

Vergaderjaar 2014–2015

34 197

Wijziging van de Wet luchtvaart in verband met de evaluatie van de Wet van 29 juni 2006 tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

De bepalingen in afdeling 8.4 «De exploitatie van de luchthaven», waar het onderhavige wetsvoorstel betrekking op heeft zijn bij Wet van 29 juni 2006 tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol (Staatsblad, 2006, 331) in de Wet luchtvaart opgenomen. Hiermee zijn in afdeling 8.4 twee afzonderlijke regelingen opgenomen, elk met een eigen toezichtinstrument. Allereerst is ter voorkoming van misbruik van de economische machtspositie van de luchthaven Schiphol de vaststelling van de tarieven en voorwaarden van de luchthaven Schiphol en het door de Autoriteit Consument en Markt uit te oefenen sectorspecifieke mededingingstoezicht daarop geregeld. Met genoemde wet is ook vastgelegd dat de tarieven en voorwaarden non-discriminatoir, transparant en voor het geheel kostengeoriënteerd moeten zijn, in overeenstemming met de beginselen van het mededingingsrecht. Daarnaast is de luchthavenexploitatievergunning voor de luchthaven Schiphol geregeld. Hiermee is het publieke belang van de continuïteit van de luchthaven als vitale schakel in de mainport geborgd. Binnen de in de Wet luchtvaart neergelegde randvoorwaarden heeft de exploitant de ruimte om op verantwoordelijke wijze zijn bedrijfsmatige activiteiten uit te oefenen. Daarbij neemt Schiphol het belang van de luchthaven als kwalitatief hoogwaardig knooppunt van nationaal en internationaal luchtverkeer in acht. De bevoegdheid tot intrekking van de luchthavenexploitatievergunning in geval van wanbeheer en de bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing om maatregelen te treffen in geval van een ernstig vermoeden van wanbeheer, maken het mogelijk in te grijpen indien de continuïteit van de luchthaven Schiphol in gevaar wordt gebracht. De Minister van Infrastructuur en Milieu heeft niet de mogelijkheid om via het toezicht achteraf in het kader van de exploitatievergunning invloed uit te oefenen op de totstandkoming van tarieven en voorwaarden.

Met het oog op het voorkomen van misbruik van machtspositie en het publieke belang van de continuïteit van de luchthaven, is een aantal randvoorwaarden gedefinieerd, 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 bieden.

Het onderhavige wetsvoorstel beoogt uitdrukkelijk geen substantiële beleidswijziging. De met het onderhavige wetsvoorstel gemaakte verbeteringen borduren voort op de bestaande systematiek. De in het wetsvoorstel opgenomen wijzigingen zijn de uitkomst van de evaluatie van de wet van 29 juni 2006. Deze is geëvalueerd over de periode sinds de inwerkingtreding van deze wet op 1 juli 2006 door de Ministeries van Infrastructuur en Milieu en Economische Zaken, in samenwerking met Ministerie van Financiën, luchtvaartmaatschappijen, Schiphol, de Board of Airline Representatives In the Netherlands (BARIN), Schiphol Airlines Operators Committee (SAOC) en de Autoriteit Consument en Markt. Naar aanleiding van deze evaluatie heeft het kabinet zijn standpunt ingenomen.

Hoofdconclusie uit de evaluatie is dat het systeem van wettelijke eisen in het licht van de doelstelling goed heeft gewerkt. Zowel de doelstelling van de wet als de hiervoor genoemde normen en randvoorwaarden blijven derhalve onverkort van kracht. Dat geldt ook voor de toepassing van de Mededingingswet en van het Europese mededingingsrecht.

Met het oog op het voorkomen van misbruik van de economische machtspositie bij de luchtvaartactiviteiten en ter handhaving van het mededingingsrecht blijft met dit wetsvoorstel het sectorspecifieke toezicht in handen van de Autoriteit Consument en Markt. De rol van de Autoriteit Consument en Markt wordt met deze wetswijziging uitgebreid met de procestoets op het voorstel inzake een investeringsproject en de procestoets op de aanwezigheid van een analyse van de effecten van een tariefvoorstel op de netwerkqualiteit. Het overige toezicht, waaronder het toezicht op de exploitatie van de luchthaven in brede zin, geschiedt door de Minister van Infrastructuur en Milieu.

Bij de evaluatie is ook gekeken naar de toekomstbestendigheid van de regulering in het licht van nieuwe beleidsdoelen en ontwikkelingen. Daarbij gaat het om het belang, het behoud en de mogelijke versterking van de kwaliteit van het netwerk van luchtverbindingen en daarmee samenhangend de noodzaak van een concurrerend kosten- en prijs/kwaliteitsniveau. In de Luchtvaartnota (Kamerstukken II 2008/9, 31 936, nr. 1) is de continuïteit, de kwaliteit en netwerkontwikkeling van de luchthaven Schiphol als vitale schakel in de Nederlandse economie als een publiek belang gekenschetst. Bij de evaluatie is geconstateerd dat de huidige wet voor de realisering van deze doelstellingen weinig handvatten biedt.

In het kader van de evaluatie is op een aantal punten ruimte voor verbetering geconstateerd. De brief van 4 april 2012 (Kamerstukken II 2011/12, 33 231, nr. 1) meldt dat het kabinet in lijn met de conclusies uit de evaluatie geen grote systeemwijzigingen nodig acht. Het huidige systeem van «dual till», waarbij alleen de luchtvaartactiviteiten (en rechtstreeks met de luchtvaart verband houdende activiteiten) worden gereguleerd, blijft gehandhaafd. Het kabinet vindt het wel wenselijk om de huidige systematiek op onderdelen te verbeteren. Het gaat daarbij om een samenhangend pakket dat bestaat uit de verbetering van bestaande

elementen en de toevoeging van enige nieuwe elementen aan het bestaande systeem. De hoofdthema's betreffen:

- een verbetering van de raadpleging;
- de invoering van een meerjarige vaststelling van tarieven en voorwaarden;
- beperking van tariefschommelingen met behulp van de verrekeningsegalisatie;
- invoering van efficiëntieprikkels;
- een verplichte financiële bijdrage vanuit de niet-luchtvaartactiviteiten aan de luchtvaartactiviteiten;
- de effecten op de netwerkkwaliteit;
- de handhaving van de bestaande boekhoudregels;
- het behalen van een redelijk rendement op het geïnvesteerd vermogen (WACC).

In de brieven van 5 juni 2013 en 2 september 2013 (Kamerstukken II 2012/13, 33 231, nr. 2 en 3) zijn deze onderwerpen nader uitgewerkt. De gedetailleerde uitwerking heeft plaats in deze wetswijziging en een gewijzigd Besluit exploitatie luchthaven Schiphol.

2. Uitgangspunten van het wetsvoorstel

In aanvulling op de hoofdthema's die in de inleiding zijn genoemd is ook de grotere transparantie voor gebruikers van groot belang: zij dienen een beter inzicht te krijgen in de relatie tussen enerzijds vervoers- en kostenontwikkelingen, de gewenste kwaliteit van de dienstverlening, de voorgenomen investeringen en anderzijds de tariefvoorstellen. In aansluiting op de uitkomsten van de evaluatie dient Schiphol bij de tariefvaststelling ook transparanter aan te geven hoe de zienswijzen van de gebruikers zijn meegewogen.

De belangrijkste uitgangspunten van de wet, zoals de ex ante kostenoriëntatie op het niveau van de totale tariefopbrengsten en het non-discriminatie- en het redelijkheidsbeginsel met betrekking tot de individuele tarieven en voorwaarden blijven onverkort van kracht. De eis van kostenoriëntatie van de tarieven is gerechtvaardigd, omdat de exploitant van de luchthaven ter zake van de luchtvaartactiviteiten een machtspositie heeft. De eis blijft, zoals hiervoor reeds is aangegeven, grotendeels in stand, zowel voor het geheel van de luchtvaartactiviteiten als voor de beveiligingsactiviteiten.

Het vereiste van non-discriminatie in deze wet moet onder meer gezien worden in het licht van de Europese vrij verkeersregels en van artikel 15 van het Verdrag inzake de internationale burgerlijke luchtvaart; Chicago, 7 December 1944 (Trb. 1954, 18). De bepaling uit dit verdrag bestempelt het maken van onderscheid naar nationaliteit van luchtvaartmaatschappijen als discriminatoir. Voorts geldt dat geen onderscheid mag worden gemaakt naar de identiteit van de gebruiker. Gezien deze twee normen die invulling geven aan het non-discriminatiebegrip mag, zodra sprake is van levering van gelijkwaardige prestaties, de nationaliteit of identiteit van gebruikers niet leiden tot het hanteren van een afwijkend tarief of afwijkende voorwaarde. Het reguleringsoogmerk van deze wet is gericht op het voorkomen van misbruik van een economische machtspositie. Om die reden is discriminatie ook verboden indien dit zou leiden tot misbruik van een economische machtspositie in de zin van het algemene mededingingsrecht (artikel 24 Mededingingswet respectievelijk artikel 102, Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (voorheen EG-verdrag) (Trb. 2003, 150).

Blijkens de wetsgeschiedenis wordt in de Wet luchtvaart uitdrukkelijk aangesloten bij dit misbruikkader en bevestigd dat het begrip non-discriminatie conform zijn mededingingsrechtelijke betekenis moet

worden toegepast. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven heeft voorts bevestigd dat bij de toepassing van de Wet luchtvaart kan worden aangesloten bij het algemene mededingingsrecht.

De redelijkheidsnorm dient te worden begrepen in het licht van de doelstelling van deze wet gericht op het voorkomen van misbruik van een economische machtspositie. Deze sectorspecifieke norm is derhalve mededingingsrechtelijk georiënteerd in een sectorspecifieke omgeving. De kwaliteit van de dienstverlening kan van belang zijn voor de beoordeling van de vraag of de door de exploitant van de luchthaven vastgestelde tarieven en voorwaarden redelijk zijn in relatie tot de daarvoor geboden dienst. De redelijkheidsnorm houdt voor tarieven in dat geen wanverhouding mag bestaan tussen de tarieven en hetgeen ervoor geboden wordt. Of de tarieven voor ieder van de luchtvaartactiviteiten afzonderlijk redelijk zijn, kan onder meer worden beoordeeld aan de hand van een vergelijking van de geleverde dienst met de daarvoor betaalde prijs en met behulp van een vergelijking van de tarieven en voorwaarden voor dergelijke activiteiten op andere vergelijkbare luchthavens (benchmarking) en een vergelijking van het tarief met de onderliggende kosten. De vraag of en zo ja deze toetsen worden gebruikt en in welke mate zij meewegen bij de redelijkheidsbeoordeling hangt af van de economische relevantie bij de concrete casus.

Niet alleen tarieven dienen te voldoen aan het vereiste van redelijkheid. Dat geldt ook voor de voorwaarden. De redelijkheid van de voorwaarden kan onder meer worden getoetst door een vergelijking van deze voorwaarden met die op andere vergelijkbare luchthavens en door toetsing van de voorwaarden op de criteria relevantie en objectiviteit. De toepassing van het redelijkheidsbeginsel hangt samen met de ex ante kostenoriëntatie. Met uitsluitend de kostenoriëntatie is namelijk nog onvoldoende gewaarborgd dat de gebruikers van de luchthaven voor de onderscheiden diensten ook redelijke tarieven betalen. Om de redelijkheid van de tarieven, mede gelet op de voorwaarden en de voor de tarieven en voorwaarden te leveren diensten, te waarborgen, is – zoals ook is beschreven in de memorie van toelichting op de huidige wet – er in voorzien dat de exploitant van de luchthaven naar aanleiding van een (ter zake van de voorgestelde tarieven en voorwaarden) afwijkende zienswijze van een gebruiker gemotiveerd dient aan te geven of, in hoeverre en op welke wijze deze zienswijze heeft geleid tot een aanpassing van de tarieven en voorwaarden.

3. De inhoud van de wetswijziging

De onderhavige wetswijziging bevat de volgende inhoudelijke veranderingen:

- een verbetering van de raadpleging:
In de evaluatie kwam als knelpunt naar voren dat de exploitant van de luchthaven in het huidige raadplegingsproces onvoldoende inzicht geeft of, in hoeverre en op welke wijze hij de zienswijzen van gebruikers heeft meegewogen in de uiteindelijke tariefvaststelling. Het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol (Stb. 2006, 333, laatste wijziging Stb. 2013, 104) regelde hier niets over. Het kabinet is van mening dat aanpassing op dit punt wenselijk is, omdat hiermee inzichtelijk wordt wat het uiteindelijke draagvlak is voor het voorstel inzake de tarieven en voorwaarden en het investeringsprogramma, hetgeen ook bevorderlijk is voor een snelle afhandeling van een eventuele klachtenprocedure bij de Autoriteit Consument en Markt. De «verbetering van de raadpleging» is opgenomen in artikel 8.25da (mededeling vaststelling tarieven en voorwaarden), in artikel 8.25de

(investeringsprogramma) en in artikel 8.25e (mededelingen van voorstellen en raadplegingen).

- de invoering van een meerjarige vaststelling van tarieven en voorwaarden:

Het kabinet heeft gekozen voor een systematiek waarbij de exploitant van de luchthaven de tarieven en voorwaarden voor een periode van drie jaar vaststelt (artikel 8.25d, eerste tot en met derde lid). Met deze wetwijziging wordt het systeem van jaarlijks vast te stellen tarieven en voorwaarden vervangen door een systeem van tarieven en voorwaarden die een maal per drie jaar worden vastgesteld. Voor deze tarieven blijft de ex ante kostenoriëntatie van kracht. De tarieven en de voorwaarden kunnen binnen de periode van drie jaar per jaar verschillen, mits voorgesteld, geraadpleegd en vastgesteld in het kader van de meerjarige vaststelling.

Daarnaast regelt het wetsvoorstel de aanpassing van de op grond van artikel 8.25d, eerste lid, voor drie jaar vastgestelde tarieven en voorwaarden (artikel 8.25d, vierde tot en met achtste lid). De tarieven, worden jaarlijks op basis van de voor het betreffende jaar vastgestelde tarieven aangepast door middel van een verrekening van een aantal opgetreden opbrengsten- en kostenverschillen. Bij de jaarlijkse vaststelling van de aangepaste tarieven is niet zo zeer sprake van een volledige kostenberekening als wel van het toepassen van regels om verschillen tussen de ex ante begroting van de kosten en opbrengsten in enig jaar enerzijds en de daadwerkelijke kosten en opbrengsten in datzelfde jaar anderzijds in de meerjarige tarieven te verwerken. De op grond van artikel 8.25d, eerste lid, voor drie jaar vastgestelde operationele voorwaarden kunnen na deze meerjarige vaststelling telkens als hiertoe aanleiding bestaat worden aangepast. Deze operationele voorwaarden hebben bijvoorbeeld betrekking op de allocatie van de terminals, parkeer- en opstelplaatsen en incheckbalies en houden geen verband met de aanpassing van de tarieven voor het gebruik van de luchthaven. De mogelijkheid tot aanpassing van de operationele voorwaarden is nodig, opdat de exploitant de operatie van haar luchthaven zo efficiënt mogelijk kan blijven inrichten. Dit komt zowel de exploitant van de luchthaven als de gebruikers ten goede. Voor de aanpassing van de operationele voorwaarden geldt ook de procedure van voorstel, raadpleging en vaststelling.

Gelet op deze mogelijkheid tot aanpassing van de operationele voorwaarden telkens als hiertoe aanleiding bestaat, ligt het niet in de rede dat gebruik wordt gemaakt van de in artikel 8.25d, tweede lid, bedoelde mogelijkheid om bij de vaststelling van de meerjarige tarieven en voorwaarden, de operationele voorwaarden binnen de periode van drie jaar per jaar verschillend vast te stellen.

Op dit systeem van meerjarige tarieven en voorwaarden gelden enige uitzonderingen, zoals de in artikel 8.25db genoemde tarieven en voorwaarden.

De «tariefsystematiek» is opgenomen in artikel 8.25d (meerjarige tariefssystematiek) tot en met artikel 8.25dd (de financiële bijdrage, opbrengsten uit overige activiteiten en kosten van «structurele beveiligingsmaatregelen», die in aanmerking worden genomen bij de vaststelling van de tarieven), artikel 8.25dg (verrekeningen) en artikel 8.25dh (periode van de vastgestelde tarieven en voorwaarden.)

- beperking van tariefschommelingen met behulp van de verrekeningsegalisatie:
Zoals in het voorgaande punt reeds beschreven heeft het kabinet besloten om in het reguleringssysteem een methodiek te introduceren die het mogelijk maakt om in een aantal gevallen de financiële effecten

die in de betreffende driejarige tariefperiode optreden (zoals verkeers-volumeverschillen, verschillen in afschrijvings- en vermogenskosten als gevolg van verschillen tussen geraamde en daadwerkelijke investeringsuitgaven) ex post en in de meeste gevallen gespreid over meerdere jaren te verrekenen. Hiermee wordt flexibiliteit gebracht in de vastgestelde meerjarige tarieven. De verrekeningen hebben jaarlijks plaats. Ten behoeve van de gebruikers en representatieve organisaties dienen deze verrekeningen transparant plaats te hebben. In artikel 8.25dg zijn de grondslagen van de diverse vormen van rechten op, dan wel verplichtingen tot verrekening beschreven.

- invoering van efficiëntieprikkels:

Het kabinet heeft in zijn brief van 5 juni 2013 aan de Tweede Kamer aangegeven dat een systeem van efficiëntieprikkels voor bepaalde investeringsprojecten wordt ingevoerd. Het betreft investeringen die geheel of ten dele ten behoeve van de luchtvaartactiviteiten worden gepleegd. De overschrijdingen tussen de daadwerkelijke investeringsuitgaven en de begroting van een investeringsproject komen voor een bepaalde periode volledig ten laste van de exploitant van de luchthaven, terwijl kostenvoordelen voor een bepaalde periode in gelijke mate worden verdeeld tussen de exploitant van de luchthaven en de gebruikers. Dit geeft de exploitant van de luchthaven een prikkel om de daadwerkelijke kosten van een investeringsproject binnen de begroting te houden. Dit wordt wenselijk geacht omdat Schiphol een economische machtspositie heeft op luchtvaartactiviteiten. Deze machtspositie stelt Schiphol in staat om in verregaande mate kosten voor luchtvaartactiviteiten via de tarieven in rekening te brengen bij gebruikers. Naar aanleiding van de uitvoerings- en handhavingstoets van de Autoriteit Consument en Markt hebben betrokken departementen besloten om de duur van de efficiëntieprikkel te verlengen naar maximaal twee tariefperiodes in combinatie met de introductie van een percentage van het verschil tussen de daadwerkelijke investeringsuitgaven en de begroting, dat als drempel fungeert: pas indien het percentage wordt overschreden wordt het systeem van efficiëntieprikkels toegepast. De rol van de Autoriteit Consument en Markt wordt in deze wetswijziging uitgebreid met een procestoets op het voorstel inzake investeringsprojecten.

De nadere uitwerking van efficiëntieprikkels vindt plaats in artikel 8.25df (efficiëntieprikkels op investeringsprojecten), in artikel 8.25dg (verrekeningen) en in artikel 8.25fa (procestoets Autoriteit Consument en Markt op de raadpleging inzake investeringsprojecten.) Daarnaast heeft het kabinet in zijn brief van 5 juni 2013 aangegeven dat de positie van Schiphol wat betreft het prijs- en kwaliteitsniveau moet worden behouden ten opzichte van andere luchthavens. Daarbij wordt gebruik gemaakt van benchmarks. Met de benchmark luchthaventarieven en de benchmark kwaliteitsindicatoren kan de exploitant van de luchthaven zich in kwantitatieve en kwalitatieve zin vergelijken met een groep van concurrerende luchthavens (peer group) met als doel om de eigen prestaties te verbeteren. Omdat een betrouwbare vergelijking met andere luchthavens inzake kostenefficiëntie praktisch niet haalbaar is, zal de exploitant van de luchthaven de eigen kostenontwikkeling inzichtelijk moeten maken. De verschillende benchmarks worden nader toegelicht bij de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel F. De benchmarks maken onderdeel uit van de toelichting bij de mededeling van een voorstel voor tarieven en voorwaarden. Op deze wijze dragen de benchmarks tevens bij aan de hiervoor genoemde noodzakelijke verbetering van de verstrekte informatie door de exploitant van de luchthaven aan gebruikers ten behoeve van het consultatieproces.

- een verplichte financiële bijdrage vanuit de niet-luchtvaartactiviteiten aan de luchtvaartactiviteiten:
Mede gelet op het belang van Schiphol voor de Nederlandse economie acht het kabinet het wenselijk om de concurrentiepositie van Schiphol te versterken. De introductie van een verplichte bijdrage uit de niet-luchtvaartactiviteiten (bij voorbeeld bij retail en onroerend goed) aan de luchtvaartactiviteiten kan hier aan bijdragen. De omvang van de huidige vrijwillige bijdrage heeft in het verleden tot discussie geleid waarbij de aandeelhouder en het beleidsverantwoordelijke departement werden betrokken. Door de bijdrage verplicht te stellen wordt deze discussie ondervangen en kan de exploitant een besluit nemen over de omvang van de bijdrage van niet-luchtvaartactiviteiten aan luchtvaartactiviteiten, waarmee onnodige inmenging in de bedrijfsvoering kan worden voorkomen. Tegelijkertijd wordt een grotere mate van duidelijkheid en transparantie gecreëerd over deze bijdrage dan over de vrijwillige bijdrage die in artikel 8.25d, achtste lid, van de wetswijziging van 2006 (Stb. 2006, 331) was opgenomen. Het kabinet heeft daarom besloten het reguleringssysteem zo aan te passen dat een bijdrage expliciet en verplicht wordt. In artikel 8.28dd, eerste lid, is het principe van de niet-luchtvaartbijdrage opgenomen. Nadere uitwerking vindt plaats in het Besluit exploitatie luchthaven schiphol.
- de effecten op de netwerkkwaliteit:
De bevordering van netwerkkwaliteit vormt al geruime tijd onderdeel van het beleid.
Het wetsvoorstel wijzigt dit beleid niet. In artikel 8.3 is dit thans aangeduid als «het belang van de luchthaven als kwalitatief hoogwaardig knooppunt van nationaal en internationaal luchtverkeer». Met het wetsvoorstel is deze omschrijving geactualiseerd en is het begrip «netwerkkwaliteit» in de Wet luchtvaart opgenomen. In de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel A, wordt nader ingegaan op het publieke belang van netwerkkwaliteit.
Het kabinet heeft in zijn brief van 5 juni 2013 aangegeven vast te zullen leggen dat de exploitant van de luchthaven bij de vaststelling van de tarieven en voorwaarden de effecten daarvan op de netwerkkwaliteit inzichtelijk moet maken. In deze wetswijziging wordt de exploitant van de luchthaven daarom verplicht door middel van een analyse inzicht te verschaffen in de mogelijke effecten van het tariefvoorstel op het netwerk. De exploitant van de luchthaven maakt deze analyse inzichtelijk bij de mededeling waarin het voorstel voor tarieven wordt gedaan (artikel 8.25e, eerste lid) en in de mededeling van de vaststelling van de tarieven en voorwaarden (artikel 8.25da, tweede lid).
Verwacht wordt dat een analyse van de effecten van de tarieven op de netwerkkwaliteit en de verslaglegging van de ontwikkeling van netwerkkwaliteit, de bewustwording van betrokkenen hierover vergroot. Hiermee wordt bovendien de kans verkleind dat door de exploitant van de luchthaven voorstellen worden gedaan die onnodig nadelig kunnen uitpakken voor het netwerk van de luchthaven Schiphol. Het is echter aan de exploitant van de luchthaven voorbehouden in hoeverre bij de tariefvaststelling rekening wordt gehouden met de gevolgen van de tarieven op de netwerkkwaliteit en zich bij de vaststelling van de tarieven en voorwaarden te houden aan de door het Unierecht ter zake gestelde grenzen en kaders.

Naast bovenstaande inhoudelijke veranderingen bevat deze wetswijziging op een aantal punten ook meer technische verbeteringen van de regelgeving. Het gaat om:

- Een herschikking en een nieuwe onderverdeling van de leden van het oude artikel 8.25d van de Wet luchtvaart teneinde de onderlinge samenhang van bepaalde artikelleden in afzonderlijke artikelen te

benadrukken en daarmee de overzichtelijkheid en leesbaarheid van de bepalingen te vergroten, mede in verband met de inpassing van nieuwe regels, die bedoeld zijn om het reguleringssysteem te verbeteren;

- Verwijdering van enige tekstuele onduidelijkheden;
- Redactionele aanpassingen zonder dat daarmee een inhoudelijke wijziging is beoogd.

4. Totstandkoming van het wetsvoorstel

De evaluatie van de thans geldende wet is in 2009 gestart. Daarbij zijn ook externe consultants ingeschakeld. Zowel ter zake van de bovengenoemde brieven aan de Tweede Kamer als in het voorbereidingstraject van deze wetswijziging is overleg gevoerd met de luchtvaartmaatschappijen, Schiphol, BARIN en SAOC en is hen gelegenheid geboden tot het inbrengen van commentaar. Daarnaast is intensief overleg gevoerd met Autoriteit Consument en Markt teneinde de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regelgeving te optimaliseren.

Er is in het vierde kwartaal van 2013 een schriftelijke consultatie over een concept van deze wetswijziging gehouden onder gebruikers en representatieve organisaties en de exploitant van de luchthaven. Vervolgens is in het eerste kwartaal van 2014 een informatiebijeenkomst gehouden waaraan gebruikers, representatieve organisaties en de exploitant van de luchthaven hebben deelgenomen. Daarin zijn de door de betrokken partijen gestelde vragen en aangedragen suggesties besproken en konden aanvullende vragen worden gesteld. De belangrijkste thema's tijdens de schriftelijke consultatie en de informatiebijeenkomst betroffen: de tariefsystematiek, de verrekeningen, netwerkqualiteit, efficiëntieprikkels en de toezichthoudende taak van de Autoriteit Consument en Markt.

Verder is het van belang om te onderkennen dat de onderhavige wet- en regelgeving bedoeld is voor professionele partijen, zoals de exploitant van de luchthaven, gebruikers, representatieve organisaties en de Autoriteit Consument en Markt. Degenen die ermee moeten werken hebben dan ook aangegeven met de inhoud van onderhavige wetswijziging te kunnen werken.

5. Effecten van het wetsvoorstel

In de toelichting op het in 2006 in werking getreden besluit Exploitatie Luchthaven Schiphol is een bedrag van 228.000 euro per jaar aan administratieve lasten genoemd. Onderzoeksbureau Ecorys heeft in het kader van de evaluatie in 2011 de jaarlijkse administratieve lasten en nalevingskosten van de huidige regulering berekend op 1,2 miljoen euro. Beide opgaven zijn gebaseerd op een opgave van Schiphol.

Rekening houdend met de voorstellen tot wijziging van de regulering zijn met Schiphol en de gebruikers nieuwe ramingen van hun administratieve lasten en nalevingskosten opgesteld. De gemiddelde jaarlijkse administratieve lasten en nalevingskosten van Schiphol en gebruikers worden thans geraamd op respectievelijk 950.000 euro en 150.000 euro. Deze bedragen zijn exclusief mogelijke externe juridische kosten, de kosten van de evaluatie van de Wet luchtvaart en de geschatte eenmalige kosten voor de ontwikkeling van de kwaliteitsbenchmarks ter grootte van 17.000 euro. De introductie van de driejarige tariefperiode leidt er toe dat een aantal activiteiten niet meer op jaarbasis behoeft te worden uitgevoerd, maar slechts één maal per periode.

In de bovengenoemde kosten zijn de kosten van de uitvoering en handhaving door de Autoriteit Consument en Markt niet opgenomen.

6. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De Autoriteit Consument en Markt is als toezichthouder in het kader van de economische regulering van de exploitant van de luchthaven op grond van de Wet luchtvaart bij brief van 20 december 2013 door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu verzocht om een uitvoerings- en handhavingstoets uit te voeren op de onderhavige wetswijziging. Bij brief van 13 februari 2014 heeft de Autoriteit Consument en Markt de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu bericht over de uitkomsten van haar toets.

De Autoriteit Consument en Markt heeft geconcludeerd dat de wetswijziging uitvoerbaar en handhaafbaar is, mits rekening wordt gehouden met de aanbevelingen zoals opgenomen in haar brief en met de aanvullende opmerkingen uit de bijlage bij haar brief. De aanbevelingen en aanvullende opmerkingen van de Autoriteit Consument en Markt zijn grotendeels overgenomen. Dit geldt echter niet voor de aanbeveling om een nieuwe drempelwaarde te introduceren voor investeringsprojecten met een gemengd karakter (luchtvaart en niet-luchtvaart). Deze aanbeveling is niet overgenomen omdat de gekozen systematiek beter aansluit bij het doel van deze wet, namelijk de regulering van de luchtvaartactiviteiten. Er is bewust gekozen voor een systeem waarin gewerkt wordt met één drempelwaarde van 20 miljoen euro voor investeringsprojecten ten behoeve van luchtvaartactiviteiten. Door een extra drempelwaarde te introduceren voor investeringsprojecten met een gemengd karakter kan het gebeuren dat gebruikers en representatieve organisaties door de exploitant van de luchthaven betrokken moeten worden bij investeringsprojecten die nauwelijks betrekking hebben op luchtvaartactiviteiten.

In de uitvoerings- en handhavingstoets heeft de Autoriteit Consument en Markt ook een opmerking gemaakt over de naar verwachting gebrekkige effectiviteit van de efficiëntieprikkel. Deze wordt volgens de Autoriteit Consument en Markt in belangrijke mate veroorzaakt door de (relatief) korte periode waarin de kostenverschillen worden verrekend. Naar aanleiding van deze opmerking is in overleg met de betrokken departementen het systeem van efficiëntieprikkels voor investeringsprojecten aangepast door de duur van de prikkel te verlengen van één tariefperiode van drie jaar naar twee perioden en door een percentage te introduceren waarboven de efficiëntieprikkel pas van toepassing is. Zodra het verschil tussen de daadwerkelijke uitgaven van een investeringsproject en de investeringsbegroting gelijk is of meer bedraagt dan vijf procent (in positieve of negatieve zin), is de efficiëntieprikkel van toepassing en mogen de verschillen volledig (in geval van hogere uitgaven dan begroot) of gedeeltelijk (in geval van lagere uitgaven dan begroot) verrekend worden. Hierdoor wordt de efficiëntieprikkel pas ingezet bij grote afwijkingen en niet bij geringe onder- of overschrijdingen, waarvan in de praktijk altijd sprake zal zijn en waarvoor de exploitant van de luchthaven een afzonderlijke administratie dient bij te houden. Het gebruik van een procentuele drempelwaarde beperkt de administratieve lasten van de exploitant van de luchthaven.

7. Mede-ondertekening

In dit wetsvoorstel is voorzien in mede-ondertekening door de Minister van Economische Zaken, vanwege zijn medebetrokkenheid bij de onderwerpen die met dit wetsvoorstel worden geregeld.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

A

In dit artikel is een definitie opgenomen van netwerkqualiteit, die deels is ontleend aan de Luchtvaartnota (Kamerstukken II 2008/9, 31 936, nr. 1). De definitie is van belang omdat de exploitant van de luchthaven in de gewijzigde wet informatie dient te geven over de mogelijke effecten van een tariefvoorstel en van de vastgestelde tarieven op de netwerkqualiteit. Het begrip netwerkqualiteit heeft betrekking op een netwerk van luchtverbindingen die bijdragen aan de bereikbaarheid van Nederland en daarmee aan de regionale en nationale economie.

Behoud en versterking van de netwerkqualiteit is een publiek belang. De netwerkqualiteit staat ten dienste van de mainportfunctie van Schiphol. Zonder internationaal netwerk kan er geen mainport zijn. Deze mainport is van belang voor de Nederlandse economie (vestigingsklimaat, werkgelegenheid). Tegelijkertijd is de kwaliteit van het internationale verbindingennetwerk van Schiphol essentieel voor de bereikbaarheid van Nederland. In de Luchtvaartnota wordt ingegaan op de publieke functie van Schiphol, waarbij «het optimaal bedienen van de luchtvaartmaatschappijen die (het meest) bijdragen aan de netwerkqualiteit» als onderdeel wordt genoemd. In de Luchtvaartnota is ook nader uitgewerkt wat onder een optimale netwerkqualiteit wordt verstaan. Daarbij worden onder meer de volgende elementen genoemd:

- Het netwerk vanaf de luchthaven moet een connectiviteit bevatten die past bij de gewenste ruimtelijk-economische ontwikkeling;
- Naast de verbindingen met de belangrijkste economische centra gaat het ook om andere elementen zoals directe connectiviteit en hubkwaliteit. Daarbij worden de volgende indicatoren genoemd om het netwerk te monitoren:
 - De directe connectiviteit gemeten in het aantal economisch relevante bestemmingen dat dagelijks vanaf Schiphol bediend wordt in vergelijking tot de drie grootste hubluchthavens Londen Heathrow, Frankfurt en Parijs Charles de Gaulle.
 - Het passagiers-, vracht- en verkeersvolume op Schiphol en de totalen voor de luchthavens van nationale betekenis.
 - De hubkwaliteit van Schiphol gemeten in het aantal vluchten van de Skyteam alliantie en andere netwerkcarriers die op Schiphol goed op elkaar aansluiten. Deze hubkwaliteit wordt vergeleken met die van Frankfurt, Parijs Charles de Gaulle en London Heathrow.
 - Economische analyses worden gekoppeld aan het verbindingennetwerk teneinde een beeld te geven van de kwaliteit van het netwerk ten aanzien van de verbindingen met de voor de Nederlandse economie meest belangrijke economische centra in de wereld.

Voor behoud en versterking van de netwerkqualiteit op Schiphol is zowel het zogenoemde bestemmingsverkeer (vertrekkende en aankomende passagiers) als het transfervervoer (overstappende passagiers) van belang. Laatstgenoemd verkeer is vanwege de relatief beperkte thuismarkt onontbeerlijk om een uitgebreid en frequent bediend netwerk op Schiphol mogelijk te maken.

Veranderingen in de tarieven en tariefstructuur kunnen gevolgen hebben voor de netwerkqualiteit. De exploitant van de luchthaven wordt daarom verplicht door middel van een analyse inzicht te verschaffen in de mogelijke effecten van het tariefvoorstel op het netwerk. De analyse maakt de exploitant van de luchthaven inzichtelijk bij de mededeling waarin het voorstel voor tarieven wordt gedaan en in de mededeling van

de vaststelling van de tarieven en voorwaarden. Indien er in de periode tussen de mededeling van het voorstel van de tarieven en voorwaarden en de vaststelling daarvan geen grote wijzigingen zijn doorgevoerd in de tariefstructuur of de hoogte van de tarieven kan de exploitant van de luchthaven in de mededeling van de vaststelling volstaan met een verwijzing van eerdere analyses.

Een gebruiker of een representatieve organisatie kan de Autoriteit Consument en Markt vragen om te toetsen of de exploitant van de luchthaven bovengenoemde analyse inzake netwerkqualiteit heeft uitgevoerd (een zogenaamde procestoets op het punt van de informatieverplichting). De procestoets laat de toetsing van de vastgestelde tarieven en voorwaarden door de Autoriteit Consument en Markt aan de uitgangspunten van redelijkheid en non-discriminatie onverlet.

B

De in artikel 8.3 vermelde beleidsmatige doelstellingen voor de luchthaven Schiphol zijn niet gewijzigd. Wel is in dit artikel de netwerkqualiteit toegevoegd als kenmerk van de luchthaven teneinde het belang van die kwaliteit beter in de wet te borgen. In de Luchtvaartnota (Kamerstukken II 2008/9, 31 936, nr. 1) zijn de continuïteit, de kwaliteit en netwerkontwikkeling van de luchthaven Schiphol als vitale schakel in de Nederlandse economie als publiek belangen gekenschetst. Netwerkqualiteit is reeds nader uitgewerkt in onderdeel A van de artikelsgewijze toelichting.

C

Tariefsystematiek

Algemeen

Met deze wetswijziging wordt het systeem van jaarlijks vast te stellen tarieven vervangen door een systeem van tarieven en voorwaarden die in principe een maal per drie jaar worden vastgesteld.

Op dit systeem van meerjarige tarieven gelden enige uitzonderingen, zoals de in artikel 8.25db genoemde tarieven en voorwaarden in verband met aanpassingen van beveiligingsmaatregelen, in geval van uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden en naar aanleiding van een besluit van de Autoriteit Consument en Markt of een rechtelijke uitspraak inzake de tarieven. Dan bestaat de mogelijkheid om per 1 april of 1 november van enig jaar de tarieven en voorwaarden opnieuw vast te stellen.

De toetsing van de aangepaste tarieven is gericht op de algemene eisen van redelijkheid en non-discriminatie, de consistentie van die aanpassingen met de vereisten als bedoeld bij of krachtens artikel 8.25dg en de feitelijke juistheid van de aanpassingen door middel van de verrekeningen.

Zowel bij de meerjarige tarieven als bij de aangepaste tarieven en nieuwe tarieven in verband met de invoering van in artikel 8.25db, eerste tot en met derde lid, bedoelde tarieven worden dezelfde processtappen (tariefvoorstel, raadpleging, mogelijke indiening van een zienswijze, tariefvaststelling, mogelijke indiening van aanvraag tot oordeel van Autoriteit Consument en Markt) doorlopen. Inhoudelijk kunnen deze processtappen verschillen bevatten.

Meerjarige vaststelling van de tarieven en voorwaarden (artikel 8.25d)

Evenals in de huidige situatie van eenjarige tarieven is de meerjarige tariefsystematiek gebaseerd op de verwachtingen ten aanzien van de

ontwikkeling van zowel de kosten als de verkeers-, passagiers- en vrachtvolumes. Het niveau van de voor de driejarige periode vastgestelde tarieven kunnen binnen deze periode per jaar verschillen. Dat geldt ook voor de inhoud van de voorwaarden. Met betrekking tot de betalingsvoorwaarden, zoals de wijze van facturering, betaaltermijnen en de wijze van betaling, dient de exploitant van de luchthaven in de voorstellen van de tarieven en voorwaarden en in de vaststelling daarvan expliciet aan te geven welke gedurende de eerstvolgende tariefperiode niet zullen wijzigen en voor welke voorwaarden dat wel het geval zal zijn, onder vermelding van de inhoud en het tijdstip van de wijziging. Vanzelfsprekend dienen de gebruikers en representatieve organisaties ook over deze voorgenomen verschillen, respectievelijk veranderingen te worden geraadpleegd vóór de vaststelling van die tarieven en voorwaarden.

Een meerjarige vaststelling van tarieven en voorwaarden geeft aan de exploitant van de luchthaven meer zekerheid over de tarieven en inkomsten gedurende een langere periode en aan de gebruikers meer zekerheid over de kosten die aan hen worden berekend voor het gebruik van de luchthaven. Onder het gebruik van de luchthaven worden in ieder geval begrepen het opstijgen, landen en parkeren van luchtvaartuigen en de afhandeling van passagiers en hun bagage en de vrachtafhandeling.

Als gevolg van de handhaving van de ex ante kostenoriëntatie, die nu op een langere periode betrekking zal gaan hebben, blijven de gebruikers niet meer dan de kosten betalen, terwijl de exploitant van de luchthaven de zekerheid heeft haar kosten te kunnen dekken. De belangrijkste uitzondering op deze kostendekking betreft het in te voeren systeem van efficiëntieprikkels, dat er tijdelijk toe kan leiden dat niet alle afschrijvings-, vermogens- en operationele kosten worden gedekt of dat tijdelijk een extra voordeel voor de exploitant van de luchthaven en de gebruikers kan ontstaan.

Jaarlijkse aanpassingen van de meerjarig vastgestelde tarieven (artikel 8.25d, vierde en vijfde lid)

De nadere uitwerking van de jaarlijkse vaststelling van de aangepaste tarieven heeft in het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol plaats. Dit betreft onder meer de termijn en de wijze van verrekening. In de toelichting op de verrekeningsegalisatie is nader ingegaan op de berekeningssystematiek.

Aanpassingen van de meerjarige operationele voorwaarden (artikel 8.25d, zesde lid)

De exploitant van de luchthaven hanteert operationele voorwaarden, zoals het gebruik van de infrastructuur, incheck points en het gebruik van de pieren. Deze voorwaarden kunnen worden aangepast als daartoe aanleiding bestaat. Voor deze aanpassingen gelden ook de verplichtingen inzake de mededeling van een voorstel, de raadpleging, de mogelijkheid tot het indienen van een zienswijze, de verplichte vaststelling en de toepassing van de bevoegdheden van de Autoriteit Consument en Markt. De nadere uitwerking van deze verplichtingen met betrekking tot de operationele voorwaarden heeft plaats in het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol.

Herschikking van artikel 8.25d oud

Er is een herschikking en nieuwe onderverdeling van de leden van artikel 8.25d aangebracht, teneinde de onderlinge samenhang van bepaalde artikelleden te benadrukken en daarmee de leesbaarheid te vergroten. Tegelijkertijd zijn enkele redactionele wijzigingen aangebracht, zonder dat daarmee een inhoudelijke wijziging is beoogd. Voorts zijn naast de meerjarige tariefafspraken ook nog enkele andere inhoudelijke wijzigingen doorgevoerd welke hierna per onderwerp zullen worden toegelicht.

Vaststelling van tarieven (artikelen 8.25d en 8.25db)

Ter zake van de jaarlijkse aanpassing van de tarieven, genoemd in het vierde en vijfde lid, zal in het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol worden bepaald dat de exploitant van de luchthaven een totaaloverzicht van de jaarlijkse verrekeringen ten behoeve van de jaarlijkse tariefaanpassingen moet opstellen, inclusief de achterliggende methodiek en onderbouwingen. Daarmee is beoogd om duidelijkheid te geven over de verschillende vormen van verrekening en hun effecten in enig jaar op de tarieven. Dit is van belang voor de handhaafbaarheid van het tariefstelsel.

Ter verduidelijking wordt een overzicht gegeven van de verschillende elementen die van toepassing zijn voor de berekening van de tarieven:

- geprognosticeerde kosten voor een bepaald jaar binnen de driejarige tariefperiode op basis van de inschattingen in de voorafgaande driejaarlijkse tariefconsultatie inclusief het gereguleerde rendement hierover (minus)
- verplichte bijdrage uit niet-luchtvaartactiviteiten (minus)
- verrekeringen als bedoeld in artikel 8.25d, vierde lid (plus)
- verrekeringen als bedoeld in artikel 8.25d, vijfde lid, indien exploitant van de luchthaven daartoe besluit (minus)
- de opbrengsten uit de overige activiteiten, als bedoeld in artikel 8.25dd, tweede lid, op basis van de inschattingen in de voorafgaande driejaarlijkse tariefconsultatie (plus)
- kosten van structurele maatregelen voor de uitvoering van een bijzondere aanwijzing van de Minister van Veiligheid en Justitie, als bedoeld in artikel 8.25dd, derde lid, vanaf de ingangsdatum van de nieuwe tarieven.

Naast de aanpassingen in verband met verrekeringen is het op grond van artikel 8.25db ook mogelijk om op 1 april of 1 november van enig jaar aangepaste tarieven in werking te laten treden. Bij deze tarieven kan sprake zijn van een herberekening van de kosten van de luchtvaartactiviteiten. Deze kostenherberekening leidt tot een wijziging van de geprognosticeerde kosten zoals hierboven vermeld onder 1.

D

Mededeling aangaande de vaststelling van de tarieven (8.25da, eerste lid) en weging zienswijze van gebruikers in tarief (artikel 8.25da, tweede lid)

De exploitant van de luchthaven moet in de mededeling van de vaststelling van de tarieven en voorwaarden ten behoeve van alle betrokken partijen alle zienswijzen aangeven die zijn ingebracht tijdens en na de raadpleging en moet motiveren of, in hoeverre en op welke wijze de zienswijzen hebben geleid tot eventuele aanpassing van de voorgestelde tarieven en voorwaarden. Indien de zienswijze van een gebruiker of representatieve organisatie door die gebruiker of representatieve organisatie als bedrijfsvertrouwelijk wordt gekwalificeerd, zorgt de exploitant van de luchthaven er op verzoek van die gebruiker of representatieve organisatie voor dat de over de zienswijze van de betreffende gebruiker of representatieve organisatie in de mededeling ter vaststelling van de tarieven opgenomen informatie niet op die gebruiker of representatieve organisatie herleidbaar is. De exploitant van de luchthaven zal over die zienswijze dan slechts in algemene termen en ten koste van de na te streven transparantie kunnen communiceren.

Inwerkingtreding van tarieven in verband met aanpassingen van beveiligingsmaatregelen en uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden (artikel 8.25db, eerste en tweede lid)

Aanpassingen van beveiligingsmaatregelen kunnen aanleiding geven tot nieuwe tarieven en voorwaarden per 1 april of per 1 november van enig jaar gedurende de driejarige periode van de meerjarige tariefvaststelling. De reeds bestaande mogelijkheid om op twee data de tarieven in werking te laten treden is derhalve gehandhaafd.

Zoals bij de vaststelling van de reguliere tarieven en voorwaarden voor de periode van drie jaar wordt ook in deze gevallen steeds de balans gezocht tussen de belangen van de exploitant van de luchthaven en de gebruikers. De nieuwe tarieven en voorwaarden gelden voor de tijd die nog resteert van de oorspronkelijke periode van drie jaar, tenzij de beveiligingsmaatregelen wederom worden aangepast. In dat geval treden deze nieuwe voorwaarden in de plaats van de reeds aangepaste tarieven en voorwaarden.

Een uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheid, die zich gedurende de vaste periode van drie jaar van de meerjarige tariefvaststelling voordoet, kan noodzaken tot een tussentijdse vaststelling van nieuwe tarieven en voorwaarden per 1 april of per 1 november van enig jaar.

De begrippen «uitzonderlijk en onvoorzienbaar» geven aan dat het om omstandigheden gaat die zich zelden voordoen. Omstandigheden (of de kans daarop) waarbij de exploitant van de luchthaven in het tariefvoorstel rekening mee heeft kunnen houden en daarover gebruikers en representatieve organisatie heeft geraadpleegd, vallen hier niet onder.

Indien er sprake is van een uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheid zal de exploitant van de luchthaven bij het tariefvoorstel en bij de vaststelling van de nieuwe tarieven in verband met de veranderingen in de kosten een balans moeten zoeken tussen de belangen van de exploitant van de luchthaven en die van de gebruikers. In het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol zal de term «uitzonderlijk en onvoorzien» nader worden uitgewerkt.

Indien aan het einde van de meerjarige periode de uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden nog steeds van kracht zijn, wordt daarmee

in het voorstel voor de tarieven en voorwaarden voor de direct daaropvolgende meerjarige periode rekening gehouden. Bij het einde van de uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden treden nieuwe tarieven en voorwaarden op 1 april of op 1 november van enig jaar in werking, na volgens de geldende procedures te zijn voor- en vastgesteld.

Nieuwe tarieven naar aanleiding van structuurwijzigingen (artikel 8.25db, derde lid).

Het is de exploitant van de luchthaven toegestaan om naar aanleiding van een besluit van de Autoriteit Consument en Markt (hetzij een besluit als bedoeld in artikel 8.25f, vierde lid, hetzij een besluit op grond van artikel 11.24) of naar aanleiding van een rechterlijke uitspraak de tarieven en voorwaarden voor de resterende tijd van de oorspronkelijke periode van drie jaar aan te passen indien dat besluit of die uitspraak gevolgen heeft voor de tariefstructuur.

Indien de Autoriteit Consument en Markt een besluit heeft genomen dat bij voorbeeld gevolgen heeft voor de tarieven voor opstappende en vertrekkende passagiers, zou dit zonder aanpassing van de overige tarieven tot gevolg kunnen hebben dat gedurende de driejaarsperiode niet meer aan de eis van kostenoriëntatie wordt voldaan. Om deze redenen is het de exploitant van de luchthaven toegestaan om tussentijds nieuwe tarieven voor de resterende tijd van de meerjarige tariefperiode vast te stellen en in werking te laten treden. Deze aanpassing kan uitsluitend plaats hebben met inachtneming van de regels over het doen van een tariefvoorstel.

Algemene uitgangspunten (artikel 8.25dc)

Het tweede en vierde lid van artikel 8.25d worden met dit wetsvoorstel opgenomen in het eerste en derde lid, van artikel 8.25dc zonder dat daarbij een inhoudelijke wijziging is beoogd. De ex ante kostenoriëntatie op het niveau van de totale tariefopbrengsten en het non-discriminatie- en het redelijkheidsbeginsel met betrekking tot de individuele tarieven en voorwaarden blijven onverkort van kracht, zoals nader uitgewerkt in onderdeel 2 van het algemeen deel.

Het derde lid van artikel 8.25d, is ingevoerd bij de aanpassing van de Wet Luchtvaart ten behoeve van de implementatie van Richtlijn nr. 2009/12/EG inzake luchthavengelden (Stb. 2011, 67) en wordt met dit wetsvoorstel ongewijzigd overgenomen in artikel 8.25dc, tweede lid.

De bepaling inzake beveiligingsmaatregelen (artikel 8.25dc, vierde lid) is aangepast omdat de huidige formulering mogelijk onvoldoende ruimte biedt om met andere tariefdraggers (zoals toestel) te werken. Met de aanpassing van deze bepaling inzake beveiligingsmaatregelen wordt geen wijziging van de kostentoerekeningsprincipes beoogd tussen luchtvaart en niet-luchtvaartactiviteiten.

Niet-luchtvaartactiviteiten en luchtvaartactiviteiten (artikel 8.25dd, eerste lid)

De omvang van de niet-luchtvaartbijdrage wordt voorafgaande aan de betreffende driejaarlijkse tariefperiode vastgesteld en in het tariefvoorstel verwerkt. De exploitant van de luchthaven bepaalt de verdeling over de jaren in het kader van een zo stabiel mogelijke tariefsontwikkeling. De niet-luchtvaartbijdrage wordt bepaald met inachtneming van het normrendement over het eigen vermogen van de Schiphol Group gedurende de meerjarige tariefperiode, de handhaving van de single A

credit rating, de financierbaarheid van de investeringen van de exploitant van de luchthaven, het in de voorafgaande periode gerealiseerde rendement en andere voor de exploitant van de luchthaven relevante omstandigheden en overwegingen.

De nadere uitwerking van de wijze waarop de bijdrage wordt bepaald heeft plaats in het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol.

Het besluit inzake de bepaling van een bijdrage uit de niet-luchtvaartactiviteiten aan de luchtvaartactiviteiten en het niveau daarvan lenen zich uit hun aard niet voor een beoordeling door de Autoriteit Consument en Markt. Dit is geregeld in artikel 8.25f, eerste lid. De technische verwerking van de bijdrage via een aanpassing van de tarieven en de beoordeling of de tarieven na doorvoering van de bijdrage voldoen aan de materiële vereisten van de tarieven (non-discriminatie, redelijkheid) is uiteraard vatbaar voor een beoordeling door de Autoriteit Consument en Markt.

Rechtstreeks met de luchtvaartactiviteiten verband houdende activiteiten (artikel 8.25dd, tweede lid)

Het zesde lid van het voormalige artikel 8.25d (oud) is niet gewijzigd. De in dit lid bedoelde activiteiten hebben nog steeds betrekking op bij voorbeeld de verlening van een concessie voor brandstoflevering voor luchtvaartuigen en de verlening van een concessie voor catering van luchtvaartuigen.

Vijfjarig investeringsprogramma (artikel 8.25de)

Ten behoeve van de onderbouwing van de kosten en tarieven in de meerjarige tariefperiode wordt een investeringsprogramma voor de eerste drie jaar vastgesteld. Het investeringsprogramma voor de na de driejarige tariefperiode resterende tijd is indicatief.

Het investeringsprogramma is vooral van belang om de effecten van de daarin opgenomen investeringen, die geheel of gedeeltelijk betrekking hebben op luchtvaartactiviteiten, op de kosten en tarieven in de eerstvolgende meerjarige tariefperiode inzichtelijk te maken. De consultatie van het investeringsprogramma moet dus synchroon plaats vinden met de consultatie over de driejarige tarieven en voorwaarden. Het tijdstip van de vaststelling van het investeringsprogramma is derhalve gelijkgesteld aan het tijdstip van de vaststelling van de meerjarige tarieven en voorwaarden.

De Autoriteit Consument en Markt toetst het investeringsprogramma als zodanig niet, maar kan wel op verzoek de effecten van het investeringsprogramma op de tarieven en voorwaarden toetsen op eventuele strijdigheid met de bij of krachtens de wet gestelde regels. Daarnaast kan de Autoriteit Consument en Markt op verzoek toetsen of voldoende invulling is gegeven aan het proces om draagvlak te verwerven voor het tariefvoorstel en het meerjarige investeringsprogramma.

Bij de beschrijving van het onderdeel «raadpleging van de gebruikers» verderop in deze memorie van toelichting is aandacht besteed aan een interactief proces tussen de betrokken partijen voorafgaand aan de formele raadpleging (zogenoemde preconsultatie). De effecten van het investeringsprogramma op de tarieven kunnen inzichtelijk worden gemaakt door in die preconsultatie het investeringsprogramma te bespreken voorafgaand aan de bespreking van de tarieven en voorwaarden.

Op dezelfde wijze als bij de tariefvoorstellen kan een gebruiker of representatieve organisatie zijn zienswijze als bedrijfsvertrouwelijk kwalificeren. In dat geval zorgt de exploitant van de luchthaven er op verzoek van die gebruiker of representatieve organisatie voor dat de over

de zienswijze van de betreffende gebruiker of representatieve organisatie in de mededeling ter vaststelling van het investeringsprogramma opgenomen informatie niet op die gebruiker of representatieve organisatie herleidbaar is. De exploitant van de luchthaven zal hierover dan slechts in algemene termen kunnen communiceren.

Uit zijn aard dient het investeringsprogramma dynamisch te blijven en te kunnen worden aangepast aan veranderende omstandigheden en inzichten. Bij die veranderingen is het van belang om het verkregen draagvlak bij de gebruikers of representatieve organisatie voor het investeringsprogramma als kader te hanteren. De jaarlijkse raadpleging over de voorstellen van de aangepaste tarieven kan ook worden gebruikt om draagvlak voor deze wijzigingen van het investeringsprogramma bij de gebruikers te verwerven. Tussentijdse aanpassingen van het investeringsprogramma leiden niet tot tussentijdse aanpassingen van de voor een periode van drie jaar vastgestelde tarieven.

Om redenen van consistentie is in onderdeel b van het derde lid de formulering «gebruikers en representatieve organisaties» gehandhaafd. In het investeringsprogramma zijn ook die investeringsprojecten ten behoeve van de luchtvaartactiviteiten opgenomen die een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen bedrag aan uitgaven, inclusief vermogenskosten, overschrijden. In het navolgende wordt afzonderlijk op deze investeringsprojecten ingegaan.

In geval de ingebruikneming van een in de eerste drie jaar van het investeringsprogramma opgenomen investering eerder of later dan gepland of in het geheel niet plaats heeft, zijn in artikel 8.25dg regels opgenomen om de financiële effecten daarvan te regelen.

Efficiëntieprikkels (artikel 8.25df)

Efficiëntieprikkels over investeringsprojecten boven een bepaalde drempelwaarde

Algemeen

Gezien het doel van deze wet, te weten regulering van de luchtvaartactiviteiten van de exploitant van de luchthaven, heeft het systeem van de efficiëntieprikkels alleen betrekking op investeringsprojecten of elk afzonderlijk onderdeel daarvan ten behoeve van de luchtvaartactiviteiten.

Het totale geprognoseerde uitgavenbedrag ten behoeve van luchtvaartactiviteiten van een dergelijk investeringsproject is gelijk aan de som van de prijs die de winnende inschrijver of inschrijvers bij de aanbesteding in de inschrijving heeft of hebben opgenomen, de uitgaven van de werkzaamheden die in het kader van het investeringsproject buiten de aanbesteding om worden gecontracteerd (bij voorbeeld op basis van een raamcontract), de uitgaven van het eigen projectbureau van de exploitant van de luchthaven en de geactiveerde vermogenskosten over de onderhanden werkzaamheden. Het totaal van deze uitgaven dient dan een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen bedrag te overschrijden.

In de brief van 5 juni 2013 is een drempelbedrag van 20 miljoen euro genoemd. Het drempelbedrag heeft daarom eveneens uitsluitend betrekking op de uitgaven ten behoeve van de luchtvaartactiviteiten. Een investeringsproject met bij voorbeeld een totaal geprognoseerd uitgavenniveau van 25 miljoen euro, waarvan 22 miljoen euro ten behoeve van luchtvaartactiviteiten, valt onder de werking van de efficiëntieprikkels. Indien het op de luchtvaartactiviteiten betrekking hebbende gedeelte van de geprognoseerde investeringsuitgaven

15 miljoen euro bedraagt, valt dit investeringsproject niet onder het systeem van de efficiëntieprikkels.

In artikel 8.1.b (onderdeel A van dit wetsvoorstel) is een definitie opgenomen van het begrip «investeringsproject». Hieronder wordt verstaan het samenhangende geheel van diensten, leveringen dan wel werken, dat als zodanig is opgenomen in het investeringsprogramma, waarvan de uitgaven voor luchtvaartactiviteiten een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen bedrag overschrijden. Tot dat samenhangende geheel worden gerekend:

- a. diensten, leveringen dan wel werken, dan wel combinaties daarvan die vergelijkbaar zijn met de in artikel 1.1 van de Aanbestedingswet 2012 bedoelde overheidsopdrachten voor diensten, leveringen en werken die conform die wet moeten worden aanbesteed en
- b. diensten, leveringen dan wel werken dan wel combinaties daarvan die niet behoeven te worden aanbesteed.

Investeringsprojecten, zeker indien zij een bepaalde waarde te boven gaan, kennen een lange doorlooptijd, bestaande uit een aantal fases met verschillende graden van onzekerheid, voordat zij worden aanbesteed of gecontracteerd, gerealiseerd en in gebruik genomen. Ook kunnen zij in delen worden uitgevoerd. Om die reden zijn individuele investeringsprojecten niet onmiddellijk inpasbaar in een vast tijdschema, zoals het schema van het doen van voorstellen en het vaststellen van de meerjarige tarieven en het meerjarige investeringsprogramma. Vanzelfsprekend zullen deze projecten op enig moment ook worden opgenomen in het reguliere vijfjarige investeringsprogramma (genoemd in artikel 8.25de). De uitgaven van een dergelijk investeringsproject worden, verhoogd met de geactiveerde vermogenskosten, in de Regulatory Asset Base, de kostenonderbouwingen en de tarieven verwerkt. De Regulatory Asset Base is de waarde van de materiële vaste activa die in gebruik zijn voor de luchtvaartactiviteiten.

Voor aanvang van een dergelijk project wordt een projectgroep opgericht waaraan alle gebruikers en representatieve organisaties deel kunnen nemen. De projectgroep wordt door de exploitant van de luchthaven op verschillende momenten geraadpleegd over het investeringsproject. In de nog op te stellen algemene maatregel van bestuur worden de wijze en het tijdstip waarop een projectgroep wordt vormgegeven nader geregeld. Van de deelnemers wordt een actieve deelname aan de werkzaamheden van de projectgroep verwacht. Gegeven de bedrijfsvertrouwelijke gegevens die zij krijgen, ligt ondertekening van een geheimhoudingsverklaring in de rede.

De informatievoorziening door de exploitant van de luchthaven aan de leden van deze projectgroep, het informele overleg en de formele raadplegingen zijn er op gericht gebruikers een optimale verhouding tussen prijs en kwaliteit te bieden en tot een realistische begroting te komen.

Bij de uitwerking van de systematiek van de efficiëntieprikkels is aangesloten bij de wijze waarop de exploitant van de luchthaven thans haar inkoopproces rond investeringsprojecten heeft ingericht.

Realisatietraject investeringsproject (artikel 8.25df)
Uitwerking voorstel investeringsproject

Voordat een investeringsproject in uitvoering wordt genomen, zal de exploitant van de luchthaven een voorstel voor het investeringsproject uitwerken. De projectgroep wordt in de verschillende fasen van de uitwerking van dit voorstel betrokken. Het te doorlopen proces en de

termijnen vormen onderdeel van het overleg in de projectgroep. Bij het ontbreken van overeenstemming geldt een termijn van maximaal vier weken.

Mededeling voorstel van investeringsproject (artikel 8.25e, zevende lid)

De exploitant van de luchthaven doet voor de start van de aanbesteding of contractering mededeling van een voorstel van het investeringsproject of elk afzonderlijk onderdeel daarvan aan de projectgroep. Deze informatieverplichting is opgenomen in artikel 8.25e, zevende lid. Dat voorstel bevat in elk geval de volgende, in het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol op te nemen, onderdelen:

- a. de functionele specificaties van het investeringsproject. Functionele specificaties beschrijven een project in specifiek op dat betreffende project toegespitste kwantitatieve output termen.
- b. de uitgavenraming van het project.
- c. een kostentechnische review, indien deze op verzoek van de projectgroep is opgesteld, die de bevindingen bevat van een of meer onafhankelijke derden-deskundigen ter zake van de kosten, de onderbouwing daarvan en de functionele specificaties, zowel afzonderlijk als in onderlinge samenhang.
- d. het besluit van de investeringscommissie van de exploitant van de luchthaven met betrekking tot het project of onderdelen daarvan (projectbeoordeling).

Raadpleging van projectgroep en mogelijkheid tot indienen zienswijze (artikel 8.25e, negende lid)

Vervolgens vindt een formele raadpleging van de projectgroep plaats over het voorstel van het investeringsproject. Ook voor deze raadpleging geldt dat het aan de exploitant van de luchthaven en de leden van de projectgroep is om daarvoor gezamenlijk een optimale modus operandi te vinden teneinde vertraging in de realisatie van het project zo veel als mogelijk te voorkomen. In principe heeft elke gebruiker toegang tot de raadpleging door middel van deelname aan de projectgroep.

Vanzelfsprekend geldt dat de exploitant van de luchthaven bedrijfsgevoelige en vertrouwelijke informatie uitsluitend onder een geheimhoudingsplicht mag verstrekken aan de projectgroep.

De gebruikers en representatieve organisaties in de projectgroep kunnen hun zienswijze geven op het voorstel. Bij ontbreken van overeenstemming geldt een termijn van maximaal vier weken voor het inbrengen van een zienswijze.

Procestoets Autoriteit Consument en Markt op de raadpleging inzake voorstel van investeringsproject (artikel 8.25fa)

Een gebruiker of representatieve organisatie die lid is van de projectgroep, kan de Autoriteit Consument en Markt vragen om te toetsen of de exploitant van de luchthaven de regels inzake de totstandkoming van het investeringsvoorstel voldoende in acht heeft genomen. Uit een oogpunt van tijdsbesparing is gekozen voor een termijn van twee weken na de ontvangst van de informatie voor het indienen van een aanvraag. De klacht kan betrekking hebben op de niet-tijdigheid van de raadpleging en het niet of onvoldoende verschaffen van de vereiste informatie.

De Autoriteit Consument en Markt beoordeelt of het proces tijdig, volledig en juist heeft plaats gehad en geeft geen inhoudelijke oordeel over nut en noodzaak van het investeringsproject. De Autoriteit Consument en Markt handelt de aanvraag binnen twee maanden af. Deze periode van twee maanden wordt opgeschort vanaf het moment dat aan de exploitant van

de luchthaven een verzoek (bijvoorbeeld om informatie) wordt gericht tot het moment waarop de exploitant van de luchthaven een antwoord heeft ingediend op het betreffende verzoek.

Als de Autoriteit Consument en Markt concludeert dat de exploitant van de luchthaven de procesregels niet naar behoren heeft nageleefd, wordt dit medegedeeld aan de exploitant van de luchthaven en dient deze de geconstateerde procesgebreken te herstellen.

Op grond van een afweging van de aard van een procestoets in samenhang met de beperkte scheidsrechtersrol van de Autoriteit Consument en Markt, het belang van de exploitant van de luchthaven bij een ongestoorde bedrijfsvoering, het belang van het tijdig kunnen doen van investeringen en het mogelijk aanzienlijke tijdverlies bij de standaardberoepsmogelijkheden, is er voor gekozen om ter zake van het besluit van de Autoriteit Consument en Markt bezwaar- of beroepsmogelijkheden achterwege te laten.

Vaststelling van uitgavenraming en de functionele specificaties (artikel 8.25df, derde lid)

In de mededeling van de vaststelling van de uitgavenraming en de functionele specificaties dient de exploitant van de luchthaven de zienswijzen van leden van de projectgroep te betrekken. Het is aan de exploitant van de luchthaven om te besluiten welke zienswijzen hij geheel of gedeeltelijk in zijn vaststelling van de uitgavenraming en de functionele specificaties overneemt. Deze elementen kunnen dus afwijken van hetgeen is opgenomen in de mededeling van het voorstel van het investeringsproject of elk afzonderlijk onderdeel. Vervolgens heeft de aanbestedingsprocedure plaats conform de binnen de organisatie van de exploitant van de luchthaven geldende regels.

Mededeling inzake investeringsbegroting (artikel 8.25df, vierde lid)

Na afloop van de aanbesteding of contractering verschaft de exploitant van de luchthaven de projectgroep de in het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol op te nemen informatie over de uitkomsten daarvan, zoals in ieder geval het definitieve aanbestedingsbedrag en de functionele specificaties op hoofdlijnen. Het bekend gemaakte aanbestedingsbedrag verhoogd met de overige, hiervoor reeds genoemde geprognosticeerde projectkosten geldt vanaf het moment van bekendmaking als uitgavenbegroting.

Mededeling inzake daadwerkelijke uitgaven (artikel 8.25df, vijfde lid)

Na afronding van de realisatiefase verschaft de exploitant van de luchthaven in ieder geval informatie aan de projectgroep over de verschillen tussen de uitgavenbegroting en de daadwerkelijke investeringsuitgaven. Indien dit verschil meer is dan een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen percentage is het de basis voor de bepaling van de omvang van de efficiëntieprikkel over het betreffende investeringsproject gedurende de resterende jaren van de driejarige periode en de direct daarop volgende periode van drie jaar en de toedeling daarvan naar de gebruikers dan wel de exploitant van de luchthaven. Voorts verschaft de exploitant van de luchthaven inzicht in de feitelijke gerealiseerde functionele specificaties en functionele specificaties zoals opgenomen in het aanbestedingsresultaat. In het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol wordt de aan de projectgroep te verschaffen informatie vermeld.

Indien er bij een investeringsproject sprake is van een verschil tussen de uitgavenbegroting en de daadwerkelijke investeringsuitgaven wordt het effect van dit verschil op de jaarlijkse kosten die samenhangen met dit investeringsproject (afschrijvings-, vermogens- en operationele kosten) bepaald.

In het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol wordt dit systeem uitgewerkt conform de lijn die is uiteengezet in de eerder genoemde brief van 5 juni 2013. In geval bij bedoelde investeringsprojecten de daadwerkelijke uitgaven de uitgavenbegroting met een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen percentage te boven gaan, komt het verschil in jaarlijkse afschrijvings-, vermogens- en operationele kosten volledig ten laste van de exploitant van de luchthaven. In het geval de daadwerkelijke investeringsuitgaven lager zijn dan het bij algemene maatregel van bestuur te bepalen percentage van de begroting zal het kostenvoordeel in de vorm van genoemde jaarlijkse kosten in gelijke mate (50/50) worden verdeeld tussen de exploitant van de luchthaven en de gebruikers gedurende de resterende jaren van de driejarige periode waarin de investering in gebruik wordt genomen en de direkt daarop volgende periode van drie jaar. De efficiëntieprikkel heeft alleen betrekking op de kosten in de periode voorafgaand aan het moment van ingebruikname van een investeringsproject of elk afzonderlijk onderdeel daarvan. Onder «operationele kosten» worden de niet-activeerbare projectkosten verstaan, bij voorbeeld de uitgaven voor het laten maken van de eerste schetsen of de uitgaven van het eigen projectbureau in de beginfase van het investeringsproject. De afschrijvings- en vermogenkosten zijn gebaseerd op de geactiveerde investeringsuitgaven (in de Regulatory Asset Base).

De gegevens over een eventueel optredend verschil tussen de daadwerkelijke en de begrote investeringsuitgaven kunnen op een willekeurig moment beschikbaar komen voor de exploitant van de luchthaven. De exploitant van de luchthaven stelt deze gegevens direct na de oplevering van het investeringsproject ter beschikking aan de gebruikers en de representatieve organisaties in de projectgroep. De projectgroep kan dan beoordelen of het investeringsproject conform de na de raadpleging van de projectgroep door de exploitant van de luchthaven vastgestelde functionele specificaties en begroting is opgeleverd. Indien de afwijking tussen de investeringsbegroting en de daadwerkelijke investeringsuitgaven groter is dan het bij algemene maatregel van bestuur te bepalen percentage, wordt het uit de totale afwijking resulterende verschil in de jaarlijkse afschrijvings-, vermogens- en operationele kosten als verrekening (artikel 8.25dg, negende lid) beschouwd, respectievelijk tijdelijk buiten de kosten en tarieven gelaten. De exploitant van de luchthaven draagt er zorg voor dat dit onderdeel uitmaakt van de raadpleging ter zake van de vaststelling van de jaarlijkse tariefaanpassingen. Wijzigingen van de functionele specificaties op verzoek van de gebruikers en de representatieve organisaties in de projectgroep blijven gedurende het realisatieproces mogelijk en vallen conform het zesde lid van artikel 8.25df in het systeem van efficiëntieprikkels. De consequenties voor de investeringsbegroting worden door de exploitant van de luchthaven inzichtelijk gemaakt, doorberekend in de met dit investeringsproject of de onderdelen daarvan samenhangende kosten en ter raadpleging voorgelegd aan de projectgroep.

Het systeem van de efficiëntieprikkels is niet van toepassing op kostenverschillen die ontstaan indien het betreffende investeringsproject op een eerder of later moment in gebruik wordt genomen dan gepland. In dat geval geldt de verrekening als bedoeld in artikel 8.25dg, zesde lid.

Het systeem van efficiëntieprikkels is niet van toepassing indien de exploitant van de luchthaven gemotiveerd en onderbouwd kan aangeven dat de overschrijding tussen de begroting en de daadwerkelijke investeringsuitgaven veroorzaakt is door uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden. De exploitant van de luchthaven heeft in die gevallen dus een motiveringsplicht om aan de gebruikers en de representatieve organisaties in de projectgroep tijdig en onderbouwd aan te geven welke uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheid zich heeft voorgedaan en wat de impact daarvan is op de vastgestelde begroting. De exploitant van de luchthaven zal na het doorlopen van de reguliere procedures voor investeringsprojecten een nieuwe raming en begroting moeten vaststellen.

Verrekeningsegalisatie (artikel 8.25dg j° artikel 8.25d, vierde en vijfde lid)

In artikel 8.25dg zijn de grondslagen van de diverse vormen van rechten op, dan wel verplichtingen tot verrekening beschreven. De bestaande verrekeningsvormen zijn gehandhaafd. Deze verrekeningen waren opgenomen in de wet of werden genoemd in de nota van toelichting op het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol. Nu zijn alle verrekeningsvormen bij Wet Luchtvaart bepaald. Daarnaast zijn enige nieuwe verrekeningsvormen toegevoegd. Onderstaande tabel geeft daarin meer inzicht.

Wet luchtvaart (huidig)		Wetswijziging artikel 8.25dg
Artikel 8.25d, tiende lid	Verrekening van verschillen in opbrengsten en kosten in samenhang met prognose en realisatie verkeer en vervoer	Lid 1 Verrekening van verschillen in opbrengsten en kosten in samenhang met prognose en realisatie verkeer en vervoer
Artikel 8.25d, elfde lid		Lid 2 Meeropbrengsten uit tarieven voor beveiliging na intrekking van structurele beveiligingsmaatregelen en tarieven nog niet overeenkomstig aangepast
		Lid 3 Verrekening van verschillen in omzet als gevolg van besluit Autoriteit Consument en Markt op klacht
		Lid 4 Verrekening van verschillen in omzet als gevolg van ambtshalve besluit van Autoriteit Consument en Markt of rechtelijke uitspraak
		Lid 5 Verrekening van verschillen in omzet als gevolg van besluit Autoriteit Consument en Markt of rechterlijke uitspraak met gevolgen voor tariefstructuur
Artikel 8.25d, tiende lid	Verrekening in verband met uitvoering van investeringen	Lid 6 • Verrekening van verschillen in jaarlijkse afschrijvings-, vermogens- en operationele kosten op basis van verschillen tussen geplande en gerealiseerde investeringsuitgaven (met uitzondering van efficiëntieprikkels) • Verrekening in verband met eerder of later dan geplande ingebruikneming of desinvestering
Nota van Toelichting op Besluit	extra/minder kosten in samenhang met investeringen;	
Nota van Toelichting op Besluit	extra/minder investeringen met inbegrip van desinvesteringen (effect op afschrijvingen en vermogenskosten over de Regulatory Asset Base)	

Wet luchtvaart (huidig)		Wetswijziging artikel 8.25dg
Nota van Toelichting op Besluit	Verrekening van verschillen tussen geraamde en werkelijke kosten in verband met activiteiten opgelegd door overheid of op verzoek van gebruiker	Lid 7 Verrekening verschillen tussen geraamde en werkelijke kosten in verband met activiteiten opgelegd door overheid of op verzoek van gebruiker
		Lid 8 Verschillen tussen geraamde en werkelijke kosten bij aanvang of ten einde lopen van uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden
		Lid 9 Verrekening in geval lagere investeringsuitgaven dan geraamd in geval van investeringsproject en het verschil tussen uitgaven en begroting groter is dan een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen percentage (efficiëntieprikkel)
		Lid 10 Geen verrekening in geval hogere investeringsuitgaven dan geraamd in geval van investeringsproject en het verschil tussen uitgaven en begroting groter is dan een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen percentage (efficiëntieprikkel)
Nota van Toelichting op Besluit	Verzekeringspremies tegen schade terrorisme	Lid 11 Verrekening in verband met verzekeringspremies tegen terrorisme-schade
Nota van Toelichting op Besluit	Uitstel van de uitvoering van activiteiten ten opzichte van de prognose	Lid 12 Verrekening in verband met uitstel van activiteiten

Met betrekking tot de in het overzicht opgenomen soorten van verrekeningen kunnen de volgende opmerkingen worden gemaakt:

- Conform het derde en vierde lid heeft een aantal verrekeningen plaats die gerelateerd zijn aan besluiten van de Autoriteit Consument en Markt of aan rechterlijke uitspraken. De besluiten van de Autoriteit Consument en Markt kunnen betrekking hebben op een aanvraag van een gebruiker of een representatieve organisatie inzake de strijdigheid van een vaststelling met de bij of krachtens de wet gestelde regels. Deze situatie doet zich uitsluitend voor met betrekking tot die tarieven en voorwaarden, dan wel aangepaste tarieven, die de Autoriteit Consument en Markt als op te schorten in de zin van artikel 8.25f, tweede lid, heeft aangewezen. Daarnaast kan sprake zijn van een besluit van de Autoriteit Consument en Markt. Afhankelijk van het besluit van de Autoriteit Consument en Markt kan het voorkomen dat omzetcorrecties met terugwerkende kracht noodzakelijk zijn.
- In het vijfde lid is ook de verrekening van de omzeterderving opgenomen die optreedt als direct gevolg van een besluit van de Autoriteit Consument en Markt over de tariefstructuur dan wel over tarieven dat gevolgen heeft voor de structuur. Indien bij voorbeeld de Autoriteit Consument en Markt een besluit zou nemen met gevolgen voor de transfertarieven, is het niet meer mogelijk om andere tarieven aan te passen, omdat de gebruikers dan niet meer op tijd kunnen worden geraadpleegd. Als gevolg van de introductie van tarieven voor een periode van drie jaar zou niet meer worden voldaan aan de ex ante kostenoriëntatie van de tarieven en zouden de financiële gevolgen van een dergelijke besluit te omvangrijk kunnen worden voor de exploitant van de luchthaven. Om deze redenen is het de exploitant van de luchthaven toegestaan die omzeterderving door middel van een verrekening in de jaarlijkse tariefaanpassingen te verwerken.
- De in het zesde lid genoemde verrekening heeft betrekking op investeringen en betreft uitsluitend een verduidelijking ten opzichte van de huidige tekst in de wet en in de nota van toelichting op het Besluit. In het zesde lid is bepaald dat de verschillen in jaarlijkse

afschrijvings-, vermogens- en operationele kosten als gevolg van verschillen in omvang van de geplande en de gerealiseerde investeringsuitgaven kunnen worden verrekend (met uitzondering van investeringsprojecten waarvoor de efficiëntieprikkels gelden). Hieronder vallen ook verrekeningen die samenhangen met een investering die op een later of eerder moment in gebruik wordt genomen dan wel een investering die op een later of eerder moment buiten gebruik wordt gesteld.

- Conform het achtste lid kunnen verschillen in geraamde en werkelijke kosten bij uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden worden verrekend. Dit betreft de toename van de kosten in geval van nieuwe tarieven in samenhang met die omstandigheden en de afname van de kosten bij het ten einde lopen van die omstandigheden.
- De in het negende lid genoemde verrekening in het kader van de efficiëntieprikkels heeft betrekking op de situatie dat de investeringsbegroting van een investeringsproject ten behoeve van luchtvaartactiviteiten dat een bepaald bij algemene maatregel van bestuur te bepalen bedrag te boven gaat, hoger is dan de gerealiseerde investeringsuitgaven van dat investeringsproject en het verschil tussen uitgaven en begroting groter is dan een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen percentage. In die situatie wordt de helft van het uit dat verschil tussen begroting en realisatie voortvloeiende verschil in jaarlijkse afschrijvings-, vermogens- en operationele kosten gedurende een bepaalde periode in de tarieven verwerkt.
- In het tiende lid is bepaald dat het verschil in jaarlijkse afschrijvings-, vermogens- en operationele kosten als gevolg van een verschil tussen investeringsbegroting en hogere gerealiseerde investeringsuitgaven van een investeringsproject, gedurende een bepaalde periode, buiten de kosten en de tarieven en derhalve ook buiten de verrekeningen wordt gehouden in het kader van de efficiëntieprikkels indien het verschil tussen uitgaven en begroting groter is dan een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen percentage.

Met uitzondering van de verrekeningen in samenhang met de efficiëntieprikkels vinden de verrekeningen in het kader van deze wet in principe gespreid plaats over drie aaneengesloten tariefsjaren, onafhankelijk van de driejarige tariefperiode. De verrekeningen gebeuren door middel van jaarlijkse tariefaanpassingen. In de nog op te stellen algemene maatregel van bestuur wordt de wijze van verrekeningen nader geregeld.

Ingevolge artikel 8.25d, vierde lid, is de exploitant van de luchthaven verplicht om een bedrag van een bepaalde categorie te verrekenen indien die verrekening leidt tot een tariefsverlaging.

Ingevolge artikel 8.25d, vijfde lid, is het de exploitant van de luchthaven in het kader van een zo groot mogelijke tariefstabilisatie toegestaan om in enig jaar, rekening houdend met de situatie in de luchtvaart en met het oog op een zo stabiel mogelijke tariefontwikkeling, geheel of gedeeltelijk af te zien van een verrekening van het bedrag uit een bepaalde categorie indien de verrekening van die post zou leiden tot een tariefsverhoging. Op deze wijze kan de exploitant van de luchthaven de tarieven laten meebewegen met de algemeen economische en specifieke luchtvaartontwikkelingen.

Het achterwege laten van de verrekening in enig jaar sluit de verrekening van dat bedrag in een volgend jaar niet uit, zolang de nog bij algemene maatregel van bestuur te regelen toegestane verrekeningsperiode van maximaal drie boekjaren niet wordt overschreden.

Tijdens de jaarlijkse raadpleging over de voorstellen tot aanpassing van de tarieven en voorwaarden verschaft de exploitant van de luchthaven inzicht in de omvang van de onderscheiden verrekeningsmogelijkheden, in het voornemen tot geheel of gedeeltelijk achterwege laten van de

verrekening indien artikel 8.25d, vijfde lid, dat toelaat en het saldo van de voor het betreffende jaar te verrekenen bedragen, waarmee de tarieven worden aangepast.

In het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol heeft een nadere uitwerking plaats van de tijdstippen en de wijze van verrekening.

F

Benchmarks in kader van mededelingen omtrent voorstel voor tarieven en voorwaarden en aangepaste tarieven (artikel 8.25e, eerste en tweede lid)

In de mededelingen van voorstellen voor de tarieven en voorwaarden (artikelen 8.25d, eerste lid, 8.25db, eerste tot en met derde lid) wordt naast de economische onderbouwing van de tarieven en de daarop van invloed zijnde factoren, ook aandacht besteed aan de uitkomsten van een aantal vergelijkingen (benchmarks). Het betreft hier de volgende benchmarks:

- Benchmark kostenontwikkeling Schiphol:
Dit betreft de ontwikkeling van de kosten in het lopende jaar en een prognose van de kosten in de resterende jaren van de lopende meerjarenperiode in vergelijking met de ontwikkeling van de kosten in de laatste vijf kalenderjaren. In de informatie ter zake van de kostenontwikkeling wordt een onderscheid gemaakt naar onderscheiden kostensoorten.
- Benchmark luchthaventarieven:
Deze benchmark heeft betrekking op de ontwikkeling van de tarieven van de exploitant van de luchthaven voor het transfer-, bestemmings- en vrachtverkeer in het lopende jaar en de resterende jaren van de lopende meerjarenperiode in vergelijking met de ontwikkeling van de door de exploitant van de luchthaven gehanteerde tarieven in de laatste vijf kalenderjaren en de tarieven in de laatste vijf jaar van een aantal buitenlandse luchthavens in een nog vast te stellen peer group. De samenstelling van de peer group heeft plaats in overleg tussen de exploitant van de luchthaven, de gebruikers en representatieve organisaties, op basis van een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen proces.
- Benchmark kwaliteitsindicatoren:
Deze benchmark betreft de ontwikkeling van een aantal kwaliteitsindicatoren waarbij het gaat om een vergelijking van de ontwikkeling van deze kwaliteitsindicatoren op de luchthaven Schiphol in de laatste vijf kalenderjaren met die van een aantal buitenlandse luchthavens in een nog vast te stellen peer group. Voor een aantal kwaliteitsindicatoren is een vergelijking met luchthavens in een peer group niet mogelijk vanwege een gebrek aan gegevens over buitenlandse luchthavens. In die gevallen wordt alleen de ontwikkeling van de kwaliteitsindicatoren op de luchthaven Schiphol over de laatste vijf kalenderjaren aangegeven.
De kwaliteitsindicatoren worden bepaald in overleg tussen de exploitant van de luchthaven, de gebruikers en representatieve organisaties, op basis van een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen proces.

De exploitant van de luchthaven publiceert de resultaten van de benchmarks jaarlijks en stuurt deze naar zowel de Autoriteit Consument en Markt als aan de gebruikers en de representatieve organisaties, en uiterlijk bij de mededelingen als bedoeld in artikel 8.25e, eerste en tweede lid. Artikel 8.25ga is daartoe aangepast.

Binnen de meerjarige tariefperiode worden de uitkomsten van de benchmarks jaarlijks tegelijk met de voortgang van en de wijzigingen in het investeringsprogramma besproken in het kader van het jaarlijks overleg.

Raadpleging van gebruikers en representatieve organisaties (artikel 8.25e, vijfde lid)

Het raadplegingsproces van de gebruikers en representatieve organisaties wordt aangepast. In plaats van de huidige jaarlijkse raadpleging over de tarieven en voorwaarden zal in de toekomst één keer per drie jaar een uitgebreide raadpleging over de tarieven en voorwaarden plaatsvinden. Deze raadpleging wordt in meerdere fases uitgevoerd. In deze driejaarlijkse raadpleging worden de zienswijzen op een voorstel uit een eerdere fase(n) meegenomen naar de bespreking van een eventueel aangepast voorstel in een volgende fase van het proces.

Het is van belang dat bij de start van het formele raadplegingstraject over de tarieven en voorwaarden voor de eerstvolgende driejarige tariefperiodes een overzicht voorligt van de belangrijkste punten ter zake van tarieven en voorwaarden in de komende meerjarige periode, waarover de exploitant van de luchthaven en de gebruikers en de representatieve organisaties in het voortraject hebben gesproken. Dat geldt ook voor de tariefaanpassingen via de verrekeningen in het eerstvolgende jaar binnen die periode.

Om die reden wordt beoogd om een interactief proces te laten plaats hebben tussen de betrokken partijen voorafgaand aan de formele raadpleging (zogenoemde preconsultatie).

De inrichting van dat proces wordt aan partijen overgelaten.

In artikel 8.25e, zesde lid, is de verplichting opgenomen voor de exploitant van de luchthaven om met het oog op de vaststelling van het vijfjarig investeringsprogramma voorafgaand daarover mededeling te doen aan de gebruikers.

Naast de driejarige raadpleging over de tarieven en voorwaarden en het investeringsprogramma heeft ook een jaarlijkse raadpleging plaats, waarin de exploitant van de luchthaven met de gebruikers onder andere de voortgang van de uitvoering van het investeringsprogramma, waaronder ook de investeringsprojecten met een waarde boven een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen drempel, en de geplande efficiëncymaatregelen bespreekt. Daarnaast geeft de exploitant van de luchthaven in dit jaarlijks overleg inzicht in de afzonderlijke verrekeningen, het saldo daarvan en de aanpassingen van de tarieven als genoemd in artikel 8.25dg en de benchmarks.

De nadere uitwerking van de raadplegingen heeft plaats in het besluit exploitatie luchthaven Schiphol.

G

Klachtrecht (artikel 8.25f)

Met de aanpassing van de Wet luchtvaart ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2009/12/EG van 11 maart 2009 inzake de luchthavengelden (PbEG L70) is de regeling inzake het vragen van een oordeel van de Autoriteit Consument en Markt over een mogelijke strijdigheid van de vastgestelde tarieven en voorwaarden met de bij of krachtens de wet gestelde regels in lijn gebracht met genoemde richtlijn. Deze regeling is inhoudelijk niet aangepast. Vanzelfsprekend is in de bepalingen rekening gehouden met het onderhavige voorstel. Vanuit het oogpunt van systematiek is de verrekening van de tariefverschillen in geval een strijdigheid van de vastgestelde tarieven en voorwaarden met de bij of krachtens deze wet gestelde bepalingen wordt geconstateerd door de Autoriteit Consument en Markt, verplaatst naar artikel 8.25df, waarin alle verrekeningen zijn opgenomen.

Volledigheidshalve zij vermeld dat de toetsing door de Autoriteit Consument en Markt op de bij of krachtens deze wet gestelde regels op onderdelen ontbreekt of beperkt is. Dit betreft bij voorbeeld het niveau van de niet-luchtvaartbijdrage (artikel 8.25dd), de vertrouwelijke behandeling van stukken (artikel 8.25e, dertiende en veertiende lid) en de procestoets inzake het voorstel van een investeringsproject.

Bij klachten over tarieven en voorwaarden neemt de Autoriteit Consument en Markt, met inachtneming van artikel 11, zevende lid, van de Richtlijn 2009/12/EG van 11 maart 2009 inzake luchthavengelden, binnen vier maanden een definitief besluit. In uitzonderlijke gevallen is een verlenging van de termijn toegestaan met twee maanden, bij voorbeeld indien – mede ter bescherming van gebruikers – aan de exploitant van de luchthaven wordt verzocht om informatie. De Algemene wet bestuursrecht bevat ook de mogelijkheid van een real time behandeling van een klacht, dat wil zeggen dat de termijn telkens wordt opgeschort vanaf het moment dat de aanvraag onvolledig is en toepassing wordt gegeven aan artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht. De behandeling van de aanvraag moet dan immers worden opgeschort omdat de aanvrager de gelegenheid moet hebben de aanvraag aan te vullen. Wanneer hiervoor veel gegevens noodzakelijk zijn kan de situatie zich voordoen dat verlenging van de beslistermijn noodzakelijk is. Het bepaalde in het derde lid sluit aan bij de hiervoor genoemde grondbeginselen van de Algemene wet bestuursrecht.

I, K en M

Deze wijzigingen betreffen allen wijzigingen van verwijzingen als gevolg van de wijzigingen in de wet Luchtvaart.

L

Op grond van artikel 8.29a dient de exploitant van de luchthaven periodiek een verslag uit te brengen over de exploitatie van de luchthaven. In het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol zal worden vastgelegd dat de exploitant van de luchthaven in dit verslag onder meer de ontwikkeling van het netwerk van luchtverbindingen in de verslagperiode beschrijft, evenals de verwachte ontwikkeling en de wijze waarop die ontwikkeling door de exploitant van de luchthaven wordt ondersteund. In dit kader schat de Minister van Infrastructuur en Milieu in, of de exploitant van de luchthaven voldoende rekening houdt met de ontwikkeling van de netwerkkwaliteit. Over dit verslag zal periodiek overleg plaatsvinden tussen de exploitant van de luchthaven en de Minister van Infrastructuur en Milieu waarbij ook de jaarlijkse monitor wordt betrokken waarmee in opdracht van de Minister van Infrastructuur en Milieu de netwerkontwikkeling op Schiphol wordt gevolgd in vergelijking met een aantal concurrerende luchthavens. In dat periodiek overleg kan aandacht worden gegeven aan verwachte effecten van tariefvoorstellen op de netwerkontwikkeling en de gerealiseerde effecten op het netwerk, mede in relatie tot de overige publieke belangen en de mogelijke bijstuuringsmaatregelen. Daarbij worden de bij of krachtens deze wet opgenomen bepalingen met betrekking tot de voorstellen, raadplegingen en vaststellingen van de tarieven en voorwaarden en de bevoegdheden van de Autoriteit Consument en Markt in acht genomen. Hierdoor wordt uitgesloten dat er sprake is van overlappende bevoegdheden («concurrent powers».)

Artikel II

Artikel 8.25fa van de Wet luchtvaart is toegevoegd aan artikel 1 van bijlage 2 van de Algemene wet bestuursrecht. Artikel 1 van bijlage 2 bevat de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak, welke de voorschriften vermeldt waarvoor, in afwijking van hoofdstuk 8 Algemene wet bestuursrecht, een afwijkende beroepsgang geldt. Tegen een besluit, genomen op grond van een in dit artikel genoemd voorschrift of anderszins in dit artikel omschreven, kan geen beroep worden ingesteld.

Artikel III Overgangsrecht

Overgangsrecht is opgenomen voor voorstellen voor tarieven en voorwaarden waarvan reeds mededeling is gedaan aan de gebruikers voor de inwerkingtreding van deze wet, voor aanvragen die voor dat tijdstip reeds bij de Autoriteit Consument en Markt zijn ingediend en voor tarieven en voorwaarden die reeds zijn vastgesteld. Voor deze gevallen blijft het oude recht van toepassing.

De door de exploitant van de luchthaven voor inwerkingtreding van deze wet vastgestelde tarieven en voorwaarden behouden hun geldigheid tot het moment dat de meerjarige tarieven en voorwaarden van kracht worden.

Deze bepalingen strekken er toe om de overgang te regelen van het systeem van de eenjarige tarieven en voorwaarden die volgens de huidige procedures worden vastgesteld naar de voor een periode van drie jaren van kracht zijnde tarieven en voorwaarden. Zonder deze bepalingen zou er zowel voor de exploitant van de luchthaven als voor de gebruikers onzekerheid kunnen ontstaan over de toe te passen tarieven en voorwaarden.

Op het moment waarop deze wet van kracht wordt kan sprake zijn van een aantal investeringsprojecten of afzonderlijke onderdelen daarvan waarvan de aanbesteding of de realisatie reeds is gestart. Het is belangrijk om als onderdeel van het overgangsrecht de mogelijke toepasselijkheid van het systeem van efficiëntieprikkels op deze

investeringsprojecten vast te leggen. Voorgesteld wordt om de nieuwe bepalingen alleen van toepassing te laten zijn op de investeringsprojecten waarvoor de aanbesteding of realisatiefase minimaal drie maanden na het moment van de inwerkingtreding van de wet aanvangt.

Op het moment van inwerkingtreding van de wet zal sprake zijn van te verrekenen bedragen die betrekking hebben op jaren waarvoor de tariefvaststelling heeft plaatsgevonden onder de «oude» regulering. Overgangsrecht is noodzakelijk om vast te leggen hoe dient te worden omgegaan met deze verrekeningen.

Voorgesteld wordt om de berekening en vaststelling van de te verrekenen bedragen, zoals vastgelegd in de Regulatory Accounts over het betreffende boekjaar, te baseren op de wettelijke bepalingen zoals deze van toepassing waren ten tijde van de tariefvaststelling voor het betreffende tariefjaar, dus op de «oude» regulering. De verwerking van de verrekening in de tarieven kan vervolgens plaatsvinden op basis van de bepalingen van de nieuwe wet, hetgeen impliceert dat de te verrekenen bedragen grotendeels gespreid worden over drie tariefjaren.

Tot slot is het van belang dat de termijn tussen het moment waarop de wet van kracht wordt en de vaststellingsdatum van de tarieven en voorwaarden voor de eerste periode van drie jaar voldoende lang is om de consultatie van deze tarieven en voorwaarden volgens de procedures in het kader van de nieuwe regulering te laten plaatsvinden, inclusief de termijn benodigd voor de goedkeuring van een nieuw toerekenings-systeem. Gelet hierop is een periode van maximaal vijftien maanden

noodzakelijk om een effectief proces van (pre)consultatie te kunnen organiseren en tijdig goedkeuring voor een nieuw toerekeningssysteem te verkrijgen.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld