



Rijksoverheid

Beleidskompasformulier voor internetconsultatie



 **Beleidskompas**

Wie zijn belanghebbenden en waarom?

Hulpvragen

- Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?

De rijksoverheid, Schiphol, grondafhandelingsbedrijven, luchtvaartmaatschappijen, werknemers en vakbonden (zoals FNV en CNV) en gebruikers van Schiphol.

- Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?

Rijksambtenaren, Schiphol, grondafhandelingsbedrijven, luchtvaartmaatschappijen, vakbonden (zoals FNV en CNV) en kennisinstituten en consultancybureaus zoals SEO Economisch Onderzoek, NLR, KPMG, To70, Ecorys, de Universiteit van Antwerpen en de Universiteit Leiden.

- Op welke wijze ga je belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?

De verschillende relevante partijen zijn tijdens verschillende fasen betrokken geweest bij de besluitvorming. Het ministerie van IenW voerde sinds het najaar van 2021 overleg over de problematiek rondom de grondafhandeling op luchthaven Schiphol. Bij die overleggen is een drietal acties centraal gesteld; een sector CAO, aanvullende regels vanuit de luchthaven en het beperken van het aantal afhandelingsbedrijven. Schiphol, grondafhandelingsbedrijven, FNV en luchtvaartmaatschappijen hebben bij een overleg in september 2022 ingestemd met het in gang zetten van het traject om te analyseren of het beperken van het aantal afhandelingsbedrijven op Schiphol bij kan dragen aan verbetering van de situatie. Het ministerie heeft vervolgens opdracht gegeven aan KPMG om hiertoe een plan van aanpak op te stellen. Belanghebbende partijen zijn daarbij bevroegd en vervolgens geïnformeerd over de uitkomsten van het plan van aanpak. In Q2 van 2023 zijn zij ook meegenomen in de stakeholderanalyse van het vervolgonderzoek door SEO, Universiteit van Antwerpen en To70. Daarbij hebben ze input geleverd voor het onderzoek waarop het besluit is gebaseerd.

Nu komt een fase waarin alle belanghebbende partijen de ruimte te krijgen om in een consultatie te reageren op het voorgenomen besluit tot beperking en de onderbouwing daarvoor. Dit vindt plaats door middel van gerichte communicatie en een informatiesessie voor de sectorpartijen.

1. Wat is het probleem?

Hulpvragen

- a) Wat is het probleem?

Grondafhandeling is een term voor uiteenlopende handelingen die plaatsvinden wanneer een vliegtuig op de grond staat. Denk daarbij aan zaken zoals schoonmaak, onderhoud, catering, het in- en uitladen van bagage, passagiersafhandeling en vracht- en postafhandeling. Grondafhandeling is een essentieel onderdeel van de luchtvaart en draagt daarmee bij aan het publieke belang van (internationale) bereikbaarheid. Zonder afhandeling van de vliegtuigen op de grond kan er niet gevlogen worden. Problemen in de grondafhandeling kunnen dan ook grote gevolgen hebben voor het vliegverkeer en daarmee de bereikbaarheid van Nederland.

Bij de grondafhandeling op Schiphol spelen verschillende problemen, die zich met name voordoen in de bagagekelder en op het platform bij het afhandelen van bagage, post en vracht.¹ Het gaat onder meer om:

- 1). Gebrekkige kwaliteit door een inefficiënte markt;
- 2). Aanhoudende personeelstekorten;
- 3). Zorgen over de veiligheid en slechte arbeidsomstandigheden

Ad 1). In Europa is in principe sprake van een vrije markt voor grondafhandeling. Op Schiphol is in vergelijking met andere Europese luchthavens een relatief groot aantal grondafhandelingsbedrijven actief. Door het grote aantal afhandelingsbedrijven is er hoge mate van onderlinge concurrentie en een grote druk op het laag houden van prijzen en lonen. Doordat de bedrijven met lage marges concurreren op een klein marktaandeel is er weinig winst te behalen. Tegelijkertijd bestaat er een hoge uittredingsdrempel voor afhandelaren waardoor er meer marktpartijen actief zijn dan nodig is gelet op de omvang van de potentiële vraag. Onderzoekers van SEO, Universiteit van Antwerpen en To70 stellen dan ook dat de markt voor grondafhandeling mogelijk niet efficiënt werkt en kenmerken vertoont van marktfalen.²

Ad 2). De zomers van 2021 en 2022 verliepen chaotisch op Schiphol. Bij de grondafhandelingsbedrijven was er sprake van personeelstekorten, waardoor zij niet in staat waren om vluchten op tijd af te handelen. Hierdoor ontstonden vertragingen en vertrokken vluchten zonder bagage.

In het voorjaar van 2022 leidde een staking van grondpersoneel tot chaos, lange rijen en het annuleren van ruim 100 vluchten.³ Aangezien het personeelsverloop in de sector groot is (ruim 35% in 2022)⁴ en luchtvaartmaatschappijen geen ruimte bieden voor het verhogen van de lonen, blijven de personeelstekorten tot op heden bestaan. In verschillende mediaberichten is aandacht geweest voor de aanhoudende werkdruk voor het personeel en de zorgen die het personeelstekort veroorzaakt bij de afhandelingsbedrijven.⁵

Ad 3). Medewerkers van grondafhandelingsbedrijven voeren hun werkzaamheden voornamelijk uit op het platform (ook wel Vliegtuigopstelplaats genoemd) en in de bagagekelder van de luchthaven. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) stelt in

¹ Tenzij anders wordt aangegeven, wordt er, als er 'grondafhandelingsbedrijf' of een afgeleide daarvan in de tekst staat, gerefereerd aan een bedrijf dat platformafhandeling, bagageafhandeling en/of vracht en postafhandeling doet.

² Analyse grondafhandeling Schiphol (2023) SEO, Universiteit van Antwerpen en To70 (bijlage bij Kamerbrief 10 juli 2023)

³ [Staking bij KLM: 110 vluchten geannuleerd, ook zondag extra druk \(parool.nl\)](#)

⁴ Idem voetnoot 1

⁵ [Afhandelaars Schiphol: grote zorgen over personeelstekorten \(wnl.tv\)](#)

haar jaarlijkse Staat van Schiphol⁶ dat de werkdruk bij het grondpersoneel er voor zorgde dat meer werkprocessen niet juist of niet volledig uitgevoerd werden. Dit betreft processen op en rond de vliegtuigopstelplaatsen. De toename van (de kans op) meerdere kleine overtredingen draagt bij aan zorgen van de ILT over de veiligheidssituatie. Dit wordt gewijd aan een tekort aan personeel, ruimtegebrek, tijdsdruk en onvoldoende training en ervaring.

Naast de ILT heeft ook de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) in toenemende mate aandacht voor misstanden in de grondafhandeling op Schiphol. Zo zijn overtredingen vastgesteld in de naleving van arbeids- en rusttijden en zijn eisen en dwangsommen opgelegd om de te grote fysieke belasting van personeel.⁷

b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

Het grote aantal grondafhandelingsbedrijven op Schiphol zorgt voor een hoge concurrentiedruk tussen de bedrijven op een betrekkelijk kleine markt. Deze bedrijven beconcurreren elkaar op prijzen. Dit leidt tot minder aandacht voor onder meer kwaliteit van dienstverlening en beloning voor personeel. Door de lage lonen hebben de bedrijven in de huidige arbeidsmarkt ook extra moeite met personeel aantrekken en behouden. Tegelijkertijd zorgt een uittredingsdrempel er voor dat er meer marktpartijen op Schiphol actief zijn dan nodig is gelet op de omvang van de potentiële vraag.⁸ Contracten tussen een grondafhandelingsbedrijf en een luchtvaartmaatschappij zijn namelijk vaak onderdeel van zogeheten multi-station contracten, waarin een contract wordt opgesteld voor meerdere luchthavens waarbij Schiphol één van die luchthavens is. Het aanbieden van dienstverlening op Schiphol is voor grondafhandelaren een belangrijke concurrentieparameter om mee te dingen naar deze multi-station contracten. Dit maakt dat bedrijfseconomische resultaten op Schiphol niet doorslaggevend zijn voor de keuze om op Schiphol diensten aan te (blijven) bieden. Luchtvaartmaatschappijen willen hun vliegtuigen zo kort mogelijk aan de grond houden, waardoor het complexe werk in de grondafhandeling vaak onder tijdsdruk plaatsvindt. Deze tijdsdruk leidt bij een tekort aan personeel tot het minder goed naleven van de regels en daarmee neemt de kans op voorvallen toe.⁹

c) Wat is de omvang van het probleem?

Hoewel grondafhandeling plaatsvindt op alle luchthavens in Nederland, speelt de hierboven geschetste problematiek alleen op Schiphol. Op Schiphol hebben echter alle grondafhandelingsbedrijven met deze problemen te maken. Daarmee hebben de problemen ook gevolgen voor de klanten van de afhandelingsbedrijven, de luchtvaartmaatschappijen, en voor de klanten van de luchtvaartmaatschappijen, de passagiers. In de regelgeving wordt onderscheid gemaakt tussen zelfafhandeling en reguliere grondafhandeling (ook wel derdenafhandeling). Bij zelfafhandeling gaat het om een bedrijf

⁶ [De 5e Staat van Schiphol | Staat van \(ilent.nl\)](#)

⁷ [Voornemen Last Onder Dwangsom bagage-afhandelaren Schiphol | Nieuwsbericht | Nederlandse Arbeidsinspectie \(nlarbeidsinspectie.nl\)](#)

⁸ Idem voetnoot 1.

⁹ [Veiligheid op de grond | Staat van \(ilent.nl\)](#)

dat de grondafhandeling van eigen toestellen, of die van een dochteronderneming verricht. In de regelgeving wordt daarnaast onderscheid gemaakt tussen bagageafhandeling, platformafhandeling, brandstof- en olielevering en vracht- en postafhandeling (voor wat betreft de fysieke afhandeling van vracht en post tussen gebouwen op de luchthaven en het vliegtuig). Voor zowel de bagage-, platform als de vracht- en postafhandeling geldt dat deze plaatsvinden op platform en bagagekelder en dus relevant zijn voor deze beperking. Aangezien er geen problemen bekend zijn bij de brandstof- en olielevering en catering wordt op die categorieën geen beperking voorgesteld.

d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

Het huidige beleid houdt in dat het ministerie andere organisaties zoals Schiphol, de grondafhandelingsbedrijven en de vakbond via overleg stimuleert om de arbeidsomstandigheden op Schiphol te verbeteren (via een sector CAO), regels af te spreken met bedrijven (via de zogeheten license to operate) en de veiligheid te verbeteren (onder meer door equipment pooling). De afgelopen periode zijn met deze 'flankerende' maatregelen wel resultaten geboekt, zo is een eerste sector CAO afgesloten, is de license to operate ingevoerd en is een pilot gestart met equipment pooling, waarbij ground service equipment zoals trappen door meerdere partijen gebruikt kunnen worden. Tegelijkertijd moet geconcludeerd worden dat bij de uitvoering van de genoemde maatregelen tegen verschillende barrières wordt aangelopen door de bestaande concurrentiedruk.

De sector CAO is door de inflatie van de tweede helft van 2022 achterhaald en daardoor niet meer toereikend om voldoende personeel aan te trekken. Afhandelingsbedrijven willen de loonafspraken verbeteren, maar niet alle luchtvaartmaatschappijen zijn bereid om daarvoor te betalen. De license to operate is op vrijwillige basis opgesteld in overeenstemming met de afhandelingsbedrijven en kan momenteel alleen aangescherpt worden als alle afhandelingsbedrijven daarmee instemmen. En ook de pilot equipment pooling kan niet verder worden uitgerold zonder medewerking van alle afhandelingsbedrijven.

In het onderzoek van SEO, Universiteit van Antwerpen en To70 wordt in de scenarioanalyse rekening gehouden met aanscherping van de maatregelen wat leidt tot kleine verbeteringen van de situatie op arbeidsvoorwaarden (CAO), de eisen aan partijen (License to Operate) of de veiligheid (equipment pooling). Tegelijkertijd zien de onderzoekers ook de beperkingen van deze maatregelen en zijn de verbeteringen groter wanneer aanvullend aan deze maatregelen een beperking van het aantal bedrijven wordt doorgevoerd.

e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Zoals in de probleemstelling uiteengezet is er op Schiphol sprake van een niet efficiënte markt voor grondafhandeling met een hoge mate van concurrentie en daarmee een grote druk op het laag houden van prijzen en lonen. Verder zijn de zomers van 2021 en 2022 op Schiphol chaotisch verlopen door onder meer personeelstekorten, hoge werkdruk en een (dreiging van) staking onder het grondpersoneel. Daarnaast hebben de inspectiediensten ILT en NLA zorgen over de veiligheid en fysieke belasting van werknemers. Door het

doorvoeren van verschillende verbeteringen zoals het aannemen van extra beveiligingspersoneel zijn er in 2023 tot nog toe weinig vertragingen van vluchten. Desondanks is de verwachting is dat de situatie van de grondafhandelingsbedrijven en werknemers niet of nauwelijks verbetert als de overheid niet ingrijpt. In het eerder genoemde onderzoek van SEO, Universiteit van Antwerpen en To70 is een scenarioanalyse uitgevoerd waarbij ingrijpen (in drie scenario's) is afgezet tegen de huidige situatie (basisscenario). In het basisscenario vindt er geen verbetering plaats van de veiligheid, kwaliteit, effectiviteit en efficiëntie van de grondafhandeling. Ook blijft daarmee de markt inefficiënt, waardoor problemen minder makkelijk kunnen worden opgelost en flankerende maatregelen minder effectief zijn. In de andere drie scenario's vindt een verbetering van de situatie plaats waarbij een combinatie van een aanscherping van bestaande maatregelen en een beperking van het aantal bedrijven de meest positieve uitkomst geeft.

2. Wat is het beoogde doel?

Hulpvragen

- a) Wat zijn de beleidsdoelen?

Het ministerie van IenW wil bijdragen aan de verbetering van de grondafhandelings situatie op Schiphol. Zoals in de probleemstelling aangegeven spelen er in de grondafhandeling op Schiphol verschillende problemen. Het ministerie beoogt met het beleid bij te dragen aan het oplossen van het slecht functioneren van de grondafhandelingsmarkt, het verminderen van het personeelstekort bij de grondafhandelingsbedrijven, het voorkomen dat het afhandelen van vliegtuigen vertraging oploopt, het verbeteren van de veilige uitvoering van werkprocessen en het verbeteren van de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van grondpersoneel. Het terugdringen van de concurrentiedruk is daarvoor een noodzakelijke voorwaarde.

- b) Aan welke [duurzame ontwikkelingsdoelen \(sustainable development goals, SDG's\) en brede welvaartsuitkomsten](#) dragen de doelen bij?

De beleidsdoelen dragen bij aan het verdienvermogen van grondafhandelingsbedrijven en daarmee mogelijk ook aan het verbeteren van de van de arbeidsvoorwaarden in de grondafhandeling op Schiphol. Indien het voorstel leidt tot betere arbeidsvoorwaarden draag het ook bij aan de brede welvaart van het personeel in de grondafhandeling en aan SDG 8 Eerlijk werk en economische groei.

3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

Hulpvragen

a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?

in Europa is sprake van een vrije markt voor grondafhandeling. Dit volgt uit de *Richtlijn 96/67/EG van de Raad van 15 oktober 1996 betreffende de toegang tot de grondafhandelingsmarkt op de luchthavens van de Gemeenschap*¹⁰ (hierna de richtlijn).

Uitgangspunt van de richtlijn is een vrije markt voor grondafhandeling op de grootste luchthavens binnen de EU om de concurrentie te bevorderen. Nederland heeft de richtlijn in 1998 in nationale wetgeving omgezet door middel van de Regeling grondafhandeling luchtvaartterreinen¹¹ (hierna de regeling).

De richtlijn en regeling geven het kader van een vrije markt waarbinnen partijen vrij kunnen opereren zolang ze zich aan de geldende regels houden. Het huidige beleid richt zich op het sluiten van overeenkomsten (zoals een sector CAO en license to operate) met de marktpartijen door vakbond en luchthaven. De reikwijdte van deze route is echter beperkt omdat altijd medewerking van de grondafhandelingsbedrijven (en luchtvaartmaatschappijen) nodig is. Die medewerking is in een sterk concurrerende markt niet altijd even vanzelfsprekend. De overheid heeft momenteel weinig aangrijpingspunten om de beoogde doelen te behalen. Een concrete bevoegdheid van de ILT om direct te handhaven in grondafhandeling ontbreekt vooralsnog. EASA regelgeving (eisen) voor grondafhandelaren is op dit moment in ontwikkeling (Ref. EASA NPA 2023-10x_RMT.0728 – Ground Handling Requirements). Tot het van kracht worden van deze regelgeving is de ILT in veel gevallen genoodzaakt om de luchtvaartmaatschappij of luchthaven aan te spreken op constatering in de grondafhandeling. Terwijl het toezicht van de NLA zich uitsluitend richt op naleving van de arbeidswetgeving. Voor de minister van IenW vormen de bevoegdheden uit de regeling de enige kansrijke aangrijpingspunten om de beoogde doelen te behalen.

b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?

De beleidsopties voor de minister van IenW om in te grijpen in de grondafhandelingsmarkt zijn beperkt tot de mogelijkheden die de regeling biedt. Zo biedt artikel 3 lid 2 de minister de bevoegdheid om het aantal zelfafhandelingsbedrijven op een luchthaven te beperken. Toepassing van artikel 5 lid 2 biedt de bevoegdheid om het aantal (reguliere of derden-) grondafhandelingsbedrijven op een luchthaven te beperken. De regelgeving biedt daarbij ruimte om onderscheid te maken tussen verschillende categorieën diensten (bagageafhandeling, platformafhandeling, brandstof- en olielevering, en vracht- en postafhandeling voor wat betreft de fysieke afhandeling van vracht en post tussen gebouwen op de luchthaven en het vliegtuig, zowel bij aankomst en vertrek als bij doorgaande vluchten).

Op basis van artikel 14 van de regeling kan de minister een taakomschrijving of technische specificaties vaststellen waaraan verleners van grondafhandelingsdiensten moeten voldoen (lid 1) of besluiten dat verleners van grondafhandelingsdiensten slechts worden toegelaten indien zij enkele voorgeschreven eisen naleven (lid 2). Daarbij dient aangetekend te worden dat de eisen uit lid 2 verband dienen te houden met een specifiek doel en niet mogen leiden tot een feitelijke vermindering van de toegang tot de markt.

¹⁰ *PbEG1996/ L 272*

¹¹ wetten.nl - Regeling - Regeling grondafhandeling luchtvaartterreinen - BWBR0009365 (overheid.nl)

Tot slot kan de minister op basis van artikel 15 lid 1 van de regeling een verlener van grondafhandelingsdiensten verbieden om zijn diensten te verrichten. Dit kan echter alleen op verzoek van de (exploitant van de) luchthaven en wanneer het bedrijf handelt in strijd met regels die de minister eerder heeft opgelegd ten behoeve van het goed functioneren van de luchthaven.

c) Wat is de beleidstheorie per kansrijke beleidsoptie?

De beleidsoptie voor het beperken van het aantal afhandelingsbedrijven op basis van artikelen 3 lid 2 en 5 lid 2 van de regeling zorgt voor een ingreep van de minister in de markt voor grondafhandeling op Schiphol. Vervolgens kan de markt zich door middel van een aanbesteding met selectie op basis van kwaliteit opnieuw vormen. In de aanbestedingseisen zouden verplichtingen, zoals kwaliteit, veiligheid en werkomstandigheden, opgenomen kunnen worden om te voldoen aan standard operating procedures, eisen op het gebied van emissies, ergonomisch afhandelmaterieel en gebruik van elektrische Ground Service Equipment.

Het vaststellen van een taakomschrijving of technische specificaties zoals beschreven in artikel 14 lid 1 biedt ruimte voor de minister om alle actieve grondafhandelingsbedrijven een taakomschrijving of technische specificaties mee te geven in hun bedrijfsvoering. Deze termen zijn niet verder gespecificeerd, maar lijken ontoereikend om verbeteringen op het vlak van marktefficiëntie, oplossen van personeelstekorten en verbetering arbeidsomstandigheden te ondervangen.

Toepassing van de voorgeschreven toelatingseisen uit artikel 14 lid 2 kan leiden tot een kwaliteitsimpuls die geldt voor alle bedrijven in de grondafhandeling, maar zal geen effect hebben op de werking van de markt voor grondafhandeling, waar toch een belangrijke oorzaak van de problemen ligt. Onder het antwoord van 4a wordt dit verder uitgelegd.

Toepassing van artikel 15 (het verbieden van een specifieke afhandelaar) is niet aan de orde. Dit artikel biedt vooral een handhavinginstrument voor de situatie waarin een afhandelaar structureel eerder vastgestelde maatregelen voor het goed functioneren van de luchthaven niet naleeft. Dergelijke maatregelen zijn echter niet vastgesteld.

4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

Hulpvragen

a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?

Hoewel de inzet van de bevoegdheden van artikelen 14 van de regeling in eerste oogopslag kansrijke opties biedt om vanuit het ministerie de grondafhandelingsmarkt op Schiphol te sturen, is de verwachting dat het bereiken van de beleidsdoelen daarmee niet behaald zal worden. Zoals in de probleemstelling aangegeven, is op Schiphol sprake van een niet efficiënt functionerende markt, is er sprake van hardnekkige personeelstekorten en zijn er zorgen over de veiligheid op het platform en de fysieke belasting van het personeel.

Om op deze zaken een verbetering te bewerkstelligen is het van belang om de versturende prikkels uit de markt te halen door in te grijpen op het aantal bedrijven. Tegelijkertijd zullen instructies in de vorm van een taakomschrijving of technische specificaties niet bij kunnen dragen aan het oplossen van de problemen in de markt of het verminderen van de personeelstekorten. Toepassing van de voorgeschreven toelatingseisen uit lid 2 zal naar verwachting weinig toegevoegde waarde hebben in het bereiken van de beleidsdoelen aangezien deze eisen grotendeels afgedekt worden door geldende milieuwetgeving, arbeidswetgeving en wet- en regelgeving rondom de veiligheid van de luchtvaart.

Toepassing van de bevoegdheid van artikel 3 lid 2 van de regeling voor het beperken van het aantal zelfafhandelaren zal geen effect hebben op de huidige problematiek aangezien er momenteel geen partijen als zelfafhandelaar actief zijn op Schiphol. De onderzoekers van SEO, Universiteit van Antwerpen en To70 achten het risico klein dat een beperking van het aantal zelfhandelaren nodig is.

Gezien het voorgaande is de toepassing van beperking van het aantal grondafhandelingsbedrijven op basis van artikel 5 lid 2 van de regeling het meest geëigende middel om de beleidsdoelen te bereiken. De inzet van deze maatregel vormt namelijk een ingreep in de markt waarmee gelijktijdig een kwaliteitsimpuls gegeven kan worden aan de nieuwe toetreders door het stellen van scherpe aanbestedingseisen. In die eisen zouden verplichting, zoals kwaliteit, veiligheid en werkomstandigheden, opgenomen kunnen worden om te voldoen aan standard operating procedures, eisen op het gebied van emissies, ergonomisch afhandelmaterieel en gebruik van elektrische Ground Service Equipment. Bovendien wordt bij de aanbesteding er geselecteerd op kwaliteit. Daarbij is geen sprake van het uitsluiten van een specifieke partij, maar kunnen de op dit moment actieve bedrijven allen meedoen met de aanbesteding.

In het onderzoeksrapport dat is uitgevoerd door SEO, Universiteit van Antwerpen en To70 worden in een scenarioanalyse verschillende varianten van inzet van beleidsinstrumenten met elkaar vergeleken. Uit die analyse komt naar voren dat de scenario's waarbij de beperking van het aantal bedrijven geen onderdeel uitmaakt van de maatregelen duidelijk minder goed scoren op de te behalen doelen.

b) Welke verplichte toetsen zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten?

Het concept-besluit dat via deze route in consultatie is, is ook aangeboden aan het adviescollege toetsing regeldruk voor een ATR-toets. Deze toets is nog niet voltooid en de uitkomsten zijn dan ook nog niet bekend.

5. Wat is de voorkeursoptie?

Hulpvragen

a) Wat is het voorstel?

Dat het aantal grondafhandelingsbedrijven wordt beperkt tot 3 door gebruik te maken van de bevoegdheid van artikel 5 lid 2 van de Regeling grondafhandeling luchtvaartterreinen. De beperking heeft alleen betrekking op de categorieën diensten bagageafhandeling, platformafhandeling, en vracht- en postafhandeling voor wat betreft de fysieke afhandeling van vracht en post tussen gebouwen op de luchthaven en het vliegtuig, zowel bij aankomst en vertrek als bij doorgaande vluchten.

b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

- [Doeltreffendheid](#) en [doelmatigheid](#);
- Uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief [doenvermogen](#), [regeldruk](#) en [handhaving](#));
- Brede maatschappelijke impact?

De verwachting is dat het beperken van het aantal grondafhandelingsbedrijven aan de beleidsdoelen bijdraagt. Dit komt omdat in de eerste plaats omdat de selectie na de aanbesteding plaats zal vinden op basis van kwaliteit. Na een beperking van het aantal grondafhandelingsbedrijven hebben de grondafhandelingsbedrijven meer onderhandelingsmacht, omdat de luchtvaartmaatschappijen minder keuze hebben in grondafhandelingsbedrijven en alle actieve bedrijven aan hogere eisen moeten voldoen. Hierdoor verbetert de efficiëntie van de grondafhandelingsbedrijven en kunnen zij hogere prijzen afdwingen voor hun services. Bovendien gelden die hogere prijzen voor een groter volume met een hogere omzet tot gevolg. De hogere omzet kan gebruikt worden voor hogere lonen, en het grotere aanbod leidt tot meer ruimte voor aantrekkelijke roosters, waardoor het vervolgens aantrekkelijker wordt om bij de grondafhandelingsbedrijven te werken. De verwachting is dat daarmee het personeelstekort teruggedrongen kan worden. Met een betere personeelsbezetting zijn er genoeg mensen om vluchten af te handelen, waardoor vertragingen voorkomen kunnen worden. Ook hoeft het personeel minder gehaast te werken, wat bijdraagt aan verbeterde arbeidsomstandigheden en een goed verloop van de werkprocessen in de grondafhandeling.

Dit voorstel is uitvoerbaar omdat de minister van IenW bevoegd is om gebruik te maken van art. 5 lid 2 van de Regeling grondafhandeling luchtvaartterreinen om het aantal grondafhandelingsbedrijven te beperken tot drie. Hierna moet Schiphol een aanbestedingstraject uitvoeren om de drie grondafhandelingsbedrijven te selecteren die na een beperking actief mogen blijven. Schiphol heeft al aangegeven dat zij klaar staan om dit aanbestedingstraject uit te voeren. In de aanbestedingseisen zouden verplichtingen, zoals kwaliteit, veiligheid en werkomstandigheden, opgenomen kunnen worden om te voldoen aan standard operating procedures, eisen op het gebied van emissies, ergonomisch afhandelmaterieel en gebruik van elektrische Ground Service Equipment. Voor de

grondafhandelingsbedrijven is een positie op Schiphol van groot economisch belang waarmee zij een duidelijke drijfveer hebben om mee te doen aan de aanbesteding. Dit voorstel heeft een direct impact op bedrijven die actief zijn op Schiphol. Voor enkele bedrijven betekent de uitwerking van het voorstel dat zij op Schiphol niet meer actief mogen zijn in de categorieën waarin beperkt wordt (bagageafhandeling, platformafhandeling, en vracht- en postafhandeling voor wat betreft de fysieke afhandeling van vracht en post tussen gebouwen op de luchthaven en het vliegtuig, zowel bij aankomst en vertrek als bij doorgaande vluchten. Dit kan als gevolg hebben dat deze bedrijven zich zullen moeten richten op andere activiteiten of dat zij zich moeten terugtrekken van Schiphol. Het ministerie verwacht niet dat het beperken van het aantal bedrijven tot het verlies van banen zal leiden. De banen zullen wel bij andere bedrijven terecht komen. Desondanks zal het verstandig zijn om tijdens de benodigde overgangperiode plannen uit te werken om eventueel (tijdelijk) baanverlies te beperken. Hiervoor zal het ministerie in overleg treden met Schiphol.

c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?

Teneinde de gevolgen van een eventuele beperking van het aantal grondafhandelingsbedrijven op Schiphol in kaart te brengen, heeft het ministerie van IenW een onderzoek uitgezet bij SEO, Universiteit Antwerpen en To70. Ten behoeve van dat onderzoek zijn wetenschappelijke analyses, gesprekken met stakeholders en een internationale vergelijking uitgevoerd. De uitkomsten hiervan zijn vertaald in aannames en verwachtingen voor het geval het aantal bedrijven op Schiphol beperkt zou zijn. Omdat het hier om aannames en verwachtingen van een toekomstige situatie gaat en het op voorhand onzeker is hoe de markt hierop gaat reageren, is er geen zekerheid dat het voorstel alle gewenste effecten zal bewerkstelligen. Om deze kans te vergroten, zal het ministerie via periodiek overleg met Schiphol betrokken blijven bij de aanbesteding. De vormgeving van de aanbesteding is namelijk doorslaggevend voor de effectiviteit van het besluit.

Uit het onderzoek blijkt ook dat de beste resultaten qua verbetering van de situatie van de grondafhandeling behaald zullen worden, als het beperken van het aantal grondafhandelingsbedrijven gepaard gaat met strenge aanbestedingseisen, een aanscherping van de *License to operate* en een verdergaande invoering van equipment pooling. Het ministerie is niet primair verantwoordelijk voor deze maatregelen, maar is afhankelijk van Schiphol als exploitant van de luchthaven voor een correcte toepassing van deze maatregelen. Voor de invoering van deze maatregelen en het toezicht daarop is het ministerie afhankelijk van Schiphol. Ook deze aspecten zullen in het periodieke overleg tussen ministerie en luchthaven besproken worden.

d) Hoe ziet de voorgenomen [monitoring en evaluatie](#) eruit?

Het voornemen is om, nadat het besluit tot beperking definitief is geworden, een terugkerend overleg met Schiphol op te zetten om de voortgang van de aanbesteding nauwgezet te kunnen volgen. De daadwerkelijke monitoring en evaluatie van de effecten van de beperking kunnen echter pas na afronding van de aanbesteding worden waargenomen. Aangezien de regelgeving voorschrijft dat elke zeven jaar een nieuwe

aanbesteding uitgevoerd zal moeten worden, zal het ministerie in overleg met Schiphol enkele kpi's vast te stellen die de komende zeven jaar worden gemonitord. Daarnaast is het voornemen om in aanloop naar een nieuwe aanbesteding een extern onderzoek uit te laten voeren om input te verzamelen ten behoeve van de opzet van de volgende aanbesteding.