

Vergaderjaar 2015–2016

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. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 25 maart 2016

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de fracties over het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet luchtvaart in verband met de evaluatie van de Wet van 29 juni 2006 tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol. Ik dank de fracties voor de gestelde vragen en opmerkingen en het feit dat als ik de vragen afdoende beantwoord de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende acht voorbereid. Hieronder ga ik, mede namens de Minister van Economische zaken, graag in op de vragen en opmerkingen van de leden van de verschillende fracties. Deze nota is ook afgestemd met het Ministerie van Financiën.

Bij deze nota naar aanleiding van het verslag is een nota van wijziging gevoegd. Deze bevat een beperkt aantal wijzigingen.

2. Inleiding memorie van toelichting

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd of de regering uiteen kan zetten op welke punten de huidige wet onvoldoende handvatten biedt om de genoemde doelstellingen, zoals continuïteit, kwaliteit en netwerkontwikkeling van de luchthaven Schiphol te realiseren en of er andere oplossingen zijn verkend om deze op te lossen. De leden van de VVD-fractie vragen verder in hoeverre de regering verwacht dat dit wetsvoorstel de luchthaven Schiphol meer concurrerend maakt en of de regering hier de vergelijking kan maken met de thuishavens van de golfcarriers.

De doelstelling van de in afdeling 8.4 van de wet opgenomen tariefregulering is het voorkomen van misbruik van de economische machtspositie van Schiphol. Op grond van de wet is een evaluatie uitgevoerd met betrekking tot de doeltreffendheid en de effecten van deze tariefregulering

door het onafhankelijk onderzoeksbureau Ecorys¹. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting is de hoofdconclusie uit de evaluatie dat het systeem van wettelijke eisen in het licht van de doelstelling goed heeft gewerkt. Er zijn geen aanwijzingen voor misbruik van de economische machtspositie en daar hebben de wet en het toezicht aan bijgedragen. De tariefsregulering is daarnaast ook geëvalueerd in de context van actuele beleidsdoelen en ontwikkelingen (concurrerend kostenniveau in relatie tot de geboden netwerkqualiteit en reductie administratieve lasten). Uit de evaluatie is naar voren gekomen dat de huidige wet voor de realisering van deze nieuwe doelstellingen onvoldoende handvatten bevat. Ecorys constateert op een aantal punten ruimte voor verbetering van de bestaande systematiek.

De uitkomsten van de evaluatie zijn met de Tweede Kamer gedeeld bij brief van 4 april 2012². In deze brief en de brieven aan uw Kamer van 5 juni 2013 en 2 september 2013³ wordt beschreven op welke punten het kabinet verbeteringen wenselijk acht. Het betreft de punten: consultatie, meerjarenafspraken, beperking tariefschommelingen, efficiëncyprikkels, een verplichte financiële bijdrage vanuit niet-luchtvaartactiviteiten, netwerkqualiteit, de boekhoudregels en een redelijk rendement op het geïnvesteerde vermogen (WACC). De verbeteringen betreffen een samenhangend pakket aan maatregelen dat in overleg met Schiphol, de gebruikers en representatieve organisaties is vormgegeven. De verplichte financiële bijdrage wordt geïntroduceerd om de concurrentiepositie van Schiphol te versterken. Dit licht ik toe in voornoemde brief van 2 september 2013. Verder zijn ook een aantal efficiëntieprikkels geïntroduceerd, die eveneens bijdragen aan een concurrerend kosten-niveau. Zo wordt met het wetsvoorstel een systeem van efficiëntieprikkels ingevoerd. Dit systeem wordt toegelicht in paragraaf 4d. Verder vindt jaarlijks een vergelijking plaats van de luchthavengelden en de overheidsheffingen op Schiphol en tien vergelijkbare luchthavens, waaronder de luchthaven van Dubai. Uit de meest recente benchmark, waarover uw Kamer bij brief van 25 februari 2015 is geïnformeerd⁴, blijkt onder meer dat de luchthavengelden en overheidsheffingen op Schiphol relatief laag zijn ten opzichte van die van andere luchthavens.

Het wetsvoorstel beoogt derhalve geen substantiële beleidswijziging, maar geeft uitvoering aan de wens van het kabinet om de huidige systematiek, in lijn met de aanbevelingen van Ecorys, op onderdelen te verbeteren. Deze verbeteringen zijn gericht op een betere werking van het bestaande reguleringssysteem en zijn deels noodzakelijk om dit reguleringssysteem beter te laten aansluiten op de beleidsdoelen genoemd in het regeerakkoord en de Luchtvaartnota en op nieuwe ontwikkelingen. De verbeteringen zijn nader toegelicht in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

De leden van de VVD-fractie hebben verder een aantal vragen gesteld over het wetsvoorstel in relatie tot het deelnemingenbeleid en daaraan gerelateerd de noodzaak en proportionaliteit van het wetsvoorstel. Verder hebben zij een aantal vragen gesteld over de meerwaarde van het aandeelhouderschap en over de inzet van dit instrument in aanvulling op wet- en regelgeving.

¹ Evaluatie Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol – Hoofdrapport en Deelrapporten fase 1 en 2, Ecorys, 1 december 2011 (bijlagen bij Kamerstukken II 2011/12 33 231, nr. 1).

² Kamerstuk II 2011/12, 33 231, nr. 1.

³ Kamerstukken II 2012/13, 33 231, nrs. 2 en 3.

⁴ Kamerstuk II 2014/15, 29 665, nr. 211.

Het wetsvoorstel is in lijn met de Nota deelnemingenbeleid rijksoverheid 2013⁵, waarin is aangegeven dat wet- en regelgeving de eerst aange-
wezen instrumenten zijn om publieke belangen te borgen. Het aandeel-
houderschap is daar als zelfstandig instrument minder geschikt voor.
Aandeelhouderschap kan wel als aanvullend instrument worden ingezet,
indien het publieke belang onvoldoende door middel van wet- en
regelgeving geborgd kan worden.

De Nota deelnemingenbeleid merkt het volgende op over de meerwaarde
van het aandeelhouderschap voor Schiphol ten opzichte van wet- en
regelgeving:

*«Als publieke belangen niet goed omschreven of afgebakend kunnen
worden (in economische termen: niet-contracteerbaar), kan een grotere
betrokkenheid bij de totstandkoming van een product of dienst gewenst
zijn. Niet-contracteerbare publieke belangen laten zich per definitie
moeilijk omschrijven. Een voorbeeld is de luchthaven Schiphol. Schiphol
vervult vanwege zijn mainportfunctie een belangrijke rol voor de
bereikbaarheid en economie van Nederland. Het behouden van de
mainportfunctie is echter moeilijk in contracten of wetgeving te definiëren
en wat daarvoor nodig is kan aan verandering onderhevig zijn, mede door
de dynamiek in de luchtvaartsector en de daaruit volgende uitdagingen.
Wet- en regelgeving is dan een relatief statisch instrument, dat niet altijd
goed aansluit bij snel veranderende omstandigheden. Als de overheid een
zodanig strategisch belang hecht aan de mainport, kan extra zeggen-
schap, met een meer flexibel karakter, gewenst zijn».* (pagina 18 en 19).

Het aandeelhouderschap van de Staat ten aanzien Schiphol wordt in de
praktijk ingezet als aanvullend borgingsinstrument op wet- en regel-
geving. In het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen geeft mijn
ambtsgeenoot van Financiën aan op welke wijze invulling wordt gegeven
aan het aandeelhouderschap.

Naar aanleiding van vragen van de leden van de PvdA-fractie over mijn
betrokkenheid bij het aandeelhouderschap, wijs ik op paragraaf 4.3 van
voornoemde Nota deelnemingenbeleid rijksoverheid 2013, waarin wordt
ingegaan op de samenwerking tussen aandeelhouder en beleidsdepar-
tement. Daarin is onder andere opgenomen dat de rol van beleidsmaker
en aandeelhouder weliswaar formeel zijn gescheiden, maar dat er
afspraken zijn gemaakt om samen te werken waar dit nodig is. Zo wordt
er onder meer bij grote investeringsvoorstellen overleg gevoerd tussen de
aandeelhouder en het betrokken beleidsdepartement. Ook op andere
terreinen vindt overleg plaats. Zo heeft bij de recente commissarisbenoe-
mingen afstemming plaatsgevonden tussen het Ministerie van Financiën
en mijn ministerie. Verder wordt mijn ministerie betrokken bij beslis-
singen die het beleid van mijn ministerie kunnen raken. Tegelijkertijd
betrek ik de aandeelhouder bij beleidsvoorstellen die Schiphol kunnen
raken. In reactie op de vraag van de leden van de PvdA-fractie of met
behulp van artikel 2:129 Burgerlijk Wetboek bepaalde bevoegdheden aan
de aandeelhouder gegeven kunnen worden, zoals een goedkeuringsrecht
voor de Algemene vergadering van aandeelhouders voor het aanbeste-
dingsbeleid van Schiphol, merk ik op dat de Schiphol Group als speciale-
sector bedrijf gebonden is aan de Aanbestedingswet 2012. Verder merk ik
op dat de algemene vergadering van aandeelhouders van Schiphol op dit
moment een statutair goedkeuringsrecht heeft voor directiebesluiten over
(des)investeringen van ter waarde van ten minste 10% van het balans-
totaal. Deze statuten van Schiphol worden, net als voor andere staatsdeel-
nemingen, op termijn (meer) in lijn gebracht met de algemene standaard
van het Ministerie van Financiën. Voor een overzicht van de bevoegd-
heden van de Algemene vergadering van aandeelhouders, zoals

⁵ Bijlage bij kamerstuk II 2013/14, 28 165, nr. 165.

opgenomen in deze standaard, verwijs ik naar het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen 2014⁶.

Naar aanleiding van het verzoek van de leden van de VVD-fractie om toezending van de huidige statuten, verwijs ik naar de website van Schiphol⁷ en de Kamer van Koophandel, waarop de statuten zijn gepubliceerd respectievelijk opvraagbaar zijn.

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd of een wetsvoorstel als het onderhavige ook voor andere staatsdeelnemingen overwogen kan worden.

Naar aanleiding hiervan wordt opgemerkt dat staatsdeelnemingen sterk van elkaar verschillen. Per staatsdeelneming moet bekeken worden of en hoe er gereguleerd moet worden. Ten aanzien van Schiphol geldt dat de toenmalige Nederlandse Mededingingsautoriteit in 2001 en in 2010 heeft vastgesteld dat Schiphol een economische machtspositie heeft op de markt van luchtvaartactiviteiten. De NMA concludeerde dat deze machtspositie structureel is en dat zonder regulering blijvend sprake is van inefficiënties die op basis van de Mededingingswet niet goed kunnen worden aangepakt. Om die reden is sectorspecifieke ex ante regulering nodig geacht.

Ook ten aanzien van andere staatsdeelnemingen is sprake van economische regulering. Zo zijn de tarieven van netbeheerders van gas- en elektriciteitsnetwerken ook gereguleerd.

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd of het klopt dat de regering de bedrijfsstrategie van Schiphol nu bij wet heeft vastgelegd en op welke andere manieren de invloed van de overheid nog verder vergroot kan worden. Zij vragen of de regering ook alternatieve bedrijfsstrategieën heeft uitgewerkt en of zij daarbij ook heeft gekeken naar ontwikkelingen op luchthavens die zelf de transfer van passagiers organiseren. De leden van de VVD-fractie en de CDA-fractie hebben gevraagd of de verdere regulering van de bedrijfsvoering van Schiphol noodzakelijk is.

Naar aanleiding van deze vragen merk ik op dat de bedrijfsstrategie van Schiphol niet bij wet is vastgelegd en dat dit ook niet gebeurt met het onderhavige wetsvoorstel. Het wetsvoorstel houdt geen verdere inperking in van de ruimte die Schiphol thans kent om zijn bedrijfsstrategie voor de hele onderneming te bepalen. Op dit punt wordt verwezen naar punt 3 van het nader rapport, waar hier uitgebreid op in is gegaan.

Met dit wetsvoorstel blijft verder de *dual till* en *cost plus*-systematiek gehandhaafd. *Dual till* houdt in dat de regulering alleen betrekking heeft op luchtvaartactiviteiten en niet op alle activiteiten van de luchthaven waaronder de commerciële activiteiten. Hiermee wordt niet meer gereguleerd dan nodig. *Cost plus* houdt in dat Schiphol zijn operationele kosten en afschrijvingen kan terug verdienen, inclusief een redelijk rendement op het geïnvesteerd vermogen. Dit laatste is nodig om Schiphol in staat te stellen voldoende kapitaal aan te trekken voor investeringen en daarmee een gezonde onderneming blijft.

De sectorspecifieke regulering blijft zo ingericht dat zo veel mogelijk verantwoordelijkheid bij de sectorpartijen wordt neergelegd. De rol van de Autoriteit Consument en Markt wordt uitgebreid met procestoetsen, zoals op de aanwezigheid van de analyse van Schiphol met betrekking tot de netwerkqualiteit.

⁶ Bijlage bij kamerstuk II 2015/2016, 28 165, nr. 227.

⁷ <http://www.schiphol.nl/SchipholGroup1/InvestorRelations/CorporateGovernance.htm>.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de SP-fractie hoe de grotere rol van de Autoriteit Consument en Markt zich verhoudt tot andere grote luchthavens binnen Europa, merk ik op dat in het kader van de evaluatie met betrekking tot de tariefregulering ook is gekeken naar buitenlandse reguleringssystemen en de rol van toezichthouders binnen deze reguleringssystemen⁸. Daaruit bleek dat de regulering sterk verschilt: Systemen als *cost-plus*, *rate of return* en *price cap* worden gehanteerd met verschillende varianten. Ook de gereguleerde activiteiten verschillen: *single till*, *dual till* of *hybride till*. Zo worden de tarieven voor de luchthaven Parijs Charles de Gaulle bepaald door de toezichthouder, terwijl met betrekking tot de luchthaven Londen Heathrow de toezichthouder een *price-cap* vast stelt. Deze varianten vergen intensievere bemoeienis van de toezichthouder. Met betrekking tot de tarieven voor Schiphol blijft de inmenging van de toezichthouder beperkt. De tarieven en voorwaarden worden vastgesteld door Schiphol na consultatie met gebruikers en representatieve organisaties. De Autoriteit Consument en Markt houdt hier toezicht op.

De leden van de VVD-fractie, de PvdA-fractie en de SP-fractie hebben verder vragen gesteld over de betrokkenheid van de Minister van Infrastructuur en Milieu bij de bedrijfsvoering van Schiphol. Zoals aangegeven in het nader rapport, deel ik de opmerking van de Raad van State niet dat de Minister van Infrastructuur en Milieu door dit wetsvoorstel directer verantwoordelijk en aanspreekbaar zou worden op de bedrijfsvoering dan thans het geval is. Mijn bevoegdheden in het kader van de regeling van de exploitatievergunning om in te grijpen in geval van aanwijzingen van wanbeheer door toedoen van Schiphol wijzigen niet. Om elke schijn van beïnvloeding te vermijden zijn naar aanleiding van het advies van de Raad van State de termen «te beoordelen» en «beoordeling» in artikel 8.29a, derde lid vervangen door de termen «in te schatten» en «inschatting» en wordt in de memorie van toelichting benadrukt dat ik geen mogelijkheid heb om via het toezicht achteraf in het kader van de exploitatievergunning invloed uit te oefenen op de totstandkoming van de tarieven. Een dergelijke betrokkenheid bij de bedrijfsvoering van Schiphol acht ik niet gewenst en zou bovendien in strijd zijn met de richtlijn luchthavengelden⁹, die stelt dat in elke lidstaat een onafhankelijke toezichthoudende autoriteit moet worden aangewezen of ingesteld om de onpartijdigheid van beslissingen en de juiste en doeltreffende toepassing van deze richtlijn te garanderen.

De leden van de VVD-fractie hebben een aantal vragen gesteld met betrekking tot de boekhoudregels, het redelijk rendement op het geïnvesteerd vermogen en het normrendement.

Naar aanleiding hiervan merk ik op dat het redelijk rendement op het geïnvesteerd vermogen moet worden onderscheiden van het normrendement. Het redelijk rendement op geïnvesteerd vermogen (*Weighted Average Cost of Capital*, hierna: WACC) heeft uitsluitend betrekking op het geïnvesteerde eigen- en vreemd vermogen ten aanzien van luchtvaartactiviteiten. De WACC maakt al onderdeel uit van de huidige regulering. De WACC is noodzakelijk omdat Schiphol een economische machtspositie heeft op luchtvaartactiviteiten. De regulering stelt dat de tarieven voor het geheel van de luchtvaartactiviteiten kostengeoriënteerd moeten zijn, inclusief een redelijk rendement op het geïnvesteerd vermogen. Andere gereguleerde sectoren waar tarieventoezicht plaatsvindt, zoals energie en

⁸ Evaluatie Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol – Deelrapport fase 1, hoofdstuk 9, (bijlage bij kamerstuk II 2011/12, 33 231, nr. 1).

⁹ Richtlijn 2009/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2009 inzake luchthavengelden (PbEG L70).

telecom, werken ook met een WACC. De aandeelhouder speelt geen rol bij de totstandkoming van de WACC.

De WACC alsmede de boekhoudregels worden in het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol geregeld. De boekhoudregels en de WACC zullen dan ook in de nota van toelichting bij het nieuwe besluit nader worden toegelicht. Het ontwerp van dit besluit zal nog op grond van de Wet luchtvaart worden voorgehangen bij uw Kamer.

Het normrendement heeft betrekking op het gemiddelde eigen vermogen van de gehele onderneming. Dit is een instrument van de aandeelhouder zoals beschreven in de nota Deelnemingenbeleid rijksoverheid 2013 (bladzijde 41). Daar is aangegeven dat de Staat als aandeelhouder voor iedere deelneming een afzonderlijk en specifiek normrendement vaststelt om het maatschappelijk vermogen verantwoord te beheren. Het normrendement beoogt de onderneming voldoende rendement te laten behalen om de continuïteit van de luchthaven op lange termijn te bewerkstelligen. Het normrendement is in het licht van dit wetsvoorstel enkel van belang in verband met de financiële bijdrage van niet-luchtvaartactiviteiten aan luchtvaartactiviteiten. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt geregeld dat de exploitant bij deze bijdrage rekening houdt met de continuïteit van de onderneming en de financierbaarheid van de investeringen van de exploitant. De procedure en de methode aan de hand waarvan de exploitant hieraan uitvoering geeft, wordt met het nieuwe besluit exploitatie luchthaven Schiphol geregeld. Hieronder valt ook de verplichting om bij het bepalen van de eigen bijdrage het vastgestelde normrendement in acht te nemen.

Zoals is aangegeven in de brief van 2 september 2013¹⁰, wordt het normrendement berekend met het zogenoemde *Capital Asset Pricing Model*, waarbij gebruik wordt gemaakt van bedrijfsgegevens van Schiphol en financiële marktinformatie. Deze methode is in de financieringstheorie het meest gangbaar om de kosten van kapitaal te bepalen. Hiermee wordt een schatting gemaakt van het rendement dat noodzakelijk is voor behoud van de waarde van de onderneming. Voor Schiphol heeft de Staat als aandeelhouder dit rendementspercentage voor de periode 2013–2015 en 2016–2018 vastgesteld op 6,7%. Het normrendement wordt periodiek herzien. De aannames worden bij herziening geactualiseerd.

3. Uitgangspunten van het wetsvoorstel

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de Raad van State ineens komt tot het onderscheid tussen publiek belang en economisch belang. Zij vragen of het klopt dat de politiek kan bepalen dat netwerkkwaliteit een publiek belang is en dat het klopt dat het publiek belang en het economisch belang elkaar niet hoeven tegen te spreken.

In reactie hierop merk ik op dat de Raad van State het onderscheid tussen enerzijds publiek belang en anderzijds economisch belang maakt in het kader van de vraag of «netwerkkwaliteit» zich kwalificeert als publiek of algemeen belang in de zin van artikel 3 van de richtlijn luchthavengelden. Artikel 3 van de richtlijn luchthavengelden, dat bepaalt dat luchthavengelden uit een oogpunt van publiek en algemeen belang, met inbegrip van milieuaangelegenheden, kunnen worden gedifferentieerd, is open geformuleerd. Milieuaangelegenheden zijn genoemd als belang dat in elk geval als zodanig kan kwalificeren; daarmee worden andere belangen evenwel niet uitgesloten.

Overigens wordt erop gewezen dat met het wetsvoorstel geen toepassing wordt gegeven aan artikel 3 van de richtlijn. Deze richtlijn is met de wet

¹⁰ Kamerstuk II 2011/12, 33 231, nr. 3.

van 27 januari 2011¹¹ reeds in de Wet luchtvaart omgezet. Het huidige wetsvoorstel doet hier niets aan toe of af. De bestaande kaders ten aanzien van de tarieven en voorwaarden blijven ongewijzigd.

De regering heeft netwerkqualiteit aangemerkt als publiek belang. Het publieke belang van netwerkqualiteit en het economisch belang hoeven elkaar niet tegen te spreken. Het mainportbelang is veeleer het belang van de luchthaven voor de nationale economie (vestigingsklimaat, werkgelegenheid). Netwerkqualiteit valt niet samen met het mainportbelang, maar maakt daar onderdeel van uit. Het mainportbelang is een ruimer begrip. Evenmin hoeven het publieke belang van netwerkqualiteit en het bedrijfseconomisch belang van Schiphol elkaar tegen te spreken. Zoals aangegeven in het nader rapport kan een verschil in te verwachten kosten en opbrengsten van bepaalde typen vervoer een gerechtvaardigde reden zijn om een verschil te hanteren in tarieven. Zo'n verschil, gebaseerd op bedrijfseconomische gronden, kan het publieke belang van netwerkqualiteit ten goede komen.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de PvdA-fractie in hoeverre het wetsvoorstel flexibiliteit biedt om de in de wet vastgelegde strategie van Schiphol tijdig te kunnen aanpassen, wijs ik op paragraaf 2, waar is opgemerkt dat de bedrijfsstrategie van Schiphol niet in de wet is vastgelegd en dat dit ook niet gebeurt met het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie hebben de vraag gesteld hoe het uitgangspunt van non-discriminatie zich verhoudt tot de discussie over andere landen buiten de Europese Unie (Golfstaten, Turkije) die zich volgens de signalen niet houden aan afspraken hierover. In dat licht vragen deze leden ook op welke wijze de tarieven van Schiphol dusdanig kunnen worden vastgesteld dat de luchthaven de enorme concurrentie het hoofd kan blijven bieden. Verder vragen zij of het mogelijk is om voor luchtvaartmaatschappijen die zich niet aan de rechten van werknemers houden een afwijkend tarief te berekenen dan wel of er andere handhavingsmogelijkheden zijn.

Naar aanleiding hiervan merk ik op dat het aanpakken van oneerlijke concurrentie in de luchtvaart belangrijk is. In dit verband wordt verwezen naar de brief aan uw Kamer van 5 maart 2015¹². Daarin wordt aangegeven dat dit vraagstuk alleen in Europees verband kan worden aangepakt. Om die reden steunt Nederland het voorstel van Frankrijk en Duitsland om de Europese Commissie een onderhandelingsmandaat te geven voor een luchtvaartakkoord met de Golfstaten over beperkte markttoegang in ruil voor heldere voorwaarden voor eerlijke concurrentie en met effectieve instrumenten voor de Europese Unie om op te treden wanneer Golfstaten niet aan deze voorwaarden voldoen.

De in de Wet luchtvaart opgenomen tariefsregulering ten aanzien van Schiphol kan niet worden gebruikt voor andere doeleinden dan het voorkomen van misbruik van de economische machtspositie door de luchthaven Schiphol, zoals de bescherming van de rechten van werknemers van luchtvaartmaatschappijen. Daarvoor is andere regelgeving nodig. In dat verband wijs ik erop dat meegewerkt wordt aan de herziening van verordening (EG) nr. 868/2004¹³, die toeziet op bescherming tegen oneerlijke praktijken van luchtvaartmaatschappijen uit

¹¹ Wet van 27 januari 2011 tot aanpassing van de Wet luchtvaart ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2009/12/EF van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 11 maart 2009 inzake luchthavengelden (PbEG L 70) (Stb. 2011, nr. 67).

¹² Kamerstuk II 2014/15, 21 501-33, nr. 533).

¹³ Verordening (EG) nr. 868/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende bescherming tegen aan communautaire luchtvaartmaatschappijen schade toebrengende subsidiëring en oneerlijke tariefpraktijken bij de levering van luchtdiensten vanuit landen die geen lid zijn van de Europese Gemeenschap.

derde landen. De insteek vanuit Nederland is om de reikwijdte van de verordening te verbreden, de bewijsdrempel te verlagen en effectieve sancties op te nemen.

Met betrekking tot de berekening van tarieven voor luchtvaartmaatschappijen merk ik op dat Schiphol zelf de tarieven vaststelt. Ik speel geen rol bij de totstandkoming van de tarieven. Schiphol moet zich bij de vaststelling van de tarieven houden aan de door afdeling 8.4 van de Wet luchtvaart en het EU-recht ter zake gestelde kader. Deze kaders beogen het misbruik van de economische machtspositie door Schiphol te voorkomen.

Met dit wetsvoorstel wordt de vrijwillige financiële bijdrage vanuit niet-luchtvaartactiviteiten vervangen door een verplichte bijdrage. Bij de totstandkoming van de tarieven en voorwaarden moet Schiphol deze verplichte financiële bijdrage in aanmerking nemen om lagere tarieven vast te stellen. Zoals hiervoor aangegeven onder paragraaf 2 wordt hiermee de concurrentiepositie van Schiphol verstevigd.

4. De inhoud van de wetswijziging

4a. Verbetering van de raadpleging

De leden van de VVD-fractie hebben een aantal vragen gesteld met betrekking tot het proces ten aanzien van de totstandkoming van tarieven en voorwaarden en investeringsprojecten. Naar aanleiding hiervan merk ik het volgende op.

Zowel in de huidige als nieuwe situatie doet Schiphol met het oog op de vaststelling van tarieven en voorwaarden, aan gebruikers en representatieve organisaties mededeling van een onderbouwd voorstel voor deze tarieven en voorwaarden. Nadat Schiphol gebruikers en representatieve organisaties over dit voorstel heeft geraadpleegd, stelt Schiphol de tarieven en voorwaarden vast.

Zowel in de huidige als nieuwe situatie moet Schiphol bij de vaststelling van de tarieven en voorwaarden rekening houden met de zienswijze van de gebruikers van de luchthaven en de representatieve organisaties naar aanleiding van de raadpleging en motiveert hij bij de vaststelling zijn overwegingen omtrent de ingebrachte zienswijzen. Het verschil met de huidige situatie betreft de nadere uitwerking van deze motiveringsplicht. De gevolgen voor de administratieve lasten schat ik dan ook beperkt in. Verder laat de huidige praktijk zien dat het aantal ingediende zienswijzen beperkt is.

In de nieuwe situatie moet Schiphol bij de vaststelling van de tarieven en voorwaarden en het vijfjarig investeringsprogramma inzichtelijk maken welke zienswijzen in de consultatie zijn ingebracht en of en hoe dit tot aanpassing van de tarieven en voorwaarden respectievelijk het investeringsprogramma heeft geleid. Deze nadere uitwerking van de consultatieverplichting vergroot de transparantie. Dit is nodig om meerjarenafspraken over de tarieven en voorwaarden mogelijk te maken. Met deze meerjarenafspraken neemt de frequentie van de uitgebreide consultatie af, hetgeen leidt tot een verlichting van de administratieve lasten. Bovendien is een vergroting van de transparantie bevorderlijk voor een snelle afhandeling van een eventuele klachtenprocedure bij de Autoriteit Consument en Markt.

De leden van de VVD-fractie en de PvdA-fractie hebben enkele vragen gesteld ten aanzien van de procedure voor investeringsprojecten en in het bijzonder ten aanzien van de procedure en de administratieve lasten met betrekking tot projectgroepen. In reactie daarop merk ik het volgende op.

In de huidige situatie consulteert Schiphol jaarlijks een vijfjarig investeringsprogramma op hoofdlijnen, waarin de projecten ten behoeve van luchtvaartactiviteiten zijn opgenomen. Dit programma maakt onderdeel uit van de raadpleging die plaatsvindt met betrekking tot de tarieven en voorwaarden (artikel 4, zesde lid, onderdeel b, van het Besluit exploitatie Schiphol.) In de nieuwe situatie wordt het vijfjarig investeringsprogramma op grond van de wet (artikel 8.25de) eens in de drie jaar geraadpleegd en vastgesteld. Dit is in lijn met de wens van zowel Schiphol als gebruikers om meerjarenafspraken te maken over investeringen. Om deze meerjarenafspraken mogelijk te maken, is het nodig dat het consultatieproces dat ten grondslag ligt aan deze afspraken te verbeteren. Schiphol moet inzichtelijk maken welke zienswijzen in de consultatie zijn ingebracht en of en hoe deze tot aanpassing van het voorgestelde investeringsprogramma hebben geleid. Bovendien krijgen luchtvaartmaatschappijen met het wetsvoorstel een grotere rol bij investeringen ten behoeve van luchtvaartactiviteiten vanaf € 20 miljoen. Over deze investeringen moet een specifiek voor het investeringsproject opgerichte projectgroep worden geraadpleegd. Deelname staat open voor alle luchtvaartmaatschappijen en representatieve organisaties. Alle investeringen ten behoeve van luchtvaartactiviteiten, dus ook investeringsprojecten, moeten uiteindelijk in het vijfjarig investeringsprogramma opgenomen zijn zodat deze geconsulteerd kunnen worden met gebruikers en representatieve organisaties. In het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol wordt het tijdstip en de wijze waarop de exploitant een projectgroep voor een investeringsproject instelt nader uitgewerkt. In het Besluit wordt ook uiteengezet welke informatie de exploitant van de luchthaven minimaal verschaft aan gebruikers en representatieve organisaties over het investeringsprogramma.

De efficiencyprikkel rond grote investeringen zorgen voor nieuwe administratieve lasten en nalevingskosten voor Schiphol en gebruikers. Omdat in de huidige praktijk al veelvuldig overleg plaats vindt tussen Schiphol en luchtvaartmaatschappijen over grote investeringen is in de berekening voor de administratieve lasten en nalevingskosten uitsluitend een inschatting gemaakt van de extra kosten voor uitgebreidere consultatie over grote investeringen en voor de inrichting van de berekenings-systematiek voor efficiencyprikkel. Op jaarbasis worden de additionele kosten voor extra overleg rond grote investeringen en de inrichting van de berekeningssystematiek geschat op € 16.200,- voor Schiphol. De extra administratieve lasten en nalevingskosten voor gebruikers voor extra overleg rond grote investeringen wordt geschat op € 6.250,- op jaarbasis. Deze inschatting is in overleg met sectorpartijen opgesteld.

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd of het wetsvoorstel op punt van investeringsprogramma en investeringsprojecten conform de procedure voor grote investeringen door andere staatsdeelnemingen is. In reactie hierop merk ik op dat het opstellen van een investeringsprogramma gebruikelijk is. De in het wetsvoorstel vastgelegde procedure om tot een investeringsproject te komen is toegesneden op Schiphol en om die reden niet vergelijkbaar met andere staatsdeelnemingen.

4b. Meerjarige vaststelling tarieven en voorwaarden

De leden van de VVD-fractie, de PvdA-fractie en de D66-fractie hebben een aantal vragen gesteld met betrekking tot de meerjarige vaststelling van tarieven en voorwaarden. In reactie op deze vragen merk ik het volgende op.

Het is uitdrukkelijk de wens van Schiphol en gebruikers om meerjarenafspraken te maken over investeringen, kostenontwikkelingen en tarieven.

Ook het kabinet is voorstander van meerjarenafspraken aangezien dit zowel gebruikers als de luchthaven grotere voorspelbaarheid in hun bedrijfsvoering kan geven.

De tarieven en voorwaarden worden voor een periode van drie jaar vastgesteld. Daarbij moet Schiphol aangeven hoe de tarieven zich binnen deze periode per jaar ontwikkelen. Met het systeem van meerjarige tarieven en voorwaarden komen de administratieve lasten lager uit. Deze vermindering is gebaseerd op een berekening die samen met sectorpartijen is opgesteld. De uitgebreide consultatie die in het huidige systeem ieder jaar plaatsvindt, vindt in het nieuwe systeem nog maar één keer in de drie jaar plaats. Jaarlijks vindt een zogenaamde «light consultatie» plaats over de voortgang en de verrekeningen. De vastgestelde meerjarige tarieven en het investeringsprogramma dienen daarbij als uitgangspunt.

Ecorys heeft in haar rapport aandacht besteed aan buitenlandse reguleringssystemen, waarbij ook is gekeken naar de duur van de afspraken. Uit het in het rapport opgenomen overzicht blijkt dat op de meeste vergelijkbare luchthavens meerjarenafspraken gelden¹⁴.

De mededeling van een voorstel voor tarieven en voorwaarden conform de nieuwe systematiek, wordt niet eerder gedaan dan na het verstrijken van een periode van een jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Met de nota van wijziging wordt voorgesteld om hiertoe een overgangsrechtelijke bepaling op te nemen in Artikel III van het wetsvoorstel. Deze periode moet Schiphol in staat stellen om de noodzakelijke stappen te zetten om de eerste keer tot een voorstel van meerjarige tarieven en voorwaarden te komen. Dit betreft onder meer het laten goedkeuren door de Autoriteit Consument en Markt van het kostentoerekeningssysteem en het voorbereiden van de benchmarks.

De voor drie jaar vastgestelde tarieven moeten jaarlijks worden aangepast. Deze aanpassing betreft uitsluitend één of meer door de gebruikers aan de exploitant verschuldigde verrekeningen respectievelijk een of meer door de exploitant aan de gebruikers verschuldigde verrekeningen. Na afronding van het boekjaar wordt door de exploitant de balans opgemaakt en inzichtelijk gemaakt wat er verrekend wordt. De aangepaste tarieven kunnen jaarlijks maar op één vast moment (1 april) in de tarieven worden verwerkt, na het doorlopen van de systematiek van voorstel, raadpleging en vaststelling.

Indien sprake is van verandering van de beveiligingsmaatregelen, uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden of een besluit van de Autoriteit Consument en Markt of een rechterlijke uitspraak inzake de tarieven, kunnen – tussentijds – nieuwe tarieven en voorwaarden worden vastgesteld voor de resterende periode van drie jaar. Bij uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden moet bijvoorbeeld worden gedacht aan een situatie als een langdurige aswolk. Nadere invulling van het begrip uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden vindt plaats in het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol.

Daarnaast is voor Schiphol in het wetsvoorstel de mogelijkheid opgenomen om de operationele voorwaarden na vaststelling ervan telkens te wijzigen binnen de tariefperiode indien daartoe aanleiding is na raadpleging van gebruikers en representatieve organisaties.

¹⁴ Evaluatie Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol – Deelrapport Fase 1, Inventarisatie werking van de wet, Ecorys, 1 december 2011 (bijlage bij kamerstuk 2011/12 33 231, nr. 1).

De verrekeringen, de mogelijkheid om in uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden nieuwe tarieven en voorwaarden vast te stellen en de mogelijkheid om tussentijds operationele voorwaarden te wijzigen indien daartoe aanleiding bestaat zorgen voor de noodzakelijke flexibiliteit voor de bedrijfsvoering van Schiphol.

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd in hoeverre met het wetsvoorstel invulling is gegeven aan de aanbevelingen in het rapport van de Commissie Shared Vision, in het bijzonder de aanbeveling om de tarieven te vereenvoudigen en welke alternatieve ontwikkelingsmodellen naar aanleiding van dit rapport zijn ontwikkeld.

In reactie hierop wordt opgemerkt dat de wijzigingen van het wetsvoorstel het gevolg zijn van de verplichte, door Ecorys uitgevoerde, evaluatie. Op basis van deze evaluatie is geconcludeerd dat het systeem op hoofdlijnen goed heeft gewerkt. De met het wetsvoorstel gemaakte verbeteringen borduren dan ook voort op de bestaande systematiek. Samen met Schiphol, de gebruikers en representatieve organisaties is een pakket aan maatregelen vastgesteld om het systeem op elementen te verbeteren. Deze verbeteringen komen tegemoet aan een aantal aanbevelingen van de Commissie Shared Vision. In de brief aan uw kamer van 5 juni 2013 is aangegeven om welke aanbevelingen het gaat. Het wetsvoorstel komt tegemoet aan de aanbeveling om de systematiek van de totstandkoming van de tarieven te vereenvoudigen, in die zin dat het systeem van jaarlijkse tarieven wordt vervangen door een systeem van meerjarige tarieven, waardoor een uitgebreide consultatie nog maar eenmaal in de drie jaar hoeft plaats te vinden. Bovendien wordt met het wetsvoorstel de informatievoorziening aan gebruikers verbeterd, zodat gebruikers beter geïnformeerd hun zienswijzen kenbaar kunnen maken tijdens de consultatie en actiever betrokken kunnen zijn bij grote investeringen. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan het door Ecorys geconstateerde knelpunt dat de zogenoemde «countervailing powers» bij gebruikers wat betreft investeringen, kosten en tarieven te beperkt zijn. Ecorys heeft aangegeven dat met name dit knelpunt aan het ontstaan van conflicten over de tarieven ten grondslag ligt.

De leden van de VVD-fractie hebben vragen gesteld met betrekking tot de doorrekening van veiligheids- en beveiligingseisen in de tarieven. Naar aanleiding daarvan wordt opgemerkt dat de kosten in verband met de reguliere inzet van de Koninklijke Marechaussee voor uitvoering van politietaken en de kosten voor uitvoering van grenscontroles door de Koninklijke Marechaussee en douane worden bekostigd uit overheidsmiddelen.

De beveiligingscontroles worden door Schiphol (passagiers en bagage) of door luchtvaartmaatschappijen (vracht) in overeenstemming met de Europese eisen voor de beveiliging van de burgerluchtvaart uitgevoerd. Hiervoor worden particuliere beveiligingsinstanties ingeschakeld. De kosten van deze controles zijn voor rekening van de luchtvaartsector. Schiphol brengt de beveiligingskosten via de tarieven in rekening bij gebruikers.

Op grond van de Luchtvaartwet kan de Minister van Veiligheid en Justitie naar aanleiding van onvoorziene omstandigheden een bijzondere aanwijzing geven voor de uitvoering van een controle aan personen en bagage alsmede een controle van vracht. Indien Schiphol een maatregel treft ter uitvoering van een dergelijke bijzondere aanwijzing, worden de hiermee verband houdende kosten op grond van artikel 37ac van de Luchtvaartwet vergoed. Gedacht kan worden aan kosten die worden gemaakt ter uitvoering van de aanwijzing om securityscanners aan te schaffen naar aanleiding van een aanslag. Indien een dergelijke tijdelijke

maatregel wordt omgezet in een structurele maatregel, worden de kosten doorberekend aan gebruikers via de tarieven. Zoals aangegeven, heeft Schiphol in dat geval de mogelijkheid om nieuwe tarieven en voorwaarden vast te stellen.

De doorrekening van de beveiligingskosten verschilt per luchthaven. Elk jaar voert SEO Economisch Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu een benchmark uit naar havengelden en overheidsheffingen op Schiphol en tien vergelijkbare luchthavens. Deze benchmark richt zich niet specifiek op de financiering van de beveiliging in verschillende landen, maar het onderzoek geeft wel informatie over het aandeel van onder andere de securitygelden en heffingen. De benchmark laat bijvoorbeeld zien dat er op sommige luchthavens overheidsheffingen zijn voor security (zoals Parijs Charles de Gaulle, Frankfurt en München) en dat op andere luchthavens doorberekening van securitykosten plaatsvindt via de havengelden (zoals op Schiphol en Brussel). De benchmark is in februari 2015 naar de Kamer gestuurd.

De leden van de VVD-fractie en de PvdA-fractie hebben een aantal vragen gesteld met betrekking tot de differentiatie van tarieven. De leden van de SP-fractie hebben gevraagd om inzichtelijk te maken wat de gevolgen zouden zijn voor Schiphol als de kosten voor transferpassagiers en OD-passagiers meer met elkaar in evenwicht gebracht zouden worden. Naar aanleiding hiervan wordt het volgende opgemerkt.

Zoals toegelicht in het nader rapport, ziet het onderhavige wetsvoorstel niet op de mogelijkheid van tariefsdifferentiatie. De mogelijkheid tarieven te differentiëren uit een oogpunt van publiek en algemeen belang is reeds in de wet opgenomen evenals het vereiste dat de criteria voor deze tariefsdifferentiatie relevant, objectief en transparant moeten zijn. Ook het uitgangspunt dat de tarieven en voorwaarden moeten voldoen aan de wettelijke vereisten van kostenoriëntatie, redelijkheid en non-discriminatie blijft ongewijzigd van kracht. Het is aan de luchthaven Schiphol om zich bij de vaststelling van de tarieven en voorwaarden te houden aan de door de nationale wetgeving en het recht van de Europese Unie ter zake gestelde grenzen en kaders. De Autoriteit Consument en Markt houdt toezicht op de naleving van de wettelijke vereisten. Voor de Autoriteit Consument en Markt betekent de wettelijke verankering van netwerkqualiteit voor haar toezicht in het kader van de Wet luchtvaart dat zij na kan gaan of Schiphol heeft voldaan aan de verplichting om de mogelijke effecten van de tarieven en voorwaarden op de netwerkqualiteit inzichtelijk te maken (de zogenoemde procestoets).

Zoals aangegeven in het nader rapport kan een verschil in te verwachten kosten en opbrengsten van bepaalde typen vervoer een gerechtvaardigde reden zijn om een verschil te hanteren in de tarieven. Zo'n verschil, gebaseerd op bedrijfseconomische gronden, kan het publieke belang van netwerkqualiteit ten goede komen.

Als Schiphol de tarieven voor transferpassagiers en OD passagiers meer naar elkaar toe zou brengen zou Schiphol haar gunstige positie voor transferpassagiers kwijt kunnen raken. Transferpassagiers zijn prijsgevoelig omdat deze passagiers kunnen kiezen voor andere overstapluchthavens. Zonder transferpassagiers zouden veel internationale verbindingen vanaf Schiphol niet rendabel zijn en dus verdwijnen of minder frequent bediend worden. De tarieven moeten hierbij blijven voldoen aan de wettelijke vereisten.

Uit de meest recente «Benchmark luchthavengelden en overheidsheffingen» (januari 2015) kan worden geconcludeerd dat Schiphol binnen Europa het sterkst differentieert tussen O/D- en transferpassagiers. Uit de benchmark blijkt verder ook dat tien van de elf onderzochte luchthavens onderscheid maakt tussen O/D-passagiers en transferpassagiers. Schiphol is hierin dus niet uniek. Verder blijkt uit de benchmark dat Schiphol niet differentieert op andere punten, zoals bestemming of afstand. Wereldwijd hanteert overigens de luchthaven van Dubai de meest ver doorgevoerde differentiatie. Voor transferpassagiers betalen luchtvaartmaatschappijen die op de luchthaven van Dubai vliegen niets.

In reactie op vragen van de leden van de PvdA-fractie hierover, wordt opgemerkt dat Nederland geen vliegbelasting kent.

4c. Verrekeningsegalisatie

De leden van de VVD-fractie hebben verzocht om de verrekeningsegalisatie nogmaals toe te lichten en te motiveren.

Met de verrekeningsegalisatie wordt de mogelijkheid tot verrekenen bedoeld. Zoals onder 4b aangegeven moet de exploitant na afronding van een boekjaar bepaalde verschillen tussen realisatie en prognoses verrekenen. Door dat jaarlijks te doen en het te verrekenen bedrag over drie jaar te spreiden worden grote tariefschommelingen door verrekeningen voorkomen. De uitwerking van de methodiek van de verrekeningen vindt plaats in het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol. De verrekeningsegalisatie staat los van het redelijk rendement dat Schiphol mag behalen op het geïnvesteerde vermogen in luchtvaartactiviteiten (WACC). Hiervoor verwijs ik naar paragraaf 2.

4d. Invoering van efficiëntieprikkels

De leden van de VVD-fractie, de PvdA-fractie, de SP-fractie, de CDA-fractie en de D66-fractie hebben een aantal vragen gesteld over de efficiëntieprikkels bij investeringsprojecten. In reactie merk ik het volgende op.

Met het wetsvoorstel wordt voorgesteld een systeem van efficiëntieprikkels in te voeren voor investeringsprojecten waarvan de uitgaven een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen drempelwaarde overschrijden. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting en de Kamerbrief van 5 juni 2013 bestaat het voornemen deze drempelwaarde op € 20 miljoen vast te stellen. De drempelwaarde geldt voor investeringsprojecten die geheel of ten dele ten behoeve van de luchtvaartactiviteiten worden gepleegd. Hiermee wordt aangesloten bij de in de wet opgenomen regulering, die alleen betrekking heeft op luchtvaartactiviteiten. Dat betekent dus ook dat de investeringsdrempel geldt voor gemengde projecten waarvan het deel voor luchtvaartactiviteiten € 20 miljoen of meer bedraagt. Op dit punt is afgeweken van de aanbeveling van de Autoriteit Consument en Markt, omdat ik het werken met één drempelbedrag duidelijker vindt dan het vaststellen van twee drempelbedragen.

De efficiëntieprikkels is van toepassing, zodra het verschil tussen de daadwerkelijke uitgaven van een investeringsproject en de investeringsbegroting gelijk is of meer bedraagt dan een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen percentage. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting bestaat het voornemen om dit percentage op 5% vast te stellen. Dit percentage is mede naar aanleiding van de inbreng van de sector bepaald door betrokken departementen. Dit percentage houdt in

dat bij overschrijdingen vanaf 5% het totale verschil tussen realisatie en begroting tijdelijk buiten de tarieven blijft. Dit percentage van 5% staat los van de mediaberichten over geldverspilling bij aanbestedingen van bouwprojecten waar de leden van de PvdA-fractie naar verwijzen. Mijn ambtsgenoot van Financiën heeft naar aanleiding van een verzoek van uw Kamer gereageerd op mediaberichten. Voor nadere details verwijs ik naar de brief van 1 juni 2015 aan uw Kamer.¹⁵

Overschrijdingen van investeringen die gelijk zijn of meer bedragen dan genoemd percentage, komen tijdelijk ten laste van Schiphol. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting wordt met het wetsvoorstel de duur van de prikkel vastgesteld op maximaal twee tariefperiodes. Aanvankelijk bestond het voornemen deze duur vast te stellen op maximaal één tariefperiode, maar naar aanleiding van de uitvoerings- en handhavingstoets van de Autoriteit Consument en Markt van 13 februari 2014 is deze duur verlengd van maximaal één tariefperiode naar maximaal twee tariefperiodes; gemiddeld 4,5 jaar. Hiermee wordt Schiphol naar mijn oordeel voldoende gestimuleerd om de daadwerkelijke kosten van investeringsprojecten binnen de begroting te houden. De duur van de efficiëntieprikkel staat los van de afschrijvingstermijn. Bij overschrijding mag de exploitant het verschil tussen realisatie en begroting tijdelijk niet in de tarieven verwerken. Daarmee is de prikkel voelbaar voor de exploitant maar leidt deze niet tot onacceptabele financiële risico's. In het geval de kostenrealisatie lager is dan de begroting (waarbij eveneens het genoemde percentage geldt), zal het kostenvoordeel tijdelijk in gelijke mate worden verdeeld. Hierdoor ontstaat een efficiëntieprikkel voor Schiphol om de kosten zelfs lager dan de begroting te laten uitkomen. Tot een nog verdergaande verlenging van de duur van de prikkel en een verlaging van de drempelwaarde waarboven de efficiëntieprikkel geldt, waarvoor de Autoriteit Consument en Markt heeft gepleit in haar brief van 22 mei 2014, is dan ook niet besloten.

Om de werking van de efficiëntieprikkel nader toe te lichten, verwijs ik naar de door de Autoriteit Consument en Markt in de bijlage bij haar brief van 22 mei 2014 gebruikte voorbeelden¹⁶. Deze bijlage treft u bijgevoegd aan¹⁷.

Zoals ook gemeld in de memorie van toelichting zijn de door de Autoriteit Consument en Markt in het kader van de uitvoerings- en handhavingstoets gemaakte aanbevelingen en aanvullende opmerkingen nagenoeg allemaal overgenomen, met uitzondering van de aanbeveling om een aparte drempelwaarde voor gemengde projecten te introduceren en de aanbeveling om de duur van de prikkel te koppelen aan de lengte van de afschrijvingsperiode. Beiden heb ik niet overgenomen om het systeem van efficiëntieprikkel niet onnodig ingewikkeld te maken.

Het is verder lastig om een inschatting te maken wat de efficiëntieprikkel in de praktijk zal opleveren. De berekeningen van de Autoriteit Consument en Markt zijn bijgevoegd. Anders dan de Autoriteit Consument en Markt ben ik van mening dat Schiphol hiermee gestimuleerd wordt om besparingen na te streven. De berekening van Autoriteit Consument en Markt geeft een inschatting om hoeveel geld het kan gaan. Als de efficiëntieprikkel reeds zou hebben gegolden, dan zouden de (ver)bou-

¹⁵ Kamerstuk 2014/2015, 28 165, nr. 194.

¹⁶ Gepubliceerd op <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/14253/Onvoldoende-beloning-voor-Schiphol-om-te-besparen-op-grote-investeringen/>.

¹⁷ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

wingsactiviteiten van de centrale beveiliging hieronder vallen, omdat dit luchtvaartactiviteiten betreffen. In het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol staat uiteengezet wat onder luchtvaartactiviteiten wordt verstaan. Dat zijn de activiteiten van Schiphol ten behoeve van: het opstijgen en landen van luchtvaartuigen; het parkeren van luchtvaartuigen; de afhandeling van passagiers van luchtvaartuigen en hun bagage, alsmede van vracht en de uitvoering van de beveiliging van passagiers en hun bagage, alsmede van vracht. Ook in het nieuwe Besluit exploitatie luchthaven Schiphol zal een uitwerking van de luchtvaartactiviteiten plaatsvinden.

Ook de vaststelling van voornoemde drempelwaarde en het percentage waarboven de efficiëntieprikkels van toepassing is vindt plaats in het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol.

De leden van de VVD-fractie hebben een aantal vragen gesteld met betrekking tot de benchmarks, de kwaliteitsindicatoren, de peergroup en de rol van de Autoriteit Consument en Markt en de aandeelhouder. Ook de PvdA heeft een vraag gesteld met betrekking tot de peergroup. Naar aanleiding hiervan wordt het volgende opgemerkt.

De benchmarks vormen een belangrijk onderdeel van de consultatie. Gebruikers kunnen op grond van de informatie uit de benchmarks met Schiphol in gesprek gaan over de kosten, prijs en kwaliteit. Het voornemen bestaat om de inhoud en indicatoren van de benchmarks niet in detail vast te stellen zodat Schiphol en gebruikers de ruimte hebben om daar zelf invulling aan te geven. Hoe kwaliteit gemeten en bijgehouden wordt verschilt per luchthaven. Hiervoor bestaat geen uniforme methodiek. Daarom is in de Kamerbrief van 5 juni 2013 gemeld dat hiervoor gebruik gemaakt kan worden van een bestaande survey (ACI) aangevuld met indicatoren die specifiek van belang zijn voor luchtvaartmaatschappijen.

De totstandkoming van de peergroups en indicatoren wordt geregeld in het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol. Het voornemen bestaat om met dit besluit te regelen dat Schiphol de peergroup en indicatoren vaststelt na raadpleging van gebruikers en representatieve organisaties. Daarin kan Schiphol ook luchthavens uit de Golfregio opnemen. Gebruikers kunnen een verzoek bij de Autoriteit Consument en Markt indienen als het tariefvoorstel niet de afgesproken benchmarks bevat of de totstandkoming van de benchmarks en indicatoren niet volgens de procedure tot stand is gekomen.

De aandeelhouder heeft geen formele rol in de totstandkoming van de benchmarks. Voor de aandeelhouder zijn de benchmarks uiteraard wel een interessant instrument om bij te houden hoe Schiphol zich verhoudt ten opzichte van concurrerende luchthavens. Als uit de benchmarks blijkt dat Schiphol uit de pas loopt met concurrenten kan de aandeelhouder hierover het gesprek aan gaan met Schiphol.

De leden van de VVD-fractie hebben een aantal vragen gesteld over de vergelijking van de huidige tarieven van Schiphol met die van de thuishavens van Emirates, Qatar en Eithad. Naar aanleiding hiervan merk ik het volgende op.

Op basis van de benchmark luchthavengelden en overheidsheffingen concludeer ik dat de luchthaven Schiphol goedkoper is dan acht van de tien onderzochte luchthavens. In deze benchmark wordt berekend wat een voor Schiphol representatief pakket vliegbewegingen aan luchthavengelden en overheidsheffingen in een jaar zou betalen op Schiphol en tien andere, concurrerende luchthavens. Alleen de luchthavens van Dubai en Istanbul zijn goedkoper dan de luchthaven Schiphol. De luchthavens van Doha en Abu Dhabi maken geen onderdeel van deze benchmark. In het

kader van de actieagenda zal de overheid samen met de sector bezien wat er gedaan kan worden om de concurrentiepositie van de mainport Schiphol te versterken. Ik blijf de havengelden en overheidsheffingen verder met belangstelling volgen door middel van de jaarlijkse benchmark.

4e. Verplichte financiële bijdrage van niet-luchtvaartactiviteiten aan luchtvaartactiviteiten

De leden van de VVD-fractie, de leden van de PvdA-fractie, de leden van de SP-fractie en de leden van de D66-fractie hebben een aantal vragen gesteld met betrekking tot de verplichte financiële bijdrage van niet-luchtvaartactiviteiten aan luchtvaartactiviteiten. In reactie hierop merk ik het volgende op.

Bij de verplichte financiële bijdrage moeten twee elementen worden onderscheiden: enerzijds de bijdrage van commerciële activiteiten aan luchtvaartactiviteiten en anderzijds het verplichtende karakter. Uitsluitend het verplichtende karakter is nieuw.

Omdat de opbrengsten van de commerciële niet-luchtvaartactiviteiten mede afhangen van de luchtvaartactiviteiten op de luchthaven Schiphol heeft het kabinet besloten de gebruikers van de luchtvaartactiviteiten mee te laten profiteren van deze opbrengsten door middel van een financiële bijdrage aan de luchthaventarieven. Hierdoor kunnen de luchthaventarieven van Schiphol lager worden vastgesteld dan op grond van de kosten gerechtvaardigd zou zijn.

Dit draagt bij aan een versterking van de concurrentiepositie van de luchthaven Schiphol. Een sterke concurrentiepositie is belangrijk voor de Nederlandse economie. Bovendien wordt met de financiële bijdrage een gezamenlijk belang gecreëerd tussen luchthaven en luchtvaartmaatschappijen om de commerciële niet-luchtvaartactiviteiten in samenhang met de luchtvaartactiviteiten te optimaliseren.

Voorgaande toelichting is ook opgenomen in de brieven aan uw Kamer van 4 april 2012 en 2 september 2013.

De huidige systematiek kent een vrijwillige bijdrage van de niet-luchtvaartactiviteiten naar luchtvaartactiviteiten. In het nieuwe systeem wordt de bijdrage verplicht en daarmee expliciet. De omvang van de verplichte bijdrage wordt voorafgaande aan de driejaarlijkse tariefperiodes bepaald en in het tariefvoorstel verwerkt. De bijdrage kan dan ook niet tussentijds worden aangepast omdat deze onderdeel uitmaakt van de meerjarige tariefvaststelling. Schiphol bepaalt de verdeling over de jaren in het kader van een zo stabiel mogelijke tariefsontwikkeling.

Voor de bepaling van de omvang van de financiële bijdrage worden in het nieuwe Besluit exploitatie luchthaven Schiphol kaders gesteld waarmee Schiphol bij het vaststellen van de bijdrage rekening moet houden. Dat moet er voor zorgen dat Schiphol tegen acceptabele kredietvoorwaarden zelfstandig financierbaar blijft en de huidige «credit rating» kan behouden. Daarbij zal worden aangesloten bij de voor Schiphol geldende rendementsnorm. Dit betekent dat de financiële bijdrage niet op nul kan worden vastgesteld door de aandeelhouder(s) als het normrendement wordt gehaald.

De door de Staat als aandeelhouder vast te stellen rendementsnorm moet op een zodanig niveau worden vastgesteld dat de onderneming zijn waarde behoudt, kan blijven investeren en zich zelfstandig kan financieren tegen acceptabele rente en voorwaarden. Voor nadere informatie over het normrendement verwijs ik naar mijn toelichting onder paragraaf 2.

De financiële bijdrage vanuit niet-luchtvaartactiviteiten aan luchtvaartactiviteiten leidt tot een afname van het aan de aandeelhouders uit te keren dividend. In de hiervoor genoemde brief aan uw Kamer van 2 september 2013 is zowel het normrendement als de relatie tussen de financiële bijdrage en de dividendafname nader toegelicht. In de brief is aangegeven dat de financiële bijdrage grofweg geschat betekent dat de dividendafname voor de Staat 26% van de financiële bijdrage zal bedragen.

In het verleden is er een aantal keer discussie geweest over de omvang van de vrijwillige bijdrage en werd de aandeelhouder en het beleidsverantwoordelijke departement vaak betrokken bij deze discussie. 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. De wijze waarop de bijdrage moet worden bepaald (waaronder de hiervoor genoemde rendementsnorm) zal in het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol worden neergelegd.

4f. Effecten op netwerkkwaliteit

Naar aanleiding van de door de leden van de VVD-fractie gestelde vraag waarom netwerkkwaliteit wettelijk moet worden verankerd, wordt opgemerkt dat publieke belangen primair door middel van regelgeving moeten worden geborgd. Daarbij wordt verwezen naar hetgeen hiervoor is opgemerkt onder paragraaf 2.

Bij de door de leden van de VVD-fractie aangehaalde Memorandum of Understanding, opgesteld tussen de Nederlandse Staat, Air France en KLM in het kader van de fusie tussen Air France en KLM, was Schiphol geen partij. Met betrekking tot de door de leden van de VVD-fractie genoemde statutenwijziging van Schiphol uit 2013 wordt opgemerkt dat dit primair aan de onderneming is en secundair aan de aandeelhouder.

De leden van de VVD-fractie en de PvdA-fractie hebben een aantal vragen gesteld met betrekking tot de begrippen netwerkkwaliteit en hubfunctie, de verankering van netwerkkwaliteit in de Wet luchtvaart, de bewustwording van het effect van de tarieven op de netwerkkwaliteit en de toets door Autoriteit Consument en Markt met betrekking tot netwerkkwaliteit. Naar aanleiding van deze vragen wordt het volgende opgemerkt.

Netwerkkwaliteit wordt met het wetsvoorstel gedefinieerd. Hieronder wordt verstaan: de directe beschikbaarheid van een omvangrijk, wereldwijd en frequent bediend lijnennet. In de memorie van toelichting is nader uitgewerkt wat onder een optimale netwerkkwaliteit moet worden verstaan. Met de hubfunctie van Schiphol wordt de functie van de luchthaven als verkeersknooppunt bedoeld.

De wettelijke verankering van netwerkkwaliteit betekent dat Schiphol bij het voorstel voor de tarieven en voorwaarden en bij de vaststelling ervan, de mogelijke effecten op de netwerkkwaliteit inzichtelijk moet maken. Voor de Autoriteit Consument en Markt betekent de wettelijke verankering van netwerkkwaliteit enkel dat haar bevoegdheden worden uitgebreid met de procestoets op de aanwezigheid van de analyse van de exploitant met betrekking tot de netwerkkwaliteit. Voornaamste argument voor de wettelijke verankering van netwerkkwaliteit is dat de Wet luchtvaart de mogelijkheid openlaat voor Schiphol om de tarieven niet optimaal te differentiëren op het punt van soorten vluchten (met transfer en O/D passagiers). Dit is gebaseerd op ervaringen uit het verleden. Zoals is vermeld in het rapport van onderzoeksbureau Ecorys, bevatte het voorstel

voor de tarieven in april 2011 een structuurwijziging in de tarieven die mogelijk ten koste ging van netwerkqualiteit.

Voor het behoud van het netwerk zijn naast een netwerkcarrier ook andere luchtvaartmaatschappijen van belang. Wel is het zo, dat een netwerkcarrier een cruciale rol speelt. De praktijk laat zien dat een hubfunctie van een luchthaven slechts bestaat bij de aanwezigheid van een netwerkcarrier die deze hubfunctie verzorgt. Uit onderzoek¹⁸ blijkt ook dat de hubstatus geen vaststaand en onomkeerbaar gegeven is en dat het verlies van de hubstatus vrijwel altijd onomkeerbaar is.

Overigens regelt het wetsvoorstel niet dat luchtvaartmaatschappijen die bijdragen aan netwerkqualiteit een lager tarief betalen. Het is Schiphol die, na consultatie van gebruikers (luchtvaartmaatschappijen), de tarieven vaststelt. Schiphol moet zich daarbij houden aan de wettelijke vereisten van non-discriminatie, redelijkheid en transparantie. De Autoriteit Consument en Markt houdt hier toezicht op.

OD-vervoer en transfervervoer betreffen verschillende diensten. Luchtvaartmaatschappijen die gebruik willen maken van transferdiensten en faciliteiten betalen hiervoor dezelfde prijs als andere luchtvaartmaatschappijen. Luchtvaartmaatschappijen die gebruik willen maken van OD-diensten en faciliteiten betalen hiervoor ook dezelfde prijs als andere luchtvaartmaatschappijen.

De exploitant stelt ten minste een keer in de drie jaar een verslag op over de exploitatie van de luchthaven. Dat verslag dient straks ook een beschrijving over de ontwikkeling van de netwerkqualiteit te bevatten.

Dit wetsvoorstel heeft geen betrekking op het buitenlandbeleid van Schiphol. Ten aanzien van buitenlandse activiteiten sluit ik me aan bij het kabinetsbeleid zoals verwoord in de Nota Deelnemingenbeleid rijksoverheid en het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen 2014 (pagina 26): *«Het kabinet meent dat het ontplooien van activiteiten in het buitenland, net als branchevreemde activiteiten, kan passen binnen de strategie van staatsdeelnemingen. De buitenlandse activiteiten mogen de continuïteit van de Nederlandse activiteiten echter op geen enkel manier in gevaar brengen en dienen aantoonbaar bij te dragen aan het publieke belang dat de betreffende staatsdeelneming in Nederland borgt. Bovendien moet het risico van de investering tot uiting komen in het geëiste normrendement en moeten er adequate risicobeheersingmaatregelen worden genomen.»* Voor Schiphol betekent dit dat het niet de bedoeling is dat Schiphol in buitenlandse projecten investeert die geen toegevoegde waarde hebben voor de publieke belangen, waaronder netwerkqualiteit. De staat als aandeelhouder let hier op. In het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen wordt hierover ook gerapporteerd.

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd of de netwerkqualiteit op Schiphol onder druk staat. In reactie hierop merk ik op dat de toenemende concurrentie ook voor Schiphol geldt. Uit de monitor «netwerkqualiteit en state assurances» blijkt dat de luchthaven van Dubai en Istanbul sterker groeien dan Schiphol. Uit dezelfde benchmark blijkt ook dat het netwerk van Schiphol in 2014 sterker groeit dan die van de concurrerende Europese luchthavens (Londen Heathrow, Parijs Charles de Gaulle, Frankfurt en München). Voor nadere detail verwijs ik naar het onderzoek.¹⁹ Ik blijf de ontwikkelingen nauwlettend volgen.

¹⁸ Onderzoek van SEO: Economisch belang van de hubfunctie van Schiphol (september 2014) (bijlage bij Kamerstuk II, 29 665, nr. 219).

¹⁹ Kamerstuk 29 665, 2014/2015, nr. 211.

De leden van de VVD-fractie hebben ook vragen gesteld over het verkeer en vervoersvolume op Schiphol en afspraken hierover voor de komende tien jaar. In reactie hierop merk ik op dat Schiphol maandelijks rapporteert over aantallen vliegtuigbewegingen, afgehandelde passagiers en vrachtvolume. Op jaarbasis kunnen we hierover melden dat in 2015 ruim 58 miljoen passagiers gebruik hebben gemaakt van de luchthaven Schiphol. Een toename van 6,0% ten opzichte van 2014. In 2015 werd circa 1,6 miljoen ton vracht vervoerd via Schiphol. Een afname van 0,7% ten opzichte van 2014. In 2015 landden en startten er circa 451.000 vliegtuigen. Een toename van 2,8% ten opzichte van 2014. De overheid spreekt geen doelstellingen af over de ontwikkeling van het verkeers- en vervoersvolume. Dat is een aangelegenheid van sectorpartijen. De overheid stelt wel grenzen aan de maximale groei van Schiphol voor de omgeving van 500.000 jaarlijkse vliegtuigbewegingen tot en met 2020. Voor nadere details en de actuele cijfers verwijst ik u naar de website van Schiphol.²⁰

5. Totstandkoming van het wetsvoorstel

Naar aanleiding van de vraag van leden van de VVD-fractie en de PVDA-fractie naar de reacties van de diverse belanghebbenden bij het wetsvoorstel merk ik op dat de totstandkoming van dit wetsvoorstel in goed overleg met Schiphol, gebruikers en representatieve organisaties heeft plaatsgevonden. Samen met Schiphol, de gebruikers en representatieve organisaties is, op basis van de evaluatie van Ecorys, een zorgvuldig afgewogen en samenhangend pakket aan maatregelen vastgesteld om het bestaande reguleringssysteem op elementen te verbeteren. Schiphol, de gebruikers en representatieve organisaties zijn op meerdere momenten in de gelegenheid gesteld tot het inbrengen van commentaar. In het vierde kwartaal van 2013 is een schriftelijke consultatie gehouden over een concept van het wetsvoorstel. Vervolgens is in het eerste kwartaal van 2014 een informatiebijeenkomst gehouden met sectorpartijen waarop de binnengekomen reacties zijn besproken en de resterende vragen zijn beantwoord. Daarna zijn sectorpartijen op meerdere momenten op de hoogte gehouden van de voortgang van het wetsvoorstel.

De belangrijkste thema's tijdens de schriftelijke consultatie en de informatiebijeenkomst betroffen de tariefssystematiek, de verrekeningen, de netwerkqualiteit, de efficiëntieprikkels en de toezichthoudende taak van de Autoriteit Consument en Markt.

Ten aanzien van de tariefssystematiek is onder meer door Schiphol ingebracht dat het onderscheid tussen de meerjarige en jaarlijkse consultatie onvoldoende duidelijk was. Het concept van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn naar aanleiding hiervan verduidelijkt, zodat geen twijfel bestaat over het feit dat de tarieven in beginsel maar één maal per drie jaar op basis van een volledige kostenberekening worden vastgesteld. Een ander verzoek, van de zijde van Schiphol, betrof het inbouwen van meer flexibiliteit ten aanzien van de operationele voorwaarden, omdat het niet mogelijk is om vooraf in te schatten wanneer aanpassing van deze voorwaarden binnen een tariefperiode noodzakelijk is. Om die reden is in het wetsvoorstel een bepaling voor operationele voorwaarden opgenomen die tegemoet komt aan de noodzakelijke flexibiliteit.

Voorts is verzocht om handhaving van de huidige verrekenregels, met daarbij een maximale termijn voor verrekeningen die de exploitant in rekening kan brengen bij gebruikers. Aan deze door gebruikers naar voren gebrachte punten is tegemoet gekomen.

²⁰ <http://www.schiphol.nl/SchipholGroup1/Onderneming/Statistieken/VerkeerVervoerCijfers1.htm>

Voorts is door gebruikers en Schiphol verzocht om een toelichting op het begrip netwerkkwaliteit, de procestoets van de Autoriteit Consument en Markt en de beleidsbeoordeling door mij op dit punt. In de memorie van toelichting is naar aanleiding hiervan een toelichting op deze punten opgenomen.

Ten aanzien van efficiëntieprikkels rond investeringsprojecten is door gebruikers en Schiphol onder meer ingebracht dat de procesbeschrijving van investeringsprojecten onuitvoerbaar en inflexibel was gezien de complexiteit van investeringsprojecten. Grote investeringsprojecten worden bijvoorbeeld regelmatig in verschillende fases uitgevoerd, niet alle onderdelen hoeven te worden aanbesteed, tussentijdse wijzigingen zijn eerder regel dan uitzondering en het consulteren van alle gebruikers is onwerkbaar en brengt grote risico's met zich in verband met het bedrijfsvertrouwelijk karakter van aanbestedingen. Naar aanleiding hiervan is in het wetsvoorstel geregeld dat voor elk investeringsproject een projectgroep wordt samengesteld en dat tussentijdse wijzigingen van de investeringsbegroting en functionele specificaties mogelijk zijn.

Verder is door een gebruiker ingebracht dat de duur van de efficiëntieprikkel (oorspronkelijk maximaal één tariefperiode) onvoldoende was.

Naar aanleiding hiervan en de uitkomsten van de uitvoerings- en handhavingstoets van de Autoriteit Consument en Markt is de duur van de prikkel van maximaal één tariefperiode verlengd naar maximaal twee tariefperiodes.

Ten aanzien van de rol van de Autoriteit Consument en Markt is ingebracht dat deze is ingeperkt. Naar aanleiding hiervan is toegelicht (onder 2 en 4b) dat de rol van Autoriteit Consument en Markt niet is ingeperkt met het wetsvoorstel, maar dat zij extra taken krijgt, bovenop de huidige toezichtstaken.

De standpunten over de verdere uitwerking van het wetsvoorstel komen aan de orde in het nieuwe Besluit exploitatie van de luchthaven Schiphol.

6. Effecten van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie, de PvdA-fractie en de CDA-fractie hebben een aantal vragen gesteld over de uit het wetsvoorstel voortvloeiende administratieve lasten. In reactie hierop wordt het volgende opgemerkt.

Het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) heeft het wetsvoorstel niet geselecteerd voor een toets. Ik acht het ook niet noodzakelijk om alsnog een toets te laten uitvoeren met betrekking tot de gemaakte berekening van de administratieve lasten en nalevingskosten, omdat de berekening is gemaakt in overleg met sectorpartijen. Voor het maken van de berekening is gebruik gemaakt van de berekening die onderzoeksbureau Ecorys heeft gemaakt in het kader van de eerdergenoemde evaluatie van de Wet luchtvaart. Deze aangevuld met de nieuwe elementen uit het wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel zorgt voor een vermindering van de administratieve lasten en nalevingskosten voor Schiphol van € 250.000,- op jaarbasis. Deze vermindering wordt met name veroorzaakt door de vervanging van de jaarlijkse tarieven door driejaarlijkse tarieven. Dit leidt er toe dat een aantal activiteiten nog slechts een maal in de drie jaar hoeft te worden uitgevoerd. De administratieve lasten voor Schiphol bedragen met dit wetsvoorstel € 547.600,- per jaar en de nalevingskosten € 393.400,- per jaar (tezamen € 941.000,- per jaar). Dit bedrag is naar boven afgerond op € 950.000,- euro per jaar. Dit bedrag is exclusief de eenmalige lasten van € 16.700 voor het maken van de eerste opzet van de benchmarks.

De administratieve lasten en nalevingskosten voor de gebruikers en de representatieve organisaties worden geraamd op € 100.000,- tot € 150.000,- per jaar. Voor de totaal berekening is uitgegaan van € 150.000 per jaar. Hiermee zijn de administratieve lasten en nalevingskosten nagenoeg gelijk gebleven voor gebruikers.

Naar aanleiding van de door de leden van de PvdA-fractie daarover gestelde vraag, wordt opgemerkt dat in de tabel op pagina 105 van deelrapport 1 van het rapport van Ecorys ten onrechte € 270.000,- vermeldt als totale kosten voor gebruikers in de huidige situatie. De op pagina 104 vermelde totale kosten voor gebruikers (€ 145.000,-) betreft het juiste bedrag.

Bij de berekende administratieve lasten en nalevingskosten maak ik verder de kanttekening dat, zoals ook het rapport van Ecorys aangeeft, ook zonder de wettelijke regulering kosten gemaakt zouden zijn (bijvoorbeeld als gevolg van business as usual). Het betreft hier consultatie van gebruikers en informatieverstrekking aan gebruikers over onder meer grote investeringen. Schiphol voert bovendien een preconsultatie uit, voorafgaande aan de wettelijk geregelde consultatie. De hiermee verband houdende kosten vloeien niet voort uit de wettelijke regeling, maar zijn wel door mij meegenomen in de berekening van de administratieve lasten en nalevingskosten, omdat deze pre-consultatie onderdeel uitmaakt van de huidige praktijk. De preconsultatie zorgt er voor dat de wettelijke consultatie efficiënter verloopt. Hiermee zijn er meer kosten meegenomen in mijn berekening dan noodzakelijk.

De opvatting van de Raad van State dat het wetsvoorstel te veel in detail zou reguleren deel ik niet. Ex ante sectorspecifieke regulering brengt spelregels mee om er voor te zorgen dat gebruikers beschermd worden tegen misbruik van de economische machtspositie van de exploitant van de luchthaven. Zonder specifieke afspraken over bijvoorbeeld hoe de kosten en opbrengsten moeten worden bepaald en waar de verslaglegging aan dient te voldoen is ex ante regulering niet mogelijk.

De leden van de CDA-fractie hebben aangegeven dat de bepalingen in het wetsvoorstel als extra nationale maatregelen moeten worden aangemerkt, ongeacht of sprake is van lastenluwe implementatie. Naar aanleiding hiervan merk ik op dat richtlijn nr. 2009/12/EG inzake luchthavengelden vraagt om nationale invulling. De richtlijn verplicht niet tot een bepaald type reguleringssysteem. In de richtlijn zijn enkel de gemeenschappelijke beginselen neergelegd voor het heffen van luchthavengelden op luchthavens in de Europese Unie. Zoals ik in het nader rapport hebt opgemerkt, worden de administratieve lasten verminderd en is van een nationale kop (maatregelen ter implementatie van de richtlijn) geen sprake, juist omdat gebruik wordt gemaakt van de ruimte die de richtlijn biedt voor het stellen van aanvullende regelgeving, waarbij lastenluwe implementatie uitgangspunt is.

Met betrekking tot de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar de kosten van uitvoering door de Autoriteit Consument en Markt, verwijs ik naar paragraaf 7 van deze nota.

7. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De leden van de VVD-fractie en CDA-fractie hebben vragen gesteld over de capaciteit en middelen bij de Autoriteit Consument en Markt om de taken die zij er met dit wetsvoorstel bij krijgt, te vervullen. In reactie hierop wordt opgemerkt dat de Autoriteit Consument en Markt heeft aangegeven naar verwachting voor het uitvoeren van haar toezichthoudende taak

extra capaciteit nodig zal hebben en daarvoor € 50.000,- structureel op jaarbasis aan extra middelen nodig zal hebben. Voor een verdere toelichting wijs ik op de brief van de Autoriteit Consument en Markt van 13 februari 2014. Deze brief treft u bijgevoegd aan.

8. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel D

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd waarom is gekozen voor een vijfjarig investeringsprogramma en een driejarige tariefperiode en waarom het investeringsprogramma voor de laatste twee jaren indicatief is.

In reactie hierop wordt opgemerkt dat de huidige systematiek al een vijfjarig investeringsprogramma kent. De meerjarige tariefperiode is een uitkomst van de uitgevoerde evaluatie door Ecorys. In overleg met de sector is gekozen voor een driejarige tariefperiode. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de wens van zowel Schiphol als de gebruikers. Het kabinet is voorstander van meerjarenafspraken over investeringen, kostenontwikkelingen en tarieven aangezien dit zowel gebruikers als de luchthaven grotere voorspelbaarheid in hun bedrijfsvoering kan geven. Bij het opstellen van het investeringsprogramma zijn het vierde en vijfde jaar indicatief van aard. Hiermee wordt aangesloten bij de driejarige tariefperiode.

Overig

De leden van de VVD-fractie hebben enkele vragen gesteld met betrekking tot de kosten voor passagiersvervoer en vrachtvervoer, waarbij zij hebben verwezen naar het onderzoek «Hoogte van havenaanloop- en doorvoer-kosten in Noordwest Europese zee- en luchthavens» (kamerstuk 29 862, nr. 27) en verzocht om een reactie op dit rapport. Naar aanleiding hiervan wordt verwezen naar de brief aan uw Kamer van 17 juni 2015 (kamerstuk 29 862, nr. 27). In deze brief is de kabinetsreactie op dit onderzoek opgenomen. Het onderhavige wetsvoorstel heeft geen betrekking op het onderzoek.

Verder merk ik naar aanleiding van de daarover door de leden van de VVD-fractie en de PvdA-fractie gestelde vraag, dat de Autoriteit Consument en Markt inderdaad heeft aangegeven dat een onderzoek wordt uitgevoerd naar afspraken tussen Schiphol en KLM in het kader van de Shared Vision en de vraag of deze in overeenstemming zijn met de Mededingingswet. Over lopende onderzoeken doet de Autoriteit Consument en Markt, met het oog op het onderzoeksbelang, geen nadere mededelingen.

De leden van de D66-fractie hebben enkele vragen gesteld met betrekking tot de toekenning van (nieuwe) landingsrechten. Naar aanleiding hiervan wordt opgemerkt dat het al dan niet toekennen van nieuwe landingsrechten mijn verantwoordelijkheid betreft. Bij de onderhandelingen over landingsrechten in het kader van bilaterale luchtvaartverdragen vindt per geval een beoordeling van uit te wisselen rechten plaats. De luchtvaartverdragen gaan in beginsel uit van reciprociteit. Dit betekent dat de luchtvaartmaatschappijen die in het andere land zijn gevestigd vergelijkbare verkeersrechten krijgen als de in Nederland gevestigde maatschappijen die naar het betreffende land vliegen. De inhoud van deze afspraken over landingsrechten hangt dus niet alleen af van Nederland maar ook van het land waarmee het verdrag wordt gesloten. Het onderhavige wetsvoorstel

heeft geen effect over beslissingen over het al dan niet toekennen van (nieuwe) landingsrechten.

Indienesignaleerd wordt dat bredere belangen in het geding zijn wordt afstemming gezocht met betrokken Ministers. Met het Ministerie van Economische Zaken en het Ministerie van Buitenlandse Zaken zijn samenwerkingsafspraken gemaakt op het gebied van luchtvaartpolitiek. Tussen het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en het Ministerie van Financiën vindt veelvuldig contact plaats, met name ten aanzien van de aansturing van staatsdeelnemingen enerzijds en het luchtvaartbeleid anderzijds.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
S.A.M. Dijksma