



Evaluatie Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol

Deelrapport Fase 2

Beoordeling 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 2

Beoordeling werking van de wet

Opdrachtgever: Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Rotterdam, 1 december 2011

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
1 Inleiding	7
1.1 Inhoud van dit rapport	7
1.2 Leeswijzer	7
Deel A Wettelijk verplichte (ex post) evaluatie van de wet- en regelgeving	9
2 Beoordeling van de wetsonderdelen	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Afbakening	12
2.2.1 Afbakening	12
2.3 Wettelijke eisen aan tarieven en voorwaarden	20
2.3.1 Redelijkheid	21
2.3.2 Non-discriminatie	23
2.3.3 Kostenoriëntatie	25
2.3.4 Toerekeningssysteem	25
2.3.5 Subonderdelen toerekeningssysteem – 1. Toerekenbare opbrengsten	27
2.3.6 Subonderdelen toerekeningssysteem – 2. Toerekenbare kosten	28
2.3.7 Subonderdelen toerekeningssysteem – 3. Regulatory asset base	34
2.3.8 Subonderdelen toerekeningssysteem – 4. Toegestaan rendement / vermogenskosten	36
2.3.9 Verrekeningen, tariefcorrecties en efficiëncyprikkel	42
2.3.10 Keuze tariefsniveaus in het licht van de mainport	45
2.4 Informatie en consultatie van gebruikers	46
2.4.1 Voorstel tarieven en voorwaarden	46
2.4.2 Consultatie gebruikers	53
2.4.3 Vaststellen tarieven en voorwaarden	57
2.4.4 Financiële verantwoording en rapportage over het gerealiseerde kwaliteitsniveau	57
2.5 Toezicht	59
2.5.1 Goedkeuring van het toerekeningssysteem	59
2.5.2 Toezicht door het nemen van besluiten op aanvraag van gebruikers	61
2.5.3 Ambtshalve toezicht	65
2.6 Conclusie	66
3 Beoordeling van het systeem als geheel	68
3.1 Inleiding	68
3.2 Doeltreffendheid	68
3.2.2 Conclusie	72
3.3 Doelmatigheid	72
3.3.1 Inleiding	72
3.3.2 Beoordeling	72
3.3.3 Conclusie doelmatigheid Wet luchtvaart	74
3.4 Handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid	74
3.5 Beoordeling randvoorwaarden en uitgangspunten	75
3.5.1 Beoordeling	75

3.5.2	Conclusie	78
3.6	Conclusie	78
4	Analyse, oplossingsrichtingen en aanbevelingen evaluatie in enge zin	81
4.1	Inleiding	81
4.2	Afbakening	82
4.2.1	Overzicht knelpunten	82
4.2.2	Analyse per knelpunt	82
4.3	Wettelijke eisen aan tarieven en voorwaarden	85
4.3.1	Overzicht knelpunten	85
4.3.2	Analyse per knelpunt	85
4.4	Informatie en consultatie van gebruikers	93
4.4.1	Overzicht knelpunten	93
4.4.2	Analyse per knelpunt	94
4.5	Toezicht	99
4.5.1	Overzicht knelpunten	99
4.5.2	Analyse per knelpunt	99
	Deel B Mogelijkheden zijn om in te spelen op nieuwe (relevante) beleidsdoelen	103
5	Toekomstbestendigheid	104
5.1	Inleiding	104
5.2	Scenario “Concurrerend prijs/kwaliteitsniveau	105
5.2.1	Mogelijkheden, kansen en risico’s van de keuze dual till / single till (toezegging staatssecretaris)	105
5.2.2	Kostenefficiency (operationele kosten)	107
5.2.3	Efficiency van investeringen	110
5.2.4	Meerjarenafspraken of meerjarenvaststelling van tarieven	111
5.2.5	Optimale differentiatie ten behoeve van het netwerk	114
5.3	Scenario “Lage administratieve lasten”	115
5.3.1	Aanpassingen ten opzichte van IFRS	115
5.3.2	Kosten van de accountantscontrole	117
5.4	Conclusies	117
	Geraadpleegde literatuur	121

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 Inhoud van dit rapport

Dit rapport is het resultaat van fase 2 van de evaluatie. Fase 2 betreft de beoordeling van het huidige systeem en geeft aanbevelingen voor oplossingsrichtingen. In fase 1 van deze evaluatie zijn potentiële knelpunten geïdentificeerd voor alle onderdelen van het systeem. Dit zijn door Ecorys geconstateerde afwijkingen tussen beoogde werking van een bepaald onderdeel van het systeem en de werking in de praktijk, alsook door stakeholders (luchtvaartmaatschappijen, Schiphol, NMa, IenM) gesignaleerde elementen in het huidige systeem die niet goed werken.

In dit fase 2 rapport wordt door Ecorys beoordeeld in hoeverre deze *potentiële* knelpunten ook *daadwerkelijke* knelpunten zijn, aan de hand van drie beoordelingscriteria, doeltreffendheid, doelmatigheid en handhaafbaarheid/uitvoerbaarheid (zie paragraaf 2.1). Verder wordt in fase 2 het systeem als geheel beoordeeld op basis van dezelfde criteria. Deze twee delen van de beoordeling vormen samen de evaluatie van de wet in enge zin conform de wettelijke verplichting. Tenslotte wordt het huidige systeem getoetst op toekomstbestendigheid. Immers, er zijn nieuwe beleidsontwikkelingen en beleidsdoelen, waardoor het mogelijk is dat het huidige systeem niet voldoet om deze nieuwe doelen te realiseren.

Binnen de evaluatie, rapport fase 2, wordt dan ook onderscheid gemaakt tussen:

- o 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.
- o Deel B: in het verlengde van deel A wordt bezien wat de mogelijkheden zijn om in te spelen op nieuwe (relevante) beleidsdoelen die sinds 2006 zijn geformuleerd om daarmee de toekomstbestendigheid te vergroten.

Voor zover de knelpunten/wensen mogelijk niet passen binnen de oorspronkelijke (deel A) en de relevante /nieuwe beleidsdoelen (deel B) of 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 in het advies over marktwerking en publieke belangen (19 maart 2010) waarin aan de Tweede Kamer is geadviseerd dat bij fundamentele wijzigingen van reguleringsystemen een diepgaand (ex ante) onderzoek naar effecten op publieke belangen en maatschappelijke welvaart (kosten-batenanalyse) essentieel is.

1.2 Leeswijzer

De volgende hoofdstukken geven de bevindingen van de evaluatie weer. **Hoofdstuk 2** evalueert de wet zelf op de verschillende onderdelen waaruit de regulering bestaat. Met andere woorden: doen de reguleringsonderdelen wat ze volgens de wet beoogden te doen op een goede wijze. Alle onderdelen van de wet worden beoordeeld hun doeltreffendheid, doelmatigheid, en handhaafbaarheid/uitvoerbaarheid. **Hoofdstuk 3** beoordeelt de wet als geheel op deze zelfde criteria. Vooral van belang hierbij is of de wet heeft bijgedragen aan haar hoofddoel, te weten het voorkomen dan wel verkleinen van het risico of misbruik van marktmacht.

Hoofdstuk 4 formuleert vervolgens voor de knelpunten die zijn geconstateerd oplossingsrichtingen en aanbevelingen. Dit is het slot van Deel A, de evaluatie in enge zin.

Hoofdstuk 5 zet de wet in zijn huidige vorm af tegen de belangrijkste externe ontwikkelingen en veranderende beleidsaccenten, om te bezien of de wet niet alleen in de afgelopen periode heeft voldaan, maar ook of er aanleiding is vanuit een veranderende context om te komen tot aanpassingen van de wet in de toekomst en geeft dit hoofdstuk de belangrijkste conclusies en aanbevelingen weer ten aanzien van deel B.

Deel A Wettelijk verplichte (ex post) evaluatie van de wet- en regelgeving

2 Beoordeling van de wetsonderdelen

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de potentiële knelpunten uit het fase 1 rapport binnen de verschillende onderdelen van de wet- en regelgeving beoordeeld. Dit wordt gedaan aan de hand van drie criteria:

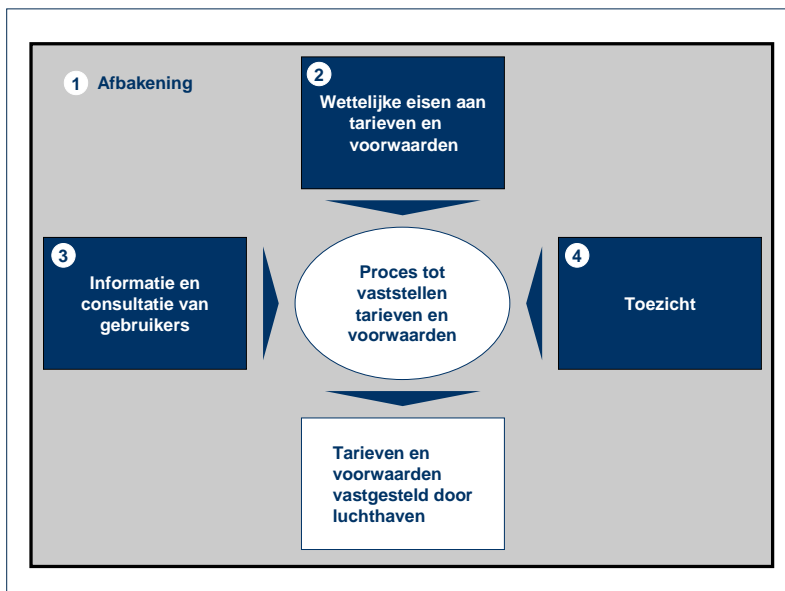
- Doeltreffendheid: in welke mate staat het potentiële knelpunt het realiseren van het doel of beoogde werking van een bepaald onderdeel van het systeem of systeem als geheel in de weg?
- Doelmatigheid: staan de kosten van uitvoering van een bepaald onderdeel in verhouding tot de mate van doelbereiking?
- Handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid: hoe functioneert de wet ten aanzien van.
 - Helderheid en duidelijkheid;
 - Eenduidigheid;
 - Voorspelbaarheid en stabiliteit;
 - Overeenstemming met andere nationale en EU wet- en regelgeving;
 - Uitvoerbaarheid (voor Schiphol, gebruikers en NMa);
 - Handhaafbaarheid (door NMa en minister)?

Bij de beoordeling wordt de beoogde werking van de diverse onderdelen als uitgangspunt genomen. In dit opzicht betreft het een evaluatie in enge zin van de wet. Met andere woorden, eventuele wensen ten aanzien van een geheel andere inrichting en doelstelling van de onderdelen worden hier niet beantwoord omdat deze buiten de kernvraag vallen of de wet heeft gedaan wat hij beoogde te doen (op een doelmatige, uitvoerbare wijze). Het introduceren van andere uitgangspunten of vormgeving dient in de evaluatie te worden gerechtvaardigd vanuit een onvoldoende werking van de huidige wet of vanuit een veranderende context. Zoals in het vorige hoofdstuk aangegeven, wordt deze veranderende context en de daaraan gerelateerde toekomstbestendigheid van de wet in hoofdstuk 5 geëvalueerd.

Wetsonderdelen

In het rapport fase 1 van deze evaluatie is beschreven, dat de wet- en regelgeving wordt gezien als een systeem met vier onderdelen. Deze onderdelen vormen wederom de structuur waarlangs de evaluatie plaatsvindt. De onderdelen zijn weergegeven in de volgende figuur.

Figuur 2.1 De vier onderdelen van het systeem



Daarnaast gaan we in op het al dan niet realiseren van de randvoorwaarden.

2.2 Afbakening








2.2.1 Afbakening






De beoogde werking van het onderdeel afbakening is als volgt.








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 waar 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]

Er zijn de volgende potentiële knelpunten gesignaleerd. Indien vanuit de nieuwe beleidsdoelen een knelpunt relevant is, wordt dat hier vermeld en aan deel B gerefereerd.






Potentieel knelpunt	A.1 Gebruikers betwisten of Schiphol Plaza een luchtvaartactiviteit is.
Oordeel doeltreffendheid	De uitgangspunten ten aanzien van luchtvaartactiviteiten zijn opgenomen in de wet- en regelgeving. NMa heeft bij de goedkeuring van het toerekeningssysteem geoordeeld dat de kosten voor Schiphol Plaza terecht door Schiphol gedeeltelijk worden toegerekend







<p></p> <p></p> <p>Oordeel doelmatigheid</p> <p></p> <p>Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid</p> <p></p>	<p>aan de luchtvaartactiviteiten. Rechtbank en het CBb hebben deze uitspraak bevestigd. Derhalve is dit geen knelpunt vanuit optiek van de doeltreffendheid van het onderdeel afbakening in het licht van de beoogde werking van de wet.</p> <p>Ten aanzien van toekomstige uitbreidingen is er mogelijk wel een knelpunt. Immers, nieuwe uitbreidingen kunnen leiden tot een minder optimale route voor passagiers. Er zijn onvoldoende instrumenten om te voorkomen dat die kosten aan de luchtvaartactiviteiten worden toegerekend. Er is naar de inschatting van de NMa een aanknopingspunt met het inzetten van de redelijkheidsnorm, echter het is de vraag of daarmee een dergelijke toerekening aan de luchtvaartactiviteiten zeker kan worden voorkomen. Overigens dient te worden aangetekend dat het hier gaat om mogelijke toekomstige uitbreidingen van Plaza en is het de vraag of hiervoor een oplossing reeds moet worden opgenomen in de wet.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het onderdeel afbakening.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid van het onderdeel afbakening.</p>
<p>Potentieel knelpunt</p> <p>Oordeel doeltreffendheid</p> <p></p> <p>Oordeel doelmatigheid</p> <p></p> <p>Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid</p> <p></p>	<p>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 een beveiligingsmaatregelen met een structureel karakter (conform art 37ac van de wet luchtvaart).</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doeltreffendheid van het onderdeel afbakening.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het onderdeel afbakening.</p> <p>Er is een onduidelijkheid op dit gebied. In dat opzicht is het knelpunt valide. Dit is overigens gerepareerd in de wetswijziging naar aanleiding van de implementatie van de Richtlijn Luchthavengelden. Het knelpunt is dus inmiddels deels opgelost ten aanzien van de reguliere beveiligingsactiviteiten.</p> <p>Zoals nu geformuleerd kunnen beveiligingsmaatregelen met een structureel karakter (conform art 37ac van de Wet luchtvaart) alleen worden doorberekend ten aanzien van passagiers en hun bagage. Dit betekent dat de beoogde werking niet volledig wordt</p>

	gerealiseerd indien er andere structurele beveiligingsmaatregelen worden genomen.
Potentieel knelpunt	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.
Oordeel doeltreffendheid	Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doeltreffendheid van het onderdeel afbakening.
Oordeel doelmatigheid	Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het onderdeel afbakening.
	
Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid	Er is een onduidelijkheid op dit gebied. In dat opzicht is het knelpunt is valide. Er wordt aanbevolen dit te expliciteren.
	
Potentieel knelpunt	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.
Oordeel doeltreffendheid	Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doeltreffendheid van het onderdeel afbakening.
	
Oordeel doelmatigheid	Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het onderdeel afbakening.
	
Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid	Met het apart onderscheiden van de beveiligingsactiviteiten beoogde de wet transparantie te bieden gelet op de bijzondere aard van de activiteiten (wettelijke verplichting tot uitvoering). Deze transparantie wordt voor dit specifieke geval nu onvoldoende geboden.
	
Potentieel knelpunt	A5. De luchthaven merkt op dat een dergelijke manier van voorbeeldsgewijs aangeven wat onder beveiligingsactiviteiten zou kunnen worden verstaan (zoals nu in de bijlage van het besluit) niet de voorkeur heeft. Zij geeft aan dat het beter is om algeheel 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 de beveiligingsactiviteiten ten behoeve van de luchtvaart gaat en niet voor bijvoorbeeld de winkelruimtes.

<p>Oordeel doeltreffendheid</p> <p></p> <p>Oordeel doelmatigheid</p> <p></p> <p>Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid</p> <p></p>	<p>Dit is een knelpunt. De wettelijke kaders dienen inderdaad te worden aangegeven ter verduidelijking van de beveiligingsmaatregelen.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het onderdeel afbakening.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid van het onderdeel afbakening.</p>
<p>Potentieel knelpunt</p> <p>Oordeel doeltreffendheid</p> <p></p> <p>Oordeel doelmatigheid</p> <p></p> <p>Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid</p> <p></p>	<p>A6. Gebruikers en luchthaven vinden dat de overheid een deel van de beveiligingskosten zou moeten dragen.</p> <p>Dit is een principiële politieke keuze die los staat van de Wet luchtvaart en deze evaluatie. Dit is derhalve geen knelpunt in het licht van de beoogde werking van de wet.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het onderdeel afbakening.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid van het onderdeel afbakening.</p>
<p>Potentieel knelpunt</p> <p>Oordeel doeltreffendheid</p> <p></p>	<p>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 luchtvaartactiviteiten.</p> <p>Tegen al deze aspecten is door gebruikers een aanvraag bij NMa ingediend. NMa heeft voor wat betreft de geluidswal, giften en donaties geoordeeld dat dit geen luchtvaartactiviteiten betreffen, en heeft hiermee de gebruikers in het gelijk gesteld. Dit is door de rechtbank bevestigd in beroep.</p> <p>Voor wat betreft de kosten voor het Schiphol College heeft NMa geoordeeld dat alleen kosten voor het werven van beveiligingspersoneel aan de beveiligingsactiviteiten mogen worden toegerekend, maar dat kosten voor het werven van personeel voor bagage-afhandelaars niet aan de luchtvaartactiviteiten mogen worden toegerekend, omdat dit</p>







<p>Oordeel doelmatigheid</p> <p>●</p> <p>Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid</p> <p>●</p>	<p>personeel geen luchtvaartactiviteiten verricht. Dit is door de rechtbank bevestigd in beroep.</p> <p>Het is onmogelijk om van alle mogelijke activiteiten in de wet- en regelgeving op te nemen of deze tot de luchtvaartactiviteiten behoren. NMa heeft in bovengenoemde gevallen verder invulling gegeven aan de definitie van luchtvaartactiviteiten en beveiligingsactiviteiten, en deze is bekrachtigd door uitspraken van de rechtbank. Deze invulling is conform de opzet van de regelgeving, die gebruikers juist in staat stelt een aanvraag in te dienen bij de NMa en eventueel beroep aan te tekenen bij de rechter. In dit opzicht is er vanuit de doeltreffendheid van de afbakening, zoals destijds bedoeld door de wetgever, geen knelpunt te concluderen in het licht van de beoogde werking van de wet.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het onderdeel afbakening.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid van het onderdeel afbakening.</p>
<p>Potentieel knelpunt</p> <p>Oordeel doeltreffendheid</p> <p>●</p>	<p>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.</p> <p>Op grond van de Wet luchtvaart is het mogelijk dat Schiphol kosten verbonden aan dienstverlening waarvan gebruikers gebruik maken voor landen en opstijgen, passagiersafhandeling, beveiliging kan doorberekenen in de luchthaventarieven. De eerste vraag is dus of de vergoeding die Schiphol betaalt aan de boeren voor het nemen van bepaalde maatregelen buiten de hekken als een dergelijke dienstverlening kan worden opgevat. Dat roept de vraag op wiens verantwoordelijkheid het is om deze maatregelen tegen vogelaanvaringen te nemen. Op het areaal is dat onomstreden. Dat is Schiphol. Buiten het areaal is het niet duidelijk dat Schiphol daarvoor vanuit de luchtvaartactiviteiten verantwoordelijk is. Als Schiphol wel verantwoordelijk is, kunnen de kosten van deze maatregelen buiten de hekken aan de luchtvaartactiviteiten worden toegerekend.</p> <p>Echter, op basis van informatie van lenM is het vooralsnog niet duidelijk wie formeel verantwoordelijk is voor het nemen van maatregelen buiten de hekken. Zolang dit nergens is geregeld, dan zou dit berusten op vrijwillige medewerking van de boeren om de maatregelen te nemen en Schiphol om de kosten te vergoeden. In het verlengde daarvan is dan de vraag of Schiphol deze kosten kan en wil doorberekenen. Als alle partijen (inclusief Schiphol en de gebruikers) het belang inzien en bereid zijn hiervoor te betalen, lijkt er via het toerekeningssysteem wel een oplossing te vinden. De wet-en regelgeving zou dan niet behoeven te worden aangepast.</p>

<p>Oordeel doelmatigheid</p> <p></p> <p>Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid</p> <p></p>	<p>Samengevat, het is onduidelijk wie verantwoordelijk is voor maatregelen tegen vogelaanvaringen buiten de hekken. Indien Schiphol dit is, kunnen de kosten aan luchtvaart worden toegerekend, en is er geen knelpunt ten aanzien van de beoogde werking van de wet. Indien Schiphol niet verantwoordelijk is, en gebruikers en luchthaven het erover eens zijn dat deze kosten wel voor rekening van de luchtvaart moeten komen, lijkt dit via het toerekeningssysteem te kunnen worden geregeld. Dan is er ook geen knelpunt.</p> <p>Het lijkt in elk geval van belang dat bepaald wordt wie verantwoordelijk is voor deze maatregelen. Dit valt echter buiten de scope van deze evaluatie. Ook lijkt het raadzaam dat er een raming is van de maximale kosten die dan voor rekening van de gebruikers zouden komen.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het onderdeel afbakening.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid van het onderdeel afbakening.</p>
<p>Potentieel knelpunt</p> <p>Oordeel doeltreffendheid</p> <p></p> <p></p> <p>Oordeel doelmatigheid</p> <p></p> <p>Oordeel</p>	<p>A9. Gebruikers vinden het niet fair dat reclameinkomsten 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.</p> <p>Er valt geen parallel te trekken met de rechtstreeks verbonden activiteiten. Gebruikers hebben destijds hun zienswijze op dit punt ingediend tegen het ontwerpbesluit over de goedkeuring van het eerste toerekeningssysteem. De conclusie van de NMa was uiteindelijk dat deze reclameactiviteiten volgens de wettelijke regels niet een luchtvaartactiviteit betreffen en ook niet een rechtstreeks met de luchtvaart verbonden activiteit. In dit opzicht is er vanuit de regelgeving geen knelpunt te constateren in het licht van de beoogde werking van de wet.</p> <p>Echter, er is wel een allocatieprobleem. De kosten van deze assets zijn niet te splitsen in de kosten voor slurven en kosten voor de reclameactiviteiten omdat er geen objectieve maatstaf is om de kosten toe te rekenen. Dit is een knelpunt.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het onderdeel afbakening.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid van het</p>

<p>handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid</p> <p></p>	<p>onderdeel afbakening.</p>
<p>Potentieel knelpunt</p> <p>Oordeel doeltreffendheid</p> <p></p> <p></p> <p>Oordeel doelmatigheid</p> <p></p> <p>Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid</p> <p></p>	<p>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 gezien 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.</p> <p>In de beoogde werking is toegelicht dat de politieke keuze is gemaakt bij invoering van de wet om alleen de luchtvaartactiviteiten te reguleren. Dit impliceert een dual till. In het systeem is ook de keuze gemaakt om geen kruiselingse bijdrage toe te passen vanuit de niet-luchtvaartactiviteiten. Dit punt is daarom per definitie geen knelpunt in het licht van de beoogde werking van de wet.</p> <p>Nieuwe beleidsdoelen kunnen wel leiden tot een politieke heroverweging ten aanzien van dit punt. Zie hiervoor deel B.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het onderdeel afbakening.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid van het onderdeel afbakening.</p>
<p>Potentieel knelpunt</p> <p>Oordeel doeltreffendheid</p> <p></p>	<p>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.</p> <p>De huidige wet reguleert de luchtvaartactiviteiten. Verhuringen van ruimten voor exclusief gebruik door derden, zoals de Koninklijke Marechaussee behoren tot de zogenoemde niet-luchtvaartactiviteiten en vallen niet onder deze Wet en het Besluit. Regulering van niet-luchtvaartactiviteiten past ook niet in het doel en opzet van de Wet en het Besluit, namelijk het voorkomen of verminderen van eventueel misbruik van de economische machtspositie door de luchthaven Schiphol ten aanzien van de luchtvaartactiviteiten. Dit is ook aangegeven in de brief aan de Tweede Kamer [TK3] waarin de motie ontraden werd. In de herijking van de economische machtspositie van Schiphol door NMa [NMa, 2010] wordt ook geen aanleiding gezien om de verhuringen van operationeel noodzakelijke ruimten sectorspecifiek te reguleren om misbruik tegen te gaan. De Mededingingswet volstaat, aldus NMa. Bovendien is het doel van de wet: voorkomen van misbruik. Een nultarief gaat veel verder dan het voorkomen van misbruik. Het opnemen in de wet van een dergelijk nultarief wordt dan ook niet wenselijk geacht. Dit is daarom geen knelpunt in het licht van de beoogde werking van de wet.</p>

<p>Oordeel doelmatigheid</p> <p>●</p> <p>Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid</p> <p>●</p>	<p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het onderdeel afbakening.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid van het onderdeel afbakening.</p>
<p>Potentieel knelpunt</p> <p>Oordeel doeltreffendheid</p> <p>●</p> <p>Oordeel doelmatigheid</p> <p>●</p> <p>Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid</p> <p>●</p>	<p>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</p> <p>Verhuur van operationele ruimtes of personeelsparkeren zijn niet-luchtvaartactiviteiten. Deze zijn niet gereguleerd conform de beoogde werking, omdat bij aanvang van de wet was bepaald dat Schiphol geen economische machtspositie heeft op deze activiteiten of dat er een dusdanig risico op misbruik bestaat dat er aanleiding zou zijn tot het vaststellen van een sectorspecifieke regeling. In de herijking van de economische machtspositie van Schiphol door NMa [NMa, 2010] wordt aangegeven dat bij verhuur van operationeel noodzakelijke ruimten er volgens NMa wel sprake is van een economische machtspositie. De NMa stelt dat regulering van deze activiteiten niet gewenst is omdat de kosten van sectorspecifieke regulering waarschijnlijk de mogelijke baten overtreffen. De NMa adviseert dat kan worden volstaan met het generieke mededingingsrecht. Ten aanzien van personeelsparkeren heeft NMa niet vastgesteld of er wel of geen economische machtspositie is, maar alleen bepaald dat er geen aanleiding is om een economische machtspositie te vermoeden. NMa heeft derhalve hierover geen nader onderzoek verricht. Op basis hiervan kan worden geconcludeerd dat dit geen knelpunt is.</p> <p>Daarnaast wordt door ICAO aangegeven dat faciliteiten in exclusief gebruik niet door mogen worden berekend aan de gebruikers/luchtvaartmaatschappijen in de luchthavengelden¹.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het onderdeel afbakening.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid van het onderdeel afbakening.</p>

¹ ICAO, ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services, doc 9082/8, paragraaf 30.iii

<p>Potentieel knelpunt</p> <p>Oordeel doeltreffendheid</p> <p></p> <p>Oordeel doelmatigheid</p> <p></p> <p>Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid</p> <p></p>	<p>A13. Schiphol heeft een economische machtspositie voor activiteiten van Schiphol ten behoeve van het verlenen van toegang tot de luchthaven voor grondafhandelaars.</p> <p>In de herijking van de economische machtspositie van Schiphol [NMa 2010] stelt NMa dat Schiphol een economische machtspositie heeft op de markt voor het verlenen van toegang tot de infrastructuur aan grondafhandelaars en andere organisaties. Schiphol maakt echter op dit moment geen gebruik van haar EMP omdat zij geen toegangsvergoedingen hanteert (met uitzondering van concessies voor brandstoflevering). Met het oog op de mogelijke toekomstige situatie waarin Schiphol eventueel wel toegangsvergoedingen zou willen hanteren, adviseert NMa te overwegen om in de Wet luchtvaart naast de concessies voor brandstoflevering voor luchtvaartuigen en catering van luchtvaartuigen ook vergoedingen voor andere vormen van toegang tot de infrastructuur aan grondafhandelaars in de regulering op te nemen.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het onderdeel afbakening.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid van het onderdeel afbakening.</p>
<p>Potentieel knelpunt</p> <p>Oordeel doeltreffendheid</p> <p></p> <p>Oordeel doelmatigheid</p> <p></p> <p>Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid</p> <p></p>	<p>A14. In de praktijk blijkt dat ook ten aanzien van de beveiligingsactiviteiten sprake kan zijn van rechtstreeks met de luchtvaart verbonden activiteiten, terwijl het Besluit aangeeft dat deze niet van toepassing zijn voor beveiligingsactiviteiten.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doeltreffendheid van het onderdeel afbakening.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het onderdeel afbakening.</p> <p>In het Besluit was niet voorzien dat er ten aanzien van de beveiligingsactiviteiten rechtstreeks verbonden activiteiten zijn. In de praktijk zijn die er dus wel. In het Besluit zou dit dus aangepast moeten worden, zodat de algemene regel dat de omzet van de rechtstreeks verbonden activiteiten in mindering wordt gebracht op de kosten, waardoor de tarieven lager worden, ook voor beveiligingsactiviteiten geldt.</p>

2.3 Wettelijke eisen aan tarieven en voorwaarden

De in de wet- en regelgeving opgenomen eisen aan tarieven en voorwaarden vormen één van de vier onderdelen van het systeem. Er worden eisen onderscheiden ten aanzien van:

- Redelijkheid
- Non-discriminatie
- Kostenoriëntatie
 - Toerekeningssysteem
 - Toerekenbare opbrengsten
 - Toerekenbare kosten
 - Regulatory asset base
 - Toegestaan rendement / vermogenskosten
 - Verrekeningen, tariefscorrecties en efficiencyprikkel

Deze onderdelen worden in deze paragraaf beoordeeld. Omwille van de leesbaarheid van het rapport is ervoor te gekozen subonderdelen (toerekeningssysteem, verrekeningen) en sub-subonderdelen (toerekenbare opbrengsten etc) op hetzelfde paragraafniveau te behandelen als de drie eisen aan het systeem.

Daarnaast worden in deze paragraaf enkele knelpunten ten aanzien van de tariefkeuze en tariefsdifferentiatie behandeld.




2.3.1 Redelijkheid

De wet- en regelgeving stelt dat de tarieven en voorwaarden binnen de eis van kostenoriëntatie elk afzonderlijk redelijk dienen te zijn. De beoogde werking van het onderdeel redelijkheid is als volgt.

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].

Er zijn de volgende specifieke knelpunten gesignaleerd. Indien vanuit de nieuwe beleidsdoelen een knelpunt relevant is, wordt dat hier vermeld en aan deel B gerefereerd.




Potentieel knelpunt	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
----------------------------	--

<p>Oordeel doeltreffendheid</p> <p></p> <p>Oordeel doelmatigheid</p> <p></p> <p>Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid</p> <p></p>	<p>algemene mededingingsrecht gebruikelijk zijn. Het begrip redelijkheid komt echter in dit recht niet voor.² 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. 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.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doeltreffendheid van het onderdeel redelijkheid.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het onderdeel redelijkheid.</p> <p>De NMa heeft met de tot haar ter beschikking staande methoden twee maal een beoordeling te geven van de redelijkheid van tarieven naar aanleiding van aanvragen van gebruikers. Het feit dat het begrip redelijkheid niet in het mededingingsrecht voorkomt doet hier niets aan af. De Rechtbank onderstreept in haar uitspraak³ in het beroep van EasyJet tegen het besluit van NMa dat “Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder [NMa] in redelijkheid kunnen vaststellen dat de tarieven van Schiphol voor O/D-passagiers redelijk zijn”. Zij accepteert daarmee de drie door NMa gehanteerde methoden.⁴ De NMa heeft ook de bevoegdheid de open normen in te vullen middels beleidsregels of besluiten, wat tot op heden twee keer is gebeurd. Het oordeel is dan ook dat dit geen knelpunt is.</p>
<p>Oordeel doeltreffendheid</p>	<p>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.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de beoogde werking van de wet. De wet betrof misbruik van de marktmacht tegen te gaan. Het afbouwen van de kortingsregeling kan niet onder het misbruik worden verstaan. Immers, zonder korting lijkt het niet zo te zijn dat Schiphol onredelijke tarieven hanteert. Er werd niet beoogd kortingen of vrijstellingen voor bepaalde categorieën verkeer te waarborgen.</p>

² 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).

³ Rechtbank Rotterdam, AWB 09/2949 MEDED-T1, 25 november 2010.

⁴ a) een vergelijking van de tarieven en voorwaarden voor dergelijke afzonderlijke tarieven op andere luchthavens in vergelijkbare markt-omstandig-heden (benchmark), b) een vergelijking van de passagiersgerelateerde tarieven van Schiphol met de gemiddelde kosten per passagier en c) een beoordeling van het tarief in het licht van de kwaliteit van de dienstverlening

	<p>Los daarvan geldt dat een wettelijke regeling zoals voorgesteld voor een privaat bedrijf zou neerkomen op het moeten verlenen van diensten aan de overheid zonder dat hier een vergoeding tegenover staat. Niet alleen is een vergoeding gebruikelijk in het maatschappelijk verkeer, maar de verplichting om geen vergoeding in rekening te brengen zou tot (grond)wettelijke problemen kunnen leiden.</p> <p>In het algemeen zijn vrijstellingen en kortingsregelingen voor tarieven van luchthavens voor overheidsvluchten niet onomstreden. De ICAO's Policies on airport charges for airports and air navigation services (doc 9082, 2009) geven als aanbeveling voor lidstaten aan dat de kosten van luchthavenvoorzieningen op evenredige wijze moeten worden toegerekend aan de gebruikers, ook voor "state aircraft".</p>
<p>Oordeel doelmatigheid</p> 	<p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het onderdeel redelijkheid.</p>
<p>Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid</p> 	<p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de handhaafbaarheid/uitvoerbaarheid van het onderdeel redelijkheid.</p>





2.3.2 Non-discriminatie

De wet- en regelgeving stelt dat de tarieven en voorwaarden non-discriminatoire dienen te zijn. Net als voor de redelijkheidseis geldt dit voor alle afzonderlijke tarieven en voorwaarden. De beoogde werking van dit onderdeel is als volgt.



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]

Wat betreft non-discriminatie geldt het volgende potentiële knelpunt.

<p>Potentieel knelpunt</p>	<p>E3. Sommige gebruikers geven in de interviews aan nog discriminatie te zien. Specifiek werd genoemd de differentiatie tussen O/D- en transfertarieven (dit betreft de EasyJet aanvraag en beroep) en het gebrek aan mogelijkheid om disconnected afgehandeld te worden buiten de H-pier en het B-platform, waardoor een afwijkend tarief hiervoor bepaalde groepen gebruikers zou bevoordelen.</p> <p>De luchthaven geeft aan de toegepaste tariefdiscriminatie als niet-discriminatoire te zien.</p>
-----------------------------------	---

<p>Oordeel doeltreffendheid</p> <p></p> <p>Oordeel doelmatigheid</p> <p></p> <p>Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid</p> <p></p>	<p>Ten aanzien van het afwijkende tarief voor de H- en B-pier stelt de luchthaven dat er sprake is van een verschillende dienst/faciliteit.</p> <p>Het valt buiten de scope van deze evaluatie om te beoordelen of specifieke tarieven en voorwaarden discriminatoir zijn. Dit is een taak van de NMa op aanvraag van gebruikers. In het geval van de differentiatie tussen O/D- en transfertarieven is het oordeel van de NMa dat dit geen discriminatie betreft. Dit is door de Rechtbank bekrachtigd. Voor wat betreft de disconnected afhandeling geldt dat gebruikers nooit een aanvraag hierover hebben ingediend bij NMa. Echter de wet stelt de mogelijkheid dat ze een aanvraag kunnen indienen bij NMa, waarover NMa vervolgens een besluit moet nemen. Dit is dan ook geen knelpunt. Dit issue lijkt bovendien een toegangsprobleem. De wetswijziging naar aanleiding van de implementatie van de Richtlijn Luchthavengelden gaat met de bepalingen over diensten op maat nader in op dit issue en biedt ook de mogelijkheid hierover een klacht in te dienen⁵.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het onderdeel non-discriminatie.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid van het onderdeel non-discriminatie.</p>
<p>Potentieel knelpunt</p> <p>Oordeel doeltreffendheid</p> <p></p> <p>Oordeel doelmatigheid</p>	<p>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.</p> <p>De NMa geeft aan voldoende handvatten te hebben voor een beoordeling. Dit is geen knelpunt.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het onderdeel non-discriminatie.</p>

⁵ Wet tot aanpassing van de Wet luchtvaart (Stb 2011, 67) en Besluit tot wijziging van het besluit exploitatie luchthaven Schiphol (Stb 2011, 182) die per 25 mei 2011 in werking zij getreden (Stb. 2011, 242).

 Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid 	<p>Vanwege het ontbreken van harde normen in de mededingingswetgeving en jurisprudentie vergt dit altijd een beoordeling van de specifieke situatie. De besluiten van de NMa en eventueel daarop volgende jurisprudentie is de enige wijze om de open norm voor non-discriminatie ten aanzien van de tarieven en voorwaarden van Schiphol verder in te vullen. De NMa invulling bij de aanvraag van EasyJet is door de Rechtbank bekrachtigd. Deze werkwijze gaat niet tegen de beoogde werking van de eis van non-discriminatie in. Dit is daarom geen knelpunt.</p>
---	---

2.3.3 Kostenoriëntatie

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. De beoogde werking is als volgt.

Onderdeel	In wetstoelichting beoogde werking
Kostenoriëntatie voor de luchtvaartactiviteiten	<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 gemoede 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]

In de volgende paragrafen gaan we nader in op het toerekeningssysteem en haar onderdelen.



2.3.4 Toerekeningssysteem


De beoogde werking van het toerekeningssysteem is:

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 darinnen 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] Dient als basis voor verplichte financiële verantwoording [W6,19]
Opleveren financiële verantwoording	<ul style="list-style-type: none"> Dient inzicht te bieden in de exploitatie en gerealiseerd rendement [W6,19]

Ten aanzien van de toepassing van het toerekeningssysteem zijn de volgende potentiële knelpunten geïdentificeerd.

Potentieel knelpunt	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 aanpassingen in de kostenbasis. Deze (potentiële) aanpassingen bedroegen de laatste jaren circa 0,1% van de totale kostenbasis.
Oordeel doeltreffendheid	Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doeltreffendheid van het onderdeel toerekeningssysteem.
	
Oordeel doelmatigheid	Dit is geen knelpunt ten aanzien van doelmatigheid. De luchthaven kan in overleg met de gebruikers hiervoor een accountant inschakelen om dit te laten controleren.
	In paragraaf 2.4 gaan we nader in op transparantie.
	
Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid	Dit is geen knelpunt ten aanzien van de handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid van het onderdeel toerekeningssysteem.

	
---	--

Andere knelpunten hieraan gerelateerd zijn bij het onderdeel Afbakening behandeld.

2.3.5 Subonderdelen toerekeningssysteem – 1. Toerekenbare opbrengsten


De toe te rekenen opbrengsten worden bepaald door drie elementen:



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

De beoogde werking is als volgt:

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 gemeoid 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/concurrerende 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]

Er zijn de volgende potentiële knelpunten geïdentificeerd.

Potentieel knelpunt	
Potentieel knelpunt	E6. De artikelen 8.25d, lid 7 en 8, over kruiselingse bijdrage en de bepaling over de naar rato toedeling hiervan zijn overbodig met de mogelijkheid "impliciete" kruiselingse bijdragen te kunnen doen.
Oordeel doeltreffendheid	Doordat Schiphol een impliciete kruiselingse bijdrage heeft toegepast, is de door de wet- en regelgeving beoogde mogelijkheid om lagere / concurrereidere tarieven vast te stellen in de praktijk gerealiseerd. Echter, dit is niet gerealiseerd door genoemde leden 7 en 8 van artikel 8.25d. Deze (inclusief de 'naar rato' bepaling in lid 8) zijn dus inderdaad overbodig en bieden te weinig flexibiliteit met betrekking tot de verdeling van de kruissubsidie over de luchtvaart- en beveiligingsactiviteiten. Het is daarom wenselijk deze leden te schrappen.
	



Oordeel doelmatigheid 	Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het subonderdeel toerekenbare opbrengsten.
Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid 	Dit is geen knelpunt ten aanzien van de handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid van het subonderdeel toerekenbare opbrengsten.





2.3.6 Subonderdelen toerekeningssysteem – 2. Toerekenbare kosten






De beoogde werking van dit onderdeel is als volgt.






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]

Er zijn diverse specifieke potentiële knelpunten geïdentificeerd:





Potentieel knelpunt	E7. Gebruikers geven aan efficiëncynormen 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 kostenreducties tot te groot verlies van kwaliteit kunnen leiden; daarnaast geeft zij aan dat een groot deel van de kosten vast is.
Oordeel doeltreffendheid  	<p>Er zijn stijgende operationele kosten per WLU bij dalende volumes. De huidige wet- en regelgeving beoogde echter niet om efficiëncynormen op te leggen. Dit is derhalve geen knelpunt.</p> <p>Nieuwe beleidsdoelen kunnen wel leiden tot een politieke heroverweging ten aanzien van dit punt. Zie hiervoor deel B.</p> <p>Knelpunt C2 gaat nader in op de rapportageverplichtingen inzake efficiency.</p>

<p>Oordeel doelmatigheid</p> <p></p> <p>Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid</p> <p></p>	<p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het subonderdeel toerekenbare kosten.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid van het subonderdeel toerekenbare kosten.</p>
<p>Potentieel knelpunt</p> <p>Oordeel doeltreffendheid</p> <p></p> <p></p>	<p>E8. Schiphol wil meerjarenafspraken. Een knelpunt kan zijn dat de geraamde kosten op basis van de meerjarenafpraak 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 beoogt 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 meeademen 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).</p> <p>Er zijn geen meerjarenafspraken tot stand gekomen. De jaarlijkse kostenoriëntatie zou hiervoor een knelpunt kunnen zijn, omdat als er een meerjarenafpraak gesloten wordt, nog steeds de eis voor jaarlijkse kostenoriëntatie blijft gelden. Hierdoor is er sprake van een eenzijdig risico dat bij Schiphol ligt. Deze eis voor jaarlijkse kostenoriëntatie is een van de belangrijkste eisen aan tarieven in de huidige wet. Vanuit die optiek is er dan ook geen knelpunt ten aanzien van de beoogde werking. Binnen de huidige wet is de eis van jaarlijkse kostenoriëntatie een centraal gegeven. Schiphol en de gebruikers hebben de mogelijkheid tot meerjarenafspraken. Eventuele verschillen tussen tarieven op basis van meerjarenafspraken en kostenoriëntatie kunnen door Schiphol opgevangen worden (bijvoorbeeld uit de non-aviation activiteiten). Dit is niet aantrekkelijk voor Schiphol waardoor er in de huidige situatie een belemmering is voor het afsluiten van meerjarenafspraken.</p> <p>Ten aanzien van de door Schiphol geïdentificeerde potentiële knelpunten geldt:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Inzicht in de ontwikkeling van de tarieven in de eerstkomende jaren ontbreekt nu. Dit was echter niet direct beoogd in het huidige systeem. Zie knelpunt C4. b. Een jaarlijkse uitgebreide consultatie is een kernelement van de huidige regulering en geen knelpunt. c. Schiphol kan besluiten nemen over de investeringen, na consultatie van gebruikers, en kan de kosten van deze investeringen volgens de wet doorbereken. Zie knelpunt C7 voor SLAs. d. Vermijden van tariefsprongen is een knelpunt, zie E9. e. Schiphol kan meeademen met de markt door onder het maximum te blijven, maar kan dit niet op een later moment terug halen. Dit was in de wet ook niet beoogd, omdat Schiphol de mogelijkheid heeft dit tekort uit de non-aviation opbrengsten aan te vullen.



<p>Oordeel doelmatigheid</p> <p></p> <p>Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid</p> <p></p>	<p>Onderdelen a, b,c, en e zijn in het licht van de beoogde werking van de wet weliswaar geen knelpunten, maar nieuwe beleidsdoelen kunnen wel leiden tot een politieke heroverweging ten aanzien van deze punten. Zie hiervoor deel B.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het subonderdeel toerekenbare kosten.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid van het subonderdeel toerekenbare kosten.</p>
<p>Potentieel knelpunt</p> <p>Oordeel doeltreffendheid</p> <p></p> <p>Oordeel doelmatigheid</p> <p></p> <p>Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid</p> <p></p>	<p>E9. Schommelingen in tarieven worden veroorzaakt doordat kalenderjaar en ingang nieuwe tarieven niet eenzelfde tijdvak beslaan. Dit speelt vooral in geval in 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.</p> <p>De randvoorwaarde voor het vermijden van tariefssprongen had vooral betrekking op het omgaan met de kosten van grote investeringen. Niettemin is duidelijk dat de wetgever tariefssprongen ongewenst achtte. Nu blijkt dat de schommelingen zich om meerdere redenen voordoen. Dit is dan ook een knelpunt. Schiphol kan tariefsprongen vermijden door onder de WACC te blijven en lagere tarieven te vragen. Dit kan leiden tot ongewenste effecten, zoals onvoldoende rendement voor Schiphol als geheel (zie fase 1).</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het subonderdeel toerekenbare kosten.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid van het subonderdeel toerekenbare kosten.</p>
<p>Potentieel knelpunt</p>	<p>E10. Gebleken is de mogelijkheid om per 1 november de tarieven vast te stellen tot ongewenste effecten kan leiden. Schiphol kan de verrekenregels inzetten om kostenstijgingen door te berekenen ten opzichte van de op 1 april vastgestelde tarieven (bijvoorbeeld in het geval van inefficiëncies of bij een oplopende WACC tijdens het jaar) of verrekeningen naar voren te trekken. In de praktijk deed zich dit voor bij de tarieven voor 1 november 2011. Dit valt buiten de evaluatieperiode maar is toch van belang.</p>

<p>Oordeel doelmatigheid</p> <p></p> <p></p> <p>Oordeel uitvoerbaarheid / handhaafbaarheid</p> <p></p> <p></p> <p></p>	<p><u>Ad b.</u> Het is logisch dat bij grote investeringen met een lange levensduur de eindcapaciteit niet eenvoudig te begroten is, en dat deze met iedere herberekening die later in de tijd plaatsvindt nauwkeuriger ingeschat kan worden. Dit is op zich geen probleem tav doeltreffendheid. De herziening (vergroting) van de milieucapaciteit (van de Polderbaan (bijv doordat vliegtuigen stiller worden)) leidt inderdaad tot het naar achter schuiven van kosten ('boeggolf' effect). Dit is in het nadeel van Schiphol, maar is alleszins redelijk en in overeenstemming met de bedoeling van de wet, namelijk zo constant mogelijk kosten per te produceren eenheid te realiseren zodat gebruikers betalen naar rato van het gebruik. Herziening van de milieucapaciteit is daarom geen knelpunt.</p> <p><u>Ad e.</u> De unuïteitenmethode is een van de aspecten waar de regulering afwijkt van de gangbare IFRS boekhoudregels. Deze is tot op heden alleen toegepast voor de Polderbaan. In die zin moet Schiphol (en haar accountant) extra inspanning leveren, die jaarlijks tot circa € 170.000 aan kosten leidt⁶. Dit is op zich geen knelpunt, gegeven de effecten van de methode conform beoogde werking.</p> <p>Nieuwe beleidsdoelen kunnen wel leiden tot een politieke heroverweging ten aanzien van dit punt. Zie hiervoor deel B.</p> <p><u>Ad a.</u> De unuïteitenmethode zoals die in de amvb beschreven is, voorziet niet onmiddellijk in een methode om vervangingsinvesteringen ten aanzien van delen van de investering waarop de unuïteitenmethode van toepassing is, te accommoderen. Het zou wel in te passen zijn, maar dit kan op andere problemen stuiten (bijv. dat de unuïteit na iedere vervangingsinvestering herberekend moet worden, waar de wet niet in voorziet). Daarom is door NMa en Schiphol ervoor gekozen om dergelijke vervangende activa buiten de toepassing van de unuïteitenmethoden te houden, en te behandelen als alle andere 'normale' activa (activeren en lineair afschrijven over levensduur van de activa). Overigens werkt dit effect ook de andere kant op bij onderdelen (bijv. fundering) die langer meegaan dan 30 jaar.</p> <p><u>Ad c.</u> Het Besluit geeft aan dat 'aan de luchtvaartactiviteiten toegedeelde materiële vaste activa met een waarde van meer dan € 100.000.000,- waarvan de vervaardigingsperiode meer dan een jaar duurt, en waarbij <i>ten tijde van het investeringsbesluit</i> wordt verwacht dat zich na ingebruikneming initiële <i>overcapaciteit</i> zal voordoen, de waarde moet worden bepaald op basis van historische kostprijs, waarbij over de gebruikelijke economische levensduur wordt afgeschreven op basis van de unuïteitenmethode.' De initiële overcapaciteit dient dus te worden bepaald ten tijde van de investeringsbeslissing. De berekening van de unuïteit vindt echter plaats bij ingebruikname. Hierbij wordt opnieuw de capaciteit bepaald, die door bijvoorbeeld door veranderende volumeomstandigheden inmiddels gewijzigd kan zijn. Zo wordt in feite de eindcapaciteit van de investering bepaald, die dus anders kan zijn dan wat initieel werd verwacht. Dit is een knelpunt.</p> <p><u>Ad d.</u> De unuïteitenmethode leidt onder andere tot vragen of er sprake is van 1 project of deelprojecten, en wat de capaciteit van die deelprojecten is. Er is daarbij ook geen sprake van één investeringsbeslissing, maar van een reeks van investeringsbeslissingen, en de data van ingebruikname zullen ook wijzigen, afhankelijk van de volumeontwikkeling</p>
---	---

⁶ Zie tabel 10.4 in deelrapport fase 1.

	<p>in de loop van de jaren waarin de investeringen plaats vinden. De toepassing van de unuïteitenmethode is dan ook soms lastig te bepalen. Niettemin is het tot op heden mogelijk gebleken om te bepalen of de unuïteitenmethode moet worden toegepast, zoals in maart 2011 bleek voor de toepassing op het 70MB project⁷. Dit is dan ook geen knelpunt.</p>
<p>Potentieel knelpunt</p>	<p>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 1^e tariefsconsultatie na vaststelling van het kostentoe rekeningssysteem. Bovendien zou je vanuit economisch oogpunt de unuïteit opnieuw berekenen wanneer dit vanuit de feiten (bijvoorbeeld door een veranderde milieucapaciteit) nodig is.</p>
<p>Oordeel doeltreffendheid</p> <p></p>	<p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doeltreffendheid van het subonderdeel toerekenbare kosten</p>
<p>Oordeel doelmatigheid</p> <p></p>	<p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het subonderdeel toerekenbare kosten</p>
<p>Oordeel uitvoerbaarheid / handhaafbaarheid</p> <p></p>	<p>De herberekening van de unuïteit dient nu volgens het Besluit de eerste keer na 4 jaar, en vervolgens na 5 jaar plaats te vinden. In de praktijk gebeurt dit bij de (1^e consultatie) na vaststelling van het kostentoe rekeningssysteem. Er kan een knelpunt optreden indien het toerekeningssysteem voor kortere tijd dan 5 jaar wordt vastgesteld (bijvoorbeeld voor 2 jaar). Dit is nog niet gebeurd. Bovendien wordt de unuïteit nu niet vastgesteld indien dit vanuit de feiten wenselijk is. Dit is een knelpunt.</p>
<p>Potentieel knelpunt</p>	<p>E13. Schiphol vindt het onterecht dat interne leveringen niet tegen marktconforme prijzen (conform IFRS) verrekend zouden moeten worden (in strijd met marktconformiteitsbeginsel).</p>
<p>Oordeel doeltreffendheid</p> <p></p>	<p>In de toelichting bij de wet wordt aangegeven dat interne leveringen in overeenstemming dienen te zijn met wat daarvoor in de markt gebruikelijk is, mede gelet op het gezamenlijk gebruik van productiemiddelen voor luchtvaartactiviteiten en andere activiteiten. In het Besluit is vastgelegd dat waardering tegen historische kostprijs gangbaar is voor luchthavens. De NMa heeft bij de goedkeuring van het toerekeningssysteem verder bepaald dat alleen voor de kosten van Schiphol hoofdkantoor een specifieke situatie geldt vanuit de financieringsconstructie (financial lease), aangezien het eigendom van dit gebouw deels bij externen ligt en Schiphol hier geen doorslaggevende beslissingsbevoegdheid heeft bij de beplanning van de huurprijs. Overigens voorkomt het principe van waardering van interne leveringen tegen historische kostprijs dat er bijvoorbeeld via sale-and-lease-back constructies strategisch gedrag kan worden vertoond ten aanzien van prijzen voor interne leveringen.</p>

⁷ http://www.nma.nl/images/Brief_unu%C3%AFteitenmethode22-155737.pdf

<p>Oordeel doelmatigheid</p> <p></p> <p>Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid</p> <p></p>	<p>Het effect van deze bepaling in de regelgeving is dat dit over de gehele evaluatieperiode tot € 32 miljoen lagere kosten heeft geleid die niet aan gebruikers in rekening wordt gebracht. Al met al betekent dit dat dit geen knelpunt is vanuit doeltreffendheidsperspectief.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het subonderdeel toerekenbare kosten.</p> <p>Nieuwe beleidsdoelen kunnen wel leiden tot een politieke heroverweging ten aanzien van dit punt. Zie hiervoor deel B. Schiphol is hier op jaarbasis gemiddeld €140.000 aan administratieve lasten en nalevingskosten aan kwijt⁸.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid van het subonderdeel toerekenbare kosten.</p>
--	---

2.3.7 Subonderdelen toerekeningssysteem – 3. Regulatory asset base

De beoogde werking van dit subonderdeel is als volgt:

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]





Er zijn de volgende potentiële knelpunten geïdentificeerd.

Potentieel knelpunt	<p>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</p>
----------------------------	--

⁸ Zie table 10.4 in het deelrapport fase 1.

<p>Oordeel doeltreffendheid</p> <p>●</p>	<p>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 investeringsprikkels. Overigens is onduidelijk of deze strategische gronden uiteindelijk altijd voor luchtvaartactiviteiten worden ingezet en of deze (door verpachting) ook voor ingebruikname inkomsten genereren. Schiphol geeft de voorkeur aan het toepassen van IFRS.</p> <p>De wetgever heeft beoogd om investeringen in strategische gronden en activa in aanbouw pas in de RAB op te nemen als deze in gebruik zijn genomen voor luchtvaartactiviteiten. Zo wordt bijgedragen aan het principe van integraliteit, dat ervan uitgaat dat de kosten die niet voor luchtvaartactiviteiten worden gemaakt, ook niet aan de luchtvaartactiviteiten worden toegerekend. De strategische gronden en activa in aanbouw worden op dat moment niet voor luchtvaartactiviteiten gebruikt, en het is derhalve conform de beoogde werking dat de kosten niet worden toegerekend aan de luchtvaartactiviteiten. Wel kan het zich in theorie voordoen, dat investeringsbeslissingen anders zouden kunnen uitvallen dan bij een asset base waar deze kosten wel zouden mogen worden toegerekend. Overigens tegenover het risico van onderinvesteringen waar Schiphol op wijst geldt dat het hanteren van een cost-plus reguleringssysteem juist tegengestelde prikkels geeft tot (over)investering⁹. Tot op heden hebben grote veranderingen in het investeringsgedrag zich niet voorgedaan. Ook geldt dat indien strategische gronden daadwerkelijk in gebruik worden genomen en aan de RAB worden toegevoegd, de luchthaven de kapitaalslasten voor deze gronden met een terugwerkende kracht over een periode van 5 kalenderjaren voor de ingebruikname alsnog mag toerekenen aan de gebruikers.</p> <p>Dit is daarom geen knelpunt. Het effect van deze bepaling in de regelgeving is dat dit over de gehele evaluatieperiode per saldo tot € 120 miljoen lagere kosten heeft geleid die niet aan gebruikers in rekening wordt gebracht.</p> <p>Het punt van de te lage bouwrente wordt verder beoordeeld bij knelpunt E26.</p>
<p>Oordeel doelmatigheid</p> <p>●</p>	<p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het subonderdeel regulatory asset base.</p> <p>Nieuwe beleidsdoelen kunnen wel leiden tot een politieke heroverweging ten aanzien van dit punt. Zie hiervoor deel B. Schiphol is hier op jaarbasis gemiddeld €20.000 aan administratieve lasten en nalevingskosten aan kwijt.</p>
<p>Oordeel handhaafbaarheid /</p>	<p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid van het subonderdeel regulatory asset base.</p>

⁹ Volgens de bestaande reguleringliteratuur leidt een cost-plus of een rate-of-return regulering ertoe dat dit een bedrijf de prikkel geeft om verder te investeren om het volume van de winst te vergoten. Dit is het zogeheten Averch-Johnson effect (zie Averch, Johnson (1962) "Behavior of the Firm Under Regulatory Constraint", in American Economic Review 52). Een andere prikkel kan ontstaan doordat een investering in luchtvaartactiviteiten kan leiden tot additionele niet-luchtvaartactiviteiten. Overigens moet hierbij de opmerking worden geplaatst dat voorzover dit leidt tot een verhoging van de luchtvaarttarieven dit net zozeer een negatieve prikkel kan creëren (door een daling van het aantal passagiers als gevolg van de tariefsverhoging).

uitvoerbaarheid 	
Potentieel knelpunt Oordeel doeltreffendheid  Oordeel doelmatigheid  Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid 	<p>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.</p> <p>Dit is een kenmerk van cost-plus regulering, en was ook niet het doel van de wet. Vanuit deze optiek is dit dus geen knelpunt.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het subonderdeel regulatory asset base.</p> <p>Nieuwe beleidsdoelen kunnen wel leiden tot een politieke heroverweging ten aanzien van dit punt. Zie hiervoor deel B.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid van het subonderdeel regulatory asset base.</p>

2.3.8 Subonderdelen toerekeningssysteem – 4. Toegestaan rendement / vermogenskosten







De beoogde werking van het onderdeel WACC is als volgt.







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 investeringsprikkel voor een langere termijn (investeren, doorberekenen operationele kosten [W8, 37, W9, 3]) • voorkomen overinvesteringen/goldplating [W8, 35, TK 1, 23] • waarborgen efficiënte, economische winstgevend 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]








In het kader van deze evaluatie is door professor Boot van de UvA een deelstudie verricht met betrekking tot een herijking van de parameters van de WACC [WACC-2]. Hierin is onder andere het onderdeel WACC beoordeeld op knelpunten en toekomstbestendigheid. De algemene conclusie is dat de toegepaste methode voor wat betreft de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en doelmatigheid in de praktijk hebben gewerkt zoals beoogd. De WACC is steeds correct bepaald en op basis hiervan zijn tarieven bepaald zodanig dat de daaruit volgende RORAB kleiner of gelijk is aan de WACC. De gedefinieerde WACC heeft bijgedragen aan het voorkomen van excessieve tarieven en de toegepaste reguleringmethode heeft Schiphol in staat gesteld te komen tot een efficiënte, economische en winstgevende exploitatie voor de luchtvaartactiviteiten.







Door professor Boot zijn 11 potentiële knelpunten geïdentificeerd en beoordeeld die hier worden overgenomen.


<p>Potentieel knelpunt</p> <p>Oordeel doeltreffendheid</p> <p></p> <p>Oordeel doelmatigheid</p> <p></p> <p>Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid</p> <p></p>	<p>E16. Het in het Besluit vastgelegde verrekeningssysteem heeft invloed op het risicoprofiel en daarmee de WACC.</p> <p>Dit is een knelpunt. Volledige verrekening verlaagd het risico van Schiphol. Dit is niet tot uitdrukking gekomen in de beta. Gebruikers vinden dat de asset beta te hoog is, terwijl Schiphol vindt dat het risicoprofiel op lange termijn wordt onderschat vanwege de assymetrie in de verrekeningen. Zie ook hoofdstuk 4 waarin we de mogelijke oplossingen behandelen zoals door Boot geschetst.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het subonderdeel toegestaan rendement / vermogenskosten.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid van het subonderdeel toegestaan rendement / vermogenskosten.</p>
<p>Potentieel knelpunt</p> <p>Oordeel doeltreffendheid</p> <p></p> <p>Oordeel doelmatigheid</p>	<p>E17. Schiphol geeft aan dat de asset beta te laag is vanwege de samenstelling van de peer Group ter bepaling van de debt beta.</p> <p>Dit is geen knelpunt: een groot deel van de aandelen van Kopenhagen (onderdeel van de peer Group) is in vaste handen. Hierdoor kan de beta niet door vraag en aanbod worden afgeleid. Echter, zolang de beta's niet geschat worden op basis van een hoge frequentie (bijvoorbeeld dagelijks) zal dit niet of slechts zeer beperkt verstorend kunnen werken op het meten van het risicoprofiel.</p> <p>De overschatting van de asset beta zoals door gebruikers geïdentificeerd, hangt samen met de verrekenmogelijkheden. Zie het vorige knelpunt.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het subonderdeel toegestaan rendement / vermogenskosten.</p>

<p></p> <p>Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid</p> <p></p>	<p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid van het subonderdeel toegestaan rendement / vermogenskosten.</p>
<p>Potentieel knelpunt</p> <p>Oordeel doeltreffendheid</p> <p></p> <p>Oordeel doelmatigheid</p> <p></p> <p>Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid</p> <p></p>	<p>E18. Schiphol geeft aan dat de kredietopslag te laag is.</p> <p>Dit is correct en is dus een knelpunt. Bij vaststelling stond de kredietopslag op een laag niveau (65 basispunten).</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het subonderdeel toegestaan rendement / vermogenskosten.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid van het subonderdeel toegestaan rendement / vermogenskosten.</p>
<p>Potentieel knelpunt</p> <p>Oordeel doeltreffendheid</p> <p></p> <p>Oordeel doelmatigheid</p>	<p>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.</p> <p>Dit is een knelpunt: De swapcurve wordt vaak gebruikt omdat daarin sprake is van grotere liquiditeit. Voor de onderhavige regulering is dit van ondergeschikt belang zeker ook omdat er voor de komende jaren een voorkeur is voor smoothing.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het subonderdeel toegestaan rendement / vermogenskosten.</p>

<p></p> <p>Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid</p> <p></p>	<p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid van het subonderdeel toegestaan rendement / vermogenskosten.</p>
<p>Potentieel knelpunt</p> <p>Oordeel doeltreffendheid</p> <p></p> <p>Oordeel doelmatigheid</p> <p></p> <p>Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid</p> <p></p>	<p>E20. Op grond van de huidige wet is er sprake van een voorlopige vaststelling van de WACC ten behoeve van de consultatie (+/- 1 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.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doeltreffendheid van het subonderdeel toegestaan rendement / vermogenskosten.</p> <p>Dit was een knelpunt maar is inmiddels opgelost. M.i.v. juni 2010 is in het kostentoerekeningsysteem vastgelegd dat alleen op moment van de consultatie de WACC vastgesteld dient te worden.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid van het subonderdeel toegestaan rendement / vermogenskosten.</p>
<p>Potentieel knelpunt</p> <p>Oordeel doeltreffendheid</p> <p></p> <p>Oordeel doelmatigheid</p>	<p>E21. Schiphol vindt dat de gehanteerde bouwrente te laag is en dat de bouwrente dient te worden gelijkgesteld aan de WACC.</p> <p>Dit is een knelpunt: het is intuïtief dat kapitaal opgesloten in nieuwe investeringen zeker niet minder risico draagt dan het kapitaal dat zit opgesloten in al in gebruik genomen investeringen.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het subonderdeel toegestaan rendement / vermogenskosten.</p>

<p></p> <p>Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid</p> <p></p>	<p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid van het subonderdeel toegestaan rendement / vermogenskosten.</p>
<p>Potentieel knelpunt</p> <p>Oordeel doeltreffendheid</p> <p></p> <p>Oordeel doelmatigheid</p> <p></p> <p>Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid</p> <p></p>	<p>E22. Equity market risk premium is te laag volgens Schiphol.</p> <p>De equity market risk premium is niet eenduidig vast te stellen. De marktrisicopremie is een lange termijn fenomeen gebaseerd op preferenties van mensen (mate van risico-afkeer) en algemeen economische en maatschappelijke omstandigheden. Hier valt niet op te sturen, noch is het meetbaar. Een marktrisicopremie van 4% is goed te motiveren naar het oordeel van Boot en Ligterink. Niettemin bestaan hierover tegengestelde visies. Zie hiervoor ook hoofdstuk 4.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het subonderdeel toegestaan rendement / vermogenskosten.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid van het subonderdeel toegestaan rendement / vermogenskosten.</p>
<p>Potentieel knelpunt</p> <p>Oordeel doeltreffendheid</p> <p></p> <p>Oordeel doelmatigheid</p> <p></p> <p>Oordeel handhaafbaarheid</p>	<p>E23. Volgens Schiphol is de gekozen gearing niet in overeenstemming met de werkelijke gearing van Schiphol.</p> <p>De vaste waarde van de gearing zoals deze is gehanteerd, heeft bijgedragen tot een meer constante en beter voorspelbare WACC en staat een Single A credit rating voor de aviation activiteit niet in de weg. Bovendien komt de gearing van 0,4 overeen met de feitelijke gearing van Schiphol ultimo 2009. Hierover bestaan echter tegengestelde visies, zie hoofdstuk 4.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het subonderdeel toegestaan rendement / vermogenskosten.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid van het subonderdeel toegestaan rendement / vermogenskosten.</p>

<p>/ uitvoerbaarheid</p> <p></p>	
<p>Potentieel knelpunt</p> <p>Oordeel doeltreffendheid</p> <p></p> <p>Oordeel doelmatigheid</p> <p></p> <p>Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid</p> <p></p>	<p>E24. Volgens Schiphol is het toegestane rendement in de praktijk aanzienlijk lager dan werd beoogd bij het opstellen van de wet.</p> <p>Boot en Ligterink geven aan dat dit ten dele wordt veroorzaakt door de korte verrekeningsperiode, en de aarzeling van Schiphol om daadwerkelijk tegenvallers te verrekenen in hogere tarieven in de komende periode indien dit voor de gebruikers een extra tariefsverhoging tot gevolg heeft in een slecht jaar. Maar ook heeft Schiphol in een aantal jaren de tarieven lager vastgesteld dan de maximaal toegestane. Dit was voorzien in de wet. De eindconclusie van Boot en Ligterink is dat de toegepaste reguleringsmethode Schiphol in staat stelt te komen tot een efficiënte, economische en winstgevende exploitatie voor de luchtvaartactiviteiten.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het subonderdeel toegestaan rendement / vermogenskosten.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid van het subonderdeel toegestaan rendement / vermogenskosten.</p>
<p>Potentieel knelpunt</p> <p>Oordeel doeltreffendheid</p> <p></p> <p>Oordeel doelmatigheid</p> <p></p> <p>Oordeel</p>	<p>E25. Gebruikers vinden ze dat de luchthaven op beveiliging geen rendement mag maken gezien de aard van deze activiteiten en dat de overheid deze kosten op zich dient te nemen.</p> <p>Dit is geen knelpunt: de keuze van de overheid is om Schiphol zelf de kosten van extra security te laten betalen. Schiphol dient deze kosten dus via de tarieven te dekken. Aangezien Schiphol kosten moet maken om de beveiligingsactiviteiten uit te voeren, en hiervoor ook investeringen moet plegen waarover zij risico loopt, dient Schiphol ook een vergoeding over dit geïnvesteerde vermogen te ontvangen. De regering heeft geen besluit genomen om de financiering van beveiligingsactiviteiten deels voor haar rekening te nemen.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het subonderdeel toegestaan rendement / vermogenskosten.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid van het</p>




handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid 	subonderdeel toegestaan rendement / vermogenskosten.
--	--








2.3.9 Verrekeningen, tariefscorrecties en efficiencyprikkels







De beoogde werking is als volgt.



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 [W4,11]

Er zijn de volgende potentiële knelpunten geïdentificeerd.

Potentieel knelpunt	E26. De tekst van de regelgeving leidt tot een drietal potentiële knelpunten: <ul style="list-style-type: none"> 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 Nota van toelichting van het Besluit vermeld 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.
Oordeel doeltreffendheid 	Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doeltreffendheid van het subonderdeel verrekeningen en tariefscorrecties.
Oordeel doelmatigheid 	Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het subonderdeel verrekeningen en tariefscorrecties.
Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid 	<ul style="list-style-type: none"> De delegatiebepaling ontbreekt hier inderdaad. Bij andere artikelen is deze wel opgenomen. Dit dient te worden aangepast in de wet. De posten staan inderdaad in de memorie van toelichting. Het gaat om een uitputtende lijst, en geen lijst van voorbeelden. Het is daarom inderdaad betere





	<p>om deze in de bepalingen van het Besluit op te nemen.</p> <ul style="list-style-type: none"> o Er is inderdaad geen 100% match. Dit is inconsistent en dient te worden aangepast. <p>Op bovenstaande drie wetstechnische punten is er derhalve sprake van een knelpunt.</p>
<p>Potentieel knelpunt</p> <p>Oordeel doeltreffendheid</p>  <p>Oordeel doelmatigheid</p>  <p>Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid</p> 	<p>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.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doeltreffendheid van het subonderdeel verrekeningen en tariefscorrecties.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het subonderdeel verrekeningen en tariefscorrecties.</p> <p>Het verrekeningsmechanisme werkt zodanig dat als het slecht gaat in de markt, tarieven nog verder zouden mogen stijgen en als het goed gaat andersom. Dit gaat tegen het door Schiphol en gebruikers gewenste meeademen met de markt. Daarom voert Schiphol de verrekening niet altijd door indien het in het voordeel van de gebruikers is, om mee te bewegen met de markt, wat economisch te rechtvaardigen valt. Echter, dit is feitelijk een overtreding van de wet, omdat er in de wet staat dat er altijd verrekend dient te worden. Dit is dus een knelpunt.</p>
<p>Potentieel knelpunt</p> <p>Oordeel doeltreffendheid</p>  <p>Oordeel doelmatigheid</p>  <p>Oordeel handhaafbaarheid</p> 	<p>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.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doeltreffendheid van het subonderdeel verrekeningen en tariefscorrecties.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het subonderdeel verrekeningen en tariefscorrecties.</p> <p>Het feit dat ze niet altijd verrekenen is aangetoond in de studie van RebelGroup en daarmee een knelpunt. NMa heeft de luchthaven opgedragen een voorstel te maken hoe</p>




<p>/ uitvoerbaarheid</p> <p></p>	<p>dit voortaan gedaan gaat worden. Dit is hiermee geen knelpunt meer.</p>
<p>Potentieel knelpunt</p> <p>Oordeel doeltreffendheid</p> <p></p> <p>Oordeel doelmatigheid</p> <p></p> <p>Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid</p> <p></p>	<p>E29. Schiphol acht het niet redelijk dat er ook moet worden verrekend indien de tarieven al waren vastgesteld onder het toegestaan niveau.</p> <p>Het verrekeningsmechanisme is ingesteld om bij te dragen aan jaarlijkse kostenoriëntatie van tarieven. De jaarlijkse kostenoriëntatie bepaling in de wet is ingesteld om er zorg voor te dragen dat er niet méér dan de de jaarlijkse kosten in rekening worden gebracht. De wetgever geeft de luchthaven de ruimte om tarieven vast te stellen die leiden tot een niveau onder de jaarlijkse kostenoriëntatie. Als Schiphol de tarieven vaststelt onder het wettelijk toegestane maximum en na afloop van het boekjaar blijkt dat er een bedrag ten gunste van de gebruikers moet worden verrekend gaat dat niet in tegen voornoemde beoogde werking van de kostenoriëntatiebepaling of verrekeningsmechanisme. Een dergelijke situatie is weliswaar nadelig voor de luchthaven, maar het is geen knelpunt in het licht van de beoogde werking van de wet.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het subonderdeel verrekeningen en tariefscorrecties.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de handhaafbaarheid/uitvoerbaarheid van het subonderdeel verrekeningen en tariefscorrecties.</p>
<p>Potentieel knelpunt</p> <p>Oordeel doeltreffendheid</p> <p></p> <p></p> <p>Oordeel doelmatigheid</p>	<p>E30. Efficiencyvoordelen voor de luchthaven mogen slechts voor één jaar worden behouden. Hiermee is de daadwerkelijke efficiencyprikkel beperkt.</p> <p>Het is correct dat de efficiencyvoordelen slechts voor één jaar mogen worden behouden. De efficiencyprikkel is hiermee inderdaad relatief beperkt. Echter, het was een bewuste keuze van de wetgever een dergelijke lichte prikkel voor één jaar op te nemen, omdat dat leidt tot lagere kosten en daarmee lagere tarieven in latere boekjaren. Dit is dus geen knelpunt in het licht van de beoogde werking van de wet.</p> <p>Nieuwe beleidsdoelen kunnen wel leiden tot een politieke heroverweging ten aanzien van dit punt. Zie hiervoor deel B.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het subonderdeel efficiency.</p>

 Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid 	<p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de handhaafbaarheid/uitvoerbaarheid van het subonderdeel efficiency.</p>
---	--

2.3.10 Keuze tariefsniveaus in het licht van de mainport

Er is een aantal andere potentiële knelpunten die betrekking hebben op het vaststellen van de tarieven die nog niet aan bod zijn gekomen.

Potentieel knelpunt	<p>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 netwerkqualiteit van de luchthaven. 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.</p>
Oordeel doeltreffendheid  	<p>Randvoorwaarde voor het systeem was de mogelijkheid voor de luchthaven om de tarieven te differentiëren. Schiphol doet dat, en blijft hierbij binnen de wettelijke mogelijkheden. Dit is dan ook geen knelpunt in het licht van de beoogde werking van de wet.</p> <p>Nieuwe beleidsdoelen kunnen wel leiden tot een politieke heroverweging ten aanzien van dit punt. Zie hiervoor deel B.</p>
Oordeel doelmatigheid 	<p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid.</p>
Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid 	<p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid.</p>
Potentieel knelpunt	<p>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</p>

	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.
Oordeel doeltreffendheid 	De tarieven dienen te voldoen aan de eisen van non-discriminatie, redelijkheid en kostenoriëntatie van het geheel van de tarieven. Daarbinnen staat het de luchthaven vrij een airline reward programma te hanteren. Dat gebruikers de korting liever op een andere manier ontvangen, valt buiten de scope van deze evaluatie. Indien gebruikers denken dat (delen van het) airline reward program niet voldoen aan de eisen van non-discriminatie, redelijkheid en kostenoriëntatie, dan kunnen ze daarover een aanvraag indienen bij de NMa. Los hiervan wordt het reward programma uit de niet-luchtvaartactiviteiten gefinancierd. Dit is geen knelpunt.
Oordeel doelmatigheid 	Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het subonderdeel mainport.
Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid 	Dit is geen knelpunt ten aanzien van de handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid van het subonderdeel mainport.

2.4 Informatie en consultatie van gebruikers

De wet- en regelgeving voorziet in minimumeisen aan de procedures omtrent de informatie en consultatie van de gebruikers. Er wordt onderscheiden:

- Informatie en consultatie door Schiphol van gebruikers bij de vaststelling van nieuwe tarieven en voorwaarden
 - Voorstel tarieven en voorwaarden
 - Consultatie gebruikers
 - Vaststelling tarieven en voorwaarden
- Financiële verantwoording en rapportage over het gerealiseerde kwaliteitsniveau door Schiphol

2.4.1 Voorstel tarieven en voorwaarden






De beoogde werking is als volgt:







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] • 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]

Er zijn de volgende potentiële knelpunten geïdentificeerd. Indien vanuit de nieuwe beleidsdoelen een knelpunt relevant is, wordt dat hier vermeld en aan deel B gerefereerd.






Voorstel tarieven en voorwaarden	
Potentieel knelpunt	C1. De Motie Graus vraagt om een grotere transparantie in de tarifiering om tot concurrerende tarieven te komen.
Oordeel doeltreffendheid	<p>Transparantie ten behoeve van concurrerende tarieven was niet de beoogde werking van de wet. Dit is daarom geen knelpunt.</p> <p>Nieuwe beleidsdoelen kunnen wel leiden tot een politieke heroverweging ten aanzien van dit punt. Zie hiervoor deel B.</p>







<p></p> <p>Oordeel doelmatigheid</p> <p></p> <p>Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid</p> <p></p>	<p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het subonderdeel voorstel tarieven en voorwaarden</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid van het subonderdeel voorstel tarieven en voorwaarden</p>
<p>Potentieel knelpunt</p> <p>Oordeel doeltreffendheid</p> <p></p> <p></p>	<p>C2. Gebruikers geven aan dat de transparantie van de informatie ten behoeve van de consultatie op onderdelen te wensen over laat. Dit betreft:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Een grotere transparantie van de kostenposten, kostendrivers en kostenefficiency b) De belangrijkste redenen voor een tariefverhoging c) De voorgenomen investeringen <p>De huidige informatie in de consultatie-informatie is gericht op de aansluiting bij het toerekeningsysteem en financiële verantwoording (afgestemd op accounting principes). De documentatie voldoet hiermee aan de wettelijke eisen. Echter, de beoogde werking van de wet was een transparante onderbouwing voor de gebruikers van de diverse onderdelen te geven. Dit gaat verder dan aansluiten bij het toerekeningssysteem en financiële verantwoording.</p> <p>Ad a: de kostenposten worden uitvoerig gespecificeerd in de consultatie-informatie. Echter, waarom bepaalde kostenposten sterk toe- of afnemen (de kostendrivers) is vaak niet af te leiden uit de informatie. Ook de informatie over de efficiency doelstellingen is summier. Er staat vaak een bedrag genoemd, maar de achtergrond van dit bedrag wordt niet verder toegelicht. Ook wordt niet altijd aangegeven middels welke maatregelen Schiphol de target denkt te realiseren. Dit wordt ook gesignaleerd in de rapportage van RebelGroup. Schiphol geeft overigens aan dat het voorstel opgesteld wordt 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 en het voor hen niet mogelijk is de efficiencydoelstellingen op tijd te specificeren.</p> <p>Ad b: het is vaak een zoekplaatje om de belangrijkste redenen voor tariefverhoging te vinden. Weliswaar staat de benodigde informatie in de consultatie-informatie opgenomen, de gebruiker dient zelf diverse tabellen te combineren om af te leiden wat nu de belangrijkste redenen zijn voor de tariefverhoging.</p> <p>Ad c: de consultatie-informatie bevat relatief veel informatie over de voorgenomen investeringen. Ook vindt er pre-consultatie plaats (zie ook fase 1) waar informatie over voorgenomen investeringen wordt overlegd. Investeringsbeslissingen met achtergrondinformatie worden toegelicht in het Aviation Investment Programme</p>

<p></p> <p>Oordeel doelmatigheid</p> <p></p> <p>Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid</p> <p></p>	<p>(=onderdeel van het tariefvoorstel). Op basis hiervan kunnen gebruikers gerichte vragen stellen, waar Schiphol op antwoordt. Dit is conform de door de wetgever voorziene procedure. De informatie over de investeringen lijkt hiermee voldoende transparant, in ieder ten opzichte van de beoogde werking. Wat echter ontbreekt in de consultatie-informatie is hoe investeringen zich gaan vertalen in de tarieven op termijn. Juist deze informatie lijkt van belang voor een goede dialoog tussen gebruikers en de luchthaven over de investeringen.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het subonderdeel voorstel tarieven en voorwaarden</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid van het subonderdeel voorstel tarieven en voorwaarden</p>
<p>Potentieel knelpunt</p> <p>Oordeel doeltreffendheid</p> <p></p> <p>Oordeel doelmatigheid</p> <p></p> <p>Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid</p> <p></p>	<p>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).</p> <p>Sinds 2009 zijn er tevens pre-consultatiebijeenkomsten, waarin informatie voorafgaand aan het voorstel al wordt gedeeld. Niettemin kan het voorkomen dat elementen in het voorstel een verrassing zijn. Echter, over grote wijzigingen wordt in de regel voorafgaand aan de consultatie, bijvoorbeeld in de pre-consultatie, al geïnformeerd. De voorgestelde structuurwijziging in de tarieven 1 april 2011 is hier een voorbeeld van. De beoogde werking van de wet is om bij het voorstel en de consultatiebijeenkomst de informatie zo transparant mogelijk te laten zijn voor gebruikers, maar schrijft niets voor over transparantie van informatie voorafgaand aan de mededeling van het voorstel. Vanuit het perspectief van de beoogde werking is dit derhalve geen knelpunt.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het subonderdeel voorstel tarieven en voorwaarden</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid van het subonderdeel voorstel tarieven en voorwaarden</p>
<p>Potentieel knelpunt</p> <p>Oordeel</p>	<p>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.</p> <p>Er is inderdaad geen inzicht in de verwachte tariefsontwikkeling voor de komende</p>

<p>doeltreffendheid</p> <p></p> <p>Oordeel doelmatigheid</p> <p></p> <p>Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid</p> <p></p>	<p>vijf jaar. Echter, voorspelbaarheid van tarieven was niet direct een beoogde werking van de wet.</p> <p>Nieuwe beleidsdoelen kunnen wel leiden tot een politieke heroverweging ten aanzien van dit punt. Zie hiervoor deel B.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het subonderdeel voorstel tarieven en voorwaarden</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid van het subonderdeel voorstel tarieven en voorwaarden</p>
<p>Potentieel knelpunt</p> <p>Oordeel doeltreffendheid</p> <p></p>	<p>C5. Kwaliteitsindicatoren worden nauwelijks gebruikt tijdens de consultatie; geïnterviewde gebruikers waren niet allen op de hoogte van het bestaan ervan. Ook zijn er geen daadwerkelijke kwaliteitsindicatoren ontwikkeld door de sector.</p> <p>De wet had tot doel de kwaliteit van de luchthaven in kaart te brengen via eenduidig door de luchthaven te beïnvloeden kwaliteitsindicatoren, die tevens in de consultatie zouden kunnen worden gebruikt. In de praktijk blijkt dat gebruikers weinig inzicht hebben in de kwaliteit van de luchthaven, alsmede weinig invloed hebben op de kwaliteit van de luchthaven.</p> <p>Rebelgroup (2010) concludeert ten aanzien van de wijze waarop Schiphol informeert over de kwaliteit van de dienstverlening het volgende:</p> <ul style="list-style-type: none"> o De informatie over de kwaliteit van de dienstverlening in de tariefconsultaties (prognoses met betrekking tot kwaliteit) en de regulatorische verantwoordingen (realisaties met betrekking tot kwaliteit) is beperkt. De daarin gebruikte kwaliteitsindicatoren hebben betrekking op de capaciteit en niet op de kwaliteit. o Ook in andere documenten rapporteert Schiphol over het gerealiseerde kwaliteitsniveau, bijvoorbeeld in de commerciële jaarrekening (realisaties m.b.t. punctualiteit en IR-rate), op de website (consumer surveys) en in het dashboard in de 'Capacity Development Aviation'-rapportages (prognoses en realisaties met betrekking tot kwaliteit). o Al met al is er vrij veel informatie beschikbaar, maar is deze verbrokkeld over meerdere informatiebronnen. o Daarnaast kan opgemerkt worden dat een deel van de beschikbare informatie bestaat uit resultaten van tevredenheidsonderzoeken onder gebruikers. Dit geeft zeer nuttige inzichten, maar is wel subjectief van aard. o Ook ontbreekt nog inzicht in enkele belangrijke kwaliteitsindicatoren, zoals de omkeertijd van vliegtuigen en de duur van afhandelingsprocedures. o Bovendien relateert Schiphol de beschikbare capaciteit niet op 'gate'-, 'terminal'- of 'asset'- niveau aan de ontwikkeling van het vervoer (zoals vereist op grond van artikel 7j van het Besluit). Dit gebeurt alleen op

<p>Oordeel doelmatigheid</p> <p>●</p> <p>Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid</p> <p>●</p>	<p>geaggregeerd niveau. Dit zorgt er voor dat inzicht in de gebruiksintensiteit van specifieke 'assets' ontbreekt en het moeilijk is om te beoordelen of de beschikbare capaciteit volledig noodzakelijk is.</p> <p>Het ontbreken van operationele kwaliteitsindicatoren maakt het tevens moeilijk om te komen tot een beoordeling van de kostenefficiëntie en de ontwikkeling van de operationele kwaliteit (o.a. wachtrijen, punctualiteit etc.),</p> <p>In overeenstemming met de opzet van het reguleringssysteem, waarbij overleg tussen marktpartijen centraal staat, werd 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. Dit is niet gebeurd.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het subonderdeel voorstel tarieven en voorwaarden</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid van het subonderdeel voorstel tarieven en voorwaarden</p>
<p>Potentieel knelpunt</p> <p>Oordeel doeltreffendheid</p> <p>●</p> <p>Oordeel doelmatigheid</p>	<p>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).</p> <p>In artikel 8.25e is voorgeschreven dat in de toelichting bij het voorstel van de tarieven en voorwaarden, dat voorwerp vormt van de consultatieprocedure met de gebruikers, inzicht wordt gegeven in het kwaliteitsniveau van de op de luchthaven door de exploitant geboden dienstverlening <i>in het komende jaar</i>. Op grond van artikel 8.25ga dient door de exploitant tevens <i>over het afgelopen jaar</i> te worden gerapporteerd over het door de exploitant geboden kwaliteitsniveau van de dienstverlening. Het vereiste inzicht in beide rapportages moet worden geboden middels de kwaliteitsindicatoren [W8,31].</p> <p>Als zodanig stelt de wet dus niet dat Schiphol de status van de kwaliteitsindicatoren per 31 december moet rapporteren. Schiphol lijkt te doelen op de drie-jaarlijkse rapportageverplichting in het kader van de exploitatieplicht ten aanzien van de capaciteit. Het Besluit stelt in artikel 15 hierover dat Schiphol over de capaciteit per 31 december moet rapporteren [W8,8]. Deze rapportageverplichting valt echter buiten de scope van deze evaluatie.</p> <p>Dit is derhalve geen knelpunt.</p> <p>Het capaciteitsplan rapporteert in beperkte mate over de gerealiseerde kwaliteit in</p>

<p></p> <p>Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid</p> <p></p>	<p>het afgelopen jaar. Het kijkt veelal vooruit, en rapporteert over meerdere komende jaren voor een aantal indicatoren middels toegankelijke grafieken. Het is dan ook correct dat ook in het capaciteitsplan (dat een bijlage is bij het voorstel Tarieven) over capaciteit en knelpunten wordt gerapporteerd. Het capaciteitsplan is echter niet aan regels onderhevig: het staat Schiphol vrij hierin te vermelden wat haar goed dunkt. Bovendien worden niet alle aspecten uit de set kwaliteitsindicatoren behandeld in het capaciteitsplan. Het knelpunt is dan ook niet terecht. Het opstellen van de indicatoren in de consultatie-informatie levert meer en gedetailleerder informatie dan in het capaciteitsplan zit, over de wettelijke kwaliteitsindicatoren met betrekking tot de capaciteit. Ook ten aanzien van de mogelijke overlap tussen de indicatoren in het capaciteitsplan en in de financiële verantwoording geldt dat het aantal indicatoren in de verantwoording veel groter is dan opgenomen in het capaciteitsplan. Er kan dus geen sprake zijn van dubbel werk. Ook staat het de luchthaven vrij in beide rapportages (consultatie-informatie en financiële verantwoording) te kwaliteitsindicatoren te rapporten ten aanzien van het piekmoment. Dit is geen knelpunt</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid van het subonderdeel voorstel tarieven en voorwaarden</p>
<p>Potentieel knelpunt</p> <p>Oordeel doeltreffendheid</p> <p></p> <p>Oordeel doelmatigheid</p> <p></p> <p>Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid</p> <p></p>	<p>C7. Tarieven, voorwaarden en kwaliteit zijn tot op heden niet in SLAs vastgelegd. Randvoorwaarde bij het systeem was dat de mogelijkheid werd geboden aan marktpartijen om SLAs af te sluiten. Dit is niet gebeurd.</p> <p>Hoewel het opstellen van SLAs was geen wettelijke verplichting was, zag de wetgever het ontstaan van deze SLAs wel als cruciaal onderdeel van het consultatiesysteem om zo individuele afspraken over extra kwaliteit tussen individuele gebruikers en de luchthaven tot stand te doen komen.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het subonderdeel voorstel tarieven en voorwaarden</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid van het subonderdeel voorstel tarieven en voorwaarden</p>
<p>Potentieel knelpunt</p>	<p>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 extra effort. Ook kunnen efficiëncydoelstellingen door Schiphol niet op tijd voor de tariefsconsultatie worden gespecificeerd. Zie ook knelpunt C2.</p>

Oordeel doeltreffendheid 	Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doeltreffendheid van het subonderdeel voorstel tarieven en voorwaarden.
Oordeel doelmatigheid 	Dit is een knelpunt voor wat betreft de doelmatigheid, omdat er extra effort nodig is voor de luchthaven.
Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid 	Dit is geen knelpunt ten aanzien van de handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid van het subonderdeel voorstel tarieven en voorwaarden
Potentieel knelpunt	C9. Gebruikers krijgen soms te maken met bijgestelde investeringsplannen in de diverse overleggrema. 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.
Oordeel doeltreffendheid 	Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doeltreffendheid van het subonderdeel voorstel tarieven en voorwaarden
Oordeel doelmatigheid 	Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het subonderdeel voorstel tarieven en voorwaarden
Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid 	Dit is inderdaad wel eens het geval. Echter, er kan nu eenmaal sprake zijn van een wijziging in de investeringen, dit valt moeilijk te voorkomen. Ook bij andere bedrijven is wel eens sprake van voortschrijdend inzicht. Het lijkt vooral van belang bij een wijziging dit goed aan de gebruikers te communiceren.





2.4.2 Consultatie gebruikers





De beoogde werking van de consultatie van gebruikers is als volgt.








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 tot 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 tusse partijen

Er zijn een aantal potentiële knelpunten geconstateerd ten aanzien van de consultatie van gebruikers. Deze worden beoordeeld in volgende tabel.

Potentieel knelpunt	C10. In de wet- en regelgeving wordt gesproken over consultatie van gebruikers. Formeel vallen hier de vertegenwoordigers van groepen gebruikers niet onder. In de praktijk nemen partijen als IATA, SAOC en BARIN actief aan de consultatie deel. NMA accepteert ook aanvragen van deze partijen en vindt dat het goed zou zijn dat partijen als BARIN als gebruikers worden 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 geoordeeld dat BARIN een belangenbehartigingsvereniging van luchtvaartmaatschappijen is en evident zelf geen luchtvaartmaatschappij, en daarmee niet onder de definitie van gebruiker valt [T15].
Oordeel doeltreffendheid 	Dit is inderdaad een knelpunt, maar dit wordt het kader van de wetswijziging naar aanleiding van de implementatie van de Richtlijn Luchthavengelden opgelost (zie onder handhaafbaarheid/uitvoerbaarheid)
Oordeel doelmatigheid 	Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het subonderdeel consultatie gebruikers
Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid 	In de wetswijziging naar aanleiding van de implementatie van de Richtlijn Luchthavengelden wordt inspraak en klachtrecht van organisaties die gebruikers vertegenwoordigen expliciet toegevoegd (zie hoofdstuk 8 van het fase 1 rapport). De Nederlandse wet- en regelgeving is hierop inmiddels aangepast, waardoor BARIN, SAOC en ook kunnen participeren in consultaties en klachten kunnen indienen. Dit knelpunt is dus opgelost bij het transponeren van de Richtlijn.
Potentieel knelpunt	C11. De periode tussen de publicatie van het voorstel, de consultatiebijeenvakomen 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.
Oordeel doeltreffendheid 	Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doeltreffendheid van het subonderdeel consultatie gebruikers

<p>Oordeel doelmatigheid</p> <p></p>	<p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het subonderdeel consultatie gebruikers</p>
<p>Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid</p> <p></p>	<p>Gebruikers hebben gedurende 4 weken de tijd om hun zienswijze in te leveren conform de wet- en regelgeving. Dit is een acceptabele doorlooptijd. In de 4 weken vindt ook de consultatiebijeenkomst plaats. Hierover zijn in het Besluit geen nadere regels vastgelegd. Deze bijeenkomst vindt veelal plaats kort na publicatie van het voorstel en achtergrondinformatie. Dit betekent dat gebruikers zich op dat moment nog niet volledig hebben kunnen verdiepen in alle informatie. Echter, de consultatiebijeenkomst gaat vaak over de hoofdlijnen van het voorstel. Deze kunnen gebruikers wel tot zich nemen, vooral ook omdat de laatste twee jaar ook pre-consultatiebijeenkomsten plaatsvinden. Naar de mening van Ecorys is het knelpunt daarom niet valide.</p>
<p>Potentieel knelpunt</p>	<p>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. Ook investeringen zijn volgens gebruikers 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.</p>
<p>Oordeel doeltreffendheid</p> <p></p>	<p>Ten aanzien van de kosten geldt dat geconstateerd kan worden 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 betreft veelal marginale aanpassingen. Grotere en majeure verzoeken voor wijziging worden niet doorgevoerd door de luchthaven, noch vinden er daadwerkelijk onderhandelingen plaats. Bovendien is het voor gebruikers niet eenvoudig af te leiden wat de achterliggende oorzaak is van kostenstijgingen, en wat de belangrijkste redenen zijn voor tariefverhoging.</p> <p>Ten aanzien van de investeringen geldt dat er weinig invloed is op de investeringsplannen. Een reden hiervoor is dat in de officiële tariefsconsultatie er een sterke focus is op de tarieven en minder op de investeringen. In de pre-consultaties is er sprake van wisselende samenstellingen van gebruikers. Bovendien wordt in de informatie veelal niet kwantitatief aangetoond wat de voordelen zijn voor gebruikers van bepaalde investeringen en hoe deze gaan doorwerken in toekomstige tarieven.</p> <p>De conclusie is daarom dat de beoogde countervailing power van gebruikers beperkt is. Het systeem voorziet echter wel in de mogelijkheid van een klacht bij de NMa.</p>
<p>Oordeel doelmatigheid</p> <p></p>	<p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het subonderdeel consultatie gebruikers</p>
<p>Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid</p>	<p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid van het subonderdeel consultatie gebruikers</p>

	
<p>Potentieel knelpunt</p>	<p>C13. De luchthaven beantwoordt de zienswijzen op de dag dat de tarieven en voorwaarden vastgesteld worden. Verdere onderhandelingen zijn dan niet meer mogelijk.</p>
<p>Oordeel doeltreffendheid</p>	<p>Het is juist dat Schiphol de zienswijzen veelal op de dag van vaststelling beantwoordt. Dit sluit elke verdere mogelijkheid tot reactie van de gebruikers uit. Echter, het is de vraag of een nieuwe reactiemogelijkheid voor gebruikers daadwerkelijk tot meer invloed leidt. Gebruikers zijn goed in staat om hun zienswijze in eerste instantie te verwoorden en te onderbouwen. Een terzijdelegging van Schiphol hiervan wordt niet opgelost door een tweede reactiemogelijkheid. Dit knelpunt is in ons oordeel dan ook niet valide.</p>
	
<p>Oordeel doelmatigheid</p>	<p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het subonderdeel consultatie gebruikers</p>
	
<p>Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid</p>	<p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid van het subonderdeel consultatie gebruikers</p>
	
<p>Potentieel knelpunt</p>	<p>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.</p>
<p>Oordeel doeltreffendheid</p>	<p>Het is inderdaad het geval dat Schiphol individueel reageert naar gebruikers die een zienswijze hebben ingediend. In de wet- en regelgeving is niet opgenomen op welke wijze Schiphol moet reageren op de zienswijzen. Een individuele reactie voldoet derhalve aan de wet en doet recht aan de situatie waarin een gebruiker niet wil dat zijn zienswijze openbaar wordt. Inderdaad is er geen 'written procedure' zoals in Londen, maar dit was ook niet beoogd door de wetgever. Dit is geen knelpunt</p>
	
<p>Oordeel doelmatigheid</p>	<p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het subonderdeel consultatie gebruikers</p>
	
<p>Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid</p>	<p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid van het subonderdeel consultatie gebruikers</p>
	

2.4.3 Vaststellen tarieven en voorwaarden

De beoogde werking van dit onderdeel is als volgt.

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]

Er zijn geen potentiële knelpunten geïdentificeerd.







2.4.4 Financiële verantwoording en rapportage over het gerealiseerde kwaliteitsniveau




De beoogde werking van dit onderdeel is als volgt.

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]

Er zijn de volgende potentiële knelpunten gesignaleerd.

Potentieel	C15. Het wordt uit de verantwoordingen niet duidelijk waardoor efficiency of inefficiency
-------------------	--

<p>knelpunt</p> <p>Oordeel doeltreffendheid</p> <p></p> <p>Oordeel doelmatigheid</p> <p></p> <p>Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid</p> <p></p>	<p>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.</p> <p>In artikel 10f van het Besluit staat opgenomen dat de luchthaven een specificatie van het over het afgelopen boekjaar gerealiseerde efficiencyresultaat dient op te nemen in de financiële verantwoording. Zoals hierboven aangegeven is dat tot 2009 niet gebeurd. De NMa heeft met de luchthaven afspraken gemaakt om in de financiële verantwoording over 2009 beter inzichtelijk te maken hoe de gerealiseerde kosten zich verhouden tot de geprognosticeerde kosten en in de financiële verantwoording 2010 hoe de realisatie van de efficiency targets (zie ook C2) is ingevuld. Echter, er staat nog niet bij hoe de maatregelen precies zijn ingevuld en waarom de target niet is gerealiseerd. Dit is vanuit optiek van de countervailing power van gebruikers van belang. Dit is een knelpunt.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het subonderdeel financiële verantwoording en rapportage kwaliteit.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid van het subonderdeel financiële verantwoording en rapportage kwaliteit.</p>
<p>Potentieel knelpunt</p> <p>Oordeel doeltreffendheid</p> <p></p> <p>Oordeel doelmatigheid</p> <p></p> <p>Oordeel Handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid</p> <p></p>	<p>C16. De rapportage ten aanzien van de kwaliteit beidt weinig aandacht aan perceptie van passagiers, terwijl dit een wettelijke verplichting is.</p> <p>Schiphol neemt in de verantwoording de algehele passagierstevredenheid op in de vorm van één indicator (percentage passagiers dat Schiphol goed tot excellent beoordeelt). Daarnaast vermeldt ze gewonnen awards op het gebied van tevredenheid. De wet schrijft niet voor welke diepgang Schiphol moet leveren ten aanzien van dit punt. Strikt genomen voldoet Schiphol aan de wettelijke verplichting, maar in het licht van de beoogde werking is meer gespecificeerd beeld noodzakelijk.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het subonderdeel financiële verantwoording en rapportage kwaliteit.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid van het subonderdeel financiële verantwoording en rapportage kwaliteit.</p>
<p>Potentieel knelpunt</p>	<p>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.</p>

<p>Oordeel doeltreffendheid</p> <p></p>	<p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doeltreffendheid van het subonderdeel financiële verantwoording en rapportage kwaliteit</p>
<p>Oordeel doelmatigheid</p> <p></p>	<p>Het is correct dat NMa een lage materialiteitseis (goedkeuringstolerantie) heeft met betrekking tot de goedkeuring van de verantwoording. Dit heeft invloed op de hoogte van de accountantskosten, net als de aanpassingen ten opzichte van IFRS. De kosten voor de accountantscontrole ten behoeve van de financiële verantwoording bedragen jaarlijks circa € 450.000 (zie fase 1, hoofdstuk 10). De accountantskosten voor de aanpassingen ten opzichte van IFRS bedragen grofweg €60.000. De resterende € 390.000 betreft dus de normale vergoeding voor de accountant voor de controle plus het kostenverhogende effect van de materialiteit. In de kostenschatting vooraf werd door de wetgever rekening gehouden met kosten voor de accountant die circa €100.000 zouden bedragen. Een grove schatting van het effect van de lage materialiteitseis is dan dat dit leidt tot €290.000 extra kosten.</p> <p>De wet Luchtvaart heeft de materialiteit niet gespecificeerd. De door NMa gestelde lage materialiteit is een beleidsregel van NMa, waar zij bevoegd toe is. Als zodanig gaat dit niet tegen de beoogde werking van de wet in. Dit is dan ook geen knelpunt.</p> <p>Nieuwe beleidsdoelen kunnen wel leiden tot een politieke heroverweging ten aanzien van dit punt. Zie hiervoor deel B.</p>
<p>Oordeel Handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid</p> <p></p>	<p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de handhaafbaarheid/uitvoerbaarheid van het subonderdeel financiële verantwoording en rapportage kwaliteit</p>

2.5 Toezicht

Het onderdeel toezicht binnen het kader van deze Wet luchtvaart dat voor deze evaluatie van toepassing is, is belegd bij NMa. NMa houdt toezicht op drie manieren.

- 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




2.5.1 Goedkeuring van het toerekeningssysteem






De beoogde werking is als volgt:

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	<ul style="list-style-type: none"> • Er geen behoefte is aan een oordeel van dezelfde Vervoerkamer

is uitgesloten, omdat:	<p>[W4, 14]</p> <ul style="list-style-type: none"> 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]
------------------------	--

Er zijn de volgende knelpunten gesignaleerd. Indien vanuit de nieuwe beleidsdoelen een knelpunt relevant is, wordt dat hier vermeld en aan deel B gerefereerd.

Potentieel knelpunt	<p>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 onwerkbaar aangezien Schiphol vanwege wijzigingen in organisatie en activiteiten 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).</p>
<p>Oordeel doeltreffendheid</p> <p></p>	<p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doeltreffendheid van het subonderdeel goedkeuring toerekeningssysteem.</p>
<p>Oordeel doelmatigheid</p> <p></p>	<p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het subonderdeel goedkeuring toerekeningssysteem.</p>
<p>Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid</p> <p></p>	<p>Het gewijzigde toerekeningssysteem in 2010 waarin Schiphol een beschrijving heeft opgenomen om wijzigingen die aan bepaalde voorwaarden voldoen tussentijds door te voeren is door de NMa goedgekeurd. Dit betekent dat Schiphol wijzigingen van beperkte betekenis, met name wijzigingen (bijvoorbeeld door reorganisatie) die geen financieel gevolg voor gebruikers hebben of wijzigingen die wegens externe redenen noodzakelijk zijn (bijvoorbeeld n.a.v. een besluit van NMa op aanvraag), door kan voeren zonder hiervoor apart de uniforme openbare voorbereidingsprocedure te volgen. Tegen dit besluit van de NMa is geen beroep ingediend. Dit potentiële knelpunt heeft zich dus binnen het systeem opgelost.</p>
Potentieel knelpunt	<p>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 wetswijziging 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.</p>
<p>Oordeel doeltreffendheid</p>	<p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doeltreffendheid van het subonderdeel goedkeuring toerekeningssysteem.</p>

 Oordeel doelmatigheid	Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het subonderdeel goedkeuring toerekeningssysteem.
 Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid	Dit fenomeen doet zich inderdaad voor. Overigens was de startpositie voor evaluatie en toerekeningssysteem gelijk: ook voor de evaluatie was voorzien dat deze de eerste maal binnen vier jaar en vervolgens telkens na vijf jaar zou plaats vinden. Echter, wijzigingen in de wet als gevolg van de evaluatie kunnen langer duren voordat deze zijn doorgevoerd dan een nieuwe goedkeuringsprocedure duurt voor het toerekeningssysteem. Het is daarom onwenselijk dat beide wijzigingen aan elkaar gekoppeld zijn.
Potentieel knelpunt	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.
 Oordeel doeltreffendheid	Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doeltreffendheid.
 Oordeel doelmatigheid	Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid.
 Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid	Dit is een knelpunt ten aanzien van de uitvoerbaarheid, aangezien wijzigingen als gevolg van een evaluatie eerst hun beslag moeten krijgen alvorens opnieuw te evalueren.

2.5.2 Toezicht door het nemen van besluiten op aanvraag van gebruikers

De beoogde werking van dit onderdeel is als volgt.


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]

Er zijn de volgende potentiële knelpunten geïdentificeerd.

Potentieel knelpunt	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 te 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.
Oordeel doeltreffendheid	In de praktijk heeft zich dit niet voorgedaan, hoewel dit wel op tafel lag ten aanzien van de discussie over Lounge 3. Echter, deze voorgenomen investering is door de luchthaven teruggetrokken omdat de lounge er niet meer hoefde te komen door de crisis. Gebruikers vinden dat NMa zich al voordat investeringen in gebruik zijn genomen een oordeel zou moeten mogen vellen over deze investeringen. Vanuit de beoogde werking van de wet is dit geen knelpunt. Immers, als gebruikers vinden dat de kosten van een bepaalde investering te hoog zijn, kunnen zij een aanvraag indienen bij de NMa als de investering voor de eerste maal in de tarieven is verwerkt. Het risico dat NMa een deel van de kosten 'afwijst' is dan voor de luchthaven. De luchthaven heeft hiermee niet altijd volledige zekerheid dat alle kosten van een investering mogen worden toegerekend. Echter, dit is alleen het geval indien de luchthaven de redelijkheidseis zou schenden of goldplating zou toepassen. De huidige opzet is daarom volledig in lijn met de beoogde werking van de wet.
Oordeel doelmatigheid	Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het subonderdeel besluiten op aanvraag
Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid	Dit is geen knelpunt ten aanzien van de handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid van het subonderdeel besluiten op aanvraag.

●	
<p>Potentieel knelpunt</p>	<p>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.</p>
<p style="text-align: center;">●</p> <p>Oordeel doeltreffendheid</p>	<p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doeltreffendheid van het subonderdeel besluiten op aanvraag.</p>
<p style="text-align: center;">●</p> <p>Oordeel doelmatigheid</p>	<p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het subonderdeel besluiten op aanvraag.</p>
<p style="text-align: center;">●</p> <p>Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid</p>	<p>Dit kan invloed hebben op de al dan niet ontvankelijkheid van de aanvraag en heeft gespeeld bij de aanvraag van Barin en KLM in 2009 (zie [NMa-BKLM09]). In het Besluit op deze aanvraag stelt NMa dat uit de cumulatieve voorwaarden van artikel 3 van het Besluit niet eenduidig een tijdstip van mededeling op een bepaalde dag volgt. Het artikel vereist dat er meerdere handelingen worden verricht om tot een volwaardige mededeling te komen. Niet alle handelingen zullen op exact hetzelfde moment plaatsvinden dan wel zijn afgerond. De NMa acht het redelijk dat de termijn van artikel 8.25f, eerste lid, Wet luchtvaart ingaat op de eerste dag nadat alle handelingen als bedoeld in artikel 3 van het Besluit zijn voltooid.</p>
<p>Potentieel knelpunt</p>	<p>TZ6. Schiphol geeft aan dat het terugvorderen van onterecht ten gunste van de gebruikers verrekende bedragen niet duidelijk is. Als voorbeeld 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 de rechtbank 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.</p>
<p style="text-align: center;">●</p> <p>Oordeel doeltreffendheid</p>	<p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doeltreffendheid van het subonderdeel besluiten op aanvraag</p>
<p style="text-align: center;">●</p> <p>Oordeel doelmatigheid</p>	<p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het subonderdeel besluiten op aanvraag</p>
<p style="text-align: center;">●</p> <p>Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid</p>	<p>Tijdens de evaluatieperiode heeft de situatie zich voorgedaan dat de luchthaven betaald heeft aan de gebruikers. Andersom heeft dit nooit plaatsgevonden. In de wet- en regelgeving is niets geregeld over dergelijke navorderingen. In de</p>

	<p>toelichting bij de wetgeving wordt ervan uitgegaan dat deze civielrechtelijk worden afgewikkeld. De uitvoering is echter geen sinecure, vooral als dit leidt tot een navordering van Schiphol op gebruikers, omdat dergelijke tariefscorrecties ook enkele jaren later kunnen plaatsvinden. De mogelijkheid bestaat dus dat de luchthaven niet in alle gevallen zekerheid heeft dat het zijn kosten kan doorbelasten. Andersom is dit niet het geval. Als Schiphol aan gebruikers moet terugbetalen en ze doet dat niet of langzaam, dan heeft de NMa de mogelijkheid om dit te handhaven (inclusief een boetebeding).</p> <p>Met de implementatie van de Richtlijn luchthaventarieven is e.e.a. veranderd. Voor zover een tijdje verkeerde tarieven zijn gehanteerd, moet Schiphol dat bij de eerstvolgende tariefvaststelling vereffenen.</p>
<p>Potentieel knelpunt</p> <p>Oordeel doeltreffendheid</p> <p>Oordeel doelmatigheid</p> <p>Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid</p>	<p>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).</p> <p>De beoogde werking van de Wet luchtvaart beperkt zich (logischerwijze) tot de regulering van de tarieven van Schiphol en gaat niet nader in op de toezichtstaken van NMa buiten het luchtvaartdomein. Het hier geschetste probleem dat informatie die door NMa is verkregen op grond van de Wet luchtvaart niet voor andere toezichtstaken (bijv. ten aanzien van energie) mag worden gebruikt, is dan ook geen knelpunt ten aanzien van de beoogde werking van de Wet luchtvaart, maar een knelpunt ten aanzien van de optimale uitvoering van de overige toezichtstaken van NMa buiten het luchtvaartdomein.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het subonderdeel besluiten op aanvraag.</p> <p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid van het subonderdeel besluiten op aanvraag.</p>
<p>Potentieel knelpunt</p>	<p>NMa signaleert verder een aantal andere wetstechnische knelpunten.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 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 inmiddels 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.
Oordeel doeltreffendheid 	Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doeltreffendheid van het subonderdeel besluiten op aanvraag
Oordeel doelmatigheid 	Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het subonderdeel besluiten op aanvraag
Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid 	<ul style="list-style-type: none"> ○ TZ8: dit is een knelpunt. Er wordt aanbevolen artikel 8.25g, zevende lid aan te passen. ○ TZ9: dit is een knelpunt. Er wordt aanbevolen deze vermelding in artikel 8.25i, derde lid te schrappen

2.5.3 Ambtshalve toezicht

De beoogde werking is als volgt.

Onderdeel	In wetstoelichting beoogde werking
De mogelijkheid voor ambtshalve onderzoek door NMa.	De mogelijkheid dient om vast te stellen of wettelijke bepalingen nageleefd te worden. [W4, 7]

Er zijn de volgende potentiële knelpunten geïdentificeerd.

Potentieel knelpunt	TZ10. Enkele gebruikers geven aan dat NMa een zelfstandige onderzoeksbevoegdheid moet hebben.
Oordeel doeltreffendheid 	NMa heeft deze onderzoeksbevoegdheid middels het ambtshalve toezicht op grond van artikel 11.14a Wet luchtvaart. Dit knelpunt is daarom niet valide.
Oordeel doelmatigheid 	Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het subonderdeel ambtshalve toezicht
Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid 	Dit is geen knelpunt ten aanzien van de handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid van het subonderdeel ambtshalve toezicht.

<p>Potentieel knelpunt</p>	<p>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.</p>
<p>Oordeel doeltreffendheid</p> <p>●</p>	<p>Een dergelijke wijziging verhoogt inderdaad de consistentie en maakt beter gebruik van de specialistische kennis van beide organen. Bovendien zijn de Rechtbank Rotterdam en CBb aangewezen om beroepen tegen alle besluiten van de NMa te beoordelen, met de Wet luchtvaart als enige uitzondering. Vanuit dit oogpunt wordt het knelpunt valide geacht.</p>
<p>Oordeel doelmatigheid</p> <p>●</p>	<p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid van het subonderdeel ambtshalve toezicht.</p>
<p>Oordeel handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid</p> <p>●</p>	<p>Dit is geen knelpunt ten aanzien van de handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid van het subonderdeel ambtshalve toezicht.</p>

2.6 Conclusie

Er is een goede afbakening geweest tussen verschillende activiteiten, waardoor de economische regulering alleen van toepassing is geweest op die activiteiten waarvoor een economische machtspositie werd geconstateerd.

Het onderdeel eisen aan tarieven heeft op hoofdlijnen gewerkt zoals beoogd. Tarieven zijn niet onredelijk geweest tijdens de evaluatieperiode, en ook is er geen goldplating geconstateerd. Tevens is er geen sprake geweest van discriminatie van gebruikers, waarbij wel aan de randvoorwaarde om tariefsdifferentiatie mogelijk te maken is voldaan. Verder zijn de tarieven jaarlijks kostengeoriënteerd geweest. Het toerekeningssysteem met zijn onderdelen toerekenbare opbrengsten en kosten, regulatory asset base en toegestane vermogenskosten heeft hier een belangrijke bijdrage aan geleverd. Ook dit toerekensysteem heeft op hoofdlijnen gewerkt zoals beoogd. Voor de WACC geldt eveneens dat deze op hoofdlijnen heeft gewerkt zoals beoogd. De gedefinieerde WACC heeft bijgedragen aan het voorkomen van excessieve tarieven en de toegepaste reguleringmethode inclusief de WACC stelt Schiphol in staat te komen tot een efficiënte, economische en winstgevende exploitatie voor de luchtvaartactiviteiten. Daarnaast heeft de WACC geen (negatieve) invloed gehad op het investeringsbeleid van Schiphol. Ten aanzien van de voorziene efficiencyprikkels in het systeem, waarbij Schiphol efficiencyvoordelen mag behouden, is niet eenduidig vast te stellen of het heeft gewerkt zoals beoogd. In de praktijk blijkt het niet eenvoudig om een scheiding te maken tussen gerealiseerde efficiencyverbeteringen en verrekening van variabele kosten door volumeverschillen. Daarnaast blijkt het, op basis van de consultatiedocumentatie en financiële verantwoording, niet eenduidig of efficiencydoelstellingen zijn gehaald, en welke maatregelen hier al dan niet aan hebben bijgedragen.

Het onderdeel informatie en consultatie van gebruikers heeft grotendeels gewerkt zoals beoogd, voor de onderdelen voorstel en vaststellen tarieven en voorwaarden. Echter, terwijl beoogd is dat het vergroten van de transparantie van de informatie de gebruikers de gelegenheid geeft deel te nemen aan de consultatie en hen countervailing power te bieden, blijkt dit in de praktijk niet het geval te zijn. Uit de beoordeling blijkt dat de geboden informatie niet in alle gevallen transparant is, zoals bijvoorbeeld ten aanzien het eerder genoemde punt van de kostenefficiency. Ook blijkt dat gebruikers in de praktijk weinig countervailing power hebben. Er vinden geen onderhandelingen plaats tussen de luchthaven en de gebruikers. Ook blijkt dat gebruikers weinig inzicht hebben in de kwaliteit van de luchthaven en hier eveneens weinig invloed op uit kunnen oefenen. Bovendien zijn de door de wet voorgeschreven indicatoren meer een weergave zijn van de capaciteit van de luchthaven dan de kwaliteit. Het ontbreken van operationele kwaliteitsindicatoren maakt het tevens moeilijk om te komen tot een beoordeling van de kostenefficiëntie en de ontwikkeling van de operationele kwaliteit (o.a. wachtrijen, punctualiteit etc.). Ook is er tot op heden geen Service Level Agreement (SLA) tussen luchthaven en gebruikers afgesloten, terwijl dit door de wetgever wel was beoogd. Al met al kan worden geconcludeerd dat de beoogde werking van de wetgever van de diverse bepalingen ten aanzien van het informeren en consulteren van de gebruikers niet gerealiseerd wordt. Bovendien zijn gebruikers en luchthaven niet verder zijn gekomen in het meten, dan wel het maken van afspraken over de kwaliteit van de luchthaven.

Het onderdeel toezicht heeft gewerkt zoals beoogd. NMa heeft een aantal maal het toerekeningssysteem goedgekeurd. Bij de laatste keer zijn geen beroepen ingesteld door gebruikers. Daarnaast hebben gebruikers diverse malen een aanvraag ingediend bij NMa voor een beoordeling van de tarieven en voorwaarden. In het merendeel van de gevallen heeft NMa een besluit genomen vóór inwerkingtreding van de nieuwe tarieven. De beoogde zekerheid voor gebruikers werd hiermee gerealiseerd.

De vier onderdelen hebben in het licht van de beoogde werking over het algemeen derhalve goed gefunctioneerd. Niettemin resteert een aantal knelpunten. Dit zijn meer verfijningen. Deze zullen in hoofdstuk vier worden behandeld.

3 Beoordeling van het systeem als geheel

3.1 Inleiding

Volgend op de beoordeling van de verschillende onderdelen van de wet in het vorige hoofdstuk wordt de wet als geheel in de onderlinge samenhang tussen de verschillende onderdelen beoordeeld op haar doeltreffendheid, doelmatigheid en uitvoerbaarheid/handhaafbaarheid.

In feite betreft dit een beoordeling op een hoger niveau. Zo heeft de beoordeling op doeltreffendheid niet meer betrekking op de beoogde werking van een onderdeel maar op het hoofddoel van de wet, namelijk het voorkomen dan wel verkleinen van misbruik van marktmacht. Ook doelmatigheid van de wet worden op een hoger schaalniveau bepaald.

Paragraaf 3.2 van dit hoofdstuk behandelt de doeltreffendheid van de wet, en paragraaf 3.3 gaat nader in op de doelmatigheid. In paragraaf 3.4 wordt toegelicht hoe met handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid op dit hogere beoordelingsniveau wordt omgegaan. Paragraaf 3.5 geeft de beoordeling van de randvoorwaarden en knelpunten weer, terwijl paragraaf 3.6 de conclusie van dit hoofdstuk bevat.

3.2 Doeltreffendheid

Voorkomen van misbruik dan wel verkleinen van het risico op het misbruik van economische marktmacht door de luchthaven Schiphol is het hoofddoel van de Wet luchtvaart. De achterliggende gedachte is dat zonder ingrijpen Schiphol misbruik zou kunnen maken van haar economische machtspositie en dat het generieke mededingingstoezicht via ingrijpen achteraf ontoereikend zou zijn om misbruik tegen te gaan. In recente jaren zijn de opvattingen over de noodzaak tot sectorregulering meer gebaseerd op het vermijden van inefficiënte marktuitskomsten. Omdat deze evaluatie van de Wet luchtvaart zich richt op de doelstellingen van de wet zoals die bij aan begin van de evaluatie periode golden, wordt voor de beoordeling van de doeltreffendheid vastgehouden aan het misbruikcriterium voor sectorspecifieke regulering zoals dat gold bij aanvang van de wet.

Een voorwaarde voor het kunnen maken van misbruik van een machtspositie is dat die machtspositie ook daadwerkelijk aanwezig is. Daarom wordt eerst onderzocht of Schiphol marktmacht heeft. Vervolgens wordt bekeken of er sprake is van misbruik van marktmacht. Ten slotte bekijken we of en in welke mate de wet heeft bijgedragen aan het voorkomen hiervan.

De economische machtspositie van Schiphol

De NMa had in 2001 vastgesteld dat de luchthaven Schiphol een economische machtspositie heeft ten aanzien de terbeschikkingstelling van infrastructuur voor het landen en opstijgen van vliegtuigen, het parkeren van vliegtuigen en het afhandelen van passagiers. Dit was mede aanleiding voor het instellen van de wet- en regelgeving. Ten tijde van deze evaluatie heeft de NMa het onderzoeksbureau German Airport Performance (GAP) opnieuw een studie laten uitvoeren naar een mogelijke economische machtspositie op de markt(en) voor de luchtvaartactiviteiten en de activiteiten die nauw verbonden zijn met de luchtvaartactiviteiten. De resultaten zijn gepubliceerd in het eindrapport "Study of the economic market power on the relevant market(s) for aviation and aviation-related services on the Amsterdam Airport Schiphol" (GAP, 2010a).

Op basis van het rapport van GAP concludeert de NMa in haar rapport 'Onderzoek economische machtspositie Schiphol en wenselijkheid regulering' [Nma2] (dat op zijn beurt is opgesteld in opdracht van het ministerie van I&M) dat de luchtvaartactiviteiten behoren tot vier markten, namelijk de markt voor het ter beschikkingstellen van infrastructuur door de exploitant van de luchthaven Schiphol

1. aan luchtvaartmaatschappijen voor dienstverlening aan O&D passagiers;
2. aan luchtvaartmaatschappijen voor dienstverlening aan transfer passagiers;
3. aan luchtvaartmaatschappijen voor vracht transport;
4. voor lokale vluchten en instructievluchten.

De NMa stelt in navolging van GAP vast dat Schiphol op deze markt(en) nog steeds een economische machtspositie heeft, omdat de aanwezige concurrentiedruk onvoldoende is. Ten aanzien van de dominante positie van Schiphol (via Schiphol Real Estate) op de grond- en vastgoedmarkt¹⁰ stelt de NMa in haar rapport [Nma2] tevens dat deze bevinding niet betekent dat er sprake is van dominantie van Schiphol in de zin van de mededingingsrechtelijke interpretatie van het begrip economische machtspositie, maar betrekking heeft op dominantie in het kader van ruimtelijke ontwikkeling.

Is er misbruik van marktmacht geweest?

In deze paragraaf wordt beschreven of er misbruik van marktmacht is geweest. In evaluatietermen kan dit worden opgevat als de overall *outcome*¹¹. De meeste ondernemingen hebben enige mate van speelruimte op de markt. Gebruik van deze commerciële ruimte wordt beschouwd als normaal ondernemersgedrag. De grens tussen 'gebruik' en 'misbruik' is dan ook niet altijd even helder.

Misbruik moet blijken uit het gedrag van een bedrijf. Er zijn twee algemene vormen van misbruik van marktmacht:

- Uitsluiting; en
- Uitbuiting.

Uitsluiting betreft de weigering om goederen en diensten aan te bieden aan bepaalde partijen met als doel of effect om de concurrentie in de betreffende of een aanliggende markt te beperken.

Hierbij kan zowel worden gedacht aan uitsluiting van afnemers (hier: gebruikers) als uitsluiting van concurrenten. Er zijn geen aanwijzingen of klachten dat Schiphol concurrenten uit de markt heeft gedrukt door het weigeren van diensten of het aanbieden van rooiprijzen.

Ecorys oordeelt dat de prikkel voor uitsluiting van gebruikers niet erg sterk is. Schiphol is zelf niet actief als luchtvaartmaatschappij en heeft zodoende geen financiële prikkel om gebruikers uit te sluiten. Ook is Schiphol een openbaar luchthaventerrein met een onafhankelijke slotcoördinator die toeziet op de toedeling van de slots voor luchtvaartmaatschappijen. Als gevolg hiervan wordt de conclusie getrokken dat het uitermate onwaarschijnlijk is dat er in de evaluatieperiode uitsluiting van gebruikers heeft plaatsgevonden door de luchthaven. Hiervoor zijn dan ook geen aanwijzingen gevonden.

Uitbuiting betreft het gebruik van een economische machtspositie om excessieve rendementen te realiseren. Dit kan op diverse manieren plaatsvinden, zoals het introduceren van onredelijke prijzen, discriminatie van gebruikers en verplichte koppelverkoop. Het toezicht op Schiphol richt zich voornamelijk op tarieftoetsing ter voorkoming van onredelijke tarieven en discriminatie.

¹⁰ Zoals aangegeven in het onderzoek van de Commissie Ruimtelijke Ontwikkeling Luchthavens uit 2009

¹¹ In het rapport Wet en Werkelijkheid van het WODC (2008), dat een meta-evaluatie van wetsevaluaties betrof, wordt gesteld dat slechts weinig wetsevaluaties erin slagen een causale relatie te leggen tussen wet en outcome.

Zoals uit paragraaf 3.3.2. is gebleken, is er geen sprake geweest van discriminatie van gebruikers door de luchthaven. Hier gaan we in deze paragraaf dan ook niet nader op in.

- a. Ook is in paragraaf 3.3.2 reeds geadresseerd dat er door NMA is getoetst op redelijkheid van tarieven (op aanvraag van gebruikers) en dat er geen sprake is geweest van onredelijke tarieven tijdens de evaluatieperiode. Daarnaast geldt dat uit de gangbare manieren om redelijkheid van tarieven te toetsen geen aanwijzingen volgen dat er onredelijke tarieven zijn gehanteerd door de luchthaven. Dit betreft o.a.:tariefvergelijking met het buitenland;
- b. de mate van winstgevendheid van eventuele verdere tariefstijgingen;

Voor de tariefvergelijking met het buitenland bieden de onderzoeken van SEO [SEO1, SEO2, SEO3] , waarin de tarieven van Schiphol worden afgezet tegen de tarieven van andere luchthavens, een goede basis (zie hiervoor ook het deelrapport “ Inventarisatie werking van de wet”, paragraaf 5.13). Qua hoogte van de tarieven neemt Schiphol een middenpositie in tussen negen andere vergelijkbare luchthavens in Europa¹². Hoewel dit geen hard bewijs is, geeft dit wel een indicatie dat – tenzij alle Europese luchthavens onredelijke tarieven hanteren – er geen sprake is van huidige onredelijke tarieven.

Toch heeft Schiphol wel de mogelijkheid gehad tot een verdere prijsverhoging die (in een gegeven jaar) ook winstgevend zou kunnen zijn geweest¹³. Het feit dat er sprake is van ruimte voor winstgevendende prijsverhoging wordt echter in eerste instantie voorkomen door de in de Wet luchtvaart gehanteerde eis voor kostenoriëntatie voor het geheel van de tarieven (in combinatie met de redelijkheidseis en de eis van non-discriminatie voor de individuele tarieven). Hierdoor dienen de tarieven op korte termijn in relatie zijn tot de kosten (allocatieve efficiëntie). Het hieruit volgende tariefniveau zit zelfs nog onder het niveau om misbruik te voorkomen. Daarbij komt dat Schiphol de afgelopen jaren tariefverhogingen heeft doorgevoerd die niet in de buurt komen van bovengenoemde hoge prijsstijgingen, maar in bepaalde jaren zelfs onder het gereguleerde maximum zitten. Op basis van deze analyse kan dan ook worden afgeleid dat er op dit moment geen onredelijke tarieven worden gehanteerd.

Beide analyses wijzen op afwezigheid van onredelijke tarieven. Op grond hiervan wordt geconcludeerd dat er geen sprake is geweest van uitbuiting gedurende de evaluatieperiode.

Samengevat kan worden gesteld dat er in de evaluatieperiode geen sprake is geweest van uitsluiting of uitbuiting. Dit betekent tevens dat er geen sprake is geweest van misbruik van marktmacht door de luchthaven.

Heeft de Wet luchtvaart misbruik van marktmacht voorkomen?

Nu is geconcludeerd dat er geen sprake is geweest van misbruik van marktmacht, geldt de vraag of en in welke mate dit te danken is aan de Wet luchtvaart. Hierop wordt in dit onderdeel ingegaan.

¹² De positie van Schiphol in de SEO benchmark wordt overigens mede bepaald door het gehanteerde Schipholpakket als benchmark. Dit bepaalt mede hoe andere luchthavens scoren. Als de benchmark met een 'Frankfurtpakket' of 'Heathrow pakket' zou worden gedaan, kan de vergelijking anders uitpakken.

¹³ De mate van winstgevendheid van verdere tariefstijgingen kan goed worden geanalyseerd aan de hand van de in 2008 ingevoerde en in 2009 afgeschafte vliegtax. De vliegtax hield een kostenstijging van ongeveer 30% op de kosten van de luchthaven in, terwijl dit in absolute bedragen tot € 11,25 of € 45 bedroeg, afhankelijk van de bestemming. Volgens GAP (2010a) leidde deze prijsstijging tot een verlies van ongeveer 10% van de OD-passagiers. Per saldo was de maatregel, dankzij de relatieve hoge prijsstijging en de relatieve lage afname van de vraag, potentieel winstgevend (zelfs al kwam hij in dit specifieke geval ten gunste van de overheid en niet Schiphol). GAP merkt verder op dat het onwaarschijnlijk is dat een substantieel aantal gebruikers Schiphol zou verlaten bij een (verdere) toename van de tarieven. Deze analyse laat zien dat er ruimte is voor winstgevendende tariefstijgingen (op één deelmarkt)

De Wet luchtvaart grijpt op een aantal aspecten in op prijszetting van Schiphol. Ten eerste hanteert de wet een afbakening van de te reguleren activiteiten. Deze afbakening functioneert op hoofdlijnen zoals beoogd. Van deze afbakening gaat echter geen directe invloed op tariefzetting uit.

Ten tweede stelt de Wet luchtvaart eisen aan tarieven en voorwaarden: deze moeten redelijk zijn, en non-discriminatoire, en het geheel van de tarieven dient kostengeoriënteerd te zijn. Zoals hiervoor reeds beschreven leidt dit ertoe dat de tarieven altijd op een niveau worden gesteld dat onder het niveau van voorkomen van misbruik ligt. De SEO benchmark van de tarieven (zie het deelrapport “Inventarisatie werking van de wet” paragraaf 5.13) geeft bovendien aan dat Schiphol niet uit de pas loopt ten aanzien van de hoogte van het absolute kostenniveau ten opzichte van haar concurrenten.

Ten derde schrijft de wet consultatie van gebruikers voor. Deze consultatie zou een drukkend effect kunnen hebben op de prijsstijgingen van Schiphol. Uit de analyse van het consultatieproces blijkt echter dat de transparantie van de door Schiphol verschaft informatie ten aanzien van de consultatie voor verbetering vatbaar is en dat gebruikers weinig countervailing power hebben. Dit zou erop duiden dat de consultatie niet de beslissende factor is geweest in het voorkomen van excessieve tarieven en in de tariefmatiging.

Ten vierde is er het toezicht door de toezichthouder de NMa waarbij op verzoek van gebruikers toetsing van de tarieven plaatsvindt. Dit zou een mogelijk drukkend effect op de tariefstijgingen kunnen betekenen. Weliswaar heeft de NMa tarieven nooit als onredelijk beoordeeld, maar de anticipatie van Schiphol op de beoordeling van de NMa – de zogenaamde anticiperende werking van de wet – zou een mogelijke verklaringsgrond kunnen zijn.

Per saldo kan worden gesteld dat het aannemelijk is dat de Wet luchtvaart met de eisen aan tarieven en het toezicht door de NMa misbruik van de machtspositie door Schiphol heeft voorkomen. Dat wil niet zeggen dat de wet het gedrag van de luchthaven in alle jaren volledig verklaart. In bepaalde jaren heeft de luchthaven de tarieven onder het gereguleerde maximum gesteld. Voor die jaren kan niet worden aangetoond dat dit het gevolg is van de wet. Hier lijkt sprake te zijn van andere factoren die de totale set aan uitkomsten verklaren, waarbij te denken valt aan economische belangen van Schiphol buiten de gereguleerde markt en politieke druk.

In het geval van Schiphol bestaan die economische belangen buiten de gereguleerde markt onder andere uit de opbrengsten uit niet-luchtvaartactiviteiten. Vanuit de optiek van optimalisatie van deze commerciële opbrengsten is Schiphol gebaat bij zoveel mogelijk passagiers. Een hoog tarief voor de luchtvaartactiviteiten kan dit in de weg staan. Indien de extra opbrengsten van een tariefstijging voor luchtvaartactiviteiten worden overschaduwed door de daling van inkomsten van niet-luchtvaartactiviteiten als gevolg van diezelfde tariefstijgingen, is het voor Schiphol per saldo ongunstig om die tariefstijging door te voeren. Het is niet bekend hoe de exacte invloed van de tarieven voor luchtvaartactiviteiten op de opbrengsten uit niet-luchtvaartactiviteiten is. Wel is bekend dat het rendement op de niet-luchtvaartactiviteiten hoger ligt dan het rendement op de luchtvaartactiviteiten. Dit lijkt erop te wijzen dat de economische belangen van Schiphol buiten de luchtvaartactiviteiten een mogelijke rol spelen.

Ook politieke druk die wordt uitgeoefend door de luchtvaartmaatschappijen via ministeries, lokale overheden en Tweede Kamer in combinatie met de concessievergunning en het publieke aandeelhouderschap van Schiphol kan een verklaringsgrond zijn. Aangezien deze processen zich, nagenoeg per definitie, achter de schermen afspelen, kan in het kader van deze evaluatie geen volledige inschatting worden gemaakt van de mate van invloed hiervan op de tarieven van Schiphol. Niettemin was er een voorbeeld dat zich voor de schermen afspeelde, en wel de door de

toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat afgedwongen kostenbesparingen en tariefmatiging door Schiphol in ruil voor afschaffing van de vliegtax¹⁴. Uit de brief van de minister aan de Tweede Kamer kan worden opgemaakt dat Schiphol de tarieven voor 1 april 2010 niet laat stijgen om gehoor te geven aan de oproep van de Minister om de luchtvaartmaatschappijen te ondersteunen om het netwerk van en naar Schiphol in stand te houden en verder uit te breiden. Politieke druk die zichtbaar werd via de media¹⁵ was naar aanleiding van de voorgestelde structuurwijziging voor de tarieven april 2011. Dat betrof overigens een wijziging die volledig binnen de kaders van de Wet luchtvaart plaatsvond.

3.2.2 Conclusie

Samenvattend kunnen de volgende conclusies worden getrokken. We vinden geen aanwijzingen voor misbruik van de economische machtspositie door Schiphol. Het is aannemelijk dat de Wet luchtvaart met de eisen aan de tarieven en het toezicht door de NMa misbruik heeft voorkomen. Echter niet alle gedrag van de luchthaven wordt hierdoor verklaard. In bepaalde jaren heeft Schiphol de tarieven vastgesteld onder het gereguleerde maximum. Dit lijkt niet zozeer bepaald te worden door de wet en de daarmee vooraf opgelegde regulering, maar vooral door andere invloeden dan de Wet luchtvaart.

3.3 Doelmatigheid

3.3.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 zijn reeds de knelpunten ten aanzien van de doelmatigheid van de diverse onderdelen van het systeem behandeld. In deze paragraaf wordt de vraag behandeld of het systeem als geheel doelmatig is geweest gedurende de evaluatieperiode. Om deze vraag te beantwoorden, dienen we de doeltreffendheid en effecten van de wet te relateren aan de lasten die zijn opgetreden om het systeem te implementeren en uit te voeren gedurende de evaluatieperiode.

3.3.2 Beoordeling

Effecten van de Wet luchtvaart

De regulering en het daaruit volgende systeem en activiteiten¹⁶ (opstellen toerekeningsysteem, instellen toezichthouder, consultatiebijeenkomsten, etc) die hebben plaatsgevonden hebben een aantal effecten gehad. Deze effecten zijn beschreven in hoofdstuk 11 van het fase 1 rapport. In de volgende tabel zijn deze weergegeven en is vermeld aan welke stakeholder de effecten toevallen. De effecten voor de gebruikers vormen een indicatie voor het consumentensurplus. Samengevat vallen de volgende effecten te constateren:

- De nieuwe wet heeft geleid tot lagere toerekenbare kosten door de introductie van nieuwe boekhoudregels omtrent het toerekenen van kosten ten aanzien van activa in aanbouw, strategische gronden, de uniteitenmethode, en het toepassen van historische kostprijs in plaats van marktprijs. Echter het resultaat hiervan wordt afgezet tegen de referentiesituatie (de situatie als de regulering van voor 2006 zou zijn toegepast) waarbij een vaste korting op de WACC plaats vond. Per saldo heeft dit geleid tot een negatief effect voor de gebruikers over de gehele evaluatieperiode bezien.
- De verrekenregels hebben per saldo tot lagere tarieven geleid.

¹⁴ Kamerstuk 2009-2010, 29665, nr. 145, Tweede Kamer

¹⁵ http://www.telegraaf.nl/binnenland/7920859/_Eurlings_duikt_in_ruzie_tussen_KLM_en_Schiphol_.html

¹⁶ In evaluatietermen worden deze activiteiten wel de *output* van de wet genoemd.

- De besluiten NMa en uitspraken van de Rechtbank en het College van Beroep voor het bedrijfsleven hebben geleid tot een positief effect voor de gebruikers..
- Tot slot kan een effect zijn opgetreden vanuit de kostenefficiency prikkel ten gunste van gebruikers. Dit effect kan echter niet worden gekwantificeerd .

Tabel 3.1: Netto effect ten opzichte van de referentiesituatie van de Wet luchtvaart, totalen voor de periode 2007-2010, miljoen euro (positieve cijfers zijn in het voordeel van gebruikers en ten nadele van de luchthaven, voor negatieve cijfers geldt het tegenovergestelde)

	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 mogelijk 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 reikwijdte van deze evaluatie niet vast te stellen.

Over de gehele evaluatieperiode 2007-2010 bezien is het netto-effect voor de gebruikers dat kan worden gekwantificeerd, circa € 20 miljoen ten opzichte van de referentieperiode, hoewel het beeld per jaar sterk kan verschillen. Ook 2011 laat een weer een ander beeld zien dat eerder lijkt te wijzen op een negatief effect voor gebruikers Zoals kan worden afgeleid uit de tabel, zorgen vooral de verrekenregels voor forse effecten die aan het ene jaar in het voordeel van gebruikers kunnen vallen, en in het andere jaar in het voordeel van de luchthaven.

Naast de gekwantificeerde effecten is er een mogelijk niet te kwantificeren effect op de kostenefficiency. Tot slot zijn voor bepaalde kosten en activa in het toerekeningssysteem andere toerekeningsleutels vastgesteld, waardoor in het nieuwe systeem voor deze kosten en activa een hoger dan wel lager deel aan de luchtvaartactiviteiten wordt toegerekend dan in de referentie. De omvang van dit effect is binnen de reikwijdte van deze evaluatie niet vast te stellen.

Kosten

Voor invoering van het systeem zijn de administratieve lasten geraamd volgens het zogenoemde standaardkostenmodel, zoals verlangd in het kader van de toets door Acta¹⁷. De eenmalige lasten waren geschat op € 100,000 (administratieve lasten), de periodieke lasten op € 20,000 gemiddeld per jaar, en de jaarlijks terugkerende lasten op € 200,000. Deze laatste twee categorieën terugkerende kosten betroffen grofweg voor de helft administratieve lasten en voor de andere helft nalevingslasten. De wetgever had geen kosten voor gebruikers en de NMa vooraf ingeschat,

¹⁷ Zie deelrapport "Inventarisatie werking van de wet"

omdat de nadruk lag op de bepaling van de administratieve lasten en nalevingskosten voor de luchthaven.

In onderstaande tabel is een samenvattend overzicht weergegeven van de vooraf geraamde en werkelijk gerealiseerde kosten van de regelgeving.

Tabel 3.2: Jaarlijkse kosten van de regulering, vooraf geraamd en gerealiseerd (euro * 1000)

	Schiphol		Gebruikers Overige kosten	NMa Overige kosten	Totaal
	Administratieve lasten	Nalevingskosten			
Inschatting vooraf	114	106			220
Werkelijke kosten	638	563	270	354	1.825

De werkelijke administratieve lasten en nalevingskosten voor Schiphol zijn hoger dan vooraf geraamd. De geraamde kosten bedroegen € 220.000 per jaar, terwijl de werkelijke kosten circa € 1,8 miljoen per jaar bedragen, ofwel ongeveer € 8 miljoen voor de gehele evaluatieperiode. Dit komt vooral doordat Schiphol meer inspanningen moet verrichten in de consultatie, het toerekeningssysteem en de financiële verantwoording, dan vooraf was geraamd. Ook de accountantskosten liggen hoger dan vooraf geraamd als gevolg van de lagere vereiste materialiteit¹⁸. Verder worden er kosten gemaakt door gebruikers en de NMa. Deze waren vooraf niet bepaald.

3.3.3 Conclusie doelmatigheid Wet luchtvaart

In de vorige paragraaf is beargumenteerd dat het aannemelijk is dat de wet een bijdrage heeft geleverd aan het tegengaan van misbruik van marktmacht door Schiphol. In hoofdstuk 3 is beschreven dat de wet op hoofdlijnen goed functioneert, en dat het grootste knelpunt wat betreft het voorkomen van misbruik van marktmacht te vinden is in het gebrek aan countervailing power van gebruikers. Andere essentiële onderdelen zoals de afbakening, eisen aan tarieven en toezicht van de NMa scoren, behoudens kleine knelpunten in de uitwerking, goed op het criterium doeltreffendheid. Hier staat tegenover dat de jaarlijkse kosten die volgen uit de wet €1,8 miljoen bedragen. Weliswaar is dit aanzienlijk hoger dan oorspronkelijk geraamd, toch is dit ten opzichte van het totale bedrag wat omgaat in de tarieven (gemiddeld € 690 miljoen per jaar voor luchtvaartactiviteiten en beveiligingsactiviteiten voor de evaluatieperiode) een relatief beperkt bedrag (dit komt overeen met 0,3% van het totaal aan tariefopbrengsten dat gereguleerd wordt). De conclusie is dan ook dat de wet op hoofdlijnen doelmatig is geweest tijdens de evaluatieperiode.

De conclusie is dan ook dat de wet op hoofdlijnen doelmatig is geweest tijdens de evaluatieperiode.

3.4 Handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid

Tevens is er een analyse uitgevoerd hoe de wet functioneert ten aanzien van de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid. Dit criterium is voor alle knelpunten toegepast in het vorige hoofdstuk. Hieruit blijkt dat er op hoofdlijnen geen knelpunten zijn ten aanzien van de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van de Wet luchtvaart. Wel is er een aantal verfijningen mogelijk op detailniveau. In hoofdstuk 4 wordt hier nader op ingegaan.

¹⁸ De materialiteit is de voorgeschreven goedkeuringstolerantie bij jaarrekeningen die de accountant moet hanteren bij controle. Voor de goedkeuring van de Regulatory Accounts vereist NMa een lagere materialiteit dan is vereist dan voor de goedkeuring van de jaarrekening conform IFRS. Dat betekent dat de accountant de posten diepgaander moet controleren voor de Regulatory Accounts dan voor de jaarrekening IFRS.

3.5 Beoordeling randvoorwaarden en uitgangspunten

3.5.1 Beoordeling

Vanuit het publieke belang om de continuïteit van de luchthaven als vitale schakel in de mainport te waarborgen is een aantal randvoorwaarden gesteld waaraan het systeem moet voldoen. Deze behandelen we hier puntsgewijs in onderstaande tabel, inclusief een beoordeling of deze randvoorwaarde is gerealiseerd.

Inhoudelijke randvoorwaarden	
Het creëren van voldoende prikkels voor de luchthaven om te investeren in luchtvaartvoorzieningen met het oog op de verkeers- en vervoersontwikkeling.	Met name door de luchthaven wordt aangegeven dat de regels rondom de kostenoriëntatie onvoldoende marktconform zijn en leiden tot een geringere prikkel tot investeren in het domein van de luchtvaartactiviteiten. Of dit daadwerkelijk het geval is, is moeilijk vast te stellen, omdat besluitvorming rondom de meeste grote investeringen tot stand is gekomen voor invoering van de wet. Wel dient te worden aangetekend dat de wet in 2004 al aan de Kamer was aangeboden, waarmee het systeem voor de luchthaven op dat moment helder was. Er is geen sprake van een significant lager absoluut investeringsniveau (zie onderliggend deelrapport “Inventarisatie werking van de wet” van de evaluatie) en ook in de planvorming van Schiphol valt dit tot op heden niet te constateren. Wel is er sprake van licht lagere investeringen per WLU in de evaluatieperiode ten opzichte van de referentie. Of er sprake is van voldoende dan wel onvoldoende investeringen met het oog op de verkeers- en vervoersontwikkeling, zoals de randvoorwaarde luidt, valt niet eenduidig vast te stellen.
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.	Het daadwerkelijk gerealiseerde rendement van Schiphol voor Schiphol als geheel (luchtvaart- en niet-luchtvaartactiviteiten tezamen) lag in 2006, 2007 en 2010 boven de gereguleerde WACC voor de luchtvaartactiviteiten, en in 2008 en 2009 eronder ¹⁹ . Dit kan onder andere worden toegeschreven aan de regulering van de RAB (geen activa in aanbouw, unuïteitenmethode en interne leveringen tegen historische kostprijs) en aan het gegeven dat Schiphol niet altijd de maximaal toegestane tarieven in rekening brengt voor luchtvaartactiviteiten, maar hieronder blijft, en hiermee impliciet de

¹⁹ Zie ook figuur 5.6 van het deelrapport “Inventarisatie werking van de wet”

	<p>luchtvaartactiviteiten kruissubsidieert vanuit de niet-luchtvaartactiviteiten. Dit doet de luchthaven vooral in tijden van economische teruggang, zoals in 2008 en 2009 met dito terugval in het aantal passagiers en vliegbewegingen. De conclusie is dat aan de gestelde randvoorwaarde niet in alle jaren is voldaan.</p>
<p>Het mogelijk maken dat de luchthaven concurrerende tarieven en voorwaarden aan kan bieden, waar bij de tarieven redelijk zijn in verhouding tot de geleverde kwaliteit.</p>	<p>Schiphol neemt in de SEO benchmarks qua tarieven een middenpositie in ten opzichte van haar concurrenten²⁰. De tarieven in relatie tot de kwaliteit zijn niet ongunstig ten opzichte van de concurrenten. De tarieven zijn door de NMa nimmer onredelijk bevonden, na aanvraag van enkele gebruikers. Bovendien kan Schiphol om concurrerende tarieven mogelijk te maken spelen met de bijdrage uit non-aviation (zie vorige randvoorwaarde). De conclusie is dat aan deze randvoorwaarde wordt voldaan.</p>
<p>Het mogelijk maken van tariefsdifferentiatie</p>	<p>Dit is mogelijk gemaakt en toegepast. Wel is er een knelpunt ontstaan ten aanzien van 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 netwerkqualiteit van de luchthaven. Zie knelpunt E31. Zie de bijlage bij het fase 1 rapport.</p>
<p>Het mogelijk maken van meerjarenafspraken</p>	<p>Dit is mogelijk, maar niet toegepast. Hierop is in hoofdstuk 2 van dit rapport al nader ingegaan. Zie knelpunt E8.</p>
<p>Het mogelijk maken van service-level agreements</p>	<p>Dit is mogelijk, maar deze zijn niet tot stand gekomen, hoewel verwacht en wenselijk geacht. De gebruikers hebben hiertoe wel voorstellen richting Schiphol gedaan, en vice versa..</p>
<p>Het vermijden van grote tariefsprongen</p>	<p>Het vermijden van grote tariefsprongen als randvoorwaarde was in eerste instantie gesteld ten aanzien van grote investeringen. De intentie van de regelgever was evenwel dat dit in het algemeen als ongewenst wordt beschouwd. Er hebben wel degelijk tariefsprongen plaatsgevonden, maar niet als gevolg van grote investeringen. Dit is als knelpunt aangemerkt, zie knelpunt E9 in het vorige hoofdstuk.</p>
<p>Het mogelijk maken van het toepassen van een expliciete kruiselingsbijdrage uit de niet-luchtvaartactiviteiten.</p>	<p>Dit is inderdaad mogelijk gemaakt in de wet, maar niet toegepast met dien verstande dat de exploitant meerdere jaren onder de maximaal toegestane tariefopbrengst is gebleven bij het vaststellen van de tarieven. Daarmee zijn de gedeelde opbrengsten impliciet vanuit non-aviation gefinancierd.</p>

²⁰ Zie hiervoor ook het deelrapport "Inventarisatie werking van de wet", paragraaf 5.13.

Uitgangspunten vormgeving systeem	
Het reguleringssysteem moest niet zwaarder dan nodig zijn (principe "Schiphol als bedrijf / zoveel mogelijk verantwoordelijkheden bij de marktpartijen / algeheel uitgangspunt overheidsbeleid: proportioneel en doelmatig).	Het systeem van regels vooraf, consultatie en klachten achteraf is opgezet om een licht reguleringssysteem op te zetten. Zie voor de beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid hiervan de vorige paragraaf.
Administratieve lasten dienen zo beperkt mogelijk te zijn [W9, 9], mede gedreven door het overheidsprogramma Beter Geregeld. Wet-en regelgeving zijn 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 heeft.	Idem, we verwijzen naar de beoordeling op doelmatigheid in de vorige paragraaf 3.3.2. Wel moet worden geconstateerd dat de nu bekende administratieve lasten hoger zijn dan de geraamde.
Door duidelijke regels vooraf, en aanvragen achteraf klachten zoveel mogelijk vermijden.	Er kan worden geconstateerd dat er relatief veel klachten waren direct na invoering van het nieuwe systeem, maar dat dit na een aantal jaren lijkt te verminderen. Dit kan worden toegeschreven aan het feit dat onduidelijkheden inmiddels voor een groot deel zijn weggenomen. Ten opzichte van de referentieperiode kan daarmee ook een duidelijke afname worden geconstateerd.
De wet- en regelgeving moest tot (rechts)zekerheid, transparantie en voorspelbaarheid leiden, onder andere om de bedrijfsvoering niet te schaden. Gelet op de economisch lange levensduur van investeringen werd het onwenselijk geacht dat het reguleringssysteem aan verandering onderhevig is.	Mede in relatie tot het afnemende aantal klachten kan worden geconstateerd dat er rechtszekerheid en voorspelbaarheid is ten aanzien van het systeem.
Er moest worden aangesloten bij de bestaande Mededingingswetgeving .	In het algemeen kan worden gesteld dat aansluiting bij de algemene criteria van de Mededingingswetgeving voldoende uitvoerbaar en handhaafbaar is.
De belangen van de passagiers zouden volgens het kabinet parallel lopen met de belangen van de gebruikers, en hoefden volgens de wetgever dus niet apart in de wet- en regelgeving geadresseerd te worden.	De passagiersgerelateerde gelden staan op de vliegtickets voor passagiers, en zijn daarmee direct herkenbaar. Het totaal van de ticketprijs wordt echter door de airline bepaald. Als zodanig hoeven de effecten van de wet niet of niet volledig bij de passagier terecht te komen; dit hangt af van de marktomstandigheden. Dit was echter ook niet het doel van de wet. De belangen van de passagiers in dit uitgangspunt hebben betrekking op het mogelijk misbruik van Schiphol van de machtspositie ten aanzien van tarieven en voorwaarden. In die zin wordt het belang van de passagier wel volledig gediend, aangezien de negatieve effecten van misbruik voor passagier (uitbuiting) hetzelfde zijn als voor de gebruikers.

3.5.2 Conclusie

Er waren diverse randvoorwaarden en uitgangspunten waar de wet- en regelgeving aan moest voldoen. De beoordeling is dat er een knelpunt is ten aanzien van de invulling van het vermijden van tariefsprongen. Daarnaast is niet voor alle jaren voldaan aan de randvoorwaarde om de mogelijkheid te bieden tot het behalen van voldoende rendement om te komen tot een efficiënte, economische en gezonde exploitatie van de luchthaven als geheel.

3.6 Conclusie

De vier onderdelen van het systeem hebben in het licht van de beoogde werking over het algemeen goed gefunctioneerd. Er resteert een aantal knelpunten, waarvan het merendeel verfijningen zijn. De knelpunten ten aanzien van het consultatieproces en de transparantie van de informatie zijn van andere orde waardoor kan betwijfeld of de gebruikers de countervailing power hebben zoals werd beoogd. Ook ontbreekt het aan transparantie rondom de kostenefficiëntie maatregelen van Schiphol. De wet- en regelgeving heeft aan de meeste randvoorwaarden en uitgangspunten voldaan. Er is echter wel een knelpunt geweest ten aanzien van de tariefsprongen.

We vinden geen aanwijzingen voor misbruik van de economische machtspositie door Schiphol. Het is aannemelijk dat de Wet luchtvaart met de eisen aan de tarieven en het toezicht door de NMa misbruik heeft voorkomen. Echter naast de wet lijken ook andere factoren van invloed te zijn geweest. Dit geldt met name voor die jaren waarin Schiphol de tarieven heeft vastgesteld onder het gereguleerde maximum.

De wet leidt wel tot significante effecten zowel ten gunste van de gebruikers als ten gunste van de luchthaven. Over de gehele evaluatieperiode 2007-2010 bezien is het gekwantificeerde netto-effect (het saldo van effecten) ten gunste van de gebruikers circa € 20 miljoen ten opzichte van de referentieperiode. Overigens is er sprake van sterke fluctuaties per jaar en lijkt ook 2011 weer een ander beeld te geven.

De gemiddelde jaarlijkse kosten van het systeem worden geschat op circa € 1,8 miljoen op een totale gereguleerde tariefopbrengst van gemiddeld € 690 miljoen per jaar, ofwel de kosten bedragen 0,3% van de gereguleerde tariefopbrengst. De conclusie is dan ook dat de wet op hoofdlijnen doelmatig is geweest tijdens de evaluatieperiode.

4 Analyse, oplossingsrichtingen en aanbevelingen evaluatie in enge zin

4.1 Inleiding

In de ex-post evaluatie is een onderscheid gemaakt tussen een evaluatie in:

- o Een **evaluatie in enge zin** (deel A): de wettelijk verplichte (ex post) evaluatie van de betreffende wet- en regelgeving in het licht van het oorspronkelijke doel/publieke belang en randvoorwaarden.
- o Een **evaluatie in brede zin** (deel B) waarbij de wet wordt gevalueerd in het licht van nieuwe (relevante) beleidsdoelen die sinds 2006 zijn geformuleerd om daarmee de toekomstbestendigheid te vergroten.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de aanbevelingen die volgen uit de evaluatie in enge zin. Uit de vorige hoofdstukken is gebleken dat de regulering, in zijn algemeenheid, heeft gewerkt zoals beoogd, maar dat er een aantal knelpunten te constateren zijn na beoordeling van de potentiële knelpunten. In dit hoofdstuk wordt per knelpunt aangegeven welke richting wordt aanbevolen om dit op te lossen of verminderen. In sommige gevallen betreft dit enkel een wetstechnische oplossing terwijl in andere gevallen een verdergaande aanpassing vereist kan zijn. Op basis van deze aanbevelingen kan het kabinet een keuze maken welke aanpassingen zij wenselijk vindt. In feite is dit de set verbeteringen die als een minimale aanpassing van de wet kan worden toegepast om het functioneren te verbeteren, zonder wijzigingen toe te passen in de beoogde werking.

In Hoofdstuk 5, de evaluatie in brede zin (Deel B) worden wel nieuwe uitgangspunten in wet- en regelgeving geïntroduceerd die voorkomen uit nieuwe beleidsdoelstellingen of andere overwegingen. Deze moeten vooral worden gezien in het licht van de toekomstbestendigheid van de wet.

Los van de vraag of de wet verbeterd kan worden is het wezenlijk stil te staan bij de vraag of wet- en regelgeving nog steeds noodzakelijk is. Uit de herijking van de economische machtspositie van Schiphol door de NMa, op verzoek van het ministerie van I&M, blijkt dat Schiphol nog steeds een EMP ten aanzien van de luchtvaartactiviteiten. Ook voor activiteiten voor toegangsverlening voor grondafhandelingsdiensten (nauw met de luchtvaartactiviteiten verbonden activiteiten) is sprake van een economische machtspositie heeft. Op grond hiervan wordt regulering van deze activiteiten nog steeds als wenselijk gezien.

In de onderstaande tekst wordt per onderdeel van het systeem eerst een overzicht gegeven van de bestaande knelpunten, waarna vervolgens per knelpunt wordt ingegaan op de inhoud van het knelpunt en de aanbevolen oplossing.

4.2 Afbakening

4.2.1 Overzicht knelpunten

Afbakening	
A1	Schiphol Plaza
A2	Beveiligingstarieven voor vracht
A3	Security service charge
A4	Criminaliteitsbestrijding
A5	Beveiligingsactiviteiten
A9	Beveiligingsinkomsten
A11	Motie Haverkamp
A13	Regulering grondafhandeling
A14	Rechtstreeks verbonden beveiligingsactiviteiten

4.2.2 Analyse per knelpunt

A.1 Schiphol Plaza. Hoewel er ten aanzien van de huidige toerekening van Schiphol Plaza aan de luchtvaartactiviteiten geen knelpunt is, kan er ten aanzien van toekomstige uitbreidingen mogelijk wel een knelpunt optreden, voorzover dit leidt tot een minder optimale route voor passagiers. Hoewel er naar de inschatting van de NMa een aanknopingspunt is om onterecht toewijzen van deze kosten aan luchtvaartactiviteiten te voorkomen met het inzetten van de redelijkheidsnorm, kan geen zekerheid worden geboden of daarmee een dergelijke toerekening aan de luchtvaartactiviteiten kan worden voorkomen.

Oplossingsrichtingen

Indien hier aanleiding toe is, bijvoorbeeld als gevolg van bezwaren van gebruikers, kan de NMa dit punt vanuit het criterium redelijkheid toetsen. Een andere optie is om de wet op dit punt nader te specificeren, echter het lijkt niet realistisch hier een helder criterium voor te introduceren.

Andere oplossingen liggen in het nadrukkelijker betrekken van gebruikers in de planning van niet-luchtvaartactiviteiten (dialog) over het nut en noodzaak van een dergelijke investering (bijv. door de inzet van business cases). Een verdergaande vorm is co-ownership te creëren tussen gebruikers en luchthaven (bijvoorbeeld via het introduceren van een retail incentive, waarbij gebruikers (deels) meeprofiteren van inkomsten uit retailactiviteiten). Deze laatste twee aspecten vallen buiten de reikwijdte van de wets-evaluatie in enge zin (zie verder deel B).

Aanbeveling

Dit lijkt geen structureel probleem wat vraagt om een daadwerkelijke aanpassing van de wet. Eventuele misstanden zouden op grond van het redelijkheids criterium kunnen worden getoetst.

A2. Beveiligingstarieven. 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 deze kosten hiervoor doorgerekend in de passagiersgerelateerde beveiligingstarieven. Dit geldt ook voor de verkorte procedure om te komen tot vaststelling van de beveiligingstarieven als gevolg van het instellen van beveiligingsmaatregelen met een structureel karakter (conform art 37ac van de wet luchtvaart). Het knelpunt is, ten aanzien van de reguliere beveiligingsactiviteiten inmiddels deels opgelost door de recente wetwijziging naar aanleiding van de implementatie van de Richtlijn luchthavengelden. Ten aanzien van nieuwe (andere) beveiligingsmaatregelen met een structureel

karakter (conform art 37ac van de Wet luchtvaart) kunnen deze nog steeds alleen worden doorberekend ten aanzien van passagiers en hun bagage.

Aanbeveling

Er wordt aanbevolen dit aan te passen in het Besluit door op te nemen dat ook de kosten van beveiligingsmaatregelen met een structureel karakter (conform artikel 37 ac van de Wet luchtvaart) ook kunnen worden doorberekend ten aanzien van vracht.

A3. SSC. 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 echter niet duidelijk.

Aanbeveling

Er wordt aanbevolen te expliciteren in het Besluit dat ook een SSC voor vracht kan worden toegepast.

A4. Criminaliteitsbestrijding. 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. Met het apart onderscheiden van de beveiligingsactiviteiten beoogde de wet transparantie te bieden over deze bijzondere activiteiten (wettelijke verplichting tot uitvoering). Deze transparantie wordt voor dit specifieke geval nu onvoldoende geboden.

Aanbeveling

Er wordt aanbevolen ook in de artikelen van het Besluit criminaliteitsbestrijding en handhaving openbare orde te noemen.

A5. Beveiligingsactiviteiten. De luchthaven merkt op dat het voorbeeldsgewijs aangeven wat onder beveiligingsactiviteiten zou kunnen worden verstaan (zoals nu in de bijlage van het besluit) niet de voorkeur heeft. Zij geeft aan dat het beter is een algeheel 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 beveiligingsactiviteitenactiviteiten ten behoeve van de luchtvaart gaat en niet voor bijvoorbeeld om die van de winkelruimtes.

Aanbeveling

Er wordt aanbevolen om in de memorie van toelichting van het Besluit beveiliging nader te definiëren, bijvoorbeeld: "Onder beveiligingsactiviteiten worden begrepen, activiteiten van de exploitant van de luchthaven ter beveiliging van de burgerluchtvaart in het kader van de toepassing van afdeling 3A van de luchtvaartwet, voor zover daarbij sprake is van luchtvaartactiviteiten als bedoeld in artikel 8.25d van de Wet luchtvaart". De bepalingen in afdeling 3 bevatten de verplichtingen direct gericht tot Schiphol alsmede verplichtingen ingevolge EU regels en aanwijzingen van Justitie/NCTb/KMar.

A9. Reclame-inkomsten. Reclameactiviteiten zijn geen luchtvaartactiviteiten en ook geen rechtstreeks met de luchtvaart verbonden activiteit. Vanuit de beoogde werking van de wet is het feit dat gebruikers geen deel van de reclame-opbrengsten krijgen toegerekend dan ook geen knelpunt. Echter, er is wel een allocatieprobleem omdat de kosten van deze assets niet te splitsen zijn in kosten voor bijvoorbeeld slurven en kosten voor reclameactiviteiten.

Oplossingsrichtingen

Dit knelpunt valt niet op te lossen via de kostenkant. Het zou daarom beter zijn om dit via de opbrengstenkant op te lossen, door een deel van de reclameopbrengsten naar de luchtvaartactiviteiten over te hevelen. De wetgever kan hiervoor een sleutel aanwijzen welk deel van de reclameomzet dan toevalt aan luchtvaartactiviteiten. Echter, het vaststellen van een dergelijke sleutel is volstrekt arbitrair. Een verdergaande vorm is om deze activiteiten te incorporeren in de rechtstreeks met de luchtvaartactiviteiten verbonden activiteiten.

Indien er wordt overgegaan tot een single till is dit probleem opgelost. Wanneer besloten wordt tot een (verplichte) kruislingse bijdrage (zie deel B) kan dit worden meegenomen door de hoogte van deze door gebruikers 'misgelopen' reclameopbrengsten te verdisconteren in de hoogte van de kruislingse bijdrage of via de vorm van de kruislingse bijdrage (bijvoorbeeld via vergelijkbare incentive als de retail-incentive).

Aanbeveling

Aanbevolen wordt dit aspect in eerste instantie te adresseren in deel B via eventuele aanpassingen in de hoogte en vorm van kruislingse bijdragen (dan wel single till). Indien dit niet tot een bevredigende oplossing leidt kan de wetgever een keuze maken (een van de) reclameopbrengsten toe te laten vallen aan de luchtvaartactiviteiten of deze in zijn geheel te betitelen als rechtstreeks met de luchtvaartactiviteiten verbonden activiteiten.

A11. De motie Haverkamp. De motie Haverkamp verzoekt om wettelijk vast te leggen dat de Koninklijke Marechaussee ruimtes ten behoeve van haar wettelijke taken tegen nultarief mag huren. In de huidige wet behoren verhuringen van ruimten voor exclusief gebruik door derden, zoals de Koninklijke Marechaussee tot de zogenoemde niet-luchtvaartactiviteiten en vallen niet onder deze Wet en het Besluit.

Aanbeveling

Regulering van niet-luchtvaartactiviteiten past niet in het doel en opzet van de Wet en het Besluit, namelijk het voorkomen of verminderen van eventueel misbruik van de economische machtspositie door de luchthaven Schiphol ten aanzien van de luchtvaartactiviteiten. Een nultarief gaat veel verder dan het voorkomen van misbruik. In de herijking van de economische machtspositie van Schiphol door NMa [NMa, 2010] wordt evenmin aanleiding gezien om de verhuringen van operationeel noodzakelijke ruimten sectorspecifiek te reguleren om misbruik tegen te gaan. De Mededingingswet volstaat, aldus NMa.

Het opnemen in de wet van een dergelijk nultarief wordt dan ook niet wenselijk geacht (analoog aan de brief aan de Tweede Kamer [TK3] waarin de motie ontraden werd).

A13. Reguleren grondafhandeling. Schiphol heeft een economische machtspositie voor activiteiten van Schiphol ten behoeve van het verlenen van toegang tot de luchthaven voor grondafhandelaars.

Aanbeveling

Er wordt aanbevolen het NMa advies op te volgen, dat aanbeveelt om in de Wet luchtvaart naast de concessies voor brandstoflevering voor luchtvaartuigen en catering van luchtvaartuigen ook vergoedingen voor andere vormen van toegang in de regulering op te nemen. Deze aanpassing in de regulering leidt niet tot extra toezichtkosten, omdat de kosten van de infrastructuur al in de regulering zijn opgenomen en alleen de mogelijke opbrengsten uit (nieuwe) vergoedingen voor toegang voor grondafhandelaars en andere organisaties hoeven te worden toegevoegd. Zolang Schiphol deze vergoedingen niet hanteert, heeft de regulering geen gevolg, zoals nu ook al bij catering het geval is [NMa 2010].

A14. Rechtstreeks verbonden beveiligingsactiviteiten. In de praktijk blijkt dat ook ten aanzien van de beveiligingsactiviteiten sprake kan zijn van rechtstreeks met de luchtvaart verbonden activiteiten. In het Besluit was daar niet in voorzien.

Aanbeveling

Er wordt aanbevolen het Besluit aan te passen, zodat de algemene regel dat de omzet van de rechtstreeks verbonden activiteiten in mindering wordt gebracht op de kosten (waardoor de tarieven lager worden) ook voor beveiligingsactiviteiten geldt.

4.3 Wettelijke eisen aan tarieven en voorwaarden

4.3.1 Overzicht knelpunten

Wettelijke eisen aan tarieven en voorwaarden	
Redelijkheid	
	Geen knelpunt
Non-discriminatie	
	Geen knelpunt
Kostenoriëntatie	
	Geen knelpunt
Toerekeningssysteem	
	Geen knelpunt
Subonderdelen toerekeningssysteem – 1. toerekenbare opbrengsten	
E6	Kruiselingse bijdrage
Subonderdelen toerekeningssysteem – 2. toerekenbare kosten	
E9	Tariefschommelingen
E10	1 November tarieven
E11	Unuïteitenmethode
E12	Moment van berekening unuïteit
Subonderdelen toerekeningssysteem – 3. Regulatory Asset Base	
	Geen knelpunt
Subonderdelen toerekeningssysteem – 4. Toegestaan rendement/vermogenskosten	
E16	Verrekeningen en risicoprofiel
E16	Asset beta
E18	Kredietopslag
E19	Risicovrije rentevoet
E21	Bouwrente
E22	Equity market risk premium
E23	Gearing
Verrekeningen, tariefscorrecties en efficiëncyprikkel	
E26	Verrekeningen wetstechnisch
E27	Verplicht verrekenen
E28	Verrekeningen variabele kosten.
Keuze tariefniveaus in het licht van de mainport	
	Geen knelpunt

4.3.2 Analyse per knelpunt

Toerekenbare opbrengsten

E6. Kruiselingse bijdrage. Artikelen 8.25d, lid 7 en 8, over kruiselingse bijdrage en de bepaling over de toedeling hiervan zijn overbodig door de mogelijkheid van een “impliciete” kruiselingse bijdragen (doordat de luchthaven genoeg neemt met een lager rendement dan maximaal is toegestaan conform de wet). Doordat Schiphol inderdaad een dergelijke impliciete kruiselingse bijdrage heeft toegepast, is de door de wet- en regelgeving beoogde mogelijkheid om lagere / concurrerendere tarieven vast te stellen in de praktijk gerealiseerd. Echter, dit is niet gerealiseerd door genoemde leden 7 en 8 van artikel 8.25d. Deze (inclusief de ‘naar rato’ bepaling in lid 8) zijn dus inderdaad overbodig en bieden te weinig flexibiliteit met betrekking tot de verdeling van de kruissubsidie over de luchtvaart- en beveiligingsactiviteiten.

Aanbeveling

Er wordt aanbevolen artikel 8.25d lid 7 en 8 te schrappen.

Toerekenbare kosten

E9. Tariefschommelingen. Schommelingen in tarieven doen zich om meerdere redenen voor. Zo worden ze veroorzaakt doordat het kalenderjaar en de ingang van nieuwe tarieven niet eenzelfde tijdvak beslaan. Dit speelt vooral in geval in 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 als gevolg van verrekeningen. Door de wetgever werden bij het opstellen van de wet tariefsprongen onwenselijk geacht (hoewel deze randvoorwaarde oorspronkelijk vooral betrekking had op het omgaan met de kosten van grote investeringen). Nu blijkt dat de schommelingen zich om meerdere redenen voordoen.

Oplossingsrichtingen

Voor tariefschommelingen als gevolg van fluctuaties in het verkeer en vervoer en verrekeningen ligt de oplossingsrichting in de mogelijkheid om specifiek in te gaan op individuele oorzaken voor deze tariefschommelingen. Echter, ten aanzien van deze schommelingen geldt dat, behalve het afschaffen van verrekeningen, er geen relatief lichte oplossingen denkbaar zijn. Verrekeningen zijn een essentieel onderdeel van het systeem. Voor het vermijden van deze tariefsprongen kan worden gedacht aan het introduceren van een schommelfonds of meerjarenafspraken, maar dit zijn relatief ingrijpendere oplossingen, en worden behandeld onder deel B.

Ten aanzien van de tariefschommelingen als gevolg van de mogelijkheid om de tarieven per 1 november vast te stellen, zijn twee oplossingsrichtingen denkbaar. De meest eenvoudige is dat de optie om op 1 november de tarieven vast te stellen, wordt afgeschaft. Hier zijn echter nadelen aan verbonden. Zo heeft Schiphol belang bij een zekere flexibiliteit om de tarieven op 1 april of 1 november te laten ingaan. Ook voor het Ministerie van Justitie is het, met verwijzing naar de doorberekening van onvoorziene beveiligingsmaatregelen, van belang dat ook op 1 november tarieven worden vastgesteld.

Een andere oplossing is om in het Besluit voorwaarden te verbinden aan de vaststelling van tarieven op 1 november. Bijvoorbeeld door op te nemen dat alleen bij zwaarwegende / buitengewone omstandigheden de tarieven op 1 november mogen worden aangepast, of dat een aanpassing van de tarieven alleen mag per 1 november indien er geen aanpassing per 1 april is geweest. De validiteit van deze argumenten kan dan worden getoetst door bijvoorbeeld de NMa. Deze oplossing kan deze tariefsprongen in grote mate doen vermijden. Het grijpt tevens in op de

mogelijkheid die Schiphol heeft om op 1 november de tarieven vast te stellen om kostenstijgingen in de tussenliggende periode alsnog door te berekenen. Dit was in de november 2011 ronde het geval. De mogelijkheid om tarieven op 1 november vast te stellen was daar niet voor bedoeld.

Aanbeveling

Er wordt aanbevolen om in het Besluit voorwaarden te verbinden aan de vaststelling van tarieven op 1 november. Zo kan een deel van de tariefsprongen als gevolg van de mogelijkheid om per 1 november tarieven vast te stellen worden voorkomen, maar blijft de mogelijkheid bestaan om indien het echt noodzakelijk is, bijvoorbeeld na de invoering van onvoorziene beveiligingsmaatregelen, de 1 novemberoptie in te zetten.

E10. 1 november tarieven. Naast de invloed van de vaststelling van de tarieven op 1 november op tariefschommelingen (zie knelpunt E9) is gebleken dat 1 november als neveneffect heeft dat Schiphol de verrekenregels kan inzetten om kostenstijgingen door te berekenen ten opzichte van de op 1 april vastgestelde tarieven (bijvoorbeeld hogere kosten investeringen of voor de WACC) of verrekeningen naar voren te trekken. De beoogde werking van de mogelijkheid om tarieven per 1 november vast te stellen, was niet om de luchthaven de gelegenheid te geven kostenstijgingen alsnog door te berekenen, wat in de november 2011 ronde het geval was. Voor kostenstijgingen waren juist de verrekenregels en efficiencyregels ingevoerd.

Oplossingsrichtingen

Er zijn twee oplossingsrichtingen:

- Afschaffen van de mogelijkheid om per 1 november tarieven vast te stellen
- Stringentere voorwaarden verbinden aan de vaststelling van de tarieven op 1 november.

Afschaffen van de mogelijkheid van 1 november voorkomt de mogelijkheid om kosten die ontstaan in de tussenliggende periode worden doorbelast en adresseert de (in de achterliggende periode) belangrijkste reden voor tariefschommelingen. Er zijn ook nadelen. Zo heeft Schiphol belang bij een zekere flexibiliteit om de tarieven op 1 april of 1 november te laten ingaan (zie ook de aanleidingen hiertoe in de evaluatieperiode in het fase 1 rapport). Ook voor het Ministerie van Justitie is het, met verwijzing naar de doorberekening van onvoorziene maatregelen, van belang dat ook op 1 november tarieven kunnen worden vastgesteld.

Een andere oplossing is om in het Besluit voorwaarden te verbinden aan de vaststelling van tarieven op 1 november. Bijvoorbeeld door op te nemen dat alleen bij zwaarwegende / buitengewone omstandigheden de tarieven op 1 november mogen worden aangepast, of dat een aanpassing van de tarieven alleen mag per 1 november indien er geen aanpassing per 1 april is geweest. De validiteit van deze argumenten kan dan worden getoetst door bijv. de NMa.

Daarnaast kan worden opgenomen in het Besluit dat verrekeningen altijd 2 jaar na dato dienen plaats te vinden. Zo kan worden voorkomen dat verrekeningen naar voren worden getrokken.

Aanbeveling

Er wordt aanbevolen om in het Besluit voorwaarden te verbinden aan de vaststelling van de tarieven op 1 november, zoals hierboven beschreven. Daarnaast kunnen tariefschommelingen worden aangepakt middels een schommelfonds, zoals bij knelpunt E13 is beschreven. Er zijn immers meerdere oorzaken voor tariefschommelingen dan de 1 november optie voor tariefvaststelling.

E11. Unuïteitenmethode. De unuïteitenmethode levert in de uitvoering een aantal knelpunten op:

- (E11a) Vervangingsinvesteringen (waarbij sprake is van een eerdere vervanging dan de gemiddelde 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.
- (E11c) 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.

Oplossingsrichtingen

Ten aanzien van de vervangingsinvesteringen is inderdaad sprake van complexiteit in de methode, en dubbeltelling in de RAB. De unuïteitenmethode, zoals in het Besluit beschreven, voorziet niet onmiddellijk in een methode om vervangingsinvesteringen ten aanzien van delen van de investering waarop de unuïteitenmethode van toepassing is, te accommoderen. Een oplossing kan zijn dat de unuïteit na iedere vervangingsinvestering herberekend moet worden. Dit leidt echter tot een extra administratieve last. Daarom is nu door NMa en Schiphol ervoor gekozen om dergelijke vervangende activa buiten de toepassing van de unuïteitenmethoden te houden, en te behandelen als alle andere 'normale' activa (activeren en lineair afschrijven over levensduur van de activa).

Ten aanzien van het tweede knelpunt met betrekking tot de unuïteitenmethode is de meest voor de hand liggende oplossing het definitieve beslismoment ter bepaling van de methode op te schuiven naar het moment van ingebruikname. Wel kan op basis van de beschikbare informatie ten tijde van de investeringsbeslissing een voorlopige inschatting worden gegeven aan gebruikers of op de investering de unuïteitenmethode zal worden toegepast.

Een alternatief is om de unuïteitenmethode helemaal af te schaffen, en voortaan lineair of annuïtair af te schrijven²¹. Het afschaffen van de unuïteitenmethode zou ook tegemoet komen aan het knelpunt dat de methode complex is en tot administratieve lasten leidt. Het nadeel van afschaffing is dat de huidige beoogde werking van de methode (toerekening van kosten naar gelang het gebruik) niet wordt gerealiseerd. Een sterkere spreiding van de kosten zou eventueel ook plaats kunnen vinden via een schommelfonds, wat eventuele tariefsprongen als gevolg van de ingebruikname van grote activa met overcapaciteit zou kunnen te dempen.

Aanbeveling

Op basis van het bovenstaande bevelen wij het volgende aan:

- Continueren met de unuïteitenmethode, tenzij een andere systeemwijziging wordt geïntroduceerd die de kosten afdoende kan spreiden over de tijd (bijv. meerjarenafspraken of schommelfonds);
- Vervangingsinvesteringen voortaan, zoals nu in de praktijk reeds gebeurt, lineair af te schrijven (aanpassen in de toelichting).
- Aanpassen van het Besluit waarin het moment om te beslissen of de unuïteitenmethode moet worden toegepast wordt verschoven naar het moment van ingebruikname.

²¹ Annuïtair afschrijven kan dan worden toegepast onder dezelfde criteria die nu gelden voor de unuïteitenmethode. Annuïtair afschrijven spreidt de kosten meer dan lineair afschrijven (maar minder dan unuïtair). Bij annuïtair afschrijven geldt dat dan de levensduur van ieder actief gebruikt kan worden. Dus er wordt bepaald dat het hele project of het hele programma hieronder valt, en het maakt niet uit dat de opleveringen op verschillende momenten zijn en dat ieder actief zijn eigen levensduur heeft, want men berekent voor ieder actief de eigen annuïteit.

E12. Moment berekening unuïteit. 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 kostentoerekeningsstelsel. Bovendien zou je vanuit economisch oogpunt de unuïteit opnieuw berekenen wanneer dit vanuit de feiten (bijvoorbeeld door een veranderde milieucapaciteit) nodig is.

Oplossingsrichtingen

Er zijn twee oplossingsrichtingen denkbaar:

- o De unuïteit te herberekenen bij iedere verandering in de onderliggende parameters.
- o De unuïteit opnieuw vaststellen bij de eerste consultatie na vaststelling van een nieuw toerekeningsstelsel. Alle andere aanpassingen ten aanzien van de toerekenbare kosten vinden plaats bij de herziening van het toerekeningsstelsel. Er kan voor worden gekozen om voor de herziening van de unuïteit hierbij aan te sluiten.

De eerste oplossingsrichting is vanuit economisch oogpunt optimaal. Bij wijzigende onderliggende parameters kan de unuïteit worden aangepast, zodat deze telkens de meest actuele waarde weergeeft. Echter, deze oplossingsrichting brengt de nodige uitvoeringskosten met zich, en kan in theorie leiden tot regelmatige aanpassingen, die elke keer invloed hebben op de hoogte van de tarieven (via de hoogte van de afschrijvingskosten).

De tweede oplossing sluit dicht aan bij de huidige praktijk, en voorkomt de mogelijkheid dat er een wetsovertreding plaatsvindt indien het kostentoerekeningsstelsel voor kortere tijd wordt vastgesteld dan 4 jaar. Er wordt zo aangesloten bij alle andere aanpassingen ten aanzien van de toerekenbare kosten.

Aanbeveling

Er wordt aanbevolen in het Besluit op te nemen dat de aanpassing van de unuïteit plaats vindt bij de eerste consultatie na vaststelling van een nieuw toerekeningsstelsel.

Toegestaan rendement/vermogenskosten

Ten aanzien van de knelpunten bij het subonderdeel “Toegestaan rendement/vermogenskosten”, moet vooropgesteld worden dat een aanpassing van de WACC parameters pas dan opportuun is wanneer zicht is op het totaal van de aanpassingen in het stelsel. Pas dan kan het totale risicoprofiel worden vastgesteld en volgen keuzes ten aanzien van de WACC. In die zin moet uitermate voorzichtig worden omgegaan met het “shoppen” uit individuele aanbevelingen. Deze dienen dan ook vooral te worden bezien als een richting ter overweging en niet als definitieve aanbeveling. Een belangrijke basis voor de aanbevelingen op dit aspect wordt gevormd door het onderzoek van Boot en Ligterink.

E16. Verrekeningen en risicoprofiel (en samenhangend E17 de asset beta). Het in het Besluit vastgelegde verrekeningssysteem heeft invloed op het risicoprofiel en daarmee de asset beta en hoogte van de WACC.

Oplossingsrichtingen

In het onderzoek van Boot en Ligterink worden op dit punt de volgende aanbevelingen gedaan.

- o Verrekening: Overweeg geen enkele verrekening toe te staan of stel asset beta lager vast, bijvoorbeeld door in Kostensysteem specifiek de peers aan te geven met een vergelijkbaar risicoprofiel of door in Kostensysteem vast te leggen dat asset beta aan de onderkant van een range van peers dient te worden vastgesteld.

- o Beta assets: Geef alternatief indien aantal beursgenoteerde Europese luchthavens beneden 4 daalt en vervang in het besluit Binnen EU door Peers binnen EER.
- o Beta assets: Overweeg NMa asset beta (en in dat geval gehele WACC) vast te laten stellen.

NMa geeft aan dat vaststelling van uitsluitend een individuele parameter zoals de Asset Beta door de NMa (beoordeling risicoprofiel, keuze peergroep) als onwenselijk wordt gezien (cherry-picking). De NMa zou wel de WACC in zijn geheel kunnen vaststellen.

Schiphol geeft aan dat verrekening alleen een effect op het korte termijn risico heeft en dat de asset beta veel meer een reflectie van het lange termijn risico betreft. Schiphol geeft ook aan dat bij de overweging om geen verrekening meer toe te staan ook een hogere beta hoort. Ditzelfde geldt voor de asymmetrie in de verrekening, wat niet is beschreven in het rapport van Boot en Ligterink [WACC2] in de visie van Schiphol.

Ook meent Schiphol dat een goede argumentatie ontbreekt waarom de vaststelling van de asset beta voortaan door NMa zou moeten plaatsvinden. Schiphol noemt dat het mandje van asset beta peers reeds aan NMa ter goedkeuring wordt voorgelegd.

Aanbeveling

Een systeemwijziging om geen enkele verrekening meer toe te staan wordt niet aanbevolen omdat dit sterk ingrijpt in het basisprincipe van de wet van kostenoriëntatie per jaar. Wel kan de wijze van verrekenen op een andere manier plaatsvinden (bijv. in het kader van een schommelfonds of meerjarenafspraken). De uiteindelijke keuzes hierin bepalen het risicoprofiel en daarmee de te hanteren asset beta (binnen de bestaande bandbreedte). De asset beta is hiermee het sluitstuk.

De huidige assymetrie in verekenen is inderdaad een factor die een rol speelt in het risicoprofiel. Echter er is in de wet geen enkele borging om deze assymetrie af te dwingen (met andere woorden, Schiphol heeft de wel mogelijkheid symmetrisch te verrekenen, zelfs al doet zij dit niet). Zelfs al zou er wel een borging zijn, in welke vorm dan ook, dan betekent overigens niet dat het marktrisico verkleint. Immers, de borging zou kunnen leiden tot hogere tarieven met dalende vraag als gevolg.

De noodzaak om de NMa de asset beta vast te laten stellen lijkt onnodig zolang de spelregels rondom de bepaling van de WACC afdoende helder zijn vastgesteld.

Voor het overige sluiten wij ons aan bij de aanbevelingen van Boot en Ligterink.

E18. Kredietopslag. De kredietopslag is laag aangezien deze op het moment van vaststelling op een erg laag niveau stond.

Aanbeveling

De aanbeveling van Boot en Ligterink is²²:

²² De NMa geeft aan bij de energieregulering bij de berekening van de beta geen correctie toe te passen aan de hand van de debt beta. Zij geeft aan dat het van belang is in het geval van Schiphol dat bij de doorrekening de debt beta op twee momenten aan de orde komt. De eerste keer is als Schiphol voor ieder van de peers de asset beta afleidt uit de equity beta van die peer. In het kostensysteem staat beschreven hoe Schiphol dit doet (hierbij gebruikt Schiphol overigens niet de waarde van 0,08125, maar berekent ze een peer specifieke debt beta. Hiervoor bepaalt Schiphol dus ook de risico-opslag op vreemd vermogen per peer). Het tweede moment is als de asset beta van Schiphol bepaald is en die naar een equity beta omgezet moet worden. Dan wordt de formule uit het Besluit gebruikt die bij de huidige invulling van het Besluit de facto neerkomt op een vaste waarde, maar bij het opvolgen van de aanbeveling van Boot om de risico-opslag variabel te maken niet meer een vaste waarde zal zijn.

- Overweeg kredietopslag variabel te maken: bijvoorbeeld op basis van de spread op een portefeuille Single A credit rating (Bloomberg). Let hierbij op implicaties beta debt.
- Overweeg voortschrijdend gemiddelde te gebruiken van kredietopslag in navolging tot risicovrije rente.
- Overweeg voor ondernemingen uit de peer group met een vergelijkbare credit rating, de beta debt niet rechtstreeks te halen uit de credit spread (met correctie), maar om de beta debt in navolging van die van Schiphol vast te stellen in het Kostentoerekeningsstelsel op 0,08125.

Wij sluiten ons aan bij de aanbeveling van Boot en Ligterink, vooral omdat hiermee het risico wordt ondervangen om een kredietopslag op een moment vast te stellen waarbij deze relatief laag, dan wel hoog staat.

E19. Risicovrije rentevoet. De wijze waarop de risicovrije rentevoet wordt vastgesteld (nu wordt deze bepaald door het rendement op een Nederlandse staatsobligatie met een resterende looptijd van 10 jaar) is voor verbetering vatbaar.

Oplossingsrichtingen

Voor dit punt bestaan verschillende oplossingsrichtingen. De door Schiphol gesuggereerde oplossing is om deze vast te stellen door de EURO swap rente als referentie te nemen, omdat Schiphol zich financiert in de kapitaalmarkt waar couponrentes worden vastgesteld op deze basis.

Gebruikers stellen voor om de risicovrije rente niet jaarlijks vast te zetten maar hiertoe steeds de gemiddelde rente te nemen over een 2-jaarsperiode van duration matched 10 jaars overheidsobligatie. Hiermee wordt enige smoothing bereikt waarmee incidenten worden uitgemiddeld.

Ook Boot en Ligterink onderschrijven het nut van smoothing en geven aan dat dit een grotere voorspelbaarheid geeft. Zij bevelen aan de risicovrije rentevoet te handhaven en te overwegen het voortschrijdend gemiddeld rendement over 2 jaar van de Yield op 10 yr duration matched Nederlandse staatsobligaties te nemen om enige smoothing te bewerkstelligen.

Aanbeveling

Indien tot smoothing wordt overgaan is de keuze van de referentierente van minder belang. Aanbevolen wordt hier inderdaad toe over te gaan en de overweging van Boot en Ligterink te volgen.

Knelpunt

E21. Bouwrente. De gehanteerde bouwrente is laag omdat kapitaal dat opgesloten zit in nieuwe investeringen niet minder risico draagt dan kapitaal dat zit opgesloten in al in gebruik genomen investeringen.

Aanbeveling

De aanbeveling van Boot en Ligterink, waar wij ons bij aansluiten, is:

- Overweeg de WACC in plaats van de kostenvoet vreemd vermogen toe te staan voor de bouwrente over activa in aanbouw.

Knelpunt

E22. Equity market risk premium. Equity market risk premium is moeilijk vast te stellen en wordt door verschillende partijen anders ingeschat.

Oplossingsrichtingen

Door Schiphol wordt aangegeven dat de equity market premium van 4% te laag is. De NMa geeft aan in de Energiesector zelf een EMRP van 5% te hanteren (als gemiddelde van een bandbreedte van 4-6%). Boot en Ligterink bevelen aan de ERMP te handhaven op 4%. Schiphol geeft aan het advies van Boot en Ligterink om de EMRP op 4% te handhaven, aan de onderkant van de door NMa gehanteerde bandbreedte van 4-6%, niet empirisch onderbouwd te vinden.

Het probleem is dat equity market premiums niet eenduidig vast te stellen zijn. De marktrisicopremie is een lange termijn fenomeen gebaseerd op preferenties van mensen (mate van risicoafkeer) en algemeen economische en maatschappelijke omstandigheden. Hier valt niet op te sturen, noch is het meetbaar. Zowel het door Boot en Ligterink als de door NMa gebruikte EMRP in de energiesector zijn verdedigbaar.

Aanbeveling

Onze aanbeveling is een EMRP vast te stellen binnen de door de NMa gehanteerde bandbreedte van 4-6%, waarbij de uiteindelijke keuze vastgesteld wordt door het totaal van gewijzigde parameters in de nieuwe situatie (voorkom cherry-picking op een individuele parameter maar bekijk vooral het totaal effect op de WACC).

Knelpunt

E23. Gearing. Er bestaan verschillende meningen over de juiste hoogte van de gearing

Oplossingsrichtingen

Schiphol geeft aan dat de gekozen gearing van 0,4 niet in overeenstemming is met de werkelijke gearing van Schiphol. De NMa pleit om een gearing van 50% toe te passen met verwijzing naar luchthavens Dublin en Londen, maar zou voor de bepaling meer empirisch onderzoek doen. Voor de energiesector hanteert de NMa 55% (binnen range 50-60%). Overigens is de gearing van Schiphol aan wijzigingen onderhevig. Zo bedroeg ultimo 2009 de feitelijke gearing van Schiphol eveneens 0,4.

Aanbeveling

Een vaste gearing, zoals deze is gehanteerd, heeft bijgedragen tot een constante en beter voorspelbare WACC en staat bovendien een Single A rating niet in de weg. Een overweging is de gearing vast te stellen op basis van andermaal een peer groep vergelijking of een langerjarig gemiddelde te nemen van Schiphol zelf. Ook hier is het aan te bevelen de uiteindelijke waarde mede te laten bepalen door het totaal effect op de WACC van de complete set aan parameters.

Verrekeningen, tariefcorrecties en efficiëncyprikkel

E26. Verrekeningen wetstechnisch. 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 vermeld, 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.

Aanbeveling

Er wordt aanbevolen om de volgende aanpassingen te doen:

- de delegatiebepaling ten aanzien van de verrekeningen op te nemen in de wet.
- de verrekenbare posten in de bepalingen van het Besluit op te nemen.
- het Besluit gelijk te trekken met de wet ten aanzien van wat er verrekend mag worden.

E27. Verplicht verrekenen. 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.

Oplossingsrichtingen

Een oplossing kan zijn om in de wet op te nemen dat Schiphol niet verplicht is te verrekenen indien dit in het voordeel van gebruikers is.

Verder kan dit aspect worden opgelost middels het schommelfonds (zie knelpunt E8).

Aanbeveling

Er wordt aanbevolen in de wet op te nemen dat de luchthaven 'mag' verrekenen indien de verrekening ten gunste van gebruikers is, in plaats van een verplichting tot verrekenen.

Verder wordt aanbevolen dit aspect mee te nemen bij de nadere uitwerking van een schommelfonds.

E28. Verrekeningen variabele kosten. Er worden elk jaar alleen aan de opbrengstenkant (op 2009 na kleine) 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 (zie ook de studie van de RebelGroup). NMa heeft de luchthaven opgedragen een voorstel te maken hoe dit voortaan gedaan gaat worden

Aanbeveling

Er wordt aanbevolen dit verder door de toezichthouder NMa in samenspraak met de luchthaven af te laten handelen.

4.4 Informatie en consultatie van gebruikers

4.4.1 Overzicht knelpunten

Informatie en consultatie van gebruikers	
Voorstel tarieven en voorwaarden	
C1	Motie Graus: transparantie tarifiering
C2	Transparantie informatie
C4	Voorspelbaarheid tarieven
C5	Kwaliteitsindicatoren
C7	SLA's
C8	Timing voorstel
Consultatie gebruikers	

C12	Countervailing power
Vaststellen tarieven en voorwaarden	
	Geen knelpunt
Financiële verantwoording en rapportage kwaliteitniveau	
C15	Rapportage efficiencies
C16	Perceptie passagiers

4.4.2 Analyse per knelpunt

Voorstel tarieven en voorwaarden

C1. Motie Graus. Transparantie tarifiering. De Motie Graus vraagt om een grote transparantie in de tarifiering om tot concurrerende tarieven te komen.

C2. Transparantie informatie. Gebruikers geven aan dat de transparantie van de informatie ten behoeve van de consultatie op onderdelen te wensen over laat. Dit betreft:

- een grotere transparantie van de kostenposten, kostendrivers en kostenefficiency;
- de belangrijkste redenen voor een tariefverhoging;
- de voorgenomen investeringen.

Oplossingsrichtingen

De motie Graus vraagt om een grotere transparantie in de tarifiering. Dit is direct gerelateerd aan het standpunt van gebruikers die aangeven meer informatie te willen zien ten aanzien van de redenen/drijfveren voor een tariefverhoging. De huidige meer accountancy gedreven benadering van het toelichten van de kosten die op dit moment wordt toegepast voldoet niet aan deze informatiebehoefte.

Een oplossingsrichting is om standaard het IATA template te gebruiken voor de consultatie-informatie (naast de reeds verschafte informatie), ondersteund met verdere (minder accountancy-gedreven) achtergrondinformatie over de kosten. Schiphol heeft aangegeven te bestuderen of dit mogelijk is en met de sector in overleg te gaan om te bezien of tot een wederzijds acceptabele opzet kan worden gekomen.

Een andere oplossing is om verplicht voor te schrijven welke aanvullende informatie Schiphol zou moeten verschaffen. Dit is dan vooral een meer klantgerichte (in plaats van accountancy gerichte) samenvattende presentatie van de informatie ten aanzien van de kostenposten, kostendrivers en efficiency en de belangrijke redenen voor tariefverhoging. Voorstel is om hiervoor het IATA template op te nemen als annex in het besluit.

Aanbeveling

Het verdient de voorkeur de sectorpartijen, luchthaven en gebruikers, gezamenlijk tot overeenstemming te laten komen over wijze waarop informatie wordt opgeleverd. Mochten partijen hier onderling niet uitkomen dan zou de wetgever tot een aanvullende verplichting over kunnen gaan. Hierbij wordt gesuggereerd het IATA-template te volgen, tenzij Schiphol kan aantonen dat het onmogelijk, dan wel erg kostbaar is om de informatie op deze wijze aan te leveren.

Wanneer (zie deel B) besloten wordt om meerjarenafspraken te maken, dan is een grotere transparantie zonder meer noodzakelijk om een beter inzicht te krijgen in de te verwachten investeringen en kostenefficiëntieontwikkeling en de effecten daarvan op de ontwikkeling van de tarieven. In dit licht kunnen dan aanvullende business cases op voorgenomen investeringen tevens een rol spelen.

C4. Voorspelbaarheid tarieven. 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. Dit is tevens gerelateerd aan het systeem van jaarlijkse kostenoriëntatie (zie ook knelpunt E8 en deel B).

Aanbeveling

Er wordt aanbevolen Schiphol te verplichten in de consultatiedocumentatie een doorkijk te laten geven met betrekking tot de tarieven voor de komende vijf jaar op basis van het voorgenomen investeringsprogramma en de verwachte kostenontwikkeling en verkeer- en vervoersprognoses.

Een verdergaande stap zou zijn om eens in de 5 jaar een uitgebreide consultatie rondom het investeringsprogramma op te nemen, echter dit moet vooral worden bezien in het perspectief van langjariger afspraken (deel B).

C5. Kwaliteitsindicatoren. Kwaliteitsindicatoren worden nauwelijks gebruikt tijdens de consultatie en gebruikers zijn slechts ten dele op de hoogte van het bestaan ervan. Dit wordt mede verklaard doordat indicatoren vooral de capaciteit meten en niet alle aspecten van kwaliteit. Er zijn geen aanvullende kwaliteitsindicatoren ontwikkeld door de sector zelf ondanks dat de wet hier mogelijkheden voor bood (zie C7).

C7. Tarieven, voorwaarden en kwaliteit zijn tot op heden niet in **SLAs** vastgelegd.

Oplossingsrichtingen

Ten aanzien van de kwaliteit biedt de huidige set kwaliteitsindicatoren onvoldoende houvast om de daadwerkelijke kwaliteitsontwikkeling te kunnen monitoren. Dit leidt tot de wens om de set indicatoren uit te breiden met indicatoren die een betere weergave geven van de daadwerkelijke kwaliteit.

De voorkeur is om te komen tot gezamenlijke kwaliteitsindicatoren tussen gebruikers en luchthaven. Een stap verder zou zijn om ook gezamenlijke doelen vast te stellen via een (basis) *service level agreement*. Dit past niet alleen binnen de bestaande wet maar volgt tevens de filosofie van de Luchtvaartnota die stelt dat *“de kwaliteit van het luchtvaartproduct de primaire verantwoordelijkheid is van de luchtvaartpartijen”*. Een lichtere vorm hiervan zou zijn om Schiphol in het consultatiedocument een voorstel te laten doen voor het na te streven niveau per kwaliteitsindicatoren.

Mochten partijen niet tot overeenstemming komen, dan zou een uitbreiding van het aantal kwaliteitsindicatoren in de wet als alternatief kunnen dienen. Onderstaande tabel geeft onze suggestie ten aanzien van de te hanteren indicatoren. Deels vormen deze al onderdeel van de huidige set indicatoren (de capaciteitsgerelateerde indicatoren). Voorgesteld wordt om in dit geval deze indicatoren ter consultatie voor te leggen aan sectorpartijen alvorens deze vast te stellen. De voorgestelde indicatoren zijn onder meer gebaseerd op gebruikte indicatoren in de UK en Frankrijk en relateren aan de voornaamste servicegebieden. Er wordt opgemerkt dat ook deze, in de UK en Frankrijk gebruikte indicatoren, deels capaciteitsindicatoren zijn.

Passagiers • Check-in capaciteit +	Bagage: • Bagagesysteem *	Airside: • Beschikbaarheid
---------------------------------------	------------------------------	-------------------------------

<p>beschikbaarheid in relatie tot pax aantallen *</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aankomst capaciteit + beschikbaarheid (o.a. hal, bagageband) * • Transfer capaciteit + beschikbaarheid (o.a. transferdesks) • Wachtijd (incl. security), vertrek, aankomst, transfer, paspoortcontrole. • Capaciteit wachtruimtes * • Aantal en beschikbaarheid gates * 	<p>(beschikbaarheid banden, doorlooptijd, betrouwbaarheid)</p> <p>Kwalitatieve indicatoren:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Properheid (cleanliness) • Bewegwijzering • Vluchtinformatie • Airconditioning/temperatuur • Algehele perceptie passagiers van kwaliteitsniveau luchthaven 	<p>parkeerruimte vliegtuigen *</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beschikbaarheid electromechanische apparatuur²³
---	--	---

* indicatoren die ook reeds (deels) in huidige systeem worden geadresseerd. Voorzover ze in huidige systeem betrokken zijn hebben ze vooral betrekking op capaciteit en minder op performance.

Indien de wetgever kiest voor een sterkere sturing op efficiency (b.v. via een price cap systeem) verdient het aanbeveling om ook sterker te sturen op het doelniveau van kwaliteit (vergelijk regelgeving op Heathrow). Dit om te voorkomen dat de kostenefficiency ten koste gaat van kwaliteit.

Aanbeveling

Onze basisaanbeveling is om de bestaande set indicatoren uit te breiden. Bij voorkeur gebeurt dit in samenspraak tussen gebruikers en luchthaven, maar als alternatief kan dit tevens door de wetgever worden gedaan (met consultatie van gebruikers en luchthaven).

De voorkeursaanbeveling is om dit te doen in het kader van het vaststellen van SLA's. Aangezien de praktijk uitwijst dat een SLA niet vanzelf tot stand komt, is de aanbeveling dit een sterker verplichtend karakter te geven. Dit kan verschillende vormen krijgen variërend van een verplichte SLA (zoals in de Spoorwegwet) tot het aanbieden van een keuzemenu door Schiphol aan luchtvaartmaatschappijen dat onderdeel kan uitmaken van een consultatieproces. Dit doet tevens recht aan de heterogeniteit van de gebruikersgroep, waarin niet valt te verwachten dat hier volstrekte eenduidigheid zal zijn. Het grote voordeel van een SLA is dat hier ook onderlinge verantwoordelijkheden kunnen worden vastgesteld richting kwaliteitsindicatoren, indien sprake is van een niet eenzijdige beïnvloeding door Schiphol. Een dergelijke SLA dient gebalanceerd te worden opgesteld, zowel richting afnemer als leverancier.

Indien dit niet tot resultaten leidt, zou als alternatief de NMa als toezichthouder normniveau's voor kwaliteit vast kunnen stellen. Echter, dit zou al snel worden gecombineerd met doelstellingen op de ontwikkeling van het kostenniveau en daarmee een wezenlijke wijziging van het huidige systeem meebrengen. Sowieso zou dit eerst een nulmeting vereisen en lijkt een benchmark met normniveau's die op andere luchthavens worden gehanteerd noodzakelijk.

Samengevat geldt in termen van zwaarte van de regulering:

- Vaststellen en monitoren op indicatoren door Schiphol

²³ Equipement electromechanique in CdG en Fixed electrical ground power in UK

- Vaststellen en monitoren op indicatoren in gezamenlijke afspraak tussen gebruikers en luchthaven
- Vaststellen en monitoren op indicatoren door wetgever
- Doel/targets vast laten leggen door Schiphol in consultatie met gebruikers en de realisatie ervan monitoren;
- Doel (norm) afspraken maken in SLA
- Doel (norm) afspraken maken door externe partij/toezichthouder (systeemwijziging)

C8. Timing. Het voorstel moet opgesteld worden door Schiphol 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.

Oplossingsrichtingen

Weliswaar is knelpunt valide vanuit doelmatigheidsoptiek, echter het is moeilijk oplosbaar omdat teruggerekend vanuit het tijdstip waarop de tarieven in werking moeten gaan, met inachtneming van de tijd die nodig is voor het consultatie proces, dit onoverkomelijk is. De meerkosten voor de luchthaven zijn ook redelijk beperkt. Een meerjarenplanning waarin dit minder vaak voorkomt zou het knelpunt reduceren.

Aanbeveling

Dit aspect adresseren in meerjarenafspraken, hoewel het knelpunt in zijn isolatie niet de aanleiding kan zijn om meerjaren afspraken te introduceren.

Consultatie gebruikers

C12. Countervailing power. De consultatieprocedure is relatief eenrichtingsverkeer. Gebruikers kunnen weinig countervailing power uit oefenen op de hoogte van de kosten (zie ook hoofdstuk 5). Ook investeringen zijn voor gebruikers – ondanks de boven beschreven extra overlegstructuren als pre-consultaties– slecht te beïnvloeden. 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.

Oplossingsrichtingen

Countervailing power van gebruikers via een onderhandelingsproces in de consultatie is een van de uitgangspunten van de huidige wet. In praktijk blijkt deze countervailing power van gebruikers via onderhandelingen echter beperkt. Overigens is een countervailing power niet geheel afwezig maar loopt deze deels via een informeel circuit (politiek, Schiphol die rekening houdt met grote gebruikers en publieke opinie) en wordt derhalve niet via de wet geregeld.

Om de countervailing power te versterken bestaan verschillende oplossingsrichtingen die verschillen in zwaarte:

- De transparantie van informatie kan worden vergroot waar die in het huidige systeem te wensen overlaat (zie knelpunten C1/C2 waar dit specifiek wordt geadresseerd). Dit grijpt in op het verminderen van de informatie-asymmetrie tussen de luchthaven en gebruikers;
- Introductie van kosten- en kwaliteitsnormering waarop gehandhaafd wordt. Benchmarking kan de basis leggen om normen vast te stellen. Zoals in eerder onderzoek gesteld is

benchmarking niet altijd even eenvoudig omdat luchthavens onderling niet altijd volledig vergelijkbaar zijn en niet alle benchmarking informatie niet vrijelijk beschikbaar is²⁴.

Overigens creëert deze optie niet echt countervailing power tenzij gebruikers worden betrokken in het vaststellen van de normering;

- o Onderhandelen tussen partijen wordt leidend gesteld, met een terugval optie op normering door de regulator indien onderhandelingen niet tot resultaat leiden (het Deense systeem);

De laatste twee opties zijn zondermeer serieuze opties maar leiden tot een wezenlijke wijziging binnen het huidige systeem op Schiphol. In dit opzicht lopen ze buiten de evaluatie in enge zin (zie verder deel B). Binnen het huidige systeem kan er, behalve het vergroten van de transparantie van de informatie, geen oplossing worden geïdentificeerd die de countervailing power van de gebruikers aanmerkelijk vergroot (inclusief hun invloed op de investeringen).

Aanbeveling

Aanbeveling is zonder meer om de transparantie te verbeteren op punten waar dit expliciet wordt aangegeven met inachtneming van de afweging dat dit niet tot een buitenproportionele administratieve last leidt (zie aanbevelingen C1/C2 en C15).

Financiële verantwoording en rapportage over het gerealiseerde kwaliteitsniveau

C15. Verantwoording efficiency. 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. De NMa heeft met de luchthaven afspraken gemaakt om in de financiële verantwoording over 2009 beter inzichtelijk te maken hoe de gerealiseerde kosten zich verhouden tot de geprognosticeerde kosten en in de financiële verantwoording 2010 hoe de realisatie van de efficiency targets is ingevuld. Dit heeft tot op heden nog niet volledig plaatsgevonden; het al dan niet realiseren van de efficiency target is in de financiële verantwoording opgenomen, maar hoe dat is gedaan, en waarom de target al dan niet (volledig) is gehaald niet. Ondanks dat dit is afgesproken tussen NMa en Schiphol is dit tot op heden geen onderdeel van de wet.

Oplossingsrichtingen

Transparantie kan deels worden verbeterd door explicieter in het Besluit voor te schrijven wat Schiphol in de financiële verantwoording moet opleveren. Dit is uiteraard verantwoording van de efficiencytarget die vooraf was gepland, plus de invulling van die target. Dit kan o.a. worden bereikt door verplicht te stellen dat in de verantwoording achteraf de koppeling gelegd wordt met de informatie vooraf in de consultatie-informatie (zie knelpunt C1/C2).

Daarnaast kan een set efficiencyindicatoren verplicht worden gesteld om te rapporteren (samenhangend met de IATA template). Wij stellen de volgende indicatoren voor. In overleg met de sector kan besloten worden andere indicatoren toe te passen.

- arbeidskosten als % van totale operationele kosten
- Kosten van inhuur en uitbesteding als % van totale operationele kosten
- Aantal WLU per werknemer
- Kosten van inhuur en uitbesteding per WLU
- Variabele factorproductiviteit (kosten van inhuur en uitbesteding plus de inzet van arbeid gerelateerd aan de output (WLU))

²⁴ Eventueel kan een eenvoudige benchmarking plaatsvinden op output (overall tariefniveau) waarbij geen informatie op onderlinge processen plaats hoeft te vinden.

Er dient wel te worden aangetekend dat sturen op efficiency altijd in verband met de geboden kwaliteit dient te worden gezien. Zie daarvoor het onderdeel kwaliteitsindicatoren.

Aanbeveling

Met bovenstaande aanpassingen kan het knelpunt echter voor een groot deel worden opgelost. Daarnaast kan de huidige afspraak tussen NMa en Schiphol wettelijk worden vastgelegd.

C16. De rapportage ten aanzien van de kwaliteit biedt weinig aandacht aan perceptie van passagiers, terwijl dit een wettelijke verplichting is.

Aanbeveling

Verder uitwerken van de vereisten waaraan de rapportage dient te voldoen in meerdere (kwalitatieve) perceptie indicatoren (waardering van reizigers van de verschillende service areas) (zie tevens C5/C7).

4.5 Toezicht

4.5.1 Overzicht knelpunten

Toezicht	
Goedkeuring van het toerekeningssysteem	
TZ2	Timing toerekeningssysteem in relatie tot evaluatie
TZ3	Timing evaluatie
Toezicht door het nemen van besluiten op aanvraag gebruikers	
TZ8/9	Wetstechnische correcties
Ambtshalve toezicht	
TZ11	Beroepsprocedure

4.5.2 Analyse per knelpunt

Goedkeuring van het toerekeningssysteem

TZ2. Timing toerekeningssysteem in relatie tot evaluatie. Schiphol dient iedere vijf jaar (eerste keer na vier jaar) een toerekeningssysteem op te stellen dat door NMa goedgekeurd moet 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 (die eenzelfde ritme volgt). Zo kan een wetswijziging als gevolg van een evaluatie tot gevolg hebben dat tweemaal kort achter elkaar een toerekeningssysteem opgesteld en goedgekeurd moet worden.

Aanbeveling

Er wordt aanbevolen om in de wet- en regelgeving het goedkeuren van het kostentoerekeningssysteem en de evaluatie van de wet los te koppelen. Daarnaast wordt aanbevolen om bij implementatie van nieuwe wetgeving bij de overgangsbepalingen op te nemen of het noodzakelijk is om snel een nieuw kostentoerekeningssysteem te maken, of dat dit even kan wachten.

Knelpunt

TZ3. Timing evaluatie. Een verslag van de daaropvolgende evaluatie zal op grond van de wet in 2015 aan de Tweede Kamer moeten worden aangeboden. Daarmee ontstaat een knelpunt: om dit

te realiseren zal met de eerstvolgende evaluatie moeten worden gestart direct nadat de aangepaste wet-en regelgeving op grond van de huidige evaluatie in werking is getreden.

Aanbeveling

Aanbevolen wordt op te nemen dat een nieuwe evaluatie na 5 jaar moet plaatsvinden na inwerkingtreding van de aangepaste wet- en regelgeving.

Toezicht door het nemen van besluiten op aanvraag van gebruikers

Ten aanzien van dit onderdeel is een tweetal wettechnische knelpunten op te merken:

- TZ8: De verwijzing in artikel 8.25g, zevende lid, Wet luchtvaart, naar artikel 3:13 Awb is niet 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.

Aanbeveling

Er wordt aanbevolen de volgende wettechnische aanpassingen te verrichten.

- TZ8: Er wordt aanbevolen artikel 8.25g, zevende lid aan te passen.
- TZ9: Er wordt aanbevolen deze vermelding in artikel 8.25i, derde lid te schrappen

Ambtshalve toezicht

TZ11. Beroepsprocedure. 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.

Aanbeveling

In de wet de Rechtbank Rotterdam en het CBb aan te wijzen als bevoegde bestuursrechter c.q. beroepsorgaan inzake ambtshalve besluiten.

Deel B Mogelijkheden zijn om in te spelen op nieuwe (relevante) beleidsdoelen

5 Toekomstbestendigheid

5.1 Inleiding

Daar waar het vorige hoofdstuk een evaluatie van de wet bevatte in enge zin, waarbij knelpunten zijn geadresseerd op basis van de beoogde werking van onderdelen van het systeem en hun werking in de praktijk, wordt in dit hoofdstuk nader ingegaan op de toekomstbestendigheid van de wet in het licht van nieuwe afwegingen en beleidsdoelen.

Nieuwe beleidsdoelen sinds 2006

In de fase 1 rapportage is een beschrijving gegeven van de relevante beleidsontwikkelingen die hebben plaatsgevonden na invoering van de wet- en regelgeving in 2006. Uit deze beleidsmatige ontwikkelingen vloeien deels gewijzigde beleidsdoelen / beleidsaccenten voort ten opzichte van 2006. De belangrijkste elementen hieruit zijn:

- Luchtvaartnota en Regeerakkoord: **een concurrerend kostenniveau in relatie tot de geboden netwerkqualiteit** en een op continuïteit gerichte bedrijfsvoering. In het licht van het eerste beleidsaccent 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. Ook is er de Motie Graus die vraagt om een grotere transparantie in de tarifiering om tot concurrerende tarieven te komen middels een grotere transparantie in de tarieven (dit is reeds in het vorige hoofdstuk opgenomen);
- Zwaarder accent op reductie **administratieve lasten** en nieuw kader voor nalevingskosten;
- Nota Deelnemingenbeleid: accentverschuiving naar nadrukkelijker **de publieke belangen behartigen met het aandeelhouderschap**. Het uitgangspunt van 'privatiseren tenzij' is met de nieuwe Nota Deelnemingenbeleid verlaten. Het laatste aspect hoeft niet zozeer te betekenen dat er behoefte is aan nieuwe regelgeving, maar is vooral contextueel van belang omdat het kan betekenen dat afwegingen net op een andere wijze plaats kunnen vinden, waarbij de positie van Schiphol als bedrijf nadrukkelijk wordt afgewogen tegen andere belangen, zonder dat dit overigens ten koste dient te gaan van de continuïteit van de luchthaven (zie onder andere de beleidsaccenten in de luchtvaartnota.

Uitgangspunt blijft nog steeds een zo licht mogelijke regulering (niet meer reguleren dan noodzakelijk), in lijn met de uitgangspunten van de Luchtvaartnota, die aangeeft dat *“Het besturingsmodel wordt daarom zodanig ingericht dat de maatschappelijke doelstellingen voor de luchtvaart door alle partijen gezamenlijk optimaal wordt ondersteund. Dit doet het kabinet in beginsel niet door zware ingrepen in organisatiestructuren of in wettelijke regimes”*.

Twee hoofdrichtingen voor verdere wijziging

Vanuit de gewijzigde beleidsdoelen en –accenten zijn er twee hoofdrichtingen/scenario's vast te stellen die ieder een eigen Leitmotiv hebben:

- Concurrerende prijs/kwaliteit
- Lage administratieve lasten

Rondom ieder van deze hoofdrichtingen is een samenhangend pakket aan mogelijk wijzigingen te adresseren. Deze wijzigingen zijn gerelateerd aan onderwerpen die in deel A van deze evaluatie niet als daadwerkelijk knelpunt beoordeeld zijn in het licht van de oorspronkelijke doelen, maar

vanuit deze nieuwe beleidsaccenten wel relevant zijn en tot een politieke heroverweging kunnen leiden. Deze komen achtereenvolgens in beide scenario's aan bod. Overigens is het administratieve lasten niveau ook in het eerste scenario relevant, echter daar krijgt het meer de invulling van een randvoorwaarden en minder het karakter van actieve, determinerend sturingscriterium.

5.2 Scenario “Concurrerend prijs/kwaliteitsniveau

Dit scenario heeft als leidraad een concurrerend kostenniveau in internationaal perspectief, echter met handhaving van de (netwerk)kwaliteit, waarbij een randvoorwaarde is dat de continuïteit van de luchthaven gewaarborgd dient te blijven. Verschillende elementen spelen hierin een rol:

- Reduceren tariefsniveau:
 - Single till en verplichte kruiselingse bijdrage in relatie tot de dual till
- Verhogen kostenefficiëntie:
 - Nieuwe maatregelen om nadrukkelijker te sturen op kostenefficiëntie;
 - Verhogen transparantie in tarifiering (Motie Graus). Dit punt is reeds behandeld in het vorige hoofdstuk
 - Efficiëntie investeringen
- Stabiliteit en voorspelbaarheid tariefontwikkeling:
 - Meerjarenafspraken of meerjarenavaststelling van tarieven. Dit heeft tevens een relatie met een grotere betrokkenheid van gebruikers in het investeringsprogramma (kwaliteit investeringen in relatie tot kostenniveau). Ook heeft dit een mogelijke implicatie richting administratieve lasten in zoverre de huidige jaarlijkse consultatie lichter wordt;
- Netwerkkwaliteit:
 - Optimale differentiatie van het netwerk.

5.2.1 Mogelijkheden, kansen en risico's van de keuze dual till / single till (toezegging staatssecretaris)

Binnen Europa zijn op de grotere luchthavens verschillend till systemen variërend van een single till, hybride till en dual till. Ten aanzien van de keuze van een specifieke till worden in de literatuur verschillende voor en nadelen aangegeven:

	Single till		Dual till
+	Lagere kosten regulering door geen gescheiden boekhouding en toerekeningssysteem	-	Hogere kosten door gescheiden boekhouding en kostenallocatie/toerekening;
+	Lagere tarieven als gevolg van kruissubsidie vanuit non-aviation	-	Hoger risico vanuit (cyclische) non-aviation activiteiten
+	Betere benutting van luchthaven met restcapaciteit; Ramsey pricing)	-	Potentiele windfall profits binnen non-aviation
+	Non-aviation gedeeld belang met gebruikers, want leidt lagere tarieven.		
-	Regulering tevens op non-aviation activiteiten waarvoor geen EMP bestaat	+	Alleen regulering op EMP
-	Geringere prikkel tot investeren in non-aviation door luchthaven; economische in-efficiëncies	+	Hogere prikkel tot investeren in non-aviation door luchthaven
-	Risico investeringen in non-aviation kan ten laste worden gebracht van aviation	+	Efficiëntere luchthaven door sterke kostenmonitoring binnen aviation
		+	Potentieel, financieel sterkere luchthaven
		+	Efficiënter gebruik van congested airports (doorbelasten daadwerkelijke kosten)

Bronnen: OECD (2010), Schiphol (2011), BAA (2001), UK CAA (2001, 2008)

Op verzoek van het Ministerie van IenM heeft Schiphol de effecten voor een single till, een hybride till en een pure dual till (zonder undercoverage zoals in de huidige situatie) in kaart gebracht op basis van een historische simulatie (periode 2007-2011) binnen de accounting regels zoals die onder de Wet luchtvaart gelden. Hierbij is zowel het effect op de tarieven als de gevolgen voor de credit rating "A" van Schiphol geanalyseerd²⁵. Deze credit rating is van belang in het licht van het gestelde criterium van de continuïteit van de luchthaven, onder andere met het oog op de omvangrijke investeringen die een luchthaven als Schiphol moet doen en past tevens binnen het Staatsdeelnemingenbeleid van het ministerie van Financiën. Een lagere credit rating leidt tot hogere financieringskosten van de luchthaven. Onderstaande tabel geeft de richting van de effecten weer als gevolg van een verandering van het reguleringsregime.

Tabel 5.1 Effecten reguleringsmodellen op tarieven 2010 (accounting regels Wet Luchtvaart)

Reguleringsmodel	Tarief per WLU (Euro)	Exploitatieresultaat Schiphol (mln Euro)	FFO/debt ratio
Referentie (dual till met undercoverage)	10,9	297	17,0%
Single till	10,1	246	12,5%
Hybride till ^a	11,3	316	17,2%
Dual till (zonder undercoverage)	11,9	355	20,4%

^a met een kruiselingse bijdrage (via een retail incentive) van circa Euro 40 miljoen per jaar

Bron: Schiphol

Belangrijk om op te merken bij het hybride till model is dat hier is gewerkt met de aanname van een jaarlijkse bijdrage van € 40 miljoen. Als die bijdrage hoger of lager wordt, veranderen de pijltjes in dat scenario. De aanname van € 40 miljoen is de facto lager dan wat nu "vrijwillig" in de evaluatieperiode is bijgedragen (anders zou dit hybride till scenario immers gunstiger uitpakken voor de luchthaven).

Een single till leidt tot lagere tarieven, maar leidt tevens tot een verslechtering van het bedrijfsresultaat van Schiphol. Dit kan leiden tot een neerwaartse aanpassing van de credit rating. Aan de andere kant zal een dual till zonder undercoverage tot precies de omgekeerde effecten leiden. Een hybride till neemt hierin een tussenpositie in.

Hoewel bovenstaand gegevens aangegeven dat er verschillen bestaan tussen verschillende reguleringssystemen en dat deze een invloed hebben op de FFO/Debt ratio en daarmee de credit rating, spelen meerdere factoren een rol dan uitsluitend het reguleringssysteem in de uiteindelijke hoogte van de FFO/debt ratio. Hieronder vallen ook directe keuzes die Schiphol zelf maakt (zoals bijvoorbeeld de eerdere verhoging van de schuldenlast om een superdividend uit te kunnen keren), of ontwikkelingen in de niet-luchtvaart activiteiten. Daarmee is de uiteindelijke FFO/debt ratio niet alleen de resultante van het reguleringssysteem maar tevens van keuzes die door Schiphol zelf gemaakt worden.

Naast een analyse van de effecten van verschillende reguleringsmechanismen onder de accounting regels van de Wet luchtvaart is eenzelfde simulatie gemaakt voor een situatie waarbij

²⁵ Om deze te behouden dient Schiphol een FFO (Free Funds from Operation)/Debt ratio in de high end van de 15-20% te behouden volgens S&P. Hierbij is dit bepaald als 19-21% omdat S&P's ratio berekening verschilt met Schiphol berekening en voor 2010 ongeveer 1% lager is. S&P geeft uitsluitend een bandbreedte aan, waarmee niet gezegd wil zijn dat het behalen van de ondergrens van 19% afdoende zou zijn om de credit rating te behouden.

IFRS accounting regels van kracht waren. Zoals verwacht kon worden, zou de toepassing van IFRS een positief effect op de financiële prestaties van de luchthaven hebben gehad.

Ondanks het feit dat een single till zal leiden tot een verlaging van de tarieven, wordt een overgang naar een volledige single till door ons niet aanbevolen. Hiervoor bestaat een aantal argumenten:

- Er wordt een groter domein activiteiten gereguleerd dan vanuit marktmacht noodzakelijk is;
- Het creëert een desincentive ten aanzien van de ontwikkeling van de niet-luchtvaartactiviteiten door de luchthaven;
- Het introduceert marktrisico's vanuit de niet-luchtvaartactiviteiten richting gebruikers (waar zij slechts beperkt invloed op kunnen uitoefenen);
- Het kan een negatief effect hebben op de credit rating van Schiphol.

Wel zou er aanleiding kunnen zijn voor een (verplichte) bijdrage vanuit de non-aviation activiteiten naar de luchtvaart, enerzijds vanuit de filosofie dat deze mede profiteren van de verkeer- en vervoersvolumes op de luchthaven, maar ook vanuit het beleidsdoel om te streven naar concurrerende luchthaventarieven.

5.2.2 Kostenefficiency (operationele kosten)

In deel A is ingegaan op een aantal mogelijkheden om de transparantie met betrekking tot de efficiency van Schiphol te vergroten. Vanuit de argumentatie dat dit de informatie-assymmetrie tussen de gebruikers en de luchthaven verkleint, kan dit een positief (zij het beperkt) effect hebben op de countervailing power en daarmee de kostenefficiëntie van de luchthaven.

Gedreven door de Luchtvaartnota en het Regeerakkoord om te streven naar een concurrerend tariefniveau in relatie tot de geboden netwerkqualiteit valt te overwegen de wet verder te versterken ten aanzien van de kostenefficiëntie van de luchthaven. Ook gebruikers geven aan, zoals te verwachten, graag duidelijke efficiëncynormen te willen zien. Uit de beoordeling van de knelpunten is gebleken dat de huidige efficiëncyprikkel beperkt is. Weliswaar is er in praktijk sprake geweest van informele incentives om de kostenontwikkeling te beperken (o.a. door politieke druk), echter dit is geenszins via de huidige regulering geborgd. Dit is ook begrijpelijk aangezien kostenefficiëntie niet een primair doel was van de huidige wet- en regelgeving, en de huidige cost-plus regulering in zijn algemeenheid weinig prikkels tot efficiëntie met zich brengt, zo blijkt uit reguleringliteratuur.

Sterker sturen op kostenefficiëntie vereist een aanpassing op de huidige cost-plus regulering omdat die de luchthaven in principe in staat stelt gemaakte kosten door te belasten en niet zozeer die kosten zelf ter discussie te stellen, tenzij de redelijkheid ervan in het gedrang komt.

Een aanpassing in de regulering rondom kostenefficiëntie kan niet los kan worden gezien van de kwaliteit van de luchthaven en de daaraan gerelateerde noodzakelijke investeringen. Met andere woorden deze moeten als een samenhangend geheel worden benaderd om te voorkomen dat slechts op één criterium wordt geoptimaliseerd.

Oplossingsrichtingen

In principe bestaan er meerdere benaderingen voor het versterken van de kostenefficiency²⁶:

- Het versterken van de huidige efficiëncyprikkel door besparingen op de operationele kosten niet langer te beperken tot een enkel jaar.
- Verplichte opname benchmark kosten in consultatie-informatie
- Opname mogelijke toepassing algehele productiviteitsverbetering in het Besluit

²⁶ Mede gebaseerd op GAP (2010).

- Het toepassen van een algehele productiviteitsverbetering op de kosten uit het laatste boekjaar
- Het toepassen van een algehele productiviteitsverbetering op de geprognosticeerde kosten
- Direct reguleren op kostenniveau
- Direct reguleren op doelniveau (tarieven)

Versterken huidige efficiëntieprikkels. Ook nu is in de wet een kleine efficiëntieprikkel ingebouwd. Besparingen op de operationele kosten in een gegeven jaar kunnen worden behouden voorzover ze niet onder de verrekeningsformules vallen. Dit zou nog versterkt kunnen worden binnen het huidige systeem door dit niet te koppelen aan een enkel jaar maar te verbinden aan meerjaren afspraken²⁷. Het voordeel hiervan is dat de efficiëntieprikkel hoger is. Nadeel is dat het betreffende efficiencyvoordeel later toevalt aan de gebruiker.

Een tweede optie is om de luchthaven te verplichten jaarlijks **in de consultatieinformatie een benchmark op te laten nemen** die de efficiëntie van de luchthaven (of bepaalde deelprocessen) vergelijkt met andere luchthavens. Dit faciliteert de dialoog tussen de luchthaven en gebruikers over de efficiëntie van de luchthaven en kan zo als een prikkel werken. Het grootste probleem in benchmarken met het oogmerk tot het vaststellen van de kostenefficiëntie is de gedeeltelijke onvergelijkbaarheid van luchthavens als gevolg van verschillende uitgangspunten (o.a. locatie, configuratie, samenstelling verkeersaanbod, piek van de vraag, verschillende noodzaak tot investeringen etc.). Benchmarken op deelprocessen kan tot een eenduidiger vergelijking leiden, echter reduceert de mogelijkheid op "uitruil" tussen processen (op sommige processen zit Schiphol in een gunstiger uitgangspositie en op andere processen in een ongunstiger positie). In het algemeen kan gesteld worden dat benchmarken waarbij rekening wordt gehouden met de verschillende uitgangssituaties relatief complex is. Deze complexiteit neemt toe naarmate meer deelprocessen worden onderscheiden.

Een derde optie is om in het Besluit **de mogelijkheid van het toepassen van een algehele productiviteitsverbetering op de operationele kosten op te nemen**, zonder deze reeds daadwerkelijk in te stellen. Het daadwerkelijk toepassen kan worden besloten door de toezichthouder op basis van nader te specificeren criteria. Het voordeel van deze optie is dat een dergelijke dreiging de luchthaven al kan bewegen efficiënter te opereren. Echter, het blijft de vraag of dit inderdaad gaat gebeuren en of dat in voldoende mate gaat gebeuren. Een nadeel is ook dat het moeilijk kan zijn om vast te stellen wanneer er tot het daadwerkelijk toepassen van de productiviteitsverbetering moet worden overgegaan (bijvoorbeeld na ambtshalve onderzoek door de NMa, of na een klacht). Een ander nadeel is dat de het opnemen van een mogelijkheid dat er een productiviteitsverbetering in de wet extra onzekerheid creëert ten aanzien van externe financiers van de luchthaven omdat onduidelijk is of en wanneer hiervan gebruik wordt gemaakt (discretionaire ingrijpingsbevoegdheid) .

Een vierde optie is om gelijk over te gaan tot het daadwerkelijk instellen van een **productiviteitskorting op de operationele kosten uit het verleden** (laatste boekjaar) en dat de waarde van deze resulterende operationele kosten minus de korting als maximum wordt beschouwd voor het toekomstig jaar. De korting kan de gemiddelde jaarlijkse productiviteitsverbetering zijn zoals door het CBS wordt vastgesteld, of een specifieke korting door de NMa vast te stellen. Het voordeel is dat er jaarlijks een zekere efficiencywinst wordt opgenomen. Stel dat de productiviteitsverbetering 1% is, dan gaat het op jaarbasis al snel om € 5 miljoen aan

²⁷ Zie NAO, Pipes and Wires (2002) en analyse NMa

operationele kosten dat niet aan gebruikers in rekening wordt gebracht.²⁸ Het nadeel is dat door het toepassen van een korting op kosten uit het verleden en tevens deze als maximum in te stellen, de luchthaven niet in staat is om kosten voor nieuwe ontwikkelingen (bijvoorbeeld extra beveiligingspersoneel) in de prognose voor het komende jaar op te nemen.

Een vijfde optie die voornoemd nadeel pareert, is het **toepassen van een bepaalde productiviteitskorting op de geprognosticeerde kosten**. De luchthaven kan zo wel de kosten meenemen van nieuwe ontwikkelingen. Het voordeel is wederom dat er jaarlijks een zekere efficiencywinst wordt ingeboekt. Het nadeel van het toepassen van de korting op de geprognosticeerde operationele kosten is echter dat dit Schiphol de gelegenheid geeft om in haar prognose reeds rekening te houden met de korting en de prognose van de kosten hoger voor te stellen om het effect van de productiviteitskorting tegen te gaan. Dit valt voor buitenstaanders zeer moeilijk te controleren. Deze optie lijkt dan ook alleen maar geschikt indien er een veel grotere transparantie plaats vindt van de consultatieinformatie ten aanzien van kostenposten en kostendrijvers.

Direct reguleren van het kostenniveau kan op verschillende wijzen. In de meeste gevallen zal een benchmark met andere luchthavens worden toegepast om te oordelen of Schiphol beter of slechter presteert. Aan de hand hiervan kunnen normkosten worden vastgesteld²⁹. Ook kunnen deelprocessen op kosten worden beoordeeld. Het voordeel van deze optie is dat er een grote grip op de kostenontwikkeling van de luchthaven wordt bereikt. Er zijn echter ook forse nadelen. Eerder genoemde nadelen ten aanzien van de onvergelijkbaarheid van luchthavens bij benchmarks is wederom van toepassing en wordt serieuzer als normkosten worden vastgesteld. Daarnaast geldt dat er een situatie kan ontstaan dat de luchthaven niet meer in staat is om al zijn gemaakte kosten door te belasten met negatieve effecten op het rendement en continuïteit van de luchthaven als geheel.

Een relatief simpele methode is **direct te reguleren op doelniveau** te weten het uiteindelijke tariefniveau. Er kan worden vastgesteld dat het tariefniveau van de luchthaven nooit hoger mag zijn dan bijvoorbeeld het gemiddelde van een mandje 'peers' en kan worden gecombineerd met het instellen van een verplichte kruislingse uit de non-aviation activiteiten wanneer dit niveau wordt overschreden, waardoor een prikkel ingebouwd wordt voor Schiphol om actief te zoeken naar mogelijkheden voor efficiëntieverbeteringen. Een vergelijkbaar systeem is van kracht in België. Nader onderzoek hiernaar zou wenselijk zijn. In praktijk is dit vanuit het beleid een aansprekende benchmark omdat het niet zozeer gaat om de onderliggende kostenfuncties waarop gestuurd wordt maar om het resulterende tariefniveau. Ook naar gebruikers is dit het meest wezenlijke aspect. Immers het gaat vooral om de prijs die je uiteindelijk moet bepalen (bij een bepaald kwaliteitsniveau) onafhankelijk van verschillende uitgangspunten voor luchthavens. Dit lijkt dan ook goed aan te sluiten bij de doelstellingen van de Luchtvaartnota.

Een laatste optie is het instellen van een **price-cap door de regulator**. Dit wordt toegepast in het Verenigd Koninkrijk. Dit is een zwaar middel, dat aanzet tot een wezenlijk anders reguleringsmodel dan het huidige.

Aanbevelingen

In de evaluatie is gebleken dat de efficiencyprikkel voor de luchthaven nu gering zijn. Verwacht mag worden dat de economische machtspositie van Schiphol leidt tot een situatie waarin nog

²⁸ De totale gerealiseerde operationele kosten voor luchtvaart- en beveiligingsactiviteiten bedroeg in 2010 € 490 miljoen.

²⁹ Vergelijkbaar met de benadering die voor de luchtverkeersleiding wordt geïntroduceerd binnen geheel Europa.

ruimte is voor verbetering van de kostenefficiëntie. De mate van efficiënt dan wel inefficiënt opereren van de luchthaven is op dit moment echter onbekend. Dit is mede reden voor het ministerie van Infrastructuur en Milieu in samenwerking met het ministerie van Financiën om Schiphol te vragen een inventarisatie te doen van de kostenefficiëntie van de luchthaven. Tot slot zijn er nieuwe doelen die inzetten op een concurrerend tariefniveau van de luchthaven en blijkt uit de literatuur dat cost-plus regulering in zijn algemeenheid weinig prikkels voor efficiency biedt.

Bovenstaande argumenten geven aanleiding om te overwegen over te gaan tot aanvullende maatregelen. Aanbevolen wordt hierbij een relatief eenvoudige benadering te kiezen waarbij direct wordt gereguleerd op doelniveau (het uiteindelijke tariefniveau in vergelijking met concurrerende luchthavens, bijvoorbeeld aan de hand van de huidige SEO benchmark), in combinatie met een verplichte bijdrage vanuit de niet-luchtvaartactiviteiten wanneer dit niveau wordt overschreden (hoe hoger het tarief hoe hoger de bijdrage). Dit creëert een directe prikkel naar de luchthaven om de kostenontwikkeling te matigen. Als alternatief zou de bijdrage kunnen worden vervangen door een productiviteitskorting indien blijkt dat de tariefsontwikkeling op Schiphol uit de pas loopt. Dit past tevens binnen het uitgangspunt om niet zwaarder te reguleren dan noodzakelijk.

5.2.3 Efficiency van investeringen

Gerelateerd aan het onderwerp kostenefficiëntie, is de efficiency van de investeringen. Op dit moment zijn de investeringen voor nieuwe activa niet gereguleerd. Op het moment dat het activum in gebruik wordt genomen maar er echter wel een redelijk rendement op worden verdiend. Dit impliceert dat er geen is prikkel om efficiënt te investeren. Dit was geen doel van de huidige wet, maar gegeven de nieuwe doelen uit Luchtvaartnota en Regeerakkoord om te komen tot een concurrerend tariefniveau in relatie tot de geboden netwerkqualiteit is dit een aandachtspunt. Immers, inefficiënte investeringen leiden tot hogere vermogens- en afschrijvingskosten als de investeringen in gebruik worden genomen.

Oplossingsrichtingen

Er is een tweetal oplossingen te identificeren:

- o Toetsing van investeringskosten door NMa
- o Directe prikkel voor efficiënt investeren introduceren

De eerste mogelijke oplossing is om investeringskosten door de NMa te laten toetsten. Hiervoor kan een minimumwaarde van de investering worden bepaald. De toezichthouder kan zo ingrijpen indien er aanleiding is te vermoeden, na onderzoek, dat er inefficiënt geïnvesteerd wordt. Zo kan worden besloten om in die gevallen, de kosten van de "overinvestering" niet in de toekomstige toerekenbare kosten te accepteren. De NMa heeft betreffende expertise momenteel niet in huis om dergelijk onderzoek te doen, en zal dit moeten uitbesteden aan externe partijen. Dit illustreert hiermee het belangrijkste nadeel van deze oplossing: de hoge administratieve lasten die hiermee gepaard gaan. Bovendien gaat in deze situatie de toezichthouder meer op de stoel zitten van de ondernemer zitten, wat niet wenselijk is.

Een tweede optie is om een directe prikkel te introduceren om efficiënt te investeren. Dit kan worden vormgegeven door investeringsbedragen van tevoren vast te stellen en overschrijdingen te laten dragen door de luchthaven maar ook besparingen (binnen een bepaalde bandbreedte) toe te laten vallen aan de luchthavens. Dit kan aanzetten tot efficiënter investeren, waardoor de toekomstige toerekenbare kosten dalen als deze investeringen in gebruik worden genomen. Nadeel van deze optie is dat dit strategisch gedrag van de luchthaven in de hand kan werken om de kostenschatting ex-ante zo hoog mogelijk in te schatten. De NMa kan hier echter toezicht op houden en optreden, na een klacht of ambtshalve. De administratieve lasten van deze optie zijn

beperkt. Ook het consultatieproces speelt hierin een rol. Gebruikers kunnen in dit proces aangeven of zij de prognoses realistisch vinden.

Aanbeveling

Indien de beleidsafweging is om sterker in te zetten op efficiënt investeren, verdient het de aanbeveling om de tweede optie, het introduceren van prikkels, verder uit te werken. Dit sluit dicht aan bij de huidige systematiek ten aanzien van efficiencytargets van de operationele kosten. Het biedt een directe prikkel, en de NMa kan ingrijpen bij eventueel strategisch gedrag van de luchthaven. De administratieve lasten van deze optie zijn relatief gering.

Overigens wordt dit aspect tevens geadresseerd onder het eerdergenoemde systeem waarbij een (verplichte) bijdrage vanuit de non-aviation activiteiten gekoppeld wordt aan het resulterende tariefniveau. In dat geval is aanvullende regulering niet nodig.

Bij een nadere regulering van de efficiëntie van de investeringen moet gewaakt worden niet eenzijdig op kosten te sturen aangezien investeringen geacht mogen worden bij te dragen tot een verhoging van de kwaliteit van de luchthaven. Het introduceren van een expliciete consultatie over het investeringsprogramma, ondersteund door business cases van de individuele investeringen brengt het nut van de investering en de kosten ervan direct met elkaar in verband. Dit kan tevens onderdeel uitmaken van meerjarenafspraken (zie volgende punt).

5.2.4 Meerjarenafspraken of meerjarenvaststelling van tarieven

Meerjarenafspraken (tweezijdige overeenstemming) over tarieven is momenteel mogelijk binnen het huidige systeem, maar de jaarlijkse kostenoriëntatie lijkt de totstandkoming hiervan te belemmeren. Meerjarenvaststelling (eenzijdige vaststelling) van tarieven is momenteel niet mogelijk. Meerjarenafspraken of meerjarenvaststelling van tarieven dienen primair om tariefschommelingen tegen te gaan. Met meerjarenafspraken en meerjarenvaststelling van tarieven kunnen ook zaken als voorspelbaarheid van tarieven, vermijden van jaarlijkse consultaties, commitment van investeringen en meedemen met de markt worden geadresseerd. Ook stelt dit zowel luchthaven als luchtvaartmaatschappijen in staat makkelijker over een lange termijn te plannen. De mate waarin bovenstaande aspecten worden gerealiseerd hangt echter sterk af van de uitwerking van de meerjarenafspraken of meerjarenvaststelling van tarieven.

Oplossingsrichtingen

Tijdens deze evaluatie is gebleken dat sectorpartijen verschillende percepties hebben wat een meerjarenafpraak precies omvat. Sommige partijen gaan uit van afspraken die alleen over de tarieven gaan, terwijl Schiphol een voorstel heeft gepresenteerd dat meer dan een meerjarenvaststelling van tarieven is, dat ook investeringen betreft en tevens een vorm van een schommelfonds bevat.

Er wordt een viertal opties onderscheiden:

1. Meerjarig schommelfonds om tariefschommelingen mee op te vangen.
2. Meerjarentariefvaststelling (5 jaar) inclusief 3 jarig schommelfonds
3. Driejaarlijkse kostenoriëntatie instellen
4. Bij meerjarenafpraak tussen Schiphol en gebruikers de jaarlijkse kostenoriëntatieplicht laten vervallen

Meerjarig schommelfonds

Naast aangrijpen op specifieke oorzaken van tariefschommelingen, zoals besproken onder deel A, zou een schommelfonds (smoothing fund of egalisatierekening) kunnen worden geïntroduceerd om

tariefsprongen te voorkomen. De voornaamste eigenschap van een schommelfonds is om tariefsprongen over meerdere jaren uit te smeren.

Het instellen van een schommelfonds grijpt potentieel in op meerdere knelpunten. De meest belangrijke knelpunten zijn:

- o Tariefschommelingen als gevolg van afwijkingen van de actuele verkeers- en vervoersvolumeontwikkeling ten opzichte van de prognose ten tijde van het vaststellen van de tarieven;
- o Bij dalende verkeer- en vervoersvolumes is sprake van een stijging van de kosten per WLU terwijl de marktomstandigheden op zo'n moment zouden vragen om gelijkblijvende of dalende tarieven (meeademen met de markt);
- o In praktijk is er sprake van een asymmetrie in de verrekeningen; in het algemeen worden vooral verrekeningen ten gunste (en niet ten laste) van de gebruikers toegepast. Deze asymmetrie wordt door de Schiphol tevens aangegeven als reden waarom de mogelijkheid tot verrekenen de facto niet leidt tot een verlaging van het risicoprofiel (en dus aanleiding zou zijn om een lagere WACC te hanteren);
- o Meerjarige tariefafspraken zijn weliswaar wettelijk mogelijk maar in de praktijk moeilijk door de kostenoriëntatie op jaarbasis.

Er bestaan meerdere uitwerkingvormen om schommelfonds op te zetten. Zo zouden verrekeningen over een langere periode kunnen worden uitgesmeerd³⁰ of kan er worden gekozen een vereveningsmechanisme te introduceren. Een voorbeeld van dit laatste is het introduceren van een soort "rekening krediet" die kan worden ingezet om tariefontwikkelingen te dempen³¹. Dit zou dan mede gevoed kunnen worden vanuit de non-aviation activiteiten. Een bijdrage vanuit non-aviation voor het dempen van een tariefontwikkeling (als gevolg van het niet benutten van de maximale tariefruimte) kan in een later stadium alsnog aan de gebruikers in rekening worden gebracht (eventueel gespreid over meerdere jaren). Dit vereist een serie aanvullende afspraken over wanneer en hoelang het fonds ingezet kan worden en hoe lang de schuld alsnog in rekening gebracht kan worden (maximaal gedrag dat op een in een gegeven jaar in het schommelfonds mag worden gestort, de verjaartermijn van de bedragen of de maximale tariefwijziging die mag optreden van jaar-op-jaar). Deze spelregels worden mede beïnvloed door het kader waarin het fonds wordt geïntroduceerd (bijvoorbeeld meerjarenafspraken, afspraken over kostenontwikkeling en/of kwaliteit e.d.).

Invoering van een schommelfonds vereist wellicht een aanpassing van de wet. Aanbevolen wordt om dit nader te onderzoeken.

Voordelen van een dergelijk schommelfonds zijn het dempen van tariefschommelingen en de mogelijkheid om tot meer symmetrie in de verrekeningen te komen. Ook maakt het het makkelijker om tot meerjarenafspraken te komen omdat het fonds als vereveningsmechanisme kan dienen. Nadeel is dat het creëren van een grotere symmetrie in de verrekeningen ongunstig is voor de gebruikers (immers de kans wordt groter dat de luchthaven nu wel gaat verrekenen ten gunste van zichzelf). Dit kan gecompenseerd worden in een aanpassing van de WACC (immers lager risico). Een ander nadeel is dat een schommelfonds een extra tussenlaag vormt in de verrekeningssystematiek, wat zowel kan leiden tot additionele administratieve lasten (deze worden overigens beperkt geacht) als tot potentieel geringere transparantie (verrekeningen komen tezamen

³⁰ Hierdoor wordt het principe van een voortschrijdend gemiddelde geïntroduceerd, date en minder sterke piekontwikkeling kent.

³¹ Technisch zou dit bijvoorbeeld de vorm kunnen krijgen van een toelichting op de jaarrekening om op deze wijze geen invloed te hebben op de winst/ en verliesrekening van de luchthaven.

in een fonds waardoor het spoor naar de oorspronkelijke verrekeningen moeilijker te traceren kan zijn). Tot slot moet worden gewaakt dat een schommelfonds teveel het 'normale' bedrijfsrisico voor de luchthaven wegneemt. Het schommelfonds zou primair moeten dienen om tariefsprongen te voorkomen (als gevolg van de 1 november problematiek of de verrekeningen), en niet om bedrijfsrisico's weg te nemen. Immers, de achterliggende gedachte van deze economische regulering is om in een situatie te geraken die dichter tegen een normale marktsituatie aanzit. Het wegnemen van bedrijfsrisico's zou daar juist tegenin gaan.

Vanuit een systeembenadering heeft een schommelfonds een directe relatie tot het risico van de luchthaven en daarmee de WACC, aangezien de huidige asymmetrie bij verrekenen die in de praktijk aanwezig is, komt te vervallen. Tevens heeft een schommelfonds een relatie met het maken van meerjarenafspraken. Het fonds kan ook worden gevoed met een bijdrage uit de non-aviation activiteiten. Hier is reeds nader op ingegaan bij het onderdeel single till.

Meerjarentariefvaststelling

Deze optie betreft een meerjarenvaststelling van de tarieven (voor 5 jaar) gekoppeld aan een verrekeningssystematiek via een (3 jaars) schommelfonds (verrekeningen worden hierbij uitgesmeerd over een 3 jaars periode). Het gaat hier dus om eenzijdige vaststelling van de tarieven, en geen afspraken met de gebruikers. In dit model blijft er sprake van verrekeningen, waardoor tarieven nog steeds in enige mate kunnen schommelen, hoewel de schommeling gedempt wordt.

Afhankelijk van de invulling kan deze optie een lagere inspanning voor gebruikers en luchthaven voor de consultatie tot gevolg hebben, bijvoorbeeld door eens per vijf jaar een uitgebreide consultatie over de tarieven te hebben (in plaats van nu jaarlijks), aangevuld met een jaarlijkse lichte consultatie over investeringen en volumeverwachtingen. Het vaststellen van de tarieven over een vijfjaarsperiode geeft een duidelijk stabiliteit (zowel naar luchthaven als gebruikers) echter kan door de daadwerkelijke ontwikkelingen binnen die periode ook tot additionele complexiteit leiden. Ook vraagt dit veel van de voorspelcapaciteit ten aanzien van de vijfjaarsperiode. Bij grote afwijkingen van de daadwerkelijke kostenontwikkeling in die periode en de prognose, kan dit tot spanningen leiden bij afloop van de periode.

Instellen driejaarlijkse kostenoriëntatie

Een andere optie is de jaarlijkse kostenoriëntatieplicht te vervangen door een driejaarlijkse. Onder de huidige wetgeving mag het rendement in een bepaald jaar niet hoger zijn dan de WACC over de gereguleerde asset base. Ten gevolge van deze "jaarlijkse kostenoriëntatie" is het Schiphol niet toegestaan een lager dan het toegestaan rendement in jaar x te compenseren met een hoger dan toegestaan rendement in jaar x+1. Indien de jaarlijkse kostenoriëntatie wordt vervangen door een driejaarlijkse, neemt dat deze belemmering weg. Zo kan worden meegeademd met de markt. Nadeel is dat tariefschommelingen kunnen blijven bestaan.

Meerjarenafspraken tussen Schiphol en gebruikers

Een vierde optie is om in de wet- en regelgeving de mogelijkheid voor luchthaven en gebruikers om te komen tot meerjarenafspraken te faciliteren. Dit kan bijvoorbeeld door op te nemen dat de jaarlijkse kostenoriëntatie vervalt indien er sprake is van een daadwerkelijke meerjarenafpraak tussen gebruikers. Voordeel hiervan is dat dit een marktsituatie benaderd waarin ook afspraken tussen klant en leverancier worden gemaakt. Hierbij blijft altijd de terugvaloptie van het bestaande systeem of eventuele wijzigingen daarop bestaan. Ook wordt op deze wijze een sterkere committering verkregen ten aanzien van de geplande investeringen.

Hoewel een dergelijke meerjarenafpraak het jaarlijkse regelmatige rumoer rondom nieuwe tarieven vermindert, blijft het de vraag of er daadwerkelijk tot een dergelijke afspraak kan worden gekomen gezien de heterogeniteit van de gebruikersgroep. Eventueel kan gekozen worden om de meerjarenafpraak slechts te laten gelden voor een deel van de gebruikers. Wanneer met een deel van de gebruikers geen overeenstemming wordt bereikt, dan kan voor hen nog steeds de jaarlijkse kostenoriëntatieplicht gelden, terwijl deze eis aan de tarieven vervalt voor de gebruikers waar wel een overeenkomst mee is. Dit creëert vanzelfsprekend wel een grotere complexiteit.

Aanbeveling

Het introduceren van een schommelfonds en meerjarenafspraken adresseert tariefsprongen, het meedemen met de markt en in mindere mate de inspanning die wordt gestoken in consultatie. Voordeel is vooral dat stabiliteit en duidelijkheid over een langere periode wordt geboden. Daarnaast biedt het de mogelijkheid gebruikers explicieter te consulteren over de investeringen die in de 5-jaars periode zullen plaatsvinden (inclusief de mogelijkheid voor de NMa om hier een oordeel over te vormen) en hun daarmee te committeren aan deze investeringen. Een nadeel van meerjarenafspraken is de onvoorspelbaarheid van met name de vraagkant over een langere periode. Dat maakt de noodzaak van flexibiliteit en verrekening noodzakelijk, waarmee een deel van het voordeel komt te vervallen. De vorm van meerjarenafspraken kan bovendien van invloed zijn op de complexiteit van de verrekeningen en het vaststellen van de WACC. Daarnaast dient te worden opgemerkt dat de heterogeniteit in de gebruikersgroep kan leiden tot complexiteit van het systeem bij meerjarenafspraken.

Indien wordt overgegaan tot meerjarenafspraken, wordt gezien de complexiteit rondom meerjarenafspraken aanbevolen om in overleg met de sector te bepalen welke elementen zouden moeten worden vervat in meerjarenafspraken. Deze zouden nader onderzocht dienen te worden op wat de effecten voor de diverse stakeholders zijn, wat de mate is waarin de beleidsdoelen worden gerealiseerd en wat de mogelijke impact op de complexiteit van het systeem is.

Minimaal wordt aanbevolen om in de wet- en regelgeving aan te sturen op een verplichte separate consultatieronde over de investeringen eens in de 5 jaar. Het lijkt namelijk zonder meer zinvol de jaarlijkse kostenoriëntatie te verrijken met een langjariger perspectief. Deze consultatie zou ondersteund kunnen worden met business cases ten aanzien van de individuele investeringen en doorkijk van de effecten op de tariefontwikkeling voor de komende 5 jaar. Ook kan het investeringsprogramma worden gekoppeld aan SLA's. Een andere optie is om een arbitragecommissie in te stellen die investeringen beoordeelt indien er geen overeenstemming is over de noodzaak tussen gebruikers en luchthaven.

Tot slot verdient het de aanbeveling te overwegen om, omwille van een grotere stabiliteit in de ontwikkeling van de tarieven, een vorm van een schommelfonds nader te onderzoeken. Aangezien dit invloed heeft op het gehele systeem vereist dit wellicht aanpassing van meerdere aspecten van de wet. Hierbij dient in de vormgeving van het schommelfonds rekening te worden gehouden dat het fonds niet de 'normale' bedrijfsrisico's voor de luchthaven wegneemt.

5.2.5 Optimale differentiatie ten behoeve van het netwerk

In het huidige systeem is er de mogelijkheid dat Schiphol de tarieven niet optimaal differentieert (transfer-O/D) in het licht van het realiseren van de doelstellingen van het kabinet ten aanzien van de netwerkqualiteit van de luchthaven. De luchthaven heeft de mogelijkheid om tot ingrijpende structuurwijzigingen over te gaan in de tarieven, zolang ze binnen de gangbare wettelijke criteria blijft, wat kan worden getoetst via het klachtrecht. In het licht van de beoogde werking van de huidige wet is dit geen knelpunt. Vanuit de optiek van nieuwe beleidsdoelen is dit mogelijk wel een aandachtspunt. Immers, de Luchtvaartnota en Regeerakkoord streven naar een concurrerend

tariefniveau in relatie tot de geboden netwerkqualiteit. Het hier achterliggende mainportbelang loopt niet in alle gevallen gelijk op met het (bedrijfseconomische) belang van de NV Schiphol. Bovendien geldt het economische argument dat, als Schiphol een deel van het netwerk eenmaal is kwijtgeraakt, het vrijwel onmogelijk wordt om dit weer terug te winnen, met forse negatieve gevolgen voor de Nederlandse economie.

Oplossingsrichtingen

Er zijn hiervoor een tweetal oplossingen:

- o Verzwaarde onderbouwing voor de noodzaak tot structuurwijziging tarieven
- o Mogelijkheid tot overheidsingrijpen opnemen in het toezicht op de exploitatieplicht.

De eerste mogelijke oplossing voor dit onderwerp kan zijn om in de wet- en regelgeving op te nemen dat voor een ingrijpende structuurwijziging in de tariefdifferentiatie een verzwaarde onderbouwing nodig is waarom dat nodig zou zijn, bijvoorbeeld inclusief een onderzoek naar de effecten van een dergelijke structuurwijziging. Dit kan echter wel leiden tot discussies over wat een ingrijpende structuurwijziging is. Bovendien kunnen ook kleine wijzigingen de netwerkqualiteit niet ten goede komen.

Een andere optie is om dit via de exploitatieplicht te regelen. Op deze manier kan de overheid ingrijpen indien zij vindt dat een wijziging in de differentiatie leidt tot verlies van netwerkqualiteit. Kern van deze optie is dat, in tegenstelling tot de huidige situatie, de overheid een expliciete mogelijkheid krijgt te interveniëren in tariefdifferentiebeleid van de luchthaven. De vraag is wel of in de praktijk de overheid daadwerkelijk zou ingrijpen indien zij deze mogelijkheid heeft.

Aanbeveling

Op basis van de hierboven geschetste voor- en nadelen dient te worden afgewogen om als overheid weer, net als voor de invoering van de wet- en regelgeving in 2006, invloed te hebben op de tarieven vanuit het beleidsdoel om de netwerkqualiteit te waarborgen. Indien de keuze hiervoor gemaakt wordt, is de route om dit via de exploitatieplicht te beïnvloeden een mogelijke oplossing. De vraag blijft of, indien de situatie zich daadwerkelijk aandient, de overheid ook daadwerkelijk zal ingrijpen.

5.3 Scenario “Lage administratieve lasten”

Uit de analyse blijkt dat de administratieve lasten van het huidige systeem hoger waren dan oorspronkelijk verwacht. Dit is sterk gerelateerd aan een aantal keuzen binnen het huidige systeem. Vanuit een wens om administratieve lasten zo laag mogelijk te houden valt het te overwegen een aantal nieuwe keuzes te maken. Dit betreft:

- o Aanpassingen ten opzichte van IFRS: dit is mogelijk een optie om administratieve lasten en nalevingskosten te verminderen.
- o Kosten van de accountantscontrole. Ook dit komt voort uit het zwaardere accent op verminderen administratieve lasten en nalevingskosten.

5.3.1 Aanpassingen ten opzichte van IFRS

Een eerste optie om de administratieve lasten te verminderen, zoals beoogd in het Regeerakkoord, is het eventuele schrappen van de aanpassingen ten opzichte van IFRS. Schiphol dient voor het opstellen van de RAB een aantal aanpassingen te doen ten opzichte van de IFRS methode voor het bepalen van de waarde van de asset base. Dit betreft:

- Activa in aanbouw en strategische gronden die niet in de RAB opgenomen mogen worden
- Het gebruik van de unuïteitenmethode als afschrijvingsmethode;

- Interne leveringen worden niet tegen marktprijzen gewaardeerd maar tegen historische kostprijs.

Hiervoor moet Schiphol kosten maken, geschat op circa € 330.000 (zie deelrapport "Inventarisatie werking wet"³²). De oplossingsrichtingen en de eventuele effecten van een andere systematiek worden hieronder toegelicht.

Oplossingsrichtingen

Omwille van de versterkte doelstelling om administratieve lasten en nalevingslasten te reduceren kan ervoor worden gekozen om dichter bij IFRS aan te sluiten. Dit reduceert de lasten die Schiphol hiervoor moet maken, wat weer ten goede komt aan de gebruikers. Wel is er een aantal overwegingen te maken ten aanzien van het afschaffen van de afwijkingen ten opzichte van IFRS.

Activa in aanbouw en strategische gronden

De jaarlijkse administratieve lasten en nalevingskosten voor deze correctie ten opzichte van IFRS bedragen gemiddeld € 20.000.

Het opnemen van activa in aanbouw in de RAB, alsmede strategische gronden, biedt de luchthaven een financieel voordeel omdat de vermogenskosten hiervan in de tarieven mogen worden meegenomen. Voor 2011 zou dit gaan om €18 miljoen.

Het voordeel van het loslaten van de bepaling is dat het de mogelijkheid voor gebruikers geeft om reeds vroeg in het investeringsproces een aanvraag in te dienen bij de NMa. Een ander voordeel is dat het moment van doorbelasten van de kosten samenvalt met de te nemen investeringsbeslissing waardoor de druk op en noodzaak van juiste investeringsbeslissingen toeneemt. Een groot nadeel is dat er op het moment van bouwen geen voordeel voor de gebruiker tegenover staat, terwijl deze wel reeds voor de investering betaalt via de tarieven. Ook bestaat het risico op strategisch gedrag van de luchthaven, omdat deze een mindere prikkel heeft om op tijd een investering af te ronden. Dit zou eventueel opgevangen kunnen worden door een bonus-malus te introduceren op tijdige oplevering, hoewel dit de complexiteit van het systeem vermeerdert.

Het saldo per ultimo 2010 van de boekwaarde van de strategische gronden bedroeg circa € 60 miljoen. Ook voor het loslaten van het niet-opnemen van strategische gronden in de RAB geldt dat er een risico is op strategisch gedrag door de luchthaven, namelijk dat er gronden worden opgenomen die niet of niet volledig bestemd zullen worden voor luchtvaartactiviteiten. Dit zou kunnen worden ondervangen door in de regelgeving te definiëren wat 'strategisch' precies is, bijvoorbeeld alleen die gronden opnemen als deze door de overheid in een bestemmingsplan zijn aangewezen ten behoeve van toekomstige luchtvaartactiviteiten.

Unuïteitenmethode

Het afschaffen van de unuïteitenmethode betekent een jaarlijkse reductie van de administratieve lasten en nalevingskosten van circa € 172.000. De toerekenbare kosten dalen als gevolg van de unuïteitenmethode met € 7,5 miljoen voor 2011. Voordeel van het afschaffen van de unuïteitenmethode is dat dit de huidige knelpunten in de methode oplost (omgaan met vervangingsinvesteringen, het moment van vaststellen van de capaciteit en de timing om de unuïteit vast te stellen, zie hiervoor deel A). Nadeel is dat de beoogde werking van de methode, een gelijkmatige verdeling van de afschrijvings- en vermogenskosten waardoor de tarieven niet aan

³² Hoofdstuk 10, tabel 10.4

sterke wisselingen onderhevig zijn als gevolg van grote investeringen, niet wordt behaald (zie ook de discussie in deel A).

Correctie van marktprijs naar historische kostprijs

Het afschaffen van de correctie van de waardering van interne leveringen tegen historische kostprijs om voortaan tegen marktprijs te waarderen, betekent een jaarlijkse reductie van de administratieve lasten en nalevingskosten van circa € 140.000. De toerekenbare kosten dalen als gevolg van deze correctie met € 6 miljoen voor 2011. Een nadeel is echter dat bij gebrek aan volledige concurrentie en goede benchmarks marktprijzen lastiger te bepalen zijn. Dit kan leiden tot meer discussie en ruimte om kosten te hoog in te schatten. Dit leidt wellicht tot een groter beroep op de NMa in de vorm van meer aanvragen door gebruikers.

Aanbeveling

Afschaffing van de afwijkingen ten opzichte van IFRS om administratieve lasten en nalevingskosten te beperken is een mogelijkheid die dient te worden afgewogen tegen de effecten ervan ten aanzien van de huidige systematiek. Indien hiervoor inderdaad gekozen wordt, dienen de nadelen hiervan, die liggen in strategisch gedrag van de luchthaven, worden afgevangen middels bijvoorbeeld een prikkel voor tijdige oplevering van activa in aanbouw en opname van een definitie van strategische gronden. Het afschaffen van de unuïteitenmethode zou gepaard gaan met het naar voren trekken van de investeringenskosten in de tarieven. Dit zou tot hogere kosten leiden van de gebruikers. Het financiële nadeel voor gebruikers als gevolg van een hogere kostenbasis die in de tarieven wordt opgenomen, kan tot op zekere hoogte worden gecompenseerd middels een kruiselingse bijdrage uit non-aviation.

5.3.2 *Kosten van de accountantscontrole*

De kosten van de accountantscontrole van de financiële verantwoording bedraagt jaarlijks circa €450.000. Dat is aanmerkelijk hoger dan vooraf door de wetgever en Schiphol was ingeschat (€100.000). De meerkosten lijken vooral ingegeven door de lage materialiteitseis (goedkeuringstolerantie) van de NMa. Een grove schatting van deze meerkosten is dat deze circa €290.000 bedragen. De wet Luchtvaart heeft de materialiteit niet gespecificeerd. De door de NMa gestelde lage materialiteit is een beleidsregel van de NMa, waar zij bevoegd toe is.

Oplossingsrichtingen

Oplossing voor dit onderdeel is het opnemen van een materialiteitseis in het Besluit die in overeenstemming is met de door de accountant van Schiphol gehanteerde materialiteit voor de controle van de jaarrekening. Op deze manier kost de controle van de financiële verantwoording minder inspanning voor de accountant, waardoor de accountantskosten lager uitvallen. Het nadeel is uiteraard dat de controle minder diepgaand is dan in de huidige situatie.

Aanbeveling

Het dient te worden afgewogen of een zwaarder accent op reductie van administratieve lasten en nalevingskosten opweegt tegen de minder diepgaande controle.

5.4 *Conclusies*

In het bovenstaande zijn verschillende oplossingsrichting gepresenteerd en zijn aanbevelingen geformuleerd voor ieder van de knelpunten die voortkomen uit de beoogde werking van de huidige wet als vanuit nieuwe beleidsaccenten en –doelen. Ook is duidelijk dat veel van deze knelpunten

met elkaar verband houden. Willekeurig shoppen uit de aanbevelingen leidt tot het risico dat er een ongebalanceerd pakket ontstaat.

In principe staan de wetgever verschillende opties ter beschikking voor een toekomstige inrichting van de wet- en regelgeving rondom Schiphol. Het lijkt zinvol in de uiteindelijke keuze hiervan verschillende criteria te hanteren, waaronder:

- Mate van doelbereiking beleidsdoelen;
- Complexiteit en administratieve lasten (niet zwaarder dan nodig);
- Balans van voor- en nadelen richting de verschillende stakeholders;
- Mate van systeemverandering (hoe groter de verandering, des te groter de onzekerheid rondom de werking en de (onvoorziene) effecten van een verandering voor belanghebbenden).

Binnen het keuzespectrum zijn verschillende pakketten te definiëren. Deze kunnen op hoofdlijnen worden ondergebracht in de volgende richtingen:

1. Wegnemen knelpunten ten aanzien van de huidige doelen van de wet zonder aanpassen systeem

De meest veilige optie is om zo dicht mogelijk bij de huidige wet- en regelgeving te blijven. Dit is een minimumvariant en leidt slechts tot lichte aanpassing in de wet- en regelgeving. Immers de evaluatie heeft geconstateerd dat de wet op hoofdlijnen goed heeft gefunctioneerd. De knelpunten vanuit de huidige wet (deel A) kunnen worden geadresseerd om het functioneren verder te bevorderen. Deze is echter minder geschikt om gehoor te geven aan de nieuwe beleidsaccenten.

2. Pakket 1 plus een sterkere nadruk op een concurrerend tariefniveau

Een tweede pakket zou eveneens de knelpunten in de huidige wetgeving adresseren maar daarnaast sterker sturen op een concurrerend tariefniveau, bijvoorbeeld door de introductie van een verplichte bijdrage die afhankelijk is van het tariefniveau van Schiphol in vergelijking met andere luchthavens. Dit kan gecombineerd worden met een hogere transparantie van de consultatieinformatie in met name de achterliggende drijfveren voor kostenverschuivingen.

Binnen dit pakket moet gewaakt worden voor een te eenzijdige focus op de kosten, waarbij het nut van investeringen op de kwaliteit van de luchthaven uit het oog wordt verloren. Aangezien deze investeringen vrijwel uitsluitend in een langjariger perspectief kunnen worden gezien, lijkt het dan ook voor de hand te liggen dit te combineren met enige vorm van meerjarenafspraken of –planning. Een eenvoudige vorm zou zijn om een aanvullende consultatie van een (5-jarig) investeringsprogramma te introduceren of een doorkijk van de investeringen op de tarieven te presenteren in de lopende consultatie, ondersteund door business cases om gebruikers beter te committeren aan het nut van de investering. De meest verregaande vorm hiervan is om tarieven eens per 5 jaar vast te zetten voor de hele periode.

Om fluctuaties in een gegeven jaar niet al te sterk te laten afwijken van de geschetste trend verdient het tevens aanbeveling om te onderzoeken of met enigerlei vorm van een schommelfonds een gelijkmatiger ontwikkeling van tarieven mogelijk kan worden gemaakt. De introductie van een dergelijke faciliteit kan overigens onderzocht worden voor alle richtingen.

3. Pakket 1 plus een sterkere sturing op de reductie van de administratieve lasten

Dit pakket komt dit overeen met het eerste pakket, echter met de keuze om een sterkere nadruk te leggen op een vermindering van de administratieve lasten, voortvloeiend uit de ambitie uit het Regeerakkoord om de administratieve lasten voor het bedrijfsleven te verminderen. Dit kan bijvoorbeeld worden ingevuld door een sterkere aansluiting met IFRS. Hierbij wordt aanbevolen

scherp te kijken welke IFRS elementen worden overgenomen, omdat er ook nadelen aan kleven. Zo kan het opnemen van activa in aanbouw leiden tot strategisch gedrag, en lijkt het zinvol alleen een unuïteitenmethode af te schaffen wanneer investeringskosten op een andere manier gespreid kunnen worden, bijvoorbeeld door de introductie van een schommelfonds of meerjarenafspraken. De introductie van IFRS leidt tot een versterking van de financiële positie van de luchthaven. Aangezien tegelijkertijd het doel is de tarieven niet te sterk te laten stijgen, verdient het de aanbeveling dit gepaard te laten gaan met een introductie van een verplichte bijdrage uit non aviation (zie ook de aanbeveling in pakket 2). De vormgeving daarvan (retail of andere incentive) lijkt hierbij vooral onderwerp van verdere fine-tuning die echter wel aanvullende voordelen met zich kan brengen.

4. Pakket 2 plus een sterkere sturing op de reductie van de administratieve lasten

Dit pakket is een combinatie van bovenstaande pakketten en grijpt zowel sterk aan op het beleidsdoel verlaging administratieve kosten als concurrerende tarieven, en adresseert tevens de knelpunten ten aanzien van de huidige beleidsdoelen. Het brengt van alle hier gepresenteerde pakketten de meest verregaande aanpassingen met zich mee.

Voor alle pakketten geldt dat ze waarschijnlijk een effect zullen hebben op het risicoprofiel van de luchthaven. Het verdient dan ook de aanbeveling om aan de hand van het uiteindelijke risicoprofiel de relevante WACC vast te stellen die daarmee in overeenstemming is..

Geraadpleegde literatuur

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 2005] 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/SOAC – 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, 2007 en 2008”*, uitgevoerd door SEO (2009) in opdracht van het Directoraat Generaal Luchtvaart en Maritieme Zaken (DGLM)³³.
- [SEO-2] *“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)³⁴.
- [SEO-3] *“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] SER, 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

³³ Waarbij ook de assumpties zijn overgenomen m.b.t. bijvoorbeeld de parkeertijden, gemiddelde bezettingsgraad, het percentage lokaal opstappende passagiers en de vervoercapaciteit.

³⁴ Waarbij ook de assumpties zijn overgenomen m.b.t. bijvoorbeeld de parkeertijden, gemiddelde bezettingsgraad, het percentage lokaal opstappende passagiers en de vervoercapaciteit.

- [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
- [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



Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com

W www.ecorys.nl

Sound analysis, inspiring ideas