



Adviescollege
toetsing regeldruk

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat
De heer M.G.J. Harbers
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

Onze referentie MvH/RvZ/PS/bs/ATR3121/2023-U087

Uw referentie

Datum 19 oktober 2023

Betreft Besluit houdende beperking van het aantal verleners van grondafhandelingsdiensten op de luchthaven Schiphol

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**

Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66

E info@atr-regeldruk.nl

www.atr-regeldruk.nl

Geachte heer Harbers,

Op 15 september 2023 is aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) ter toetsing voorgelegd het concept *Besluit houdende beperking van het aantal verleners van grondafhandelingsdiensten op de luchthaven Schiphol*. De uiterste reactietermijn was 12 oktober 2023, maar met uw ministerie is overeengekomen dat het advies in de derde week oktober verstuurd zal worden als ook de reactietermijn van de internetconsultatie sluit.

Context en aanleiding

Grondafhandeling op luchthavens bestaat uit onder meer bagageafhandeling, platformafhandeling en vracht- en postafhandeling. Bij de afhandeling op Schiphol spelen verschillende problemen bij het afhandelen van bagage, post en vracht. Deze problemen doen zich met name voor in de bagagekelder en op het platform, wat in de zomers van 2021 en 2022 tot grote vertragingen leidden en in het voorjaar van 2022 tot een staking van grondpersoneel hebben geleid. Er zijn nu zes verschillende afhandelings-bedrijven actief. Uit extern onderzoek blijkt dat het relatief hoge aantal afhandelaren leidt tot een inefficiënte markt voor grondafhandeling op Schiphol. Daarbij is de concurrentie tussen deze bedrijven zo hoog dat er op arbeidskosten wordt bezuinigd en dat er minder aandacht is voor de kwaliteit van de dienstverlening, de werkdruk voor de medewerkers en de werkomstandigheden. Er zijn inmiddels verbeteringen doorgevoerd, zoals een betere CAO voor het afhandelings-personeel. Ook worden til-hulpmiddelen aangeschaft en heeft Schiphol via de "license to operate" afspraken over betere arbeidsomstandigheden gemaakt.

De genomen maatregelen zijn echter niet genoeg. Zij zijn beperkt en de verbeteringen zullen groter zijn wanneer aanvullend aan deze maatregelen een beperking van het aantal bedrijven wordt doorgevoerd, waardoor de concurrentie omlaag gaat. Conclusie uit dat het onderzoek is dat een situatie met drie afhandelingsbedrijven optimaal is. Hierdoor stijgen naar verwachting de afhandelingsstarieven, waardoor ruimte ontstaat om de arbeidsomstandigheden te verbeteren, de lonen te verhogen en meer personeel te werven en vast te houden.

Inhoud

De EU-Richtlijn betreffende de toegang tot de grondafhandelingsmarkt op de luchthavens gaat in principe uit van een vrije markt voor grondafhandeling. Het voorliggende besluit zal gebruik maken van de mogelijkheid in artikel 5 lid 2 van de *Regeling grondafhandeling luchtvaartterreinen* om een grens te stellen aan het aantal afhandelingsbedrijven. Het aantal op Schiphol werkzame bedrijven wordt beperkt door Schiphol een aanbestedingstraject uit te laten voeren. In de aanbestedingseisen zullen verplichtingen worden opgenomen met betrekking tot bijvoorbeeld kwaliteit, veiligheid en werkomstandigheden, zodat wordt voldaan aan standard operating procedures en eisen op het gebied van emissies, ergonomisch afhandelmaterieel en gebruik van Ground Service Equipment. Schiphol selecteert vervolgens de drie bedrijven waarvan de offertes het beste aansluiten op de gestelde eisen.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nut en noodzaak: is er een taak voor de overheid en is regelgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

De toelichting bij het voorstel maakt inzichtelijk dat er problemen zijn met betrekking tot de beloning en de arbeidsomstandigheden van medewerkers die bij grondafhandelaars werken. Het externe onderzoek maakt duidelijk dat reeds genomen maatregelen niet volstaan. Daarmee onderbouwt het dat aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn. Het voorstel kiest als aanvullende maatregel voor het beperken van de concurrentie tussen de grondafhandelaars. Uitgangspunt daarbij is dat als deze concurrentie minder fel wordt, de betreffende bedrijven hun tarieven zullen verhogen en meer ruimte zullen krijgen voor een betere betaling en voor veiliger arbeidsomstandigheden, waardoor de personeelstekorten verdwijnen. De toelichting bij het voorstel maakt echter niet inzichtelijk of dit ook daadwerkelijk zal gebeuren, te meer gelet op de situatie dat de klanten van de afhandelbedrijven (dat wil zeggen de luchtvaartmaatschappijen) kennelijk geen bepalingen in de contracten hebben opgenomen met betrekking tot wanprestatie. Beperking van het aantal aanbieders zal hun concurrentiepositie ten opzichte van luchtvaartmaatschappijen inderdaad versterken en het mogelijk maken om hun tarieven te verhogen, maar niet duidelijk is of en in welke mate ze hun grotere inkomsten zullen aanwenden voor het verhogen van de beloning van hun medewerkers en voor het verbeteren van de arbeidsomstandigheden. De kwaliteitseisen in de aanbesteding helpen ook om voorwaarden te creëren voor meer tijdigheid en een lagere werkdruk. Dit doet echter de vraag rijzen waarom alleen die kwaliteitseisen niet volstaan, aangevuld met scherper toezicht door de Inspectie SZW.

1.1 Het college adviseert om inzichtelijk te maken op welke wijze zal worden bewerkstelligd dat de beperking van de concurrentie daadwerkelijk zal leiden tot betere beloning, tot een lagere werkdruk en tot veiliger arbeidsomstandigheden, zodat de personeelstekorten verdwijnen.

2. Minder belastende alternatieven

Uit de nota van toelichting blijkt dat er geen andere wettelijke opties zijn om het aantal bedrijven te beperken. Het wordt aan Schiphol overgelaten om de aanbestedingseisen in te vullen en via de aanbesteding op drie bedrijven uit te komen. Dit levert het risico op dat de eisen hoger uitvallen dan echt nodig is om bij te dragen aan een betere kwaliteit van dienstverlening en meer veiligheid bij de afhandeling. Het college acht het vanuit regeldrukperspectief van belang dat de daaruit voortvloeiende hoge nalevingskosten worden beperkt. Een vergelijking van deze eisen en nalevingskosten met andere internationale luchthavens ligt daarbij in de rede.

2.1 Het college adviseert om te bewerkstelligen dat Schiphol geen onnodig hoge kwaliteitseisen stelt aan de grondafhandelbedrijven en daardoor deze bedrijven geen onnodig hoge nalevingskosten oplegt.

3. Werkbaarheid

Het voorstel geeft geen inzicht in de eisen die Schiphol zal formuleren in de aanbestedingsprocedure. Daardoor kan het college niet vaststellen of en in hoeverre die eisen werkbaar zijn voor de betreffende bedrijven. De toelichting meldt wel dat Schiphol de eisen in overleg met luchtvaartmaatschappijen en afhandelaars de eisen formuleren. Het college geeft in overweging om inzichtelijk te maken wat er gebeurt als Schiphol en de genoemde partijen het niet over de eisen eens worden.

4. Gevolgen regeldruk

Het feit dat Schiphol de aanbestedingseisen nog moet opstellen, betekent dat het op dit moment nog niet mogelijk is om de regeldrukgevolgen nauwgezet in beeld te brengen. Dit betekent dat het op basis van het voorliggende voorstel niet mogelijk is om te beoordelen of het geen disproportionele nalevingskosten met zich meebrengt. Het college merkt op dat Schiphol in het voortraject van dit besluit veelvuldig is betrokken. Op basis daarvan moet het mogelijk zijn om in overleg met Schiphol te treden en de regeldruk in beeld te brengen met behulp van scenario's of bandbreedtes.

4.1 Het college adviseert om de regeldruk in beeld te brengen conform de Rijksbrede methodiek en daarbij gebruik te maken van scenario's of bandbreedtes.

Dictum

Gelet op de toetsing is het eindoordeel van ATR bij het voorstel:

Het besluit niet vaststellen, tenzij met de adviespunten rekening is gehouden.

Het college benadrukt dat dit dictum geen inhoudelijk oordeel over de voorgestelde maatregelen inhoudt maar betrekking heeft op de onderbouwing daarvan. Het college verzoekt u om een aangepaste versie van het voorstel opnieuw aan ATR voor te leggen, opdat het college kan beoordelen of een aanvullende zienswijze opportuun is.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris