en continuïteit van het internationale luchtvervoer, een utopie. In plaats daarvan zou de slotcoördinator rekening moeten houden met de lokale situatie in termen van sociaal-economische behoeften en luchthavenfuncties. Immers: verschillende situaties vergen verschillende oplossingen. Een zekere mate van discretie en flexibiliteit van de coördinator, die bovendien voortvloeit uit het onafhankelijkheidsvereiste van de coördinator, is hierbij onontbeerlijk.

Een overkoepelende aanbeveling ziet op de erkenning van de verschoven rol van de slotcoördinator van puur uitvoerend naar een meer beleidsmakende rol. Op *super-congested airports* komt slotcoördinatie uiteindelijk neer op het maken van beslissingen welke luchtvaartmaatschappijen wel en niet van en naar een luchthaven kunnen vliegen. Luchtvaartmaatschappijen maken immers allemaal deel uit van dezelfde 'wedstrijd' voor het laatst beschikbare slotpaar op een luchthaven, en de slotcoördinator moet voortdurend afwegingen maken tussen operationeel vergelijkbare aanvragen. Nu de slotschaarste toeneemt en beslissingen inzake slotcoördinatie in toenemende mate aan rechterlijke toetsing worden onderworpen, spelen slotcoördinatoren een steeds belangrijkere rol bij de correcte interpretatie en toepassing van de slotregels.

Aangezien de slotsituatie op een luchthaven aan het ene uiteinde van een route gevolgen kan hebben voor de slotsituatie op een luchthaven aan het andere uiteinde van een route, zijn internationaal vastgestelde termijnen en richtlijnen van groot belang. Echter, naar de mening van de auteur behelst mondiale compatibiliteit niet zonder meer dat overal ter wereld exact dezelfde regels voor slotcoördinatie op *super-congested airports* moeten gelden. Een wereldwijd coherente benadering van slotcoördinatie, alsmede van toegang tot luchthavens in algemene zin onder het Verdrag, bestaat niet. De luchtvaartsector, en specifiek luchtvaartmaatschappijen, navigeert zich sinds de inwerkingtreding van het Verdrag een weg door het oerwoud aan diverse juridische bilaterale, plurilaterale en multilaterale verhoudingen. Hoewel er duidelijk voordelen zijn van een consistent slotregime op mondiaal niveau, moet er ruimte zijn en blijven om af te wijken van dergelijke wereldwijde uitgangspunten om recht te doen aan de individuele capaciteitssituatie van *super-congested airports* om deze zodoende te kunnen optimaliseren, mits gerechtvaardigd en adequaat geproportioneerd ten opzichte van de mate van *'flexing'* die wordt voorzien.

