

Vergaderjaar 2011–2012

33 231

Evaluatie van de Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol

Nr. 1

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU EN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 april 2012

Hierbij informeren wij u over de resultaten van de evaluatie van de Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol voor wat betreft de regulering van de luchthaventarieven. Daarnaast informeren we u over het standpunt van het kabinet. Voor de zomer zullen we voorstellen voor wijzigingen in de regelgeving aan uw Kamer voorleggen.

Met deze brief geven we tevens gevolg aan de toezegging tijdens het overleg met uw Kamer over de Luchtvaartnota op 7 februari 2011 (Kamerstuk 31 936, nr. 71) dat de Kamer geïnformeerd wordt over single till/dual till waarbij tevens wordt ingegaan op de kansen en risico's van kruissubsidies. Ook gaan we in op de door het lid Graus ingediende motie (Kamerstuk 31 936, nr. 69) welke vraagt om bij te dragen aan een spoedige verbetering van de internationale concurrentiepositie van Schiphol door een transparante tarifiering (mede) mogelijk te maken.

Aanleiding evaluatie

In juli 2006 werd de Wet van 29 juni 2006 tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol (Staatsblad, 2006, 331) van kracht. Deze wet regelt het toezicht op de tarieven en voorwaarden van de luchthaven Schiphol (naast bepalingen over de exploitatieplicht- en vergunning). Aan de bepalingen van deze wet is nadere uitwerking gegeven in het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol (Staatsblad, 2006, 333).

Artikel 12.3a van de wet vermeldt dat de ministers van Verkeer en Waterstaat en van Economische Zaken binnen vier jaar na inwerking-treding verslag doen over de doeltreffendheid en de effecten van de artikelen met betrekking tot de tarieven en voorwaarden van de lucht-

haven Schiphol. In de praktijk is deze periode te kort gebleken voor een gedegen evaluatie waardoor de evaluatie meer tijd heeft geveerd dan destijds beoogd.

Het onafhankelijke onderzoeksbureau Ecorys heeft de evaluatie uitgevoerd. In deze brief worden de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek van Ecorys genoemd. Het volledige rapport met bijlagen is bijgevoegd.¹ In het kader van de evaluatie is door professor Boot van de Universiteit van Amsterdam een deelstudie uitgevoerd naar de rekenregels voor de WACC. Bovendien heeft de NMa in 2010 opnieuw onderzoek gedaan naar de economische machtspositie van Schiphol. Ecorys heeft met de resultaten van beide deelonderzoeken rekening gehouden.

Zowel Schiphol als de luchtvaartmaatschappijen zijn intensief betrokken bij het evaluatieproces.

Hoofdelementen van het huidige reguleringssysteem

Het hoofddoel van het huidige reguleringssysteem is het voorkomen van misbruik door Schiphol van haar marktmacht ten opzichte van de gebruikers, de luchtvaartmaatschappijen. De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) heeft in 2001 vastgesteld dat Schiphol een economische machtspositie heeft op de markt van luchtvaartactiviteiten. Omdat deze machtspositie structureel is en zonder regulering blijvend sprake is van inefficiënties die op basis van de Mededingingswet niet goed kunnen worden aangepakt, werd sectorspecifieke ex ante regulering nodig geacht. De NMa houdt toezicht op deze regulering.

Schiphol stelt de luchthaventarieven vast. Minimaal vijf maanden voor vaststelling van de tarieven moet Schiphol het tariefvoorstel voor de komende periode bekend maken. Schiphol moet de gebruikers over het voorstel consulteren en hun zienswijze meewegen bij de tariefvaststelling. De gebruikers kunnen bezwaar aantekenen bij de NMa voorafgaand aan de tariefvaststelling. Bij honorering van bezwaren moet Schiphol het tariefvoorstel aanpassen.

In de regulering is gekozen voor een systematiek met een «dual till». Dit betekent dat de regulering alleen van toepassing is op de luchtvaartactiviteiten van Schiphol. Hiertoe moet Schiphol in de boekhouding een scheiding voeren tussen enerzijds de luchtvaartactiviteiten (zoals starten en landen van vliegtuigen, afhandeling en beveiliging van passagiers) en de rechtstreeks met de luchtvaart verband houdende activiteiten (zoals utiliteitsdiensten) en anderzijds niet-luchtvaartactiviteiten (waaronder inkomsten uit winkels, parkeren en vastgoed).

Voor de luchthavenactiviteiten geldt het uitgangspunt van kostenoriëntatie, inclusief een vastgesteld redelijk rendement voor verschaffers van vermogen («Weighted Average Cost of Capital» of WACC). De kostenoriëntatie geldt voor het geheel van de luchthaventarieven, niet voor de afzonderlijke tarieven. Schiphol kan tariefdifferentiatie daarmee als sturingsinstrument hanteren.

Uitkomsten evaluatie

Het doel van het onderzoek van Ecorys was tweeledig:

- A. Evaluatie van de doeltreffendheid, doelmatigheid, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van de tariefregulering in het licht van de oorspronkelijke doelstellingen.
- B. Evaluatie van de toekomstbestendigheid van de regulering in het licht van nieuwe beleidsdoelen en ontwikkelingen.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Ad A. Oorspronkelijke doelstellingen

Hoofdconclusie van Ecorys is dat het systeem van wettelijke eisen en het daaraan gerelateerde toezicht door de NMa op hoofdlijnen goed heeft gewerkt. Er zijn geen aanwijzingen voor misbruik van marktmacht en daar hebben de wet en het toezicht aan bijgedragen.

Wel constateert Ecorys op een aantal punten ruimte voor verbetering. Als belangrijk punt noemt het rapport dat de «countervailing power» bij de gebruikers beperkt is wat betreft de invloed op de ontwikkeling van de investeringen, kosten en tarieven. Volgens de onderzoekers is dit deels een gevolg van een informatieasymmetrie en deels van de regels inzake het consultatieproces. Verder noemt Ecorys de tariefsprongen als belangrijk knelpunt omdat een stabiele ontwikkeling van tarieven voorspelbaarheid van kosten voor gebruikers en van inkomsten voor Schiphol oplevert. Ook op andere punten acht Ecorys in het licht van de huidige doelstelling en randvoorwaarden van de wet verdere verfijning mogelijk.

Ad B. Nieuwe beleidsdoelen en ontwikkelingen

De huidige systematiek is ook geëvalueerd in de context van nieuwe beleidsdoelen en ontwikkelingen. Daarbij wordt gewezen op de Luchtvaartnota (Kamerstukken II 2008–2009, 31 936, nr. 1) en het regeerakkoord, waarin het belang van een hoge kwaliteit van het netwerk van luchtverbindingen op Schiphol wordt genoemd, waartoe een concurrerend kosten-niveau noodzakelijk is. Ecorys constateert dat de huidige wet voor de realisering van deze doelstellingen weinig handvatten biedt.

Aanbevelingen

Ecorys doet aanbevelingen en schetst oplossingsrichtingen ten aanzien van de geconstateerde knelpunten voor het realiseren van zowel de huidige doelstellingen van de wet als de nieuwe beleidsdoelen. De belangrijkste thema's die hierin naar voren komen zijn:

1. Verbetering consultatie
2. Meerjarenafspraken
3. Beperking tariefschommelingen
4. Efficiencyprikkel
5. «Dual till» met verplichte bijdrage vanuit niet-luchtvaartactiviteiten
6. Netwerkkwaliteit
7. Boekhoudregels
8. Redelijk rendement op het geïnvesteerde vermogen (WACC)

Ecorys geeft aan dat deze thema's sterk met elkaar samenhangen, waardoor ook de aanbevelingen in onderlinge samenhang moeten worden gezien. Hieronder wordt per thema ingegaan op de aanbevelingen van Ecorys, de samenhang tussen de thema's en het standpunt van het kabinet.

Kabinetsstandpunt

Het kabinet deelt de conclusie van Ecorys dat het reguleringssysteem en het daaraan gerelateerde toezicht op hoofdlijnen goed heeft gewerkt. Grote systeemwijzigingen zijn derhalve niet nodig. Wel is het in lijn met de aanbevelingen van Ecorys wenselijk en noodzakelijk om de huidige systematiek op een aantal onderdelen te verbeteren. De aanpassingen zijn deels gericht op een betere werking van het reguleringssysteem en deels noodzakelijk om het reguleringssysteem beter te laten aansluiten op de beleidsdoelen genoemd in het regeerakkoord en de Luchtvaartnota en op nieuwe ontwikkelingen.

Op basis van de evaluatie is het kabinet gekomen tot een zorgvuldig afgewogen en samenhangend pakket. De belangrijkste uitgangspunten hierbij en ook bij de verdere uitwerking zijn:

- Het internationaal verbindingennetwerk vanaf Schiphol is van essentieel belang voor de Nederlandse economie. De tariefstructuur van Schiphol moet daarom ondersteunend zijn aan het internationaal netwerk van verbindingen en de prijs/kwaliteitsverhouding van Schiphol moet concurrerend zijn.
- Schiphol moet ook op de lange termijn zelfstandig financieerbaar zijn tegen acceptabele kredietvoorwaarden, wat onder meer wil zeggen dat Schiphol tenminste een A-rating behoudt. Een redelijk rendement op de bedrijfsactiviteiten is daarvoor noodzakelijk.
- De regulering moet gericht zijn op het voorkomen van misbruik van marktmacht, niet ingrijpender en omvangrijker zijn dan noodzakelijk en niet leiden tot scheve concurrentieverhoudingen tussen gebruikers.

1. Verbetering consultatie

Een belangrijk element in het reguleringssysteem is de consultatie van gebruikers. Dit consultatieproces – inclusief de informatieverstrekking vooraf en de verantwoording achteraf – heeft tot doel een zogenaamde «countervailing power» bij gebruikers te creëren waardoor gebruikers meer invloed kunnen uitoefenen op investeringen, kosten en tarieven. Ecorys concludeert dat dit consultatieproces onvoldoende werkt. Met name de transparantie die in het consultatieproces wordt geboden over de relatie tussen kwaliteit, investeringen en tarieven is volgens Ecorys voor verbetering vatbaar.

Het kabinet acht een verbetering van het consultatieproces noodzakelijk mede gelet op de wens van luchthaven en gebruikers om meerjarenafspraken te maken (zie punt 2). Uitgangspunt is dat gebruikers tijdens het consultatieproces goed inzicht krijgen in de relatie tussen enerzijds de gewenste kwaliteit, benodigde investeringen, uit de investeringen en de operationele activiteiten voortvloeiende kosten, vervoersontwikkelingen en anderzijds de tariefvoorstellen. Bovendien moet Schiphol bij de vaststelling van de tarieven transparanter maken hoe zienswijzen van de gebruikers zijn meegewogen en beter aan geven hoe de luchthaven heeft gepresteerd, onder meer ten aanzien van de efficiencydoelstellingen.

In dat licht ondersteunt het kabinet het initiatief van Schiphol en de gebruikers om in onderling overleg het consultatieproces te verbeteren. Er is onder andere gesproken over de uitbreiding en verbetering van kwaliteitsindicatoren, de consultatie over het meerjarige investeringsprogramma en de invoering van een «IATA-format» ten behoeve van de informatieverstrekking bij de consultatie. Indien nodig zal het kabinet het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol aanpassen om deze verbeteringen juridisch mogelijk te maken dan wel te borgen.

2. Meerjarenafspraken

Zowel Schiphol als de gebruikers hebben de wens uitgesproken om meerjarenafspraken te maken over investeringen, kostenontwikkelingen (inclusief efficiency) en tarieven. Het kabinet is voorstander van meerjarenafspraken aangezien dit zowel gebruikers als de luchthaven grotere voorspelbaarheid in hun bedrijfsvoering kan geven. Om meerjarenafspraken mogelijk te maken is het noodzakelijk dat het consultatieproces dat ten grondslag ligt aan deze afspraken wordt verbeterd (zie punt 1). Indien dit gebeurt kan de frequentie van de uitgebreide consultatie afnemen hetgeen leidt tot een verlichting van de administratieve lasten van het systeem. Het kabinet acht het, in lijn met de aanbeveling van

Ecorys, wel wenselijk dat naast de uitgebreide consultatie Schiphol en gebruikers ook jaarlijks overleggen over onder meer kostenefficiëntie (zie punt 4) en de uitvoering van de meerjarenaafspraken. Het niet nakomen van de meerjarenaafspraken kan aan de NMa ter toetsing worden voorgelegd.

Hoewel de huidige wet meerjarenaafspraken niet uitsluit, zijn deze nooit tot stand gekomen. Ecorys constateert dat de huidige jaarlijkse kostenoriëntatie hiervan de oorzaak is. Met het oog op de voordelen voor zowel de luchtvaartmaatschappijen als Schiphol, wil het kabinet overgaan op een systeem van meerjarenaafspraken. Hierbij wordt op hoofdlijnen gekozen voor het volgende systeem:

- Het investeringsprogramma wordt elke drie jaar voor een periode van vijf jaar vastgesteld. Schiphol zorgt voor draagvlak voor het investeringsprogramma. Gebruikers kunnen bij de NMa laten toetsen of voldoende invulling is gegeven aan het proces om draagvlak te verwerven.
- Bij het opstellen van het investeringsprogramma wordt het effect op de tarieven voor de volledige periode aangegeven. De tarieven worden vastgesteld voor jaar 1, 2 en 3. Voor jaar 4 en 5 worden de tarieven indicatief bepaald.
- De vervoersprognoses worden afgestemd met de gebruikers.

In de uitwerking van het kabinetsstandpunt wordt bezien op welke wijze de meerjarenaafspraken worden vastgelegd. Daarbij kiest het kabinet er voor om de mogelijkheid om de tarieven twee keer per jaar aan te passen (per 1 april en 1 november) te beperken. Tariefaanpassing per 1 november zal alleen mogelijk zijn voor het doorberekenen in de tarieven van onvoorziene beveiligingsmaatregelen.

3. Beperking tariefschommelingen

Eén van de randvoorwaarden bij de invoering van de Wet Luchtvaart was de wens om tariefschommelingen te beperken. Sterke schommelingen leiden voor gebruikers tot schommelingen in operationele kosten en voor Schiphol tot schommelingen in inkomsten. Ecorys concludeert dat aan deze randvoorwaarde niet volledig is voldaan.

Met de invoering van meerjarenaafspraken kunnen tariefschommelingen worden tegengegaan in de periode waarop de afspraken betrekking hebben. De onzekerheid over de vervoersvolumes (bijvoorbeeld als gevolg van weersomstandigheden of economische ontwikkelingen) maken echter dat er risico's vastzitten aan het gebruik van prognoses als basis voor de meerjarenaafspraken. Als de vervoersrealisatie in grote mate afwijkt van de prognose kan dit zowel voor de luchthaven als voor gebruikers tot financiële nadelen leiden. Bovendien kan dit leiden tot een situatie dat na afloop van de meerjarenaafspraken alsnog grote schommelingen ontstaan als gevolg van het verrekenen van het verschil tussen vervoersprognoses en realisatie.

Het kabinet wil in het reguleringssysteem een methodiek introduceren waarmee de financiële effecten die ontstaan door verschillen tussen prognoses en realisaties in vervoer kunnen worden opgevangen en over meerdere jaren verspreid (egaliseren). Een dergelijke verrekeningsegalisatie wordt nu ook geïntroduceerd bij de luchtverkeersleiding LVNL waarbij een vergelijkbare problematiek speelt. In het voorstel voor wijzigingen in de regelgeving zullen de randvoorwaarden en de werking van een dergelijke verrekeningsegalisatie nader worden uitgewerkt.

4. Efficiëncyprikkels

Ecorys merkt op dat hoewel doelstellingen inzake kostenefficiëncy een rol spelen in de interne bedrijfsvoering van Schiphol, de huidige systematiek met een «cost-plus» karakter als zodanig weinig prikkels bevat om kostenefficiënt te opereren. In een cost plus systeem is het immers toegestaan om alle gemaakte kosten voor de luchthavenactiviteiten door te berekenen, los van de vraag of de activiteiten op een efficiënte wijze worden verricht of niet. Uit de evaluatie blijkt verder dat de gebruikers zijn geconfronteerd met continu stijgende kosten, zowel in reële termen (rekening houdend met inflatie) als in kosten per eenheid WLU (Work Load Unit).

Zoals eerder aangegeven hecht het kabinet groot belang aan een hoge kwaliteit van het netwerk van luchtverbindingen op Schiphol, waartoe een concurrerend kostenniveau noodzakelijk is. In dat licht zijn de genoemde constatering in de evaluatie voor het kabinet aanleiding om de regulering op dit punt aan te passen en de volgende efficiëncyprikkels te introduceren:

- Zoals hierboven (zie punt 2) is aangegeven stelt Schiphol in het kader van de meerjarenafspraken elke drie jaar een investeringsprogramma voor een periode van vijf jaar vast. Overschrijdingen van het totale investeringsprogramma komen ten laste van Schiphol. Indien de realisatie onder het geprognosticeerde kostenniveau blijft, mag Schiphol het voordeel in de betreffende periode (deels) behouden. Op deze manier wordt Schiphol geprikkeld om de investeringen zo efficiënt mogelijk uit te voeren. In de verdere uitwerking zal worden ingegaan op het mogelijke risico van overbudgettering in het investeringsprogramma en hoe dit kan worden voorkomen.
- Schiphol geeft tijdens het jaarlijkse overleg (zie punt 1) inzicht in de mate van kostenefficiëncy. Daarbij wordt gebruikt gemaakt van een benchmark met andere luchthavens, waarbij wordt gedacht aan Londen Heathrow, Parijs Charles de Gaulle, Frankfurt, Madrid, Istanbul en Dubai.
- De positie van Schiphol voor wat betreft prijs/kwaliteitsniveau moet worden behouden ten opzichte van een vergelijkingsgroep van andere luchthavens (zogenaamde peer group) die nog nader wordt vastgesteld. Schiphol maakt haar positie ten opzichte van de peer group jaarlijks inzichtelijk en maakt daarbij onderscheid naar de verschillende vervoersgroepen (transfer, bestemmingsverkeer (OD) en vracht).

Het kabinet is van mening dat deze maatregelen zorgen voor een sterkere efficiëncyprikkel in de regulering. Indien uit de jaarlijkse informatie over kostenefficiëncy blijkt dat Schiphol onvoldoende presteert, zal de Staat als aandeelhouder de directie daarop aanspreken. Mocht over een aantal jaar blijken dat de genoemde efficiëncymaatregelen onvoldoende werken, dan zullen verdergaande prikkels worden onderzocht. Vooralsnog is het kabinet in het geval van Schiphol van oordeel dat de mogelijke voordelen hiervan niet opwegen tegen het sterker ingrijpen op de bedrijfsvoering en de inzet die nodig is om mogelijke risico's ten aanzien van kwaliteit en investeringen te ondervangen.

5. Dual till met verplichte bijdrage uit niet-luchtvaartactiviteiten

De huidige regulering gaat uit van een «dual till» systeem waarbij alleen de luchtvaartactiviteiten (en rechtstreeks met de luchtvaart verband houdende activiteiten) worden gereguleerd. Bij een single till systeem worden alle activiteiten van de luchthaven (luchtvaart en niet-luchtvaartactiviteiten) gereguleerd. Zoals genoemd is uitgangspunt voor het kabinet om niet meer te reguleren dan noodzakelijk. Dit betekent dat het kabinet er, in lijn met de aanbevelingen van Ecorys, voor kiest om

alleen de activiteiten te reguleren waarop Schiphol een economische machtspositie heeft. Hierdoor wordt ruimte geboden aan de werking van de vrije markt ten aanzien van de activiteiten waarop Schiphol geen economische machtspositie heeft. De NMa heeft in haar hernieuwde onderzoek naar de economische machtspositie van Schiphol in 2010 alleen een machtspositie op de luchtvaartactiviteiten geconstateerd. Het kabinet kiest er daarom voor om het huidige systeem van «dual till» te handhaven. Daarbij wordt overwogen dat ook in het door Ecorys verrichte literatuuronderzoek en naar praktijkervaringen in andere landen geen aanleiding is gevonden om naar een «single till» systeem over te stappen.

Het kabinet is voorstander van het introduceren van een verplichte financiële bijdrage vanuit de opbrengsten van de niet-luchtvaartactiviteiten ten behoeve van de luchtvaartactiviteiten. De niet-luchtvaartactiviteiten van Schiphol betreffen commerciële activiteiten zoals de verhuur van vastgoed, grond en ruimte voor winkels en horeca en de inzet van parkeergronden. De opbrengsten van deze activiteiten hangen voor Schiphol mede af van het aantal passagiers dat wordt vervoerd. Dit rechtvaardigt dat de gebruikers van de luchtvaartactiviteiten in de tariefstelling meeprofiteren van deze opbrengsten. Ook kan de vergroting van de ondernemersprikkel ten aanzien van niet-luchtvaartactiviteiten bij een dual till leiden tot een kwalitatief betere luchthaven waardoor ook weer meer passagiers kunnen worden aangetrokken. Door het introduceren van een verplichte bijdrage (kruissubsidie) zal het huidige reguleringssysteem in de praktijk ook elementen van een «single till» systeem krijgen. Kruissubsidie van meer rendabele activiteiten naar de minder rendabele activiteiten vindt namelijk ook plaats in een «single till» systeem waarbij de kosten en opbrengsten van alle activiteiten van de luchthaven in dezelfde kas («till») bij elkaar komen. Het introduceren van een verplichte bijdrage uit niet-luchtvaartactiviteiten draagt naar het oordeel van het kabinet bij aan een versterking van de concurrentiepositie en zal daarom zijn effect kunnen hebben op de plek van Schiphol in de peer group (zie punt 4).

In het verleden heeft Schiphol een aantal malen vrijwillig een bijdrage verstrekt uit niet-luchtvaartactiviteiten doordat zij voor de luchtvaartactiviteiten lagere tarieven in rekening bracht dan het maximaal wettelijk toegestane niveau. Dit was volgens Ecorys het geval in 2008, 2010 en 2011. Het rendement bleef in die situaties onder de WACC. Schiphol heeft die vrijwillige bijdragen verstrekt om de tarieven concurrerend te houden. Het huidige artikel 8.25, zevende lid, van de Wet luchtvaart geeft Schiphol ook de mogelijkheid voor een expliciete vrijwillige bijdrage, maar hiervan is nooit gebruik gemaakt.

Mede gelet op het belang van Schiphol voor de Nederlandse economie acht het kabinet het wenselijk om een grotere mate van duidelijkheid en transparantie te creëren over de bijdrage vanuit de niet-luchtvaartactiviteiten naar de luchtvaartactiviteiten. Het kabinet wil daarom het reguleringssysteem zo aanpassen dat een bijdrage expliciet en verplicht wordt. Om de belangen van luchthaven en gebruikers zoveel mogelijk parallel te laten lopen wil het kabinet de verplichte bijdrage vormgeven met een «incentive» methodiek. Dit betekent dat er een methodiek wordt ontworpen waarbij de luchthaven en de gebruikers een gezamenlijk belang hebben bij goed renderende niet-luchtvaartactiviteiten in samenhang met de luchtvaartactiviteiten.

Een verplichte bijdrage uit niet-luchtvaartactiviteiten heeft niet alleen een mogelijk positief effect op de luchthaventarieven. Er gaat mogelijk ook een negatief effect vanuit op de kredietwaardigheid van Schiphol, het rendement voor de aandeelhouders en de rijksbegroting. Naar de

mogelijkheden voor de precieze methodiek, de daarmee samenhangende omvang van de bijdrage uit niet-luchtvaartactiviteiten en effecten wordt nader onderzoek gedaan. We zullen u over de uitkomsten van dit onderzoek nog voor de zomer informeren.

6. Netwerkkwaliteit

De Luchtvaartnota gaat in op het belang van Schiphol voor de Nederlandse economie. Daarbij is uiteengezet dat een kwalitatief goed netwerk van internationale verbindingen met andere belangrijke (opkomende) economische centra in de wereld van groot belang is. Het transfervervoer op Schiphol is hierin een essentiële factor en Schiphol heeft daarbij een faciliterende rol. Het volume van op Schiphol aankomende en vertrekkende passagiers (het zogenaamde OD (origin/destination) vervoer) is immers niet groot genoeg om een uitgebreid en frequent netwerk in stand te houden (42 % van het totale vervoer op Schiphol is transfer). Juist dit transfervervoer is zeer prijsgevoelig, omdat transferpassagiers gemakkelijk kunnen uitwijken naar andere overstapluchthavens.

Ecorys geeft aan dat het huidige systeem de mogelijkheid open laat voor Schiphol om de tarieven niet optimaal te differentiëren (wat betreft OD/transfer) in het licht van het realiseren van de doelstellingen van het kabinet ten aanzien van de netwerkkwaliteit van de luchthaven. Schiphol kan ingrijpende structuurwijzigingen in de tarieven doorvoeren, zolang zij binnen de gangbare wettelijke criteria voor de tarieven blijft. Ook merkt Ecorys op dat het achterliggende belang van de mainport Schiphol voor de Nederlandse economie niet altijd gelijk hoeft te lopen met het bedrijfseconomische belang van de NV Schiphol.

Het kabinet is voornemens om vast te leggen dat Schiphol bij het vaststellen van de tariefstructuur en tarieven rekening moet houden met de mogelijke effecten op de netwerkkwaliteit. Daarbij dient Schiphol in het bijzonder rekening te houden met het belang van het transfervervoer in dit netwerk. Bovendien dient Schiphol bij grote investeringsplannen en in het kader van de exploitatievergunning te rapporteren en consulteren over de beoogde ontwikkeling van het netwerk. In deze rapportage moet aandacht worden besteed aan de ontwikkeling van de diverse vervoersstromen (OD, transfer, hubcarrier en overig verkeer) en de wijze waarop zij daar in de tariefvaststelling rekening mee houdt. Het kabinet zal een voorstel doen voor aanpassing van de regelgeving.

7. Boekhoudregels

De boekhoudregels bepalen de kostenbasis voor de luchtvaartactiviteiten (de zogenaamde «regulated asset base» of RAB) en daarmee ook de basis waarop het vastgestelde redelijke rendement (WACC, zie punt 8) wordt berekend. De boekhoudregels voor Schiphol zijn grotendeels gebaseerd op de »International Financial Reporting Standards» (IFRS). In de huidige regulering is echter op drie punten gekozen voor specifieke regulatorische boekhoudregels in aanvulling op of in afwijking van IFRS. Doel daarvan is het risico op misbruik van machtspositie te beperken (te voorkomen dat kosten in de tarieven kunnen worden doorberekend die in een «normale» marktsituatie niet kunnen worden doorberekend). Het betreft de volgende punten:

- Schiphol mag activa in aanbouw en strategische gronden niet activeren en zodoende opnemen in de RAB. Dit betekent dat over activa pas een redelijk rendement mag worden verdiend als die in gebruik worden genomen. Wel wordt de bouwrente vergoed. Ook mag Schiphol geen «Goodwill» in de RAB opnemen.

- Grote investeringen dient Schiphol af te schrijven volgens de zogenaamde unuïteitenmethode, waardoor een constant bedrag aan afschrijvingen plus vermogenskosten per eenheid gebruik over de levensduur wordt toegerekend.
- Schiphol moet interne leveringen waarderen tegen historische kostprijs.

Het kabinet heeft besloten de regulering op het gebied van de boekhoudregels niet te wijzigen. In het licht van het doel administratieve lasten verlichting, heeft Ecorys aangegeven dat afschaffen van deze afwijkingen de lasten voor Schiphol verlaagt. Daarbij wordt tegelijk opgemerkt dat dit ook een aantal andere negatieve effecten kan hebben. Deze hangen samen met de redenen waarom voor deze afwijkingen is gekozen. Omdat geconstateerd is dat Schiphol nog steeds over een machtspositie beschikt en deze regels een belangrijke kern vormen in de regulering ter voorkomen van misbruik van die machtspositie, acht het kabinet het handhaven van de specifieke boekhoudregels noodzakelijk en derhalve belangrijker dan de (beperkte) verlaging van de administratieve lasten. Voor wat betreft activa in aanbouw en strategische gronden kan hieraan nog worden toegevoegd dat het opnemen van de voorfinancieringskosten van investeringen in de luchthaventarieven ook in strijd zou zijn met richtlijnen van ICAO (de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie). Verder is sprake van vergelijkbare regels in andere sectoren waarbij de tarieven van bedrijven met een machtspositie worden gereguleerd.

8. WACC

De huidige systematiek is er op gericht dat Schiphol een redelijk rendement (WACC) mag behalen op het geïnvesteerde vermogen voor de luchtvaartactiviteiten. In het kader van de evaluatie is door professor Boot van de Universiteit van Amsterdam een deelstudie verricht naar de rekenregels voor de WACC. In zijn rapport heeft hij een aantal aanbevelingen voor aanpassing gedaan.

Het kabinet neemt de aanbevelingen in beginsel over. Wel wil het kabinet het onderzoek actualiseren omdat voor het vaststellen van de parameters van de WACC een goede inschatting van het marktrisico van Schiphol nodig is. Dit risico wordt mede bepaald door de overige aanpassingen in de systematiek die het kabinet voor ogen heeft. Daarin spelen met name de introductie van het «verrekeningsegalisatie» (zie punt 3) en de verplichte bijdrage uit niet-luchtvaartactiviteiten (zie punt 5) een rol.

Conclusie

Deze brief geeft aan welke conclusies het kabinet trekt uit de evaluatie. Om de positie van Schiphol, als belangrijke mainport voor onze economie, te versterken en ook voor de toekomst veilig te stellen, heeft het kabinet een samenhangend pakket aan maatregelen gepresenteerd dat bestaat uit de verbetering van een aantal bestaande elementen en de toevoeging van een aantal nieuwe elementen aan het bestaande systeem. Omdat wijzigingen in een onderdeel effect hebben op andere onderdelen is het pakket één en ondeelbaar. Zo hebben bijvoorbeeld de meerjarenafspraken met betrekking tot investeringen, kosten en tarieven effect op de invulling van het jaarlijkse consultatieproces en heeft de nadere uitwerking van de wijze waarop egalisatieverrekeningen plaatsvinden weer invloed op de meerjarenafspraken. Alle aanpassingen in de reguleringssystematiek (met name het schommelfonds en de verplichte bijdrage uit niet-luchtvaartactiviteiten) zijn van invloed op het risicoprofiel en daarmee de WACC van Schiphol. Met dit pakket aan maatregelen wordt tevens invulling gegeven aan de eerder genoemde motie Graus

inzake verbetering van de internationale concurrentiepositie van Schiphol door transparante tarifiering.

Het kabinet zal het pakket aan maatregelen de komende maanden verder uitwerken en voor de zomer voorstellen voor wijzigingen in de regelgeving aan uw Kamer voorleggen.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
J. J. Atsma

De minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
M. J. M. Verhagen