



Evaluatie Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol

Deelrapport Fase 1

Inventarisatie werking van de wet

Opdrachtgever: Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Rotterdam, 1 december 2011

Evaluatie Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol

Deelrapport Fase 1

Inventarisatie werking van de wet

Opdrachtgever: Ministerie van Infrastructuur en Milieu - DG Luchtvaart, Maritieme Zaken

Ecorys Nederland BV i.s.m. Decisio

Rotterdam, 1 december 2011

ECORYS Nederland BV

Postbus 4175

3006 AD Rotterdam

Watermanweg 44

3067 GG Rotterdam

T 010 453 88 00

F 010 453 07 68

E netherlands@ecorys.com

W www.ecorys.nl

K.v.K. nr. 24316726

ECORYS Transport & Mobiliteit

T 010 453 87 60

F 010 452 36 80

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	i
Voorwoord	vi
1 Inleiding	1
1.1 Opzet van de evaluatie	1
1.2 Leeswijzer	4
2 De referentiesituatie	6
2.1 Formeel kader bij vaststellen tarieven en voorwaarden	6
2.2 Proces vaststellen tarieven en voorwaarden in de praktijk	7
2.3 Knelpunten in de referentiesituatie	8
2.4 Noodzaak tot wetwijziging	8
3 Doel en vormgeving van sectorspecifieke regulering	10
3.1 Doel, randvoorwaarden en uitgangspunten	10
3.2 Het reguleringssysteem	11
4 Afbakening	13
4.1 Regulering en beoogde werking	13
4.2 Werking in de praktijk	15
5 Wettelijke eisen aan tarieven en voorwaarden	19
5.1 Redelijkheid	19
5.2 Non-discriminatie	21
5.3 Kostenoriëntatie	23
5.4 Toerekeningssysteem	26
5.5 Subonderdelen toerekeningssysteem – 1. Toerekenbare opbrengsten	30
5.6 Subonderdelen toerekeningssysteem – 2. Toerekenbare kosten	33
5.7 Subonderdelen toerekeningssysteem – 3. Regulatory asset base (RAB)	41
5.8 Subonderdelen toerekeningssysteem – 4. Toegestaan rendement/vermogenskosten	45
5.9 Verrekeningen, tariefscorrecties en efficiencyprikkel	48
5.10 Effecten reguleringssysteem	53
5.11 Uitkomsten op de tariefsontwikkeling	58
5.12 Uitkomsten van kwaliteit	62
5.13 Ontwikkeling concurrentiepositie Schiphol	64
6 Informatie en consultatie van gebruikers	67

6.1	Informatie en consultatie van gebruikers bij vaststelling tarieven en voorwaarden	67
6.2	Financiële verantwoording en rapportage over het gerealiseerde kwaliteitsniveau	75
7	Toezicht	77
7.1	Goedkeuring toerekeningssysteem	77
7.2	Toezicht middels besluiten op aanvraag gebruikers	80
7.3	Ambtshalve toezicht	84
8	Externe ontwikkelingen	86
8.1	Feitelijke ontwikkelingen	86
8.2	Beleidsmatige ontwikkelingen	87
9	Reguleringsmechanismes andere luchthavens	94
9.1	Introductie	94
9.2	Conclusie	94
10	Kosten Reguleringsysteem	100
11	Overzicht effecten van het systeem	107
	Lijst van geraadpleegde documenten	108

Voorwoord

In 2006 is een aanpassing van de Wet luchtvaart in werking getreden die tot doel had om het risico van de economische machtspositie van de luchthaven Schiphol te voorkomen dan wel te verkleinen. In de wet is vastgelegd dat de ministers van Infrastructuur en Milieu en van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie binnen vier jaar na de inwerkingtreding van de wet- en regelgeving een verslag zenden aan de Staten-Generaal over de doeltreffendheid en effecten van de wet- en regelgeving in de praktijk.

De evaluatie is uitgevoerd door een onafhankelijk evaluatieteam, geleid door Ecorys. Het voorliggende rapport is de eindrapportage van deze evaluatie en voedt het uiteindelijke kabinetsstandpunt. Naast deze rapportage zijn er twee deelrapportages die de werking van de wet in de praktijk beschrijven en analyseren in het licht van de oorspronkelijk beoogde werking. Daarnaast zijn er rapportages van parallelle onderzoeken die zowel in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu als in opdracht van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) uitgevoerd.

Het onderzoek is uitgevoerd onder de actieve begeleiding van een interdepartementale begeleidingsgroep vanuit het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, Ministerie van Financiën en NMa.

Tijdens deze evaluatie hebben we gesproken met een groot aantal partijen en belanghebbenden. Tevens is het evaluatieproces geborgd via een uitgebreide consultatie van zowel sectorpartijen als betrokken departementen. Wij willen graag onze dank en waardering uitspreken voor de constructieve en inhoudelijke bijdragen die we tijdens deze evaluatie hebben ontvangen.

Dit rapport bevat de bevindingen van Ecorys, die niet noodzakelijkerwijs overeenkomen met het in te nemen standpunt door de Nederlandse overheid of de sectorpartijen.

Rotterdam, december 2011

Ecorys

1 Inleiding

1.1 Opzet van de evaluatie

Inleiding

In het licht van de destijds voorgenomen privatisering van de luchthaven Schiphol is door het kabinet geïnventariseerd of de publieke belangen, gemoeid met de luchthaven, afdoende geborgd zouden zijn. Voor twee van deze belangen werd gesteld dat additionele regelgeving nodig was, te weten:

- het voorkomen c.q. verkleinen van het risico op misbruik van de economische machtspositie van de luchthaven Schiphol tegenover de (gebonden) gebruikers, en
- het garanderen van de continuïteit van de luchthaven als vitale schakel in de mainport.

Het eerste publieke belang is geborgd middels een wijziging¹ van 29 juni 2006 van de Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol. De artikelen 8.25d tot en met 8.25h, 11.14a en 11.21 van de wet- en regelgeving hebben tot doel het risico op misbruik van de economische machtspositie te verkleinen.

In artikel 12.3a is opgenomen dat de Ministers van Infrastructuur en Milieu en Economische Zaken, Landbouw en Innovatie binnen vier jaar na inwerkingtreding aan de Staten-Generaal verslag moeten doen over de doeltreffendheid en de effecten van de wet- en regelgeving in de praktijk. Daarna dient telkens na vijf jaar een zelfde verslag gereed te zijn. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft na een Europese aanbestedingsprocedure Ecorys als onafhankelijke partij aangetrokken om deze evaluatie uit te voeren.

Het publieke belang om de continuïteit van de luchthaven te garanderen wordt gewaarborgd met de exploitatieplicht (artikel 8.25a), de intrekkinggronden voor de exploitatievergunning (artikel 8.25b) en de mogelijkheid voor een aanwijzing bij dreigend wanbeheer (artikel 8.25c) [W4, 8]. Er worden in de memorie van toelichting [W4] en in de brief aan de Kamer inzake de beursgang van Schiphol [Tk1] geen aanknopingspunten tussen dit publiek belang en de tariefsregulering gelegd. Artikel 8.25a-c vallen buiten de scope van deze evaluatie. Wel worden er vanuit het publiek belang om de continuïteit van de luchthaven te garanderen een aantal randvoorwaarden geïdentificeerd voor de tariefregulering. Zie hiervoor paragraaf 3.1.

¹ Deze wijziging is neergelegd in de Wet luchtvaart (Staatsblad, 2006, 331) en het daarop gebaseerde besluit (Staatsblad 2006, 333)

Doel en onderzoeksvragen

Het doel van de evaluatie is tweeledig:

- De doeltreffendheid en de effecten (mate van doelbereiking) van de wet in de praktijk;
- Het trekken van lessen voor de toekomst.

De centrale onderzoeksvraag is hierbij primair of het systeem heeft gewerkt zoals bij het opstellen van de wet- en regelgeving beoogd was. Op basis van eventuele knelpunten en/of ongewenste (neven)effecten die in de evaluatie naar voren komen kunnen conclusies worden getrokken, met als doel hieruit lessen voor de toekomst te trekken, op basis waarvan aanbevelingen kunnen worden opgesteld voor aanpassingen in de wet- en regelgeving.

Op basis van de centrale onderzoeksvraag zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

- Heeft het systeem in de praktijk (gespecificeerd naar de onderdelen) gewerkt zoals beoogd en wat zijn de eventuele (beleidsmatige of juridische) knelpunten?
- Levert het systeem de beoogde effecten en wat zijn (niet beoogde) neveneffecten?
- Is het systeem doelmatig/efficiënt en proportioneel?
- Is het systeem handhaafbaar en uitvoerbaar?

De evaluatie betreft derhalve zowel een productevaluatie (wat zijn de effecten geweest van de wet?) als een procesevaluatie (hoe wordt de wet uitgevoerd en wat is de interactie tussen partijen?).

Evaluatieperiode en referentiesituatie

De effecten en knelpunten van de wet- en regelgeving gedurende de evaluatieperiode worden bepaald door deze te vergelijken met de situatie vóór de invoering van de wet- en regelgeving, de referentiesituatie. De evaluatieperiode is door de opdrachtgever vastgesteld op 19 juli 2006 tot 31 december 2010. Uitgangspunt daarbij was dat voldoende meetpunten moeten worden betrokken in de evaluatie om tot onderbouwde bevindingen te komen over de werking van de wet in de praktijk ten opzichte van de referentieperiode. Deze referentieperiode is door de opdrachtgever vastgesteld van 1 januari 2004 tot 19 juli 2006.

In de evaluatieperiode zijn vijf maal tarieven en voorwaarden volgens de nieuwe wet- en regelgeving vastgesteld. Het gaat het om de tarieven en voorwaarden die in werking getreden zijn op:

- 1 november 2007
- 1 november 2008
- 1 april 2009
- 1 april 2010
- 1 april 2011.

In de referentieperiode zijn vier maal nieuwe tarieven en voorwaarden van kracht geworden op:

- 1 april 2004
- 1 april 2005
- 1 november 2005
- 1 april 2006.

Dit biedt voldoende mogelijkheid tot het vergelijken van de twee periodes zonder dat er te ver in het verleden teruggegaan hoeft te worden.

Aanpak en fasering

De evaluatie is opgedeeld in drie fasen, met ieder een apart rapport:

- In fase 1 – deze fase – zijn meningen en feiten verzameld om de feitelijke werking van het systeem vast te kunnen stellen. In deze fase zijn interviews gehouden met de meest betrokken stakeholders en zijn documenten geanalyseerd. Op basis hiervan zijn de voornaamste potentiële knelpunten van het systeem vastgesteld. Hierin wordt ingegaan op:
 - de uitgangssituatie voor invoering van de wet- en regelgeving;
 - het doel van de wet- en regelgeving;
 - het reguleringssysteem en de beoogde werking van de verschillende onderdelen;
 - de werking & de uitkomsten.
- In fase 2 is beoordeeld of de wet- en regelgeving doeltreffend en doelmatig is geweest. Op basis van de in fase 1 geïdentificeerde *potentiële* knelpunten worden deze nader geanalyseerd of dit daadwerkelijk knelpunten zijn. Op basis hiervan worden aanbevelingen gedaan voor eventuele aanpassingen in de wet- en regelgeving wenselijk is.
- Fase 3 bevat een synthese van de eerdere twee fasen en is het integrale hoofdrapport van de evaluatie.

Er wordt binnen de evaluatie onderscheid gemaakt tussen:

- Deel A: de wettelijk verplichte (ex post) evaluatie van de betreffende wet- en regelgeving in het licht van het oorspronkelijke doel / publieke belang (voorkomen van c.q. het verkleinen van het risico op eventueel misbruik van de luchthaven Schiphol jegens de gebonden gebruikers voor de luchtvaartactiviteiten) en randvoorwaarden.
- Deel B: in het verlengde daarvan is, met het oog op de toekomstbestendigheid van de wet, bezien wat de mogelijkheden zijn om in te spelen op nieuwe (relevante) beleidsdoelen die sinds 2006 zijn geformuleerd.

Voorzover de knelpunten/wensen niet passen binnen de oorspronkelijke (deel A) beleidsdoelen en/of de relevante /nieuwe (deel B) beleidsdoelen, dan wel een fundamentele aanpassing van het huidige reguleringsmodel vergen zal de evaluatie zich beperken tot het doen van aanbevelingen tot nader onderzoek. Dit is ook in lijn met het advies van de SER [SER-1] over marktwerking en publieke belangen waaraan aan de Tweede Kamer is geadviseerd dat bij fundamentele wijzigingen van reguleringssystemen een diepgaand (ex ante) onderzoek naar effecten op publieke belangen en maatschappelijke welvaart (kosten/baten-analyse) essentieel.

Gebruikte bronnen

Deze rapportage is voornamelijk gebaseerd op de volgende typen bronnen:

- De wet Luchtvaart en Besluit, en bijhorende documentatie (memories van toelichting, correspondentie met de Tweede Kamer)
- Informatie uit het consultatieproces tussen luchthaven en gebruikers.
- De door Schiphol opgestelde financiële verantwoording

- Onderzoeksrapporten
- Interviews.²

Een referentielijst is opgenomen aan het eind van dit rapport.

Vereiste evaluatie

De wet- en regelgeving is op 19 juli 2006 in werking getreden. Dit betekent dat het verslag formeel vóór 19 juli 2010 gereed had moeten zijn. Deze termijn is in de praktijk gebleken te kort te zijn om de evaluatie naar behoren uit te voeren. Immers, er dienen voldoende meetpunten te zijn om zorgvuldige en onderbouwde conclusies te trekken over de werking in de praktijk. De evaluatieperiode omvat nu de (jaarlijkse) tarief rondes van 1 november 2007 tot en met 1 april 2011 (5 meetpunten). Dit wordt hieronder verder toegelicht. De evaluatieperiode loopt zo van 19 juli 2006 tot 31 december 2010. Medio 2010 is om bovenstaande redenen niet haalbaar gebleken.

Bovenstaande problematiek ten aanzien van de te hanteren termijn bij een evaluatie is eveneens geadresseerd in een meta-evaluatie van wetsevaluaties die is verricht door het WODC (Wet en Werkelijkheid, 2008). Hierin wordt geconcludeerd dat het tijdsverloop tussen de aanname en de evaluatie van een wet een belangrijke factor is in de mate van bevonden doelbereiking³. Verder concludeert WODC:

- Wetten gericht op verandering in de aansturing of werkwijze van uitvoerende instellingen blijken een hogere doelbereiking te hebben, dan wetten die alleen of daarnaast zich richten op een verandering in gedrag van burgers en bedrijven;
- Wetten met een lager ambitieniveau realiseren een hogere mate van doelbereiking;
- Slechts een fractie van de wetsevaluaties bevat een duidelijke reconstructie van zowel de beoogde als de feitelijke ketens van gebeurtenissen;
- Hoe groter de schaal van een (uitvoerende of nalevende) organisatie, des te beter de met wetten behaalde opbrengsten zijn;
- Er zijn maar weinig evaluaties die de causale relatie in beeld brengen tussen de interventie (de betreffende wet) en de resultaten.

1.2 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 van dit rapport beschrijft de referentiesituatie. Hoofdstuk 3 gaat nader in op het doel en de vormgeving van de sectorspecifieke regulering. Hoofdstukken 4 tot en met 7 gaan in op de vier onderdelen van de regulering, respectievelijk: afbakening, de wettelijke eisen van tarieven en voorwaarden, informatie en consultatie van gebruikers en toezicht. In deze vier hoofdstukken wordt de beoogde werking van de wet- en regelgeving beschreven, alsmede de werking in de praktijk. Hier worden tevens potentiële knelpunten beschreven, evenals observaties en uitkomsten. De knelpunten die in deze fase zijn geïdentificeerd en in dit rapport worden beschreven zijn nadrukkelijk *potentiële* knelpunten, waarbij we dat definiëren als dat de werking in de praktijk van een bepaald

² Arkefly, BARIN/SAOC, Easyjet, KLM, luchthaven Schiphol, NMa, Transavia

³ De evaluaties die een aanzienlijke doelbereiking rapporteren, vonden na verloop van gemiddeld zo'n zeven jaar en acht maanden plaats, terwijl de evaluaties van wetten waarbij doelbereiking als gering werd beoordeeld gemiddeld al na ongeveer twee jaar en vier maanden plaatsvonden.

onderdeel niet strookt met de beoogde werking van de wetgever. Dit kunnen potentiële knelpunten zijn die door de sector naar voren zijn gebracht, of door NMa, het ministerie van I en M dan wel door Ecorys zijn geïdentificeerd. In deze fase wordt nog geen oordeel gevormd of dit daadwerkelijk valide knelpunten van de wet-en regelgeving zijn in het licht van de beoogde werking hiervan. Observaties zijn feitelijke gebeurtenissen in de evaluatieperiode en relevante standpunten. Daarnaast zijn er visies of wensen van stakeholders zonder dat dit knelpunten zijn. Dit onderscheid is overigens in de praktijk niet altijd even helder. Wensen van stakeholders kunnen ook verpakt worden als knelpunt. In fase 2 zijn alle potentiële knelpunten beoordeeld.

Na deze hoofdstukken beschrijft hoofdstuk 8 relevante externe ontwikkelingen, en hoofdstuk 9 reguleringsmechanismes op andere luchthavens. Hoofdstuk 10 ten slotte geeft een weergave van de administratieve lasten van het systeem.

2 De referentiesituatie

Dit hoofdstuk beschrijft de referentiesituatie. Achtereenvolgens wordt ingegaan op

- het formele kader bij het vaststellen van de tarieven en voorwaarden,
- het proces dat hierbij gehanteerd werd,
- knelpunten in de oude situatie, en
- de noodzaak tot invoering van sectorspecifieke regulering voor de tarieven en voorwaarden.

2.1 Formeel kader bij vaststellen tarieven en voorwaarden

De wettelijke basis voor het toezicht op de tarieven en voorwaarden vóór 19 juli 2006 was gebaseerd op artikel 36 van de (oude) Luchtvaartwet .

Artikel 36

1. De exploitant van een luchtvaartterrein, uitsluitend of mede aangewezen voor het openbare burgerlijke luchtverkeer, is verplicht tarieven vast te stellen voor het gebruik dat door luchtvaartuigen wordt gemaakt van dit luchtvaartterrein en van de zich daarop bevindende opstallen.
2. Deze tarieven behoeven Onze toestemming.
3. Indien aangaande een besluit van de Staten ener provincie of de raad ener gemeente betreffende de vaststelling van tarieven, als bedoeld in het eerste lid, reeds ingevolge de Provinciewet of de Gemeentewet (**Stb.** 1992, 96) Onze goedkeuring is vereist, wordt Onze beslissing genomen op voordracht van Onze Minister van Infrastructuur en Milieu en Onze Minister van Binnenlandse Zaken gezamenlijk.

Dit hield in dat de Minister van Infrastructuur en Milieu op basis van een toets de Kroon adviseerde ten aanzien van de tarieven en voorwaarden die door de luchthaven vastgesteld werden. Deze toetsing geschiedde met name op twee criteria⁴:

- Non-discriminatie, zoals vastgelegd in het Verdrag van Chicago van 25 april 1947, en
- Schadelijkheid voor de luchtvaartsector – als algemeen belang. Hierbij werd vooral gebruik gemaakt van de aanbevelingen van de Raad van the *International Civil Aviation Organisation* (ICAO) gedaan in *Policies on charges for airports and air navigation services* (doc. 9082/7-2004). Dit behelst naast het non-discriminatiebeginsel, de criteria van transparantie en kostenoriëntatie.

⁴ Op basis van *Verweerschrift inzake de Minister van Infrastructuur en Milieu tegen BARIN, SAOC en IATA* [V1]

2.2 Proces vaststellen tarieven en voorwaarden in de praktijk

Marginale toets op ..

In de praktijk werd volgens vast beleid door de Minister een marginale toets uitgevoerd. De toetsing vond één of twee keer per jaar plaats, in het geval Schiphol nieuwe tarieven en voorwaarden vast wilde stellen. De nieuwe tarieven gingen in de praktijk in op 1 april of 1 november.

...non-discriminatie en ...
...schadelijkheid voor
luchtvaartsector

De marginale toetsing werd als volgt ingevuld:

- Een toets op non-discriminatie op basis van het Verdrag van Chicago
- Een toets op transparantie van de tariefstructuur; hierbij werd gekeken of de luchthaven Schiphol:
 - een consultatiebijeenkoms t met de gebruikers had belegd waar hij toelichting verstrek te aan de gebruikers wat betreft de tariefstructuur en gebruikers de gelegenheid gaf om hun zienswijze hierop naar voren te brengen;
 - de van belang zijnde financiële informatie verstrek te;
 - een redelijke termijn in acht nam voor de totale procedure tussen de aankondiging van een nieuwe tariefstructuur en de daadwerkelijke inwerkingtreding.
- Een toets op kostengerelateerde tarieven op basis van financiële ratio's, met als doel na te gaan in hoeverre de totale opbrengsten van de luchthavengelden in verhouding waren met de totale kosten van de diensten, het gebruik van de installaties en het verkrijgen van een redelijk rendement. Deze toetsing was marginaal en vond alleen plaats over het geheel van de tarieven, en niet voor tarieven voor de afzonderlijke activiteiten. Vanaf 2002 toetste de Minister apart deze ratio's voor beveiligingsactiviteiten.

Dual till

Vanaf 1999 was een dual till van kracht. Dual till houdt in dat onderscheid wordt gemaakt tussen de luchtvaartactiviteiten en de overige activiteiten van de luchthaven. De kostengerelateerdheid werd vanaf dat moment niet langer op basis van alle activiteiten van de luchthaven getoetst, maar alleen nog op basis van de luchtvaartactiviteiten. Daarbij stelde de Minister van Infrastructuur en Milieu zich op het standpunt dat er een verplichte kruiselingse bijdrage van de opbrengsten van de niet-luchtvaartactiviteiten zou worden toegepast, op het niveau waarop dat in 1999 ook gebeurde (maar toen nog impliciet binnen een single-till). Deze kruiselingse bijdrage werd gedefinieerd als 2,1% van de RAB over de luchtvaartactiviteiten. Als gevolg hiervan werd een maximum toegestaan rendement over de vermogenskosten vastgesteld op 4,1% (6,2% minus genoemde marge van 2,1%). De Minister stelde zich op het standpunt deze impliciete bijdrage te handhaven op dit niveau totdat het nieuwe reguleringssysteem van kracht zou zijn.

Verrekeningen

De sector heeft op vrijwillige basis de verrekenregels zoals opgenomen in het concept wetsvoorstel toegepast voor de jaren 2004, 2005, 2006.

Consultatie

Er werd ook jaarlijks een consultatieprocedure met de sector doorlopen, vergelijkbaar met het in de nieuwe wet- en regelgeving vastgelegde. Deze vond plaats voor de marginale toetsing door de Kroon. Er was echter geen formele mogelijkheid zienswijzen te geven, waarvan de luchthaven verplicht was te motiveren wat zij daarmee zou doen. Ook waren aan het voorstel, wat hier besproken werd, geen eisen gesteld.

2.3 Knelpunten in de referentiesituatie

De goedkeuring door de Minister van de diverse havengeldregeling in de periode 2003-2006 leidde bij elke vaststelling van de tarieven tot bezwaren van de gebruikers geleid⁵. Terugkerende belangrijke elementen in hun bezwaren waren [V1]:

- Marginale toetsing is niet voldoende voor het goedkeuren van de tarieven. De geldende wet stamde uit de jaren '50, toen de omstandigheden rond de luchthaven Schiphol niet vergelijkbaar waren met de huidige;
- Het marginaal toetsen op basis van de dual till verhoudt zich niet met de toetsing van alle aspecten van de tariefstelling; kostengeoriënteerdheid van de tarieven is niet marginaal te beoordelen. Bovendien zou eerst de kostenallocatie zelf getoetst moeten worden. Op deze wijze toetsen is in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel en in strijd met het verbod op onredelijke belangenafweging;
- Een rendement op de beveiligingsactiviteiten is niet redelijk aangezien deze het algemeen belang dienen en niet gevraagd worden door de luchtvaartmaatschappijen;
- Niet alle beveiligingskosten zouden doorberekend mogen worden, aangezien deze ook deels ten doel hebben niet-luchtvaartactiviteiten te beveiligen;
- Er is een gebrek aan transparante informatie om vast te stellen of de kostentoe rekening juist heeft plaatsgevonden;
- Er wordt geen onderzoek gedaan naar het kosten- en investeringsniveau. Dat terwijl te hoge kosten strijdig zijn met het verbod op misbruik van een economische machtspositie (artikel 82 EG);
- Er is een dual till is ingevoerd waardoor inkomsten van niet-luchtvaart niet betrokken worden bij de kostenoriëntatie;

De Minister heeft deze bezwaren ongegrond verklaard omdat zij niet schadelijk werden geacht voor de belangen van de luchtvaart. Het beroepen door de sectorpartijen bij de rechtbank van Haarlem jegens deze ongegrondverklaringen, is uiteindelijk in het voorjaar van 2009 in overleg met Schiphol ingetrokken.

2.4 Noodzaak tot wetswijziging

Een aantal ontwikkelingen leidde tot de noodzaak om sectorspecifieke regulering in te stellen ter voorkoming van misbruik van de economische machtspositie van de luchthaven Schiphol:

- In het licht van de in 1997 voorgenomen privatisering van Schiphol werd door het kabinet besloten dat de publieke belangen rond de luchthaven in voldoende mate gewaarborgd moesten blijven, waarvan het voorkomen van misbruik van de economische machtspositie er één was. De NMa heeft daarop in april 2001 vastgesteld dat de luchthaven Schiphol een economische machtspositie had ten aanzien van de (in deze wet- en regelgeving vastgelegde) luchtvaartactiviteiten op Schiphol, met name jegens de gebonden gebruikers. Daarnaast was, op grond van een accountantsonderzoek in opdracht van NMa in 2001 geconcludeerd dat de tarieven van de luchtvaartactiviteiten niet kostengeoriënteerd waren, aangezien de activiteiten

⁵ Door KLM zijn procedures gestart tegen de tariefsverhogingen in 2004, 2005 (2x) en 2006. BARIN, SAOC en IATA tegen de havengeldregelingen van april 2004, april 2005 en april en november 2006.

teveel kosten toegedeeld kregen ten opzichte van de niet-luchtvaartactiviteiten [NMa1, alinea 136].

- Het kabinet had gekozen om via regulering de gehanteerde normen voor non-discriminatie, transparantie en kostenoriëntatie in overeenstemming te brengen met de beginselen van de Mededingingswet die op 1 januari 1998⁶ in werking is getreden [W4, 3]. Het was van mening dat deze wet zelf onvoldoende aanknopingspunten bood voor het toezicht op de tarieven en voorwaarden, omdat de verwachting was dat er regelmatig klachten met lange procedures als gevolg ingediend zouden worden. Ingrijpen in de tarieven voorafgaand aan de inwerkingtreding (ex-ante) is volgens de Mededingingswet niet toegestaan. De mogelijkheid hiertoe – op aanvraag van gebruikers – werd wel gewenst geacht. Deze conclusie dat artikel 24 van de Mededingingswet niet het juiste instrument is om gevestigde ondernemingen met een machtspositie in netwerksectoren te normeren op het gebied van prijspolitiek, werd onderstreept door de SER [TK1, 20].
- Het toezicht diende bij een onafhankelijke toezichthouder te worden belegd. Het toezicht zou om deze en voorgaande redenen worden belegd bij de NMa, die in 1998 als gevolg van de Mededingingswet opgericht was. Om de NMa in staat te stellen voorafgaand aan de inwerkingtreding de tarieven en voorwaarden (op aanvraag van gebruikers) te beoordelen, diende de kostenstructuur van de luchthaven voldoende transparant te zijn.
- Het vigerende artikel 36 uit de (oude) Luchtvaartwet dateerde uit de jaren vijftig van de vorige eeuw. Concrete wettelijke vastgelegde criteria voor de toetsing van de tarieven aan o.a. kostenoriëntatie ontbraken. In de vorige paragraaf is beschreven tot welke knelpunten dit kon leiden. De nieuwe wet- en regelgeving zou de meeste van deze knelpunten weg moeten nemen.

De regulering is neergelegd in de Wet luchtvaart (Staatsblad, 2006, 331) en het daarop gebaseerde Besluit (Staatsblad 2006, 333). Deze zijn op 19 juli 2006 in werking getreden (Staatsblad 2006, 332).

In januari 2007 werd tijdens de coalitieonderhandelingen voor het kabinet-Balkenende IV uiteindelijk van privatisering afgezien. Dit heeft verder geen invloed gehad op de regulering, die inmiddels van kracht was.

⁶ http://www.nmanet.nl/nederlands/home/Wet_en_regelgeving/Mededingingswet/Index.asp.

3 Doel en vormgeving van sectorspecifieke regulering

3.1 Doel, randvoorwaarden en uitgangspunten

Hoofddoel regulering

Het doel van de sectorspecifieke regulering voor Schiphol, als uitwerking van het algemeen mededingingsrecht (*lex specialis*), is het voorkomen dan wel **verkleinen van het risico op misbruik van de economische machtspositie door de luchthaven**, in het bijzonder jegens gebonden gebruikers [TK1, 20]. Er is door het kabinet een principiële keuze gemaakt om de regulering te beperken tot de luchtvaartactiviteiten, waarop door de NMa risico op misbruik van de economische machtspositie vastgesteld was [TK1, 20/21].

Voor de niet-luchtvaartactiviteiten waren er geen aanwijzingen dat de luchthaven een economische machtspositie had, en indien dit toch het geval zou kunnen zijn, werd verondersteld dat het gewone Mededingingswet en de Europese mededingingswetgeving afdoende bescherming zouden bieden om het risico op misbruik te verkleinen [TK1, 22]. Dit sloot aan op het dual till principe dat al langer op Schiphol van toepassing was.

Randvoorwaarden met het oog op de continuïteit van de mainport

Daarnaast is in de wet- en regelgeving rekening gehouden met het borgen van een ander publiek belang, te weten het waarborgen van de continuïteit van de luchthaven als vitale schakel in de mainport [TK1, 1]. In feite definieert dit publieke belang een aantal randvoorwaarden waaraan het systeem van reguleren moet voldoen:

- Het creëren van voldoende prikkels voor de luchthaven om te investeren in luchtvaartvoorzieningen met het oog op de verkeers- en vervoersontwikkeling [TK1, 20];
- Het bieden van de mogelijkheid tot het behalen van voldoende rendement om te komen tot een efficiënte, economische en gezonde exploitatie van de luchthaven als geheel [TK1, 20]. Het is in beginsel van belang dat het rendement over de luchtvaartactiviteiten in lijn is met marktverwachtingen (van zowel aandeelhouders als verstrekkers van vreemd vermogen) [W8,35];
- Het mogelijk maken dat de luchthaven concurrerende tarieven en voorwaarden aan kan bieden [TK, 14]. Uit de toelichting bij de wet- en regelgeving kunnen hierbij de volgende randvoorwaarden worden afgeleid:
 - Het mogelijk maken van tariefsdifferentiatie [TK1, 22];
 - Het mogelijk maken van meerjarenafspraken [W4, 5];
 - Het mogelijk maken van *service-level agreements* [W4, 5];
 - Het vermijden van grote tariefsprongen [W8, 33];
 - Het mogelijk maken van het toepassen van een expliciete kruiselingse bijdrage uit de niet-luchtvaartactiviteiten [W6, 11].

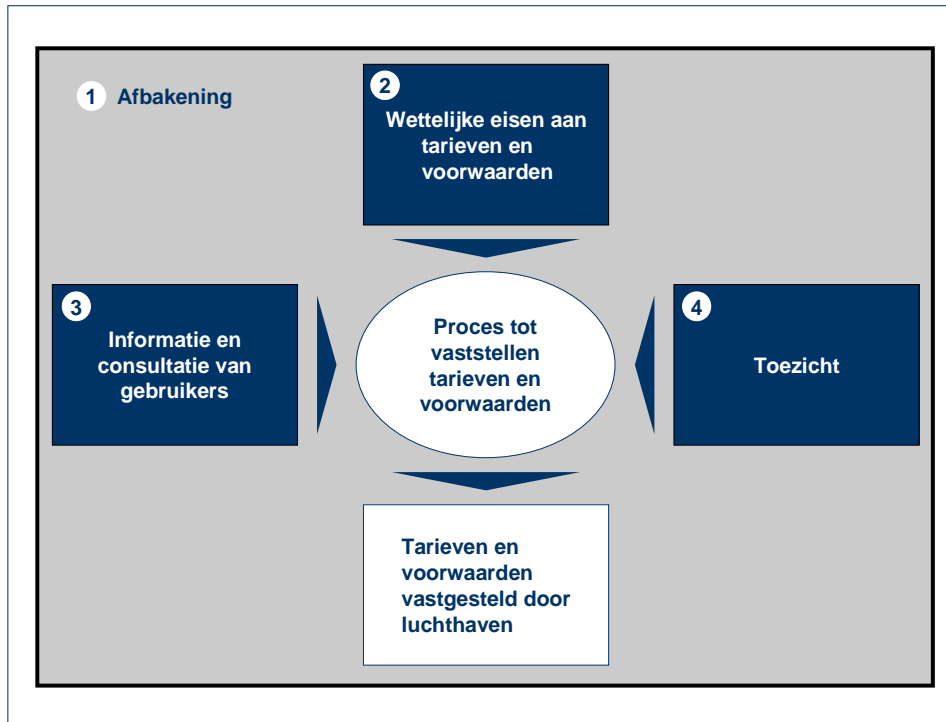
Verder was bij het opstellen van de wet- en regelgeving een aantal uitgangspunten van belang, waaraan de wet- en regelgeving volgens het kabinet moest voldoen:

- Het reguleringssysteem moest niet zwaarder dan nodig zijn [W4, 10] (principe “Schiphol als bedrijf”[W6, 8] / zoveel mogelijk verantwoordelijkheden bij de marktpartijen [TK1, 21] / algeheel uitgangspunt overheidsbeleid: proportioneel en doelmatig [TK 1, 21] [W6, 8]).
- Administratieve lasten dienden zo beperkt mogelijk te zijn [W9, 9], mede gedreven door het overheidsprogramma Beter Geregeld. De Wet- en regelgeving is ook aan ACTAL op 28 april 2004 voorgelegd. Gegeven de criteria heeft het College van ACTAL de nota van wijziging [W6] niet geselecteerd voor een toets op de gevolgen voor de administratieve lasten voor het bedrijfsleven. ACTAL heeft wel geconstateerd dat het wetsvoorstel niettemin een stijging van de administratieve lasten tot gevolg had.
- Door duidelijke regels vooraf, en aanvragen achteraf zouden klachten zoveel mogelijk vermeden moeten worden [TK1, 21-22].
- De wet- en regelgeving moest tot (rechts)zekerheid, transparantie en voorspelbaarheid leiden, onder andere om de bedrijfsvoering niet te schaden [TK1, 15]. Gelet op de lange economisch levensduur van investeringen werd het onwenselijk geacht dat het reguleringssysteem aan verandering onderhevig is [W8,36, TK1, 24].
- Er moest worden aangesloten bij de bestaande Mededingingswetgeving [TK1, 20].
- De belangen van de passagiers zouden volgens het kabinet parallel lopen met de belangen van de gebruikers voor wat betreft tarieven en voorwaarden van de luchthaven, en hoefden volgens de wetgever dus niet apart in de wet- en regelgeving geadresseerd te worden [TK1, 14].

3.2 Het reguleringssysteem

Om het doel van de regulering, het voorkomen dan wel verkleinen van het risico op misbruik van de economische machtspositie door de luchthaven, te bereiken beschrijft de regulering een systeem rond de vaststelling van de tarieven en voorwaarden dat bestaat uit vier onderdelen, elk met zijn eigen specifieke beoogde werking.

Figuur 3.1 De vier onderdelen van het systeem



- De **afbakening** behelst de reikwijdte van de wet- en regelgeving en definieert welke activiteiten van de luchthaven binnen de regulering vallen.
- Aan de tarieven en voorwaarden die de luchthaven voor (het collectief) van deze activiteiten vraagt zijn **wettelijke eisen** gesteld ten aanzien van redelijkheid, non-discriminatie en kostenoriëntatie. Om te zorgen dat de tarieven en voorwaarden aan deze eisen voldoen bevat het systeem een aantal middelen, met name gericht op de eis van kostenoriëntatie van het geheel van de tarieven.
- Het systeem bevat procedurele eisen voor **de informatie en consultatie van de gebruikers**, gericht op transparantie van de tarieven en voorwaarden en de totstandkoming daarvan voor gebruikers en toezichthouder. Daarnaast dient de consultatie om onderhandelingen te creëren tussen gebruikers en de luchthaven over de tarieven en voorwaarden.
- De NMa is belast met het **toezicht**. Zij toetst op verzoek ex-ante of de vastgestelde tarieven en voorwaarden aan de wettelijke eisen voldoen en of de informatie- en consultatieverplichtingen juist gevolgd zijn. Daarnaast dient zij het kostentoe rekeningssysteem van de luchthaven eens in de vijf jaar goed te keuren. Tot slot is de NMa bevoegd ambtshalve toezicht uit te oefenen.

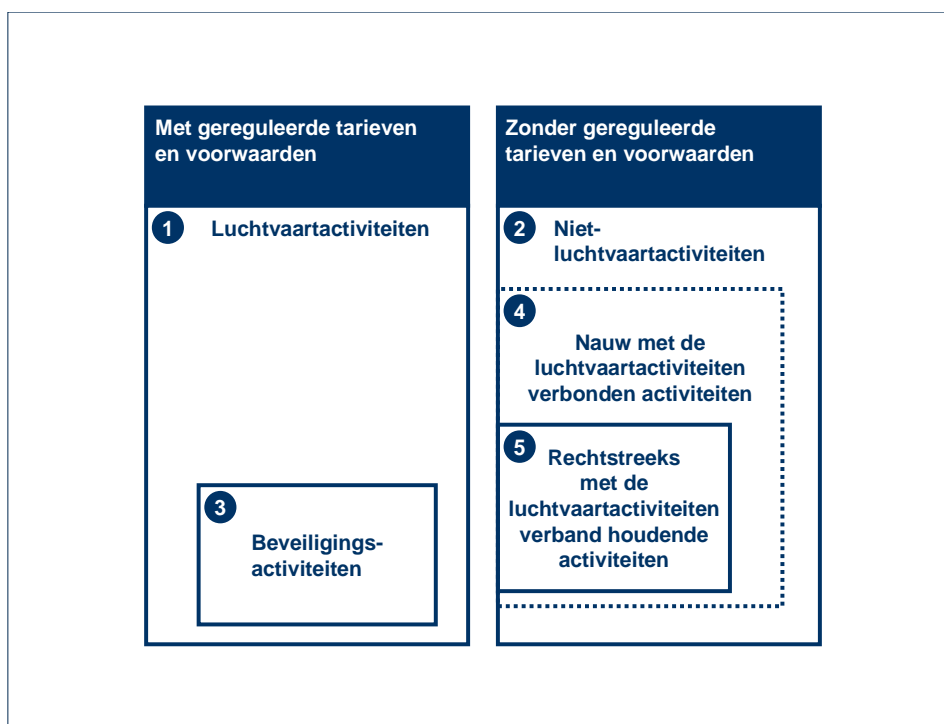
De volgende hoofdstukken lichten deze onderdelen en hun beoogde werking verder toe en gaan tevens in op de ervaringen met de werking en uitkomsten ervan in de praktijk. Hierbij worden potentiële knelpunten geïdentificeerd.

4 Afbakening

4.1 Regulering en beoogde werking

Afbakening heeft betrekking op de reikwijdte van de wet- en regelgeving en definieert de activiteiten waar de regulering zich op richt. Er worden vijf verschillende groepen activiteiten onderscheiden.

Figuur 4.1 Afbakening van groepen activiteiten



In de wet- en regelgeving is een onderscheid gemaakt tussen de **luchtvaartactiviteiten** (1) en de **niet-luchtvaartactiviteiten** (2). Er was immers besloten alleen de tarieven en voorwaarden van die activiteiten te reguleren waar risico op misbruik van de economische machtspositie was én de gewone Mededingingswetgeving niet zou volstaan. Binnen de luchtvaartactiviteiten is een apart onderscheid gemaakt voor de **beveiligingsactiviteiten** (3).

Luchtvaartactiviteiten

De luchtvaartactiviteiten zijn in het Besluit [W3, 2] opgesomd:

- het opstijgen en landen van luchtvaartuigen, waaronder in elk geval het gebruik door luchtvaartuigen van taxi-, start- en landingsbanen en platforms,
- het parkeren van luchtvaartuigen, waaronder in elk geval het gebruik door luchtvaartuigen van parkeerfaciliteiten op de luchthaven,

- de afhandeling van passagiers van luchtvaartuigen en hun bagage in verband met het opstijgen en landen van luchtvaartuigen waaronder in elk geval het gebruik van de passagiersterminal en het gebruik van de voorrijwegen.

Beveiligingsactiviteiten

De beveiligingsactiviteiten zijn op dezelfde plek benoemd:

- de uitvoering van de beveiliging van passagiers en hun bagage, waaronder mede begrepen de faciliteiten voor grenscontrole⁷.

Daarnaast wordt in het Besluit [W2] in bijlage B bij artikel 13 nog toegevoegd dat ook activiteiten voor criminaliteitsbestrijding en handhaving van de openbare orde onder de aan beveiligingsactiviteiten toe te rekenen kosten vallen. De toelichting [W8, 26] geeft eveneens aan dat deze ook tot de beveiligingsactiviteiten gerekend kunnen worden. De wetgever heeft ervoor gekozen beveiligingsactiviteiten apart te onderscheiden in verband met de aard van de beveiligingsactiviteiten, de wettelijke verplichting tot uitvoering daarvan door de luchthaven Schiphol, de omvang van de daarmee gemoeide kosten, de transparantie en met het oog op het voorkómen van kruissubsidiëring met de tarieven voor de andere luchtvaartactiviteiten [W6,14, W1, 7].

Niet-luchtvaartactiviteiten

De tarieven en voorwaarden van de niet-luchtvaartactiviteiten van de luchthaven zijn niet gereguleerd. Er wordt in de toelichting bij het Besluit gesproken van een aantal luchtvaartgerelateerde of **nauw met de luchtvaartactiviteiten verbonden** (4) activiteiten [W8, 27], zoals de verhuur van ruimten van de exploitant aan grondafhandelingsbedrijven e.d. Daarbinnen somt artikel 2 van het Besluit een aantal **rechtstreeks met de luchtvaart verband houdende activiteiten** (5) op. Deze laatste activiteiten zijn niet alleen nauw verbonden met de luchtvaartactiviteiten [W2, 27] maar betreffen tevens activiteiten waarvoor productiemiddelen worden ingezet waarvoor geen onderscheid is te maken in de toerekening van kosten die gemeenschappelijk met de luchtvaartactiviteiten worden gebruikt. Deze activiteiten zijn afzonderlijk gedefinieerd om te waarborgen dat zowel de kosten van deze activiteiten als de daarmee gemoeide opbrengsten ook aan de luchtvaartactiviteiten (incl eventuele beveiligingsactiviteiten) in totaliteit worden toegerekend (zie hiervoor tevens paragraaf 5.4.1). Deze activiteiten zijn:

- de verlening van een concessie voor brandstoflevering voor luchtvaartuigen,
- de verlening van een concessie voor catering van luchtvaartuigen,
- utiliteitsdiensten,
- werkzaamheden door of vanwege de exploitant van de luchthaven die ten laste zijn gebracht van luchtvaartactiviteiten en die in rekening zijn gebracht aan derden.

Onder de overige niet-luchtvaartactiviteiten vallen bijvoorbeeld het uitgeven van concessies voor winkels, het aanbieden van parkeervoorzieningen aan passagiers en personeel en het verhuren van vastgoed op het terrein van de luchthaven voor kantoorfuncties.

Hieronder volgt de in de wetstoelichting beoogde werking bij de verschillende bepalingen van de afbakening.

⁷ Hieronder vallen tevens kosten gerelateerd aan additionele vereisten die, middels een aanwijzing, gesteld worden door de Minister van Justitie ten aanzien van controles in het kader van de beveiliging van passagiers en bagage, voor zover dit structurele maatregelen betreft. Kosten voor niet-structurele ofwel tijdelijke maatregelen komen ten laste van Justitie.

Tabel 4.1 Beoogde werking afbakening

Bepaling	In wetstoelichting beoogde werking
Afbakening regulering tot luchtvaartactiviteiten en expliciete opsomming daarvan	<ul style="list-style-type: none"> De regulering beperken tot die activiteiten waarvoor een economische machtspositie geldt [W8, 27] Eenduidigheid en transparantie inzake de toerekening van kosten aan de luchtvaartactiviteiten [W2, 17]
Apart benoemen beveiligingsactiviteiten binnen luchtvaartactiviteiten	<ul style="list-style-type: none"> Transparantie bieden gelet op de bijzondere aard van de activiteiten (wettelijke verplichting tot uitvoering [W6,14])
Apart benoemen rechtstreeks met de luchtvaart verbonden activiteiten	<ul style="list-style-type: none"> Waarborgen dat niet alleen de kosten van deze activiteiten maar ook de daarmee gemoeide opbrengsten ook aan de luchtvaartactiviteiten eenduidig kunnen worden toegerekend [W8,27] Waarborgen dat tarieven een goede weergave zijn van de kosten en opbrengsten die direct samenhangen met de luchtvaartactiviteiten [W6, 11]

4.2 Werking in de praktijk

Algemene observaties

Er zijn geen wezenlijke discussies geweest over onduidelijkheden bij de definities van de verschillende groepen activiteiten. Wel hebben gebruikers aanvragen bij NMa ingediend of specifieke activiteiten wel tot de luchtvaart- of beveiligingsactiviteiten horen. Ook hebben stakeholders wensen en visies om de afbakening van de te reguleren activiteiten aan te passen. Voorbeelden hiervan worden in de rest van deze paragraaf toegelicht.

Daarnaast zijn er veel discussies geweest over de toerekening van kosten aan deze activiteiten. Dit wordt in hoofdstuk 5 bij het toerekeningssysteem besproken. In het onderstaande worden per groep activiteiten belangrijke observaties en mogelijke knelpunten genoemd over de afbakening van de verschillende groepen activiteiten.

4.2.1 Luchtvaartactiviteiten

Observaties & uitkomsten

In het kader van de evaluatie heeft IenM bij brief van 7 september 2010 de vraag aan de NMa voorgelegd om, uitgaande van de luchtvaartactiviteiten, de relevant(e) markt(en) te bepalen, waarop Schiphol een economische machtspositie heeft. In het verlengde hiervan is het tevens van belang om eventuele (kwalitatieve) indicaties te verkrijgen over het risico van eventueel misbruik voor de betreffende (relevante) dienstenmarkten en over andere factoren die rechtvaardigen om de sectorspecifieke regulering voor deze activiteiten te continueren (dan wel dat zou kunnen worden volstaan met de Mededingingswet en het EG Verdrag). Ook is door I&M aan NMa de vraag neergelegd of een deel van of alle nauw met de luchtvaart verbonden activiteiten in de toekomst ook sectorspecifiek gereguleerd zouden moeten worden.

De resultaten van dit onderzoek zijn opgenomen in het fase 2 rapport.

Potentiële knelpunten

- A1. Gebruikers betwisten of Schiphol Plaza een luchtvaartactiviteit is.

~waarvan beveiligingsactiviteiten

Potentiële knelpunten

De volgende potentiële knelpunten worden geconstateerd:

- A2. Beveiligingsactiviteiten voor vracht zijn niet in artikel 8.25d van de wet of in de opsomming van het Besluit noch in de toelichting opgenomen. In de praktijk zijn de kosten hiervan doorgerekend in de passagiersgerelateerde beveiligingsstarieven. Dit geldt ook voor de verkorte procedure om te komen tot vaststelling van de beveiligingsstarieven als gevolg van het instellen van beveiligingsmaatregelen met een structureel karakter (conform art 37ac van de wet luchtvaart).
- A3. In het Besluit [W2, 13 bijlage B] staat expliciet vermeld dat de aan beveiligingsactiviteiten toe te rekenen opbrengsten alleen uit de security service charge (SSC) mogen komen. Strikt genomen zou een SSC voor vracht kunnen worden opgevoerd. Dit staat er niet duidelijk.
- A4. Criminaliteitsbestrijding (bijv. camera's) en handhaving openbare orde worden nu alleen in de bijlage bij het besluit [W2,13] en in de toelichting van het besluit [W8,26] genoemd.
- A5. De luchthaven merkt op dat een dergelijke manier van voorbeeldsgewijs aangeven wat onder beveiligingsactiviteiten zou kunnen worden verstaan niet de voorkeur heeft. Zij geeft aan dat het beter is om geheel toepasbare beschrijving op te nemen, waarbij gerefereerd kan worden aan de geldende wet- en regelgeving waaruit de taken voor beveiliging voor de luchthaven voortvloeien. Gebruikers geven aan dat het dan wel duidelijk moet zijn dat het om die beveiligingsactiviteiten ten behoeve van de luchtvaart gaat en niet voor bijvoorbeeld de winkelruimtes.
- A6. Gebruikers en luchthaven vinden dat de overheid een deel van de beveiligingskosten zou moeten dragen.

4.2.2 Niet-luchtvaartactiviteiten

In het kader van de behandeling van de Luchtvaartnota (7 februari 2011) heeft de staatssecretaris toegezegd de Kamer uiterlijk eind 2011 te informeren inzake de mogelijkheden, kansen en risico's van de keuze dual till / single till (en verplichte kruiselingse bijdrage), mede bezien in de internationale context.

Verder geldt op dit moment dat de kosten die Schiphol maakt voor maatregelen (binnen de hekken van het luchthaventerrein) om vogelaanvaringen te vermijden aan de luchtvaartactiviteiten worden toegerekend. Onder de regie van de Nederlandse Regiegroep Vogelaanvaringen (NRV) zijn er diverse initiatieven ontwikkeld om de gebieden rondom Schiphol onaantrekkelijker te maken voor vogels. Maatregelen buiten de hekken worden door partijen als de gemeente Haarlemmermeer, de provincie Noord-Holland, terreinbeheerders, maar ook het Rijk (eindverantwoordelijke voor luchtvaartveiligheid) betaald. De kosten van deze maatregelen worden op dit moment niet toegerekend aan de luchtvaartactiviteiten; immers deze kosten worden nu niet betaald door de luchthaven. Deze partijen vragen zich af of deze kosten ook niet door de reiziger zouden moeten worden betaald, en of deze kosten dan ook niet in de luchthaventarieven kunnen worden verwerkt. De redenering hierbij is dat activiteiten ten behoeve van het

voorkomen van vogelaanvaringen bij een luchthaven hoort en dat de wijze waarop dat gebeurt niet onderscheidend zou moeten zijn voor de vraag of je kosten kunt doorberekenen.

Potentiële knelpunten

Er zijn de volgende potentiële knelpunten geïdentificeerd:

- A7. De luchthaven vindt dat grondgeluidshinderbeperkende maatregelen (geluidswal), giften aan de stichting Mainport en groen, donaties voor ‘distressed cases’ het Schiphol College onderdeel zouden moeten zijn van de luchtvaartactiviteiten⁸.
- A8. Kosten voor maatregelen buiten de hekken van de luchthaven ter vermindering van vogelaanvaringen kunnen nu niet aan de maatschappij worden doorbelast via de luchthaventarieven, terwijl maatregelen die Schiphol zelf neemt binnen de hekken wel worden doorbelast.
- A9. Gebruikers geven aan het niet fair te vinden dat reclame-inkomsten op aan luchtvaart toegerekende assets zoals in slurven of op displays niet tot de rechtstreeks met de luchtvaartactiviteiten verband houdende activiteiten worden gerekend. Hierdoor zouden de opbrengsten van deze activiteiten aan de luchtvaartactiviteiten toe te rekenen zijn, waardoor de tarieven lager uit zouden vallen.
- A10. De staatssecretaris heeft toegezegd de Kamer uiterlijk eind 2011 te informeren inzake de mogelijkheden, kansen en risico's van de keuze dual till / single till (en verplichte kruiselingse bijdrage), mede bezien in de internationale context. Sommige gebruikers geven aan een single till te willen, waarbij de opbrengsten en kosten van de niet-luchtvaartactiviteiten in het geheel bij de vaststelling van de tarieven en voorwaarden betrokken zouden worden.

Observaties & uitkomsten

~waarvan nauw met de luchtvaartactiviteiten verbonden activiteiten

De nauw verbonden activiteiten, voorzover niet als rechtstreeks verbonden aangemerkt (zie hieronder) zijn niet gereguleerd. Verhuringen aan derden zijn niet sectorspecifiek gereguleerd, en ook niet meegenomen als rechtstreeks met de luchtvaart verbonden activiteiten. Dit geldt hiermee ook voor de verhuur van ruimtes aan de Koninklijke Marechaussee. De Tweede Kamer heeft op 17 april 2008 met de motie Haverkamp [TK5] gevraagd om het Besluit zo aan te passen dat de marechaussee geen huur zou hoeven te betalen voor de strikte uitoefening van haar wettelijk taken en voor de overige ruimten niet het commerciële tarief maar het “aviation”-tarief, omdat de korting die Schiphol tot dan toe op de huurprijs gaf was komen te vervallen met ingang van 2007. De minister van Defensie is hierop met de luchthaven in onderhandeling gegaan en heeft vooruitlopend op het resultaat deze motie ontraden [TK2] [TK6]. Het in de Wet en het Besluit geven van een bijzondere positie aan de Koninklijke Marechaussee kan niet plaatsvinden zonder een integrale herziening en verbreding van de Wet en het Besluit. Daarnaast zou een dergelijke, aan Schiphol opgelegde maatregel ingrijpen op de marktwerking en gevolgen hebben voor de kostenstructuur en concurrentiepositie van de luchthaven Schiphol, met als mogelijk gevolg uitstralingseffecten voor andere verhuringen van ruimten in exclusief gebruik aan andere derden op Schiphol, zoals de grondafhandelingsbedrijven. Op basis van deze bezwaren is in overleg met ambtgenoot van I&M de motie ontraden [TK6]. Wel werd in de brief aan de Tweede Kamer toegezegd dat bij voorliggende evaluatie op deze

⁸ In zijn algemeenheid stelt de luchthaven dat alle kosten welke worden gemaakt ten behoeve van de huidige of toekomstige uitoefening van luchtvaartactiviteiten moeten worden toegerekend aan de luchtvaartactiviteiten.

zaken teruggekomen zou worden.

Op 19 februari 2009 kon de staatssecretaris de Kamer informeren dat er vanaf 1 januari 2008 voor vijf jaar prijsafspraken tussen luchthaven en Defensie waren gemaakt, waarbij de ruimtes die door de marechaussee in het kader van het operationele proces gebruikt worden om niet verkregen worden [TK3]⁹. Deze overeenkomst kan verlengd worden met periodes van 5 jaar. De verdeling nultarief/markttarief is per ruimte bepaald. Het nultarief is van toepassing op ruimtes voor de wettelijke taken, zoals balies, fouilleerruimtes, immigratiekantoren, verhoorruimten, kantoorruimte van de wachtcommandant, kassieruimte ten behoeve van nooddocumenten, grensdocumentenkantoren, falsificatenbalies en ophoudruimten e.d., verspreid over alle terminals.

Potentiële knelpunten

De voornaamste potentiële knelpunten zijn:

- A11. De motie Haverkamp verzoekt om wettelijk vast te leggen dat de Koninklijke Marechaussee ruimtes ten behoeve van haar wettelijke taken tegen nultarief mag huren.
- A12. Gebruikers geven aan dat zij vinden dat verhuur van operationele ruimtes ten behoeve van luchtvaartmaatschappijen en kort parkeren voor personeel van luchtvaartmaatschappijen sectorspecifiek gereguleerd zouden moeten worden [EMP1]. Ten aanzien van parkeren voor personeel voor luchtvaartmaatschappijen refereren gebruikers aan Heathrow, waarin afspraken zijn gemaakt over de kosten en investeringen ten aanzien van parkeren van personeel [HAL-1]. Schiphol stelt daar tegenover dat uitbreiding van de sectorspecifieke regulering niet noodzakelijk is, omdat er geen sprake is van een machtspositie voor wat betreft de verhuur van operationele ruimtes en personeelsparkeren, en stelt daarbij dat gebruikers nu ook bereid zijn de huren voor operationele ruimte en parkeervoorzieningen bereid zijn te betalen. Bovendien is het rendement op de verhuur van operationele ruimtes nu lager dan het toegestaan rendement dat behaald wordt op de luchtvaartactiviteiten [EMP2].
- A13. Schiphol heeft een economische machtspositie voor activiteiten van Schiphol ten behoeve van het verlenen van toegang tot de luchthaven voor grondafhandelaars.

~waarvan rechtstreeks met luchtvaartactiviteiten verband houdende activiteiten

Potentiële knelpunten

- A14. In de praktijk blijkt dat ook ten aanzien van de beveiligingsactiviteiten sprake is van rechtstreeks met de luchtvaart verbonden activiteiten, terwijl het Besluit aangeeft dat deze niet van toepassing zijn voor beveiligingsactiviteiten [W2, Bijlage B].

⁹ Bron: I. Magnee, Ministerie van Defensie

5 Wettelijke eisen aan tarieven en voorwaarden

Dit gaat in op het volgende onderdeel van het reguleringsstelsel: eisen aan tarieven en voorwaarden. In de wet- en regelgeving zijn bepalingen vastgelegd voor dit onderdeel die elk een specifieke beoogde werking hebben in het licht van het voorkomen van misbruik. Daarbinnen vormen redelijkheid, non-discriminatie, kostenoriëntatie drie subonderdelen, die in overeenstemming zijn gebracht met de beginselen van het mededingingsrecht. Dit wordt in dit hoofdstuk nader toegelicht alsmede wat de werking in de praktijk is.

Gebruikers kunnen NMa vragen de tarieven en voorwaarden te toetsen aan deze criteria. Tevens kan de NMa ambtshalve toetsen. Dit komt verder in hoofdstuk 7 aan de orde.

5.1 Redelijkheid

5.1.1 Regulering en beoogde werking

De eis van kostenoriëntatie voor het geheel van de luchtvaartactiviteiten biedt nog niet voldoende waarborgen dat de afzonderlijke tarieven redelijk te zijn. De wet- en regelgeving stelt daarom dat de tarieven en voorwaarden binnen de eis van kostenoriëntatie elk afzonderlijk redelijk dienen te zijn [W1, artikel 8.25d, lid 2].

Het begrip ‘redelijkheid’ is een open norm, waaraan de wetgever een gedeeltelijke invulling heeft gegeven in de parlementaire geschiedenis bij de Wet luchtvaart. De bedoeling ervan is dat tarieven niet onredelijk hoog zijn (W4,10) en dat geen onnodige investeringen worden gedaan (voorkomen van goldplating, W4,10) en te zorgen dat het tarief in verhouding staat tot datgene wat ervoor geboden wordt. De wetgever noemt twee methoden waarmee de NMa redelijkheid van tarieven kan bepalen, namelijk (1) een internationale benchmark [W8, 18] en (2) een vergelijking van het tarief met hetgeen ervoor geboden wordt, waarbij de wettelijke kwaliteitsindicatoren een rol kunnen spelen [W8, 18] (kwaliteitsindicatoren komen in hoofdstuk 6 van dit rapport aan de orde). Bij de beoordeling van redelijkheid kan volgens de toelichting gebruik gemaakt worden van criteria die in het algemene mededingingsrecht gebruikelijk zijn [W6, 18].¹⁰ Het begrip redelijkheid komt echter in dit recht niet voor, maar het begrip excessiviteit wel. Methoden die in het kader van het mededingingsrecht gebruikt worden om de hoogte van

¹⁰ Artikel 102 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU, voorheen artikel 82 van het EG-verdrag) noemt in de Engelse tekst “unfair pricing”. “Unfair” zou in dit verband kunnen worden opgevat als onredelijk. De officiële vertaling echter van artikel 102 noemt dit echter onbillijk. Zie voor een beschouwing over de invulling van “unfair pricing” ook Geradin (2007), The necessary limits to the control of “excessive” prices by competition authorities – A view from Europe [TIL-1].

tarieven te beoordelen zijn de internationale benchmark (ook genoemd door de luchtvaartwetgever) en de tarief-kostenvergelijking.

Tabel 5.1 Beoogde werking eis “redelijkheid”

Onderdeel	In wetstoelichting beoogde werking
Redelijkheid van ieder tarief en bijbehorende voorwaarde	<ul style="list-style-type: none"> • Voorkomen dat de tarieven onredelijk hoog worden vastgesteld [W4, 10] • Door de eis van redelijkheid te stellen aan de afzonderlijke tarieven en voorwaarden kan met name de zogeheten «goldplating» worden tegengegaan, waardoor wordt voorkomen dat voorzieningen worden gerealiseerd waar de gebruikers geen behoefte aan hebben maar die wel doorwerken in de tarieven. [W8, 18] • Tegengaan wanverhouding tussen de hoogte van de tarieven en hetgeen ervoor geboden wordt [W6,16].

5.1.2 Werking in de praktijk

Observaties & uitkomsten

Om de werking in de praktijk ten aanzien van redelijkheid in beeld te brengen, wordt er op besluiten van NMa afgegaan. NMa heeft op twee aanvragen van gebruikers een besluit over de redelijkheid van tarieven en voorwaarden genomen:

- Hoogte van transfertarieven vanaf 1 november 2007 (aanvraag door KLM). Deze werden niet onredelijk bevonden na een internationale prijsvergelijking, een vergelijking met behulp van de kwaliteitsindicatoren, en – op basis van het mededingingsrecht - een globale vergelijking tussen tarief en onderliggende kosten. [NMA-KLM07]. Deze laatste methode wordt niet in de toelichting bij de wet- en regelgeving genoemd.
- Hoogte van O/D-tarieven vanaf 1 april 2009 (aanvraag door easyJet). Met dezelfde methoden als hierboven werd geconcludeerd dat de tarieven niet onredelijk waren [NMA-EZY09]. De rechtbank Rotterdam volgt de NMa in dit oordeel [T15]. EasyJet heeft daar hoger beroep tegen aangetekend, maar dat later weer ingetrokken.

Er zijn derhalve een aantal aanvragen ingediend door de sector. Tot op heden is dus nog geen tarief of voorwaarde onredelijk bevonden.

Potentiële knelpunten

- E1. De wetgever noemt twee methoden waarmee de NMa redelijkheid van tarieven kan bepalen, namelijk (1) een internationale benchmark en (2) een vergelijking van het tarief met hetgeen ervoor geboden wordt, waarbij de wettelijke kwaliteitsindicatoren een rol kunnen spelen. De wetgever geeft ook aan dat bij de beoordeling van de redelijkheid van de tarieven en voorwaarden gebruik kan worden gemaakt van de criteria die in het algemene mededingingsrecht gebruikelijk zijn. Het begrip redelijkheid komt echter in dit recht niet voor. In het mededingingsrecht komt

wel het begrip excessiviteit voor. Methoden die gebruikt worden om dat te bepalen zijn ondermeer een internationale benchmark en vergelijking van een tarief met de kosten. Een internationale benchmark wordt ook genoemd in de toelichting op de Wet luchtvaart alsmede een vergelijking van het tarief met hetgeen ervoor geboden wordt. Deze methoden leiden niet eenduidig tot een oordeel van onredelijkheid. Normen hiervoor ontbreken. KLM geeft aan dat het wenselijk is dat NMa de vrijheid zou moeten hebben om deze normen in te vullen.

- E2. Schiphol is voornemens de bestaande kortingsregeling voor les- en terreinvluchten geleidelijk af te bouwen. In de vastgestelde tarieven per 1 november 2011, heeft Schiphol het kortingstarief voor les- en terreinvluchten opgetrokken van 50% naar 60% van het normale tarief. Voor de KLPD zou dit een stijging van €60.000 betekenen. KLPD verzoekt via een wijziging van de Wet luchtvaart een vrijstelling van de tarieven te bewerkstellingen voor maatschappelijke vluchten.

5.2 Non-discriminatie

5.2.1 Regulering en beoogde werking

De wet- en regelgeving stelt dat de tarieven en voorwaarden non-discriminatoir dienen te zijn [W1, artikel 8.25d, lid 2]. Net als voor de redelijkheidseis geldt dit voor alle afzonderlijke tarieven en voorwaarden.

De luchthaven en gebruikers kunnen afspraken maken over het gebruik van de luchthaven inclusief de te leveren kwaliteit, bijvoorbeeld in de vorm van SLA's (service level agreements). Via de eis van non-discriminatie werken eenmaal aan één gebruiker geboden tarieven door in de verhouding tussen luchthaven en andere gebruikers. Transparantie van het aanbod en de tarieven en voorwaarden is daarvoor van belang [W4, 4-5].

Het begrip non-discriminatie is, net als het begrip 'redelijkheid' een relatief open norm. Zoals met alle rechtsnormen dient voor invulling daarvan rekening te worden gehouden met rechtstreeks werkende bepalingen van Volkenrecht (art. 94 Grondwet). De rechtstreeks werkende bepalingen van Volkenrecht in het licht waarvan het non-discriminatiebegrip dient te worden uitgelegd zijn artikel 15 van het Verdrag van Chicago en diverse bepalingen van EG-recht. Discriminatie kan optreden op twee gebieden:

- Onderscheid naar partijen op niet-toelaatbare maatstaven – Artikel 15 van het Verdrag van Chicago verbiedt allereerst discriminatie op basis van nationaliteit van de luchtvaartmaatschappij; met name zijn verder in die bepaling genoemd: tariefdiscriminatie tussen chartervluchten uitgevoerd door binnenlandse en buitenlandse luchtvaartmaatschappijen en tariefdiscriminatie tussen lijnvluchten uitgevoerd door binnenlandse en buitenlandse luchtvaartmaatschappijen. Het EG-recht verbiedt (op diverse plaatsen) ook discriminatie naar nationaliteit. In de parlementaire geschiedenis bij de Wet luchtvaart wordt aangegeven dat in zoverre dat een aanbod uitonderhandeld door één luchtvaartmaatschappij, ook aan andere luchtvaartmaatschappijen moet worden gedaan.

- Tariefonderscheid voor gelijkwaardige diensten, waarbij een nadeel in de mededinging berokkend wordt zonder objectieve rechtvaardiging. Dit wordt verboden door artikel 102 VWEU (Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie), waar het ondernemingen met een economische machtspositie betreft, en is relevant in de regulering, aangezien de wetsgeschiedenis expliciet aangeeft dat de opname van de norm non-discriminatie in de Wet meer in overeenstemming is met de beginselen van het mededingingsrecht [W4,3].

Tabel 5.2 Beoogde werking eis “non-discriminatie”

Onderdeel	In wetstoelichting beoogde werking
Non-discriminatie van ieder tarief en bijbehorende voorwaarde	<ul style="list-style-type: none"> • Non-discriminatie vereist dat iedere gebruiker aanspraak kan maken op dezelfde tarieven en voorwaarden voor gelijke diensten [W4, 5]. Individuele onderhandelingen worden daarmee geobjectiveerd [W4, 4] • Aansluiten bij verdrag van Chicago artikel 15 [W4, 10] en mededingingsrecht [W4, 13]

5.2.2 Werking in de praktijk

Observaties & uitkomsten

NMa heeft op twee aanvragen van gebruikers een besluit over de non-discriminatie van tarieven en voorwaarden genomen:

- Tarief voor geluidsklasse MCC3 vanaf 1 november 2007 (aanvraag door Airbridge Cargo). Deze werden niet discriminatoir bevonden omdat de geleverde dienst door het beslag op de geluidsbelasting afwijkend is van andere geluidsklassen.[NMA-AC07].
- Onderscheid O/D- en transfertarieven vanaf 1 april 2009 (aanvraag door easyJet). NMa oordeelde dat de dienstverlening wat betreft de passagierstarieven aan O/D- en transferpassagiers niet gelijkwaardig was, zodat het hanteren van verschillende tarieven geen verboden discriminatie is. Wat betreft de beveiligingsactiviteiten oordeelde de NMa dat de dienstverlening aan O/D- en transferpassagiers wel gelijkwaardig was, maar dat easyJet niet aannemelijk heeft gemaakt dat Schiphol met het tariefonderscheid haar een nadeel in de concurrentie berokkende ten opzichte van gemengde luchtvaartmaatschappijen als KLM, zodat ook bij deze dienstverlening geen sprake is van verboden discriminatie [NMA-EZY09]. De rechtbank Rotterdam volgt de NMa in dit oordeel [T15]. EasyJet heeft hier hoger beroep tegen aangetekend, maar dat later weer ingetrokken.

De wetgever heeft een aantal indicaties gegeven over de invulling van het discriminatieverbod. De wetgever verbiedt tariefonderscheid in geval daarvoor een niet-legitieme maatstaf voor wordt gebruikt (nationaliteit, identiteit, charter, lijnvlucht). Wat betreft het misbruikaspect van non-discriminatie heeft de NMa vanwege de expliciete verwijzingen van de wetgever naar de mededingingswetgeving (zie boven) ervoor gekozen om daar ook bij aan te sluiten. Dit betekent dat prijsonderscheid alleen verboden is als het gelijkwaardige diensten betreft, en gebruikers door het prijsonderscheid een nadeel in hun onderlinge concurrentiepositie berokkend wordt zonder dat daar een objectieve rechtvaardiging voor bestaat. Echter, binnen de wetgeving en jurisprudentie op

het gebied van mededingingsrecht zijn geen harde normen beschikbaar om te kunnen oordelen of de tarieven en voorwaarden non-discriminatoir zijn in de zin van misbruik van een economische machtspositie.

Potentiële knelpunten

- E3. Sommige gebruikers geven in de interviews aan nog discriminatie te zien, zoals:
 - Bovengenoemde differentiatie tussen O/D en transfertarieven,
 - Het gebrek aan mogelijkheid om disconnected afgehandeld te worden buiten de H-pier en het B-platform,¹¹ waardoor een afwijkend tarief hiervoor bepaalde groepen gebruikers bevoordeelt.De luchthaven geeft aan de toegepaste tariefdiscriminatie als niet-discriminatoir te zien. Ten aanzien van het afwijkende tarief voor de H- en B-pier stelt de luchthaven dat er sprake is van een verschillende dienst/faciliteit.
- E4. De wetgever heeft een aantal indicaties gegeven over de invulling van het discriminatieverbod, waarbij zij ondermeer aangeeft dat de regulering tot doel heeft misbruik van economische machtspositie te voorkomen en dat voor de uitleg van begrippen aangesloten kan worden bij mededingingsrecht en het VWEU. Dit betekent dat prijsonderscheid verboden is als het gelijkwaardige diensten betreft, en door het prijsonderscheid gebruikers een nadeel in hun onderlinge concurrentiepositie berokkend wordt zonder dat daar een objectieve rechtvaardiging voor bestaat. Echter, binnen de wetgeving en jurisprudentie op het gebied van mededingingsrecht zijn geen harde normen beschikbaar om te kunnen oordelen of de tarieven en voorwaarden non-discriminatoir zijn in de zin van misbruik van een economische machtspositie.

5.3 Kostenoriëntatie

5.3.1 Regulering en beoogde werking

De wet- en regelgeving stelt ten aanzien van de eis van kostenoriëntatie dat de tarieven voor *het geheel* van de luchtvaartactiviteiten kostengeoriënteerd zijn en daarbinnen apart voor het geheel van de beveiligingsactiviteiten [W1, artikel 8.25d, lid 3 en 4]. De afzonderlijke tarieven moeten redelijk en non-discriminatoir zijn (zie vorige paragrafen). Kostenoriëntatie houdt in dat er sprake is van dekking van de kosten en dat sprake is van een redelijk rendement op het geïnvesteerde vermogen (= waarde Regulatory Asset Base) [W8, 17 en 32]. Dit is een *cost-plus*-regulering: het redelijke rendement is vastgelegd met wettelijke regels (zie paragraaf 5.8).

De kostenoriëntatie geldt per boekjaar, dat loopt van 1 januari tot en met 31 december. Bij wet is vastgelegd dat nieuwe tarieven en voorwaarden alleen op 1 april of 1 november in mogen gaan, om aan te sluiten bij de reisbranche en de internationale praktijk. Dit betekent dat bij vaststellen van nieuwe tarieven rekening gehouden moet worden met de tarieven die golden in de periode van 1 januari tot de datum van de nieuwe tarieven, omdat beide van belang zijn om te bepalen of over het boekjaar aan de regels voor kostenoriëntatie voldaan worden. Zie verder hiervoor paragraaf 5.5 en 5.6.

¹¹ Over dit laatste is nooit een formele klacht ingediend bij NMa op basis van de Wet luchtvaart

De kostenoriëntatie geldt ex-ante, dat wil zeggen op het moment van vaststellen van de tarieven en voorwaarden. Dit betekent dat de na afloop werkelijk gerealiseerde kosten en opbrengsten niet geheel aan het principe van kostenoriëntatie hoeven te voldoen. Wel zijn er verrekeningsregels in de wet- en regelgeving opgenomen om ervoor te zorgen dat risico's op grote afwijkingen tussen prognose en realisatie van kosten en opbrengsten bij gebruikers liggen (zie paragraaf 5.9). Efficiency voor- en nadelen komen voor rekening van Schiphol.

De beoogde werking van de eis kostenoriëntatie is opgenomen in de volgende tabel.

Tabel 5.3 Beoogde werking eis "kostenoriëntatie"

Onderdeel	In wetstoelichting beoogde werking
Kostenoriëntatie voor de luchtvaartactiviteiten per jaar	<ul style="list-style-type: none"> Bijdrage aan voorkomen onevenredig/onredelijk hoge tarieven bij eventueel misbruik van de economische machtspositie [TK1,23 / W4, 6]. Voorkomen ongeoorloofde kruissubsidie [W8, 17, 20] De tarieven voor de luchtvaartactiviteiten dienen een goede weergave te zijn van de kosten en opbrengsten inclusief een redelijk rendement die direct samenhangen met de luchtvaartactiviteiten [W6, 11]
Aparte kostenoriëntatie beveiligingsactiviteiten	<ul style="list-style-type: none"> Transparant maken van kosten voor beveiliging vanwege de aard van de activiteiten, de wettelijke plicht van de luchthaven deze activiteiten uit te voeren en de omvang van de hiermee gemoeide kosten [W8, 17] Voorkomen kruissubsidie vanuit beveiligingsactiviteiten naar overige luchtvaartactiviteiten [W8, 17] [W6, 14] In lijn met ICAO-aanbevelingen uit 2004 [W8, 17]
Kostenoriëntatie voor het geheel van tarieven (en niet voor ieder tarief afzonderlijk)	<ul style="list-style-type: none"> Mogelijk maken van tariefdifferentiatie (bijvoorbeeld met oog op mainportfunctie [W8,17] [TK1, 23] Administratieve lasten aanvaardbaar houden [TK1,23]

Daarnaast gold voor de kostenoriëntatie een aantal randvoorwaarden.

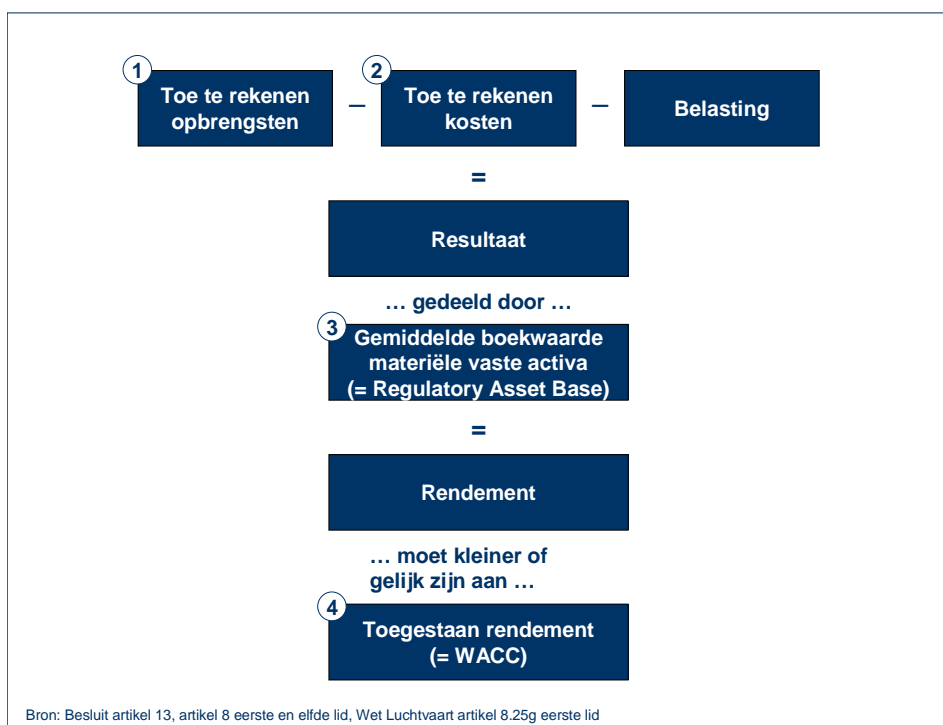
Tabel 5.4 Randvoorwaarden voor eis "kostenoriëntatie"

Onderdeel	Randvoorwaarden
Kostenoriëntatie voor de luchtvaartactiviteiten per jaar	<ul style="list-style-type: none"> Het bieden van rechtszekerheid voor voldoende investeringsprikkels voor een langere termijn [TK1,20] Voldoende rendement Schiphol als geheel [TK1,20] Mogelijkheid lagere, concurrerende tarieven (kruiselingse bijdrage) [TK1,14] [W6,11] Mogelijkheid tariefsdifferentiatie [TK1,22] Het vermijden van grote tariefsprongen [W8,33] Mogelijk maken van meerjarenafspraken [W4,5]

5.3.2 Werking in de praktijk¹²

In het Besluit wordt een nadere invulling gegeven aan de (sub)onderdelen van het begrip kostenoriëntatie waarbij zowel sprake is van dekking van de kosten als van een redelijk rendement op het geïnvesteerde vermogen. Dit wordt weergegeven in de volgende figuur. De onderdelen op basis waarvan het toegestane rendement wordt vastgesteld creëren de facto een limiet aan de opbrengsten (en daarmee aan het totaal van inkomsten uit de tarieven voor de luchtvaart- en beveiligingsactiviteiten). Zoals eerder aangegeven, vindt de bepaling van opbrengsten, kosten, Regulatory Asset Base en rendement, apart voor luchtvaart- en beveiligingsactiviteiten plaats¹³. Het gaat hierbij om prognoses in het kader van de vaststelling van de tarieven (ex ante). De onderdelen op basis waarvan het toegestane rendement wordt vastgesteld creëren de facto een limiet aan de maximaal toelaatbare opbrengsten en geven prognoses verkeer en vervoer aan de maximale tariefsontwikkeling.

Figuur 5.1 Uitwerking kostenoriëntatie



De paragrafen 5.5 – 5.8 gaan verder in op deze verschillende subonderdelen. Hierbij wordt aangesloten op de nummering in figuur 5.1.

Zoals bij de beoogde werking is beschreven, wordt vereist dat aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan. Onderstaand wordt een overzicht gegeven van deze

¹² Werking in de praktijk van alle subonderdelen van het toerekeningssysteem wordt in de volgende paragrafen besproken.

¹³ Met dien verstande dat voor beveiligingsactiviteiten uitsluitend tariefopbrengsten uit de security service charge worden beschouwd, en er conform het besluit geen bijdrage uit overige luchtvaartopbrengsten (rechtstreeks verbonden activiteiten) worden betrokken. In de praktijk worden overige opbrengsten van security activiteiten wel in aanmerking genomen. Voor het overige dienen vanzelfsprekend zowel de toerekenbare kosten als de RAB uitsluitend beveiligingsactiviteiten (incl. de kosten voor criminaliteitsbestrijding en handhaving openbare orde te bevatten).

randvoorwaarden, waarbij verwezen wordt naar de relevante paragraaf verderop in dit rapport.

- Rechtszekerheid voor voldoende investeringsprikkels voor een langere termijn: zie paragraaf 5.7.2.
- Voldoende rendement Schiphol als geheel: zie paragraaf 5.8.
- Mogelijkheid lagere, concurrerende tarieven (kruiselingse bijdrage): zie paragraaf 5.5.2
- Mogelijkheid tariefsdifferentiatie: zie paragraaf 5.11.2.
- Het vermijden van grote tariefsprongen zie paragraaf 5.6.2
- Mogelijk maken van meerjarenafspraken: zie paragraaf 5.6.2

5.4 Toerekeningssysteem

Schiphol stelt een toerekeningssysteem op in overeenstemming met de eisen van proportionaliteit, marktconformiteit en integraliteit.

5.4.1 Regulering en beoogde werking

Toerekeningssysteem

Om invulling te geven aan de eis van kostenoriëntatie dient de luchthaven een toerekeningssysteem op te stellen, waarin de principes zijn vastgelegd op welke kosten, opbrengsten en rendement (= vermogenskosten) aan de luchtvaart- respectievelijk beveiligingsactiviteiten worden toegerekend. Aan dit toerekeningssysteem zijn eisen gesteld, die in het Besluit verder uitgewerkt zijn. Het toerekeningssysteem moet goedgekeurd door de NMa en geldt voor maximaal vijf jaar. De eerste keer geldt het toerekeningssysteem voor ten hoogste vier jaar. Inmiddels is ook het tweede toerekeningssysteem goedgekeurd. Zie voor de goedkeuring van het toerekeningssysteem ook paragraaf 7.1.

Gescheiden administratie

Voor de tarieven van de diensten die ter zake van de luchtvaart worden aangeboden door de luchthaven geldt, dat zij als geheel kostengeoriënteerd dienen te zijn. De NMa kan op basis van het toerekeningssysteem en de gescheiden administratie nagaan of de tarieven voor het geheel van de luchtvaartactiviteiten kostenoriënteerd zijn. Met behulp van het toerekeningssysteem kunnen de kosten van de luchtvaart- en beveiligingsactiviteiten bepaald worden. Dit dient te gebeuren bij de tariefbepaling op basis van prognoses voor het volgende jaar, en bij het opstellen van de financiële verantwoording waarin Schiphol achteraf verantwoording aflegt.

Eisen aan toerekeningssysteem

Het toerekeningssysteem waarmee opbrengsten en kosten worden toegerekend is gebaseerd op drie wettelijke eisen: integraliteit, proportionaliteit en marktconformiteit.

Integraliteit

De eis van integraliteit [W8, 20] betekent dat:

- Alle kosten van productiemiddelen aangewend voor de luchtvaartactiviteiten mogen worden toegerekend.

- Ter voorkoming van kruissubsidie naar niet-luchtvaartactiviteiten het verboden is kosten voor productiemiddelen die niet voor de luchtvaartactiviteiten aangewend worden, toe te rekenen aan de luchtvaartactiviteiten.
- Toerekening gebeurt op basis van aanvaardbare bedrijfseconomische principes.

Proportionaliteit

De eis van proportionaliteit betekent dat kosten en opbrengsten voor productiemiddelen worden toegerekend naar mate waarin zij daadwerkelijk voor luchtvaartactiviteiten aangewend worden.

Marktconformiteit

De eis van marktconformiteit impliceert dat kosten en opbrengsten marktconform gewaardeerd moeten worden.

Tabel 5.5 Beoogde werking toerekeningssysteem

Onderdeel	In wetstoelichting beoogde werking
Toerekeningssysteem	<ul style="list-style-type: none"> • De wettelijk voorgeschreven afzonderlijke administratie van de luchtvaartactiviteiten binnen de boekhouding is afhankelijk van een goed functionerend toerekeningssysteem voor de kosten en opbrengsten van de luchtvaartactiviteiten van de exploitant van de luchthaven [W8, 20] • Uitgangspunt is dat het toerekeningssysteem, wat betreft de kosten en de opbrengsten, leidt tot een zo nauwkeurig mogelijke weergave van de kosten en opbrengsten die moeten worden toegerekend aan de luchtvaartactiviteiten [W8, 32]
Eisen aan toerekeningssysteem	<ul style="list-style-type: none"> • Deze eisen en de uitwerking daarvan leveren een bijdrage aan kostengeoriënteerde tarieven en daarmee aan het voorkómen van ongeoorloofde kruissubsidiëring [W8, 20]
Principe integraliteit	<ul style="list-style-type: none"> • Als hoofdbeginsel van toerekening geldt dat alle kosten van luchtvaartactiviteiten dienen te worden toegerekend. Dit geeft invulling aan de integraliteitseis van artikel 8.25g van de wet. Dit wordt ook wel aangeduid met «fully distributed costs» [W8, 32]
Principe marktconformiteit	<ul style="list-style-type: none"> • Marktconforme toerekening [W8, 21]
Principe proportionaliteit	<ul style="list-style-type: none"> • Alleen doorbelasten van gemaakte kosten voor luchtvaartactiviteiten (proportionaliteit) [W8, 21]
Afzonderlijke administratie luchtvaartactiviteiten en daarbinnen beveiligingsactiviteiten binnen boekhouding luchthaven	<ul style="list-style-type: none"> • Door transparantie van de kosten van de luchtvaartactiviteiten waarborgen dat de tarieven redelijk en non-discriminatoir, alsmede kostengeoriënteerd zijn voor het geheel van die activiteiten [W8, 17]
Opleveren financiële verantwoording	<ul style="list-style-type: none"> • Dient als basis voor verplichte financiële verantwoording [W6,19] • Dient inzicht te bieden in de exploitatie en gerealiseerd rendement [W6,19]

5.4.2 Werking in de praktijk¹⁴

De werking in de praktijk van de *goedkeuring* van het toerekeningsstelsel is opgenomen in paragraaf 7.1.

Principes toerekening kostenposten en activa

Bij de goedkeuring van het eerste toerekeningsstelsel is een aantal zaken (deels) aan het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) voorgelegd. Eerst hadden BARIN, KLM en SAOC bij de rechtbank Rotterdam (uitspraak zie [T8]) beroep tegen het goedkeuringsbesluit van NMa inzake het toerekeningsstelsel aangetekend. Vervolgens is op de meeste punten door deze partijen nog hoger beroep (uitspraak zie [T10]) aangetekend (en op één punt door Schiphol). Hier volgt een beknopte weergave van de punten¹⁵ die tijdens deze rechtsgang speelden:

- Aan het begrip terminalcomplex is volgens gebruikers een te ruime invulling is gegeven, waardoor een te groot deel van de oppervlakte aan de luchtvaartactiviteiten wordt toegerekend. Schiphol Plaza zou in het geheel niet toegerekend mogen worden. De rechtbank is van mening dat dit een noodzakelijke doorgang is voor passagiers en dat geen substituut voor handen is of door anderen aangeboden kan worden. Het CBb bevestigt dit, en geeft aan dat Plaza gezien de feitelijke opbouw van de luchthaven duidelijk dienstbaar is aan de afhandeling van passagiers en hun bagage. De rechtbank vindt dat het toerekeningsstelsel juist is goedgekeurd wat betreft de algemene verkeersruimten voor doorloop van het publiek, toerekeningen vanwege afhalers en wegbrengers, de centrale hal van Plaza en toerekening van niet-benutte reservecapaciteit aan luchtvaart. Het CBb bevestigt deze oordelen van de rechtbank. Wat betreft vijf doorgangen in Plaza ontbreken passantentellingen die de verdeelsleutels motiveren. De rechtbank is van mening dat hierom het toerekeningsstelsel niet door NMa goedgekeurd had mogen worden. De NMa heeft het goedkeuringsbesluit op dit punt op 24 september 2008 gewijzigd door hierin een betere onderbouwing op te nemen waarom het toerekeningsstelsel op dat punt wel goedkeuring verdiende. Aangezien Schiphol geen beroep tegen het herziene goedkeuringsbesluit ingebracht heeft, concludeert het CBb in hoger beroep dat op dit punt Schiphol geen belang meer heeft bij een hernieuwd oordeel.
- De verdeelsleutels voor de terminal zijn volgens gebruikers ten onrechte op de door Schiphol zelf ontwikkelde S-NEN 2580 norm gebaseerd. De rechtbank vindt het niet aannemelijk dat deze norm tot onjuiste verdeling zou leiden en vindt dat niet is gebleken dat niet aan aanvaardbare bedrijfseconomische principes wordt voldaan. Het CBb gaat hierin mee.
- Wegen aan de “airside” zijn volgens de gebruikers ten onrechte geheel aan de luchtvaartactiviteiten toegerekend zijn. De rechtbank heeft deze grond verworpen omdat deze wegen marginaal door andere gebruikers worden gebruikt. Het CBb deelt dit oordeel.
- Verdeelsleutels met betrekking tot landzijdige infrastructuur zijn volgens de gebruikers op onjuiste uitgangspunten gebaseerd zijn. De rechtbank stelt dat gebruik van verkeerstellingen volgens aanvaardbare bedrijfseconomische principes is, en dat dit niet zoals verzocht op basis van piekcapaciteit hoeft te worden ingevuld.

¹⁴ Werking in de praktijk van alle subonderdelen van het toerekeningsstelsel wordt in de volgende paragrafen besproken.

¹⁵ De kwestie of alle partijen ontvankelijk waren laten we hier buiten beschouwing.

- Gebruikers vinden dat de kosten van Sternet, het buslijnnet op Schiphol, ten onrechte geheel aan luchtvaartactiviteiten toegerekend zijn. De rechtbank vindt dit niet onredelijk gezien het gebruik van deze faciliteiten.

Per saldo hebben deze uitspraken geen invloed op de toe te rekenen kosten gehad.

Toepassing toerekeningsprincipes uit toerekeningsstelsel

Gedurende de evaluatieperiode heeft een aantal twistpunten gespeeld wat betreft de toerekening van kosten en investeringen (toepassing van het toerekeningsstelsel bij de vaststelling van de tarieven). Dit is ook al gememoreerd bij het onderdeel Afbakening:

- Gebruikers hebben bij NMa een aanvraag gedaan of bepaalde kosten of investeringen aan luchtvaart toegerekend mochten worden, te weten:
 - Een geluidswal langs de Polderbaan. De NMa heeft geoordeeld dat het geen luchtvaartactiviteit betrof en dat de kosten van de geluidswal daarom niet in de tarieven verwerkt mogen worden [NMa-BKLM09]. De rechtbank Rotterdam heeft het oordeel van de NMa gevolgd. Schiphol heeft hoger beroep aangetekend;
 - Kosten gemaakt voor Schiphol College, een werkgelegenheidsproject om laaggekwalificeerd personeel te werven. NMa heeft besloten dat werving van beveiligingspersoneel binnen de luchtvaartactiviteiten valt, maar de werving van personeel voor bagageafhandelingsbedrijven niet, omdat bagageafhandeling geen luchtvaartactiviteit is [NMa-BKLM09]. De rechtbank Rotterdam heeft het oordeel van de NMa gevolgd. Schiphol heeft hoger beroep aangetekend;
- Gebruikers betwisten of het toerekeningsstelsel juist toegepast is:
 - De verdeelsleutels (de mate waarin toegerekend wordt) voor gemeenschappelijke ruimtes tussen luchtvaart en niet-luchtvaart activiteiten zijn met name in de beginperiode onderwerp geweest van discussie. Vooral de toerekening van de terminal en de landzijdige infra (Kaagbaantunnel) (deze categorieën activa maken elk ongeveer 20% van de RAB voor luchtvaartactiviteiten uit) kreeg veel aandacht. Dit heeft zich gemanifesteerd in een klacht, die uiteindelijk ongegrond is verklaard door de NMa [NMa-BS07].¹⁶
 - Er is een aantal aanvragen ingediend met betrekking tot de toegepaste verdeelsleutels voor de terminal (besluiten hierop in [NMa-BS07] [NMa-KLM07]) en landzijdige infrastructuur (besluit hierop in [NMa-BS07]). NMa heeft geconstateerd dat het goedgekeurd toerekeningsstelsel correct is toegepast.

De financiële verantwoording is jaarlijks opgeleverd en er is een gescheiden administratie.

Potentiële knelpunten

Er wordt op dit moment het volgende potentiële knelpunt geobserveerd op dit subonderdeel:

¹⁶ Overigens stemt Schiphol de wijzigingen in de toerekening van de terminal jaarlijks met vloerplannen met KLM af.

- E5. De door de luchthaven toegepaste toerekeningsleutels worden door de gebruikers (in de hoedanigheid van KLM) nauwkeurig gecontroleerd. Dit leidt jaarlijks tot het verzoek (via de zienswijzen) om de toedeling van enkele tientallen kostenposten opnieuw te beschouwen. Voor zover de luchthaven dit gerechtvaardigd achtte leidde dit tot aanpassingen in de kostenbasis. Deze (potentiële) aanpassingen bedroegen de laatste jaren circa 0,1% van de totale kostenbasis ¹⁷.

Andere genoemde punten bijvoorbeeld ten aanzien van grondgeluid zijn bij afbakening behandeld.

5.5 Subonderdelen toerekeningssysteem – 1. Toerekenbare opbrengsten

5.5.1 Regulering en beoogde werking

De toe te rekenen geprognosticeerde opbrengsten worden bepaald door drie elementen¹⁸:

- de opbrengsten van luchtvaartactiviteiten respectievelijk beveiligingsactiviteiten
- de opbrengsten van rechtstreeks verbonden activiteiten
- een eventuele bijdrage van niet-luchtvaartactiviteiten.

De opbrengsten van rechtstreeks verbonden activiteiten dienen aan de luchtvaartactiviteiten te worden toegerekend, vanwege het feit dat er geen onderscheid is te maken in de kosten en assets voor deze activiteiten ten opzichte van de luchtvaartactiviteiten. Dit was op vrijwillige basis door Schiphol al het geval in de referentiesituatie.

Ten slotte geldt dat er de mogelijkheid bestaat voor de luchthaven om een bijdrage mee te nemen vanuit de niet-luchtvaartactiviteiten, een kruissubsidie.

Figuur 5.2 geeft een schematisch overzicht van de toerekenbare opbrengsten.

De momenten van vaststelling en inwerkingtreding van tarieven zijn 1 april en 1 november. Hiermee is aangesloten bij de internationale praktijk en is rekening gehouden met de belangen van gebruikers en de belangen van de afnemers van diensten van gebruikers, in het bijzonder reisorganisaties. Ook voor het ministerie van Justitie is het van belang om twee keer per jaar de tarieven vast te stellen, omdat de kosten van nieuwe beveiligingsmaatregelen door het ministerie worden betaald totdat de tarieven opnieuw zijn vastgesteld.

¹⁷ In de aanvangsperiode ging dit om grotere bedragen. Echter omdat de luchthaven in haar keuze van de gemiddelde tariefsveranderingen in de meeste jaren onder het maximum toegestane niveau bleef, heeft deze aanpassing van de kostenbasis geen daadwerkelijk effect gehad.

¹⁸ Zie paragraaf 4.1 voor een opsomming van deze activiteiten.

Figuur 5.2 Toerekenbare opbrengsten



De beoogde werking van de toerekenbare opbrengsten is als volgt.

Tabel 5.6 Beoogde werking toerekenbare opbrengsten

Onderdeel	In wetstoelichting beoogde werking
Toerekenen van opbrengsten van luchtvaartactiviteiten respectievelijk beveiligingsactiviteiten	<ul style="list-style-type: none"> Toepassen principes integraliteit, marktconformiteit en proportionaliteit ten einde te waarborgen dat het geheel van de tarieven kostengeoriënteerd is [W8, 20-21] Voorkomen ongeoorloofde kruissubsidiëring van luchtvaart naar niet-luchtvaart [W8,20]
Toerekenen van opbrengsten van rechtstreeks met luchtvaartactiviteiten verband houdende activiteiten	<ul style="list-style-type: none"> Toepassen principes integraliteit, marktconformiteit en proportionaliteit ten einde te waarborgen dat het geheel van de tarieven kostengeoriënteerd is [W8, 20-21] Kosten gemoeid met activiteiten zijn niet te scheiden van kosten voor luchtvaartactiviteiten. Opbrengsten dienen derhalve ook aan de luchtvaartactiviteiten te worden toegerekend [W8, 27] [W6,11] [W4, 12]
Mogelijkheid toepassen kruissubsidie van niet-luchtvaart-naar luchtvaartactiviteiten	<ul style="list-style-type: none"> Mogelijkheid bieden om lagere/concurrerendere tarieven aan te bieden [W8,18] [W6,11]
Vaststellen nieuwe tarieven per 1 april of 1 november (= niet gelijk met ingang van boekjaar)	<ul style="list-style-type: none"> Tariefswisseling laten aansluiten bij internationale praktijk en seizoenen reisbranche met ingangsdata van 1 april en 1 november [TK1, 25, 27]

5.5.2 Werking in de praktijk

Opbrengsten luchtvaartactiviteiten

Er zijn geen belangrijke observaties en knelpunten met betrekking tot de vaststelling van de toerekenbare opbrengsten van de gereguleerde activiteiten (de inkomsten van de tarieven).

Observaties & uitkomsten

Opbrengsten rechtstreeks met de luchtvaartactiviteiten verband houdende activiteiten

De opbrengsten uit deze activiteiten bedragen jaarlijks minder dan 5% van de prognose van de toerekenbare opbrengsten van luchtvaartactiviteiten en minder dan 1% van de geprognosticeerde opbrengsten van beveiligingsactiviteiten (zie tabel 5.7 hieronder). In de aanvangsperiode was er onduidelijkheid hoe de concessieopbrengsten te ramen, mede omdat deze na afloop niet verrekend mogen worden. In 2007 is een aanvraag bij NMa neergelegd over een vermeend te lage raming van de concessieopbrengsten. In het besluit van de NMa is deze klacht ongegrond verklaard [NMA-BS07].

Observaties & uitkomsten

Kruiselingse bijdrages vanuit niet-luchtvaartactiviteiten

Hoewel de wet- en regelgeving stelt dat de luchthaven een kruissubsidie vanuit niet-luchtvaartactiviteiten toe mag passen om het tariefsniveau te drukken (artikel 8.25d, lid 7), is dit in de praktijk formeel niet gebeurd.¹⁹ Echter, in praktijk heeft dit wel degelijk “impliciet” plaatsgevonden doordat de luchthaven een lager rendement accepteerde bij het vaststellen van de tarieven dan wettelijke toegestaan (de maximaal toegestane tariefsverhoging werd niet ingevuld – zie figuur hieronder en voor achtergrond paragraaf 5.11.2), wat past binnen de werking van de wet- en regelgeving. Het expliciet opnemen van deze bepaling aangaande de kruissubsidie in de wet was nodig, omdat ten tijde van het opstellen van de wet- en regelgeving nog uitgegaan werd van gescheiden boekhoudingen van luchtvaart- en niet-luchtvaartactiviteiten. In plaats hiervan wordt nu met gescheiden administraties gewerkt. Overigens stelt artikel 8.25d lid 8 van de Wet luchtvaart naar rato van kosten verdeeld moet worden over luchtvaart- en beveiligingsactiviteiten. Een “impliciete” bijdrage hoeft niet naar rato plaats te vinden. De luchthaven kan ervoor kiezen voor luchtvaartactiviteiten een relatief hogere korting te geven dan voor beveiligingstarieven, zoals zij in 2010 gedaan heeft (zie figuur onder).

De gebruikers geven collectief aan een kruiselingse bijdrage in enige vorm te willen zien. Zo dringt KLM aan op een verplichte kruiselingse bijdrage (expliciet dan wel impliciet), en wil EasyJet een single till.

Potentiële knelpunten

- E6. De artikelen 8.25d, lid 7 en 8, over kruiselingse bijdrage en de bepaling over de naar rato toedeling hiervan zijn overbodig, vanwege de mogelijkheid “impliciete” kruiselingse bijdragen te kunnen doen.

In onderstaande tabel zijn de prognoses van de toerekenbare opbrengsten per boekjaar weergegeven. Deze prognoses zijn afhankelijk van de geprognosticeerde toerekenbare kosten die in de volgende paragraaf worden behandeld. In de tabel is tevens te zien welke impliciete bijdrage door Schiphol is toegepast, wat een keuze is van de exploitant.

¹⁹ In antwoord op herhaaldelijke vragen van de gebruikers hierover was het antwoord van de luchthaven dat de reeds lage IFRS-rendementen zelfs bij het maximaal tariefsniveau een kruissubsidie niet opportuun maakte.

Hiermee blijft Schiphol onder de maximaal toegestane WACC (zie ook figuur 5.6). Randvoorwaarde voor het systeem was de mogelijkheid voor lagere, concurrerende tarieven (kruiselingse bijdrage).

Tabel 5.7 Prognose van toerekenbare opbrengsten per boekjaar (€ miljoen). Verrekeningen zijn voor de volledigheid aangegeven, zie paragraaf 5.9 voor toelichting.

Luchtvaart	2007	2008	2009	2010	2011
Toerekenbare kosten incl WACC	443,2	467	466,9	477,1	506,9
Opbrengsten rechtstreeks verbonden activiteiten	18,4	19	19,6	18,9	19,1
Toegestane opbrengsten havengelden excl verrekeningen	424,8	448	447,3	458,2	487,8
Prognose opbrengsten havengelden excl verrekeningen	424,8	425,3	445,7	395,8	448,9
Niet gerealiseerde opbrengsten door keuze Schiphol	0	22,7	1,6	62,4	38,9
<i>Waarvan niet in rekening gebrachte kosten Airline reward programma</i>	0	0	1,2	6,4	7,4
Verrekeningen	-7,9	-31,3	-3,1	0,8	31,7
<i>Waarvan niet gerealiseerde verrekeningen</i>	0	0	0	0	31,7
Totaal niet gerealiseerde opbrengsten door keuze Schiphol (incl verrekeningen)	0	22,7	1,6	62,4	70,6
Beveiliging	2007	2008	2009	2010	2011
Toerekenbare kosten incl WACC	210	237,2	260,1	226	258,4
Opbrengsten rechtstreeks verbonden activiteiten	1,3	0,8	0,7	0,8	0,7
Toegestane opbrengsten havengelden excl verrekeningen	208,7	236,4	259,4	225,2	257,7
Prognose opbrengsten havengelden excl verrekeningen	207,8	226,1	259,3	223,2	243,8
Niet gerealiseerde opbrengsten door keuze Schiphol	0,9	10,3	0,1	2	13,9
Verrekeningen	10,7	0	4,1	-4,2	17,3
<i>Waarvan niet gerealiseerde verrekeningen</i>	0	0	0	0	17,3
Totaal niet gerealiseerde opbrengsten door keuze Schiphol (incl verrekeningen)	0,9	10,3	0,1	2	31,2

Bron: aangepaste consultatiedocumentatie Amsterdam Airport Schiphol

In de praktijk is er geen verschil met het referentiekader: ook toen werden rechtstreeks verbonden opbrengsten toegerekend door luchthaven (vrijwillig, niet wettelijk verankerd). Wel was er een verplichte bijdrage van de luchthaven, via een verlaging van het toegestane rendement. Dit komt verderop in dit hoofdstuk aan de orde.

5.6 Subonderdelen toerekeningssysteem – 2. Toerekenbare kosten

5.6.1 Regulering en beoogde werking

Bij de toerekening van de kosten wordt onderscheid gemaakt in de operationele kosten, de kosten van afschrijvingen over materiële vaste activa en de kosten van afschrijvingen op grote investeringen (zie figuur 5.3). De toerekening van de kosten dient op basis van het goedgekeurde toerekeningssysteem plaats te vinden volgens de principes van integraliteit, proportionaliteit en marktconformiteit. Voor de reguliere afschrijvingen wordt in de praktijk door Schiphol de lineaire afschrijvingsmethode toegepast. Dit is

goedgekeurd door de NMa. Voor de afschrijvingen wordt gebruik gemaakt van de Regulatory Asset Base (RAB) waarin men de boekwaarde en afschrijvingen van materiële vaste activa bijhoudt.

Figuur 5.3 Toerekenbare kosten

2 Bepaling toerekenbare operationele en afschrijvingskosten*

Toerekening

Operationele kosten	<ul style="list-style-type: none"> Toerekening op basis van verdeelsleutels activa en verdeelsleutels andere productiemiddelen [W2, 8.10] Indien onmogelijk rechtstreeks met deze verdeelsleutels, dan op basis van aandeel kosten luchtvaartactiviteiten op totaal [W2, 8.10] Kosten rentedragende schulden niet toegerekend [W2, 8.1] Interne leveringen tegen kostprijs (in het verlengde algeheel principe historische kostprijs voor alle kosten van materiele vast activa = marktconform voor gereguleerde luchthavens) op grond van Besluit NMa toerekeningssysteem (25 april 2007) Schiphol dient efficiencywinst aan te tonen Uitgaande van waarde Regulatory Asset Base (RAB) (zie 3) Door de luchthaven aangegeven afschrijvingsmethode volgens aanvaardbare bedrijfseconomische principes [W2, 8.6] Goodwill niet inbegrepen in activa [W2, 8.4]
Afschrijvingskosten excl. grote investeringen	<ul style="list-style-type: none"> Afschrijvingen over materiële vaste activa, met uitzondering van grote investeringen
Afschrijvingskosten grote investeringen	<ul style="list-style-type: none"> Gelijk aan hierboven, maar verplichte afschrijvingsmethode is unuïteitenmethode, waarbij afschrijvingen plus vermogenskosten in elk jaar van de levensduur een constant reëel bedrag per gebruikseenheid bedragen [W2, 8.7]

* Bepaling toerekenbare kosten voor beveiligingsactiviteiten op dezelfde wijze
Bron: Besluit , Wet Luchtvaart en toelichtingen

Er zijn geen regels gesteld aan de hoogte van de verschillende kostenposten. In de consultatie dienen deze onderwerp te zijn van onderhandelingen (zie hoofdstuk 6).

De eis van kostenoriëntatie voor de tarieven geldt per boekjaar en is daarmee gelijk aan het kalenderjaar. De eisen ten aanzien van de RAB worden in paragraaf 5.7 behandeld.

Tabel 5.8 Beoogde werking toerekenbare kosten

Onderdeel	In wetstoelichting beoogde werking
Doorbelasten operationele en afschrijvingskosten	<ul style="list-style-type: none"> Toepassen eisen integraliteit, proportionaliteit en marktconformiteit (aan toerekeningssysteem) [W8, 21] Waarborgen van kwaliteit van voorzieningen doordat investeringen doorbelast mogen worden (met oog op mainportfunctie) [W9, 4] [TK1, 23]
Afschrijvingen grote investeringen- unuïteitenmethode	<ul style="list-style-type: none"> Door gelijkmatige verdeling afschrijvings- en vermogenskosten (constant reëel bedrag per gebruikseenheid) wordt verzekerd dat de tarieven niet aan sterke wisselingen onderhevig zijn als gevolg van grote investeringen, maar dat zij zich gelijkmatig kunnen ontwikkelen [W8, 33] [TK1, 24]
Kostenoriëntatie per kalenderjaar (=boekjaar)	<ul style="list-style-type: none"> Reduceren administratieve lasten door aan te sluiten bij boekhoudprocedures Schiphol [W8, 24]

5.6.2 Werking in de praktijk

De ontwikkeling in de geprognosticeerde en gerealiseerde kosten is weergegeven in de volgende tabel. Ook de prognose en realisatie van het rendement zijn weergegeven om een compleet beeld te geven.

Tabel 5.9 Prognose (excl. verrekeningen) en realisatie kosten in € miljoen.

PROGNOSE								
Luchtvaart	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Operationele kosten	nb	nb	nb	241	262	258	262	292
Afschrijvingskosten	nb	nb	nb	93	91	98	106	116
Totaal exclusief rendement	303	330	334	334	353	356	368	408
Rendement (Pre-tax)	82	92	95	110	114	114	109	99
Totaal incl pre-tax rendement	385	421	429	443	467	470	477	507
Beveiliging								
Operationele kosten	nb	nb	nb	182	204	219	184	220
Afschrijvingskosten	nb	nb	nb	19	23	28	30	28
Totaal exclusief rendement	131	157	195	201	227	247	214	248
Rendement (Pre-tax)	9	10	8	9	10	13	13	10
Totaal incl pre-tax rendement	140	167	203	210	237	260	226	258
REALISATIE								
Luchtvaart	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Operationele kosten	223	212	257	242	266	277	281	n nb
Afschrijvingskosten	82	91	98	90	102	96	100	n nb
Totaal exclusief rendement	305	303	354	332	368	373	381	n nb
Rendement (Pre-tax)	92	93	95	109	113	109	58	n nb
Totaal incl pre-tax rendement	396	396	450	441	481	482	439	n nb
Beveiliging								
Operationele kosten	115	146	184	184	203	214	208	n nb
Afschrijvingskosten	14	24	19	19	18	24	28	n nb
Totaal exclusief rendement	128	170	203	203	221	238	236	n nb
Rendement (Pre-tax)	9	8	7	8	8	11	5	n nb
Totaal incl pre-tax rendement	138	178	210	211	229	249	241	n nb

Bron: regulatory accounts Amsterdam Airport Schiphol

Nb = niet bekend bij Ecorys, n nb = nog niet bekend

Tabel 5.9 geeft de ontwikkeling van de geprognosticeerde en gerealiseerde kosten voor de luchtvaartactiviteiten en de beveiligingsactiviteiten weer. Ten aanzien van de geprognosticeerde kosten geldt:

- De geprognosticeerde kosten laten sinds 2003 een stijgende tendens zien.
- De operationele kosten van de luchtvaartactiviteiten daalden echter in 2009 ten opzichte van 2008;
- De kosten voor beveiliging zijn over de gehele periode 2003-2011 toegenomen met uitzondering van de geprognosticeerde kosten voor 2010. Hierbij zijn vooral

de stijgende kosten door extra beveiligingspersoneel als gevolg van toegenomen wet- en regelgeving (75% van de operationele kosten) een bepalende factor.

- De totale toename van de operationele kosten tussen 2007 en 2011 is zowel voor luchtvaartactiviteiten en beveiligingsactiviteiten circa 20%.
- De in 2009 aangekondigde besparingen (o.a. een reorganisatie met 10-25% personeelsreductie²⁰), hebben tot op heden niet geleid tot een verdere daling van het geprognosticeerde operationele kostenniveau in 2010 en 2011. De luchthaven geeft aan dat dit komt omdat een deel van de ingezette flexibilisering niet direct leidt tot kostenbesparingen. Wel heeft de luchthaven verdere kostenbesparingen aangekondigd.

Ten aanzien van de gerealiseerde kosten geldt:

- In de realisatie van de kosten van luchtvaartactiviteiten is er sprake van een duidelijke daling in 2007, na de inwerkingtreding van het toerekeningssysteem in 2007. De aan luchtvaart toegerekende kostenbasis nam dat jaar per saldo af met ruim €9 miljoen. Door de nieuwe boekhoudkundige regels ten opzichte van de referentie rond de RAB e.a. mochten €40 miljoen aankosten niet meer toegerekend worden (zie paragraaf 5.10.1). Zo paste men in de referentie IFRS toe, waarbij wel kosten en activa van rechtstreeks verbonden activiteiten, en kosten van activa in aanbouw en strategische gronden in rekening werden gebracht, en interne leveringen tegen marktprijzen werden gewaardeerd. De kostenbasis was echter gestegen ten opzichte van het vorige jaar met €32 miljoen. Deze stijging is het netto-effect van de nieuwe toerekeningsleutels en de hogere WACC.
- Anders dan voor de luchtvaartactiviteiten, is de kostenbasis van beveiliging niet afgenomen bij de inwerkingtreding van het toerekeningssysteem in 2007²¹.
- Tussen 2007-2009 zijn de gerealiseerde kosten (voor zowel luchtvaartactiviteiten als beveiligingsactiviteiten) gestegen. In 2010 daalden de gerealiseerde kosten
- De gerealiseerde kosten voor beveiligingsactiviteiten (operationeel plus afschrijving) zijn 5 procentpunten meer gestegen tussen 2007 en 2009 dan de gerealiseerde kosten voor luchtvaartactiviteiten.

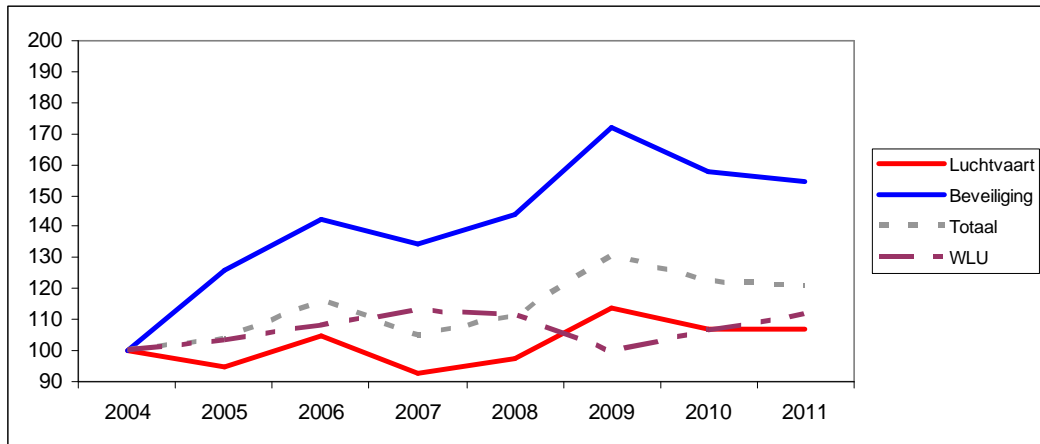
Efficiency

De volgende figuur beschrijft de ontwikkeling in de gerealiseerde kosten per WLU.

²⁰ Die mede tot stand kwam op verzoek van de overheid bij het afschaffen van de vliegtax.

²¹ Schiphol geeft wel aan dat door andere toerekening van het terminalgebouw en verzekeringen, onder andere tussen luchtvaart en beveiliging, € 14 miljoen minder kosten werden toegerekend, maar dat ongeveer gelijke kostenstijgingen optraden die niet door de inwerkingtreding van het toerekeningssysteem veroorzaakt werden

Figuur 5.3 Ontwikkeling gerealiseerde kosten (inclusief vermogenskosten) per Work Load Unit²² (index 100 = 2004), gecorrigeerd voor prijspeil (consumentenprijs index); (2004-2010 realisatie, 2011 prognose)



Bron: Regulatory accounts, consultatiedocumentatie Amsterdam Airport Schiphol; CBS

Observaties en uitkomsten

Ondanks dat er op Schiphol sprake is van continu stijgende kosten (behalve in 2010, zie tabel 5.9) is het moeilijk op basis hiervan conclusies te trekken over de (kosten) efficiëntie van de luchthaven. Dit is ook de conclusie in een door Rebel Group uitgevoerd onderzoek naar de efficiency van Schiphol [R1] dat in het kader van deze evaluatie is verricht in opdracht van de NMA in overleg met I&M. Rebel Group concludeert:

- Ten aanzien van de prognose:
 - Schiphol is op grond van de wet- en regelgeving verplicht om in de tariefconsultatie aan te geven welke efficiencymaatregelen het neemt (zie ook hoofdstuk 6). De informatie die Schiphol in dit kader opneemt is beperkt. Schiphol noemt in de consultatiedocumentatie in de jaren van de evaluatieperiode efficiencydoelstellingen van 0-10% van de kostenbasis, zoals weergegeven in de volgende tabel.

Tabel 5.10 Prognose (excl. verrekeningen) en realisatie kosten in € miljoen.

	Luchtvaart	Beveiliging
2007	4,0%	1,2%
2008	1,4%	0,3%
2009	4,2%	2,8%
2010	Niet gespecificeerd	10,3%
2011	0,8%	Niet gespecificeerd

Bron: Aangepaste-consultatiedocumentatie Amsterdam Airport Schiphol

De in de tariefconsultatie genoemde efficiencymaatregelen betreffen doorgaans een verlaging van de kosten van één (deel)kostenpost, maar dat kan gepaard gaan met kostenstijgingen op andere (deel)kostenposten. Daarmee geeft het geen beeld van de 'overall' efficiency, waarvoor in beeld

²² Een Work Load Unit (WLU) is de maatstaf die in de luchtvaart gehanteerd wordt voor de productie van een luchthaven. Eén WLU is gelijk aan één passagier of 100 kg vracht.

gebracht moet worden hoe de totale kosten én de kwaliteit van de output zich ontwikkelen.

- Schiphol rapporteert wel in elke consultatie uitgebreid over de ontwikkeling van de kosten per WLU. De efficiencytargets worden echter niet op dit niveau geformuleerd. Evenmin worden efficiencytargets gekoppeld aan een specifiek kwaliteitsniveau.

In hoofdstuk 6 wordt nader ingegaan op deze knelpunten ten aanzien van de consultatie.

- Ten aanzien van de realisatie:
 - In de verantwoording rapporteert Schiphol beperkt over het al dan niet behalen van de in de consultatie genoemde efficiencymaatregelen. In de verantwoording 2007 is hierover een onduidelijke passage opgenomen. In de verantwoordingen over 2008 en 2009 gaat Schiphol hier in het geheel niet op in, ondanks de wettelijke verplichting daartoe. In 2010 heeft dit wel plaatsgevonden, echter er staat niet bij hoe de maatregelen zijn ingevuld en waarom de target niet is gerealiseerd.
 - Schiphol rapporteert in de opgeleverde verantwoordingen over 2007 en 2008 beperkt over de gerealiseerde kosten per WLU. De wijze van presentatie van deze informatie kan duidelijker. In de verantwoording over 2009 en 2010 is dit wel helder gepresenteerd.
 - Enkele internationale benchmarks vergelijken de kostenefficiëntie van Schiphol met die van andere luchthavens. Alhoewel deze benchmarks enig inzicht geven in de relatieve positie van Schiphol, is het nut van de benchmarks voor de beoordeling van de efficiency van Schiphol beperkt.

Concluderend kan volgens Rebel Group gesteld worden dat Schiphol uitgebreid communiceert over de verwachte en gerealiseerde kosten van de luchtvaartactiviteiten en deze bovendien ook relateert aan de hoeveelheid output (namelijk het aantal work load units). Wat echter ontbreekt om een goede beoordeling van de efficiency van Schiphol te kunnen maken, is informatie over de kwaliteit van de dienstverlening. De in het Besluit opgenomen kwaliteitsindicatoren hebben meer betrekking op de capaciteit dan op de kwaliteit. Hierbij geldt aanvullend, naar de mening van Ecorys, dat Schiphol soms investeert voor de efficiency van andere partijen, en geldt dat niet alleen kwaliteitsindicatoren nodig zijn voor de beoordeling van efficiency. Overigens geldt dat voor een betere transparantie met betrekking tot de efficiency meer informatie kan worden verstrekt en is dit niet alleen afhankelijk van kwaliteitsindicatoren.

In de driejaarlijkse rapportage van Schiphol aan het Ministerie van I&M²³ geeft Schiphol aan in 2006 gestart te zijn met een nieuwe methodiek gericht op kwaliteitsverbetering en kostenbesparing. Resultaten hiervan worden echter niet vermeld [KR1].

Potentiële knelpunten

- E7. Gebruikers geven aan efficiencynormen te willen zien voor de luchthaven. Zij geven ook specifiek aan het niet marktconform te vinden dat operationele kosten per WLU bij dalende volumes stijgen. Schiphol geeft in meerdere jaren aan dat

²³ Deze rapportageverplichting maakt geen onderdeel uit van deze evaluatie.

kostenreducties tot te groot verlies van kwaliteit kunnen leiden; daarnaast geeft zij aan dat een groot deel van de kosten vast is.

Kostenoriëntatie per kalenderjaar

Observaties & uitkomsten

Op grond van de wet mag Schiphol de tarieven en voorwaarden alleen per 1 april of 1 november wijzigingen, terwijl de kostenoriëntatieverplichting per kalenderjaar (=boekjaar) geldt. Dit betekent dat er een beperkte periode is (9 of 2 maanden) om de opbrengsten te kunnen realiseren die volgens de kostenoriëntatie gerealiseerd mogen worden, terwijl in de eerste (3 of 10) maanden van het jaar nog de oude tarieven en voorwaarden golden. Omdat de tarieven daardoor relatief te hoog of te laag worden, moet hier het volgende jaar een tegengestelde correctie plaatsvinden. Dit verschijnsel is één van de verklaringen in de schommeling van de tarieven (zie paragraaf 5.11 voor een uitgebreidere toelichting op deze analyse van tariefschommelingen).

Potentiële knelpunten

De belangrijkste potentiële knelpunten vanuit dit aspect zijn dan ook:

- E8. Schiphol wil meerjarenafspraken. Een knelpunt kan zijn dat de geraamde kosten op basis van de meerjarenafspraak boven of onder de afspraak van de kostenoriëntatie per kalenderjaar kunnen komen in een bepaald jaar, waardoor Schiphol niet alle kosten mag doorbelasten op grond van de wet. Schiphol beoogd met meerjarenafspraken de volgende potentiële knelpunten op te lossen: (a) de voorspelbaarheid van de tarieven, (b) jaarlijkse tijdrovende consultaties, (c) een hogere commitment voor lange termijn investeringen, (d) vermijden van tariefsprongen en (e) het kunnen meedemen met de markt. Eenmaal gerealiseerde “verliezen” (een gekozen rendement dat lager is dan toegestaan volgens de wet- en regelgeving, bijvoorbeeld omdat men de tarieven niet te sterk wil laten stijgen) kan men niet op een later moment compenseren omdat de kostenoriëntatie op niveau van kalenderjaar is (en niet over meerdere jaren).
- E9. Schommelingen in tarieven veroorzaakt doordat kalenderjaar en ingang nieuwe tarieven niet eenzelfde tijdvak beslaan²⁴. Dit speelt vooral in geval per november nieuwe tarieven worden vastgesteld; ook al heeft dit in praktijk voor de luchthaven niet de voorkeur, er kunnen redenen zijn om dit wel te doen. Een andere reden voor schommelingen in de tarieven zijn fluctuaties in het verkeer en vervoer (bij vaststellen van de tarieven) welke in één jaar dienen te worden verrekend, en schommelingen bij verrekening.
- E10. Gebleken is de mogelijkheid om per 1 november de tarieven vast te stellen als neveneffect heeft dat Schiphol de verrekenregels kan inzetten om kostenstijgingen door te berekenen ten opzichte van de op 1 april vastgestelde tarieven (bijvoorbeeld in het geval van inefficiënties of bij een oplopende WACC tijdens het jaar) of verrekeningen naar voren te trekken.

Zie voor tariefsschommelingen ook paragraaf 5.11.

Unuïteitenmethode

Observaties & uitkomsten

De unuïteitenmethode is in de evaluatieperiode alleen toegepast voor de Polderbaan. De toepassing ervan heeft ertoe geleid dat de maximaal toegestane opbrengsten 1,5-3% lager

²⁴ Bijvoorbeeld: kostenstijgingen over een heel boekjaar moeten in 2 maanden worden terugverdiend wanneer tarieven per 1 november worden ingevoerd.

waren dan wanneer deze methode niet was toegepast. Dit verschil was groter geweest indien de Polderbaan minder snel al voor 100% in gebruik genomen zou zijn. Naar mate de economische levensduur van de Polderbaan (30 jaar) verstrijkt, zal op zeker moment per jaar meer afgeschreven worden dan in de lineaire methode. Hier staan wel minder vermogenskosten tegenover. Het effect van de unuïteitenmethode zal dan anders zijn dan over de evaluatieperiode. Ook de mogelijke ingebruikname van (nog niet geplande) grote activa waarop ook de unuïteitenmethode toegepast zal worden, kan het beeld nog veranderen. Echter, wat betreft het bagageafhandelingssysteem 70MB (70 million bags) heeft de NMa geoordeeld geen aanleiding te zien om de unuïteitenmethode toe te passen.²⁵

Potentiële knelpunten

- E11. De unuïteitenmethode levert in de uitvoering een aantal potentiële knelpunten op:
 - a. Vervangingsinvesteringen (waarbij sprake is van een eerdere vervanging dan de levensduur die voor de unuïteitenmethode wordt gehanteerd – zoals verlichting) kunnen volgens Schiphol niet met een andere levensduur aan de asset zelf worden toegevoegd, aangezien de methode voorschrijft dat de levensduur van de basis-asset bepalend is. Dit leidt tot additionele complexiteit in de toepassing van de methode en dubbeling in de RAB.
 - b. De luchthaven zou de milieucapaciteit van het banenstelsel liefst niet elke 4 of 5 jaar herzien, omdat dit zou kunnen leiden tot verder naar achteren schuiven van kosten. Hierdoor ontstaat er een relatief onvoorspelbare ‘boeggolf’ welke de inschatting van de kostentoe rekening en de tariefontwikkeling op lange termijn bemoeilijkt en ervoor zorgt dat de toe te rekenen kosten per eenheid in latere jaren van het gebruik aanzienlijk kunnen stijgen. Als gevolg van de hernieuwde berekening van capaciteit en gebruik, zijn de toerekenbare kosten per eenheid op jaarbasis niet constant, maar dalen deze.
 - c. Het moment om te beslissen of de unuïteitenmethode moet worden toegepast is ten tijde van de investeringsbeslissing, terwijl de berekening van de unuïteit ten tijde van de ingebruikname is. Volumeontwikkelingen kunnen dan inmiddels een ander beeld geven of de unuïteitenmethode nog steeds moet worden toegepast.
 - d. Grote projecten bestaan veelal uit deelprojecten met meerdere investeringsbeslissingen
 - e. De unuïteitenmethode is volgens Schiphol relatief tijdsintensief. Vanwege de complexiteit, en de daarmee gepaard gaande uitvoeringskosten, van het uitvoeren van de unuïteitenmethode kan in de ogen van Schiphol beter worden overgegaan naar afschrijvingen conform IFRS.
- E12. De timing om de unuïteit opnieuw te berekenen is onhandig. Deze moet de eerste keer na 4 jaar, en vervolgens elke 5 jaar worden vastgesteld. Op dit moment wordt dit gedaan bij de 1e tariefsconsultatie na vaststelling van het kostentoe rekeningssysteem. Bovendien zou je vanuit economisch oogpunt de unuïteit

²⁵ http://www.nma.nl/images/Brief_unu%C3%AFteitenmethode22-155737.pdf

opnieuw berekenen wanneer dit vanuit de feiten (bijvoorbeeld door een veranderde milieucapaciteit) nodig is.

Aangepaste boekhoudregels

Potentiële knelpunten

- E13. Schiphol vindt het onterecht dat interne leveringen niet tegen marktconforme prijzen (conform IFRS) verrekend zouden moeten worden (in strijd met marktconformiteitsbeginsel).

5.7 Subonderdelen toerekeningssysteem – 3. Regulatory asset base (RAB)

5.7.1 Regulering en beoogde werking

De regulatory asset base is de gemiddelde boekwaarde van de aan de luchtvaartactiviteiten, respectievelijk beveiligingsactiviteiten, toe te rekenen materiële vaste activa, volgens aanvaardbare bedrijfseconomische principes en op grond van de historische kostprijs [W8,13]. Bij de bepaling van deze boekwaarde wordt het gemiddelde genomen van de waarde van de RAB op 1 januari in een bepaald jaar en van de verwachte (voor prognose) dan wel gerealiseerde (voor verantwoording) waarde van de RAB op 31 december van datzelfde jaar. Bij de bepaling van de tarieven per 1 april zijn zowel de RAB waarde voor 1 januari als voor 31 december prognoses.

Ook de toerekening van de materiële vaste activa op basis van het goedgekeurde toerekeningssysteem dient plaats te vinden volgens de principes van integraliteit, proportionaliteit en marktconformiteit. Er is daarom een aantal aanpassingen ten opzichte van de IFRS-waardering van de materiële vaste activa:

- Activa in aanbouw worden niet in de RAB opgenomen, aangezien de activa op dat moment nog niet in gebruik zijn; dit is conform de ICAO aanbeveling om geen voorfinanciering toe te passen.
- In plaats daarvan wordt bouwrente voor materiële vaste activa die nog niet in gebruik zijn genomen geactiveerd;
- Het gebruik van de unuiteitenmethode als afschrijvingsmethode voor grote activa leidt tot een afwijkende boekwaarde;
- Goodwill maakt geen deel uit van de activa in de RAB.

Materiële vaste activa worden (ook in de jaarrekening van Schiphol) op historische kostprijs gewaardeerd en niet tegen marktprijzen.

Deze aanpassingen in de RAB zijn een verandering ten opzichte van de referentieperiode, waarin materiële vaste activa werden gewaardeerd op basis van de Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving (tot en met 2004) en IFRS (in 2005).

De inschatting van de capaciteit van activa, bepalend voor bepaling van noodzaak van investeringen is niet aan wettelijke regels onderhevig.

Tabel 5.11 Beoogde werking regulatory asset base

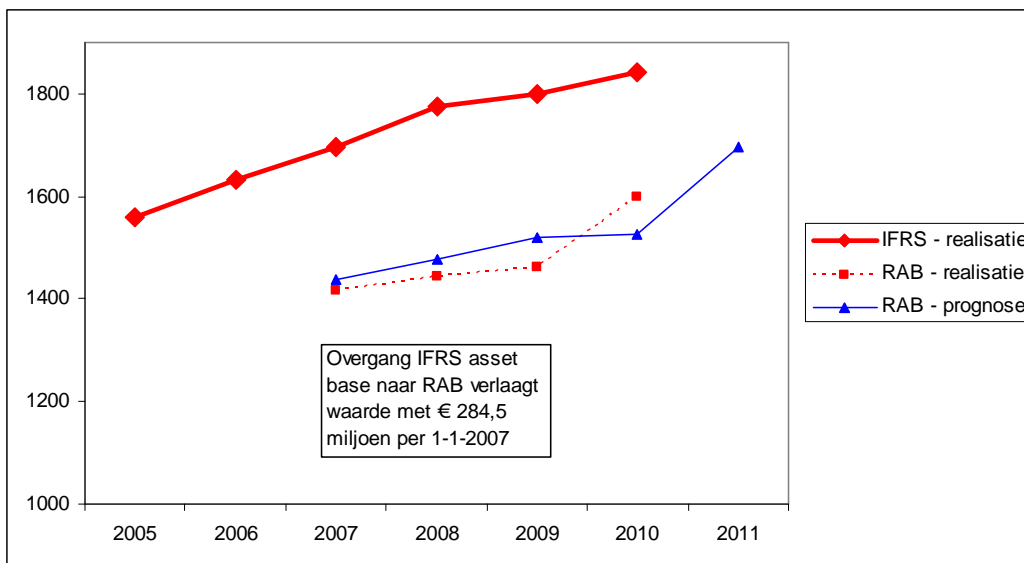
Onderdeel	In wetstoelichting beoogde werking
Materiële vaste activa toegerekend volgens principes toerekeningssysteem	<ul style="list-style-type: none"> Toepassen van eisen van proportionaliteit, integraliteit en marktconformiteit [W8, 21]
Activa in aanbouw geen deel van RAB	<ul style="list-style-type: none"> Toepassen van eisen van proportionaliteit, integraliteit en marktconformiteit [W8, 28]. Conform de ICAO aanbevelingen vindt er geen voorfinanciering plaats.
Waardering historische kostprijs	<ul style="list-style-type: none"> Toepassen van eisen van proportionaliteit, integraliteit en marktconformiteit [W8, 21] Aansluiten bij wat gebruikelijk is bij luchthavens [W8, 21]
Activering bouwrente	<ul style="list-style-type: none"> Bijdragen aan eisen van proportionaliteit, integraliteit en marktconformiteit [W8, 21]
Goodwill geen deel van RAB	<ul style="list-style-type: none"> Bijdragen aan eisen van proportionaliteit, integraliteit en marktconformiteit [W8, 22]

5.7.2 Werking in de praktijk

Voor het vaststellen van de tarieven door Schiphol is primair de geprognosticeerde RAB van belang. Voor de werking in de praktijk is het ook van belang hoe de werkelijke ontwikkeling van de RAB is geweest. In deze paragraaf is een aantal ontwikkelingen van de RAB weergegeven.

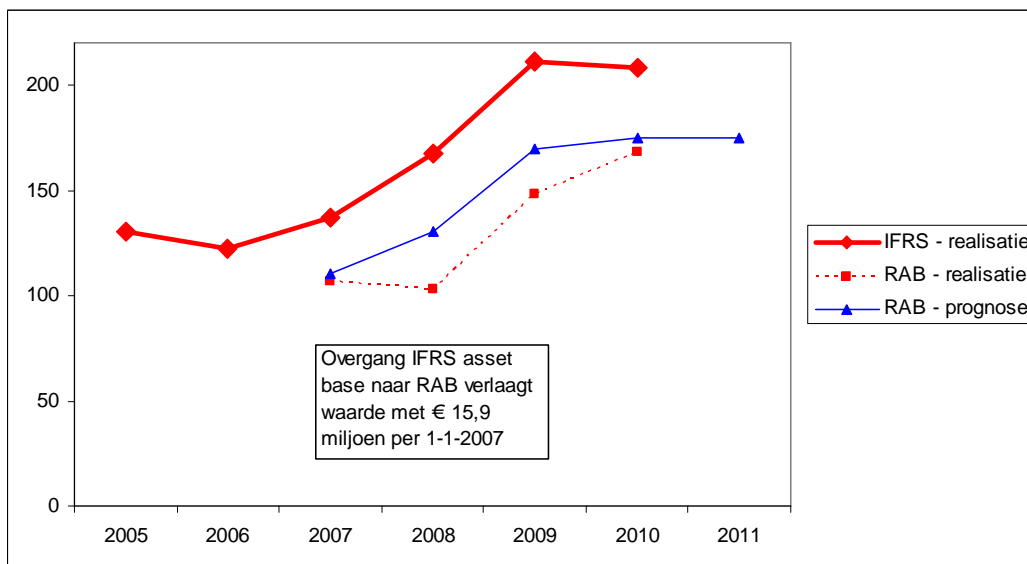
Afschrijvingskosten en vermogenskosten worden in grote mate bepaald door de waarde van de Regulatory Asset Base.

Figuur 5.4 Ontwikkeling gemiddelde waarde asset base luchtvaartactiviteiten tijdens boekjaar (€ miljoen). Voor de periode 2004-2006 geldt dat de IFRS waarde gelijk is aan de RAB.



Bron: consultatiedocumentatie en regulatory accounts Amsterdam Airport Schiphol

Figuur 5.5 Ontwikkeling gemiddelde waarde asset base beveiligingsactiviteiten tijdens boekjaar (€ miljoen). Voor de periode 2004-2006 geldt dat de IFRS waarde gelijk is aan de RAB



Bron: consultatiedocumentatie en regulatory accounts Amsterdam Airport Schiphol

De asset base laat een stijgende lijn zien, of deze nu gewaardeerd wordt volgens IFRS of met de afwijkende regels voor de RAB. Het verschil tussen de waarden van de IFRS asset base en de RAB wordt verklaard in de volgende tabel. Te zien is dat de RAB voornamelijk lager gewaardeerd wordt doordat activa in aanbouw en strategische gronden niet meegerekend mogen worden, waarbij aangetekend dient te worden dat strategische gronden niet van toepassing zijn voor de beveiligingsactiviteiten. Het effect van de

unuïteitenmethode zal voor activa in het midden van de levensduur nog groter zijn (zie paragraaf 5.2.8), waarna het weer afneemt. Ten aanzien van de activering van de bouwrente geldt dat deze conform de regulering hoger gewaardeerd wordt dan conform IFRS. De categorie ‘overige aanpassingen’ uit de tabel bevat onder andere aanpassingen in de toerekeningen en aanpassingen ten aanzien van financiële vaste activa.

Tabel 5.12 Verklaring verschil waarde IFRS asset base en RAB tijdens de evaluatieperiode. Bedragen in € miljoen, en realisaties.

Luchtvaart				
	2007	2008	2009	2010
Asset base conform IFRS	1.697	1.776	1.800	1.842
Activa in aanbouw	-247	-294	-306	-210
Strategische gronden	-49	-56	-60	-60
Unuïteitenmethode	6	17	26	35
Activering bouwrente	5	14	19	19
Overige aanpassingen	5	-13	-18	-25
RAB	1.415	1.444	1.462	1.600
Beveiliging				
Asset base conform IFRS	137	168	211	208
Activa in aanbouw	-32	-66	-66	-40
Strategische gronden	0	0	0	0
Unuïteitenmethode	0	0	0	0
Activering bouwrente	1	2	4	5
Overige aanpassingen	1	0	-1	-5
RAB	107	103	148	168

Bron: Regulatory accounts Amsterdam Airport Schiphol

Voor beide RABs geldt dat een toename geobserveerd wordt sinds invoering van de wetgeving. Dit wordt uiteraard gedreven door stijgingen in de ingebruik genomen activa. Afschrijvingen, desinvesteringen en aanpassingen in allocaties zijn constant of hebben een klein effect. Voor de referentieperiode zijn geen gegevens over de ingebruik genomen activa ter vergelijking; de jaarverslagen geven alleen geconsolideerde gegevens. De luchthaven heeft in 2007, 2008, 2009 en 2010 respectievelijk circa € 127 miljoen, €92 miljoen, € 166 miljoen en € 296 miljoen aan activa ten behoeve van luchtvaartactiviteiten in gebruik genomen. Voor beveiligingsactiviteiten bedroeg dat respectievelijk € 7 miljoen, € 17 miljoen, € 75 miljoen en € 26 miljoen (realisatiewaarden). De in gebruik genomen activa wijken af van de totale investeringen in een jaar. Voor de totale investeringen in de Business area aviation zijn op basis van de jaarverslagen wel gegevens bekend over de referentieperiode. Zie voor een overzicht van de investeringen paragraaf 5.10.5. Randvoorwaarde voor het systeem was rechtszekerheid voor voldoende investeringsprijkkels voor een langere termijn.

Potentiële knelpunten

- E14. Schiphol geeft aan dat het rekenen met de waarde van de RAB niet tot werkelijke, marktconforme afschrijvings- en vermogenskosten leidt. Dit betreft o.a. de activering van bouwrente in plaats van het mogen opnemen van investeringen in aanbouw. De bouwrente is bovendien te laag volgens Schiphol (lager dan de vermogenskosten). Dit levert voor de luchthaven extra nadelige effecten op voor investeringen in strategische gronden en activa in aanbouw, die pas in de RAB verwerkt mogen worden na ingebruikname voor de luchtvaartactiviteiten. Hiertussen kan een zeer lange periode zitten waarover de kapitaalkosten niet in de kostenbasis opgenomen mogen worden. Hierdoor kunnen investeringsbeslissingen anders uitvallen dan onder marktconforme situaties. Dit kan ook leiden tot onvoldoende investeringsprikkel. Overigens is onduidelijk of deze strategische gronden altijd uiteindelijk voor luchtvaartactiviteiten worden ingezet en of deze (door verpachting) ook voor ingebruikname inkomsten genereren. Schiphol geeft de voorkeur aan het toepassen van IFRS.
- E15. Gebruikers hebben kritiek dat de waarde van in gebruik te nemen assets niet gereguleerd is (maar het toegestane rendement wel). Met andere woorden er is geen prikkel om efficiënt te investeren.

5.8 Subonderdelen toerekeningssysteem – 4. Toegestaan rendement/vermogenskosten²⁶

5.8.1 Regulering en beoogde werking

Voor de bepaling van de tarieven voor het geheel van de luchtvaartactiviteiten respectievelijk beveiligingsactiviteiten [W8, 8, 35,36] geldt het criterium kostenoriëntatie inclusief een redelijk rendement. Als maatstaf voor een redelijk rendement is gekozen voor de WACC [W8, 35, TK 1, 23]: het geprognosticeerde rendement over de RAB mag ten hoogste gelijk zijn aan de WACC.

De bepaling van de WACC is gebaseerd op het zogenoemde Capital Asset Pricing Model. In de toelichting bij het besluit is de WACC uitgedrukt in een formule, met diverse parameters [W8,14]. In de formule is voor sommige (minder dynamische) parameters die geacht worden bestendig te zijn in de tijd en waarvan het niet zinvol wordt geacht deze jaarlijks opnieuw vast te stellen is, is een vaste waarde bepaald. Deze parameters van de WACC zijn echter niet in alle gevallen objectief vast te stellen, maar onderworpen aan een range. Op basis hiervan is de beleidsmatige keuze gemaakt tot het vaststellen van deze parameters aan de onderkant van de rang (conservatieve schatting). Andere parameters zijn eenduidig gedefinieerd. Daardoor is een eenduidige, normatieve (en marktconform) maatstaf voor het maximaal toegestane rendement vastgelegd [TK1]. De beleidsmatige keuzes ten aanzien van de WACC voor de luchtvaartactiviteiten maken onderdeel uit van een totaal pakket beleidsuitgangspunten, die erop zijn gericht voldoende zekerheid en stabiliteit op langere termijn te bieden voor alle betrokken partijen. Dit impliceert dat de luchthaven Schiphol in beginsel de rendementen over de

²⁶ Deze tekst kan nog verder worden aangepast naar aanleiding van het separate onderzoek van Prof. Boot naar de WACC.

niet-luchtvaartactiviteiten kan behouden. Er is derhalve afgezien van een verplichte bijdrage van de niet-luchtvaartactiviteiten aan de luchtvaartactiviteiten (expliciet of meer impliciet). De luchthaven kan zelf, wanneer marktomstandigheden daarom vragen, lagere tarieven vaststellen, ten laste van de niet-luchtvaartactiviteiten [W6,11, W8,17].

Het is van belang dat het rendement over de luchtvaartactiviteiten in lijn is met de marktverwachtingen van zowel de aandeelhouders en verstrekkers van vreemd vermogen. Een te laag toegestaan rendement kan er toe leiden dat de exploitant te weinig prikkels worden geboden om te investeren. Een te hoog toegestaan rendement is niet wenselijk in het licht van het doel van de regulering (en kan leiden tot teveel investeringen) [W8, 36]. Het werd ten behoeve van het investeringsgedrag van belang geacht om zoveel mogelijk zekerheid te bieden omtrent de vaststelling van het toegestane rendement [W8, 36].

Tabel 5.13 Beoogde werking WACC

Onderdeel	In wetstoelichting beoogde werking
Vermogenskosten - WACC	<ul style="list-style-type: none"> • Waarborgen redelijk rendement in het kader van kostenoriëntatie • Waarborgen van de volgende randvoorwaarden <ul style="list-style-type: none"> • het bieden van rechtszekerheid voor voldoende investeringsprikkels voor een langere termijn (investeringen, doorberekenen operationele kosten [W8, 37, W9, 3]) • voorkomen overinvesteringen/goldplating [W8, 35, TK 1, 23] • waarborgen efficiënte, economische winstgevendende exploitatie van de luchtvaartactiviteiten en voor Schiphol als geheel (keuze parameters afgestemd op single A credit rating) [W8, 37] • de dividendopbrengsten in het licht van de verwachtingen aandeelhouders/verschaffers vreemd vermogen [W8, 35]. • maakt vaststellen lager tarief mogelijk (concurrerende tarieven [W6,11, W8, 17]) • eenduidige en objectief meetbare maatstaf: relatief eenvoudige berekeningswijze en goede mogelijkheid tot handhaving [W8, 37]

Een toelichting op de toegestane WACC in de referentieperiode is opgenomen in hoofdstuk 2.

5.8.2 Werking in de praktijk

In het kader van de evaluatie heeft I&M een onderzoek uitgezet bij professor Boot van de Universiteit van Amsterdam. Hierbij zijn onder meer de volgende onderzoeksvragen gesteld: heeft de toegepaste methode van de WACC voor de luchtvaartactiviteiten (en de daarin gedefinieerde en vastgestelde parameters) in de praktijk gewerkt zoals beoogd en zijn de gedefinieerde/vastgelegde parameters van de WACC nog steeds valide voor de komende 5-10 jaar, mede in het licht van de gewijzigde economische (recessie, daling verkeer- en vervoer in de luchtvaart, omstandigheden).

Ook zijn de uitkomsten en (neven)effecten van het systeem gezien alsook in hoeverre deze hebben bijgedragen aan het bereiken van de doelstellingen en randvoorwaarden, t.w.:

- het voorkomen c.q. het reduceren van het risico op eventueel misbruik van de economische machtspositie voor de luchtvaartactiviteiten
- een efficiënte, economische en winstgevende exploitatie voor de luchtvaartactiviteiten en Schiphol als geheel (rendement, kredietwaardigheid etc);
- prikkels voor investeringen in de mainport voor de lange termijn resp. Schiphol als geheel
- concurrerende luchthaventarieven en het behoud van het netwerk
- de dividendopbrengsten in het licht van de eisen van de grootste aandeelhouder ten behoeve van een efficiënte aanwending van overheidsmiddelen.

De resultaten van dit onderzoek zijn in fase 2 meegenomen.

Observaties & uitkomsten

In onderstaande tabel is de ontwikkeling van de geprognosticeerde WACC weergegeven.

Tabel 5.14 Ontwikkeling prognose WACC (2007-2011)

Onderdeel	2007	2008	2009	2010	2011
WACC prognose (pre-tax)	7,68%	7,80%	7,56%	7,17%	5,85%
WACC prognose (post-tax)	5,72%	5,81%	5,63%	5,34%	4,36%

Bron: consultatie documentatie Amsterdam Airport Schiphol

Na een eerste stijging van het toegestaan geprognosticeerde rendement, is deze vanaf 2008 gedaald om uiteindelijk in 2011 weer onder het niveau van 2007 uit te komen. In de referentieperiode bedroeg het toegestane rendement (post-tax) 4,1% (reguliere WACC 6,2% -/- vaste kruiselingse bijdrage van 2,1 procentpunt). Zie ook hoofdstuk 2.

In het onderzoek van de UvA / professor Boot is nader ingegaan op de ontwikkelingen in de evaluatieperiode van WACC en het rendement. Hierin zijn de volgende potentiële knelpunten geïdentificeerd:

Potentiële knelpunten

- E16. Het in het Besluit vastgelegde verrekeningssysteem heeft invloed op het risicoprofiel en daarmee de WACC.
- E17. Schiphol geeft aan dat de asset beta te laag is vanwege de samenstelling van de peer group ter bepaling van de debt beta.
- E18. Schiphol geeft aan dat de kredietopslag te laag is.
- E19. Schiphol geeft aan dat de risicovrije rentevoet, die nu bepaald wordt door het rendement op een Nederlandse staatsobligatie met een resterende looptijd van 10 jaar, beter kan worden bepaald door de EURO swap rente als referentie te nemen, omdat Schiphol zich financiert in de kapitaalmarkt waar couponrentes worden vastgesteld op deze basis.
- E20. Op grond van de huidige wet is er sprake van een voorlopige vaststelling van de WACC ten behoeve van de consultatie (plusminus één maand voor consultatie). Gebruikmakend van de uitkomsten van de consultatie en op basis van de opnieuw berekende WACC (nu 5 dagen voor de definitieve vaststelling) stelt Schiphol de nieuwe tarieven vast. Hierdoor wordt de WACC twee keer bepaald.

- E21. Schiphol vindt dat de gehanteerde bouwrente te laag is en dat de bouwrente dient te worden gelijkgesteld aan de WACC.
- E22. Equity market risk premium is te laag volgens Schiphol.
- E23. Volgens Schiphol is de gekozen gearing niet in overeenstemming met de werkelijke gearing van Schiphol.
- E24. Volgens Schiphol is het toegestane rendement in de praktijk aanzienlijk lager dan werd beoogd bij het opstellen van de wet.
- E25. Gebruikers vinden ze dat de luchthaven op beveiliging geen rendement mag maken gezien de aard van deze activiteiten en dat de overheid deze op zich dient te nemen.

5.9 Verrekeningen, tariefcorrecties en efficiencyprikkels

5.9.1 Regulering en beoogde werking

Na afloop van een boekjaar kan blijken dat de opbrengsten uit de tarieven voor luchtvaartactiviteiten en de kosten daarvan afwijken van de opbrengsten en de kosten die voor dat boekjaar zijn geraamd op basis van prognoses met betrekking tot het luchthavenluchtverkeer, het vervoer van passagiers en vracht en de uitvoering van geplande investeringen. Indien de werkelijke resultaten hoger zijn dan de geraamde resultaten, kan een situatie ontstaan waarin de tarieven achteraf niet in overeenstemming blijken te zijn met het uitgangspunt van kostenoriëntatie van de tarieven [W6,12].

Om dit te ondervangen is in een verrekeningsmechanisme in de wet- en regelgeving voorzien. Op grond van artikel 8.25d, negende lid, van de wet, dient de verrekening eerst plaats te vinden nadat de tarieven op grond van de eisen ter zake van kostenoriëntatie inclusief het geprognosticeerde rendement zijn bepaald. De luchthaven verrekent [W1, 8.25d-9] [W8,20] opbrengsten en kosten:

- Verrekening van opbrengsten vindt plaats voor verschillen in het vorige boekjaar tussen de raming en realisatie als gevolg van:
 - verkeer: aantallen vliegtuigbewegingen, gemiddeld maximum startgewicht;
 - vervoer: aantallen opstappende respectievelijk overstappende passagiers en tonnen vracht.
- Verrekening van kosten. De eis kostenoriëntatie geldt op het moment dat de tarieven (ex ante) worden vastgesteld voor luchtvaartactiviteiten (excl. beveiliging) resp. voor de beveiligingsactiviteiten en niet bij realisatie (ex post). Dit impliceert dat na afloop van een boekjaar geen volledige verrekening van alle kostenverschillen plaatsvindt, maar uitsluitend verrekening van kostenverschillen die tijdens het jaar zijn opgetreden als gevolg van:
 - extra/minder investeringen met inbegrip van desinvesteringen (effect op afschrijvingen en vermogenskosten over de Regulatory Asset Base);
 - extra/minder kosten in samenhang met investeringen;
 - verkeer en vervoer (voor zover sprake van directe variabele kosten);
 - verzekeringspremies tegen schade terrorisme;
 - uitstel van de uitvoering van activiteiten ten opzichte van de prognose;

- activiteiten opgelegd door de overheid resp. op verzoek van de gebruikers.

Het voorgaande impliceert dat de luchthavenexploitant tegenvallers en inefficiëncies niet mag verrekenen. Daarentegen mogen een hogere efficiencywinst (dan geraamd) en eventuele meevallers (voor zover deze niet het gevolg zijn van uitstel dan wel plaatsvinden op verzoek van de gebruikers of zijn opgelegd door overheid) door de luchthavenexploitant worden behouden.

Het gerealiseerde kostenniveau van een boekjaar, zoals neergelegd in de financiële verantwoording vormt, tezamen met de laatste inzichten betreffende de geraamde kostenmutaties voor het lopende boekjaar (die mede kan worden gebaseerd op bijvoorbeeld de halfjaarcijfers), het vertrekpunt voor de kostenraming voor het daaropvolgende boekjaar waarvoor de tarieven dienen te worden vastgesteld.

Bij het vaststellen van de tarieven betreft de luchthaven het te verrekenen bedrag zoals volgt uit de financiële verantwoording over het aan het moment van vaststelling van de tarieven voorafgaande boekjaar. De verrekening vindt plaats door de prognose van opbrengsten en kosten te verhogen of verlagen met het te verrekenen bedrag [W1, 8.25d-9]. Over te verrekenen bedragen wordt interest berekend over de periode tussen het betreffende boekjaar en het jaar waar de verrekening plaatsvindt. De verrekening dient niet te worden betrokken bij de bepaling geprognosticeerd rendement (dat ten hoogste gelijk aan de WACC).

Achterliggend idee voor deze verrekeningen was dat de luchthaven niet geprikkeld zou worden de prognoses van bijvoorbeeld de verkeers- en vervoersvolumes dusdanig laag te ramen dat zij de tarieven hoog kan zetten. De verrekeningen voorkomen ook dat Schiphol ten aanzien van de investeringen snelle ingebruikname begroot tijdens de consultatie, en vervolgens toch later in gebruik stelt.

In de wet is tevens een regeling opgenomen voor de verrekening van de opbrengsten over de periode nadat een structurele maatregel door de Minister van Justitie op grond van artikel 37ac van de Luchtvaartwet (zie paragraaf 6.1.1) weer wordt ingetrokken tot het moment dat de tarieven dienovereenkomstig zijn aangepast. Hiermee wordt voorkomen dat opbrengsten uit tarieven worden gegenereerd, zonder dat hier nog kosten tegenover staan voor de exploitant van de luchthaven.

Efficiëntieprikkel

Anders dan verschillen in prognose en realisatie die te maken hebben met verkeer- en vervoersvolumes of de uitvoering van investeringen en bepaalde andere kosten mag de luchthaven efficiencywinsten op de operationale kosten (gemeten ten opzichte van de prognose) wel behouden voor één jaar. Tegenvallers en inefficiënties mogen juist niet verrekend worden.

Overige tariefcorrecties

Teruggaves of navorderingen over onjuiste of ongeldige tarieven (bijvoorbeeld na een besluit van de NMa of een uitspraak van de rechter, zie hoofdstuk 7) kunnen eveneens

voorkomen. Deze leiden niet tot een verrekening maar kunnen conform de toelichting in de wet- en regelgeving leiden tot een navordering (van de luchthaven op de gebruikers of andersom) en civielrechtelijk worden afgewikkeld. Wij hanteren hiervoor ter onderscheid de term “tariefcorrecties”.

Tabel 5.15 Beoogde werking: Verrekeningen, efficiencyprikkel en tariefscorrecties

Onderdeel	In wetstoelichting beoogde werking
Verrekeningsmechanisme	<ul style="list-style-type: none"> Bijdragen aan kostenoriëntatie van tarieven [W6, 12]
Verrekeningsmechanisme structurele maatregelen beveiliging (art37ac luchtvaartwet)	<ul style="list-style-type: none"> Voorkomen dat opbrengsten uit tarieven worden gegenereerd, zonder dat hier nog kosten tegenover staan voor de exploitant van de luchthaven
Efficiëntiewinsten operationele kosten behouden	<ul style="list-style-type: none"> Bieden van efficiency-prikkel en lagere kosten in latere boekjaren [W8, 20] [W6, 13] [TK1, 25]
Overige tariefscorrecties	<ul style="list-style-type: none"> Bieden van rechtszekerheid voor de luchthaven en gebruikers [W4,11]

5.9.2 Werking in de praktijk

Observaties & uitkomsten

Ook vóór invoering van de wet- en regelgeving werden de verrekeningsregels al op vrijwillige basis door de sector toegepast. Hiermee werd gestart in aanloop naar de invoering van de wet- en regelgeving in 2006. Verrekeningen over 2005 en 2006 zijn betrokken bij de vaststelling van de tarieven van 1 november 2007. De verrekeningen over 2007 waren bekend op 31 mei 2008, en konden daarmee pas bij de consultatie ten behoeve van de tariefswijziging per 1 april 2009 betrokken worden. De verrekeningen over 2008 zijn bij de consultatie ten behoeve van de tariefswijziging per 1 april 2010 betrokken. De verrekeningen over 2009 konden pas tot uiting komen in de tariefswijziging in 2011.

Tabel 5.16 geeft een overzicht van de over de afgesloten boekjaren toegestane verrekeningen. Hiervan zijn alleen de verrekeningen uit 2009 in 2011 niet door Schiphol bij gebruikers in rekening gebracht.

Tabel 5.16 Toegestane verrekeningen per boekjaar (€ miljoen); positief getal betekent verrekening ten gunste van gebruikers

Verrekening per boekjaar (verrekend in boekjaar)	2005*+2006* 2007 en 2008	2007 2009	2008 2010	2009 2011	2010 2012
Luchtvaartactiviteiten	39,2	3,1	-0,8	-31,7	29,1
Beveiligingsactiviteiten	-10,7	-4,1	4,2	-17,3	16,2

* Na uitspraken NMa naar aanleiding van aanvragen van gebruikers bij tarieven 1 november 2007. Formeel valt een deel van de gebeurtenissen waarop de verrekening betrekking heeft buiten de evaluatieperiode (2005-2006), maar van deze jaren zijn de verrekeningen verricht in de tarief rondes in 2007 en 2008.

De NMa heeft indertijd aangegeven dat zonder overgangsrecht er in 2007 en 2008 toch verrekening van de jaren 2005 en 2006 kon plaatsvinden [NMA-KLM07], wat door de rechter bevestigd is. Wat betreft de omvang van de verrekeningen valt op dat deze relatief groot waren over de boekjaren 2005 en 2006 (voor invoering van de wet- en regelgeving) en in 2009. De belangrijkste redenen hiervoor:

- In 2005 was er bij luchtvaartactiviteiten een aantal meevallers, waarvan de grootste de activering van groot onderhoud, lagere afschrijvingskosten en een belastingvoordeel waren. NMa heeft op verzoek van gebruikers in 2007 geoordeeld dat een provisie voor vervroegde pensionering van brandweerlieden niet mocht worden verrekend [NMA-KLM07].
- In 2006 waren de grootste verrekenposten bij de luchtvaartactiviteiten lagere kosten voor investeringen en afschrijvingen dan geraamd, en het niet uitvoeren van het CUTE-project. NMa heeft op aanvraag van gebruikers bepaald dat tegenvallende kosten voor geluidswering voor “distress cases” en mitigerende maatregelen ten behoeve van de omgeving van de luchthaven niet verrekend mochten worden [NMA-KLM07].

Voor de overige verrekeningen geldt:

- In 2009 heeft NMa op een aanvraag van KLM besloten [NMA-BKLM09] dat de kosten van het accountantsonderzoek van PwC naar aanleiding van het NMa onderzoek in het kader van besluit [NMa-KLM07] niet met de gebruikers verrekend mochten worden omdat dit weliswaar een door de overheid opgelegde activiteit was, maar niet in het kader van volumes, vervoer of investeringen. Hier tegen is door Schiphol beroep ingesteld bij de rechtbank, maar de rechtbank heeft dit beroep afgewezen.
- Over het boekjaar 2009 waren de gerealiseerde verkeer- en vervoervolumes ruim 10% lager dan de prognoses. Op basis hiervan had de luchthaven de plicht om voor luchtvaart- en beveiligingsactiviteiten gederfde inkomsten te verrekenen onder aftrek van de kostenbesparingen. Dit geldt overigens ook voor andere jaren.

Tijdens bijna alle consultatieperiodes gaven de gebruikers (bij monde van KLM) aan bepaalde verrekenposten te betwijfelen (onvoorziene activiteiten versus tegenvallers). Dit heeft naast bovengenoemde niet tot verdere aanvragen bij NMa naar de verrekeningen geleid.

De door de exploitant gehanteerde raming van bijvoorbeeld verkeer en vervoer die ten grondslag ligt aan de tarieven biedt geen garantie tegen hogere opbrengsten vanwege de werkelijke verkeer- en vervoersomvang. Zo is bij de tarieven van 1 april 2011 gebleken dat de prognose van verkeer en vervoer over 2010 van Schiphol fors (5,6%) afweek van verwachting van de KLM groep als grootste gebruiker. Hierbij dient dat wel de kanttekening dat KLM maar net iets meer dan 50% van het volume genereert.

Potentiële knelpunten

- E26. De tekst van de regelgeving leidt tot een drietal potentiële knelpunten:
 - De delegatiebepaling naar het Besluit ontbreekt in de Wet luchtvaart ten aanzien van de verrekeningen.
 - De verrekenbare posten in het Besluit staan op dit moment in de memorie van toelichting van het Besluit vermeldt terwijl ze beter in het Besluit zelf kunnen worden opgenomen.

- De inhoud van de wet en de inhoud van het Besluit moet consistent zijn, maar is dat niet ten aanzien van wat er verrekend mag worden. Het Besluit stelt namelijk een aantal beperkingen.
- E27. Er staat in de wet dat altijd verrekend moet worden. Als Schiphol hiervan wil afwijken in het belang van gebruikers om mee te ademen met de markt, zou dat formeel niet mogen. In de praktijk gebeurt het wel.
- E28. Er worden elk jaar alleen aan de opbrengstenkant (op 2009 na kleine) en voor wat betreft investeringen verrekeningen gedaan voor verschillen tussen prognose en realisatie van verkeer- en vervoervolumes. Aan de kostenkant heeft de luchthaven de plicht dit ook te doen, maar dit is in de praktijk niet gebeurd. De luchthaven heeft dit in de financiële verantwoording toegelicht.
- E29. Schiphol acht het niet redelijk dat er ook moet worden verrekend indien de tarieven al waren vastgesteld onder het toegestaan niveau.

Efficiencyprikkel

Het feit dat de luchthaven efficiencies en inefficiencies ten opzichte van de prognose niet mag verrekenen, dient als efficiencyprikkel. Efficiencyvoordelen mogen voor één jaar worden behouden. Om te beoordelen of de prikkel gewerkt heeft, kunnen we benaderen of er in de realisatie na verrekening meer of minder kosten zijn gemaakt dan in de prognose (zie onderstaande tabel). Echter, in de praktijk valt niet af te leiden of dit om efficiencies dan wel inefficiencies gaat, of om meevallers en tegenvallers in de kosten, bijvoorbeeld als gevolg van extra of minder kosten doordat er nieuwe activiteiten worden opgestart, of omdat er een verschil in kwaliteit is. Een voorbeeld hiervan zijn de kosten die zijn gemaakt ten aanzien van de aswolkproblematiek in 2010. Anders gezegd, Schiphol splitst de verandering in de variabele kosten niet af van de efficiencies / inefficiencies.

In onderstaande tabel is:

- In de eerste regel te zien of er meer of minder kosten dan geprognoseerd gemaakt zijn (een positief getal betekent minder kosten dan in de prognose);
- In de tweede regel te zien hoeveel de luchthaven heeft moeten verrekenen *wat betreft kosten* op basis van de wettelijke regels (een positief getal betekent een verrekening ten gunste van gebruikers).
- In de derde regel is te zien wat het saldo te zien van verschil in kosten en verrekening. Een positief bedrag betekent dat de luchthaven uiteindelijk minder kosten heeft gemaakt ten opzichte van de prognose. Voor de luchtvaartactiviteiten blijkt dat de luchthaven in alle jaren (behalve in 2008) na verrekening een verlies moest incasseren. Voor beveiligingsactiviteiten werd merendeels een bescheiden plus of nul gerealiseerd. Het is moeilijk vast te stellen of een kostenverschil veroorzaakt wordt door een volumeverschil dat wel verrekend mag worden of een (in)efficiency die niet verrekend mag worden. Het lage saldo in 2007 en 2008 is overigens mede ingegeven doordat de tarieven in november zijn vastgesteld. Dan valt er weinig efficiency winst meer te behalen in dat jaar.

Tabel 5.17 Meevallers/tegenvallers plus efficiëncies en inefficiëncies ten opzichte van prognose. Bedragen in € miljoen, en betreffen alleen kosten.

Luchtvaartactiviteiten	Luchtvaart					Beveiliging				
	2005	2006	2007	2008	2009	2005	2006	2007	2008	2009
Verrekend in	'07, '08	'07, '08	'09	'10	'11	'07, '08	'07, '08	'09	'10	'11
Saldo kosten (prognose – realisatie)	27	-20	2	5	-14	-12	-6	-2	8	10
Wettelijk te verrekenen kosten (ten gunste van gebruikers) ²⁷	28	19	5	1	2	-10	-6	-2	7	5
Vershil kosten te behouden door luchthaven	-1	-39	-3	4	-16	-2	0	0	1	5

- E30. Efficiencyvoordelen voor de luchthaven mogen slechts voor één jaar worden behouden. Hiermee is de daadwerkelijke efficiencyprikkel beperkt.

Overige tariefcorrecties

Er zijn op dit punt geen potentiële knelpunten naar voren gekomen. In de wetswijziging naar aanleiding van de implementatie van de Richtlijn Luchthaventarieven is overigens opgenomen dat deze tariefscorrecties moeten worden vereffend in de volgende periode.

5.10 Effecten reguleringssysteem

5.10.1 Effect op toerekenbare kosten

In onderstaande tabel is een overzicht gegeven van de effecten van de aangepaste boekhoudregels op de (prognose van de) toe te rekenen kosten in voor de jaren 2007-2009 voor de luchtvaartactiviteiten. Het gaat hierbij om operationele, afschrijvings- en vermogenskosten. De aanpassingen ten opzichte van IFRS zijn:

- De luchthaven mag geen vermogenskosten over de activa in aanbouw en strategische gronden rekenen.
- Daarentegen mag de luchthaven een groter deel van de bouwrente over de activa in aanbouw activeren dan onder IFRS. Hierdoor rekent zij extra afschrijvingskosten en vermogenskosten toe.
- De unuïteitenmethode zorgt tot lagere afschrijvingskosten. Wel mag Schiphol extra vermogenskosten toerekenen. Per saldo is het effect van de unuïteitenmethode dat er minder kosten toegerekend worden.
- Interne leveringen worden gewaardeerd tegen kostprijs en niet tegen marktwaarde. Dit leidt ertoe dat de luchthaven minder kosten mag toerekenen.

²⁷ Het gaat hier alleen om de verrekeningen wat betreft kosten. In tabel 5.10 zijn ook de verrekeningen wat betreft opbrengsten opgenomen.

- Overig: diverse aanpassingen, zoals aanpassingen in de allocatiesleutels leidt tot lagere vermogenskosten en afschrijvingskosten en een correctie voor kosten voor ‘people with reduced mobility’.

Tabel 5.18 Effect van aanpassingen t.o.v. IFRS op toerekenbare kosten aan luchtvaartactiviteiten (excl. Beveiliging*) in € miljoen**

	2007	2008	2009	2010	2011	totaal 2007-2011
Assets in aanbouw & strategische grond	-25,8	-32,3	-32,7	-22,2	-18,4	-131,3
Unuïteitenmethode**	-10,2	-8,8	-6,7	-6,0	-7,5	-39,2
Bouwwrente	0,7	2,1	3,0	3,1	2,8	11,6
Marktprijs Kostprijs	-7,5	-5,8	-6,3	-7,1	-5,7	-32,4
Andere correcties OPEX/opbrengsten	-1,8	-1,7	-5,0	-0,6	-0,3	-9,4
Totaal	-44,6	-46,4	-47,6	-32,8	-29,2	-200,6

* Het effect van de regels op de toerekenbare beveiligingskosten is relatief gering.

** 2007-2010: realisaties, 2011: prognose

** Het effect van de unuïteitenmethode is slechts tijdelijk; het saldo slaat in de loop der jaren om. Per de gehele levensduur van de investering kunnen alle afschrijvingskosten in rekening worden gebracht.

Bron: Amsterdam Airport Schiphol

Uit de tabel blijkt dat het effect van de aanpassingen van de boekhoudregels als gevolg van de bepalingen van de wet Luchtvaart jaarlijks circa € 29-48 miljoen bedraagt. Over de gehele periode 2007-2011 is voor € 200 miljoen minder kosten toegerekend aan de luchtvaartactiviteiten.

Vergelijking met de referentiesituatie

De nieuwe situatie wordt vergeleken met de referentiesituatie om het effect op de toerekenbare kosten vast te stellen. We laten in onderstaande tabel alleen het totaaleffect van de wettelijke aanpassingen ten aanzien van de toerekenbare kosten. In de tabel is wederom het effect opgenomen van de regels omtrent de toerekening van de kosten ten aanzien van de unuïteitenmethode, activa in aanbouw, strategische gronden etc, zoals in de voorgaande tabel reeds weergegeven. In totaal is over de gehele periode € 200 miljoen minder aan kosten toegerekend. Onder het referentieregime werd gewerkt met een toegestaan maximaal rendement van 4,1% (die ging uit van een vaste WACC van 6,2% minus een marge van post-tax 2,1%). Indien deze korting van 2,1% wederom zou worden toegepast op de RAB, zou dit een korting resulteren in een jaarlijks bedrag van tussen €40-48 miljoen in de periode 2007-2011 aan kostendie minder zouden worden toegerekend. Het totaal hiervan bedraagt circa € 215 miljoen. Het netto-effect van de boekhoudregels ten aanzien van de toerekenbare kosten ten opzichte van de referentie is derhalve minus € 14 miljoen over de gehele evaluatïeperiode. Volledigheidshalve wordt vermeld dat de Wet luchtvaart nog tot meer effecten heeft geleid die in de volgende paragrafen worden toegelicht.

Tabel 5.19 Netto-effect boekhoudregels Wet luchtvaart ten opzichte van de referentie (realisaties).

	2007	2008	2009	2010	2011**	Totaal
Korting op vermogenskosten in referentie*	39,9	40,7	41,2	45,1	47,8	214,7
Effect boekhoudregels Wet luchtvaart	44,6	46,4	47,6	32,8	29,2	200,6
Netto-effect	4,7	5,7	6,4	-12,3	-18,6	-14,2

* De vaste korting werd altijd ex-ante toegepast bij vaststelling van de tarieven. In bovenstaande tabel is deze toegepast op de gerealiseerde RAB voor 2007-2010.

** Prognose

Bron: Amsterdam Airport Schiphol; Regulatory accounts; analyse Ecorys

5.10.2 Effect op verrekeningen

Het netto-effect van de regulering op de verrekeningen is weergegeven in de volgende tabel. Over de gehele evaluatieperiode bedroeg het saldo van de verrekeningen € -1.3 miljoen. Schiphol heeft de verrekening uit boekjaar 2009 ten gunste van de luchthaven niet gerealiseerd, om de tarieven niet te veel te laten stijgen.

Tabel 5.20 Verrekeningen (mln euro) tijdens de evaluatieperiode.

Verrekening per boekjaar (verrekend in boekjaar)	2007	2008	2009	2010
	2009	2010	2011	2012
Luchtvaartactiviteiten	3,1	-0,8	-31,7	29,1
Beveiligingsactiviteiten	-4,1	4,2	-17,3	16,2
Saldo	-1	3,4	-49	45,3
Waarvan niet gerealiseerde verrekeningen			-49	

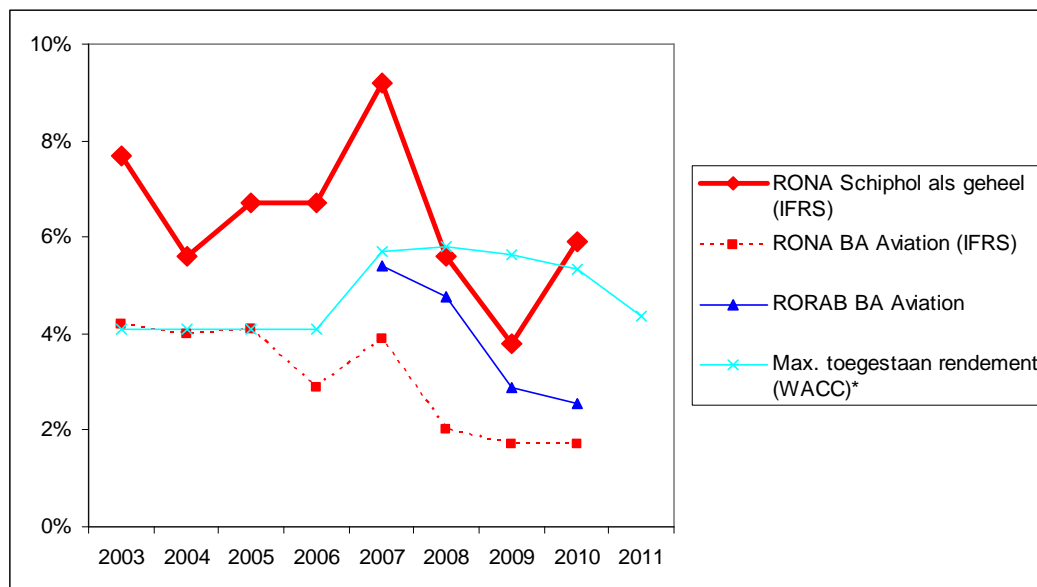
Positief is ten gunste van de gebruikers

In de referentiesituatie werd op vrijwillige basis verrekend, in aanloop naar de invoering van de wet-en regelgeving in 2006.

5.10.3 Effect op rendement

Om inzicht te krijgen op de gevolgen voor het rendement van Schiphol is het belangrijk om te weten wat het werkelijk rendement van de luchtvaart- en beveiligingsactiviteiten (Business Area Aviation) geweest is. Daarnaast was het een randvoorwaarde dat Schiphol als geheel voldoende rendement kon maken. De figuur hieronder geeft de gerealiseerde rendementen voor Schiphol als geheel en voor de Business Area aviation weer conform IFRS (RONA) en daarnaast het gerealiseerde rendement op de regulatory asset base (RORAB). Ook geeft de grafiek weer wat het maximaal toegestaan rendement zou zijn geweest.

Figuur 5.6 Ontwikkeling rendement; RONA = Return on Net Assets after tax; RORAB = Return on Regulatory Asset Base; realisaties; *= prognose



Bron: jaarverslagen Schiphol Group; Regulatory accounts; Consultatie-informatie.

RORAB is inclusief verrekeningen voor zover er verrekend is.

Uit de figuur valt een aantal conclusies te trekken:

- **RORAB < WACC:** Het rendement op de gereguleerde luchtvaartactiviteiten (RORAB) is in de gehele evaluatieperiode lager dan het maximaal toegestaan rendement. Dit is op basis van vrijwillige keuzes van de luchthaven bij het vaststellen van de tarieven en het effect van het al dan niet doorberekenen van verrekeningen. De luchthaven heeft, met name in 2009 en 2010, lagere tarieven vastgesteld dan zij volgens de wetgeving had mogen doen. Dit is direct ten koste gegaan van het rendement. Aan deze keuzes hebben externe ontwikkelingen ten grondslag gelegen, zoals de economische crisis en de daling in verkeers- en vervoersvolumes die daarvan het gevolg is geweest. Zie ook tabel 5.7.
- **RORAB > RONA:** Ook is te zien dat door de wettelijk vastgelegde boekhoudkundige aanpassingen (zie vorige subparagraaf) in de waardering van activa en kosten de RORAB gedurende de evaluatieperiode hoger is dan het rendement dat de luchthaven zelf berekent volgens de normale IFRS-boekhoudregels (RONA voor aviation). Dit is wel een effect van de regulering. Er moet wel worden opgepast voor dubbelstellingen, omdat dit verschil tussen RORAB en RONA veroorzaakt wordt door de boekhoudkundige aanpassingen zoals weergegeven in de vorige paragraaf.
- **De RONA aviation < WACC:** het rendement dat Schiphol conform IFRS maakt op de luchtvaartactiviteiten is in 2008 en 2009 lager dan het maximaal toegestaan rendement (WACC). Ook indien de luchthaven niet vrijwillig lagere tarieven zou hebben gehanteerd zou dit het geval zijn als gevolg van de boekhoudkundige aanpassingen zoals in de vorige paragraaf toegelicht. In paragraaf 5.8.2 wordt ingegaan op het effect van de verrekeningen op het risicoprofiel en de WACC.

- RONA aviation < RONA Schiphol: het rendement van de luchthaven als geheel ligt in alle jaren hoger ligt dan dat van de luchtvaart- en beveiligingsactiviteiten. Dit is met name gedreven door de in hoge mate renderende Business Area Consumers, waar onder andere concessies voor winkels, de exploitatie van winkels en parkeerterreinen, en de advertentie-inkomsten onder vallen.

Het toegestaan rendement ligt tijdens de evaluatieperiode hoger dan in de referentieperiode. Voor het effect op de tarieven geldt evenwel dat in het reguleringssysteem naast de regels ten aanzien van het toegestane rendement ook andere regels van toepassing waren, met name ten aanzien van de RAB en activa in aanbouw. Het effect op de toerekenbare kosten is weergegeven in tabel 5.18.

5.10.4 Effect op kostenefficiency

Het effect op de kostenefficiency is niet eenduidig vast te stellen, zoals in paragraaf 5.9 reeds is toegelicht. Er valt wel vast te stellen of Schiphol meer kosten heeft gerealiseerd dan geprognoseerd, en wat daarin te verrekenen valt. Echter efficiencies en inefficiënties zijn niet apart te onderscheiden van meevallers en tegenvallers, bijvoorbeeld als gevolg van extra activiteiten.

5.10.5 Effect op investeringsprikkel

Randvoorwaarde voor het systeem was het creëren van voldoende prikkels voor de luchthaven om te investeren in luchtvaartvoorzieningen met het oog op de verkeers- en vervoersontwikkeling. Op basis van de jaarverslagen van Schiphol is een overzicht opgenomen van de totale investeringen in immateriële²⁸ en materiële vaste activa van de Business Area Aviation. Dit bevat het totaal van de investeringen in luchtvaartactiviteiten en beveiligingsactiviteiten.

Tabel 5.21 Investerings tijdens de referentieperiode en evaluatieperiode.

Jaar	Referentieperiode		Jaar	Evaluatieperiode	
	Investerings (Mln euro)	Investerings per WLU		Investerings (Mln euro)	Investerings per WLU
2004	206	3,6	2007	208	3,3
2005	187	3,2	2008	216	3,4
2006	173	2,8	2009	143	2,5
			2010	164	2,6
Totaal 2004-2006	566		Totaal 2007-2009	567	
			Totaal 2007-2010	731	
Gemiddeld per jaar 2004-2006	188	3,2	Gemiddeld per jaar 2007-2009	189	3,1
			Gemiddeld per jaar 2007-2010	183	2,9

Bron: Jaarverslagen Amsterdam Airport Schiphol

²⁸ Immateriële vaste activa maken over het algemeen geen onderdeel uit van de RAB, behoudens een uitzondering ten aanzien van software.

Uit de tabel blijkt dat er in totaal in de referentieperiode evenveel is geïnvesteerd in de Business Area Aviation dan in de eerste drie jaar van de evaluatieperiode. Ook de gemiddelde investeringen per jaar lagen in de referentieperiode op hetzelfde niveau als in de evaluatieperiode. De hoeveelheid verkeer- en vervoer lag in de referentieperiode gemiddeld per jaar echter lager dan in de evaluatieperiode (zie figuur 5.8). In ieder geval valt te concluderen dat de invoering van de nieuwe regels niet hebben geleid tot een daling van de investeringen. Wel blijven de investeringen licht achter als deze worden gerelateerd aan de ontwikkeling in verkeer en vervoer. De luchthaven tekent aan dat grote investeringen al veel eerder worden geïnitieerd. Hier tegenover staat dat de invoering van het nieuwe reguleringssysteem al een aantal jaar bekend was voordat deze per juli 2006 van kracht werd, waardoor het aannemelijk is dat er ook voor de invoering van de wet al rekening mee werd gehouden bij investeringsbeslissingen. Verder dient te worden opgemerkt dat het op basis van de beschikbare informatie niet valt vast te stellen of de gemiddeld hogere investeringen per jaar in de evaluatieperiode voortvloeien uit hogere investeringen in beveiligingsactiviteiten.

5.11 Uitkomsten op de tariefsontwikkeling

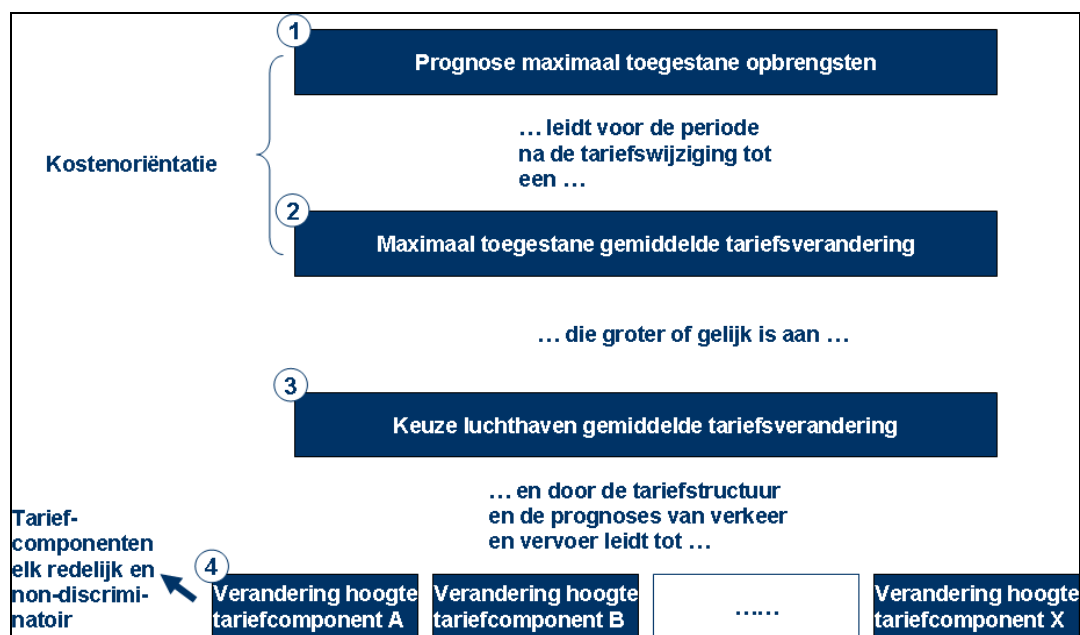
5.11.1 Introductie

Vaststellen tarieven in de praktijk

Binnen de gestelde regelgeving stelt de luchthaven haar tarieven op basis van de prognose van de maximaal toegestane opbrengsten (zie paragraaf 5.5.1) op de volgende wijze vast:

Observaties & uitkomsten

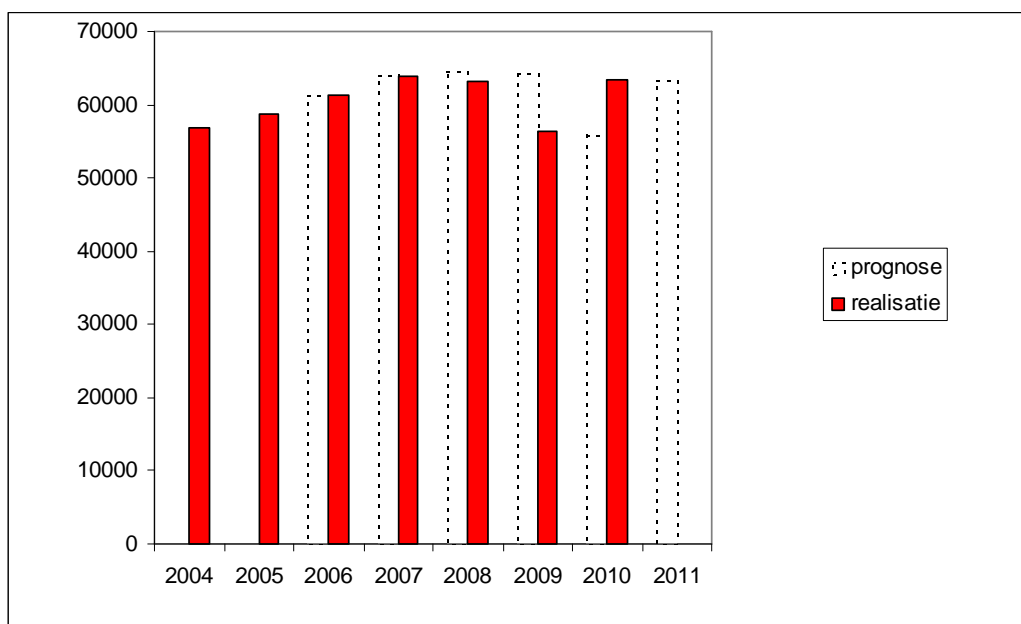
Figuur 5.7 Stappen in het vaststellen van de tarieven



Verkeer en vervoersprognoses

De regels rondom kostenoriëntatie leiden tot het vaststellen welke kosten (plus rendement) de luchthaven maximaal in rekening kan brengen bij haar gebruikers. Deze worden via de prognose van de verkeer- en vervoersvolumes vertaald in de maximale gemiddelde tariefverandering. De prognoses van de verkeers- en vervoersvolumes zijn niet aan wettelijke regels onderhevig, maar zijn van invloed zijn op de tarieven. Immers, bij een verkeersdaling mogen de tarieven omhoog. Wel kan in een later jaar sprake zijn van een verrekening indien de realisatie anders dan geprognosticeerd blijkt te zijn (zie 5.2.8 en 5.2.9).

Figuur 5.8 Aantal WLUs per jaar (x 1000)



Bron: consultatiedocumentatie Schiphol; regulatory accounts Schiphol

In 2010 was een duidelijke daling van het geprognosticeerde aantal WLUs. Dit leidde ertoe dat de tarieven stegen per april 2011. Dit betreft knelpunt E9 in paragraaf 5.6.2. De fluctuaties in verkeer en vervoer kunnen bijdragen aan schommelingen in de tarieven, zie hiervoor de volgende paragraaf.

5.11.2 Keuze luchthaven voor te hanteren tariefniveaus

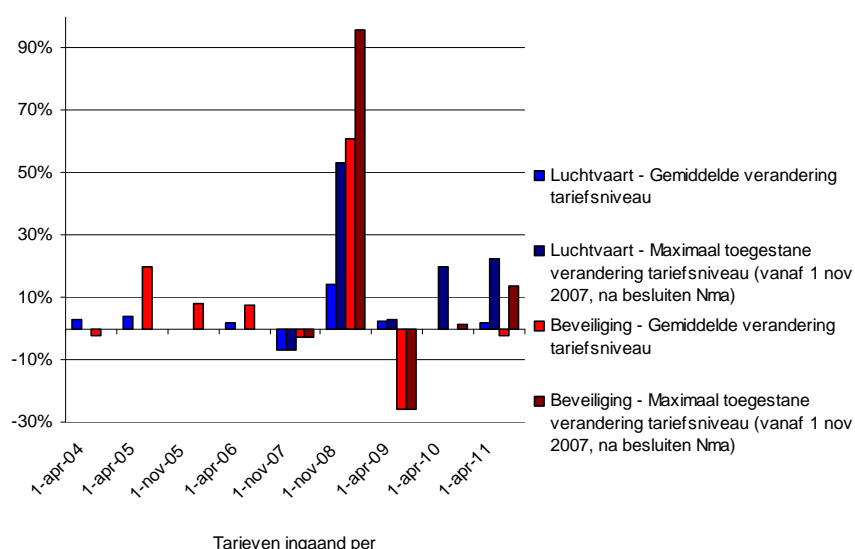
De toegestane tariefveranderingen vertonen sterke schommelingen (zie figuur hieronder). Dit heeft diverse oorzaken. Zo heeft een verandering in de hoeveelheid verkeer en vervoer invloed op de tariefvaststelling. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de tarieven van 2010.

Daarnaast kan de ingangsdatum van de tarieven een oorzaak zijn voor schommelingen. Dit speelt vooral wanneer tarieven op 1 november ingaan. Op grond van de wet mag Schiphol de tarieven en voorwaarden alleen per 1 april of 1 november wijzigingen, terwijl de kostenoriëntatie per kalenderjaar (=boekjaar) plaatsvindt. Dit betekent dat er een beperkte periode is (9 of 2 maanden) om de opbrengsten te kunnen realiseren die volgens

de kostenoriëntatie gerealiseerd mogen worden, terwijl in de eerste (3 of 10) maanden van het jaar nog de oude tarieven en voorwaarden golden. Dit is reeds opgenomen bij de knelpunten in paragraaf 5.6.2. In twee jaren heeft Schiphol de nieuwe tarieven per 1 november in laten gaan. Dit was in 2007, als gevolg van de late goedkeuring van het eerste toerekeningssysteem, en in 2008. In dit laatste jaar wordt door de luchthaven aangegeven dat dit het gevolg was van het feit dat ze eerst besluiten van de NMa over aanhangige klachten wilde afwachten alvorens definitief nieuwe tarieven vast te stellen.

De luchthaven kiest in een aantal gevallen ervoor om de tarieven lager vast te stellen dan het maximum (zie ook tabel 5.7). Dit past binnen de beoogde werking van de wet- en regelgeving. Als de luchthaven ervoor kiest de tarieven zo vast te stellen dat de maximale toegestane opbrengsten niet gehaald worden, kiest zij de facto voor een lager rendement op het geïnvesteerde vermogen en vindt een kruissubsidie vanuit niet-luchtvaart- naar luchtvaartactiviteiten plaats. In de praktijk blijkt de luchthaven in 2008 en in 2010 niet voor de maximaal toegestane tariefswijziging gekozen te hebben, maar voor een lagere. De luchthaven koos in 2008 niet voor het maximum omdat dit een stijging zou veroorzaken doordat de kostenoriëntatie op jaarbasis vereiste dat enkele forse kostenposten voor beveiliging in 2 maanden moesten worden toegerekend (november en december 2008), zie ook tabel 5.7. In 2009 moest dat vervolgens weer worden afgebouwd, omdat anders veel teveel opbrengsten zou genereren over een heel jaar gezien. In 2010 gaf de luchthaven aan wegens de moeilijke marktomstandigheden de tarieven niet te willen verhogen. Fluctuaties in het verkeer en vervoer leidde ook tot tariefschommelingen, bijvoorbeeld in 2010. Ook per 1 april 2011 kiest Schiphol ervoor de tarieven fors minder te verhogen dan wettelijk toegestaan ($RORAB < WACC$).

Figuur 5.9 Maximaal toegestane tariefverandering en toegepaste gemiddelde tariefsverhoging



Bron: aangepaste consultatie informatie

De mate waarin het totale te betalen bedrag voor individuele gebruikers verandert kan variëren door keuzes van de luchthaven in de tariefstructuur en de tariefdragers (en wijzigingen daarin van jaar tot jaar). Wel moeten de uiteindelijke afzonderlijke tarieven en voorwaarden redelijk en non-discriminatoir zijn.

Box 5.1 Tariefstructuur Schiphol

Voor de luchtvaartactiviteiten brengt de luchthaven vliegtuigerelateerde landings- en startgelden en parkeergelden en passagiersgerelateerde gelden in rekening. Er wordt dus niet per activiteit gefactureerd. De landings- en startgelden kennen een basistarief per MTOW (maximum gewicht vliegtuig), waarop een korting wordt gegeven of een opslag wordt gedaan die afhankelijk is van de geluidsbelasting van het vliegtuig, of de beweging overdag of 's nachts plaatsvindt, of zij aan de gate of disconnected afgehandeld wordt, en of het een lijnvlucht, vrachtlucht of instructievlucht betreft. De passagiersgelden worden per passagier in rekening gebracht aan de luchtvaartmaatschappijen, waarbij voor transferpassagiers een lager tarief wordt gehanteerd dan voor O/D-passagiers. Eveneens worden parkeergelden in rekening gebracht. Voor de beveiligingsactiviteiten worden alleen passagiersgerelateerde gelden in rekening gebracht. Ook hier wordt voor transferpassagiers minder in rekening gebracht dan voor O/D-passagiers.

De luchthaven lijkt terughoudend in het aanpassen van de structuur; het is slechts enkele malen gebeurd in zowel referentie- als evaluatieperiode. Tijdens de evaluatieperiode is door de luchthaven gekozen voor een aantal wijzigingen in de tariefdifferentiatie:

- Verkleining van het tariefverschil tussen transfer en O/D in 2007
- Het verhogen van het aandeel van de passagiersgerelateerde tarieven in de omzet en het verlagen van de vliegtuigerelateerde tarieven in de omzet²⁹
- Het toevoegen van een extra geluidsklasse MCC3
- Verhoging van de minimum MTOW.

De mogelijkheid voor tariefsdifferentiatie was een randvoorwaarde voor het systeem. Na 2007 zijn er geen wijzigingen geweest in de differentiatie van de passagiersgelden voor wat betreft O/D- en transferpassagiers. In de volgende tabel staat de ontwikkeling weergegeven van tarief voor transferpassagiers als percentage van het tarief voor O/D-passagiers, zowel voor de luchtvaartactiviteiten als voor de beveiligingsactiviteiten.

Tabel 5.22 Ontwikkeling passenger service charge transferpassagiers versus OD passagiers

	PSC Transfer als % PSC OD	
	Luchtvaart	Security
1-4-2004	34%	15%
1-4-2005	34%	32%
1-11-2005	34%	32%
1-4-2006	34%	32%
1-11-2007	42%	56%
1-11-2008	42%	56%
1-4-2009	42%	56%
1-4-2010	42%	56%
1-4-2011	42%	56%

Voor de tarieven van april 2011 had de luchthaven aanvankelijk onder meer voorgesteld het percentage transfer op te trekken tot respectievelijk 44% en 62% voor luchtvaart- en beveiligingsactiviteiten, in combinatie met een bag-fee. Dit heeft geleid tot forse discussies tussen de luchthaven en enkele gebruikers. Uiteindelijk is besloten dat eerst

²⁹ Hierdoor wordt de volatiliteit van de inkomsten van de luchthaven potentieel verhoogd, immers naast de ontwikkeling van het aantal vliegtuigbewegingen telt de bezettingsgraad van vliegtuigen zwaarder mee.

nader onderzoek diende te worden gedaan naar de effecten van de voorstellen op de KLM en andere airlines op de luchthaven en op de Nederlandse economie, en is de wijziging uitgesteld. Ook het voorstel voor de tarieven die in gaan op 1 november 2011 bevat geen structuurwijziging. Het voornoemde onderzoek is in april 2011 afgerond (BCG/McKinsey). De belangrijkste conclusie van het rapport, zo stellen KLM en Schiphol gezamenlijk, is dat het succesvolle verdienmodel van de mainport alleen kan worden voortgezet als alle partijen gezamenlijk de kansen benutten en de bedreigingen tegemoet treden. Verder concludeert het rapport dat er voorzichtig moet worden omgegaan met het aanpassen van de tariefstructuur, zodat het economische en maatschappelijke belang voor de BV Nederland ook op de lange termijn zeker wordt gesteld.³⁰ Het reguleringssysteem voorziet in de bescherming tegen misbruik van de economische machtspositie in de zin van onder meer niet-redelijk of discriminatoire tarieven. Het systeem voorziet niet in toezicht of er sprake is geweest van een optimale differentiatie in het licht van het netwerk.

Potentiële knelpunten

Potentiële knelpunten in de tariefdifferentiatie van Schiphol betreffen vooral:

- E31. De mogelijkheid dat Schiphol de tarieven niet optimaal differentieert (transfer-OD) in het licht van het realiseren van de doelstellingen van het kabinet ten aanzien van de netwerkkwaliteit van de luchthaven (zie ook hoofdstuk 8). De luchthaven heeft de mogelijkheid om tot ingrijpende structuurwijzigingen over te gaan in de tarieven, zolang ze binnen de wettelijke criteria blijft voor de tarieven, wat kan worden getoetst via het klachtrecht.
- E32. Er zijn tijdelijke kortingen van de tarieven voor gebruikers die bijvoorbeeld nieuwe bestemmingen openen of de frequentie op een bestemming verhogen (Airline Reward Programs). Gebruikers geven aan liever een korting op de havengelden te hebben in plaats van het reward programma. De luchthaven geeft aan de programma's vanwege concurrentieoverwegingen te willen handhaven. Daarnaast geeft zij aan dat in haar visie een gerichte beloning leidt tot meer nieuwe bewegingen ten opzichte van een zeer kleine algemene tariefdaling en kan zij met een 'off-peak' incentive nieuwe 'off-peak' bewegingen stimuleren, het volume vergroten en het efficiënt gebruik van de infrastructuur bevorderen. Verder deelt de luchthaven zo in het risico bij opstarten van een nieuwe beweging.

5.12 Uitkomsten van kwaliteit

Naast de ontwikkeling van de tarieven is de kwaliteit van de luchthaven van belang, om te bepalen of de ontwikkeling van tarieven en voorwaarden gerechtvaardigd en naar wens van de gebruikers is. Immers, als hogere tarieven gepaard gaan met hogere, door de gebruiker gewenste kwaliteit, kan dit gerechtvaardigd zijn.

In de praktijk is het moeilijk om deze kwaliteit in beeld te brengen. De wet- en regelgeving schrijft het gebruik en de rapportage van een gegeven set kwaliteitsindicatoren voor (zie paragraaf 6.1.1). Deze indicatoren geven veelal alleen de

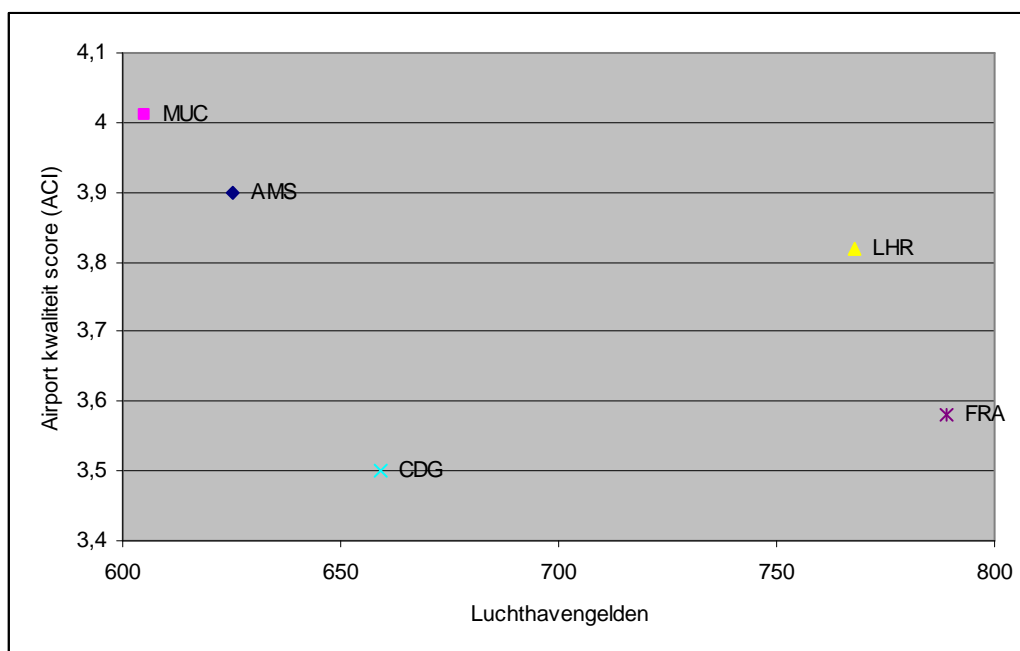
³⁰ Gezamenlijk persbericht Schiphol Group en KLM, 6 april 2011.

capaciteit weer (zie ook het separate onderzoek van Rebel Group [R1]). Hier is in paragraaf 5.6.2. al aan gerefereerd. Voor de volledigheid zijn de indicatoren en hun waarden door de jaren heen in annex 2 opgenomen. Conform de wettelijke eis rapporteert Schiphol jaarlijks over deze indicatoren. De wet- en regelgeving schrijft ook voor dat de luchthaven dient te rapporteren over de *beschikbaarheid* van de onderdelen waar de kwaliteitsindicatoren betrekking op hebben, waar mogelijk uitgedrukt in een percentage, en gerelateerd aan de ontwikkeling van het volume van het luchthavenluchtverkeer, het vervoer van passagiers en het vervoer van vracht. De luchthaven rapporteert in de regulatory accounts en het capaciteitsplan op kwalitatief en kwantitatief niveau over capaciteitsbeperkingen, maar doet dit voor een selectie van onderdelen (waar de grootste problemen zitten). Zij relateert dit niet per onderdeel direct aan de ontwikkelingen van het verkeer en vervoer, zoals beoogd in het besluit. De wet schrijft daarnaast voor dat de luchthaven dient te rapporteren over het gerealiseerde kwaliteitsniveau mede aan de hand van ervaringen van de passagiers (zie paragraaf 6.2.2).

De sector heeft aangegeven dat zij in overleg zijn over nieuwe kwaliteitsindicatoren. Zie verder paragraaf 6.2.2.

In onderstaande grafiek is een weergave opgenomen van het kwaliteitsniveau van Schiphol in relatie tot de hoogte van de tarieven. Als maatstaf voor kwaliteit geldt hier de score op de ACI airport quality survey (2010). Als maatstaf voor de tarieven geldt de score (uitgedrukt in luchthavengelden exclusief overheidsheffingen) in de SEO benchmark 2010, zie ook de volgende paragraaf. Uit de grafiek blijkt dat van de vijf betreffende luchthavens Schiphol relatief gunstig scoort op de ACI kwaliteitssurvey, terwijl ook de tarieven relatief lager zijn dan haar concurrenten. Alleen München laat een betere performance zien.

Figuur 5.10 Kwaliteitsscore (ACI survey score) versus luchthavengelden (excl. Overheidsheffingen)



Bron: SEO, Amsterdam Airport Schiphol.

5.13 Ontwikkeling concurrentiepositie Schiphol

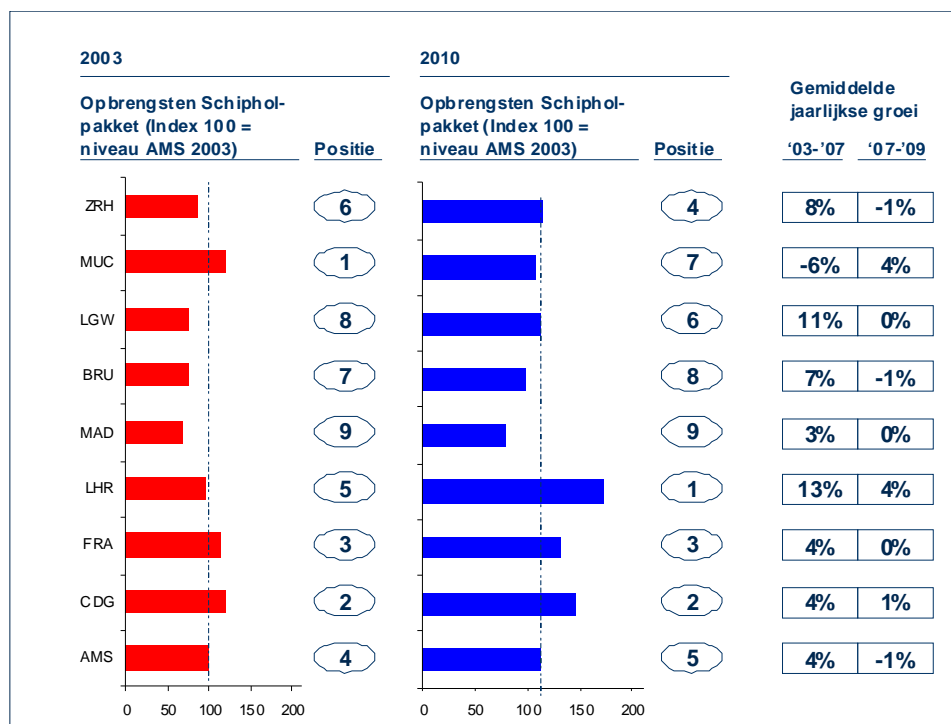
De concurrentiepositie van Schiphol kan worden uitgedrukt in het relatieve tariefsniveau op Schiphol ten aanzien van een aantal concurrerende luchthavens. Overigens wijst het NMa onderzoek naar de economische machtspositie van Schiphol [NMa2] uit dat de daadwerkelijke concurrentie tussen deze luchthavens gering is.

In de Benchmark Luchthavengelden en Overheidsheffingen [SEO-1] worden de tarieven en voorwaarden op Schiphol vergeleken met acht andere luchthavens.

De concurrentiepositie van de luchthaven wordt mede bepaald door de totale kosten voor een bezoek aan de luchthaven, dus havengelden plus overheidsheffingen. Uiteraard spelen kwaliteit van de voorzieningen ook een belangrijke rol. Dit is echter, zoals eerder gesteld, moeilijk objectief te vergelijken. In onderstaande figuur is te zien dat de kosten van een bezoek aan de luchthaven Schiphol gemiddeld is in een groep van grote en middelgrote West-Europese luchthavens, zowel in 2003 en 2010³¹. Gemiddeld genomen over de gehele evaluatieperiode bedroeg was er zelfs een 1% afname per jaar, vooral als gevolg van fors lagere tarieven in 2009 en 2010. Hier loopt Schiphol licht voorop ten opzichte van concurrenten Charles de Gaulle, Madrid en Frankfurt. De gemiddelde daling in de evaluatieperiode staat in contrast met een stijging in de referentieperiode waarin de tarieven gemiddeld jaarlijks met 4% zijn toegenomen. Dit beeld is ook waarneembaar bij een aantal van Schiphol's concurrenten.

³¹ De vliegbelasting is in deze figuur niet terug te zien; deze was in 2009 reeds tot 0 teruggebracht. In 2008 was Schiphol als gevolg hiervan de op-een-na duurste luchthaven uit bovenstaande groep luchthavens

Figuur 5.11 Opbrengsten Schiphol-pakket³² (luchthavengelden, beveiligingsgelden & overheidsheffingen) in 2003 en 2010; gemiddelde jaarlijkse groei³³; positie 1 = duurste van groep



Bron: SEO benchmark.

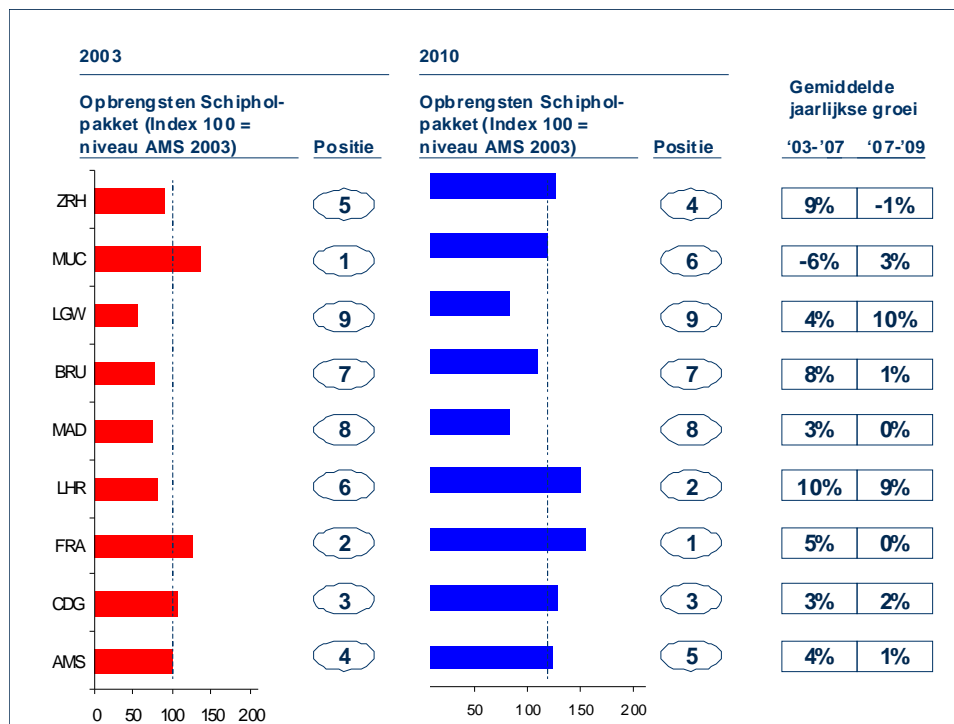
Indien gekeken wordt naar de “pure” luchthavengelden, zonder de overheidsheffingen, moet worden bemerkt dat deze vergelijking lastig te maken valt. Dit heeft dezelfde reden als bij de vergelijking met overheidsheffingen: er zijn sterke verschillen qua beveiligingsregime. Op sommige luchthavens zijn alle kosten in de tarieven verwerkt, op andere betaalt de overheid een deel van de kosten. Daarom nemen we in onderstaande grafiek wel de securityheffingen mee. De overige overheidsheffingen zijn niet meegenomen. Zonder overheidsheffingen is er gemiddeld per jaar een lichte stijging van 1% van de tarieven waarneembaar tijdens de evaluatieperiode. De stijging van Schiphol in de evaluatieperiode is in dezelfde orde grootte als van concurrenten Frankfurt en Charles de Gaulle. Overall gezien neemt Schiphol in 2010 de vijfde plek in op de ranking, net als in de grafiek met overheidsheffingen, terwijl dat in 2003 de 4^e plek was. Hierbij dient nog te worden aangetekend dat Schiphol relatief veel heeft geïnvesteerd in een hoge piekcapaciteit, en een vijf-banenstelsel heeft, waarvan de kosten in de tarieven worden doorbelast. De positie van Schiphol is dus iets verbeterd. Al met al valt te concluderen dat over een langere periode de regulering niet tot fors grotere tariefstijgingen of -dalingen heeft geleid dan op andere grote Europese luchthavens. Wel geldt natuurlijk dat

³² Om de luchthavens vergelijkbaar te maken wordt hierbij eenzelfde pakket vliegtuigtypen en bewegingen gehanteerd.

³³ De tarieven 2007 zoals gehanteerd door SEO betreffen de tarieven uit de zomer van 2007. Dit is dus vóór de eerste tariefverandering onder het nieuwe regime (november 2007), en derhalve zijn het dus de laatste tarieven uit de referentieperiode. De splitsing van de gemiddelde jaarlijkse groei voor de referentieperiode en de evaluatieperiode is een benadering op basis van de gegevens van SEO, omdat het Schipholpakket in elke nieuwe editie van de SEO benchmark verschilt.

Schiphol niet in alle jaren de maximaal toegestane tariefsverhoging heeft doorgevoerd. Indien Schiphol dat wel had gedaan, had zij hoger op de ranglijst gestaan.

Figuur 5.12 Opbrengsten Schiphol-pakket (luchthavengelden (inclusief beveiliging & securityheffingen) in 2003 en 2009; Gemiddelde jaarlijkse groei; positie: 1 = duurste van groep



Bron: SEO benchmark.

6 Informatie en consultatie van gebruikers

De wet- en regelgeving voorziet in minimumeisen ten aanzien van de procedures omtrent de raadpleging van de gebruikers door Schiphol. Hiermee wordt beoogd voldoende *countervailing power* aan de gebruikers te bieden [W4, 11]. Het gaat hier om:

- Informatie aan en consultatie van gebruikers bij de vaststelling van nieuwe tarieven
- Financiële verantwoording en rapportage over het gerealiseerde kwaliteitsniveau

6.1 Informatie en consultatie van gebruikers bij vaststelling tarieven en voorwaarden

6.1.1 Regulering en beoogde werking

Het proces om de gebruikers te informeren en te consulteren bij de vaststelling van nieuwe tarieven en voorwaarden, bestaat uit vier stappen (zie figuur 6.1). Na deze stappen bestaat voor gebruikers de mogelijkheid een aanvraag bij de NMa in te dienen en een beroepsmogelijkheid bij de rechter. Dit wordt in het volgende hoofdstuk toegelicht.

Figuur 6.1 Stappen tot vaststelling tarieven



Mededeling van de vaststelling van tarieven en voorwaarden dient te worden gedaan [W8,2]:

- door terinzagelegging van de tarieven en voorwaarden op in ieder geval de vestiging van de exploitant van de luchthaven op de luchthaven,
- door kennisgeving van de vaststelling van de tarieven en voorwaarden in ten minste één dag-, week- of nieuwsblad of op andere geschikte wijze zodanig dat de gebruikers zo goed mogelijk worden bereikt, en
- toezending van de vastgestelde tarieven en voorwaarden op verzoek van gebruikers aan het door hen opgegeven adres.

Het voorstel moet een aantal elementen bevatten als de toerekenbare kosten en opbrengsten, de prognoses, investeringen en verrekeningen (zie verder tabel 6.1). Ook moet het voorstel informatie over het te verwachten en gerealiseerde kwaliteitsniveau bieden. Hiervoor zijn kwaliteitsindicatoren in het besluit vastgelegd. Deze bevatten o.a. capaciteiten en aantallen van het banenstelsel, de opstelplaatsen, het bagagesysteem, de doorlaatplaatsen voor de beveiliging, de pieren, voorrijwegen, check-in faciliteiten, gates en bussen, de voor luchtvaart aangewende oppervlakte in de terminal en de aantallen pieren. Van deze zaken dient – waar mogelijk uitgedrukt in een percentage – de beschikbaarheid inzichtelijk gemaakt te worden, gerelateerd aan de ontwikkeling van de verkeers- en vervoersvolumes. Het betreft derhalve output-gerelateerde indicatoren, die objectief te bepalen zijn en die verband houden met de door de exploitant aangeboden faciliteiten en de daaraan gerelateerde capaciteit en beschikbaarheid, voor zover dit aan de exploitant valt toe te rekenen. De capaciteit en beschikbaarheid van de geboden diensten kan worden gerelateerd aan de (te verwachten) vraag naar deze faciliteiten in termen van het volume van het luchthavenverkeer en het vervoer van passagiers en vracht. Om onnodige administratieve lasten te vermijden is aangesloten bij in de sector internationaal gebruikelijke indicatoren, die ook voor de sector relevant zijn en waarover de exploitant reeds informatie heeft. De kwaliteitsindicatoren vormen geen normen of standaarden. In overeenstemming met de opzet van het reguleringssysteem, waarbij overleg tussen marktpartijen centraal staat, wordt hiermee nagestreefd dat de exploitant en de gebruikers in het overleg in het kader van de consultatieprocedure tot een meer uitgebreide set van kwaliteitsindicatoren komen, ook wat betreft de betrouwbaarheid van de dienstverlening. Het voorstel bevat tevens een verkeers- en vervoersprognose en een daarop gebaseerd investeringsprogramma voor de eerstkomende periode van vijf jaar, alsmede informatie over de investeringen in voor de luchtvaart belangrijke infrastructurele voorzieningen als opgenomen in het luchthavenontwikkelingsplan voor de lange termijn.

De beoogde werking van het voorstel wordt beschreven in de volgende tabel.

Tabel 6.1 Beoogde werking voorstel tarieven en voorwaarden

Onderdeel	In wetstoelichting beoogde werking
Mededeling voorstel tarieven	<ul style="list-style-type: none">• Aan gebruikers de gelegenheid deel te nemen aan de consultatie [W8,28]• Transparantie (jaarlijks) en onderbouwing m.b.t. tarieven en voorwaarden voor gebruikers zodat zij zienswijze kunnen vormen [W4,11]

Onderdeel	In wetstoelichting beoogde werking
	<ul style="list-style-type: none"> • Stimuleert partijen zelf in onderhandeling tot overeenstemming komen [W8, 29] waardoor noodzaak om bij NMa klacht in te dienen afneemt [W8,29] • Waarborg dat tarieven en voorwaarden non-discriminatoire toegepast worden [W4, 5]
Opname voorwaarden bij tarieven	<ul style="list-style-type: none"> • Aangeven service levels [W4, 5] • Voorwaarden behelst overzicht diensten mede op basis kwaliteitsindicatoren
Onderdelen voorstel: <ul style="list-style-type: none"> • Toerekenbare kosten en opbrengsten • RAB, WACC en rendement 	<ul style="list-style-type: none"> • Transparante onderbouwing voor gebruikers [W4, 5] [W6, 12] • Mogelijkheid voor gebruikers hier een zienswijze over te vormen [W8, 28] [W4, 11]
Onderdelen voorstel: <ul style="list-style-type: none"> • Opname prognose efficiency 	<ul style="list-style-type: none"> • Transparante onderbouwing voor gebruikers [W4, 5] [W6, 12] • Mogelijkheid voor gebruikers hier een zienswijze over te vormen [W8, 28] [W4, 11] • Bevorderen onderhandelingen tussen gebruikers en de luchthaven over efficiency (efficiencyprikkel) [W8, 29] [W6, 13]
Onderdelen voorstel: <ul style="list-style-type: none"> • Opname jaarlijkse prognose verkeer- en vervoer en investeringen • Opname verkeers- en vervoersprognose investeringsprogramma voor 5 jaar • Informatie lange termijn investeringen 	<ul style="list-style-type: none"> • Transparante onderbouwing voor gebruikers [W4, 5] [W6, 12] • Mogelijkheid voor gebruikers hier een zienswijze over te vormen [W8, 28] [W4, 11] • Gebruikers helpen de tarieven en kwaliteit in een lange termijnperspectief te plaatsen [W8, 29]
Onderdelen voorstel: <ul style="list-style-type: none"> • Verrekeningen 	<ul style="list-style-type: none"> • Transparantie ten behoeve van de jaarlijkse kostenoriëntatie
Onderdelen voorstel: <ul style="list-style-type: none"> • Kwaliteitsindicatoren 	<ul style="list-style-type: none"> • Geleverde verhouding tarief/ kwaliteit van de dienstverlening door objectieve en eenduidige indicatoren transparant maken [W6, 16] [TK1, 22-24] • Bijdrage leveren aan onderhandelingen tarieven in relatie tot basispakket kwaliteit • Verdere ontwikkeling kwaliteitsindicatoren door marktpartijen (mede in kader totstandkoming SLAs) • Zorgen dat ze rol kunnen spelen bij de beoordeling van de redelijkheid van de tarieven en voorwaarden door NMa [TK1, 22] [W6, 16]

2. Consultatie gebruikers

Na mededeling van het voorstel hebben gebruikers gedurende vier weken de gelegenheid om schriftelijk een zienswijze in te dienen (zie ook figuur 6.1) en deze mondeling toe te lichten.

Tabel 6.2 Beoogde werking consultatie gebruikers

Onderdeel	In wetstoelichting beoogde werking
Mogelijkheid voor schriftelijke zienswijze en mondelinge toelichting	<ul style="list-style-type: none"> • Bevorderen onderhandelingen tussen marktpartijen [TK1,21/ W6, 8, 15], gericht op bereiken overeenstemming [W 8, 29] • Tarieven in relatie kwaliteit zoveel mogelijk afgestemd op wensen gebruikers (W6, 15) en de mogelijkheid afspreken SLA's (concurrerende prijs/kwaliteit verhouding) • Mogelijkheid zienswijzen gebruikers in onderhandeling en verplichting exploitant om hiervan slechts gemotiveerd af te wijken [W4, 5] bevordert aanwezige countervailing power [W4,11] (van met name grote gebruiker [TK1,21]).
Er vindt ten minste eenmaal per jaar consultatie plaats voortvloeiend uit de plicht tenminste jaarlijks de tarieven vast te stellen	<ul style="list-style-type: none"> • Waarborgen jaarlijkse onderhandeling en informatie uitwisseling tussen partijen

3. Vaststellen tarieven & voorwaarden

De luchthaven dient tarieven jaarlijks vast te stellen. De tarieven en voorwaarden dienen vijf maanden voor de inwerkingtreding vastgesteld te worden. De luchthaven dient bij de vaststelling van de tarieven en voorwaarden rekening te houden met de zienswijze van de gebruikers van de luchthaven naar aanleiding van de consultatie en bij de vaststelling van de tarieven en voorwaarden zijn overwegingen omtrent de ingebrachte Zienswijzen te motiveren.

Tabel 6.3 Beoogde werking vaststellen tarieven en voorwaarden

Onderdeel	In wetstoelichting beoogde werking
Verplichting jaarlijks vaststellen tarieven	<ul style="list-style-type: none"> • Waarborgen jaarlijkse kostenoriëntatie op basis actuele informatie
Vaststelling vijf maanden voor inwerkingtreding	<ul style="list-style-type: none"> • Gebruikers voldoende gelegenheid te geven hun klanten tijdig te informeren [W8,27] • Zorgen dat uitspraken NMa naar aanleiding van aanvragen van gebruikers zijn gedaan voor inwerkingtreding [TK1, 23]. Dit ter versterking van het ex-ante karakter van de wet- en regelgeving [W8, 28].
Motivering overwegingen zienswijzen door luchthaven	<ul style="list-style-type: none"> • Transparante onderbouwing voor gebruikers [W4, 5] [W6, 12]
Vaststelling per 1 april of 1 november	<ul style="list-style-type: none"> • Tariefswisseling laten aansluiten bij internationale praktijk, belangen gebruikers en seizoenen reisbranche (zomerseizoen respectievelijk winterseizoen) [TK1, 25, 27]

De jaarlijkse vaststelling tarieven sluit afspraken voor de langere termijn, om een grotere voorspelbaarheid van de tarieven over langere termijn te bieden, niet uit (mits de tarieven jaarlijks aan de wettelijke eisen voldoen) [W4,5].

Verkorte procedure in geval van instelling of afschaffen beveiligingsmaatregel met structureel karakter

De Minister van Justitie is op grond van artikel 37ac van de Luchtvaartwet bevoegd de exploitant van de luchthaven een aanwijzing te geven om maatregelen te treffen in verband met de controle op passagiers en hun bagage indien dat vanwege “onvoorziene omstandigheden” noodzakelijk is. Indien de maatregelen een structureel karakter krijgen kan de exploitant de kosten doorberekenen. De wijziging van de tarieven kunnen slechts in werking treden per 1 april of 1 november. De aankondiging van de structurele maatregel dient 21 weken voor 1 april of 1 november plaats te vinden. Binnen 3 weken na aankondiging maakt de exploitant het tarief voor de beveiliging van passagiers en hun bagage bekend aan de gebruikers. Binnen twee weken na de bekendmaking van de tarieven consulteert de exploitant de gebruikers. Binnen twee weken na deze consultatie stelt de exploitant van de luchthaven de wijziging van het tarief voor de beveiliging van passagiers en hun bagage vast. Tot het moment van inwerkingtreding van de tarieven worden de kosten gedragen door het Ministerie van Justitie.

Tabel 6.4 Beoogde werking vaststelling tarieven bij instelling beveiligingsmaatregel met structureel karakter

Onderdeel	In wetstoelichting beoogde werking
Verkorte procedure voor tarieven en voorwaarden bij instelling structurele beveiligingsmaatregel	<ul style="list-style-type: none"> Mogelijkheid bieden om de kosten van maatregelen die worden getroffen vanwege “onvoorziene omstandigheden” door te belasten aan de luchtvaartsector (voor zover betrekking op passagiers en hun bagage) [W6, 13]

Er is in de wet tevens voorzien in verrekening van opbrengsten indien de structurele maatregel weer wordt ingetrokken (zie paragraaf 5.10.)

4. In werking treden tarieven & voorwaarden

Niet eerder dan vijf maanden na vaststelling treden de tarieven in werking. Tarieven treden altijd per 1 april of 1 november in werking. Ook geeft de exploitant bij de uiteindelijke vaststelling van de tarieven, inzage in de bepaling van het te verrekenen verschil tussen de geraamde en werkelijke opbrengsten en kosten in verband met de prognoses en de realisatie van het volume van het luchthavenluchtverkeer, het vervoer van passagiers en vracht over de aan het moment van vaststelling van de tarieven voorafgaande boekjaar.

6.1.2 Werking en uitkomsten in de praktijk

1. Voorstel tarieven en voorwaarden

Observaties & uitkomsten

In de praktijk heeft de luchthaven altijd binnen de termijn een voorstel opgeleverd dat op hoofdlijnen aan de wettelijke eisen voldoet.

Schiphol is op grond van de wet- en regelgeving verplicht om in de tariefconsultatie aan te geven welke efficiencymaatregelen het neemt. De informatie die Schiphol in dit kader opneemt is beperkt.

De in het voorstel verwerkte prognoses van de verkeer- en vervoercijfers worden opgesteld door Schiphol. Aanvankelijk werd overlegd over middellangetermijnprognoses door een werkgroep “Markt”, waarin naast de luchthaven KLM, Martinair en Transavia zitting hebben. Inmiddels bestaat deze werkgroep niet meer. De cijfers die de luchthaven gebruikt in zijn uiteindelijke voorstel waren hierop gebaseerd, maar niet noodzakelijkerwijs afgestemd. Desondanks is gebleken dat in de praktijk ten aanzien van de prognoses weinig commentaar vanuit gebruikers komt.

De luchthaven heeft voor het eerste voorstel ook een pre-consultatie met de gebruikers, alsmede een consultatie over het lange termijn ontwikkelingsplan, het lange termijnplan investeringen (Asset Development Plan) en het capaciteitsplan (Capacity Development Plan) dat tevens het masterplan voor de luchthaven bevat, en het dashboard van indicatoren om knelpunten te signaleren. Een samenvatting van het capaciteitsplan is opgenomen in het driejaarlijks exploitatieverslag aan de minister (ter uitvoering van artikel 8.29a van de Wet luchtvaart).

Bij de behandeling van de Luchtvaartnota in de Tweede Kamer op 7 februari 2011 is de motie Graus ingediend (kamerstuk 31936-69): het verbeteren van de internationale concurrentiepositie van Schiphol door een *transparante* tarifiering.

Ten aanzien van het voorstel worden verschillende potentiële knelpunten aangegeven:

Potentiële knelpunten

- C1. De Motie Graus vraagt om een grotere transparantie in de tarifiering om tot concurrerende tarieven te komen.
- C2. Gebruikers geven aan dat de transparantie van de informatie ten behoeve van de consultatie op onderdelen te wensen over laat. Dit betreft:
 - a) Een grotere transparantie van de kostenposten, kostendrijvers en kostenefficiëntie
 - b) De belangrijkste redenen voor een tariefverhoging
 - c) De voorgenomen investeringen
- C3. Gebruikers geven aan dat de inhoud van het voorstel verrassingen kan bevatten, alhoewel de luchthaven aangeeft dit door het jaar heen ook met gebruikers te bespreken (zie onder bij consultatie).
- C4. De tarieven zijn niet voorspelbaar over meerdere jaren. Er wordt wel een prognose verkeer en vervoer gemaakt en een prognose investeringen voor vijf jaar, maar het is onduidelijk wat de richting van de tarieven is. Onder andere de jaarlijkse kostenoriëntatie is hier debet aan. Zie ook knelpunt E8.
- C5. Kwaliteitsindicatoren worden nauwelijks gebruikt tijdens de consultatie; geïnterviewde gebruikers waren niet allen op de hoogte van het bestaan ervan. Ook zijn er tot op heden geen gezamenlijke kwaliteitsindicatoren ontwikkeld door de sector.
- C6. De opname van de kwaliteitsindicatoren in de consultatie-informatie is dubbel werk voor Schiphol. Ook in capaciteitsplan wordt per onderdeel gerapporteerd over beschikbare capaciteit en knelpunten. Bovendien vindt Schiphol de wettelijk vereiste informatie (capaciteit op 31 december) geen weergave van de daadwerkelijk gehanteerde stuurvariabelen, welke gebaseerd is op de beschikbare capaciteit op het piekmoment (dus niet op 31 december).
- C7. Tarieven, voorwaarden en kwaliteit zijn tot op heden niet in SLAs vastgelegd.

- C8. Volgens Schiphol moet het voorstel opgesteld worden voordat het interne budgetteringsproces (business plan) van de luchthaven is afgerond. Dit leidt ertoe dat de allocatiesleutels tussen publicatie van het voorstel en de vaststelling van de tarieven nog aangepast worden. Dit betekent een extra inspanning. Ook kunnen efficiencydoelstellingen door Schiphol niet op tijd voor de tariefconsultatie worden gespecificeerd. Zie ook knelpunt C2.
- C9. Gebruikers krijgen soms te maken met bijgestelde investeringsplannen in de diverse overleggrems. Dit komt doordat de timing van capaciteits- en investeringsplannen van Schiphol niet synchroon loopt als gevolg van het feit dat het capaciteitsplan wordt opgesteld als onderdeel van de business planning (voorjaar) en de investeringsplannen de meest recente plannen vlak voor moment van consultatie zijn (zomer). Dit kan bij gebruikers voor onduidelijkheid zorgen over de lange termijnverwachtingen.

2. Consultatie gebruikers

In de praktijk organiseert de luchthaven voorafgaand aan elke tariefsvaststelling een plenaire consultatiebijeenkomst. Hier worden zowel de (economische) achtergrond zoals gegeven in het voorstel, als de nieuwe tarieven en voorwaarden besproken. Hier worden veel vragen ter verduidelijking gesteld en meningen gegeven.

Om de gebruikers tegemoet te komen, is de bijeenkomst soms iets eerder of later in de periode tussen voorstel en vaststelling van tarieven en voorwaarden gehouden. In latere jaren waren er twee aparte sessies (soms op dezelfde dag), waarin de economische achtergrond en het eigenlijke voorstel voor tarieven en voorwaarden apart besproken werden.

Gebruikers gaven aan behoefte te hebben aan meer achtergrondinformatie en strategisch overleg, in plaats van de in het formele kader verstrekte gegevens. Hiervoor is het pre-consultatie overleg opgezet. Deze vond drie-vier keer per jaar plaats en werden bijgewoond door BARIN, SAOC en KLM, en in 2010 ook door easyJet, Arkefly en IATA. De luchthaven geeft aan dat andere gebruikers ook welkom zijn, maar ervan uit te gaan dat deze door BARIN, SAOC en IATA afdoende vertegenwoordigd worden. Er werd gesproken over de verkeer- en vervoervolumes, knelpunten in de capaciteit, investeringsplannen, kostenontwikkeling en de tariefstructuur en –hoogtes voor de komende vijf jaar, en in 2009 over relevante onderwerpen als de recessie en de reorganisatie van het personeelsbestand van de luchthaven. De pre-consultatiebijeenkomsten staan los van de overleggen die met betrekking tot specifieke investeringen plaatsvinden tussen de luchthaven en KLM, Transavia en SAOC.

Na de reguliere consultatiebijeenkomsten kunnen de gebruikers nog een zienswijze insturen. Dit gebeurt elk jaar. De genoemde partijen vragen elk jaar ophelderingen over tientallen punten uit het voorstel, en verzoeken de laatste drie jaar om lagere tarieven. De luchthaven beantwoordt alle vragen en opmerkingen uit de brieven individueel, op dezelfde dag als de tarieven en voorwaarden vastgesteld worden. De zienswijzen leiden soms tot aanpassingen van toerekeningen en onder andere daardoor zijn de tarieven in 2007 en 2009 marginaal aangepast. Verzoeken met betrekking tot de algemene hoogte van tarieven werden tot op heden terzijde gelegd.

Geconstateerd is dat slechts een enkele keer een opmerking/verzoek van een gebruiker tijdens de consultatie tot een daadwerkelijke aanpassing van de tarieven en voorwaarden ten opzichte van het voorstel heeft geleid. Dit komt wellicht ook doordat de tarieven meer dan de helft van de keren onder de maximaal toegestane hoogte lagen. Dit blijkt ook goed bij de discussies over de tarieven 1 april 2011. Hier bleek dat Schiphol slechts onder zware (deels politieke) druk besloot de voorgestelde structuurwijziging uit te stellen.

Potentiële knelpunten

Ten aanzien van de consultatie worden verschillende potentiële knelpunten gesignaleerd. Deels hebben deze betrekking op de inhoud en deels op het proces. De knelpunten met betrekking tot de wettelijke eisen aan de tarieven en voorwaarden worden hier niet nogmaals genoemd (zie hoofdstuk 5). De potentiële knelpunten zijn:

- C10. In de wet- en regelgeving wordt gesproken over consultatie van gebruikers. Formeel vallen hier de vertegenwoordigers van groepen gebruikers, zoals IATA, SAOC en BARIN niet onder. In de praktijk nemen deze partijen echter actief aan de consultatie deel. NMA accepteert ook aanvragen van deze partijen en heeft als BARIN gebruiker aangemerkt [NMA-BKLM09], in tegenstelling tot de eerdere uitspraak van de rechtbank Rotterdam in het kader van de goedkeuring van het eerste toerekeningssysteem [T10]. In de uitspraak van de Rechtbank inzake de KLM/BARIN aanvraag uit 2009, heeft de rechtbank echter geoordeeld dat BARIN een belangenbehartigingsvereniging van luchtvaartmaatschappijen is en evident zelf geen luchtvaartmaatschappij, en daarmee niet onder de definitie van gebruiker valt [T15].
- C11. De periode tussen de publicatie van het voorstel, de consultatiebijeenkomsten en de vaststelling van de tarieven en voorwaarden wordt door de grote gebruikers te kort bevonden. Het is moeilijk het voorstel in deze periode goed te bestuderen.
- C12. De consultatieprocedure is naar mening van gebruikers eenrichtingsverkeer. Gebruikers hebben het gevoel weinig countervailing power uit te kunnen oefenen op de hoogte van de kosten (zie ook hoofdstuk 5). Ook investeringen zijn volgens gebruikers – ondanks de boven beschreven extra overlegstructuren als pre-consultaties – slecht door hen te beïnvloeden. Er moet volgens gebruikers beter over de plannen gecommuniceerd worden. Discussies over investeringen hebben tijdens de consultatieperiode geen enkele keer tot aanpassingen geleid, ondanks dat hier wel onenigheid over was (o.a. Lounge 3, geluidswal Polderbaan, rolbanen D-pier, Holland Boulevard). Gebruikers geven aan dat de pre-consultatiebijeenkomsten door het jaar heen niet tot voldoende invloed leiden.
- C13. De luchthaven beantwoordt de zienswijzes op de dag dat de tarieven en voorwaarden vastgesteld worden. Verdere onderhandelingen zijn dan niet meer mogelijk.
- C14. Volgens de wet- en regelgeving dient de luchthaven bij de vaststelling van de tarieven en voorwaarden haar overwegingen te motiveren omtrent de ingebrachte zienswijzen. Dit gebeurt, echter wel alleen aan de indiener van de zienswijze. Een zogenaamde ‘written procedure’ zoals geldt bij London Heathrow, waarbij uitgebreid wordt gerapporteerd hoe is omgegaan met de visie van gebruikers op de structuurwijziging is niet van toepassing in Nederland.

3. Vaststellen tarieven en voorwaarden

Geen potentiële knelpunten.

6.2 Financiële verantwoording en rapportage over het gerealiseerde kwaliteitsniveau

6.2.1 Regulering en beoogde werking

De luchthaven dient binnen vijf maanden na afloop van het boekjaar aan NMa en gebruikers die daarom verzoeken een financiële verantwoording op te leveren. De financiële verantwoording is jaarlijks en gaat over het voorafgaande boekjaar. De basis voor de verantwoording is het toerekeningssysteem en de afzonderlijke administratie. Het omvat de exploitatierekening en een overzicht van de toegedeelde materiële vaste activa voor het geheel van de activiteiten evenals een toelichting hierop. Aan de financiële verantwoording is een verklaring van een onafhankelijke accountant toegevoegd. De belangrijkste elementen die opgenomen dienen te zijn, zijn:

- De toegerekende activa
- De toegerekende kosten en opbrengsten
- Een specificatie van het verschil tussen raming en realisatie van kosten, opbrengsten, verkeer- en vervoersvolumes en uitvoering van investeringen
- Een specificatie van het gerealiseerde efficiencyresultaat
- De omvang van de verrekeningen

Daarnaast dient de luchthaven met dezelfde frequentie aan gebruikers en NMa een rapportage op te leveren omtrent het gerealiseerde kwaliteitsniveau op basis van de wettelijke kwaliteitsindicatoren. Hierbij dienen de o.a. ervaringen van passagiers in beschouwing genomen te worden.

Tabel 6.5 Beoogde werking rapportageverplichting

Onderdeel	In wetstoelichting beoogde werking
Opleveren financiële rapportage	<ul style="list-style-type: none"> • Zoveel mogelijk aansluiten op boekhoudprocedures van de onderneming ter vermijding administratieve lasten [W8,24] • Inzicht bieden aan gebruikers en NMa in exploitatie in gerealiseerde rendement [W6,19] • Basis bieden voor verrekeningen [W6,19, W8,19]] • Het gerealiseerde kostenniveau uit de financiële verantwoording van een jaar, dient tezamen met laatste inzichten over geraamde kostenmutaties voor lopende jaar (halfjaarcijfers) het vertrekpunt voor de kostenraming voor het komende jaar [W8, 28, 29]
Opleveren kwaliteitsrapportage	<ul style="list-style-type: none"> • Het waarborgen dat het kwaliteitsniveau van de geboden dienstverlening wordt gerelateerd aan de tarieven en de gebruikers daar invloed op kunnen uitoefenen {W6, 18} • Transparantie bieden aan NMa zodat zij dit kan gebruiken bij het toetsen van de redelijkheid van de tarieven [W6, 18]

6.2.2 Werking en uitkomsten in de praktijk

Observaties & uitkomsten

De luchthaven heeft de jaarlijkse financiële verantwoordingen binnen de wettelijke termijn opgeleverd heeft. Op verzoek van de luchthaven heeft de NMa voorafgaand aan de eerste rapportage een toelichting gegeven op de wettelijke bepalingen [NMA-AC071]. Dit betrof met name het detailniveau van de op te leveren informatie en de verplichtingen ten aanzien van het accountantsonderzoek.

Het valt op dat in de rapportage weinig aandacht wordt besteed aan de door de passagiers gepercipieerde kwaliteit. In praktijk komt dit neer op één zin over het percentage passagiers dat het vertrek- en aankomstproces goed tot excellent vindt.

Potentiële knelpunten

- C15. Het wordt uit de verantwoordingen niet duidelijk waardoor efficiency of inefficiency veroorzaakt is; er worden slechts totale kosten per WLU genoemd. In 2008 en 2009 werd niet beschreven of de in de consultatie gestelde efficiency doelstellingen behaald waren.
- C16. De rapportage ten aanzien van de kwaliteit biedt weinig aandacht aan perceptie van passagiers, terwijl dit een wettelijke verplichting is.
- C17. Schiphol geeft aan hoge kosten te maken voor de inhuur van accountants ten behoeve van de goedkeuring van de financiële verantwoording, als gevolg van de lage materialiteitseisen van de NMa.

7 Toezicht

Het toezicht op de luchthaven Schiphol in brede zin is bij verschillende partijen belegd, waaronder ook de Minister van Infrastructuur en Milieu wat betreft de exploitatievergunning, de aandeelhouders en de Raad van Commissarissen. Alleen het toezicht door NMa (Vervoerkamer) en de daaraan gekoppelde beroepsmogelijkheden vallen binnen deze evaluatie. Deze zijn ingesteld om het risico op misbruik van de economische machtspositie te voorkomen [W6, 9]

NMa houdt op drie wijzen toezicht:

- Goedkeuring vooraf van het door de luchthaven opgestelde toerekeningssysteem
- Toezicht door het nemen van besluiten op aanvraag van gebruikers voor een toetsing van de door de luchthaven vastgestelde tarieven en voorwaarden
- Ambtshalve toezicht op alle te evalueren wettelijke bepalingen

De NMa geeft aan dat zij vindt over voldoende bevoegdheden te beschikken voor haar taken. De kosten van toezicht van NMa zijn opgenomen in hoofdstuk 10.

7.1 Goedkeuring toerekeningssysteem

7.1.1 Regulering en beoogde werking

In het besluit is opgenomen dat de NMa het door de luchthaven op basis van de wettelijke eisen opgestelde toerekeningssysteem goed dient te keuren voor ten hoogste vijf jaar (de eerste keer voor ten hoogste vier jaar). Hierbij is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht artikel 3.4 van toepassing. Belanghebbenden, waaronder gebruikers, hebben het recht om zienswijzen op een ontwerpbesluit bij NMa in te brengen. Consultatie wordt dus niet door de luchthaven georganiseerd.

Er is bij wet bepaald dat er geen mogelijkheid is om bezwaar tegen besluiten van de NMa inzake de goedkeuring van het toerekeningssysteem in te dienen, maar dat beroep direct bij de rechtbank van Rotterdam moet worden gevraagd, gelijk bij aanvragen aangaande vastgestelde tarieven en voorwaarden.

Tabel 7.1 Beoogde werking toezicht – Goedkeuring toerekeningssysteem

Onderdeel	In wetstoelichting beoogde werking
Het toerekeningssysteem dient door NMa goedgekeurd te worden om:	<ul style="list-style-type: none"> • Transparantie van de kostenopbouw en de kostenoriëntatie te waarborgen [W4, 5] • Ongeoorloofde kruissubsidiëring vanuit luchtvaart- naar niet-luchtvaartactiviteiten te voorkomen [W4, 7]
De bezwaarmogelijkheid bij NMa is uitgesloten, omdat:	<ul style="list-style-type: none"> • Er geen behoefte is aan een oordeel van dezelfde Vervoerkamer [W4, 14] • Het spoedig kunnen verkrijgen van een oordeel van de rechter over de beoordeling van de tarieven gewenst is in verband met de jaarlijkse vaststelling van de tarieven en voorwaarden. [W4, 14]

7.1.2 Werking en uitkomsten in de praktijk

Observaties & uitkomsten

De uniforme openbare voorbereidingsprocedure ter goedkeuring van het toerekeningssysteem is tot op heden vier maal toegepast:

- Bij de goedkeuring van het eerste toerekeningssysteem (goedkeuring in april 2007, geldig tot en met 2010).
- Bij de wijziging van het goedkeuringsbesluit in september 2008 naar aanleiding van de uitspraak van de rechtbank dat het besluit niet voldoende gemotiveerd was ten aanzien van het ontbreken van passantentellingen in de vijf doorgangen bij Schiphol Plaza (zie hoofdstuk 5).
- Bij de goedkeuring van een tussentijdse gewijzigd toerekeningssysteem in februari 2010, omdat NMa in 2009 had geconstateerd dat Schiphol eigenstandig wijzigingen in het toerekeningssysteem aangebracht had, waardoor zij niet meer van het goedgekeurde toerekeningssysteem gebruik maakte.
- Bij de goedkeuring in juni 2010 van het tweede toerekeningssysteem, geldig vanaf 2011 tot en met 2015.

In overleg tussen NMa en het ministerie is bepaald dat artikel 8.25g, lid 8 niet in werking zou treden [besluit omtrent de inwerkingtreding van de wijziging in de Wlv, Stb 2006, 332]. Dit bevatte dat de procedure voor goedkeuring van het toerekeningssysteem binnen drie maanden afgerond zou moeten zijn, in tegenstelling tot de standaardprocedure van zes maanden uit de Algemene wet bestuursrecht. Er bleek namelijk dat Schiphol en NMa veel meer tijd nodig hadden een eerste toerekeningssysteem op te stellen en te beoordelen. Schiphol heeft ervoor gekozen de eerste tarieven en voorwaarden volgens de regulering pas op 1 november 2007 in te laten gaan in plaats van op 1 april 2007. In 2009 is bepaald dat het genoemde artikel in het geheel geschrapt zou worden, waarmee in de Awb bepaalde termijn van 6 maanden van toepassing is.

Tegen het goedkeuringsbesluit van de NMa van april 2007 zijn KLM, BARIN en SAOC bij de rechtbank van Rotterdam in beroep gegaan. Naar hun mening was sprake van onjuiste van kosten aan luchtvaartactiviteiten, het gebruik van onjuiste verdeelsleutels en enkele specifieke fouten in het systeem. De rechtbank oordeelde in juni 2008 alleen het bezwaar tegen de gehanteerde verdeelsleutels voor doorgangen op Schiphol Plaza gegrond, en oordeelde dat de NMa op dit punt het besluit onvoldoende had gemotiveerd.

NMa heeft het goedkeuringsbesluit op 24 september 2008 naar aanleiding hiervan aangepast middels een wijzigingsbesluit. In hoger beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) bleef dit oordeel in een uitspraak van mei 2009 gehandhaafd, en hoefde niet opnieuw een wijzigingsbesluit genomen te worden. De effecten hiervan voor de tarieven zijn in hoofdstuk 5 opgenomen.

In 2009 bleek dat Schiphol vanwege wijzigingen in organisatie en activiteiten het toerekeningssysteem op een aantal punten had gewijzigd. Aangezien Schiphol verplicht is het goedgekeurde toerekeningssysteem toe te passen, was goedkeuring van dit aangepaste toerekeningssysteem nodig. In 2010 heeft de NMa het gewijzigde toerekeningssysteem goedgekeurd, waarbij conform de wettelijke eisen de uniforme openbare voorbereidingsprocedure is doorlopen. Tijdens de voorbereiding van dit besluit bleek dat het voor Schiphol noodzakelijk is om geregeld kleine wijzigingen in het toerekeningssysteem aan te brengen, die vaak geen gevolgen hebben voor de toerekening van kosten. Hiervoor is echter wel goedkeuring van de NMa nodig. Om te voorkomen dat voor dergelijke wijzigingen telkens een goedkeuringsprocedure doorlopen moet worden, bevat het toerekeningssysteem een beschrijving van de voorwaarden waaraan voldaan moet worden om tussentijdse wijzigingen in het toerekeningssysteem door te voeren, zonder dat daar de goedkeuringsprocedure doorlopen hoeft te worden. NMa heeft het gewijzigde toerekeningssysteem, inclusief deze passage, goedgekeurd. Hiermee is aan tussentijdse wijzigingen van beperkte betekenis goedkeuring vooraf verleend. Belanghebbenden hadden zienswijzen bij het ontwerpbesluit ingediend, maar hebben tegen goedkeuringsbesluit geen beroep ingesteld.

In 2010 heeft Schiphol een volledig nieuw toerekeningssysteem vastgesteld. In de voorbereidingsprocedure hebben KLM en easyJet zienswijzen ingediend, die ten dele door NMa zijn meegenomen in het ontwerp-goedkeuringsbesluit. De NMa heeft dit nieuwe toerekeningssysteem op 22 juni 2010 [T14] voor de periode 2011-2015 goedgekeurd. Dit systeem is voor het eerst toegepast bij de tariefbepaling per april 2011. Tegen dit besluit is geen beroep aangetekend

Er was tijdens de rechtsgang het beroep tegen het eerste goedkeuringsbesluit onduidelijkheid over wat de definitie van een belanghebbende³⁴ (in het kader van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure volgens de Algemene wet bestuursrechten) is. NMa heeft in hoger beroep bestreden dat KLM een belanghebbende is bij de goedkeuring van het toerekeningssysteem. Het CBb heeft echter geoordeeld dat KLM dit wel is. Hieraan voorafgaand zijn (door de rechtbank Rotterdam) SAOC en BARIN als belanghebbende aangemerkt, waardoor hierin duidelijkheid geschapen is.

Potentiële knelpunten

De volgende potentiële knelpunten zijn geïdentificeerd:

- TZ1. Volgens de wet moet Schiphol het goedgekeurde toerekeningssysteem gebruiken, en kan Schiphol dus niet zomaar tussentijdse wijzigingen in het toerekeningssysteem doorvoeren zonder de goedkeuringsprocedure inclusief uniforme openbare voorbereidingsprocedure te doorlopen. Dit is een moeizame situatie aangezien Schiphol vanwege wijzigingen in organisatie en activiteiten

³⁴ Er zijn ook onduidelijkheden geweest omtrent de definitie van een gebruiker (in de consultatieprocedure en bij het doen van aanvragen bij NMa). Zie paragraaf 6.1.2.

regelmatig het toerekeningssysteem moet aanpassen, waarbij dit ondergeschikte punten betreft (administratieve wijzigingen, wijzigingen die geen effect hebben op de uitkomst van de kostentoekening, of wijzigingen die vanwege een externe oorzaak (bijv. een besluit op aanvraag) noodzakelijk zijn).

- TZ2. Schiphol dient iedere vijf jaar (eerste keer na vier jaar) een toerekeningssysteem op te stellen en dat dient door NMa goedgekeurd te worden. Bovendien kan NMa het toerekeningssysteem voor een kortere periode goedkeuren. Het gevolg hiervan is dat de looptijd van het toerekeningssysteem niet parallel loopt met de periodiek terugkerende evaluatie. Zo kan een wetwijziging als gevolg van een evaluatie tot gevolg hebben dat tweemaal kort achter elkaar een toerekeningssysteem opgesteld en goedgekeurd moet worden. Dit leidt wellicht tot onnodige administratieve lasten.
- TZ3. De wet verplicht dat iedere vier jaar een evaluatie plaatsvindt. Om dit te realiseren zal met de eerstvolgende evaluatie moeten worden aangevangen direct nadat de aangepaste wet-en regelgeving op grond van de huidige evaluatie in werking is getreden.

7.2 Toezicht middels besluiten op aanvraag gebruikers

7.2.1 Regulering en beoogde werking

De Vervoerkamer van de NMa is verplicht om op aanvraag van gebruikers te toetsen of de tarieven en voorwaarden in strijd zijn met de wettelijke regels. Hiervoor heeft zij een periode van drie maanden, die verlengd kan worden met nog eens acht weken. Aangezien Schiphol tarieven en voorwaarden vijf maanden voor ingangsdatum dient vast te stellen, en gebruikers binnen vier weken hierover dienen te klagen, zou NMa een besluit genomen kunnen hebben voordat de tarieven en voorwaarden ingaan en deze dus zonder gevolgen aangepast kunnen worden. Indien informatie opgevraagd moet worden bij (markt)partijen, kan de NMa op basis van artikelen 4:5 en 4:15 van de Algemene wet bestuursrecht de termijn verlengen. Hierdoor is het mogelijk dat de NMa binnen de termijn een besluit neemt, dat na de ingangsdatum van de tarieven ligt.

NMa is verplicht om aanvragen met betrekking tot de tarieven en voorwaarden te behandelen, en afhankelijk van waarop de aanvraag gericht is, te oordelen of de tarieven en voorwaarden aan de wettelijke eisen van redelijkheid, non-discriminatie en kostenoriëntatie voldoen, zoals in hoofdstuk 5 besproken.

Daarnaast moet NMa ook uitspraken doen over bezwaren over de toepassing van de procedurele bepalingen voor de informatie en consultatie van gebruikers.

Indien NMa constateert dat de tarieven en voorwaarden in strijd zijn met de wettelijke bepalingen, dient de luchthaven de tarieven en voorwaarden binnen drie weken [W2, 6.2] opnieuw vast te stellen naar aanleiding van de overwegingen van NMa, maar zonder nieuwe informatie en consultatierondes. Tot de aanpassing gelden de nieuwe tarieven en voorwaarden (die afhankelijk van het besluit van NMa wel of niet correct kunnen zijn). [W1, 8.25f-6]. In de toelichting bij de Wet- en regelgeving [W4, 12] wordt aangegeven dat indien onjuiste tarieven gehanteerd zijn daardoor tariefcorrecties tussen partijen plaats kunnen vinden. Hiertoe kan de luchthaven zelfs voorzieningen in de algemene

voorwaarden op te nemen. Een snelle termijn van drie weken is gekozen om zo snel mogelijk de tarieven in overeenstemming met de wet- en regelgeving te brengen, zodat dit onzekerheid en kosten voor alle betrokken partijen minimaliseert.

In de Wet luchtvaart is bepaald dat er geen mogelijkheid is om bezwaar tegen besluiten op aanvraag van de NMa in te dienen, maar dat beroep direct bij de rechtbank van Rotterdam moet worden aangetekend. Hoger beroep vindt volgens de Wet Bestuursrechterlijke Bedrijfsorganisatie plaats bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven (CBb), zie ook [W4, 15].

Tabel 7.2 Beoogde werking toezicht – Besluiten op aanvraag gebruikers

Onderdeel	In wetstoelichting beoogde werking
De mogelijkheid om een aanvraag voor een toets van de tarieven en voorwaarden bij NMa te doen met termijnen voor het indienen van aanvragen en het doen van een uitspraak door NMa	<ul style="list-style-type: none"> • Spoedige zekerheid aan gebruikers te bieden [W4, 11] door vast te stellen dat tarieven en voorwaarden aan wettelijke eisen voldoen. Zo is het niet direct nodig om oordeel rechter te vragen. • Het opnemen van een termijn van vijf maanden tussen het moment van vaststelling van de tarieven en het tijdstip met ingang waarvan de tarieven en voorwaarden gaan gelden, betekent een versterking van het ex ante karakter van het in de wet opgenomen reguleringskader. [W8, 28].
De termijnen om tarieven en voorwaarden aan te passen in geval van uitspraak daartoe door NMa is vastgelegd op maximaal drie weken	<ul style="list-style-type: none"> • De nieuwe tarieven en voorwaarden zijn nietig indien strijdig met de wet- en regelgeving, één van de belangrijkste waarborgen van non-discriminatie, redelijkheid, kostenoriëntatie en objectiviteit [W4, 6]
De bezwaarmogelijkheid bij NMa is uitgesloten, omdat:	<ul style="list-style-type: none"> • Er geen behoefte is aan een oordeel van dezelfde vervoerskamer [W4, 14] • Het spoedig kunnen verkrijgen van een oordeel van de rechter over de beoordeling van de tarieven gewenst is in verband met de jaarlijkse vaststelling van de tarieven en voorwaarden. [W4, 14]

7.2.2 Werking en uitkomsten in de praktijk

Observaties & uitkomsten

In onderstaande grafiek is te zien wat het aantal en de aard van de aanvragen bij NMa in de evaluatieperiode geweest is.

Figuur 7.1 Overzicht aard en aantal van bezwaren in aanvragen van gebruikers bij NMa

Aantal gronden van bezwaar bij NMa (binnen termijn)*	Toelichting	Uitspraak NMa	Uitspraak rechtbank	Uitspraak CBb	
Nov. '07	<ul style="list-style-type: none"> R: Transitietarief onredelijk hoog (KLM) D: Geluidsdifferentiatie MCC3 discriminator (Airbridge Cargo) K: Toepassing toerekeningssysteem onjuist (2x: BARIN/SAOC en KLM) K: Verrekeningen deels in strijd met wet (KLM) O: Gebrekkige informatievoorziening (2x: BARIN/SAOC en KLM) 	<ul style="list-style-type: none"> × × × √** × 	<ul style="list-style-type: none"> Nvt Nvt Nvt √** Nvt 	<ul style="list-style-type: none"> Nvt Nvt Nvt Nvt Nvt 	
Nov. '08	0	<ul style="list-style-type: none"> R: O/D-tarief onredelijk (easyJet) D: Onderscheid O/D – transfer discriminator (easyJet) K: Kosten voor investeringen nog niet in gebruik voor luchtvaart (Lounge 3) doorberekend (KLM/BARIN) K: Toepassing unificatiemethode onjuist (KLM/BARIN) K: Toerekening investeringen (geluidswal, Schiphol college, e.a.) deels onterecht (KLM/BARIN) 	<ul style="list-style-type: none"> × × × × √** 	<ul style="list-style-type: none"> × × × Nvt √** 	<ul style="list-style-type: none"> Nvt Nvt Nvt Nvt Nvt
Apr. '09	<ul style="list-style-type: none"> K: Verrekening PwC-onderzoek 2007 onterecht (KLM/BARIN) K: Onjuist gebruik verdeelsleutels voorgaande tarieven (KLM/BARIN) K: O/D-tarieven dienen op basis van EU- en internationale wetgeving afzonderlijk kostengeoriëteerd te zijn (easyJet) O: Tarieven niet transparant tot stand gekomen (KLM/BARIN & easyJet) O: Vastleggen verwerking gevolgen uitspraak CBb in toekomstige tarieven (KLM/BARIN) 	<ul style="list-style-type: none"> √ × × × × 	<ul style="list-style-type: none"> √ Nvt × × Nvt 	<ul style="list-style-type: none"> Nvt Nvt Nvt Nvt Nvt 	
Apr. '10	0****				

■ Redelijkheid (R) ■ Non-discriminatie (D) ■ Kostenorientatie (K) ■ Overig (O)

* Een aanvraag kan meerdere gronden van bezwaar bevatten. ** Ten dele gegrond verklaard; *** Bezoepen tegen besluiten NMa mbt KLM/BARIN en easyJet onder de rechter, inhoud dus nog niet openbaar; **** A aanvraag easyJet ingetrokken in 2011.

√ Bezwaaar/beroep (deels) gegrond
 × Bezwaaar/beroep ongegrond of niet beoordeeld
 ? Nog in behandeling
 Nvt Niet van toepassing

Potentiële knelpunten

Wettelijke vereisten voor tarieven en voorwaarden:

- Zie voor knelpunten rondom beoordeling redelijkheid en non-discriminatie paragrafen 5.1.2 en 5.2.2.

Investerings:

- TZ4. Zolang de kosten van een investering niet in de tarieven verwerkt zijn, heeft de NMa geen bevoegdheid investeringen te beoordelen. Dit kan pas als de investeringen eenmaal in gebruik zijn en de kosten volgens het principe van kostenoriëntatie toegerekend mogen worden. De NMa kan de hoogte van de kosten van deze investeringen toetsen op redelijkheid, en beoordelen of hier sprake is van goldplating. In de praktijk heeft zich dit nog niet voorgedaan. Een besluit dat (een deel van) de kosten niet mogen worden doorgerekend zou kunnen betekenen dat de luchthaven het risico loopt investeringen niet terug kan verdienen. De vraag is of zij te allen tijde tijdig zekerheid zal hebben of kosten gemoeid met een investering toegerekend mogen worden, aangezien NMa niet over planvorming kan besluiten. Gebruikers vinden dit een knelpunt.

Termijnen:

- TZ5. Bij één aanvraag lag de vraag op tafel welke periode gebruikers bij NMa een aanvraag kunnen doen. Dit komt neer op de onderliggende vraag wat precies het moment is dat Schiphol de mededeling van tarieven en voorwaarden heeft gedaan, omdat de termijn om een aanvraag in te dienen daarvan afhankelijk is.

Tariefcorrecties na besluiten en rechterlijke uitspraken

- TZ6. Schiphol geeft aan dat het terugvorderen van onterecht ten gunste van de gebruikers verrekende bedragen niet duidelijk is. Als voorbeeld dient een voorval uit 2007. Schiphol had in de tariefbepaling in voorjaar 2007 voor de tarieven per november 2007 6,5 miljoen corporate overhead in de kosten gedaan en daarmee in de tarieven. NMa verbood dit. Dus moest Schiphol de tarieven (nog voor ingang per 1 november) aanpassen, en was dit bedrag dus niet in de tarieven verwerkt. Schiphol ging tegen het besluit van NMa in beroep en die oordeelde pas in januari 2009 ten gunste van Schiphol. Op grond van die rechtbankuitspraak had Schiphol alsnog die 6,5 miljoen van gebruikers kunnen incasseren. Dit heeft zij uiteindelijk niet gedaan. De wet geeft niet aan hoe in deze gevallen moet worden gehandeld.

Uitwisseling van informatie

- TZ7. Informatieuitwisseling tussen de Mededingingswet en de Wet luchtvaart is niet goed geregeld. Informatie die NMa op grond van de Wet luchtvaart verkrijgt kan zij alleen gebruiken voor het uitoefenen van toezichtszaken op grond van de Wet luchtvaart. Deze informatie mag niet worden gebruikt voor toezicht op grond van de Mededingingswet en Energiewetten. Het is wenselijk dat dit wel mogelijk is. Hiernaast is ook uitwisseling met andere toezichtshouders wenselijk (nationaal en internationaal).

Overige wetstechnische knelpunten

NMa signaleert verder een aantal andere wetstechnische knelpunten.

- TZ8: De verwijzing in artikel 8.25g, zevende lid, Wet luchtvaart, naar artikel 3:13 Awb is niet langer correct. Dat moet zijn: artikel 3:15 Awb. Door de Wet Uniforme Openbare Voorbereidingsprocedure is het oude 3:13 Awb vernummerd tot 3:15 Awb.
- TZ9: In artikel 8.25i, derde lid, Wet luchtvaart (geen bezwaar maar direct beroep tegen goedkeuring toerekeningssysteem) is artikel 8.25g, eerste lid, vermeld. Die vermelding is overbodig want een besluit in de zin van artikel 8.25g, eerste lid, Wet luchtvaart komt tot stand met de procedure van afdeling 3.4 Awb (uniforme openbare voorbereidingsprocedure) en dus volgt ingevolge artikel 7:1, eerste lid, aanhef en onder d Awb sowieso rechtstreeks beroep.

Door het toezicht is in een aantal gevallen door de NMa en/of de rechtbank Rotterdam en/of het CBb niet toegestaan bepaalde kosten aan de gebruikers door te berekenen dan wel te verrekenen. Dit ging in totaal om € 34,1 miljoen, waarvan € 4,8 miljoen mogelijk nog in hoger beroep kan worden herroepen. Dit zijn de effecten van het toezicht. Tot nu toe ging het om:

- € 30,3 miljoen vanwege niet toegestane verrekening over 2005 en 2006 [NMa-KLM07] [T9];
- € 3 miljoen vanwege het niet mogen doorberekenen van kosten voor een geluidswal [NMa-BKLM09];
- € 0,4 miljoen voor het niet mogen doorberekenen van kosten voor Schiphol College voor bagagepersoneel [NMa-BKLM09];
- € 0,5 miljoen voor het niet mogen verrekenen van kosten voor het accountantsonderzoek door PwC naar aanleiding van de aanvragen van gebruikers in 2007 [NMa-BKLM09].

7.3 Ambtshalve toezicht

7.3.1 Regulering en beoogde werking

NMa kan naast toezicht naar aanleiding van aanvragen tot toetsing van gebruikers ook ambtshalve onderzoek doen op basis van artikel 11.21, indien er vermoedens zijn dat de wettelijke bepalingen niet nageleefd worden [W4, 7]. Overigens kan de NMa vanuit zijn toezichtsbevoegdheden ook zonder direct vermoeden onderzoek doen. Ook besluiten die de NMa ambtshalve neemt, zijn aan het algemeen bestuursrecht onderhavig: bezwaren tegen een besluit bij NMa zelf zijn mogelijk; beroepen daarop worden gedaan bij de rechtbank van Den Haag; hoger beroepen volgen bij de Raad van State.

7.3.2 Werking en uitkomsten in de praktijk

In 2009 wilde de toenmalige minister van EZ zelf boetebeleidsregels vaststellen in verband. Tot dat moment hanteerde de NMa een eigen Boetecode 2007 voor alle sectoren (mededinging, energie en vervoer):

- De Minister van EZ heeft de beslissing genomen om boetebeleidsregels voor overtredingen van de Mededingingswet en de energiewetten op te stellen. Uit oogpunt van consistentie in het boetebeleid heeft de Raad van Bestuur van de NMa besloten om wat betreft vervoer bij de beleidsregels van de MEZ aan te sluiten. De NMa heeft daarop nieuwe boetebeleidsregels voor overtredingen van de vervoerswetten opgesteld die de NMa Boetecode 2007 vervangt. Kort gezegd betekent dit dat de systematiek voor beboeting van overtredingen van de vervoerswetten grotendeels hetzelfde blijft als in de NMa Boetecode 2007, met een tweetal aanpassingen uit oogpunt van "high trust".
 - Verhoging van het promillage (0,25 - 15) van de jaaromzet als boetegrondslag (op basis van een categorie-indeling gerelateerd aan bepalingen Wet luchtvaart),
 - Vergroting van de ernstfactor–van 0-3 naar 0-5.
- Bijstelling van dat resultaat aan de hand van boeteverhogende (zoals recidive waarvoor in de nieuwe beleidsregels wordt geëxpliciteerd dat recidive tot een verdubbeling van de boete leidt, tenzij dit evident onredelijk is) of boeteverlagende omstandigheden.
- Voor luchtvaart verandert er in feite niets wezenlijks. De Wet luchtvaart behoeft daar niet voor te worden aangepast.
- Overigens heeft de Minister van I&M op grond van de Wet luchtvaart ook de bevoegdheid om beleidsregels te geven voor de Wet luchtvaart.
- Blijkens de brief die de Minister van Binnenlandse Zaken vorig jaar op 1 april aan de Tweede Kamer stuurde, behoort de NMa tot de zbo's die onder de werking van de Kaderwet zullen worden gebracht. Een wetsvoorstel tot wijziging van de Mededingingswet (de instellingswet van de NMa) is daartoe opgesteld. Wellicht ten overvloede: de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is alleen van toepassing als dat uitdrukkelijk in de instellingswet van een zbo wordt bepaald. Op basis van het al genoemde artikel 21 Kaderwet zal de Minister van I&M bevoegd worden voor de Wet luchtvaart. Het zal echter nog enige tijd duren voor dit is gerealiseerd. De kaderwet levert overigens geen verplichting voor de Minister van I&M om op om boetebeleidsregels te maken;

- In het licht van het voorgaande is besloten dat de Minister van I&M hiervan ook in de toekomst geen gebruik zal maken. De (aangepaste) boetebeleidsregels van de NMa/Vervoerkamer bieden een consistent kader met voldoende ruimte tot maatwerk om de boete af te stemmen op de ernst van de overtreding met de mogelijkheid (maar niet de verplichting) om hoge boetes op te leggen.

Naast de behandelingen van aanvragen van gebruikers, heeft NMa ook ambtshalve toezichthoudende activiteiten verricht, waaronder:

- Beoordelen van de jaarlijkse financiële verantwoording. Naar aanleiding hiervan heeft de NMa op diverse punten Schiphol verzocht de financiële verantwoordingen in navolgende jaren aan te passen.
- Naar aanleiding hiervan heeft NMa Schiphol opgelegd hoe zij de unuïteitenmethode in dient te vullen. Hierdoor mocht onder andere niet op de grondwaarde afgeschreven worden.
- Beoordeling of het 70MB programma onder de unuïteitenmethode valt.
- Met Schiphol overlegd over het gebruik van kortingsprogramma's (Airline Reward Programs).

NMa heeft geen ambtshalve onderzoek naar de tarieven en voorwaarden gedaan.

Tot nog toe is het niet nodig geweest een handhavingstraject te beginnen.

De volgende potentiële knelpunten worden geobserveerd:

- TZ10. Enkele gebruikers geven aan dat NMa een zelfstandige onderzoeksbevoegdheid moet hebben.
- TZ11. Beroepen tegen ambtshalve besluiten van NMa dienen bij de rechtbank van Den Haag te geschieden en hoger beroep bij de Raad van State. NMa geeft aan dat de wetgever zou kunnen overwegen dit ook bij de rechtbank Rotterdam en het CBb onder te brengen, vanwege hun specialisatie op het gebied van mededingingsrecht en economische regulering en zodat de beroepsgang gelijk wordt aan die bij besluiten op aanvragen van gebruikers en de goedkeuring van het toerekeningssysteem.

8 Externe ontwikkelingen

Er hebben zich een aantal feitelijke en beleidsmatige ontwikkelingen voorgedaan ten opzichte van de situatie waarin de wet- en regelgeving tot stand is gekomen. In fase 2 van de evaluatie zal worden geanalyseerd of deze externe ontwikkelingen aanleiding geven om het systeem aan te passen. In dit hoofdstuk wordt een overzicht van de relevante externe ontwikkelingen gepresenteerd.

8.1 Feitelijke ontwikkelingen

Er heeft zich een aantal feitelijke ontwikkelingen voorgedaan sinds de invoering van de wet- en regelgeving. Dit betreft onder andere de gevolgen van de economische en financiële crisis die sinds 2008 de markt sterk beïnvloed heeft.

Daling van het luchtvaartvolume

Het verkeers- en vervoersvolume was tot en met 2006 stijgende, maar nam in 2008 en 2009 af (zie figuur 5.8). Sinds 2010 is er weer een stijging in het passagiersvolume, hoewel het aantal vliegbewegingen nog daalde ten opzichte van 2009.

Financiële resultaten luchtvaartmaatschappijen

De terugval in de vervoersvolumes heeft zijn weerslag op de financiële prestaties van de luchtvaartmaatschappijen. Sinds 2008 maken veel luchtvaartmaatschappijen in Europa verlies. Dit geldt voornamelijk voor zogenaamde *full service carriers*. De grotere *low cost* maatschappijen zijn tot en met 2009 nog steeds winstgevend, hoewel er ook enkele van de kleinere *low cost maatschappijen* failliet zijn gegaan (bijv. SkyEurope). De tegenvallende financiële resultaten van luchtvaartmaatschappijen maken dat deze extra gevoelig zijn voor kostenverhogingen, bijvoorbeeld als gevolg van stijgende luchthaventarieven.

Financiële sector in beroering

De huidige economische crisis is ingeleid door een crisis in de financiële sector. Deze crisis was in 2010 nog steeds gaande. Dit kan gevolgen hebben op de leencapaciteit van Schiphol of op de WACC, waardoor de financieringskosten van investeringen worden beïnvloed. Dit laatste is in de studie van professor Boot nader bestudeerd.

Schiphol en Aéroports de Paris

In oktober 2008 is er een samenwerkingsovereenkomst gesloten tussen Schiphol en Aéroports de Paris. Schiphol heeft een belang van 8 procent in Aéroports de Paris (AdP) genomen, wat neerkwam op een investering van 530 miljoen euro. Het belang is afkomstig van de Franse overheid, grootaandeelhouder van AdP. De Fransen namen op

hun beurt eenzelfde belang in de exploitant van de nationale luchthaven voor een totale investering van 370 miljoen euro. De samenwerking moet vanaf 2013 per jaar ongeveer 71 miljoen euro aan opbrengsten- en kostenvoordelen opleveren voor beide luchthavens samen.

Ontwikkeling low cost carriers

De opkomst van low cost carriers startte in de jaren '90, en vond ook in het begin van deze eeuw doorgang. Bij invoering van de wet- en regelgeving in 2006 was het aandeel van low cost carriers in het aantal vliegbewegingen op Schiphol 12%. Dit is tijdens de evaluatieperiode gedaald tot een aandeel van 10.2% in 2009.

8.2 Beleidsmatige ontwikkelingen

Deelnemingen van de Rijksoverheid

Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven is de regelgeving rondom Schiphol mede herzien in het licht van de voorgenomen privatisering van Schiphol. Bij het aantreden van het kabinet Balkenende IV is in het Regeerakkoord vastgelegd dat van dit voornemen wordt afgezien en het Rijk de grootste aandeelhouder van Schiphol blijft. Daarnaast blijven ook de gemeenten Amsterdam en Rotterdam aandeelhouder.

Daarnaast is in 2008 de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid aangenomen, waarin het financieel onafhankelijk opereren van de staatsdeelnemingen het uitgangspunt is, en waarin ook vuistregels ten aanzien van het rendement zijn opgenomen. Binnen het beleid heeft een accentverschuiving plaatsgevonden: het kabinet wilde met het aandeelhouderschap nadrukkelijker de publieke belangen behartigen. Het uitgangspunt van 'privatiseren tenzij' is met de nieuwe Nota Deelnemingenbeleid verlaten. Alleen als blijkt dat het aandeelhouderschap van overheidswege geen of weinig toegevoegde waarde heeft voor de bescherming van publieke belangen, worden staatsdeelnemingen afgestoten.

Het Rijk kan Schiphol uit hoofde van zijn aandeelhouderschap onder meer aanspreken op de strategie, de statuten (in lijn met de publieke belangen) en op de risico's met betrekking tot grote investeringen.

Als aandeelhouder maakt het Rijk ook afspraken met de luchthaven over de uitbetaling van dividenden. Zo is er in 2008 een superdividend van €500 miljoen uitgekeerd. Een tweede dividend van deze omvang is vanwege de marktomstandigheden op de financiële markten niet doorgegaan. Uitkering van dividenden kan de financiële slagkracht en daarmee de creditrating van de luchthaven verkleinen.

Invoering en afschaffing vliegbelasting

In hetzelfde regeerakkoord van het kabinet Balkenende IV werd besloten tot invoering van een vliegbelasting. De vliegbelasting werd per 1 juli 2008 ingevoerd en gold voor lokaal opstappende passagiers op vluchten vertrekkend van Nederlandse luchthavens. De vliegbelasting kende twee tarieven: (i) € 11,25 per lokaal vertrekkende passagier met een eindbestemming gelegen in een lidstaat van de EU of met een eindbestemming binnen een vliegafstand van ten hoogste 2.500 km van de luchthaven Schiphol en (ii) € 45,00 per lokaal vertrekkende passagier in alle overige gevallen. De vliegbelasting is per 1 juli 2009 tot € 0,- teruggebracht onder druk van de luchthavensector in het licht van dalende

reizigersvolumes op Schiphol, zowel als gevolg van de economische crisis als vanwege uitwijkgedrag naar andere (regionale) luchthavens.

Per 1 juli 2009 is de vliegbelasting beëindigd. Aan de beëindiging van de heffing van de vliegbelasting heeft het kabinet de voorwaarde verbonden dat ook de luchthaven Schiphol kosten zal reduceren³⁵. Dit wordt momenteel door Schiphol geïmplementeerd o.a. door middel van een reorganisatie. Van de 2200 arbeidsplaatsen op de luchthaven komt 10% tot 25% te vervallen, wat deels met ingehuurde, flexibele arbeidskrachten opgevuld zal worden. In de praktijk is nog onduidelijk hoeveel kosten dit zou moeten gaan besparen op de lange termijn.

Regeerakkoord kabinet Rutte

Het Regeerakkoord van het kabinet Rutte stelt dat Schiphol van groot belang is voor de Nederlandse economie en dat deze, overeenkomstig de afspraken die zijn gemaakt aan de “Alders-tafels” (overlegtafels over de toekomst van de luchthavens Lelystad, Eindhoven, Schiphol en hun omgeving), de ruimte krijgt om verder uit te groeien tot een duurzame en concurrerende luchthaven. Kwalitatieve groei van het wereldwijde verbindingennetwerk is essentieel aldus het Regeerakkoord. De overheid ziet hierbij toe op een concurrerend kostenniveau. Het beleid is gericht op een wereldwijde aanpak van emissiehandel zodat er een gelijk speelveld is.

Luchtvaartnota

In april 2009 is de Luchtvaartnota verschenen. In de Luchtvaartnota beschrijft het kabinet de ambities met betrekking tot de luchtvaart op middellange en lange termijn. Ook wordt beschreven dat het toenmalig kabinet heeft gekozen voor een meer actieve rol van de overheid met betrekking tot de staatsdeelnemingen zoals Schiphol. Schiphol dient zich te ontwikkelen “als bedrijf”, maar van vervreemding van de aandelen is geen sprake meer.

Het kabinet streeft naar een omvangrijk, wereldwijd netwerk van frequent bediende verbindingen met de belangrijkste steden en gebieden van de wereld. Vanwege de beperkte Nederlandse thuismarkt is hierbij het optimaal accommoderen van transferpassagiers van belang. Hierbij staan duurzaamheid en het behoud van de concurrentiepositie voorop door middel van een concurrerende prijs-kwaliteitverhouding.

De Luchtvaartnota stelt dat voor een aantrekkelijk luchtvaartproduct een concurrerend kostenniveau in relatie tot een optimale kwaliteit daarom een essentiële voorwaarde is. Het gaat hierbij onder meer om de dienstverlening van de luchthaven Schiphol (blz. 47). Het kabinet kiest evenwel voor een andere invulling van het besturingsmodel: het maatschappelijk belang van het netwerk behelst een gezamenlijke inzet van Rijk en bedrijfsleven. Uit dien hoofde is het beleid van het kabinet ten aanzien van de luchthaven Schiphol gericht op de borging van onder meer de volgende (economische) publieke belangen (blz. 39):

- goede marktwerking: het tegengaan c.q. verkleinen van het risico van eventueel; misbruik van de economische machtspositie door Schiphol en toegang van vervoerders tot de infrastructuur;

³⁵ Brief minister Eurlings over kostenreducerende maatregelen en investeringen van Schiphol - Evaluatie Schipholbeleid, TK 22965-145, november 2009

- continuïteit van de mainport (leveringszekerheid: exploitatieplicht voorkomen van wanbeheer);
- het bevorderen en optimaliseren van de concurrentievoorwaarden: sturen op kosten en kwaliteit (35, 39, 45, 116).

In de evaluatie van de Wet luchtvaart staat het borgen van het eerste publieke belang centraal. Het tweede en derde publieke belang vormen daarbij belangrijke randvoorwaarden (blz. 35).

In de Luchtvaartnota wordt een zwaarder gewicht toegekend aan concurrerende prijs in relatie tot een optimale kwaliteit (het derde publieke belang). Dit kan daarom worden gezien als een accentverschuiving in het beleid. De evaluatie van de Wet luchtvaart wordt daarbij als een instrument gezien. Uit dien hoofde zou het Rijk kunnen bezien of en in hoeverre effectievere prikkels kunnen worden ingebouwd (blz. 116).

In aanvulling op het publiekrechtelijk instrument dat het kabinet tot zijn beschikking heeft ter borging van de publieke belangen ten aanzien van Schiphol, is het Rijk ook aandeelhouder van Schiphol (blz. 116). Voor publiek aandeelhouderschap wordt de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid (en het Begrotingsbeleid) als uitgangspunt gehanteerd.

Het Rijk kan Schiphol uit hoofde van zijn aandeelhouderschap onder meer aanspreken op strategie, de statuten (in lijn met de publieke belangen) en op de risico's met betrekking tot grote investeringen.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu heeft op 17 januari 2011 een brief naar de Tweede Kamer gezonden over actualisatie Luchtvaartnota gebaseerd op het Regeerakkoord en recente ontwikkelingen in de luchtvaartnota. We herhalen de belangrijkste passages uit de brief:

- Concurrerend kostenniveau

De afgelopen periode zijn er goede stappen gezet in de richting van het realiseren van een concurrerend kostenniveau voor de Nederlandse luchtvaart.

Zo heeft het Rijk de vliegbelasting afgeschaft en hebben zowel Schiphol als de LVNL kostenreducties doorgevoerd. Ook is gekeken naar de securitykosten waar ik u separaat nog over zal informeren.

Gezien de prijsgevoeligheid van het luchtverkeer blijft een concurrerend kostenniveau ook voor dit kabinet een belangrijk aandachtspunt. Daarom zal het kabinet toezien op een concurrerend kostenniveau, zoals in het Regeerakkoord is aangegeven. Samen met de minister van Financiën zal ik bezien hoe hier verder invulling aan wordt gegeven. Het kostenniveau dient daarbij uiteraard in relatie te worden bezien met de geboden netwerkkwaliteit en een op continuïteit gerichte bedrijfsvoering.

Onlangs is discussie ontstaan tussen Schiphol en een aantal luchtvaartmaatschappijen over de luchthaventarieven. Dit kabinet hecht groot belang aan de netwerkkwaliteit, die wordt aangeboden op de luchthaven Schiphol. De directie van Schiphol heeft, naar aanleiding van de door marktpartijen geuite zorg, de beoogde tariefsdifferentiatie vooralsnog uitgesteld en nu alleen een beperkte tariefsverhoging aangekondigd. Vervolgens hebben Schiphol en KLM afgesproken gezamenlijk opdrachtgever te zijn voor een

onderzoek naar de effecten van mogelijke wijzigingen in de tariefstructuur op het netwerk. Vanuit het oogpunt van het hiervoor genoemde maatschappelijke belang en de afspraken tussen het Rijk en Schiphol in het kader van het convenant Behoud en versterking mainportfunctie en netwerkqualiteit luchthaven Schiphol, acht ik dit onderzoek van groot belang. Tevens voer ik vanuit mijn eigen verantwoordelijkheid onderzoek uit om een eigen beeld te verkrijgen van de mogelijke effecten. Een eerste verkennend onderzoek wordt verder uitgewerkt en verdiept om ervoor te zorgen dat het Rijk voldoende eigen beoordelingsvermogen in huis heeft.

Uitgangspunt blijft selectieve groei van Schiphol. Daarnaast wordt bekeken in hoeverre de vliegvelden van Eindhoven en Lelystad hierbij een rol kunnen vervullen. Dit wordt verder uitgewerkt binnen de Alderstafels, het overleggremium over de toekomst van de luchthavens Lelystad, Eindhoven en Schiphol en hun omgeving onder leiding van de heer Alders.

Bij de behandeling van de Luchtvaartnota in de TK op 7 februari 2011) zijn de volgende relevante moties ingediend en toezeggingen gedaan (kamerstuk TK31936-71):

- Motie Graus (PVV): verbeteren van de internationale concurrentiepositie van Schiphol door een transparante tarifiering;
- Toezegging: De staatssecretaris zal de Kamer uiterlijk eind 2011 informeren inzake mogelijkheden, kansen en risico's van de keuze dual till/single till (en verplichte kruiselings bijdrage), mede bezien in internationale context;
- Toezegging: De staatssecretaris zal de Kamer vóór 1 oktober 2011 informeren over de publieke belangen / het aandeelhouderschap van het Rijk in Schiphol. Dit zal los van deze evaluatie worden behandeld.

Bij de beantwoording van de Kamervragen van mevr Dijkma (PvdA, d.d. 17 februari 2011) aangaande NMa rapportage is de toezegging gedaan om in de evaluatie aandacht te schenken aan:

- het advies van de NMa inzake de economische machtspositie
- of de tariefvoorstellen voldoende transparant zijn
- eventuele betrokkenheid/instemming IenM bij vaststellen tarieven (de rol van aandeelhouder is daar niet voor geschikt)

Commissie ROL

Begin 2009 hebben de toenmalige ministers van VROM en, VenW het advies van de Commissie Ruimtelijke Ontwikkeling Luchthavens (ROL) gepubliceerd. In het onderzoek van deze commissie ROL wordt Schiphol via Schiphol real estate een dominante speler genoemd op de grond-en vastgoedmarkt genoemd. Belangrijke conclusie was dat er regie nodig is op ruimtelijk orderingsgebied rondom de luchthaven.

Nieuwe EU Richtlijnen

Sinds maart 2009 is de Richtlijn Luchthavengelden (2009/12/EG) van kracht. De wet tot aanpassing van de Wet luchtvaart ten behoeve van de implementatie van de richtlijn luchthavengelden (nr. 2009/12/EG; PbEG L70) is op 15 maart 2011 in werking getreden.

De richtlijn is gericht op het waarborgen van de toepassing van een aantal basisprincipes op het gebied van regulering van luchthavens. Daarmee zou een bijdrage geleverd kunnen worden aan het level playing field tussen luchthavens onderling, alsmede tussen luchtvaartmaatschappijen. De richtlijn is van toepassing op luchthavens boven 5 miljoen passagiersbewegingen en luchthavens met de meeste passagiersbewegingen per lidstaat. Ze bevat basisvoorwaarden voor de vaststelling van tarieven met betrekking tot consultatie, informatie, differentiatie van tarieven naar kwaliteitsniveau en tarieven voor beveiliging. Ook voorziet het voorstel in de instelling van een onafhankelijke toezichthouder in elke lidstaat die toeziet op de naleving van de bepalingen in de richtlijn en fungeert als beslechter van geschillen bij klachten van de luchtvaartmaatschappijen of de luchthaven. De Wet luchtvaart voldoet in grote lijnen aan de Richtlijn. Een aantal kleinere aanpassingen was echter noodzakelijk. Hiervoor is een wetswijziging ingevoerd op 27 januari 2011³⁶:

- Definitie gebruikers: De term gebruikers is verbreed tot gebruikers en/of representatieve organisaties van gebruikers (zoals BARIN).
- Het non-discriminatie beginsel was reeds in de wet opgenomen. In de wet is nu opgenomen dat de luchthavengelden uit een oogpunt van publiek en algemeen belang, met inbegrip van milieuaangelegenheden kunnen worden gedifferentieerd. Bij het totstandkomen van de richtlijn heeft NL hierop aangedrongen. In de memorie van toelichting van het wetsvoorstel is nu toegelicht dat dit ook geldt voor tariefsdifferentiatie in het belang van de mainport (in de Luchtvaartnota als een maatschappelijk belang aangeduid), zoals een tariefsdifferentiatie naar transfer/opstappende passagiers. Het kader van de mainport is daarmee meer expliciet geadresseerd.
- Toegang diensten op maat: gebruikers die op maat gesneden diensten of specifiek gereserveerde delen van de terminal wensen kunnen daartoe een verzoek aan de luchthavenexploitant richten. Deze stelt relevante en objectieve criteria op voor de beoordeling en toewijzing van dergelijke verzoeken.
- Gewijzigde procedure bij klachten: bij klachten treden de tarieven niet meer automatisch direct in werking. De NMa bepaalt welke tarieven nog wel in werking kunnen treden op de beoogde datum. Dit impliceert dus een opschortende werking voor tarieven bij klachten (met navordering etc. in een later jaar).
- Informatievoorziening door gebruikers: de gebruikers dienen prognoses van de samenstelling van de vloot en het gebruik op de luchthaven e.d. te overleggen.
- Termijn besluiten NMa: in de wet luchtvaart was deze drie maanden plusmogelijkheid van verlenging met acht weken. Op grond van de richtlijn wordt dit vier maanden, die in uitzonderlijke gevallen met twee maanden kan worden verlengd (zie paragraaf 7.2.2).
- Mogelijkheid luchthavennetwerk met gemeenschappelijk tariefsysteem: de Minister van IenM, kan een groep luchthavens geëxploiteerd door dezelfde exploitant, zoals Schiphol Group voor de luchthavens Schiphol, Eindhoven, Rotterdam en Lelystad aanwijzen als luchthavennetwerk en toestemming verlenen om een gemeenschappelijk en transparant systeem van luchthaventarieven vast te stellen.
- Tariefscorrecties dienen plaats te vinden bij de eerstvolgende tariefvaststelling.

³⁶ Staatsblad 2011-67

Strikt genomen heeft de richtlijn geen betrekking op beveiligingsstarieven. Om verschillen in procedures en criteria te voorkomen, heeft de regering er voor gekozen de bepalingen ook toe te passen op de beveiligingsstarieven.

De NMa heeft de aanpassing van de Wet luchtvaart in het kader van de uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (UHT-toets) getoetst en per brief van 30 maart 2010 aangegeven geen opmerkingen te hebben. Op basis van een aangepast concept-wetsvoorstel verwachtte de NMa (brief 5 oktober 2010) dat uitsluitend een nieuwe geschillenprocedure voor "diensten op maat" extra werkzaamheden met zich mee kan brengen.

Sinds april 2008 is de Verordening (EG) 300/2008 (betreffende de regels op gebied van beveiliging van personenluchtvaart) van kracht. Deze Verordening heeft als doel de burgerluchtvaart tegen wederrechtelijke daden te beveiligen en het leggen van een basis voor de gemeenschappelijke interpretatie van bijlage 17 van het Verdrag van Chicago inzake beveiliging. De Verordening legt gemeenschappelijke regels en eisen neer ten aanzien van beveiliging, onder andere op het gebied van:

- Beveiliging van luchthavens (o.a. toegangscontrole)
- Beveiliging van passagiers en hun handbagage
- Beveiliging van ruimbagage

Deze eisen zijn relevant, omdat de luchthaven deze activiteiten moet verrichten (wettelijke taak) en de kosten hiervan in rekening mag brengen. De Verordening geeft aan dat elke lidstaat kan bepalen wanneer en in welke mate de kosten van onder deze verordening vallende beveiligingsmaatregelen ter bescherming van de burgerluchtvaart tegen wederrechtelijke daden dienen te worden gedragen door de staat, de luchthavenautoriteiten, luchtvaartmaatschappijen, andere entiteiten of gebruikers. Voor zover praktisch haalbaar hebben eventuele heffingen of overdrachten van beveiligingskosten een direct verband met de levering van de betrokken diensten *en worden zij zo ingericht dat niet meer dan de relevante kosten gedekt worden.*

Verder ligt er vanuit de Europese Commissie een voorstel voor een nieuwe Richtlijn inzake beveiligingsheffingen. Deze beoogt een gemeenschappelijk kader te creëren over de wijze waarop luchthavenexploitanten beveiligingsheffingen vaststellen. Deze heffingen dienen om de beveiligingskosten door te berekenen aan de luchtvaartmaatschappijen. De toepassing van basisprincipes draagt eraan bij dat de vaststelling van de beveiligingsheffingen in de relatie tussen luchthavenexploitant en luchtvaartmaatschappijen in alle lidstaten volgens eerlijke spelregels verloopt. De Europese parlementaire behandeling van dit voorstel loopt nog.

Kosten beveiliging

In de recente brief d.d. 14 januari 2011 van de Minister van I en M aan de Tweede Kamer ten aanzien van de actualisatie van de Luchtvaartnota, wordt vermeld dat het Rijk heeft gekeken naar de beveiligingskosten van Schiphol en dat de Minister de Kamer separaat zal informeren.

Vermindering administratieve lastendruk

Het Kabinet Balkenende IV stelde zich ten doel de regeldruk voor bedrijven significant te reduceren. Een doelstelling was de rijksbrede reductie van de Administratieve Lasten (AL) met 25%. Ook het kabinet Rutte zet in op een daling van regeldruk.

- Er wordt aangegeven dat de administratieve lasten voor bedrijven in de periode tot en met 2012 met netto 10% worden verminderd. Vanaf 2013 worden de administratieve lasten jaarlijks met netto 5% verminderd.
- Het kabinet introduceert een kader voor nalevingskosten (dit zijn kosten die ondernemers moeten maken om aan de inhoudelijke eisen van de wet te voldoen). Uitgangspunt hierbij is dat nalevingskosten van nieuwe regelgeving van dit kabinet binnen deze kabinetsperiode worden gecompenseerd met reducties in de nalevingskosten van bestaande regelgeving.

9 Reguleringsmechanismes andere luchthavens

9.1 Introductie

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van buitenlandse reguleringsystemen. Hierbij worden een aantal aspecten in de vergelijking betrokken: het type regulering, de gereguleerde activiteiten, of er een single till of dual till is, en indien relevant enkele ontwikkelingen op het vlak van de regulering in het betreffende land. De volgende luchthavens zijn vergeleken:

- Brussel (België)
- Frankfurt (Duitsland)
- Kopenhagen (Denemarken)
- London Heathrow (VK)
- Parijs Charles de Gaulle (Frankrijk)

In opdracht van het NMa heeft GAP [GAP-2] onderzoek gedaan hoe er met efficiency wordt omgegaan in het toezicht op buitenlandse luchthavens. Kernpunten uit deze studie zullen in fase 2 worden toegevoegd aan deze vergelijking.

In dit hoofdstuk wordt volstaan met een overzichtstabel op de hoofdaspecten van de regulering. Een nadere toelichting op de reguleringsystemen wordt gegeven in annex 1.

9.2 Conclusie

Onderstaande tabel geeft een samenvatting van de kernaspecten van de buitenlandse reguleringsystemen voor alle luchthavens weer.

	Brussel	Frankfurt	Kopenhagen	London Heathrow	Parijs Charles de Gaulle
Type regulering	Cost-plus met maximum	Rate-of-return indien geen overeenkomst tussen Fraport en gebruikers	Income cap, te realiseren o.b.v. onderhandelingen. Indien luchthaven en gebruikers er niet samen uitkomen. Stelt de regulator de income cap vast.	Price cap (cost-based)	Price cap (cost-based)
Van kracht sinds	2005	2002	2008	1987	2006
Till	Aangepaste single till als uitgangspunt, ontwikkeling naar hybride till met verplichte bijdrage (mate van kruissubsidie afhankelijk van concurrentieniveau tarieven)	Dual till	Hybride till	Single till	Single till. In nieuwe reguleringsperiode vanaf 2011 wordt single till aangepast.
Goedkeuring en toezichthouder	Luchthaven doet voorstel tarieven en voorwaarden aan toezichthouder. Goedkeuring door onafhankelijke toezichthouder (Dienst Regulering van het Spoorwegvervoer en van de exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal).	Automatische goedkeuring indien er akkoord is met airlines Toezichthouder is niet onafhankelijk (deelstaat, tevens aandeelhouder)	Toezichthouder (CAA-DK) bepaalt tarieven indien luchthaven en gebruikers niet tot overeenstemming komen. Toezichthouder is niet onafhankelijk	Toezichthouder (CAA) stelt price cap vast. Luchthaven stelt daarbinnen jaarlijks de tarieven vast. Toezichthouder is onafhankelijk	Toezichthouder (DGAC) bepaalt tarieven. Toezichthouder is niet onafhankelijk
Consultatie	Ja, voor wijzigingen.	Ja. Jaarlijks in juli/augustus	Er vindt onderhandeling plaats over de tarieven tussen gebruikers en luchthaven om tot een akkoord te komen. Onderhandelingen worden gevoerd op basis berekeningen consultant. De berekening vindt plaats op basis van cost plus, waarbij op basis regelgeving	Ja. Er vindt consultatie plaats op drie niveaus: 1. Competition Commission: 2. CAA: consulteert de gebruikers gedurende 2 jaar voor een prijsreview 3. Continue consultatie	Ja. Er vindt consultatie plaats na publicatie van het nieuwe vijfjarenvoorstel.

	Brussel	Frankfurt	Kopenhagen	London Heathrow	Parijs Charles de Gaulle
			rekening dient te worden gehouden met bijdrage non-aviation van 10-50%). De regulator (CAA) heeft laten blijken dat men moet uitgaan van 50% (dus hybride model bij onderhandelingen). Op basis hiervan dienen marktpartijen tot overeenstemming te komen en wordt het resultaat als income cap voor 5 jaar toegepast. Indien er geen overeenstemming komt, consulteert de regulator.	door exploitant met gebruikers	
Duur afspraken	5 jaar ³⁷	Meerjaren, variërend (o.b.v. afspraak).	Meerjarenafpraak: <ul style="list-style-type: none"> • Momenteel o.b.v. onderhandeling: 5,5 jaar. • Indien regulator vaststelt: 4 jaar • Binnen de meerjarenafpraak worden tarieven jaarlijks vastgesteld obv inflatie 	Price cap: 5 jaar Voorstel tarieven door luchthaven: jaarlijks	5 jaar
Kwaliteit	Indicatoren worden ontwikkeld en moeten worden vastgelegd in kwaliteitscharter. Kan worden beschouwd als SLA met kwaliteitsnormen.	Niet in regulering	Kwantitatieve normen (capaciteit en kwaliteit) dienen te worden vastgelegd in charter (SLA). Nog niet gebeurd.	Kwantitatieve normen (capaciteit en kwaliteit) vastgelegd in 5-jaarlijkse uitspraak CAA, en malussysteem	Kwantitatieve normen (capaciteit en kwaliteit) vastgelegd in contract met regulator, en malussysteem
Overige aspecten	<ul style="list-style-type: none"> • Activa in aanbouw mogen 	<ul style="list-style-type: none"> • De kosten van activa in 	<ul style="list-style-type: none"> • er vindt geen verrekening 	<ul style="list-style-type: none"> • Activa in aanbouw worden 	<ul style="list-style-type: none"> • Er is een (symmetrische risk

³⁷ Men is van zins over te gaan naar jaarlijkse afspraken. Dit is echter nog niet in de wet vastgelegd.

	Brussel	Frankfurt	Kopenhagen	London Heathrow	Parijs Charles de Gaulle
	<p>aan de RAB worden toegevoegd en hierover mogen vermogenskosten in rekening worden gebracht. Er vinden geen afschrijvingen over plaats.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Geen specifiek beleid m.b.t. grote investeringen, anders dan dat die aan de RAB kunnen worden toegevoegd • Er is geen mechanisme voor verrekeningen in verkeer en vervoer of afwijkingen in investeringsvolume.. 	<p>aanbouw mogen niet in de tarieven worden verwerkt</p> <ul style="list-style-type: none"> • Er is een (risk sharing) verrekeningsmechanisme voor afwijkingen in ontwikkeling verkeer en vervoer 	<p>plaats ten aanzien van ontwikkelingen in het verkeersvolume. Dit is volledig ten gunste of ten laste van de luchthaven</p> <ul style="list-style-type: none"> • Indien niet alle investeringen gerealiseerd worden, dan vindt er waarschijnlijk in de daaropvolgende periode een correctie plaats. Dit is in de praktijk echter nog niet voorgekomen. • Bij grote investeringen die (onvoorzien) in de periode van de meerjarenafspraak gaan vallen, kan met de afspraak openbreken en heronderhandelen over deze grote investering. • Activa in aanbouw: de vermogenskosten mogen in rekening worden gebracht, de afschrijvingskosten niet. 	<p>toegevoegd aan de RAB. Hierover mogen vermogenskosten in rekening worden gebracht (geen afschrijvingskosten).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Grote investeringen worden meegenomen in het capex programma dat onderdeel uitmaakt van de berekening van de price cap. • Er is geen verrekeningsmechanisme voor afwijkingen in verkeer en vervoer of in investeringsvolume. 	<p>sharing) verrekeningsmechanisme voor afwijkingen in ontwikkeling verkeer en vervoer</p>

Uit de vergelijking van de luchthavens kan het volgende worden geconcludeerd:

- Het type regulering verschilt sterk: cost-plus, rate of return en price cap komen allemaal voor. Op de twee van de beschouwde luchthavens geldt een price cap. Een pricecap is veelal cost based.
- Er gelden single tills, dual tills en tussenvormen. De luchthavens met een price cap hebben tevens een single till, behalve Kopenhagen waar in het geval een hybride till (=dual till met verplichte bijdrage) geldt. In België is in de wet een ontwikkeling van een single till naar een hybride till opgenomen. In Frankrijk is de single till vanaf 2011 aangepast door een deel van de commerciële activiteiten buiten de single till te houden ('adjusted till') in ruil voor een gematigde ontwikkeling van de luchthavengelden alsmede verbetering in servicekwaliteit en investeringen in oude terminals..
- Er zijn een tweetal onafhankelijke toezichthouders, en drie niet onafhankelijke toezichthouders (in Frankrijk, Duitsland en Denemarken).
- Op alle luchthavens vindt regelmatige consultatie plaats, of onderhandeling.
- Op alle luchthavens gelden meerjarenafspraken, vaak rond de 4-5 jaar. Hier zijn echter een aantal nuanceringen op zijn plaats. Binnen de meerjarenafspraken worden soms wel jaarlijks de tarieven vastgesteld, zoals in het Verenigd Koninkrijk, waar de tarieven jaarlijks worden vastgesteld binnen de 5-jaarlijkse pricecap. In België overweegt men sterk om terug te gaan naar jaarlijkse afspraken, vooral omdat er geen verrekeningsmechanisme in de wet is opgenomen, noch voor veranderingen in het verkeersvolume noch voor wijzigingen in het gerealiseerde investeringsvolume.
- Bij de meeste luchthavens zijn kwantitatieve *normen* voor capaciteit en kwaliteit vastgelegd, waarbij bij een tweetal luchthavens een malus geldt als deze niet behaald worden.

De grootste verschillen met de economische regulering die geldt voor Schiphol zijn:

- Op Schiphol vindt (vrijwel) jaarlijks en soms meerjaarlijks het proces plaats om tot nieuwe tarieven te komen. Op de meeste vergeleken buitenlandse luchthavens gelden meerjarenafspraken.
- Voor veel van de buitenlandse luchthavens geldt dat de regulering expliciet inzet op kruissubsidie uit de commerciële activiteiten om tarieven concurrerend te maken (hetzij een echte kruissubsidie, hetzij een single of hybride till). In de regulering van Schiphol is er de mogelijkheid voor kruissubsidie, maar is die niet expliciet gekoppeld aan een concrete doelstelling voor concurrerende tarieven (het is een mogelijkheid).
- Op veel van de buitenlandse luchthavens zijn kwaliteitsindicatoren vastgelegd en geldt er op een aantal (Kopenhagen, Charles de Gaulle en London Heathrow) een malussysteem als de normen niet worden gehaald. Dit zijn wel luchthavens met een revenue of price cap.
- Op alle luchthavens vindt, net als op Schiphol, consultatie plaats. Echter, op Frankfurt en Kopenhagen gaat dit verder dan consultatie, en zijn er onderhandelingen om te komen tot een concrete afspraak over de tarieven. Aangezien op beide luchthavens recent een overeenkomst is gesloten, is er hier mogelijk countervailing power voor de airlines. Dit wordt echter wel versterkt door de terugvaloptie dat de toezichthouder de tarieven vaststelt (tegen mogelijk ongunstige voorwaarden) indien de luchthaven en haar gebruikers niet tot overeenstemming kunnen komen.

Ten slotte is het interessant om te bezien of er een verband is te leggen tussen het reguleringssysteem en de ontwikkeling in de tarieven. Uit de benchmark van SEO blijkt³⁸:

- dat de tarieven tussen 2003 en 2008 op Charles de Gaulle, Frankfurt en Brussel harder en op Heathrow fors harder zijn gestegen dan op Schiphol.
- dat de tarieven tussen 2003 en 2009 op Brussel en Frankfurt harder en op Heathrow fors harder zijn gestegen dan op Schiphol, en op Charles de Gaulle minder hard gestegen. Er was dus een relatieve daling op Charles de Gaulle ten opzichte van 2008.

Hieruit blijkt dat de tariefsontwikkeling niet aan een bepaald reguleringssysteem is te relateren. Zowel het model van de price cap als het model van de onderhandeling tussen luchthavens leidt tot uitkomsten in de tariefsontwikkeling die in het geval van Heathrow, Frankfurt en Parijs in 2009 sterker zijn dan op Schiphol, en in 2008 voor Parijs minder sterk zijn. Het lijkt dat andere factoren, zoals bijvoorbeeld het doen van grote investeringen of de mate van congestie, een grotere invloed hebben op de ontwikkeling van de tarieven.

³⁸ Kopenhagen maakt geen onderdeel uit van de SEO benchmark.

10 Kosten Reguleringsysteem

In dit hoofdstuk worden de werkelijke kosten van de sectorspecifieke regulering geschat gedurende de evaluatieperiode, en vergeleken met de inschatting vooraf zoals gemaakt door de wetgever. Randvoorwaarde voor het systeem was zo min mogelijk administratieve lasten. Daarom is er bij aanvang van het systeem zoveel mogelijk aangesloten op bestaande boekhoudprocedures van de onderneming ter vermindering administratieve lasten [W8,24].

Bij de vaststelling van de administratieve lasten wordt gefocust op de kosten voor de belangrijkste stakeholders: Schiphol, de gebruikers en de NMa. Er worden daarnaast bijvoorbeeld ook door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, de rechtbank Rotterdam, etc. kosten gemaakt. Deze worden hier buiten beschouwing gelaten.

De geschatte kosten betreffen:

- Administratieve lasten: kosten door Schiphol gemaakt om wettelijk verplichte informatie aan de overheid te leveren
- Nalevingskosten: de kosten om bepalingen regelgeving uit te voeren: consultatie met gebruikers, gescheiden administratie etc
- Reguleringskosten: de kosten van de toezichthouder.

Het gaat hierbij om de meerkosten van sectorspecifieke regulering ten opzichte van de algemene wettelijke eisen zoals de Mededingingswet (incl. Europese Transparantierichtlijn) of de eisen van IFRS ten aanzien beursgenoteerde ondernemingen (ook van toepassing op Schiphol), die een gescheiden administratie met zich meebrengen.

Inschatting kosten Schiphol vooraf (door wetgever)

De bijlage bij het besluit [W8] beschrijft de inschatting vooraf van de administratieve lasten voor de exploitant van de luchthaven. Indertijd heeft de wetgever geen onderscheid gemaakt tussen administratieve lasten en nalevingskosten. Voor het systeem werd geschat dat de jaarlijkse kosten circa €220.000 zouden bedragen. Daarnaast waren er eenmalige kosten voorzien. De opbouw van de kosten was als volgt ingeschat, waarbij door Ecorys een toedeling is gemaakt naar administratieve lasten en nalevingskosten.

Tabel 10.1 Inschatting kosten Schiphol vooraf

Eenmalige kosten	Administratieve lasten	Nalevingskosten	Totaal
Inrichting administratie	€100.000		€100.000
Eenmalige kosten	€100.000		€100.000
Jaarlijkse kosten			
Opstellen toerekeningsstelsel	€ 20.000 (eens in de vijf jaar, dus €100.000 per keer)		€ 20.000 (eens in de vijf jaar, dus €100.000 per keer)
Jaarlijks consultatieoverleg en voorbereiding		€ 75.000	€ 75.000
Financiële verantwoording	€11.250	€3.750	€ 15.000
Verantwoordingsrapportage kwaliteitsindicatoren	€7.500	€2.500	€ 10.000
Externe accountantscontrole	€75.000	€25.000	€ 100.000
Totale jaarlijkse kosten	€113.750	€106.250	€220.000

Noot: in de toelichting bij het besluit waren ook kosten geraamd voor de driejaarlijkse Mainportrapportage. Deze is ten behoeve van het toezicht op de exploitatievergunning en valt derhalve buiten de scope van de evaluatie. De kosten van deze rapportage zijn daarom hier ook niet meegenomen.

Werkelijke kosten Schiphol

Schiphol schat dat er circa 7,5 FTE per jaar actief zijn als gevolg van de regulering. Dit is opgebouwd als volgt.

Tabel 10.2 Aantal FTE bij Schiphol actief door regulering

Proces	Pricing and Regulatory Affairs	Control	Overig	Totaal
Financiële verantwoording	0,5	0,5		1,0
Opstellen herzien Toerekeningsstelsel (1 x per 4 jaar)	0,3			0,25
Beheer Toerekeningsstelsel	0,5	2,0	1,5	4,0
Consultatie incl. voorbereiding en 'nazorg' (klachten, procedures e.d.)	1,5	0,5	0,3	2,25
Totaal FTE	2,8	3	1,8	7,5

De kosten zijn geschat op € 100.000 per FTE. De totale arbeidskosten zijn dus € 750.000. Er dient te worden aangetekend dat Schiphol voor IFRS en bedrijfsinterne doeleinden ook al een toerekeningsstelsel moet hebben.

Daarnaast zijn er kosten voor de externe accountantscontrole. Deze bedragen voor de periode 2006-2009:

- Tariefonderzoek 2007: € 492.000
- Regulatory Accounts 2007: € 450.000
- Regulatory Accounts 2008: € 433.000

Er wordt uitgegaan van een gemiddeld bedrag voor de accountantskosten van € 450.000. Schiphol geeft aan dat de relatief hoge kosten voor de accountant voornamelijk verband houden met door NMa gestelde lage materialiteit (zie ook knelpunt C17).

Bovenstaande jaarlijkse kosten voor Schiphol zijn onderverdeeld in administratieve lasten en nalevingskosten.

Tabel 10.3 Jaarlijkse kosten voor Schiphol als gevolg van de regulering

	Administratieve lasten	Nalevingskosten	Totaal
Toerekeningsstelsel	225.000	200.000	425.000
Consultatie	0	225.000	225.000
Financiële verantwoording	412.500	137.500	550.000
Totaal	637.500	562.500	1.200.000

De totale kosten voor de luchthaven bedragen jaarlijks € 1.2 miljoen, waarvan net iets meer dan de helft administratieve lasten betreft.

De recente implementatie van de Richtlijn Luchthavengelden in Wet luchtvaart brengt geen additionele administratieve lasten of nalevingskosten met zich mee³⁹. Deze wijziging valt overigens buiten de evaluatieperiode 2006-2010.

Door de luchthaven is een inschatting gemaakt wat binnen bovengenoemde administratieve lasten en nalevingskosten het aandeel is voor de kosten die gemaakt worden ten behoeve van de aanpassingen in de boekhouding ten opzichte van IFRS (zie ook paragraaf 5.10.1). Deze opsplitsing staat weergegeven in onderstaande tabel.

³⁹ Bron: Ministerie van I en M

Tabel 10.4 Jaarlijkse kosten voor Schiphol door aanpassing boekhouding ten opzichte van IFRS

	Unuiteitenmethode		
	Administratieve lasten	Nalevingskosten	Totaal
Financiële verantwoording	37.500	12.500	50.000
Beheer Toerekeningsstelsel	50.000	50.000	100.000
Consultatie	0	22.500	22.500
Subtotaal	87.500	85.000	172.500
Activa in aanbouw / strategische gronden			
	Administratieve lasten	Nalevingskosten	Totaal
Financiële verantwoording	0	0	0
Beheer Toerekeningsstelsel	0	0	0
Consultatie	20.000	0	20.000
Subtotaal	20.000	0	20.000
Aanpassing marktprijs - historische kostprijs			
	Administratieve lasten	Nalevingskosten	Totaal
Financiële verantwoording	82.500	27.500	110.000
Beheer Toerekeningsstelsel	0	0	0
Consultatie	0	30.000	30.000
Subtotaal	82.500	57.500	140.000
TOTAAL			
	Administratieve lasten	Nalevingskosten	Totaal
Financiële verantwoording	120.000	40.000	160.000
Beheer Toerekeningsstelsel	50.000	50.000	100.000
Consultatie	20.000	52.500	72.500
Totaal	190.000	142.500	332.500

Kosten voor juridische bijstand bij beroepsprocedures zijn onbekend.

Inschatting kosten gebruikers vooraf (door wetgever)

De wetgever had vooraf geen schatting gemaakt van de kosten van gebruikers, omdat bij nieuwe regelgeving voornamelijk de administratieve lasten en nalevingskosten worden bepaald. Deze waren als nihil ingeschat.

Werkelijke kosten gebruikers

Hoewel er geen formele administratieve lasten of nalevingskosten worden gemaakt, is er wel sprake van kosten bij de gebruikers. Bij KLM zijn 6 personen actief met het systeem, echter niet full-time. Inschatting van KLM is dat er structureel op jaarbasis 0,75 FTE netto actief is op dit dossier. Kostenschatting hiervoor: € 75.000

Andere airlines hebben veel minder kosten. Deze zitten voornamelijk in het voorbereiden en bijwonen van consultatiebijeenkomsten. Er zijn gemiddeld 20 vertegenwoordigers van airlines aanwezig bij het overleg. Elk spendeert ongeveer een halve week aan

aanwezigheid en voorbereiding. Derhalve is dit ongeveer 0,2 FTE in totaal, waar we €20.000 voor schatten.

De vertegenwoordigers van de luchtvaartmaatschappijen, BARIN en SAOC, besteden meer tijd aan het systeem. Onze inschatting is dat zij een kwart van hun tijd hieraan besteden, wat neerkomt op 0,5 FTE, ofwel €50.000.

De totale jaarlijkse kosten voor gebruikers bedragen derhalve circa € 145.000.

Kosten voor juridische bijstand bij beroepsprocedures zijn onbekend.

Inschatting kosten NMa vooraf (door wetgever)

Er is geen inschatting vooraf gemaakt van kosten voor NMa, wederom omdat bij nieuwe wetgeving veelal alleen de inschatting ten aanzien van administratieve lasten en nalevingskosten wordt beoordeeld.

Werkelijke kosten NMa

NMa benoemt in haar begroting en halfjaarlijkse rapportages de directe en indirecte kosten toegerekend aan de uitvoering van het toezicht op de wet luchtvaart. Deze bedroegen:

Tabel 10.5 Kosten NMa

	Regulier toezicht	Toerekeningssysteem
2006		€ 331.000
2007	€ 95.000	€ 200.000
2008	€ 183.000	
2009	€ 450.000	€ 125.000
2010	€ 205.000	€ 180.000
2011*	€ 412.000 (begroting)	

* Valt buiten de evaluatieperiode

Gemiddeld bedroegen de kosten per jaar circa € 185000 voor het reguliere toezicht en ongeveer € 170.000 voor het toerekeningssysteem. Intotaal bedraagt dit dus gemiddeld circa € 355.000 per jaar. Ten aanzien van de kosten voor het toerekeningssysteem kan nog worden gesteld dat deze gemiddelde kosten per jaar waarschijnlijk een overschatting is, omdat er gedurende de evaluatieperiode meerdere malen een toerekeningssysteem diende te worden goedgekeurd. De verwachting is dat dit de komende jaren minder het geval is.

De bedragen zijn exclusief de implementatie van de richtlijn en exclusief de evaluatie.

Conclusie

In onderstaande tabel is een samenvattend overzicht weergegeven van de hierboven beschreven inschatting vooraf en naderhand van de jaarlijkse kosten gemoeid met de uitvoering van de te evalueren wetgeving

Tabel 10.6 Geschatte en prognose kosten van systeem per jaar.

Post	Schiphol		Gebruikers		NMa	
	Werkelijk	Inschatting vooraf [W8]	Werkelijk	Inschatting vooraf [W8]	Werkelijk	Inschatting vooraf [W8]
Eenmalige kosten						
Bij invoering wetgeving		€ 100.000				
Periodieke kosten						
Consultatie en informatie (incl. afhandelingen aanvragen)	€ 225.000	€ 75.000	€ 270.000		€ 185.000	
Rapportages en boekhouding	€ 550.000	€ 125.000	N.v.t.	N.v.t.		
Toerekeningssysteem (opstellen en goedkeuren (eens per 4 jaar) , onderhoud (continu)) - gemiddelde	€ 425.000	€ 20.000			€170.000	
Totaal (excl. eenmalige kosten)	€ 1.200.000	€ 220.000	€ 270.000		€ 355.000	

Bronnen: interview Schiphol en gebruikers, halfjaarrapportages en begroting NMa, toelichting bij besluit wet luchtvaart [W8]

De belangrijkste conclusie die uit de tabel volgt is dat Schiphol meer kosten maakt dan waar oorspronkelijk door de wetgever mee rekening was gehouden. De oorspronkelijke schatting van de wetgever was indertijd eveneens gebaseerd op opgave kosten volgens Schiphol. In fase 2 wordt verder ingegaan op de vraag of dit ook leidt tot conclusies dat (bepaalde onderdelen van) de wetgeving niet doelmatig zouden is/zijn.

Er moet worden opgemerkt dat ook zonder het systeem of onder het regime uit de referentieperiode kosten gemaakt zouden zijn (bijvoorbeeld als gevolg van business as usual). Zo was er in de referentieperiode bijvoorbeeld al sprake van een consultatie en informatie, waardoor (een deel van) de hiermee gemoeide kosten ook gemaakt zouden zijn. Kosten voor het toerekeningssysteem, de rapportage en boekhouding en de aanvragen bij NMa waren echter onder het oude regime niet opgetreden.

Een zeer globale schatting van de kosten van de referentiesituatie (2004-2006) komt (inclusief bezwaar-en beroepsprocedures) op bijvoorbeeld:

- circa 1 fte (DGLM, HDJZ) kunnen worden gesteld (€ 100.000) per jaar
- kosten van jaarlijkse publicatie goedkeuring € 10.000 per jaar
- kosten Landsadvocaat voor een aantal beroepszaken aangaande 2004, 2005, 2006: totaal € 125.000
- Kosten juridische ondersteuning gebruikers / Schiphol: € 500.000
- kosten consultatie (Schiphol en gebruikers): € 0,5mln per jaar.

De totale kosten bedroegen in de referentieperiode dus grosso modo ruim € 1,5 miljoen per jaar. Hierbij wordt opgemerkt dat juridische kosten in de evaluatieperiode niet zijn gespecificeerd.

11 Overzicht effecten van het systeem

De regulering en het daaruit volgende systeem hebben een aantal effecten gehad die hebben geleid tot lagere tarieven. Deze zijn in de voorgaande hoofdstukken behandeld.

De effecten zijn:

- lagere toerekenbare kosten door boekhoudregels omtrent het toerekenen van kosten ten aanzien van activa in aanbouw, strategische gronden, de unuiteitenmethode, en het toepassen van historische kostprijs in plaats van marktprijs. In de referentie vond een vaste korting op de WACC plaats. Per saldo is dit effect daardoor negatief over de gehele evaluatieperiode bezien. Zie hiervoor paragraaf 5.10.1.
- per saldo licht lagere tarieven door verrekenregels. Overig heeft Schiphol op vrijwillige basis besloten verrekeningen uit 2009 waar zij recht op had niet bij gebruikers te verhalen. Zie paragraaf 5.10.2.
 - effect op de kostenefficiency. Dit effect valt niet te kwantificeren. Zie paragraaf 5.10.4.
 - effect als gevolg van besluiten NMa. Dit bedraagt in totaal €34 miljoen. Zie paragraaf 7.2.2.

Deze effecten zijn weergegeven in de volgende tabel voor de gehele evaluatieperiode.

Tabel 11.1 Overzicht netto-effect regels Wet Luchtvaart op toerekenbare kosten

	2007	2008	2009	2010	2011	Totaal
Effect regels wet Luchtvaart t.a.v. toerekenbare kosten	45	46	48	33	29	201
Referentie: korting op vermogenskosten	40	41	41	45	48	215
Netto-effect	5	6	6	-12	-19	-14
Effect verrekenregels Wet luchtvaart	-1	3	-49	45	nmb	-1
Effecten kostenefficiency	PM	PM	PM	PM	PM	PM
Effecten besluiten Nma, uitspraken Rechtbank en CBb	30		4			34
Totaal	34	9	-39	33	-19	19

Over de gehele evaluatieperiode bezien is het netto-effect op de toerekenbare kosten dat kan worden gekwantificeerd circa € 20 miljoen ten opzichte van de referentieperiode. Daarnaast is er een effect op de kostenefficiency dat niet kan worden gekwantificeerd. Tot slot zijn er kosten en activa die volgens het toerekeningssysteem niet toegerekend mogen worden, waar ze dat in de referentie wel mochten. De omvang van dit effect is binnen de scope van deze evaluatie niet vast te stellen.

Lijst van geraadpleegde documenten

Wetsteksten

- [W1] Wet luchtvaart, geldend op 31 juli 2009
- [W2] Besluit exploitatie luchthaven Schiphol, 7 juli 2006, behorende bij Wet luchtvaart
- [W3] Luchtvaartwet, geldig in 2006 vóór 19 juli

Toelichtingen bij de wetsteksten

- [W4] Wijziging van de Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, nr. 3 – Memorie van Toelichting bij oorspronkelijk wetsvoorstel
- [W5] Wijziging van de Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol, Eerste nota van wijziging, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 28074, nr. 8
- [W6] Wijziging van de Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol, Tweede nota van wijziging, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 28074, nr. 9
- [W7] Wijziging van de Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol, Derde nota van wijziging, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 28074, nr. 13
- [W8] Besluit van 7 juli 2006, houdende regels betreffende de exploitatie van de luchthaven Schiphol, Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, Jaargang 2006, 333
- [W9] Wijziging van de Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol, Brief van de minister d.d. 9 november 2001, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28074, nr. 4

Brieven aan de Tweede Kamer

- [TK1] Brief “Vervreemding aandelen Schiphol”, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 25435, nr. 7
- [TK2] Brief minister van Defensie in reactie op motie Haverkamp (Kamerstuk 30 176 nr. 13) inzake de huurprijzen met de Luchthaven Schiphol, Tweede kamer, Vergaderjaar 20078-2008, 30176, nr 15
- [TK3] Brief staatssecretaris aangaande de uitvoering van de motie Haverkamp over de huurkosten op Schiphol met nadere informatie over de huurprijs, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2008-2009, 30176, nr.20.
- [TK4] Notitie *Publieke belangen en marktordening, liberalisering en privatisering in netwerksectoren*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 27018, nr. 1

- [TK5] Motie Haverkamp, Tweede kamer, Vergaderjaar 20078-2008, 30176, nr 13
- [TK6] Brief staatssecretaris van Defensie over de bezwaren tegen de uitvoering van de motie Haverkamp (Kamerstuk 30 176 nr. 13) inzake de huurprijzen met de Luchthaven Schiphol, Tweede kamer, Vergaderjaar 20078-2008, 30176, nr 18

Overige documenten ministerie van Infrastructuur en Milieu/Tweede Kamer

- [VW13] Europese aanbesteding *Evaluatie wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol*, ministerie van Infrastructuur en Milieu, 23 maart 2009
- [VW15] Luchtvaartnota, ministerie van Infrastructuur en Milieu en ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, april 2009
- [VW16] Voorstel voor *Aanpassing van de Wet luchtvaart ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr.2009/12/EG van het Europese Parlement en de Raad van de Europese Unie van 11 maart 2009 inzake luchthavengelden (PbEG 170)*, versie 21 april 2010
- [VW17] Voorstel voor *Besluit van tot wijziging van het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr.2009/12/EG van het Europese Parlement en de Raad van de Europese Unie van 11 maart 2009 inzake luchthavengelden (PbEG 170)*, versie 21 april 2010

Documenten Europese Unie

- [EC1] Richtlijn 2009/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2009 inzake luchthavengelden

Consultatiedocumenten

- [T&V-V 2004] Tarieven en voorwaarden, geldend vanaf 1 april 2004, luchthaven Schiphol
- [T&V-V 2005I] Tarieven en voorwaarden, geldend vanaf 1 april 2005, luchthaven Schiphol
- [T&V-V 2005-II] Tarieven en voorwaarden, geldend vanaf 1 november 2005, luchthaven Schiphol
- [T&V-V 2006] Tarieven en voorwaarden, geldend vanaf 1 april 2006, luchthaven Schiphol
- [T&V-V 2007] Tarieven en voorwaarden, geldend vanaf 1 november 2007, luchthaven Schiphol
- [T&V-V 2008] Tarieven en voorwaarden, geldend vanaf 1 november 2008, luchthaven Schiphol
- [T&V-V 2009] Tarieven en voorwaarden, geldend vanaf 1 april 2009, luchthaven Schiphol
- [T&V-V 2010] Tarieven en voorwaarden, vastgesteld op 30 oktober 2009, geldend vanaf 1 april 2010, luchthaven Schiphol
- [T&V-V 2011] Tarieven en voorwaarden, vastgesteld op 30 oktober 2010, geldend vanaf 1 april 2011, luchthaven Schiphol

Consultatiedocumenten

- [CI 2004] Consultatie-informatie ten behoeve van de vaststelling van de tarieven voor 1 april 2004, luchthaven Schiphol
- [CI 2005-I] Consultatie-informatie ten behoeve van de vaststelling van de tarieven voor 1 april 2005, luchthaven Schiphol
- [CI 2005-II] Consultatie-informatie ten behoeve van de vaststelling van de tarieven voor 1 november 2005, luchthaven Schiphol
- [CI 2006] Consultatie-informatie ten behoeve van de vaststelling van de tarieven voor 1 april 2006, luchthaven Schiphol
- [CI 2007] Consultatie-informatie ten behoeve van de vaststelling van de tarieven voor 1 november 2007, luchthaven Schiphol, april 2007
- [CI 2008] Consultatie-informatie ten behoeve van de vaststelling van de tarieven voor 1 november 2008, luchthaven Schiphol, april 2008
- [CI 2009] Consultatie-informatie ten behoeve van de vaststelling van de tarieven voor 1 april 2009, luchthaven Schiphol, september 2008

- [CI 2010] Consultatie-informatie ten behoeve van de vaststelling van de tarieven voor 1 april 2010, luchthaven Schiphol, september 2009
- [CI 2011] Consultatie-informatie ten behoeve van de vaststelling van de tarieven voor 1 april 2010, luchthaven Schiphol, september 2010
- [CI 2007A] Aangepaste consultatie-informatie ten behoeve van de vaststelling van de tarieven voor 1 november 2007, luchthaven Schiphol, oktober 2007
- [CI 2008A] Aangepaste consultatie-informatie ten behoeve van de vaststelling van de tarieven voor 1 november 2008, luchthaven Schiphol, mei 2008
- [CI 2009A] Aangepaste consultatie-informatie ten behoeve van de vaststelling van de tarieven voor 1 april 2009, luchthaven Schiphol, november 2008
- [CI 2010A] Aangepaste consultatie-informatie ten behoeve van de vaststelling van de tarieven voor 1 april 2010, luchthaven Schiphol, oktober 2009
- [CI 2011A] Aangepaste consultatie-informatie ten behoeve van de vaststelling van de tarieven voor 1 april 2011, luchthaven Schiphol, oktober 2010

Notulen van consultatiebijeenkomsten

- [CN 2004] Notulen bij de consultatiebijeenkomst ten behoeve van de tarieven van 1 april 2004, gehouden op 1 oktober 2003
- [CN 2005-I] Notulen bij de consultatiebijeenkomst ten behoeve van de tarieven van 1 april 2005, gehouden op 5 oktober 2004
- [CN 2005-II] Notulen bij de consultatiebijeenkomst ten behoeve van de tarieven van 1 november 2005, gehouden op 17 mei 2005
- [CN 2006] Notulen bij de consultatiebijeenkomst ten behoeve van de tarieven van 1 april 2006, gehouden op 4 oktober 2005
- [CN 2007] Notulen bij de consultatiebijeenkomst ten behoeve van de tarieven van 1 november 2007, gehouden op 23 april oktober 2007
- [CN 2008] Notulen bij de consultatiebijeenkomst ten behoeve van de tarieven van 1 november 2008, gehouden op 23 april en 7 mei 2008
- [CN 2009] Notulen bij de consultatiebijeenkomst ten behoeve van de tarieven van 1 april 2009, gehouden op 18 en 23 september 2008
- [CN 2010] Notulen bij de consultatiebijeenkomst ten behoeve van de tarieven van 1 april 2010, gehouden op 1 oktober 2009

Zienswijzes en reacties van de luchthaven

- [KLM 2007] Zienswijze KLM ten behoeve van de tarieven van 1 november 2007 en de reactie van de luchthaven daarop
- [KLM 2008] Zienswijze KLM ten behoeve van de tarieven van 1 november 2008 en de reactie van de luchthaven daarop
- [KLM 2009] Zienswijze KLM ten behoeve van de tarieven van 1 april 2009 en de reactie van de luchthaven daarop
- [KLM 2010] Zienswijze KLM ten behoeve van de tarieven van 1 april 2010 en de reactie van de luchthaven daarop
- [BS 2007] Zienswijze BARIN en SAOC ten behoeve van de tarieven van 1 november 2007 en de reactie van de luchthaven daarop
- [BS 2008] Zienswijze BARIN en SAOC ten behoeve van de tarieven van 1 november 2008 en de reactie van de luchthaven daarop
- [BS 2009] Zienswijze BARIN en SAOC ten behoeve van de tarieven van 1 april 2009 en de reactie van de luchthaven daarop

- [BS 2010] Zienswijze BARIN en SAOC ten behoeve van de tarieven van 1 april 2010 en de reactie van de luchthaven daarop
- [MA 2009] Zienswijze Martinair ten behoeve van de tarieven van 1 april 2009 en de reactie van de luchthaven daarop
- [AF 2010] Zienswijze ArkeFly ten behoeve van de tarieven van 1 april 2010 en de reactie van de luchthaven daarop
- [IA 2008] Zienswijze IATA ten behoeve van de tarieven van 1 november 2008 en de reactie van de luchthaven daarop
- [IA 2010] Zienswijze IATA ten behoeve van de tarieven van 1 april 2010 en de reactie van de luchthaven daarop

Toerekeningssysteem

- [TRS1] Toerekeningssysteem luchtvaartactiviteiten Schiphol Group op de luchthaven Schiphol, geldig vanaf 1 januari 2007 voor een periode van 4 jaar
- [TRS2] Nota van wijziging op Toerekeningssysteem luchtvaartactiviteiten Schiphol Group op de luchthaven Schiphol Geldig vanaf 1 januari 2007 voor een periode van 4 jaar, 17 april 2007

Rapportages luchthaven

- [KR1] *Exploitatie luchthaven Schiphol*, Verslag aan Minister van Infrastructuur en Milieu ter uitvoering van artikel 8.29a van de Wet luchtvaart, juli 2008.
- [RA1] Regulatory Accounts of the aviation activities, pursuant to section 8.25g4 of the Aviation Act, Financial Year 2007, Schiphol Group
- [RA2] Regulatory Accounts of the aviation activities, pursuant to section 8.25g4 of the Aviation Act, Financial Year 2008, Schiphol Group
- [RA3] Regulatory Accounts of the aviation activities, pursuant to section 8.25g4 of the Aviation Act, Financial Year 2009, Schiphol Group
- [RA4] Regulatory Accounts of the aviation activities, pursuant to section 8.25g4 of the Aviation Act, Financial Year 2010, Schiphol Group

Overige brieven luchthaven

- [S-N07-1] Begeleidende brief d.d. 31 mei 2007, bij de vastgestelde tarieven van 1 november 2007, A. Rutten, COO, Schiphol Group
- [S-N07-2] Begeleidende brief d.d. 31 oktober 2007, bij de vastgestelde tarieven van 1 november 2007 na uitspraken NMa, dr. P.M. Verboom, CFO, Schiphol Group
- [S-N08-1] Begeleidende brief d.d. 30 mei 2008, bij de vastgestelde tarieven van 1 november 2008, A. Rutten, COO, Schiphol Group
- [S-A09-1] Begeleidende brief d.d. 31 oktober 2008, bij de vastgestelde tarieven van 1 april 2009, A. Rutten, COO, Schiphol Group
- [S-A09-2] Begeleidende brief d.d. 22 april 2009, bij de op 18 april bijgestelde tarieven, A. Rutten, COO, Schiphol Group
- [S-A09-2] Begeleidende brief d.d. 30 oktober 2009, bij de vastgestelde tarieven van 1 april 2010, A. Rutten, COO, Schiphol Group
- [BS220107] Brief van Schiphol (COO A.P.J.M. Rutten) aan gebruikers d.d 22 januari 2007

Klachten, uitspraken NMa en rechterlijke macht

- [NMA-AC07] NMa, zaak 200085/31.BT37, Tarieven en voorwaarden Schiphol 2007 - aanvraag Airbridge Cargo, 18 oktober 2007
- [NMA-BS07] NMa, zaak 200084/30.BT37, Tarieven en voorwaarden Schiphol 2007 - aanvraag BARIN/SAOC, 24 oktober 2007
- [NMA-KLM07] NMa, zaak 200083/72.BT37, Tarieven en voorwaarden Schiphol 2007 - aanvraag KLM, 25 oktober 2007.
- [NMA-EZY09] NMa, zaak 200120/137.BT1377, Tarieven en voorwaarden Schiphol 2009 - aanvraag EasyJet, 14 juli 2009
- [NMA-BKLM09] NMa, zaak 200121/63.BT1003, Tarieven en voorwaarden Schiphol 2009 - aanvraag BARIN/KLM, 15 april 2009
- [T6] NMa, zaak 200109, *Toerekeningssysteem Schiphol Wetluchtvaart: besluit tot aanvulling*, 24 september 2008.
- [T7] NMa, zaak 200057, *Toerekeningssysteem Schiphol Wetluchtvaart: goedkeuringsbesluit*, 25 april 2007.
- [T8] Rechtbank Rotterdam, zaak TELEC 07/2077, 07/2078 MEDED WILD T1, *KLM/BARIN/SAOC – NMa*, 30 juni 2008.

- [T9] Rechtbank Rotterdam, zaak 07/4427 07/4439 MEDED-T1, *KLM/Schiphol – NMa*, 20 januari 2009.
- [T10] College van Beroep voor het bedrijfsleven, zaak 08/595, 08/596, 08/597, 08/602 D1, *BARIN/KLM/NMa/Schiphol – Rechtbank Rotterdam*, 26 mei 2009.
- [T11] Brief NMa aan Schiphol met toelichting op artikel 8.25g inzake financiële verantwoording, 2 april 2008
- [T12] Brief NMa aan Schiphol met opmerkingen op financiële verantwoording 2008, 13 januari 2010
- [T13] NMa, zaak 200142, *Goedkeuring aangepast toerekeningssysteem Schiphol 2007-2010*, 18 februari 2010
- [T14] NMa, zaak 200141, *Goedkeuring toerekeningssysteem N.V. Luchthaven Schiphol 2011 - 2015*, 24 juni 2010
- [T15] Rechtbank Rotterdam , Rechtbank Rotterdam , AWB 09/1659 MEDED-T1, Schiphol – Nma, 25-11-2010

Deelrapportages Ecorys

- [ECO1] Ecorys, Evaluatie Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol, Deelrapport fase 1 – Inventarisatie werking van de wet, december 2011
- [ECO3] Ecorys, Evaluatie Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol, Hoofdrapport, december 2011

Overige bronnen

- [R1] Kostenefficiëncy Schiphol, *Een inventarisatie van efficiency informatie op Schiphol*, RebelGroup in opdracht van NMa Vervoerkamer, juni 2010
- [NMa1] Rapportage Luchthaventarieven Schiphol, Nederlandse Mededingingsautoriteit, 10 april 2001
- [NMa2] Onderzoek economische machtspositie Schiphol, Nederlandse Mededingingsautoriteit, 15 november 2010
- [WACC1] Rapportage inzake cost of capital Schiphol, A.W.A. Boot, J.E. Ligterink, 30 juni 2003
- [WACC2] Cost of capital Schiphol: Herijking parameters WACC, A.W.A. Boot, J.E. Ligterink, 8 december 2010

- [V1] Verweerschrift inzake de Minister van Infrastructuur en Milieu tegen BARIN, SAOC en IATA, naar aanleiding van procedurenummers 06/5471, 06/5476, 06/5477, 06/11302, 06/12024, 06/12026 en 07/676 bij de sector Bestuursrecht van de Rechtbank Haarlem
- [B2006] Besluit op bezwaarschrift van Minister van Infrastructuur en Milieu tegen BARIN, IATA en SAOC d.d. 20 september 2006
- [EMP1] KLM, 2010, Schriftelijke zienswijze op consultatie NMa inzake onderzoek EMP van Schiphol
- [EMP2] Schiphol, 2010, Schriftelijke zienswijze op consultatie NMa inzake onderzoek EMP van Schiphol
- [SEO-1] *“Benchmark luchthavengelden en overheidsheffingen voor de jaren 2003, 2008 en 2009”*, uitgevoerd door SEO (2009) in opdracht van het Directoraat Generaal Luchtvaart en Maritieme Zaken (DGLM)⁴⁰.
- [SEO-1] *“Benchmark luchthavengelden en overheidsheffingen voor de jaren 2003, 2008 en 2009”*, uitgevoerd door SEO (2009) in opdracht van het Directoraat Generaal Luchtvaart en Maritieme Zaken (DGLM)⁴¹.
- [SEO-2] *“Benchmark luchthavengelden en overheidsheffingen voor de jaren 2003, 2008, 2009 en 2010”*, uitgevoerd door SEO (2010) in opdracht van het Directoraat Generaal Luchtvaart en Maritieme Zaken (DGLM).
- [SER-1] Overheid én markt: het resultaat telt! Voorbereiding bepalend voor succes, 19 maart 2010
- [HAL-1] HAL, Heathrow airport limited and airline community Non-regulated charges protocol, 2010
- [EE-1] Europe Economics (2010), Alternative approaches to price cap regulation to minimise distortions to competition and investment incentives, A report by Europe Economics for the Civil Aviation Authority, 8 July 2010
- [GAP-1] GAP (2010a), Study of the economic market power on the relevant market(s) for aviation and aviation-related services on the Amsterdam Airport Schiphol, German Airport Performance, April 2010 (in opdracht van NMa)
- [GAP-2] GAP (2010b), Airport benchmarking by economic regulators, Final Report (including country analyses), June 13 2010

⁴⁰ Waarbij ook de assumpties zijn overgenomen m.b.t. bijvoorbeeld de parkeertijden, gemiddelde bezettingsgraad, het percentage lokaal opstappende passagiers en de vervoercapaciteit.

⁴¹ Waarbij ook de assumpties zijn overgenomen m.b.t. bijvoorbeeld de parkeertijden, gemiddelde bezettingsgraad, het percentage lokaal opstappende passagiers en de vervoercapaciteit.

- [TIL-1] Geradin, D., The necessary limits to the control of ‘excessive’ prices by competition authorities, Tilec Discussion Paper DP 2007-032, October 2007
- [MAL-1] Malina, R. (2006), Market power and the need for regulation in the German airport market, Institute of Transport Economics, Germany
- [STAR-1] Starkie, D. (2010), The economic market power of Amsterdam Airport Schiphol: A review, Airneth Column, maart 2010

Bronnen voor vergelijking reguleringsystemen

- [VGL-1] ADP, Economic Regulation Framework of Aéroports de Paris : current status and prospects, 2010.
- [VGL-2] Bel, G. en X. Fageda, Does privatization spur regulation? Evidence from the regulatory reform of European airports, 2010.
- [VGL-3] Belgisch Staatsblad, Koninklijk Besluit betreffende de omzetting van BIAC in een naamloze vennootschap van privaatrecht en betreffende de luchthaveninstallaties, 24-6-2004.
- [VGL-4] CAA Denmark, Charges regulation applying to Copenhagen Airports A/S Copenhagen Airport, Kastrup, Denmark. In force during the period 1 October 2009 to 31 March 2015. Approved by SLV
- [VGL-5] CAA Denmark, Regulations on payment for use of airports (airport charges), BL9-15, 2008.
- [VGL-6] CAA, Airports price control review: Economic regulation of Heathrow and Gatwick Airports, 2008-2013, CAA Briefing, 2008.
- [VGL-7] CAA, Economic Regulation of Heathrow and Gatwick Airports 2008-2013, CAA decision, 2008.
- [VGL-8] DGAC, Contrat de regulation économique entre l’Etat et Aeroports de Paris, 2006-2010.
- [VGL-9] Dienst Regulering van het spoorwegvervoer en van de exploitatie van de luchthaven Brussel-nationaal, Activiteitenverslag 2006-2008.
- [VGL-10] Gillen, D. en H.M. Niemeier, Airport Economics, Policy and Management: The European Union, 2006.
- [VGL-11] Gillen, D., The Evolution of the Airport Business: Governance, Regulation and Two-Sided Platforms, 2009.
- [VGL-12] Intervistas, Airport Ownership, Management and Price Regulation, 2001

- [VGL-13] MottMacdonald, Key European hubs; a comparison of aviation policy, 2003.
- [VGL-14] Müller, F., C. König en J. Müller, Regulation of Airport Charges in Germany, 2008.
- [VGL-15] Niemeier, H.M., Regulation of Large Airports: Status Quo and Options for Reform, OECD forum, 2009.
- [VGL-16] Schulte, S., Financing Airport Infrastructure - the Fraport Perspective, 2009
www.regul.be

Annex 1

Reguleringsmechanismen buitenlandse luchthavens

Annex 1

Reguleringsmechanismen buitenlandse luchthavens

In deze annex wordt een overzicht gegeven van buitenlandse reguleringsystemen. Hierbij worden een aantal aspecten in de vergelijking betrokken: het type regulering, de gereguleerde activiteiten, of er een single till of dual till is, en indien relevant enkele ontwikkelingen op het vlak van de regulering in het betreffende land. De volgende luchthavens zijn vergeleken:

- Brussel (België)
- Frankfurt (Duitsland)
- Kopenhagen (Denemarken)
- London Heathrow (VK)
- Parijs Charles de Gaulle (Frankrijk)

Brussel (België)

In België is sinds 2005 nieuwe wetgeving van kracht met betrekking tot de regulering van de tarieven van de luchthaven Brussel. Deze wetgeving is ingevoerd met het oog op de privatisering van de luchthaven. Kern van de regulering is dat er sprake is van een ‘cost-plus’ regime, waarbij de luchtvaartactiviteiten zijn gereguleerd. De kosten hiervan mogen worden doorbelast, en tevens mag er een billijke vergoeding worden gevraagd voor de kapitaalkosten, waarbij men uitgaat van de WACC⁴².

De tarieven worden vastgezet voor een periode van 5 jaar, waarbij de huidige periode loopt tot 31 maart 2011. Tijdens de geldende periode mogen deze alleen worden aangepast aan de inflatie. De tarieven moeten van tevoren worden goedgekeurd door de toezichthouder, de ‘Dienst Regulering van het spoorwegvervoer en van de exploitatie van de luchthaven Brussel-nationaal’. In 2005 was er een akkoord tussen luchthaven en gebruikers, dat is goedgekeurd door de toezichthouder. Alleen in een aantal uitzonderlijke gevallen, zoals extra verplichte investeringen in beveiliging, mogen de tarieven tussentijds worden aangepast, na goedkeuring door de toezichthouder. De Dienst ervaart een aantal problemen met de meerjarenafspraak. Het voornaamste probleem is dat voorgenomen investeringen niet altijd gerealiseerd worden in de 5-jaarsperiode, maar de luchthaven wel de kosten hiervan in rekening mag brengen bij de gebruikers. Er is geen verrekeningsmechanisme dat hierin voorziet. Bovendien is in het systeem niet opgenomen hoe met investeringen in nieuwe projecten moet worden omgegaan. In België is men daarom van zins over te gaan naar een jaarlijks systeem.

Het huidige systeem heeft helemaal geen verrekeningsmechanisme. De luchthaven stelt een prognose voor 5 jaar op, en legt die voor aan gebruikers tijdens de consultatie.

⁴² De wet beschrijft geen formule voor de WACC, maar stelt dat het billijke vergoeding van geïnvesteerde kapitalen wordt beoordeeld op basis van de marktreferenties en door het gebruik van de methode van de gewogen gemiddelde kost van het kapitaal (WACC).

Afwijking ten positieve of ten negatieve van de prognose zijn ten bate of ten laste van de luchthaven. De gebruikers waren in 2005 akkoord met de prognose.

Er is sprake van een ‘aangepaste’ single till bij de invoering van de wetgeving, waarbij op een ontwikkeling naar een dual till wordt ingezet. Men zou dit een dual till met kruissubsidie kunnen noemen of hyride till, de Belgische wet spreekt evenwel van een ‘aangepaste single till’ bij aanvang van het systeem. De gedachte hierbij is dat bij invoering van de wet, de tarieven op een te hoog niveau kwamen. Men heeft bepaald dat er vanuit de commerciële activiteiten (niet gereguleerd) kruissubsidie moet worden toegepast. De mate van subsidiëring dient af te nemen in de tijd in de mate waarin de tarieven competitief dienen blijven met de tarieven van een mandje referentieluchthavens⁴³. De wet stelt tot doel om uiterlijk na vier gereguleerde periodes (dus 4 maal 5 jaar) een situatie te hebben zonder kruissubsidie (zuiver dual till). De hoeveelheid kruissubsidie die in elke periode moet worden toegepast is zodanig dat het gemiddeld inkomen van de gereguleerde activiteiten per verkeerseenheid op de luchthaven lager is dan het gemiddelde van de gelijksoortige gereguleerde activiteiten van de referentieluchthavens. Er is ons geen informatie bekend over de hoeveelheid kruissubsidie die in de eerste periode is toegepast.

Voor aanvang van een nieuwe gereguleerde periode of wijzigingen binnen een gereguleerde periode dient de luchthaven de gebruikers te raadplegen. Deze raadpleging dient uiterlijk vijf maanden voor aanvang van de nieuwe gereguleerde periode of de wijziging aan te vangen.

De luchthaven dient twee kwaliteitscharters (convenanten) op te stellen, na raadpleging van de gebruikers, waarin kwaliteitsnormen zijn vastgesteld voor de gebruikers en passagiers. Deze kwaliteitsnormen betreffen de volgende aspecten:

- De beschikbaarheid, de netheid en de kwaliteit van de voor passagiers noodzakelijke uitrustingen binnen de luchthaveninstallaties;
- De beschikbaarheid en de kwaliteit van de transportdiensten ter beschikking van de passagiers (tussen verdiepingen, tussen terminals, voor het bagagetransport);
- De beschikbaarheid en de kwaliteit van de voor passagiers noodzakelijke en nuttige informatie (onder andere de informatie over de vluchten en verloren voorwerpen);
- De wachttijd bij het inchecken en bij de veiligheidscontrole van de passagiers en hun bagage;
- De wachttijd bij het afhalen van de bagage;
- De airline tevredenheid bij het aanmeren van passagiersvliegtuigen.

Deze kwaliteitsscharters moeten door de toezichthouder worden goedgekeurd. De wet geeft aan dat hierbij wordt onder andere naar de buitenlandse referentieluchthavens gekeken dient te worden. De luchthaven is inmiddels een project gestart om kwaliteitsindicatoren te ontwikkelen. In overeenstemming met de toezichthouder is nu het uitgangspunt dat er niet meer gekeken wordt naar het gemiddelde kwaliteitsniveau van de referentieluchthavens om het niveau voor Brussel vast te leggen, maar dat er vanuit de eigen situatie vertrokken wordt.

⁴³ de omliggende luchthavens met een profiel vergelijkbaar met de Luchthaven Brussel-Nationaal zoals de luchthavens van Frankfurt, Parijs-Charles de Gaulle, London-Heathrow, Amsterdam-Schiphol, Kopenhagen, Wenen en Zürich

	Brussel
Type regulering	Cost-plus met maximum
Van kracht sinds	2005
Till	Aangepaste single till (hybride till) als uitgangspunt, ontwikkeling naar hybride till met verplichte bijdrage (mate van kruissubsidie afhankelijk van concurrentieniveau tarieven)
Goedkeuring en toezichthouder	Luchthaven doet voorstel tarieven en voorwaarden aan toezichthouder. Goedkeuring door onafhankelijke toezichthouder (Dienst Regulering van het Spoorwegvervoer en van de exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal).
Consultatie	Ja, voor wijzigingen.
Duur afspraken	5 jaar ⁴⁴
Kwaliteit	Indicatoren worden ontwikkeld en moeten worden vastgelegd in kwaliteitscharter. Kan worden beschouwd als SLA met kwaliteitsnormen.
Overig	<ul style="list-style-type: none"> Activa in aanbouw mogen aan de RAB worden toegevoegd, en hierover mogen vermogenskosten in rekening worden gebracht. Er vinden geen afschrijvingen over plaats. Geen specifiek beleid m.b.t. grote investeringen, anders dan dat die aan de RAB kunnen worden toegevoegd. Er is geen verrekeningsmechanisme voor afwijkingen in verkeer en vervoer of in investeringsvolume.
Bronnen	<ul style="list-style-type: none"> Belgisch staatsblad (5 juni 2004) Dienst Regulering van het spoorwegvervoer en van de exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal (2009) www.regul.be Interview Dienst Regulering van het spoorwegvervoer en van de exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal

Frankfurt (Duitsland)

In Duitsland is het toezicht op de luchthavengelden op deelstaatniveau geregeld. Voor Frankfurt ligt het toezicht bij het ministerie van Economie, Verkeer en Regionale ontwikkeling van de deelstaat Hessen. Dit is geregeld in de Duitse luchtverkeerswet (LuftVZO). Leidend principe is dat de regelgeving er is om het publieke belang te dienen: een zekere en betrouwbare luchtvaartdienstverlening, die aan alle publieke aspecten tegemoet komt.

⁴⁴ Men is van zins over te gaan naar jaarlijkse afspraken. Dit is echter nog niet in de wet vastgelegd.

Deze algemene doelstelling is verder verbijzonderd in criteria, waarbij deze van groot belang zijn:

- Luchthavengelden moeten kosten-gerelateerd zijn (cf ICAO)
- Luchthavengelden moeten redelijk zijn. Dit betekent dat het economisch belang van beide partijen (luchthaven en gebruikers) gediend moet worden.

In 2002 is door Fraport, de exploitant van de luchthaven, een overeenkomst afgesloten met de gebruikers, voor de duur van vijf jaar, tot 2007. De onderhandelingen hierover duurden anderhalf jaar. Kern van de overeenkomst was dat de stijging van de gemiddelde heffing per passagier en de verdeling van de inkomsten werd bepaald door de toekomstige groei van het aantal passagiers. Er werd afgesproken dat als de verkeersgroei steeg conform de voorspelling, Fraport zijn tarieven met gemiddeld 2% mocht verhogen op jaarbasis. In het geval van een hogere dan voorspelde groei van het aantal passagiers, zouden de airlines een 33% aandeel krijgen in de extra revenuen als gevolg van het hogere passagiersvolume in de vorm van lagere tarieven in het jaar erop. Indien de ontwikkeling van het aantal passagiers achterbleef ten opzichte van de voorspelling, dan zou de luchthaven gecompenseerd worden voor 33% van het tekort aan opbrengsten in de vorm van hogere tarieven in het volgende jaar. De andere 2/3 van het tekort zou dan worden bijgelegd door kruissubsidie vanuit de commerciële opbrengsten. Over de basis verkeersvoorspelling is vooraf overeenstemming bereikt tussen luchtvaartmaatschappijen en luchthaven.

Deze private overeenkomst is vervolgens vertaald in een publieke overeenkomst tussen Fraport en de toezichthouder, waarbij de vigerende bepalingen uit de luchtvaartwet ten aanzien van de economische regulering werden opgeschort.

Deze overeenkomst liep eind 2006 af, en het lukte niet een nieuwe overeenkomst af te sluiten. Tot begin 2010 heeft vervolgens tijdelijk heeft toen een rate-of-return regulering gegolden, waarbij dus het rendement op de asset base was gereguleerd. Kenmerk van deze vorm van regulering is dat het rendement is gereguleerd, maar niet de hoogte van de kosten. De tarieven zijn toen jaarlijks aangepast, met inachtneming van het maximale rendement.

Begin 2010, is een nieuwe meerjarenafspraak tot stand gekomen tussen Fraport en haar gebruikers. Deze gaat boven de regulering en is goedgekeurd door de toezichthouder. Hierbij geldt dat Fraport in 2010 en 2011 zijn tarieven met in totaal 12,5% mag laten stijgen, voornamelijk ter dekking van een fors investeringsprogramma. Tussen 2012 en 2015 mogen de tarieven jaarlijks met 2,9% stijgen. Wederom is er een bepaling opgenomen dat airlines meedelen in de extra opbrengsten in geval van een hoger dan verwachte passagiersgroei. In de beschikbare informatie is niet vermeld of dit andersom ook het geval is. De kosten van activa in aanbouw mogen niet in de tarieven worden verwerkt.

	Frankfurt
Type regulering	Rate-of-return indien geen overeenkomst tussen Fraport en gebruikers
Van kracht sinds	2002
Till	Dual till
Goedkeuring en toezichthouder	Automatische goedkeuring indien er akkoord is met airlines Toezichthouder is niet onafhankelijk (deelstaat, tevens aandeelhouder)
Consultatie	Ja. Jaarlijks in juli/augustus
Duur afspraken	Meerjaren, variërend. Tarieven jaarlijks vastgesteld.
Kwaliteit	Niet in regulering
Overig	<ul style="list-style-type: none"> • De kosten van activa in aanbouw mogen niet in de tarieven worden verwerkt • Er is een (risk sharing) verrekeningsmechanisme voor afwijkingen in ontwikkeling verkeer en vervoer
Bronnen	<ul style="list-style-type: none"> • Mott MacDonald (2003) • Muller et al (2008) • Niemeier (2009) • Bel en Fageda (2010) • Gillen en Niemeier (2006) • Schulte (2009)

Kopenhagen (Denemarken)

Eind 2008 is de economische regulering van Kopenhagen Airport vastgesteld. Doel van de regulering is zesledig:

- voldoende investeringen zodat de capaciteit in overeenstemming is met de vraag;
- zeker stellen dat Kopenhagen een belangrijke hub in Noord-Europa blijft;
- voldoende service niveau;
- concurrerende tarieven;
- voorkomen van hoger dan redelijk rendement;
- zeker stellen dat de luchthavengelden zoveel mogelijk in samenwerking tussen luchthaven en gebruikers worden vastgesteld.

De kern van de economische regulering is als volgt. Het is in eerste instantie aan de luchthaven en haar gebruikers om tot overeenstemming te komen over de tarieven voor een niet vaststaande periode. Op dit moment is er een overeenkomst gesloten die 5,5 jaar loopt⁴⁵. Er wordt uitgegaan van een income cap waarbij onderhandelingen worden gevoerd op basis berekeningen van een consultant. De berekening vindt plaats op basis van cost plus, waarbij op basis van de regelgeving rekening dient te worden gehouden met bijdrage non-aviation van 10-50%. De regulator (CAA) heeft laten blijken dat men moet uitgaan van 50% (dus hybride model bij onderhandelingen). Op basis hiervan

⁴⁵ De overeenkomst is in 2010 opgebroken, om te onderhandelen over de tarieven voor een low cost pier. De toezichthouder verwacht dat de nieuwe overeenkomst in zomer 2010 van kracht wordt.

dienen marktpartijen tot overeenstemming te komen en wordt het resultaat als income cap voor 5 jaar toegepast. Behaalde kostenefficiëntie tijdens 5 jaar mag de luchthaven behouden. Indien marktpartijen er niet uitkomen stelt de regulator eenzijdig de tarieven vast voor een periode van vier jaar. Hierbij bepaalt de regulator de income cap en de service levels. Daarnaast geldt dan ook een hybride till: de regulator kan vaststellen dat minimaal 10% en maximaal 50% van de commerciële winst moet worden ingezet voor het verlagen van de luchthavengelden. Dit percentage wordt vastgesteld met als uitgangspunt dat de tarieven van de luchthaven concurrerend moeten zijn met vergelijkbare Europese luchthavens.

Daarnaast moet een speciale overeenkomst worden afgesloten ten aanzien van het service niveau. Dit geldt zowel in de situatie dat de tarieven op basis van onderhandeling tot stand komen als in het geval van ingrijpen van de regulator. Deze speciale overeenkomst dient gekwantificeerde prestatie-indicatoren te bevatten. Indien de luchthaven en de gebruikers hierover niet tot overeenstemming kunnen, stelt de regulator de indicatoren vast. Op dit moment zijn de luchthaven en de airlines nog in onderhandeling over deze overeenkomst.

In de huidige overeenkomst is het niveau van alle luchthavengelden vastgelegd, en is tevens afgesproken dat het totaal van de luchthavengelden jaarlijks per 1 april geïndexeerd mogen worden op basis van het consumentenprijsindexcijfer +1%, waarbij de startgelden en de parkeergelden constant dienen te blijven.

	Kopenhagen
Type regulering	Income cap, te realiseren o.b.v. onderhandelingen. Indien luchthaven en gebruikers er niet samen uitkomen. Stelt de regulator de income cap vast.
Van kracht sinds	2008
Till	Hybride till indien luchthaven en gebruikers er niet samen uitkomen.
Goedkeuring en toezichthouder	Toezichthouder (CAA-DK) bepaalt tarieven indien luchthaven en gebruikers niet tot overeenstemming komen. Toezichthouder is niet onafhankelijk
Consultatie	Er vindt onderhandeling plaats over de tarieven tussen gebruikers en luchthaven om tot een akkoord te komen. Indien er geen overeenstemming komt, consulteert de regulator.
Duur afspraken	Meerjarenafspraak: <ul style="list-style-type: none"> • Momenteel o.b.v. onderhandeling: 5,5 jaar. • Indien regulator vaststelt: 4 jaar • Binnen de meerjarenafspraak worden tarieven jaarlijks vastgesteld obv inflatie
Kwaliteit	Kwantitatieve normen (capaciteit en kwaliteit) diende te worden vastgelegd in charter (SLA). Nog niet gebeurd.
Overig	- er vindt geen verrekening plaats ten aanzien van ontwikkelingen in het verkeersvolume. Dit is volledig ten gunste of ten laste van de luchthaven

	Kopenhagen
Bronnen	<ul style="list-style-type: none"> - Indien niet alle investeringen gerealiseerd worden, dan vindt er waarschijnlijk in de daaropvolgende periode een correctie plaats. Dit is in de praktijk echter nog niet voorgekomen. - Bij grote investeringen die (onvoorzien) in de periode van de meerjarenafspraak gaan vallen, kan met de afspraak openbreken en heronderhandelen over deze grote investering. - Activa in aanbouw: de vermogenskosten mogen in rekening worden gebracht, de afschrijvingskosten niet. <p>CAA-DK (2008) Interview CAA DK Ministerie van I en M</p>

London Heathrow (VK)

De basis voor de economische regulering van luchthavens in het VK is de Luchthavenwet uit 1986. Hierin is gesteld dat elke luchthaven met een omzet van meer dan 1 miljoen pond onderhevig is aan economische regulering. Dit zijn er momenteel 50. Hiervan zijn er drie aangewezen voor een vorm van zware economische regulering: Heathrow, Gatwick en Stansted.

Dit gaat veranderen. Er vindt op dit moment een herziening van de regelgeving plaats. In het laatste voorstel van de Britse regering worden er vier categorieën onderscheiden:

- Tier 1 airports: luchthavens met een aanzienlijke marktmacht, waar het gewone mededingingsrecht niet afdoende is. Momenteel zijn dat Heathrow, Gatwick en Stansted. Hiervoor geldt zware economische regulering.
- Tier 2 airports: luchthavens met meer dan 5 miljoen passagiers. Dit is de grens uit de nieuwe Richtlijn Luchthavengelden. Voor deze luchthavens gelden de bepalingen ten aanzien van economische regulering uit de richtlijn.
- Alle andere airports. Hiervoor geldt geen economische regulering.

Dit voorstel is nog niet vastgelegd in de wet. Overigens voorziet de nieuwe Airport Economic Regulation Bill ook in een aanpassing van de economische regulering waarbij het huidige systeem van price caps vervangen zal worden door een flexibeler raamwerk dat vooral gericht is op de uitkomsten die belangrijk zijn voor de passagiers (betere kwaliteit, betere faciliteiten voor passagiers, verhoogde concurrentie en geringere politieke invloed in het reguleringsproces).

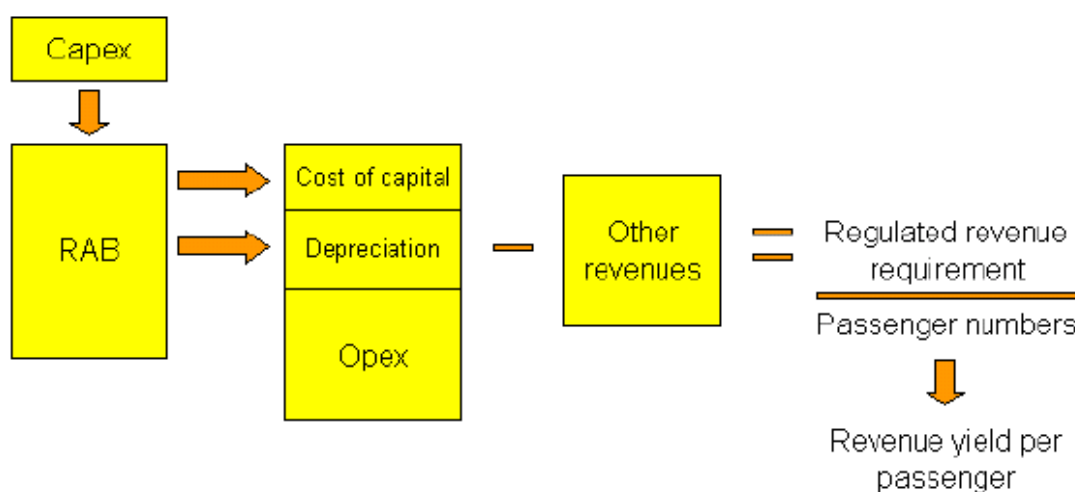
Er zijn op dit moment twee toezichthouders:

1. Civil Aviation Authority (CAA): primaire toezichthouder, inclusief toezicht op misbruik van marktmacht
2. Competition Commission: toezicht op misbruik marktmacht

De CAA dient het gedrag van luchthavens te onderzoeken en kan ingrijpen bij een vermoeden van discriminatie van gebruikers, misbruik van de onderhandelingsmacht van een luchthaven of bij 'roofdier' prijsstelling. Luchthavens kunnen appelleren tegen een beslissing van de CAA, en dan geldt een bindende uitspraak van de Competition Commission.

Kern van de huidige economische regulering voor de vier grote luchthavens is dat er sprake is van een 'price cap', die elke vijf jaar wordt herzien. Deze beslissing wordt genomen door de Competition Commission, en dient door de CAA te worden uitgevoerd. Hierbij worden de opbrengsten uit luchthavengelden beperkt voor de exploitant en zijn er prikkels ingebouwd ten behoeve van efficiency, de juiste investeringen en service niveaus voor gebruikers en passagiers. De huidige periode van de 'price cap' geldt van april 2008 tot april 2013. De vorm van prijsregulering staat ook wel bekend als $RPI \pm X$, de retail prijsindex (RPI) plus/minus een percentage voor efficiency (X). Dit betekent dat per 2008 de maximale opbrengst per passagier is vastgesteld door de CAA (£12.80). Deze mag in de vier volgende jaren niet meer worden verhoogd dan met $RPI + 7.5\%$. Hierbij is rekening gehouden met een bepaald verkeersvolume, en met een (fors) investeringsprogramma dat Heathrow moet uitvoeren. Er gelden penalties indien Heathrow de investeringen niet of niet op tijd uitvoert. Het is de luchthaven toegestaan wijzigingen toe te brengen aan de projecten waarin geïnvesteerd wordt, zolang het totale investeringsprogramma maar gelijk blijft. De X-factor is vastgesteld door de Competition Commission op basis van een financiële projectie voor Heathrow voor de nieuwe vijfjaarperiode. De luchthaven mag een lager tariefvoorstel doen aan de airlines dat lager ligt dan de price cap in de jaarlijkse consultatie. In de praktijk komt dat niet voor. De CAA stelt de vraagvoorspelling vast op basis van een eerste aanzet van de luchthaven.

Het bepalen van de maximale opbrengst per passagier wordt op een vergelijkbare manier gedaan als bij Schiphol. Groot verschil is dat er sprake is van een single till, ofwel de in rekening te brengen kosten worden verminderd met de commerciële opbrengsten van de luchthaven. Schematisch vindt de bepaling van de maximale opbrengst per passagier als volgt plaats:



Bron: CAA

Activa in aanbouw worden toegevoegd aan de RAB. Hierover worden vermogenskosten toegestaan. Afschrijvingskosten zijn alleen toegestaan als de investering in gebruik genomen wordt.

Naast de prijsregulering, is ook het serviceniveau gereguleerd. In de regulering zijn normen vastgelegd voor onder andere: zitplaatsbeschikbaarheid in de vertreklounge, netheid, het kunnen vinden van de weg in de terminal, vluchtinformatie (deze vier indicatoren worden gemeten via quality of service monitor op basis van enquête onder ten minste 30.000 passagiers), wachttijd voor passagiers voor security, aantal passagiers afgehandeld via een pier, en nog circa 10 andere indicatoren. Indien de norm voor een indicator niet behaald wordt, dan geldt er een boete, die in de orde grootte is van 0,2%-0,4% van de totale jaarlijkse luchthavengeldenopbrengst.

	London Heathrow
Type regulering	Price cap (cost-based)
Van kracht sinds	1987
Till	Single till
Goedkeuring en toezichthouder	<p>Toezichthouder (CAA) stelt price cap voor.</p> <p>Luchthaven stelt daarbinnen jaarlijks de tarieven vast.</p> <p>Toezichthouder is onafhankelijk</p>
Consultatie	<p>Ja. Er vindt consultatie plaats op drie niveaus:</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Competition Commission: 5. CAA: consulteert de gebruikers gedurende 2 jaar voor een prijsreview 6. Continue consultatie door exploitant met gebruikers
Duur afspraken	Price cap: 5 jaar
Kwaliteit	Voorstel tarieven door luchthaven: jaarlijks
Overige aspecten	<p>Kwantitatieve normen (capaciteit en kwaliteit) vastgelegd in CAA beslissing, en malussysteem</p> <ul style="list-style-type: none"> • Activa in aanbouw worden toegevoegd aan de RAB. Hierover mogen vermogenskosten in rekening worden gebracht (geen afschrijvingskosten). • Grote investeringen worden meegenomen in het capex programma dat onderdeel uitmaakt van de berekening van de price cap. • Er is geen verrekeningsmechanisme voor afwijkingen in verkeer en vervoer of in investeringsvolume.
Bronnen	<ul style="list-style-type: none"> • Mott MacDonald (2003) • Niemeier (2009) • Bel en Fageda (2010) • Gillen en Niemeier (2006) • Intervistas (2001) • CAA (2008, 2x) • Interview CAA UK

Parijs Charles de Gaulle (Frankrijk)

In Frankrijk geldt er economische regulering voor de luchthavens in Parijs: Charles de Gaulle en Orly. In dit rapport beperken we ons tot Charles de Gaulle. Doelstellingen voor de economische regulering is het voorkomen van misbruik van de economische machtspositie, kostenefficiency en voldoende kwaliteit. De regulator, DGAC (Direction Générale de l'Aviation Civile), legt in een contract voor 5 jaar vast welke maximale tariefsstijging is toegestaan op basis van prognoses van opbrengsten, kosten en investeringen en de geboden kwaliteit. Het huidige contract loopt tot en met 2010.

Belangrijkste kenmerken:

- price cap op basis van CPI-X, vergelijkbaar met de aanpak in het Verenigd Koninkrijk. Er gelden momenteel twee price caps:
 - Voor 'principal fees' (landing, parking, passenger): $CPI+3.25\%+$ bijstellingen als gevolg van investeringen/verkeersvolume
 - Voor 'ancillary fees' (check-in fee, baggage sorting fee, de-icing fee, electriciteitsfee): $CPI+3.25\%$
- toepassing van het single till principe
- doelstellingen met betrekking tot kwaliteit. Er zijn in de overeenkomst een 13 indicatoren opgenomen met merendeels kwantitatieve doelstellingen. Dit betreft onder ander de beschikbaarheid van vliegtuigopstelplaatsen, en pieren, en passagierstevredenheid. Voor de diverse indicatoren geldt een malussysteem van maximaal 0.05% of 0.5%.
- bijstelling op basis van verkeersvolume: bij meer dan verwacht verkeer is er een terugbetaling aan de airlines, bij minder dan verwacht volume moeten airlines bijbetalen.

	Parijs Charles de Gaulle
Type regulering	Price cap (cost-based)
Van kracht sinds	2006
Till	Single till. In nieuwe reguleringsperiode vanaf 2011 wordt single till aangepast.
Goedkeuring en toezichthouder	Toezichthouder (DGAC) bepaalt tarieven. Toezichthouder is niet onafhankelijk
Consultatie	Ja. Er vindt consultatie plaats na publicatie van het nieuwe vijfjarenvoorstel.
Duur afspraken	5 jaar
Kwaliteit	Kwantitatieve normen (capaciteit en kwaliteit) vastgelegd in contract met regulator, en malussysteem
Overige aspecten	Er is een (risk sharing) verrekeningsmechanisme voor afwijkingen in ontwikkeling verkeer en vervoer
Bronnen	ADP (2010), DGAC (2006)

Annex 2

Kwaliteitsindicatoren

Annex 2 Kwaliteitsindicatoren

Kwaliteitsindicatoren	bron	2007	2008	2009	2010
		verantwoording	verantwoording	verantwoording	consultatie
a) Runway system	jaarlijkse capaciteit (# vliegbewegingen) Piekuurcapaciteit (# vliegbewegingen)	440.000 - 460.000	480.000	480.000	480.000
		105 - 110	106 - 110	106 - 110	106 - 110
b) Stands	# passagierstoestelplekken	92	94	97	97
	# bufferplekken	63	79	79	79
	# vrachtoestelplekken	23	23	23	23
	# plekken Schiphol Oost		29	29	29
c) Terminal	# m2 vertrekhal	21.914	19.804	20.698	20.692
	# m2 aankomsthal	18.835	18.757	17.986	17.861
	# m2 circulatie- en transferruimte	111.878	107.677	273.904	262.028
	# stoelen	22.055	21.792	22.601	21.815
d) Piers & Gates	# gates categorie 3	12	13	19	19
	# gates categorie 4	31	35	35	35
	# gates categorie 5	4	2	2	2
	# gates categorie 6	14	16	13	13
	# gates categorie 7	6	4	4	4
	# gates categorie 8	25	24	24	24
e) Baggage	# check in desks	292	273	288	299
	# landing quays	7	7	7	7
	# reclaimbanden	20	19	19	19
	# bagage-items in piekuur Dep. 1	1.880	2.000	2.000	3.000
	# bagage-items in piekuur Dep. 2	2.160	2.160	2.160	1.620
	# bagage-items in piekuur Dep. 3	3.300	3.300	3.300	3.300
	# bagage-items transfer	6.800	8.825	8.825	9.825
	# bagage-items reclaim hal 1	1.520	1.800	1.800	1.800
	# bagage-items reclaim hal 2	2.520	2.680	2.680	2.680
	# bagage-items reclaim hal 3	3.570	2.195	2.195	2.195
	# bagage-items reclaim hal 4		2.070	2.070	2.070
f) Buses	# bussen airside in eigendom	20	20	20	20
	# bussen gehuurd bij pieken	20	20	20	20
g) Check in	# bemande check in desks	292	281	296	307
	# niet-bemandede check in desks	151	138	138	138
h) Security check points	# centrale check points	24	26	26	30
	# decentrale checkpoints	72	70	70	68
	# beveiligingsbeambten (in duizenden)	2.948	3.750	3.750	3.500
	# passagiers in piekuren dep. 1	1.800	2.310	2.310	2.310
	# passagiers in piekuren dep. NS - s	1.260	1.365	1.470	2.310
	# passagiers in piekuren dep. 4	720	720	720	720
	# passagiers in piekuren pier H	1.440	1.200	1.200	1.200
i) Approach roads	# auto's in piekuren	1.040	1.040	1.040	1.040