



Evaluatie Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol

Hoofdrapport

Opdrachtgever: Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Rotterdam, 1 december 2011

Evaluatie Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol

Hoofdrapport

Eindrapport

Opdrachtgever: Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Rotterdam, 1 december 2011

Over Ecorys

Met ons werk willen we een zinvolle bijdrage leveren aan maatschappelijke thema's. Wij bieden wereldwijd onderzoek, advies en projectmanagement en zijn gespecialiseerd in economische, maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkeling. We richten ons met name op complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken en bieden opdrachtgevers in de publieke, private en not-for-profit sectoren een uniek perspectief en hoogwaardige oplossingen. We zijn trots op onze 80-jarige bedrijfsgeschiedenis. Onze belangrijkste werkgebieden zijn: economie en concurrentiekracht; regio's, steden en vastgoed; energie en water; transport en mobiliteit; sociaal beleid, bestuur, onderwijs, en gezondheidszorg. Wij hechten grote waarde aan onze onafhankelijkheid, integriteit en samenwerkingspartners. Ecorys-medewerkers zijn betrokken experts met ruime ervaring in de academische wereld en adviespraktijk, die hun kennis en best practices binnen het bedrijf en met internationale samenwerkingspartners delen.

Ecorys Nederland voert een actief MVO-beleid en heeft een ISO14001-certificaat, de internationaal erkende kwaliteitsstandaard voor milieumanagementsystemen. Wij hebben onze doelen op het gebied van duurzame bedrijfsvoering vertaald in ons bedrijfsbeleid en in praktische maatregelen, zoals het printen van onze documenten op FSC-gecertificeerd papier en het compenseren van onze CO2-voetafdruk.

ECORYS Nederland BV
Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam

Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl

Inhoudsopgave

Voorwoord	i
Samenvatting	ii
1 Inleiding	1
1.1 Achtergrond en aanleiding van de evaluatie	1
1.2 De opzet van de evaluatie	1
1.3 Timing van de vereiste evaluatie	3
1.4 Leeswijzer	3
2 De nieuwe Wet luchtvaart	4
2.1 Inleiding	4
2.2 Situatie vóór invoering van de Wet luchtvaart	4
2.3 Aanleiding voor wijziging	4
2.4 De (wijziging van de) Wet luchtvaart	5
Deel A Wettelijk verplichte (ex post) evaluatie van de wet- en regelgeving	8
3 Beoordeling van de wetsonderdelen	9
3.1 Inleiding	9
3.2 Afbakening	9
3.2.1 Regulering en beoogde werking	9
3.2.2 Beoordeling werking	10
3.3 Wettelijke eisen aan tarieven en voorwaarden	10
3.3.1 Redelijkheid en non-discriminatie: regulering en beoogde werking	10
3.3.2 Redelijkheid en non-discriminatie: beoordeling werking	11
3.3.3 Kostenoriëntatie: regulering en beoogde werking	12
3.3.4 Kostenoriëntatie: beoordeling werking	17
3.4 Informatie en consultatie van gebruikers	19
3.4.1 Regulering en beoogde werking	19
3.4.2 Beoordeling werking	22
3.5 Toezicht	22
3.5.1 Regulering en beoogde werking	23
3.5.2 Beoordeling werking	24
4 Beoordeling wet als geheel	25
4.1 Inleiding	25
4.2 Doeltreffendheid	25
4.2.2 Conclusie	29
4.3 Doelmatigheid	29
4.3.1 Inleiding	29
4.3.2 Beoordeling	29
4.3.3 Conclusie doelmatigheid Wet luchtvaart	31
4.4 Handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid	31
4.5 Beoordeling randvoorwaarden en uitgangspunten	31
4.6 Conclusie	33

Deel B Mogelijkheden zijn om in te spelen op nieuwe (relevante) beleidsdoelen	35
5 Toekomstbestendigheid	36
5.1 Inleiding	36
5.2 Beleidsmatige ontwikkelingen	36
5.3 Conclusie	38
6 Conclusies	39
6.1 Doeltreffendheid	39
6.2 Doelmatigheid	41
6.3 Handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid	41
6.4 Toekomstbestendigheid	41
Aanbevelingen	43
7 Aanbevelingen	44
7.1 Inleiding	44
7.2 Aanbevelingen bij de evaluatie in enge zin (Deel A)	44
7.2.1 Voorkomen van tariefschommelingen	45
7.2.2 Verbeteren van de informatie richting gebruikers - transparantie	46
7.2.3 Verbeteren van de informatie richting gebruikers - kwaliteitsindicatoren	46
7.3 Aanbevelingen bij de evaluatie in brede zin (Deel B)	48
7.4 Scenario "Concurrerend prijs/kwaliteitsniveau	49
7.4.1 Mogelijkheden, kansen en risico's van de keuze dual till / single till	49
7.4.2 Kostenefficiency (operationele kosten)	51
7.4.3 Efficiency van investeringen	54
7.4.4 Meerjarenafspraken of meerjarenvaststelling van tarieven	55
7.4.5 Optimale differentiatie ten behoeve van het netwerk	58
7.5 Scenario "Lage administratieve lasten"	59
7.5.1 Aanpassingen ten opzichte van IFRS	59
7.5.2 Kosten van de accountantscontrole	61
7.6 Keuzerichtingen voor de toekomst	61
Geraadpleegde literatuur	64

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

Samenvatting

Omdat het onvoldoende zeker was dat de luchthaven Schiphol onder het gewone mededingingsrecht geen misbruik van haar economische machtspositie zou maken, is destijds besloten de havengelden sectorspecifiek te reguleren. Deze regelgeving is vastgelegd in een wijziging van de Wet luchtvaart die op 19 juni 2006 in werking getreden. Het onderliggende rapport bevat een evaluatie van de doeltreffendheid en effecten van die wet- en regelgeving over de regulering van de tarieven voor luchtvaartactiviteiten.

Door NMa is vastgesteld dat de luchthaven Schiphol nog steeds een economische machtspositie heeft op de markt van luchtvaartactiviteiten. In de onderzochte periode is er geen sprake geweest van een excessieve prijsstelling. In vergelijkend perspectief neemt Schiphol een middenpositie in tussen andere luchthavens in Europa. Op basis van aanwezige rapportages, is vast te stellen dat dit ook niet ten koste is gegaan van de kwaliteit van de luchthaven.

Het is aannemelijk dat de Wet luchtvaart hier een directe bijdrage in heeft geleverd, hoewel tevens andere factoren een rol hebben gespeeld. Vooral de wettelijke eisen ten aanzien van de tarieven en voorwaarden (met name de kostenoriëntatie) in combinatie met het toezicht door NMa blijken effectief, hoewel er op punten verbeteringen zijn te constateren. De beoogde countervailing power van gebruikers die de consultatie tot een onderhandelingsproces zou moeten maken, is beperkt gebleken. In praktijk blijkt dat de gebruikers slechts weinig invloed kunnen uitoefenen op de aard van de investeringen en de ontwikkeling van de kosten. Dit is deels het gevolg van een informatieasymmetrie tussen gebruikers en luchthaven, maar ook van de regels rondom de consultatie zelf.

Ondanks het feit dat de wet op hoofdlijnen goed heeft gewerkt, zijn er naar de toekomst verschillende aanbevelingen te doen die de werking van de wet kunnen verbeteren. Voor een groot deel zijn dit kleine verbeteringen die relatief eenvoudig kunnen worden toegepast. Hierbij blijven de oorspronkelijke doelstellingen van de wet leidend.

Na de inwerkingtreding van de betreffende bepalingen in de wet, zijn vanuit het beleid nieuwe beleidsaccenten geïntroduceerd. Dit betreft vooral de beleidsmatige wens om sterker te sturen op een concurrerend kostenniveau, zoals dit in de Luchtvaartnota en het regeerakkoord is verwoord. Dit overigens zonder dat dit ten koste mag gaan van de kwaliteit van de luchthaven in het algemeen en de netwerkqualiteit in het bijzonder. Ook geeft het huidige beleidsklimaat aanleiding om te overwegen of er ruimte is voor een verdere verlaging van de administratieve lasten die het gevolg zijn van de wet.

Gerealiseerd moet worden dat iedere wijziging die wordt aangebracht in de wet gevolgen zal hebben voor de verschillende stakeholders. Ook moet gewaakt worden om willekeurig te “shoppen” uit individuele aanbevelingen omdat de regulering een sterk samenhangend systeem is waarbij de verschillende onderdelen op elkaar inwerken. Om die reden dienen verdergaande aanpassingen dan ook nadrukkelijk als een pakket toegepast te worden. Het lijkt zinvol in de uiteindelijke keuze hierbij verschillende criteria te hanteren, waaronder:

- Mate waarin de wijziging bijdraagt aan huidige en nieuwe beleidsdoelen;
- Complexiteit en administratieve lasten van de wijziging (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).

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding van de evaluatie

In het licht van een aantal verschillende ontwikkelingen is destijds door het kabinet geïnventariseerd of de publieke belangen gemoeid met de luchthaven Schiphol afdoende geborgd waren. Voor twee van deze belangen werd geconcludeerd dat additionele regelgeving nodig was, te weten:

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

Het publieke belang van het voorkomen van misbruik van marktmacht is geborgd middels een wijziging in de Wet luchtvaart, die in 2006 in werking is getreden, terwijl het mainport belang is geborgd via de exploitatievergunning.

In de wijziging van de Wet luchtvaart is opgenomen dat binnen vier jaar na inwerkingtreding een evaluatie aan de Staten-Generaal verzonden dient te worden. Het gaat hierbij om een verslag van de doeltreffendheid en effecten van de wet- en regelgeving in de praktijk. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft Ecorys als onafhankelijke partij aangetrokken om deze evaluatie uit te voeren.

1.2 De opzet van de evaluatie

Doel en onderzoeksvragen

Het doel van de evaluatie is tweeledig:

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

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

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

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

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

Evaluatiecriteria

Bovenstaande evaluatievragen kunnen worden vertaald in een aantal evaluatiecriteria, te weten:

- **Doeltreffendheid:** in welke mate wordt de beoogde werking van de wet gerealiseerd?
- Doelmatigheid:** staan de kosten van uitvoering 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)?

Deze drie criteria kijken vooral terug over de evaluatieperiode. Daarnaast is het van belang om in de evaluatie rekening te houden met nieuwe (relevante) beleidsdoelen die sinds 2006 zijn geformuleerd. Deze bepalen het oordeel op het vierde hoofdcriterium, **toekomstbestendigheid**.

Aan de hand van deze indeling in criteria wordt binnen de evaluatie onderscheid gemaakt tussen:

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

De oordelen en conclusie op alle criteria leiden uiteindelijk tot aanbevelingen voor eventuele aanpassingen in de wet- en regelgeving.

Evaluatieperiode en referentiesituatie

De effecten en knelpunten van de wet- en regelgeving gedurende de evaluatieperiode worden bepaald door deze te vergelijken met de situatie vóór de invoering van de wet- en regelgeving, de referentiesituatie. De evaluatieperiode is door de opdrachtgever vastgesteld op 19 juli 2006 tot 31 december 2010. De referentieperiode is door de opdrachtgever vastgesteld van 1 januari 2004 tot 19 juli 2006. Dit biedt voldoende mogelijkheid tot het vergelijken van de twee periodes zonder dat er te ver in het verleden teruggegaan hoeft te worden.

In de evaluatie- en de referentieperiode zijn op verschillende momenten de tarieven en voorwaarden vastgesteld.

Referentieperiode (1 jan 2004 – 19 juli 2006)	Evaluatieperiode (19 juli 2006 – 31 dec 2010)
<ul style="list-style-type: none"> • 1 april 2004 • 1 april 2005 • 1 november 2005 • 1 april 2006 	<ul style="list-style-type: none"> • 1 november 2007 • 1 november 2008 • 1 april 2009 • 1 april 2010 • 1 april 2011

Gebruikte bronnen

De evaluatie is voornamelijk gebaseerd op de volgende typen bronnen:

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

- Onderzoeksrapporten;
- Interviews¹.

Een referentielijst is opgenomen als bijlage bij dit rapport.

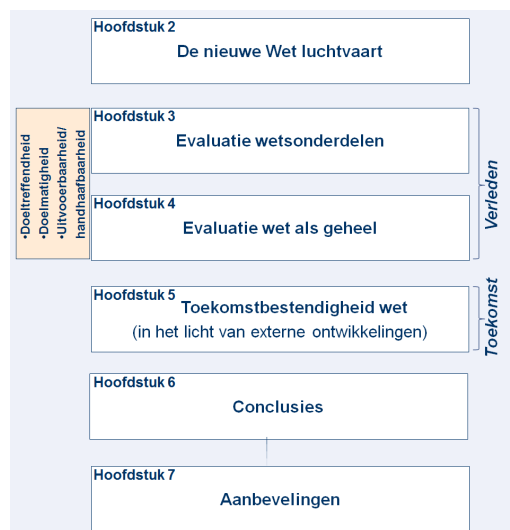
1.3 Timing van de vereiste evaluatie

In de Wet luchtvaart is opgenomen dat binnen vier jaar na inwerkingtreding verslag gedaan moet worden aan de Staten-Generaal van de doeltreffendheid en de effecten van de wet- en regelgeving. In de praktijk is deze periode te kort gebleken, vooral vanuit het oogpunt voldoende meetpunten te hebben. Na de eerste evaluatie dient telkens na vijf jaar eenzelfde verslag gereed te zijn. Dit is een knelpunt, immers 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. Aanbevolen wordt de wet op dit punt te wijzigen en op te nemen dat een nieuwe evaluatie 5 jaar moet plaatsvinden na inwerkingtreding van de aangepaste wet- en regelgeving.

1.4 Leeswijzer

De volgende hoofdstukken geven de bevindingen van de evaluatie weer. Als eerste wordt in **Hoofdstuk 2** een korte introductie van de Wet luchtvaart gegeven.

Hoofdstuk 3 en 4 vormen de basis voor **Deel A van de evaluatie**: de evaluatie in enge zin, ofwel de beoordeling van de wet in het licht van het oorspronkelijke doel bij het opstellen ervan. In **Hoofdstuk 3** wordt de wet geëvalueerd op de verschillende onderdelen waaruit de regulering bestaat. Met andere woorden: doen de verschillende onderdelen wat ze volgens de wet beoogden te doen op een goede wijze. Alle onderdelen van de wet worden beoordeeld op hun doeltreffendheid, doelmatigheid, en handhaafbaarheid/uitvoerbaarheid. In **Hoofdstuk 4** wordt de wet als geheel beoordeeld op dezelfde 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.



Deel B van de evaluatie (de evaluatie in brede zin) gaat in op de toekomstbestendigheid van de wet in het licht van nieuwe beleidsdoelen die sinds 2006 tot stand zijn gekomen. Dit vindt vooral plaats in **Hoofdstuk 5** waar de wet in zijn huidige vorm wordt afgezet 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.

Tot slot worden in **Hoofdstuk 6** en **Hoofdstuk 7** de belangrijkste conclusies en aanbevelingen weergegeven.

¹ Arkefly, BARIN/SAOC, Easyjet, KLM, Luchthaven Schiphol, NMa, Transavia

2 De nieuwe Wet luchtvaart

2.1 Inleiding

Om de doeltreffendheid en de effecten van de Wet luchtvaart te kunnen beoordelen is het van belang die te vergelijken met de situatie voor invoering van de wet. Deze wordt in de volgende paragrafen kort beschreven, gevolgd door een beschrijving van de nieuwe Wet luchtvaart en de voornaamste doelstellingen.

2.2 Situatie vóór invoering van de Wet luchtvaart

Vóór 19 juli 2006 werden de tarieven bij Koninklijk Besluit goedgekeurd op grond van artikel 36 van de luchtvaartwet. De goedkeuring vond plaats op advies van het toenmalige Ministerie van Verkeer en Waterstaat die de tarieven marginaal toetste aan de hand van:

- Het non-discriminatiebeginsel (conform het Verdrag van Chicago);
- Transparantie van de tariefstructuur (consultatie en informatieverstrekking);
- De relatie tussen kosten en tarieven (over het geheel van de tarieven).

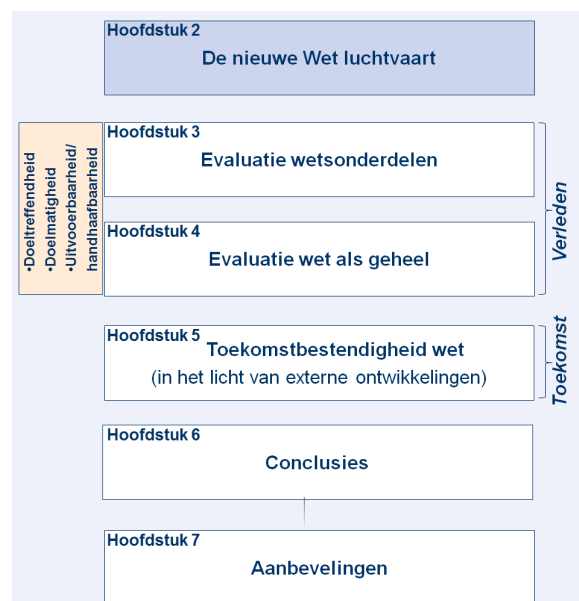
Uitgangspunt bij de toetsing van de tarieven was het voorkomen van 'schadelijkheid voor de luchtvaartsector' wat als algemeen belang werd aangemerkt.

Vanaf 1999 was een dual till systeem van kracht voor de luchthaven, waarbij een onderscheid werd gemaakt tussen de luchtvaartactiviteiten en de niet-luchtvaartactiviteiten. De relatie tussen kosten en tarieven werd alleen nog getoetst bij de tarieven voor luchtvaartactiviteiten. Daarbij stelde de toenmalige Minister van Verkeer en Waterstaat zich op het standpunt dat er een verplichte bijdrage vanuit de opbrengsten van de niet-luchtvaartactiviteiten zou worden toegepast, van het niveau waarop dat in 1999 ook gebeurde (maar toen nog impliciet binnen een single-till). Deze kruiselingse bijdrage werd gerealiseerd in de vorm van een toegestaan rendement over de vermogenskosten (van 4,1%) dat lager lag dan de vermogenskosten na belasting (van 6,2%), die Schiphol vastgesteld had.

Tevens introduceerde de sector, vooruitlopend op de nieuwe regelgeving, vanaf 2004 een systeem van verrekenregels. Ook vond jaarlijks een consultatieproces plaats met de sector voorafgaand aan de toetsing door Verkeer en Waterstaat.

2.3 Aanleiding voor wijziging

De aanleiding voor de huidige wet- en regelgeving ten aanzien van de exploitatie van luchthaven Schiphol vond plaats in 1997 in het licht van het voornemen van het toenmalige kabinet tot privatisering van Schiphol. In de daaropvolgende kabinetsperiode werd indertijd vastgelegd dat het kabinet eerst zou overgaan tot vervreemding van een minderheidsbelang van Schiphol, onder de voorwaarde dat de aan Schiphol gerelateerde publieke belangen adequaat zijn geborgd.



Het grootste publieke belang dat in deze situatie in gevaar leek te zijn, was het risico op misbruik van marktmacht van de luchthaven Schiphol tegenover de gebonden gebruikers. Uit een rapportage van de NMa [NMa1] bleek namelijk dat de luchthaven Schiphol een economische machtspositie had ten aanzien van de luchtvaartactiviteiten op Schiphol. Daarnaast was, op grond van een accountantsonderzoek in opdracht van de NMa in 2001, geconcludeerd dat de tarieven van de luchtvaartactiviteiten onvoldoende kostengeoriënteerd waren. De luchtvaartactiviteiten kregen teveel kosten toegedeeld kregen ten opzichte van de niet-luchtvaartactiviteiten.

Op basis hiervan koos het kabinet ervoor de gehanteerde normen voor non-discriminatie, transparantie en kostenoriëntatie in overeenstemming te brengen met de beginselen van de Mededingingswet die op 1 januari 1998 in werking is getreden [W4, 3]. Het vigerende artikel 36 uit de (oude) Luchtvaartwet, dat dateerde uit de jaren vijftig van de vorige eeuw, werd hiertoe onvoldoende geacht, mede omdat concrete criteria voor toetsing op kostenoriëntatie ontbraken. Ook was het kabinet van mening dat de Mededingingswet zelf onvoldoende aanknopingspunten bood voor het toezicht op de tarieven en voorwaarden. De verwachting was dat er regelmatig klachten over misbruik zouden worden ingediend, onder meer omdat in de Mededingingswet niet is voorzien in ingrijpen in de tarieven voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze tarieven (ex-ante toezicht). Ook de SER gaf aan dat de Mededingingswet niet het juiste instrument is om gevestigde ondernemingen met een machtspositie in netwerksectoren te normeren op het gebied van prijsbeleid [TK1, 20].

De nieuwe wet moest tevens de mogelijkheid geven het onafhankelijke toezicht te beleggen bij de NMa, die in 1998 opgericht was als gevolg van de Mededingingswet. Voor een goede uitvoering van het toezicht was aanvullende regelgeving ten aanzien van de transparantie van de kostenstructuur van de luchthaven noodzakelijk.

2.4 De (wijziging van de) Wet luchtvaart

De regering heeft de sectorspecifieke regulering inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol neergelegd in de Wet luchtvaart (Staatsblad, 2006, 331) en het daarop gebaseerde besluit (Staatsblad 2006, 333). Op 19 juli 2006 is de gewijzigde Wet luchtvaart in werking getreden. De wet regelt het toezicht op de tarieven en voorwaarden voor de diensten die luchtvaartmaatschappijen afnemen van de luchthaven Schiphol bij hun gebruik van de luchthaven.

Doelstellingen van de wet

De wet heeft als hoofddoelstelling het **verkleinen van het risico op misbruik van de economische machtspositie door de luchthaven**, in het bijzonder jegens gebonden gebruikers (zoals KLM, Transavia en Martinair). Hierbij is de regulering beperkt tot de luchtvaartactiviteiten, waarop door de NMa risico op misbruik van de economische machtspositie vastgesteld was. Voor de commerciële niet-luchtvaartactiviteiten werd het generieke mededingingstoezicht toereikend geacht [TK1, 20/21].

Daarnaast is in de wet rekening gehouden met het borgen van een ander publiek belang, te weten het waarborgen van de continuïteit van de luchthaven als vitale schakel in de mainport. Dit publieke belang, dat primair wordt geborgd via de exploitatievergunning, definieert een aantal randvoorwaarden [TK1, W4, W6, W8], waaronder:

- Het creëren van voldoende prikkels om te investeren in de luchthavenvoorzieningen met het oog op de verkeers- en vervoersontwikkeling;

- Het bieden van voldoende rendement om te komen tot een efficiënte, economische en gezonde exploitatie van de luchthaven als geheel;
- Het mogelijk maken dat de luchthaven concurrerende tarieven en voorwaarden kan bieden².

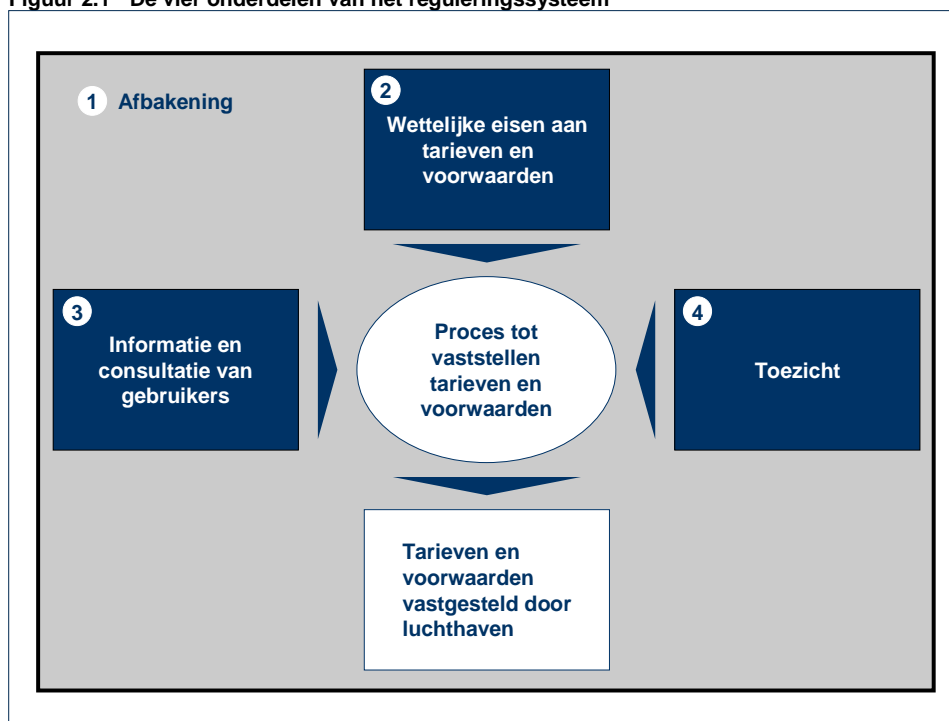
Belangrijke uitgangspunten [TK1, W4, W6, W8, W9] bij het opstellen van de wet waren:

- Het reguleringssysteem moest niet zwaarder dan nodig zijn;
- Administratieve lasten dienden zo beperkt mogelijk te zijn;
- Klachten over tarieven en voorwaarden moesten zoveel mogelijk worden voorkomen;
- Rechtszekerheid, transparantie en voorspelbaarheid moesten geborgd worden.

Vormgeving van de wet

De betreffende wet- en regelgeving heeft betrekking op het sectorspecifieke toezicht op tarieven en voorwaarden voor de luchtvaartactiviteiten (via een *lex specialis*). Hiertoe beschrijft de regulering een systeem rond de vaststelling van de tarieven en voorwaarden dat bestaat uit vier onderdelen.

Figuur 2.1 De vier onderdelen van het reguleringssysteem



- De **afbakening** behelst de reikwijdte van de wet- en regelgeving en definieert welke activiteiten van de luchthaven binnen de regulering vallen.
- Aan de tarieven en voorwaarden die de luchthaven voor (het collectief) van deze activiteiten vraagt zijn **wettelijke eisen** gesteld ten aanzien van redelijkheid, non-discriminatie en kostenoriëntatie. Om te zorgen dat de tarieven en voorwaarden aan deze eisen voldoen bevat het systeem een aantal middelen, in het bijzonder gericht op de eis van kostenoriëntatie van het geheel van de tarieven.
- Het systeem bevat procedurele eisen voor **de informatie en consultatie van de gebruikers**, gericht op transparantie van de tarieven en voorwaarden en de totstandkoming daarvan voor

² Hierbij worden verschillende aspecten genoemd, zoals de mogelijkheid tot tariefdifferentiatie, de mogelijkheid het maken van meerjarenafspraken en *service level agreements*, het vermijden van grote tariefsprongen en de mogelijkheid voor kruislingse subsidies vanuit de niet-luchtvaartactiviteiten.

gebruikers en toezichthouder. Daarnaast dient de consultatie om onderhandelingen te creëren tussen gebruikers en de luchthaven over de tarieven en voorwaarden.

- De NMa is belast met het **toezicht**. Zij toets op verzoek ex-ante of de vastgestelde tarieven en voorwaarden aan de wettelijke eisen voldoen en of de informatie- en consultatieverplichtingen juist gevolgd zijn. Daarnaast dient zij het kostentoerekeningssysteem van de luchthaven eens in de vijf jaar goed te keuren. Tot slot is de NMa bevoegd ambtshalve toezicht uit te oefenen.

De verschillende onderdelen worden verder toegelicht in de volgende hoofdstukken. Hierbij wordt tevens beoordeeld of ze in de afgelopen periode hebben voldoen aan de evaluatiecriteria doeltreffendheid, doelmatigheid en handhaafbaarheid/uitvoerbaarheid.

Keuze van het reguleringsmechanisme

Centraal in de wet staat het bevorderen van onderhandelingen tussen marktpartijen. De gedachte hierachter is dat er in beginsel sprake is van voldoende 'countervailing power' ten opzichte van (de marktmacht van) de luchthaven Schiphol. Hiertoe dient de luchthaven de gebruikers te consulteren, waarbij Schiphol slechts gemotiveerd kan voorbijgaan aan de wensen van gebruikers. Tevens kunnen gebruikers specifieke service level agreements (SLA's) afsluiten met de exploitant.

De keuze voor een zwaarder reguleringsstelsel werd niet wenselijk geacht in verband met het risico van regelverdichting en hoge uitvoeringskosten.

Als grondslag van de tariefberekening is gekozen voor een "kosten plus"-model. Een "kosten plus"-model is erop gericht dat Schiphol in beginsel altijd de door haar gemaakte kosten voor luchtvaartactiviteiten kan terugverdienen via de tarieven. Dit bood Schiphol optimale ruimte voor borging van capaciteit en kwaliteit die nodig is voor de continuïteit van de mainportfunctie.

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

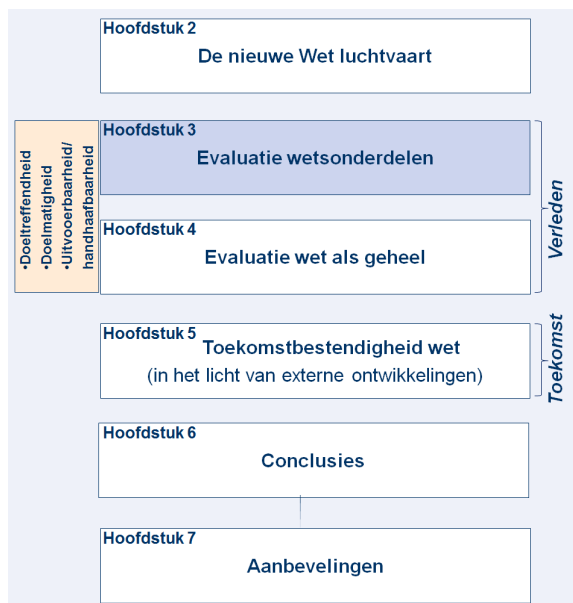
3 Beoordeling van de wetsonderdelen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de verschillende onderdelen van de wet- en regelgeving beschrijven en worden ze beoordeeld op hun doeltreffendheid, doelmatigheid en handhaafbaarheid/uitvoerbaarheid.

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).

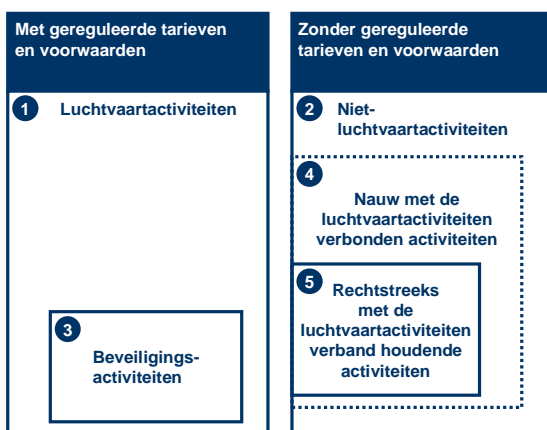


3.2 Afbakening

3.2.1 Regulering en beoogde werking

Er worden op hoofdlijnen twee soorten activiteiten onderscheiden: luchtvaartactiviteiten en niet-luchtvaartactiviteiten. Daarbinnen worden drie sub-activiteiten onderscheiden. Binnen de luchtvaartactiviteiten worden beveiligingsactiviteiten apart onderscheiden, en binnen de niet-luchtvaartactiviteiten worden nauw met de luchtvaart verbonden activiteiten en rechtstreeks met de luchtvaart verband houdende activiteiten onderscheiden.

Figuur 3.1 Afbakening van groepen activiteiten



De niet-luchtvaart activiteiten (zoals de concessies voor winkels, parkeervoorzieningen, kantoren e.d.) en de daarbinnen vallende groep “nauw met de luchtvaart verbonden activiteiten” (waaronder activiteiten als de verhuur van ruimtes aan de grondafhandeling e.d.) zijn niet gereguleerd. Wel

gaat de wet specifiek in op de “rechtstreeks met de luchtvaart verband houdende activiteiten”. Deze activiteiten en de luchtvaartactiviteiten maken gebruik van gemeenschappelijke productiemiddelen, waarbij geen onderscheid gemaakt kan worden in de toerekening. Deze activiteiten zijn afzonderlijk gedefinieerd in de wet om te waarborgen dat zowel de kosten van deze activiteiten als de daarmee gemoeide opbrengsten ook aan de luchtvaartactiviteiten in totaliteit worden toegerekend³.

Tabel 3.1 Beoogde werking afbakening

Bepaling	In wetstoelichting beoogde werking
Afbakening regulering tot luchtvaartactiviteiten en expliciete opsomming daarvan	<ul style="list-style-type: none"> De regulering beperken tot die activiteiten 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]

3.2.2 Beoordeling werking

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 was geconstateerd. In NMa's recente herijking van de economische machtspositie [NMa2] oordeelt zij dat Schiphol nog steeds een machtspositie heeft voor de luchtvaartactiviteiten. Voor de nauw met de luchtvaart verbonden activiteiten is de NMa van mening dat sectorspecifieke regulering voor activiteiten voor toegangsverlening voor grondafhandelingsdiensten overwogen moet worden.

Daarnaast is een aantal kleinere verbeterpunten te identificeren die relatief eenvoudig kunnen worden opgelost (zie hiervoor het deelrapport “Beoordeling werking van de wet”).

3.3 Wettelijke eisen aan tarieven en voorwaarden

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

- Redelijkheid
- Non-discriminatie
- Kostenoriëntatie

Deze onderdelen worden in deze paragraaf verder toegelicht. Eerst worden de eisen redelijkheid en non-discriminatie toelicht en beoordeeld, gevolgd door de kostenoriëntatie.

3.3.1 Redelijkheid en non-discriminatie: regulering en beoogde werking

³ Rechtstreeks met de luchtvaart verbonden activiteiten betreffen o.a. concessies voor brandstoflevering en catering.

Redelijkheid

De eis van kostenoriëntatie (zie paragraaf 3.3.3) houdt in dat er niet meer kosten in rekening mogen worden gebracht via de tarieven dan daadwerkelijk gemaakt. Deze eis geldt voor het geheel van de tarieven voor de luchtvaartactiviteiten. Dit biedt nog niet voldoende waarborgen dat de afzonderlijke tarieven redelijk zijn. De wet- en regelgeving stelt daarom dat de tarieven en voorwaarden binnen de eis van kostenoriëntatie elk afzonderlijk redelijk dienen te zijn [W1, artikel 8.25d, lid 2].

Het begrip 'redelijkheid' is een open norm, waaraan de wetgever een gedeeltelijke invulling heeft gegeven in de parlementaire geschiedenis bij de Wet luchtvaart. De bedoeling ervan is dat tarieven niet onredelijk hoog zijn en dat geen onnodige investeringen worden gedaan (voorkomen van *goldplating*) en te zorgen dat het tarief in verhouding staat tot datgene wat ervoor geboden wordt. De wetgever geeft in de wet verschillende methoden aan om tarieven en voorwaarden op hun redelijkheid te kunnen beoordelen.

Tabel 3.2 Beoogde werking eis "redelijkheid"

Onderdeel	In wetstoelichting beoogde werking
Redelijkheid van ieder tarief en bijbehorende voorwaarden	<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 <i>goldplating</i> 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].

Non-discriminatie

De wet- en regelgeving stelt dat de tarieven en voorwaarden non-discriminatoir dienen te zijn [W1, artikel 8.25d, lid 2]. Net als voor de redelijkheidseis geldt dit voor alle afzonderlijke tarieven en voorwaarden. Het begrip non-discriminatie is, net als het begrip 'redelijkheid' een relatief open norm.

Discriminatie kan optreden op de volgende manieren:

- Onderscheid naar partijen op niet-toelaatbare maatstaven (o.a. discriminatie op basis van nationaliteit carrier);
- Tariefonderscheid voor gelijkwaardige diensten, waarbij een nadeel in de mededinging wordt berokkend zonder objectieve rechtvaardiging.

Tabel 3.3 Beoogde werking eis "non-discriminatie"

Onderdeel	In wetstoelichting beoogde werking
Non-discriminatie van ieder tarief en bijbehorende voorwaarden	<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]

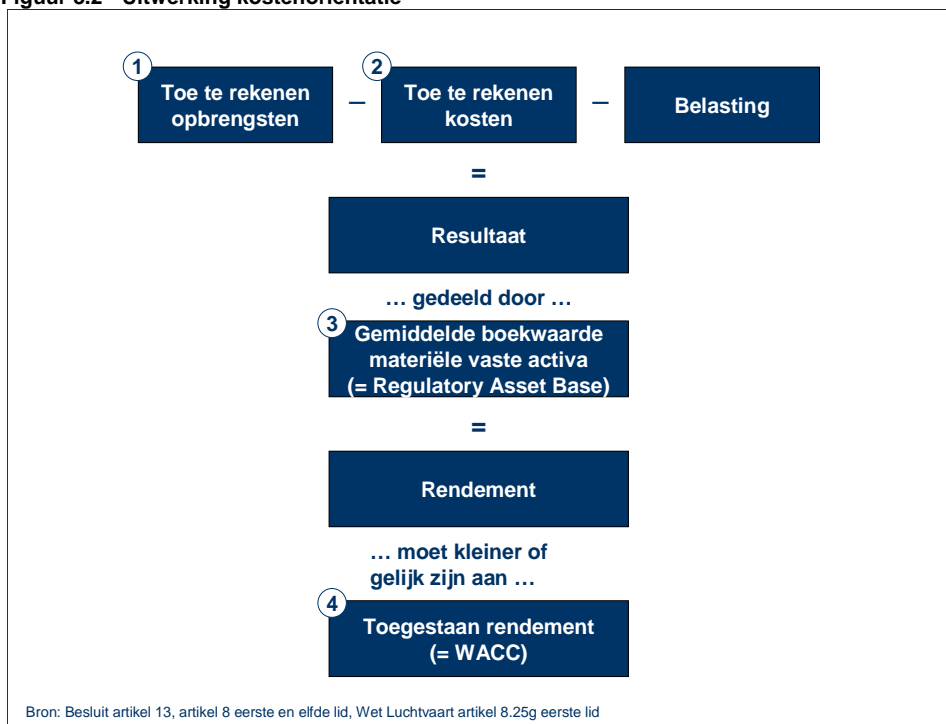
3.3.2 Redelijkheid en non-discriminatie: beoordeling werking

De eisen redelijkheid en non-discriminatie aan tarieven hebben 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 tariefdifferentiatie mogelijk te maken is voldaan.

3.3.3 Kostenoriëntatie: regulering en beoogde werking

De wet- en regelgeving stelt ten aanzien van de eis van kostenoriëntatie dat de tarieven voor het geheel van de luchtvaartactiviteiten kostengeoriënteerd zijn en daarbinnen apart voor het geheel van de beveiligingsactiviteiten. Kostenoriëntatie houdt in dat er sprake is van dekking van de kosten en dat sprake is van een redelijk rendement op het geïnvesteerde vermogen (de Regulatory Asset Base – RAB). Dit is uitgewerkt in een *cost-plus*-regulering.

Figuur 3.2 Uitwerking kostenoriëntatie



Er zijn verder geen eisen gesteld hoe de luchthaven de afzonderlijke tarieven bepaalt, zolang het totaal van opbrengsten aan bovenstaande eis voldoet en de afzonderlijke tarieven redelijk en non-discriminair zijn. De kostenoriëntatie geldt per boekjaar, dat loopt van 1 januari tot en met 31 december. Bij wet is vastgelegd dat nieuwe tarieven en voorwaarden alleen op 1 april of 1 november in mogen gaan, om aan te sluiten bij de reisbranche en de internationale praktijk.

De kostenoriëntatie geldt ex-ante, dat wil zeggen op het moment van vaststellen van de tarieven en voorwaarden. Dit betekent dat de na afloop werkelijk gerealiseerde kosten en opbrengsten niet geheel aan het principe van kostenoriëntatie hoeven te voldoen. Wel zijn er verrekeningsregels aan de wet- en regelgeving toegevoegd om ervoor te zorgen dat de risico's die samenhangen met grote afwijkingen tussen prognose en realisatie ondervangen kunnen worden.

Tabel 3.4 Beoogde werking eis “kostenoriëntatie”

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]

	<ul style="list-style-type: none"> De tarieven voor de luchtvaartactiviteiten dienen een goede weergave te zijn van de kosten en opbrengsten inclusief een redelijk rendement die direct samenhangen met de luchtvaartactiviteiten, [W6, 11]
Aparte kostenoriëntatie beveiligingsactiviteiten	<ul style="list-style-type: none"> Transparant maken van kosten voor beveiliging vanwege de aard van de activiteiten, de wettelijke plicht van de luchthaven deze activiteiten uit te voeren en de omvang van de hiermee gemoeide kosten [W8, 17] Voorkomen kruissubsidie vanuit beveiligingsactiviteiten naar overige luchtvaartactiviteiten [W8, 17] [W6, 14] In lijn met ICAO-aanbevelingen uit 2004 [W8, 17]
Kostenoriëntatie voor het geheel van tarieven (en niet voor ieder tarief afzonderlijk)	<ul style="list-style-type: none"> Mogelijk maken van tariefdifferentiatie (bijvoorbeeld met oog op mainportfunctie [W8,17] [TK1, 23]) Administratieve lasten aanvaardbaar houden [TK1,23]

De eis van kostenoriëntatie is in de wet op een aantal onderdelen verder uitgewerkt. Dit zijn:

- Toerekeningssysteem
 - Toerekenbare opbrengsten
 - Toerekenbare kosten
 - Regulatory asset base
 - Toegestaan rendement / vermogenskosten
- Verrekeningen, tariefcorrecties en efficiëncyprikkels

Toerekeningssysteem

Om invulling te geven aan de eis van kostenoriëntatie dient de luchthaven een toerekeningssysteem op te stellen, waarin de principes worden vastgelegd welke kosten, opbrengsten en rendement (= vermogenskosten) aan de luchtvaart-, respectievelijk beveiligingsactiviteiten mogen worden toegerekend. Het toerekeningssysteem moet goedgekeurd door de NMa en geldt voor maximaal vijf jaar (de eerste keer 4 jaar). De NMa kan op basis van het toerekeningssysteem en de gescheiden administratie nagaan of de tarieven voor het geheel van de luchtvaartactiviteiten kostengeoriënteerd zijn.

Het toerekeningssysteem is gebaseerd op drie wettelijke eisen: integraliteit (alle gemaakte kosten voor luchtvaartactiviteiten kunnen worden toegerekend), proportionaliteit (kosten worden toegerekend naar mate zij voor luchtvaartactiviteiten worden aangewend) en marktconformiteit (kosten en opbrengsten worden marktconform gewaardeerd).

Tabel 3.5 Beoogde werking toerekeningssysteem

Onderdeel	In wetstoelichting beoogde werking
Toerekeningssysteem	<ul style="list-style-type: none"> De wettelijk voorgeschreven afzonderlijke administratie van de luchtvaartactiviteiten binnen de boekhouding is afhankelijk van een goed functionerend toerekeningssysteem voor de kosten en opbrengsten van de luchtvaartactiviteiten van de exploitant van de luchthaven [W8, 20] Uitgangspunt is dat het toerekeningssysteem, wat betreft de kosten en de opbrengsten, leidt tot een zo nauwkeurig mogelijke weergave van de kosten en opbrengsten die moeten worden toegerekend aan de luchtvaartactiviteiten [W8, 32]
Eisen aan toerekeningssysteem	<ul style="list-style-type: none"> Deze eisen en de uitwerking daarvan leveren een bijdrage aan kostengeoriënteerde tarieven en daarmee aan het voorkómen van ongeoorloofde kruissubsidiëring [W8, 20]

Principe integraliteit	<ul style="list-style-type: none"> Als hoofdbeginsel van toerekening geldt dat alle kosten van luchtvaartactiviteiten dienen te worden toegerekend. Dit geeft invulling aan de integraliteitseis van artikel 8.25g van de wet. Dit wordt ook wel aangeduid met <i>fully distributed costs</i> [W8, 32]
Principe marktconformiteit	<ul style="list-style-type: none"> Marktconforme toerekening [W8, 21]
Principe proportionaliteit	<ul style="list-style-type: none"> Alleen doorbelasten van gemaakte kosten voor luchtvaartactiviteiten (proportionaliteit) [W8, 21]
Afzonderlijke administratie luchtvaartactiviteiten en daarbinnen beveiligingsactiviteiten binnen boekhouding luchthaven	<ul style="list-style-type: none"> Door transparantie van de kosten van de luchtvaartactiviteiten waarborgen dat de tarieven redelijk en non-discriminatoire, 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]

Toerekenbare opbrengsten

De toe te rekenen opbrengsten worden bepaald door drie elementen:

- de opbrengsten van luchtvaartactiviteiten respectievelijk beveiligingsactiviteiten
- de opbrengsten van rechtstreeks verbonden activiteiten (deze worden volledig aan de luchtvaartactiviteiten toegerekend)
- een eventuele bijdrage van niet-luchtvaartactiviteiten.

Tabel 3.6 Beoogde werking toerekenbare opbrengsten

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

Toerekenbare kosten

Bij de toerekening van de kosten wordt onderscheid gemaakt in de operationele kosten, de kosten van afschrijvingen over materiële vaste activa (lineaire afschrijving) en de kosten van afschrijvingen op grote investeringen (unuïteitenmethode). De unuïteitenmethode is geïntroduceerd om zorg te dragen voor een gelijkmatige verdeling van de afschrijvings- en vermogenskosten. Dit dient om te voorkomen dat de tarieven niet aan sterke wisselingen onderhevig zijn als gevolg van grote investeringen, maar dat zij zich gelijkmatig kunnen ontwikkelen. Er zijn geen regels gesteld aan de hoogte van de verschillende kostenposten. In de consultatie dienen deze onderwerp te zijn van onderhandelingen. De eis van kostenoriëntatie voor de tarieven geldt per kalenderjaar (=boekjaar).

Ten aanzien van de kosten heeft Schiphol de verplichting om op grond van de wet- en regelgeving in de tariefconsultatie aan te geven welke efficiencymaatregelen het neemt. In de verantwoording dient Schiphol aan te geven in hoeverre de verwachte efficiencywinsten ook daadwerkelijk gerealiseerd zijn.

Tabel 3.7 Beoogde werking toerekenbare kosten

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

Regulatory Asset Base - RAB

De Regulatory Asset Base (RAB) is de gemiddelde boekwaarde van de aan de luchtvaartactiviteiten respectievelijk beveiligingsactiviteiten toe te rekenen materiële vaste activa, volgens aanvaardbare bedrijfseconomische principes en op grond van de historische kostprijs. De spelregels voor de RAB wijken op een aantal aspecten af van de gangbare IFRS praktijk:

- Activa in aanbouw worden niet in de RAB opgenomen, aangezien de activa op dat moment nog niet in gebruik zijn. In plaats daarvan wordt bouwrente voor materiële vaste activa die nog niet in gebruik zijn genomen geactiveerd;
- Het gebruik van de unuïteitenmethode als afschrijvingsmethode voor grote activa leidt tot een afwijkende boekwaarde;
- Goodwill maakt geen deel uit van de activa in de RAB.

Deze aanpassingen in de RAB zijn een verandering ten opzichte van de referentieperiode, waarin materiële vaste activa werden gewaardeerd op basis van IFRS.

Tabel 3.8 Beoogde werking regulatory asset base

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

Voor de bepaling van de tarieven voor de luchtvaartactiviteiten respectievelijk beveiligingsactiviteiten geldt het criterium kostenoriëntatie inclusief een redelijk rendement. Als maatstaf voor een redelijk rendement is gekozen voor de WACC: het geprognosticeerde rendement over de RAB mag ten hoogste gelijk zijn aan de WACC.

De beleidsmatige keuzes ten aanzien van de WACC voor de luchtvaartactiviteiten maken onderdeel uit van een totaal pakket beleidsuitgangspunten, die erop zijn gericht voldoende zekerheid en stabiliteit op langere termijn te bieden voor alle betrokken partijen. De WACC moet er in beginsel toe leiden dat Schiphol op de luchtvaartactiviteiten een redelijk rendement op het geïnvesteerd vermogen kan behalen. Wanneer de marktomstandigheden daarom vragen kan Schiphol vrijwillig genoeg nemen met een lager rendement op luchtvaartactiviteiten dan de WACC.

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 WACC⁴. Hierin is onder andere het onderdeel WACC beoordeeld op knelpunten en toekomstbestendigheid.

Tabel 3.9 Beoogde werking WACC

Onderdeel	In wetstoelichting beoogde werking
Vermogenskosten - WACC	<ul style="list-style-type: none"> • Waarborgen redelijk rendement in het kader van kostenoriëntatie • Waarborgen van de volgende randvoorwaarden <ul style="list-style-type: none"> • het bieden van rechtszekerheid voor voldoende investeringsprikkels voor een langere termijn (investeringen, doorberekenen operationele kosten) [W8, 37, W9, 3] • voorkomen overinvesteringen/goldplating [W8, 35, TK 1, 23] • waarborgen efficiënte, economische winstgevende 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]

Verrekeningen, efficiëntieprikkel en tarief correcties

Na afloop van een boekjaar kan blijken dat de gerealiseerde opbrengsten uit de tarieven voor luchtvaartactiviteiten en de kosten afwijken van de geprognosticeerde opbrengsten en de kosten voor dat boekjaar. Indien de werkelijke resultaten hoger zijn dan de geraamde resultaten, kan een situatie ontstaan waarin de tarieven achteraf niet in overeenstemming blijken te zijn met het uitgangspunt van kostenoriëntatie van de tarieven [W6,12]. Om dit te ondervangen is een verrekeningsmechanisme in de wet- en regelgeving voorzien. Verrekeningen zijn onder andere van toepassing op verschillen tussen prognose en realisatie van investeringen en ontwikkeling van verkeers- en vervoersvolumes.

⁴ Boot, A.W.A. en J.E Ligterink, Cost of capital Schiphol: Herijking parameters WACC, 8-12-2010

Het voorgaande impliceert dat de luchthavenexploitant tegenvallers en inefficiënties niet mag verrekenen. Daarentegen mogen een hogere efficiencywinst (dan geraamd) en eventuele meevallers door de luchthavenexploitant worden behouden.

Teruggaven of navorderingen over onjuiste of ongeldige tarieven kunnen eveneens voorkomen. Deze leiden niet tot een verrekening maar kunnen conform de toelichting in de wet- en regelgeving leiden tot een navordering (van de luchthaven op de gebruikers of andersom) en civiel-rechterlijk worden afgewikkeld. Dit noemen we tariefcorrecties.

Tabel 3.10 Beoogde werking: Verrekeningen, efficiencyprikkel en tariefcorrecties

Onderdeel	In wettoelichting 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 tariefcorrecties	<ul style="list-style-type: none"> Bieden van rechtszekerheid [W4,11]

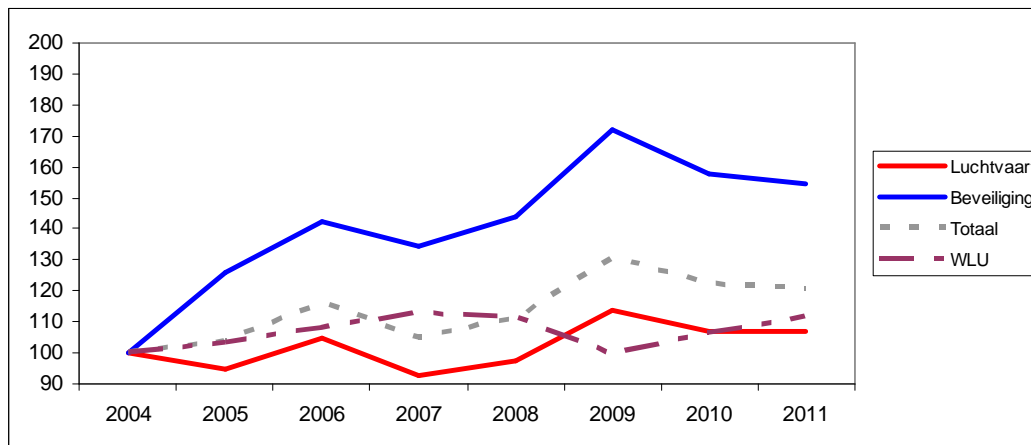
3.3.4 Kostenoriëntatie: beoordeling werking

De kostenoriëntatie van de tarieven heeft op hoofdlijnen gewerkt zoals beoogd. Jaarlijks zijn de tarieven 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 toerekeningssysteem heeft op hoofdlijnen gewerkt zoals beoogd.

Hoewel het eerste toerekeningssysteem tot een aantal bezwaren leidde, zijn er als gevolg van jurisprudentie op dit moment wettelijk geen geschillen over het toerekeningssysteem meer te constateren. Tegen het nieuwe toerekeningssysteem, dat in juni 2011 is goedgekeurd door de NMa, zijn geen bezwaren door gebruikers ingediend.

De toegestane toerekenbare kosten leveren geen problemen op, zij het dat gebruikers het een zwakte vinden dat de hoogte van de kosten niet gereguleerd zijn en dat zij geconfronteerd worden met continue stijgende kosten. Zowel in absolute termen, als in kosten per WLU (work load unit, of wel transporteenheden) lijkt hier, op 2010 en 2011 na, inderdaad sprake van te zijn. Echter met de introductie van een cost-plus reguleringsmechanisme heeft de wetgever bewust gekozen de hoogte van de kosten niet apart te reguleren.

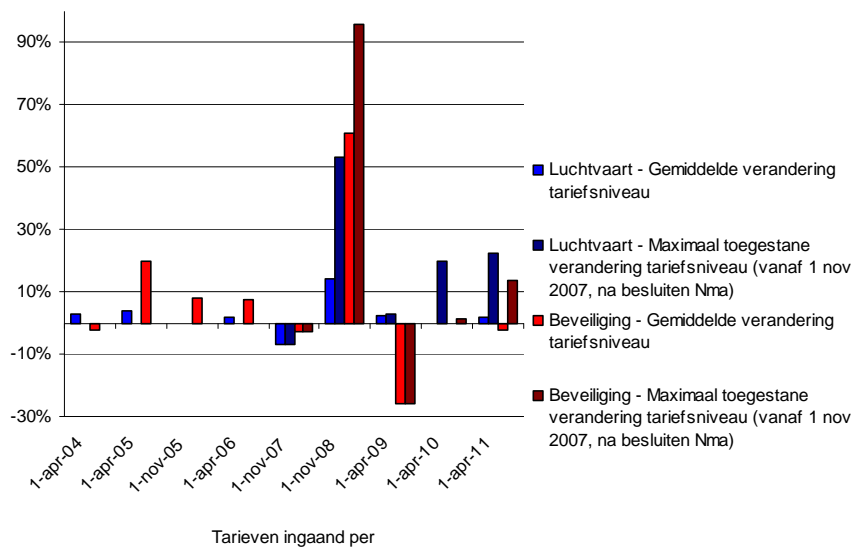
Figuur 3.3 Ontwikkeling gerealiseerde kosten (inclusief vermogenskosten) per Work Load Unit (index 2004=100) gecorrigeerd voor prijspeil (2011 prognose)



Bron: Consultatiedocumentatie, Regulatory Accounts Amsterdam Airport Schiphol, CBS

De toegestane door te belasten kosten worden op basis van de voorspelde verkeer- en vervoersvraag vertaald in de tarieven. Figuur 3.4 geeft een overzicht van de maximaal toegestane tariefveranderingen en de toegepaste tariefverandering. Duidelijk is dat de luchthaven er niet altijd voor heeft gekozen gebruik te maken van de maximale tariefruimte. Het niet gebruik maken van de maximale ruimte past binnen de beoogde werking van de wet.

Figuur 3.4 Maximaal toegestane tariefverandering en toegepaste gemiddelde tariefsverhoging



Bron: aangepaste consultatie informatie

Wel worden de optredende tariefschommelingen als knelpunt beoordeeld. Tariefschommelingen worden hoofdzakelijk veroorzaakt doordat het kalenderjaar en de ingang van nieuwe tarieven niet eenzelfde tijdvak beslaan (zie figuur 3.4). 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). Dit creëert tevens de mogelijkheid kostenontwikkelingen ten opzichte van de op 1 april vastgestelde tarieven alsnog door te berekenen, wat niet de intentie was van de wetgever. 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.

Binnen het onderdeel toerekenbare kosten worden tot slot tevens een aantal meer technische knelpunten in de toepassing van de unuïteitenmethode geconstateerd.

Voor de WACC geldt, mede op basis van de bevindingen van Boot en Ligterink [WACC2], eveneens dat deze op hoofdlijnen in de praktijk heeft gewerkt zoals beoogd. De WACC is steeds correct bepaald en op basis hiervan zijn tarieven bepaald zodanig dat het daaruit volgende rendement kleiner of gelijk is aan de WACC. De gedefinieerde WACC heeft bijgedragen aan het voorkomen van excessieve tarieven en de toegepaste reguleringsmethode stelt Schiphol in staat stelt te komen tot een efficiënte, economische en winstgevende exploitatie voor de luchtvaartactiviteiten. Daarnaast heeft de WACC geen aantoonbare (negatieve) invloed gehad op het investeringsbeleid van Schiphol. Wel worden ten aanzien van de WACC verschillende overwegingen gegeven die kunnen leiden tot aanpassingen van individuele parameters in de WACC in de toekomst. Deze kunnen echter alleen in hun onderlinge verband en in het licht van het uiteindelijke risicoprofiel van de luchthaven worden vastgesteld.

3.4 Informatie en consultatie van gebruikers

De wet- en regelgeving voorziet in minimumeisen aan de procedures omtrent de informatie en consultatie van de gebruikers. Kern van de beoogde werking was de transparantie van de informatie te verhogen en gebruikers countervailing power te bieden. Dit zou partijen moeten stimuleren om in onderhandeling tot overeenstemming te komen, waardoor noodzaak om bij de NMa een klacht in te dienen af zou nemen.

In het informeren en consulteren van gebruikers worden de volgende onderdelen onderscheiden:

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

3.4.1 Regulering en beoogde werking

Voorstel tarieven en voorwaarden

De luchthaven Schiphol moet een voorstel doen aan gebruikers over de vast te stellen tarieven. Het voorstel moet een aantal belangrijke elementen bevatten als de toerekenbare kosten en opbrengsten, de prognoses, investeringen en verrekeningen. Ook moet het voorstel informatie over het te verwachten en gerealiseerde kwaliteitsniveau bieden. Hiervoor zijn kwaliteitsindicatoren in het besluit vastgelegd.

Tabel 3.11 Beoogde werking voorstel tarieven en voorwaarden

Onderdeel	In wetstoelichting beoogde werking
Mededeling voorstel tarieven	<ul style="list-style-type: none"> • Aan gebruikers de gelegenheid geven 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 de noodzaak om bij de NMa een 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 een overzicht van 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 SLA's) • Zorgen dat ze rol kunnen spelen bij de beoordeling van de redelijkheid van de tarieven en voorwaarden door de NMA [TK1, 22] [W6, 16]

Consultatie gebruikers

Na mededeling van het voorstel hebben gebruikers gedurende vier weken de gelegenheid om zowel mondeling als schriftelijk een zienswijze in te dienen.

Tabel 3.12 Beoogde werking consultatie gebruikers

Onderdeel	In wetstoelichting beoogde werking
Mogelijkheid voor schriftelijke zienswijze en mondelinge toelichting	<ul style="list-style-type: none"> • Bevorderen onderhandelingen tussen marktpartijen [TK1,21/ W6, 8, 15], gericht op bereiken overeenstemming [W 8, 29] • Tarieven in relatie kwaliteit zoveel mogelijk afgestemd op wensen gebruikers (W6, 15) en de mogelijkheid afspreken SLA's (concurrerende prijs/kwaliteit verhouding) • Mogelijkheid zienswijzen gebruikers in onderhandeling en verplichting exploitant om hiervan slechts gemotiveerd af te wijken [W4, 5] bevordert aanwezige countervailing power [W4,11] (van met name grote gebruiker [TK1,21]).

Er vindt tenminste eenmaal per jaar consultatie plaats voortvloeiend uit de plicht tenminste jaarlijks de tarieven vast te stellen	<ul style="list-style-type: none"> • Waarborgen jaarlijkse onderhandeling en informatie uitwisseling tussen partijen
--	---

Vaststellen tarieven en voorwaarden

De tarieven dienen jaarlijks vastgesteld te worden, vijf maanden voor inwerkingtreding. De luchthaven dient bij de vaststelling van de tarieven en voorwaarden rekening te houden met de zienswijze van de gebruikers en zijn overwegingen omtrent de ingebrachte zienswijzen te motiveren. Er is een verkorte procedure in geval van instelling of afschaffen van een beveiligingsmaatregel met structureel karakter.

Tabel 3.13 Beoogde werking vaststellen tarieven en voorwaarden

Onderdeel	In wetstoelichting beoogde werking
Verplichting jaarlijks vaststellen tarieven	<ul style="list-style-type: none"> • Waarborgen jaarlijkse kostenoriëntatie op basis actuele informatie
Vaststelling vijf maanden voor inwerkingtreding	<ul style="list-style-type: none"> • Gebruikers voldoende gelegenheid te geven hun klanten tijdig te informeren [W8,27] • Zorgen dat uitspraken van de 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"> • Tariefwisseling laten aansluiten bij internationale praktijk, belangen gebruikers en seizoenen reisbranche (zomerseizoen respectievelijk winterseizoen) [TK1, 25, 27]

Tabel 3.14 Beoogde werking vaststelling tarieven bij instelling beveiligingsmaatregel met structureel karakter

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

Financiële verantwoording en rapportage over het gerealiseerde kwaliteitsniveau

De luchthaven dient binnen 5 maanden na afloop van het boekjaar aan de NMa en gebruikers die daarom verzoeken een financiële verantwoording op te leveren. De financiële verantwoording is jaarlijks en gaat over het voorafgaande boekjaar. De basis voor de verantwoording is het toerekeningssysteem en de afzonderlijke administratie. Het omvat de exploitatierekening en een overzicht van de toegedeelde materiële vaste activa, evenals de toelichting hierop. Aan de financiële verantwoording is een verklaring van een onafhankelijke accountant toegevoegd. Daarnaast dient de luchthaven met dezelfde frequentie aan gebruikers en de NMa een rapportage op te leveren omtrent het gerealiseerde kwaliteitsniveau op basis van de wettelijke kwaliteitsindicatoren.

Tabel 3.15 Beoogde werking rapportageverplichting

Onderdeel	In wetstoelichting beoogde werking
Opleveren financiële rapportage	<ul style="list-style-type: none"> • Zoveel mogelijk aansluiten op boekhoudprocedures van de onderneming ter vermijding administratieve lasten [W8,24] • Inzicht bieden aan gebruikers ende 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 het lopende jaar (halfjaarcijfers), als 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 de NMa zodat zij dit kan gebruiken bij het toetsen van de redelijkheid van de tarieven [W6, 18]

3.4.2 Beoordeling werking

De beoogde werking van de informatie en consultatie van gebruikers was om gebruikers countervailing power te bieden. Dit zou partijen moeten stimuleren om in onderhandeling tot overeenstemming komen, waardoor noodzaak om bij de NMa een klacht in te dienen af zou moeten nemen.

Uit de beoordeling blijkt dat de geboden informatie niet in alle gevallen transparant of inzichtelijk is. Gebruikers willen een relatie zien tussen de door hun gewenste kwaliteit, de investeringen die daarvoor nodig zijn en de tarieven die daaruit volgen. De huidige meer accountancy gedreven benadering van het toelichten van de kosten die op dit moment wordt toegepast voldoet niet aan deze informatiebehoefte. Ook stelt de verantwoording achteraf gebruikers niet in staat te beoordelen of efficiencydoelen daadwerkelijk worden gerealiseerd. Er vinden evenmin daadwerkelijke onderhandelingen plaats tussen de luchthaven en de gebruikers.

Daarnaast beoogde de wet om de kwaliteit van de luchthaven in kaart te brengen via eenduidig door de luchthaven te beïnvloeden kwaliteitsindicatoren. In de praktijk 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.

3.5 Toezicht

Het toezicht op de wettelijke bepalingen, die in deze evaluatie aan de orde komen, is belegd bij de NMa. De NMa houdt toezicht op drie manieren.

- Goedkeuring vooraf van het door de luchthaven opgestelde toerekeningsstelsel

- 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

3.5.1 Regulering en beoogde werking

Goedkeuring van het toerekeningssysteem

In het besluit is opgenomen dat de NMa het door de luchthaven op basis van de wettelijke eisen opgestelde toerekeningssysteem goed dient te keuren voor ten hoogste vijf jaar (de eerste keer voor ten hoogste vier jaar). Er is bij wet bepaald dat er geen mogelijkheid is om bezwaar tegen besluiten van de NMa in te dienen, maar dat beroep direct bij de rechtbank Rotterdam moet worden aangevraagd.

Tabel 3.16 Beoogde werking toezicht – Goedkeuring toerekeningssysteem

Onderdeel	In wetstoelichting beoogde werking
Het toerekeningssysteem dient door de NMa goedgekeurd te worden	<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 de NMa is uitgesloten	<ul style="list-style-type: none"> • Er geen behoefte is aan een oordeel van dezelfde Vervoerkamer [W4, 14] • Het spoedig kunnen verkrijgen van een oordeel van de rechter over de beoordeling van de tarieven gewenst is in verband met de jaarlijkse vaststelling van de tarieven en voorwaarden. [W4, 14]

Toezicht door het nemen van besluiten op aanvraag van gebruikers

De Vervoerkamer van de NMa is gehouden om de tarieven en voorwaarden van de luchthaven te toetsen aan de wettelijke eisen indien een gebruiker hierom verzoekt. Hiervoor heeft zij een periode van 3 maanden, die verlengd kan worden met nog eens 8 weken. Op grond hiervan moet de NMa een besluit nemen voordat de tarieven en voorwaarden ingaan, zodat deze dus zonder gevolgen aangepast kunnen worden. Deze vorm van toezicht is een van de wezenlijke elementen uit de wet. De luchthaven dient eerst met de gebruikers te overleggen over de tarieven en voorwaarden. Indien gebruikers vinden dat de luchthaven zich niet aan de wettelijke eisen houdt, kan zij dit op aanvraag laten toetsen door de NMa, die een uitspraak dient te doen voordat de tarieven in werking treden. Gebruikers en luchthaven kunnen vervolgens in beroep bij de rechtbank tegen een besluit van de NMa.

Tabel 3.17 Beoogde werking toezicht – Besluiten op aanvraag gebruikers

Onderdeel	In wetstoelichting beoogde werking
De mogelijkheid tot een toets van de tarieven en voorwaarden door de NMa met termijnen voor het indienen van aanvragen en het doen van een uitspraak door de 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 reguleringkader. [W8, 28].
De termijnen om tarieven en voorwaarden aan te passen in geval van uitspraak daartoe door de NMa is vastgelegd op	<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]

maximaal drie weken	
De bezwaarmogelijkheid bij de NMa is uitgesloten	<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]

Ambtshalve toezicht

De NMa kan ambtshalve onderzoek doen indien er vermoedens zijn dat de wettelijke bepalingen niet nageleefd worden. Besluiten die de NMa ambtshalve neemt, zijn wel aan het algemeen bestuursrecht onderhavig: bezwaren tegen een besluit bij de NMa zelf zijn mogelijk; beroepen daarop worden gedaan bij de rechtbank Den Haag; hoger beroepen volgen bij de Raad van State.

3.5.2 Beoordeling werking

Er wordt geconcludeerd dat het toezicht op hoofdlijnen heeft gewerkt zoals beoogd. De 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 de NMa voor een beoordeling van de tarieven en voorwaarden. In het merendeel van de gevallen heeft de NMa een besluit genomen vóór inwerkingtreding van de nieuwe tarieven. De beoogde zekerheid voor gebruikers werd hiermee gerealiseerd. Wel is er een aantal relatief kleine verbeterpunten op uitwerkingsniveau⁵.

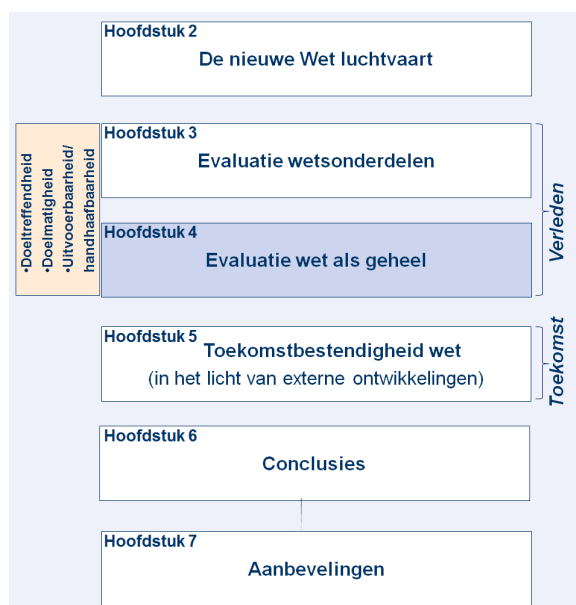
⁵ O.a. met betrekking tot het (niet) samenlopen van de cycli van wetsevaluatie en goedkeuring toerekeningssysteem, en het feit dat de besluitvormingsprocedure van NMa niet gegarandeerd is afgerond voor inwerkingtreding van nieuwe tarieven,

4 Beoordeling wet als geheel

4.1 Inleiding

In dit 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 marktmisbruik. Ook de doelmatigheid en uitvoerbaarheid van de wet worden op een hoger schaalniveau beoordeeld, hoewel hier meer sprake is van de optelsom van de werking op de verschillende onderdelen.



4.2 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-1].

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 vastgoedmarkt⁶ 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*⁷. 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 rooftprijzen.

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

⁶ Zoals aangegeven in het onderzoek van de Commissie Ruimtelijke Ontwikkeling Luchthavens uit 2009

⁷ 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.

prijzen, discriminatie van gebruikers en verplichte koppelverkoop. Het toezicht op Schiphol richt zich voornamelijk op tarieftoetsing ter voorkoming van onredelijke tarieven en discriminatie.

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 Europa⁸. 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 geweest⁹. 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?

⁸ 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.

⁹ 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)

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.

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-discriminatoir, 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 vliegtax¹⁰. 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 media¹¹ 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.

4.2.2 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.

4.3 Doelmatigheid

4.3.1 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.

4.3.2 Beoordeling

Effecten van de Wet luchtvaart

De regulering en het daaruit volgende systeem en activiteiten¹² (opstellen toerekeningssysteem, instellen toezichthouder, consultatiebijeenkomsten, etc.) die hebben plaatsgevonden hebben een aantal effecten gehad (zie tabel 4.1 en de onderliggende deelrapporten voor een nadere uitwerking).

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.

¹⁰ Kamerstuk 2009-2010, 29665, nr. 145, Tweede Kamer

¹¹ http://www.telegraaf.nl/binnenland/7920859/_Eurlings_duikt_in_ruzie_tussen_KLM_en_Schiphol_.html

¹² In evaluatietermen worden deze activiteiten wel de *output* van de wet genoemd.

- De verrekenregels hebben per saldo tot lagere tarieven geleid.
- 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 4.1: 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	Totaal 2007-2010	2011
Effect regels Wet luchtvaart t.a.v. toerekenbare kosten	45	46	48	33	201	29
Referentie: korting op vermogenskosten	40	41	41	45	215	48
Netto-effect voor de gebruikers	5	6	6	-12	-14	-19
Effect verrekenregels Wet luchtvaart	-1	3	-49	45	-1	NB
Effecten kostenefficiency	PM	PM	PM	PM	PM	PM
Effecten besluiten NMa, uitspraken Rechtbank en CBb	30		4		34	NB
Totaal	34	9	-39	33	19	-19

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 Actal¹³. 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, 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.

¹³ Zie deelrapport "Inventarisatie werking van de wet"

Tabel 4.2: 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 materialiteit¹⁴. Verder worden er kosten gemaakt door gebruikers en de NMa. Deze waren vooraf niet bepaald.

4.3.3 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.

4.4 Handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid

Tevens is 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 een aantal verfijningen mogelijk op detailniveau.

4.5 Beoordeling randvoorwaarden en uitgangspunten

¹⁴ 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.

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. Ook heeft de wetgever een aantal uitgangspunten voor het systeem opgesteld.

Een van de randvoorwaarden is 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.

Een tweede randvoorwaarde is 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 eronder¹⁵. Dit kan onder andere worden toegeschreven aan de regulering van de RAB (geen activa in aanbouw, unïteitenmethode 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 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.

Een derde randvoorwaarde is het mogelijk maken dat de luchthaven concurrerende tarieven en voorwaarden aan kan bieden, waarbij de tarieven redelijk zijn in verhouding tot de geleverde kwaliteit. Schiphol neemt in de SEO benchmarks qua tarieven een middenpositie in ten opzichte van haar concurrenten¹⁶. 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.

Naast de bovenstaande drie randvoorwaarden ter borging van het publieke belang om de continuïteit van de luchthaven als vitale schakel in de mainport te waarborgen, heeft de wetgever additionele randvoorwaarden gesteld. Voor de beoordeling van deze randvoorwaarden verwijzen we naar het deelrapport “Beoordeling werking van de wet”¹⁷.

¹⁵ Zie ook figuur 5.6 van het deelrapport “ Inventarisatie werking van de wet”

¹⁶ Zie hiervoor ook het deelrapport “ Inventarisatie werking van de wet”, paragraaf 5.13.

¹⁷ Zie paragraaf 3.5 van het deelrapport “ Beoordeling werking van de wet”.

Ten aanzien van de uitgangspunten geldt het volgende. Een belangrijk uitgangspunten is dat het reguleringssysteem niet zwaarder dan nodig moet zijn en dat de administratieve lasten zo beperkt mogelijk dienen te zijn. Het systeem van regels vooraf, consultatie en klachten achteraf is opgezet om een licht reguleringssysteem op te zetten. Zoals in paragraaf 4.3.3. is aangegeven is dit daadwerkelijk het geval en zijn de kosten van het systeem relatief beperkt. Wel moet worden geconstateerd dat de nu bekende administratieve lasten hoger zijn dan de geraamde.

Andere uitgangspunten zijn dat klachten zoveel mogelijk moeten worden vermeden door duidelijke regels vooraf, en aanvragen achteraf. De wet- en regelgeving moest ook 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. 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. Mede in relatie tot het afnemende aantal klachten kan worden geconstateerd dat er rechtszekerheid en voorspelbaarheid is ten aanzien van het systeem.

In het algemeen valt te oordelen dat er geen specifieke knelpunten zijn opgetreden ten aanzien van de randvoorwaarden en de uitgangspunten zoals die bij de introductie van de wet golden. Wel geldt dat niet voor alle jaren voldaan is 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.

4.6 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

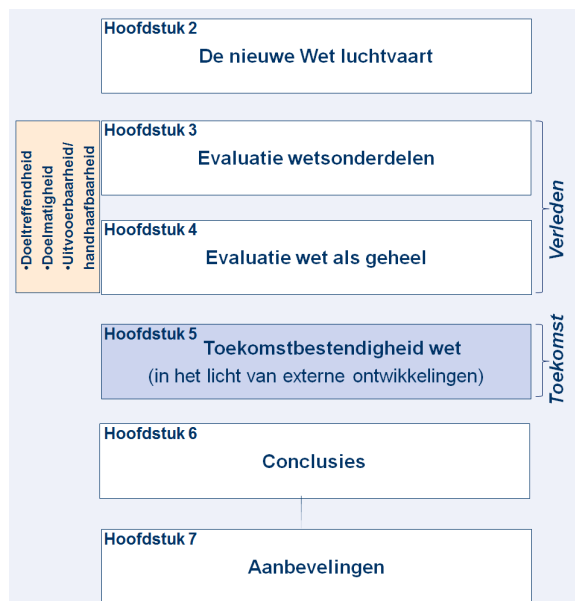
bedragen 0,3% van de gereguleerde tariefopbrengst. De conclusie is dan ook dat de wet op hoofdlijnen doelmatig is geweest tijdens de evaluatieperiode.

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

5 Toekomstbestendigheid

5.1 Inleiding

Doeltreffendheid en doelmatigheid, zoals besproken in de voorgaande hoofdstukken, worden beide afgemeten aan de oorspronkelijke doelstellingen van de wet- en regelgeving en het achterliggende overheidsbeleid voor de luchtvaartsector. Deze doelstellingen kunnen echter (ten dele) veranderd zijn als gevolg van externe ontwikkelingen op politiek, macro-economisch of bedrijfseconomisch gebied. De toekomstbestendigheid van de doelstellingen is het laatste hoofdcriterium waarop de evaluatie zich zal richten. Hierbij wordt de focus gelegd op nieuwe beleidsmatige ontwikkelingen.



5.2 Beleidsmatige ontwikkelingen

Er is een aantal beleidsontwikkelingen dat van belang is in het kader van deze evaluatie. Van ieder van deze ontwikkelingen is aangegeven in hoeverre zij aanleiding kunnen geven tot aanpassing van de wet.

Deelnemingenbeleid

Deelnemingen van de Rijksoverheid. De wet kwam mede tot stand in het licht van de voorgenomen privatisering van Schiphol. Echter in het kabinet Balkenende IV is destijds vastgelegd dat werd afgezien van dit voornemen. Ook de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid uit 2008 verlaat het uitgangspunt van "privatiseren, tenzij". Alleen indien blijkt dat het publieke aandeelhouderschap weinig toegevoegde waarde heeft voor de bescherming van de publieke belangen worden staatsdeelnemingen afgestoten. Deze ontwikkeling is vooral van belang voor de context waarin besluiten tot stand komen. Zij heeft slechts indirect invloed op de beoogde werking of doelen van de wet.

Vliegbelasting

Invoering en afschaffing vliegbelasting. Aan de beëindiging van de heffing van de vliegbelasting verbond het kabinet de voorwaarde dat ook de luchthaven Schiphol kosten zal reduceren. Dit wordt momenteel door Schiphol geïmplementeerd door middel van een reorganisatie. Deze ontwikkeling rondom de vliegtax moet vooral worden gezien als een incidentele beleidsmaatregel, waarbij de beoogde kostenreductie bij afschaffing van de maatregel kan worden geplaatst in de sterkere nadruk op concurrerende kosten zoals in de Luchtvaartnota is geïntroduceerd.

Luchtvaartnota

In de Luchtvaartnota (2009) beschrijft het kabinet de ambities met betrekking tot de luchtvaart op middellange en lange termijn. Het kabinet streeft naar een omvangrijk, wereldwijd netwerk van frequent bediende verbindingen met de belangrijkste steden en gebieden van de wereld (netwerkkwaliteit). Hierbij staan duurzaamheid en het behoud van de concurrentiepositie voorop door middel van een concurrerende prijs-kwaliteitsverhouding. Deze laatste notie, het bevorderen

en optimaliseren van de concurrentievoorwaarden door het sturen op kosten en kwaliteit, is een duidelijke accentverschuiving, die ook al tot uitdrukking is gekomen in de eerdergenoemde voorwaarde voor kostenreductie in ruil voor afschaffing van de vliegtax. Dit wordt onderstreept in het recente Regeerakkoord waarin gesteld wordt dat de overheid toeziet op een concurrerend kostenniveau. Dit leidt tot een knelpunt in de huidige wetgeving ten aanzien van de prikkels voor een kostenefficiënte operatie van Schiphol mét behoud van kwaliteit. In de beoordeling van de doeltreffendheid van de diverse onderdelen werd ook al een knelpunt gesignaleerd in de transparantie van de informatie ten aanzien van het realiseren van efficiencydoelen.

Een tweede knelpunt dat wordt gesignaleerd is de relatie tussen de ambitie in de Luchtvaartnota voor een sterke netwerkqualiteit, en de vrijheid die de wet aan Schiphol biedt om tarieven te differentiëren. Het voorstel voor de tarieven april 2011 bevatte een structuurwijziging in de tarieven die mogelijk ten koste ging van de netwerkqualiteit. Los van de feitelijke effecten leidde dit tot forse spanningen tussen stakeholders.

Uitgangspunt van de Luchtvaartnota blijft nog steeds een zo licht mogelijke regulering (niet meer reguleren dan noodzakelijk). In de woorden van de nota: "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".

In het licht van het concurrerende kostenniveau van de luchthaven 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 kruiselingsbijdrage), 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 (dit is reeds in het vorige hoofdstuk behandeld).

Nieuwe EU Richtlijn

Nieuwe EU Richtlijnen. Sinds maart 2009 is de Richtlijn Luchthavengelden (2009/12/EG) en sinds april 2008 Verordening (EG) 300/2008 (betreffende de regels op gebied van beveiliging van personenluchtvaart) van kracht. De verordening is inmiddels van kracht. De Wet luchtvaart voldeed al in grote lijnen aan de Richtlijn maar is op een aantal kleine punten aangepast.

Verder ligt er vanuit de Europese Commissie een voorstel voor een nieuwe Richtlijn inzake beveiligingsheffingen. Deze beoogt een gemeenschappelijk kader te creëren over de wijze waarop luchthavenexploitanten beveiligingsheffingen vaststellen. Dit kan mogelijk gevolgen hebben voor de bepalingen in de Wet luchtvaart. Aangezien de Richtlijn nog niet is aangenomen, gaan we hier verder niet op in.

Vermindering administratieve lastendruk

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

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

5.3 Conclusie

De beleidsontwikkelingen geven aanleiding tot het herbezien van de huidige wet en regelgeving, vooral in het licht van de volgende beleidsdoelstellingen:

- **een concurrerend kostenniveau in relatie tot de geboden netwerkkwaliteit** en een op continuïteit gerichte bedrijfsvoering (Regeerakkoord kabinet Rutten en Luchtvaartnota)
- Zwaarder accent op reductie **administratieve lasten** en nieuw kader voor nalevingskosten;

6 Conclusies

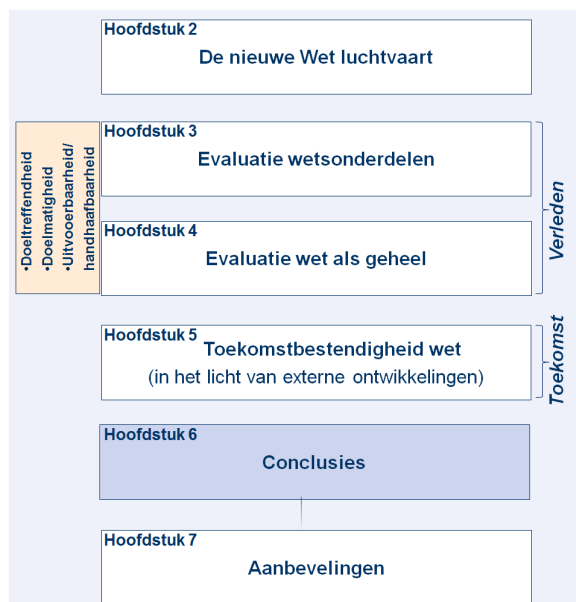
In deze paragraaf worden de algehele conclusies ten aanzien van de wet in zijn geheel toegelicht. Voor de voornaamste bevindingen op de verschillende onderdelen van de wet wordt verwezen naar hoofdstuk 3.

6.1 Doeltreffendheid

Het hoofddoel van de wet is het risico op misbruik van marktmacht van de luchthaven Schiphol ten aanzien van gebruikers te voorkomen dan wel te verkleinen. Zoals vastgesteld door de NMa is er voor Schiphol inderdaad sprake van een economische marktmachtspositie op de markt van luchtvaartactiviteiten. In de onderliggende analyse is vastgesteld dat Schiphol een tariefverhoging van 5-10% rendabel kan doorvoeren, zonder dat dit leidt tot een sterke verschuiving in luchthavenkeuze door luchtvaartmaatschappijen. Ook kunnen andere luchthavens, onder andere door capaciteitsbeperkingen, niet zonder meer extra aanbod van Schiphol opnemen. Omdat de mededingingswet onvoldoende handvat biedt om dit voldoende effectief aan te kunnen pakken acht de NMa het wenselijk om de sectorspecifieke regulering van Schiphol te continueren.

Overigens betekent het bovenstaande niet dat Schiphol hiermee volstrekt ongevoelig is voor haar omgeving. In haar prijsstelling moet Schiphol rekening houden met concurrentiegevoeliger segmenten, zoals transferpassagiers. Bovendien is Schiphol niet geheel vrij van politieke druk zelfs al is deze niet formeel geregeld.

Heeft de aanwezige marktmacht ook geleid tot misbruik? Er zijn twee algemene vormen van misbruik van marktmacht: uitsluiting en uitbuiting. Uitsluiting betreft weigering door een monopolist 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. Uitbuiting betreft het gebruik van een economische machtspositie om excessieve rendementen te realiseren. Voor uitsluiting bestaat geen rationale voor Schiphol en de tariefontwikkeling laat niet zien dat er sprake is van een excessieve prijsontwikkeling. In vergelijkend perspectief neemt Schiphol een middenpositie in tussen negen andere luchthavens in Europa¹⁸. Ook is er over de evaluatieperiode geen sprake geweest van een sterkere tariefstijging dan op andere luchthavens. Het feit dat Schiphol niet in alle jaren gebruik heeft gemaakt van de maximale ruimte voor tariefstijgingen geeft tevens aan dat er geen sprake is van excessieve prijzen. Ook de toezichthouder heeft geen gevallen van excessieve prijzen, die strijdig zouden kunnen zijn met het redelijkheids criterium geconstateerd. Evenmin zijn er aanwijzingen dat de luchthaven sterk heeft ingeboet in kwaliteit (wat de keerzijde zou kunnen zijn van de tariefontwikkeling). Ondanks het feit dat er geen service level agreements tot stand zijn gekomen tussen de gebruikers en de luchthaven, geven beschikbare kwaliteitsrapportages en



Er is sprake van marktmacht ...

.. echter die is niet onbeperkt

Misbruik van marktmacht is niet geconstateerd

¹⁸ Dit ondanks het feit dat een aantal uitgangspunten voor Schiphol (o.a. banenstelsel en de geïmpieerdheid van de vraag) hier een ongunstige invloed op hebben.

passagiersbelevingen¹⁹ aan dat Schiphol als een kwalitatieve goede Europese luchthaven kan worden beschouwd en dat er geen sprake is geweest van een negatieve ontwikkeling op dit vlak in de afgelopen jaren. Op basis van de beschikbare informatie is onze conclusie dat er geen aanwijzingen zijn voor misbruik van marktmacht van Schiphol.

Dit is vooral het gevolg van de wettelijke eisen in combinatie met toezicht

De middelen in de wet om misbruik van marktmacht te voorkomen zijn tweeledig. Enerzijds is er een systeem gecreëerd van wettelijke eisen aan de tarieven en de voorwaarden met daaraan gekoppeld een onafhankelijk toezicht door de NMa op de naleving ervan en anderzijds ging de wet uit van een onderhandelingsmechanisme tussen luchthaven en gebruikers door het ingestelde consultatiemechanisme. Op deze wijze zou een countervailing power gecreëerd moeten worden.

... en minder door het onderhandelingsproces en het creëren van countervailing power

Geconstateerd wordt dat het systeem van wettelijke eisen en het daaraan gerelateerde toezicht op hoofdlijnen goed heeft gewerkt, ondanks dat er op punten verbeteringen zijn te realiseren. Vooral de regels rondom kostenoriëntatie in combinatie met het instellen van een onafhankelijk toezicht leiden hiertoe. De aanwezigheid van een daadwerkelijke countervailing power bij de gebruikers is beperkt. In praktijk blijkt dat de gebruikers slechts weinig invloed kunnen uitoefenen op met name de aard van de investeringen en de ontwikkeling van de kosten. Enerzijds is dit het gevolg van een informatieasymmetrie (deels gerelateerd aan transparantie van rapportage, deels aan gebrek aan inzicht in de kostenfuncties en de achterliggende cost drivers), anderszijds liggen deze in het proces zelf waarbij zienswijzen kunnen worden ingediend, maar deze (beargumenteerd) terzijde kunnen worden gelegd. Tot slot wordt opgemerkt dat de gebruikersgroep niet homogeen is wat eveneens een direct effect heeft op de countervailing power. Overigens heeft dit zoals eerder geconcludeerd niet geleid tot misbruik van marktmacht. Het systeem van wettelijke eisen in combinatie met toezicht door de NMa, maar ook de eerder genoemde omgevingsprikkels hebben hiertoe bijgedragen.

Neveneffecten wet

Naast de effecten van de wet op het voorkomen van misbruik van marktmacht kan een aantal neveneffecten worden geconstateerd. De meest belangrijke zijn:

- Tariefschommelingen
- Investeringsprikkel luchthaven

Tariefschommelingen treden op

Een van de randvoorwaarden van de wet was om tariefschommelingen te beperken. Aan deze randvoorwaarde is niet volledig voldaan. Deze tariefschommelingen zijn vooral het gevolg van de mismatch tussen de kostenoriëntatie op jaarbasis in combinatie met de ingangsdatum van de nieuwe tarieven, (tegenvallende) verkeer- en vervoersontwikkelingen en in mindere mate verrekeningen. Overigens worden de tariefschommelingen enigermate gedempt doordat Schiphol niet altijd de volledige (wettelijk toegestane) ruimte voor tariefsverhogingen benut.

Effecten op investeringsgedrag zijn vooralsnog onbekend

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. Weliswaar kunnen niet alle kosten via de RAB systematiek worden doorbelast, echter of dit daadwerkelijk tot een lager investeringsgedrag leidt, is moeilijk vast te stellen. Over de beschouwde periode is er geen sprake van een significant lager investeringsniveau. Wel moet hierbij opgemerkt worden dat de besluitvorming rondom de meeste grote investeringen in deze periode tot stand is gekomen voor invoering van de wet. Met andere woorden, de evaluatieperiode is te kort om dit objectief te kunnen toetsen. Hoewel minder hard,

¹⁹ Die overigens breder zijn dan de wettelijk vereiste kwaliteitsrapportages, die sterk gericht zijn op de capaciteit (anders dan de kwaliteit). Voorbeelden hiervan zijn de ACI Airport Service Quality survey en passagiers awards zoals de Skytrax Airport award en de Business Traveller Award.

geeft de huidige planvorming van Schiphol ook nog geen aanleiding om een aanzienlijk lager investeringsniveau vast te stellen naar de toekomst²⁰. Overigens wordt de stellingname van non-marktconformiteit van de luchthaven niet op alle punten onderschreven. Zo wijst extern onderzoek door prof. Boot [WACC2] uit dat de WACC (op papier) relatief hoog is in het licht van het huidige systeem van verrekeningen in de wet (aangezien dit leidt tot een lager risico voor Schiphol dan een situatie zonder mogelijkheid tot verrekenen). In praktijk (echter niet formeel gereguleerd) ligt dit genuanceerder omdat Schiphol asymmetrisch verrekend (dat wil zeggen, vooral ten gunste van de gebruikers).

6.2 Doelmatigheid

De doelmatigheid van de wet moet worden bezien in het licht van de effecten van de wet. Zoals eerder aangegeven is het aannemelijk dat de wet een bijdrage heeft geleverd aan het tegengaan van misbruik van marktmacht door Schiphol. De meeste essentiële onderdelen van de wet scoren goed op het criterium doeltreffendheid. Het grootste knelpunt lijkt te liggen bij de consultatie en informatie van gebruikers. Hier worden relatief hoge kosten voor gemaakt, terwijl het achterliggende doel, het creëren van een countervailing power bij gebruikers, maar beperkt wordt gerealiseerd.

Ten aanzien van het systeem als geheel wordt de wet als doelmatig beoordeeld.

6.3 Handhaafbaarheid / uitvoerbaarheid

Behoudens een aantal kleinere verbeterpunten vallen er geen wezenlijke punten te constateren ten aanzien van de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van de wet.

6.4 Toekomstbestendigheid

Naast de werking van de wet in de afgelopen periode is de wet geëvalueerd in de context van veranderend beleid en externe ontwikkelingen. Met andere woorden, is de wet nog steeds voldoende actueel en adequaat. In dit licht is vooral de door het kabinet uitgebrachte Luchtvaartnota en het regeerakkoord van belang. Het hebben van een hoge kwaliteit van het internationale verbindingennetwerk voor een concurrerende economie staat hierin voorop. Een optimale netwerkqualiteit, bestaande uit een omvangrijk, wereldwijd, frequent bediend lijnennet, van Schiphol past hier naadloos in. Deze netwerkqualiteit komt alleen tot stand als er sprake is van een concurrerend prijs/kwaliteitsniveau²¹ die aansluit bij wensen van gebruikers. Het kabinet zet hiermee duidelijker dan voorheen in op zowel de kwaliteit als de kosten van de luchthaven en het handhaven van luchtvaartmaatschappijen op Schiphol die direct bijdragen aan deze netwerkqualiteit.

Het mainportbelang was ook ten tijde van de huidige wet als publiek belang aangemerkt. Dit is hoofdzakelijk via de exploitatievergunning geborgd. In de huidige praktijk vindt een sterke differentiatie tussen O/D (passagiers met een oorsprong of bestemming in Nederland) en transfertarieven (overstappende passagiers) plaats. Dit is gunstig voor de positie van de netwerk carriers zoals KLM en draagt daarmee bij aan het instandhouden van de in de Luchtvaartnota gewenste netwerkqualiteit. De wet biedt echter geen harde garanties voor het instandhouden van

²⁰ Zo is door Schiphol aangegeven dat gewerkt wordt aan een nieuwe Masterplan 2020 waar de kosten tenminste €2 miljard bedragen (aankondiging dhr. Nijhuis of Schiphol diner van de KvK)

²¹ Overigens past deze sterkere oriëntatie op kostenmatiging in een bredere trend naar een sterker kostenbewustzijn ook onder luchthavens zelf zoals onder andere aangegeven door de Airport Council International (zie interview directeur-generaal ACI, Olivier Kankovec, in Zakenreis, juni 2010 (pp 26-27)

de huidige tariefdifferentiatie, omdat Schiphol expliciet de vrijheid heeft om hierin te differentiëren. De recente discussies rondom de tarieven voor 2011 geven aan dat dit potentieel tot spanningen kan leiden, los van de vraag of voorgestelde wijzigingen een daadwerkelijk effect hebben op de netwerkkwaliteit zelf.

Kostenefficiëntie was ten tijde van het opstellen van de huidige regulering minder prominent aanwezig als beleidsdoel. De huidige wet, met haar cost-plus karakter, bevat hier relatief weinig handvatten voor. Of Schiphol op dit moment overigens kostenefficiënt opereert valt moeilijk vast te stellen. Weliswaar neemt Schiphol qua tarieven een middenpositie in ten opzichte van andere luchthavens, echter het kostenniveau is moeilijk te relateren aan het geleverde kwaliteitsniveau. Ook kunnen de uitgangspunten voor luchthavens sterk verschillen wat de vergelijkbaarheid bemoeilijkt.

Zoals aangegeven staan de kosten niet los van de kwaliteit van de luchthaven. Immers het gaat uiteindelijk om het bieden van de juiste prijs-kwaliteitverhouding waardoor luchtvaartmaatschappijen graag op Schiphol willen vliegen.

Naast een concurrerend kostenniveau in relatie tot de geboden netwerkkwaliteit bevat het huidige beleidskader een verzaamd accent op een reductie van administratieve lasten.

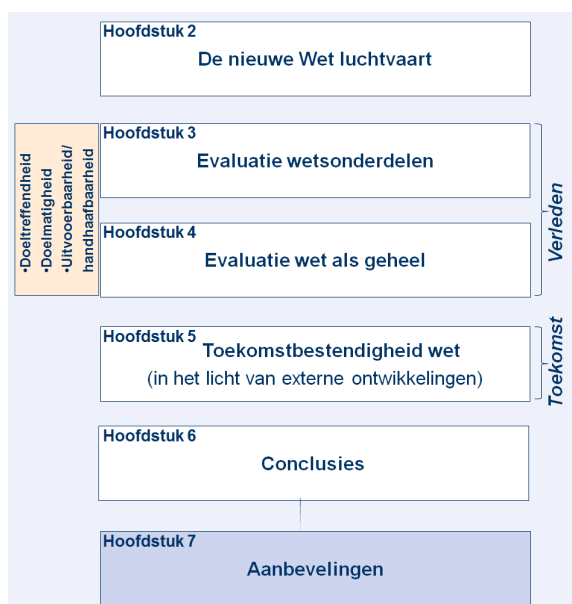
Aanbevelingen

7 Aanbevelingen

7.1 Inleiding

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

- 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.
- Een evaluatie in brede zin (deel B) waarbij de wet wordt geëvalueerd in het licht van nieuwe (relevante) beleidsdoelen die sinds 2006 zijn geformuleerd om daarmee de toekomstbestendigheid te vergroten.



In het onderstaande wordt eerst ingegaan op de aanbevelingen ten aanzien van de evaluatie in enge zin. Dit gaat uit van de filosofie dat de oorspronkelijke doelstellingen van de wet en de daaruit volgende beoogde werking van onderdelen worden gehandhaafd maar dat er wel verbeteringen worden aangebracht om de werking te optimaliseren.

Dit wordt gevolgd door aanbevelingen die rekening houden met nieuwe beleidsaccenten die sinds 2006 naar voren zijn gekomen. Dit kan aanleiding zijn om de oorspronkelijke doelen van de wet op punten aan te passen dan wel aan te scherpen en de daarop volgende aanpassingen in de wet- en regelgeving in te voeren.

Het is van belang de verschillende aanpassingen in hun onderlinge samenhang te beschouwen. Hiertoe wordt dan ook tot slot ingegaan op de voornaamste keuzepakketten (samenstel van aanpassingen) die het kabinet ten aanzien van de toekomstige vormgeving van de wet zou kunnen volgen.

7.2 Aanbevelingen bij de evaluatie in enge zin (Deel A)

Op basis van de conclusies over de doeltreffendheid van de wet is er geen aanleiding om de huidige wet volledig te herzien indien de uitgangspunten en doelen van de wet worden gehandhaafd. Wel verdient het de aanbeveling om de wet op punten te versterken. Voor een groot deel omvat dit een aantal meer technische aanpassingen van de wet of de wijze waarop rekenregels worden opgesteld. Deze zijn verder toegelicht in het deelrapport "Beoordeling werking van de Wet".

Op een aantal vlakken wordt een iets verdergaande aanpassing aanbevolen. Ook hier betreft het echter nog steeds relatieve lichte aanpassingen in de wet- en regelgeving. Dit betreffen aanbevelingen om:

- tariefschommelingen te verminderen, en;
- de transparantie van de informatie richting gebruikers te vergroten.

Daarnaast kunnen de rekenregels van de WACC op punten worden aangepast. Echter het is wezenlijk dit te bezien in het uiteindelijke totaalpakket aan wijzigingen, om te voorkomen dat "willekeurig geshopt" wordt uit individuele parameters. Uiteindelijk moet een WACC worden vastgesteld die past bij het uiteindelijke risicoprofiel van de luchthaven. Voor de specifieke overwegingen in aanpassingen van de WACC wordt eveneens verwezen naar het deelrapport "Beoordeling werking van de Wet".

7.2.1 Voorkomen van 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. De wetgever stelde bij de invoering van de wet als randvoorwaarde voor het systeem dat tariefschommelingen zoveel mogelijk moesten worden voorkomen. Tariefschommelingen impliceren onzekerheid voor gebruikers en luchthaven.

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.

7.2.2 *Verbeteren van de informatie richting gebruikers - transparantie*

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.

Een van de aspecten die een rol speelt in de countervailing power is de asymmetrie in de informatie tussen gebruikers en luchthaven. Met name de transparantie ten aanzien van de redenen/drijfveren voor een tariefverhoging wordt als een knelpunt gezien. De huidige meer accountancy gedreven benadering van het toelichten van de kosten die op dit moment wordt toegepast voldoet niet aan deze informatiebehoefte. Ook de motie Graus heeft betrekking op dit knelpunt.

Oplossingsrichtingen

Een oplossingsrichting is om standaard het IATA template te gebruiken voor de consultatie-informatie (naast de reeds verschaft 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, kostendrijvers 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.

7.2.3 *Verbeteren van de informatie richting gebruikers - kwaliteitsindicatoren*

Kwaliteitsindicatoren zijn van belang om de verhouding tussen de tarieven en de geleverde kwaliteit van de dienstverlening objectief en eenduidig vast te stellen door gebruikers en toezichthouder. De 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. Ook zijn er tot op heden geen SLA's (*service level agreements*) tot stand gekomen.

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 nat 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	Bagage:	Airside:
<ul style="list-style-type: none"> • Check-in capaciteit + beschikbaarheid in relatie tot pax aantallen * • 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 * 	<ul style="list-style-type: none"> • Bagagesysteem * (beschikbaarheid banden, doorlooptijd, betrouwbaarheid) <p>Kwalitatieve indicatoren:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Properheid (cleanliness) • Bewegwijzering • Vluchtinformatie • Airconditioning/temperatuur • Algehele perceptie passagiers van kwaliteitsniveau luchthaven 	<ul style="list-style-type: none"> • Beschikbaarheid parkeerruimte vliegtuigen * • Beschikbaarheid electromechanische apparatuur²²

* 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 (bijvoorbeeld via een price cap systeem) verdient het aanbeveling om ook sterker te sturen op het doelniveau van kwaliteit

²² Equipement electromechanique in CdG en Fixed electrical ground power in UK

(vergelijk regelgeving op Heathrow). Dit om te voorkomen dat de kostenefficiëntie 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 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
- 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)

7.3 Aanbevelingen bij de evaluatie in brede zin (Deel B)

Daar waar bovenstaande aanbevelingen betrekking hebben op de evaluatie van de wet in enge zin, wordt in de navolgende tekst nader ingegaan op de toekomstbestendigheid van de wet in het licht van nieuwe afwegingen en beleidsdoelen.

Vanuit de gewijzigde beleidsdoelen en –accenten zijn er twee denkrichtingen vast te stellen die ieder een eigen Leitmotiv hebben:

- Concurrerende prijs/kwaliteit
- Lage administratieve lasten

Rondom ieder van deze denkrichtingen is een samenhangend pakket (scenario) aan mogelijke wijzigingen te formuleren. Dit betekent overigens niet dat andere samenhangende pakketten niet mogelijk zijn. De aanbevelingen die in de scenario's zijn uitgewerkt, betreffen onderwerpen die in deel A van deze evaluatie niet als knelpunt zijn beoordeeld maar vanuit nieuwe beleidsaccenten

wel relevant zijn en tot een heroverweging kunnen leiden.. Overigens is het administratieve lasten niveau ook in het eerste scenario relevant, echter daar krijgt het meer de invulling van een randvoorwaarde en minder het karakter van een actief, determinerend sturingscriterium.

7.4 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. Verschillenden 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.

7.4.1 Mogelijkheden, kansen en risico's van de keuze dual till / single till

Binnen Europa zijn op de grotere luchthavens verschillende till systemen variërend van een single till, naar een hybride till tot een 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-efficiencies	+	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)

Vanuit het nieuwe beleidsdoel in de Luchtvaartnota en het Regeerakkoord om te streven naar een concurrerend tariefniveau in relatie tot de geboden netwerkqualiteit is een grotere of volledige bijdrage uit de opbrengsten van de niet-luchtvaartactiviteiten aan de luchtvaartactiviteiten een mogelijkheid. 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 geanalyseerd²³. 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. Tabel 7.1 geeft de richting van de effecten weer als gevolg van een verandering van het reguleringsregime.

Tabel 7.1 Effecten reguleringsmodellen ten opzichte van de referentie/huidige situatie (dual till met undercoverage) – historische simulatie 2007-2011

Reguleringsmodel	Tarief per WLU (Euro)	Exploitatieresultaat Schiphol (mln Euro)	FFO/debt ratio
Single till	↓	↓	↓
Hybride till ^a	↑	↑	=
Dual till (zonder undercoverage)	↑	↑	↑

^a met een vaste kruiselingse bijdrage van 40 miljoen Euro per jaar

Bron: berekeningen 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.

²³ 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.

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 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.

7.4.2 *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 reguleringsliteratuur²⁴.

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 kostenefficiency²⁵:

- Het versterken van de huidige efficiëncyprikkel door besparingen op de operationele kosten niet langer te beperken tot een enkel jaar.

²⁴ Zie bijvoorbeeld GAP (2010b)

²⁵ Mede gebaseerd op GAP (2010).

- Verplichte opname kostenbenchmark in consultatieinformatie
- Opname mogelijke toepassing algehele productiviteitsverbetering in het Besluit
- 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 afspraken²⁶. 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

²⁶ Zie NAO, Pipes and Wires (2002) en analyse NMa

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 operationele kosten dat niet aan gebruikers in rekening wordt gebracht.²⁷ 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 kostendrivens.

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 vastgesteld²⁸. 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 onvergelykbaarheid 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.

²⁷ De totale gerealiseerde operationele kosten voor luchtvaart- en beveiligingsactiviteiten bedroeg in 2010 € 490 miljoen.

²⁸ Vergelijkbaar met de benadering die voor de luchtverkeersleiding wordt geïntroduceerd binnen geheel Europa.

Aanbeveling

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

7.4.3 Efficiency van investeringen

Gerelateerd aan het onderwerp kostenefficiency, 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 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 zijn een tweetal oplossingen te identificeren:

- o Toetsing van investeringskosten door de 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 te voren 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).

7.4.4 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 uitwerkingsvormen om schommelfondsen op te zetten. Zo zouden verrekeningen over een langere periode kunnen worden uitgesmeerd²⁹ 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 dempen³⁰. 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

²⁹ Hierdoor wordt het principe van een voortschrijdend gemiddelde geïntroduceerd, date en minder sterke piekontwikkeling kent.

³⁰ 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.

verrekeningssystematiek, wat zowel kan leiden tot additionele administratieve lasten (deze worden overigens beperkt geacht) als tot potentieel geringere transparantie (verrekeningen komen tezamen 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 meeademen 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.

7.4.5 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:

- Verzwaarde onderbouwing voor de noodzaak tot structuurwijziging tarieven
- 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 tariefdifferentiatiebeleid 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.

7.5 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 keuzes binnen het huidige systeem. Vanuit de ambitie uit het Regeerakkoord om de administratieve lasten voor het bedrijfsleven te reduceren valt het te overwegen een aantal nieuwe keuzes te maken. Dit betreft:

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

7.5.1 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"³¹). 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

³¹ 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.

7.5.2 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.

7.6 Keuzerichtingen voor de toekomst

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

Consultatiedocumenten

- [CI 2004] Consultatie-informatie ten behoeve van de vaststelling van de tarieven voor 1 april 2004, luchthaven Schiphol
- [CI 2005-I] Consultatie-informatie ten behoeve van de vaststelling van de tarieven voor 1 april 2005, luchthaven Schiphol
- [CI 2005-II] Consultatie-informatie ten behoeve van de vaststelling van de tarieven voor 1 november 2005, luchthaven Schiphol
- [CI 2006] Consultatie-informatie ten behoeve van de vaststelling van de tarieven voor 1 april 2006, luchthaven Schiphol
- [CI 2007] Consultatie-informatie ten behoeve van de vaststelling van de tarieven voor 1 november 2007, luchthaven Schiphol, april 2007
- [CI 2008] Consultatie-informatie ten behoeve van de vaststelling van de tarieven voor 1 november 2008, luchthaven Schiphol, april 2008
- [CI 2009] Consultatie-informatie ten behoeve van de vaststelling van de tarieven voor 1 april 2009, luchthaven Schiphol, september 2008
- [CI 2010] Consultatie-informatie ten behoeve van de vaststelling van de tarieven voor 1 april 2010, luchthaven Schiphol, september 2009

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

Notulen van consultatiebijeenkomsten

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

Zienswijzes en reacties van de luchthaven

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

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

Toerekeningssysteem

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

Rapportages luchthaven

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

Overige brieven luchthaven

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

Klachten, uitspraken NMa en rechterlijke macht

- [NMA-AC07] NMa, zaak 200085/31.BT37, Tarieven en voorwaarden Schiphol 2007 - aanvraag Airbridge Cargo, 18 oktober 2007
- [NMA-BS07] NMa, zaak 200084/30.BT37, Tarieven en voorwaarden Schiphol 2007 - aanvraag BARIN/SAOC, 24 oktober 2007
- [NMA-KLM07] NMa, zaak 200083/72.BT37, Tarieven en voorwaarden Schiphol 2007 - aanvraag KLM, 25 oktober 2007.
- [NMA-EZY09] NMa, zaak 200120/137.BT1377, Tarieven en voorwaarden Schiphol 2009 - aanvraag EasyJet, 14 juli 2009
- [NMA-BKLM09] NMa, zaak 200121/63.BT1003, Tarieven en voorwaarden Schiphol 2009 - aanvraag BARIN/KLM, 15 april 2009
- [T6] NMa, zaak 200109, *Toerekeningssysteem Schiphol Wetluchtvaart: besluit tot aanvulling*, 24 september 2008.
- [T7] NMa, zaak 200057, *Toerekeningssysteem Schiphol Wetluchtvaart: goedkeuringsbesluit*, 25 april 2007.
- [T8] Rechtbank Rotterdam, zaak TELEC 07/2077, 07/2078 MEDED WILD T1, *KLM/BARIN/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
- [ECO2] Ecorys, Evaluatie Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol, Deelrapport fase 2 – Beoordeling werking van de wet, 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).
- [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).
- [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
- [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