

Vergaderjaar 2017–2018

34 802

Wijziging van de Wet luchtvaart in verband met 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 L 70) voor overige luchthavens

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 6 december 2017

Inleiding

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de fracties over het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet luchtvaart in verband met 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 L 70) voor overige luchthavens. Ik dank de fracties voor de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen en het feit dat als ik de vragen afdoende beantwoord de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende acht voorbereid. Hieronder ga ik graag in op de vragen en opmerkingen van de leden van de verschillende fracties.

Implementatiewetgeving

Het wetsvoorstel betreft 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 (hierna: richtlijn luchthavengelden) voor andere luchthavens dan de luchthaven Schiphol. Dit wetsvoorstel heeft derhalve geen betrekking op de tariefsystematiek van de luchthaven Schiphol.

De leden van de VVD-fractie en de D66-fractie hebben gevraagd naar de situatie op andere Europese luchthavens, het effect van het wetsvoorstel op de concurrentiepositie van luchthaven Eindhoven en de bijdrage van de richtlijn luchthavengelden aan een gelijk speelveld. Naar aanleiding hiervan merk ik op dat de richtlijn van toepassing is op alle EU luchthavens die de grens van 5 miljoen passagiersbewegingen per jaar overschrijden. De richtlijn geldt derhalve ook voor alle luchthavens in België en Duitsland die deze grens overschrijden. Ook deze luchthavens moeten voldoen aan de eisen uit de richtlijn. Doel van de richtlijn luchthavengelden is het waarborgen van de toepassing van een aantal basisprincipes bij de vaststelling van de luchthavengelden op luchthavens in de EU die de grens van 5 miljoen passagiersbewegingen per jaar overschrijden alsmede het onafhankelijk toezicht hierop. Op deze wijze

wordt gezorgd voor een gelijk speelveld. De richtlijn schrijft niet voor hoe de tarieven berekend moeten worden. Daar gaat de exploitant van de luchthaven zelf over.

Voorts merk ik naar aanleiding van de vraag van de leden van de VVD-fractie wanneer luchthaven Eindhoven de grens van 5 miljoen passagiersbewegingen per jaar zal overschrijden, op dat inmiddels is gebleken dat deze grens in 2017 is gepasseerd.

De leden van de D66-fractie hebben met verbazing geconstateerd dat volgens het wetsvoorstel de tarieven voor overige luchthavens die de grens van vijf miljoen passagiersbewegingen per jaar overschrijden conform vervallen bepalingen moeten worden vastgesteld en vragen om verduidelijking op dit punt. Zij vragen waarom geen aanvullende titel is opgenomen in het wetsvoorstel. In reactie hierop merk ik op dat op grond van de huidige wetgeving de tarieven op grond van artikel 12.6b (een bepaling van overgangsrecht) moeten worden vastgesteld conform voor luchthaven Schiphol tot 1 juli 2017 geldende bepalingen. Omdat de tariefsystematiek voor Schiphol per 1 juli 2017 is gewijzigd en het niet de bedoeling was dat deze tariefsystematiek ook voor overige luchthavens ging gelden, is de bepaling van overgangsrecht opgenomen. Op deze wijze is geregeld dat voor overige luchthavens nog steeds de oude bepalingen gelden.

De bepaling van overgangsrecht doet echter geen recht aan de toegankelijkheid van wetgeving. Om die reden wordt met het wetsvoorstel juist voorgesteld om een aanvullende titel in hoofdstuk 8 van de Wet luchtvaart op te nemen. Hiermee wordt bovendien invulling gegeven aan het advies van de Raad van State. In de aanvullende titel worden de bepalingen die voor overige luchthavens gelden op grond van overgangsrecht uit geschreven. Daarmee is van een verwijzing naar vervallen bepalingen geen sprake meer.

Financiële gevolgen

De leden van de VVD-fractie geven aan dat de financiële gevolgen van het wetsvoorstel duidelijk zijn beschreven, maar vragen om hoeveel fte het gaat. In reactie hierop merk ik op dat voor de berekening van de administratieve lasten en nalevingskosten een onderscheid is gemaakt tussen eenmalige kosten (voor inrichting van de nieuwe systematiek) en structurele kosten. Luchthaven Eindhoven heeft aangegeven dat zij voor de inrichting van de nieuwe systematiek externe adviseurs zal inhuren. Hoeveel fte de externe adviseurs zullen inzetten is niet bekend. Hiervoor is een totaal bedrag opgenomen.

Voor het inzichtelijk maken van de personele inzet van Eindhoven is gewerkt met de volgende formule: << hoeveel mensen * dagen / 48 weken * 100K per fte >>. De structurele kosten betreffen hoofdzakelijk nalevingskosten. De nalevingskosten van dit wetsvoorstel hebben betrekking op het voorstel voor tarieven en voorwaarden, de consultatie van het voorstel en de vaststelling. Deze kosten zijn op basis van informatie van de luchthavenexploitant geraamd op jaarlijks € 120.000; waarvan € 102.000 voor Eindhoven en circa € 18.000 voor de maatschappijen gezamenlijk. Dat komt op basis van bovenstaande formule neer op jaarlijks circa 1 fte extra personele inzet vanuit Eindhoven en circa 0,18 fte extra personele inzet vanuit de maatschappijen gezamenlijk. Eventuele onvoorziene kosten zijn hierin niet opgenomen.

Leden van de CDA-fractie hebben vragen gesteld over de concrete financiële gevolgen van dit wetsvoorstel voor de verschillende luchthavens en willen daarbij een uitsplitsing van de gevolgen voor de luchthavengelden en -tarieven, de administratieve kosten en de consequenties voor de vliegtickets. Naar aanleiding van deze vragen merk ik op

dat dit wetsvoorstel alleen consequenties heeft voor overige luchthavens die meer dan 5 miljoen passagiers op jaarbasis hebben. Dat geldt binnenkort alleen voor de luchthaven Eindhoven. De overige luchthavens zoals Rotterdam The Hague Airport, halen deze grens binnen afzienbare tijd (nog) niet. Wat de consequenties voor de havengelden van Eindhoven Airport zullen zijn, kan ik niet zeggen. Het vaststellen van de luchthaventarieven is een aangelegenheid van de luchthavenexploitant. Ik speel daarin geen rol. Verder schrijft deze regelgeving niet voor hoe de luchthavenexploitant de luchthaventarieven moet berekenen. Wat betreft de administratieve lasten en nalevingskosten verwijs ik naar het antwoord hierboven. De exploitant van de luchthaven zal de havengelden in rekening brengen bij de maatschappijen die gebruik maken van de luchthaven. Luchtvaartmaatschappijen zijn vrij om te beslissen op welke wijze ze die havengelden doorrekenen in de ticketprijs. Luchtvaartmaatschappijen bepalen immers zelf de ticketprijs. Op grond van EU-regelgeving¹ moeten luchtvaartmaatschappijen transparant zijn over prijzen voor vliegtickets, waaronder de luchthavengelden die in de ticketprijzen zijn verwerkt.

Tarieven differentiatie

De leden van de D66-fractie hebben de regering een aantal vragen gesteld over de mogelijkheid om bij de tariefvaststelling te differentiëren. In reactie hierop merk ik allereerst op dat de exploitant van de luchthaven de tarieven vaststelt. Het is aan hem voorbehouden in hoeverre bij de vaststelling van de tarieven wordt gedifferentieerd en zich bij de tariefvaststelling te houden aan de door het EU-recht ter zake gestelde grenzen en kaders. De regering speelt daarin geen rol. Zolang de tarieven voldoen aan de wettelijke vereisten en bij differentiatie non-discriminatoir, redelijk, objectief en transparant zijn, blijft tariefdifferentiatie binnen de grenzen van het EU-recht en is differentiatie mogelijk.

Schiphol maakt bij de tariefvaststelling in het belang van het milieu onderscheid naar gewicht, geluidsklasse en naar dag- en nachtvluchten. Voor zware toestellen die veel lawaai maken en voor starts en landingen in de nacht wordt een hoger start en landingstarief in rekening gebracht. De luchthaven wordt daarmee minder aantrekkelijk voor milieuvriendelijke vliegtuigen. Over de precieze effecten heb ik geen verder informatie.

Naar aanleiding van de vraag van D66 welke andere mogelijkheden er zijn om te differentiëren en op welke gronden Schiphol nog meer differentieert, wijs ik op het onderscheid dat Schiphol maakt tussen de vertrekkende en aankomende passagiers (O/D-vervoer) enerzijds en het transfervoer (overstappende passagiers) anderzijds. Voor deze verschillende typen vervoer hanteert Schiphol verschillende tarieven; dat geldt zowel voor de Passenger Service Charge (PSC) als de Security Service Charge (SSC).

Voor Schiphol geldt dat de luchthaventarieven concurrerend zijn met die van de luchthavens van Parijs, Madrid en Londen. Uit de benchmark luchthavengelden en overheidsheffingen 2016 blijkt dat Schiphol in 2016 goedkoper is dan alle andere belangrijke West-Europese luchthavens en even duur als Dubai. Istanbul is de enige luchthaven in de benchmark waar maatschappijen minder hoeven te betalen dan op Schiphol. Londen Heathrow is de duurste luchthaven. Uit dezelfde benchmark blijkt verder dat vijf luchthavens (Frankfurt, Londen Heathrow, Londen Gatwick, München en Zurich) emissiegelden in rekening brengen. Het aandeel

¹ Verordening (EG) Nr. 1008/2008 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie 24 september 2008 inzake gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de Gemeenschap) (PbEU L293).

emissiegelden in de totale aeronautical opbrengsten bedraagt maximaal 2% en is hiermee beperkt. Wat de ervaringen en effecten van deze emissiegelden zijn maakt geen onderdeel uit van dit onderzoek. Voor nadere informatie over de benchmark luchthavengelden en overheidsheffingen verwijs ik u naar de Kamerbrief van 16 februari 2017 (Kamerstukken II 2016/17 31 936, nr. 380).

Overigens betreft het onderhavige wetsvoorstel niet Schiphol, maar juist andere luchthavens dan luchthaven Schiphol die de grens van vijf miljoen passagiersbewegingen per jaar overschrijden. Die luchthavens maken geen onderdeel van de benchmark havengelden en overheidsheffingen.

Beveiligingsactiviteiten berekenen in luchthavengelden

De leden van de D66-fractie vragen de regering toe te lichten waarom kostengeoriënteerde tarieven voor beveiligingsactiviteiten geen onderdeel uitmaken van het wetsvoorstel. Zij vragen of de regering het wenselijk vindt dat overige luchthavens die de grens van vijf miljoen passagiersbewegingen per jaar overschrijden beveiligingsactiviteiten kunnen doorrekenen in de luchthavengelden.

De eis van kostengeoriënteerde tarieven geldt niet voor overige luchthavens en daarmee ook niet voor het geheel van beveiligingsactiviteiten en het geheel van overige luchtvaartactiviteiten. Deze bepalingen hebben ook nooit gegolden voor overige luchthavens. De eis van kostenoriëntatie houdt in dat de luchthavengelden moeten zijn gebaseerd op de kosten. Deze eis houdt voor de exploitant van de luchthaven Schiphol in dat de opbrengsten uit de luchthaventarieven niet meer mogen bedragen dan de daadwerkelijk gemaakte kosten plus een redelijk rendement op het geïnvesteerde vermogen. Om te waarborgen dat aan de eis van kostenoriëntatie wordt voldaan stelt Schiphol periodiek een uitgebreid kosten-toerekeningsstelsel vast dat ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de Autoriteit Consument en Markt (ACM). Het opnemen van deze eis voor overige luchthavens zou vergaande consequenties hebben en tot hoge administratieve lasten en nalevingskosten leiden.

Ik hecht er nog aan op te merken dat het feit dat de eis van kostenoriëntatie niet geldt, niet betekent dat de tarieven voor overige luchthavens niet gebaseerd zijn op de kosten. Anders dan voor de luchthaven Schiphol bevat de regelgeving voor overige luchthavens geen regels over de wijze waarop de tarieven berekend moeten worden. Dit betekent echter niet dat de luchthavenexploitant van een overige luchthaven zomaar alles in rekening kan brengen bij luchtvaartmaatschappijen. Het voorstel voor de tarieven en voorwaarden van overige luchthavens moet namelijk vergezeld gaan van een omschrijving van de te leveren diensten, alsmede een economische onderbouwing en een omschrijving van het kwaliteitsniveau van de aangeboden diensten. De nadere uitwerking van de informatie die in het voorstel moet worden opgenomen vindt op het niveau van een algemene maatregel van bestuur plaats en zal in lijn zijn met de eisen die de richtlijn luchthavengelden stelt aan het voorstel. Om te voorkomen dat er een wanverhouding kan bestaan tussen de tarieven en hetgeen ervoor wordt geboden, is de eis van redelijkheid wettelijk verankerd (in het voorgestelde artikel 8.40c, tweede lid). Indien gebruikers van mening zijn dat de tarieven niet voldoen aan de wettelijke vereisten kunnen ze hierover een klacht indienen bij de ACM.

Tot slot maken de beveiligingsactiviteiten van de exploitant van de luchthaven, net als voor de luchthaven Schiphol, onderdeel uit van de

luchthavengelden omdat de exploitant hier kosten voor maakt en deze kosten betrekking hebben op faciliteiten en dienstverlening ten behoeve van het gebruik van de luchthaven door gebruikers.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga