

Verslag internetconsultatie Ontwerpbesluit exploitatie van de luchthaven Schiphol

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft de concept versie van het nieuwe besluit "Exploitatie van de luchthaven Schiphol" in de periode van 11 augustus tot en met 15 september 2014 opengesteld voor openbare internetconsultatie. Doel van deze consultatie was alle belanghebbenden te informeren en hen de mogelijkheid te bieden om inhoudelijk te reageren op het ontwerpbesluit.

Dit ontwerpbesluit geeft uitwerking aan de bepalingen van de Wet luchtvaart met betrekking tot de exploitatie van de luchthaven Schiphol voor wat betreft de regulering van de luchthaventarieven. In dit ontwerpbesluit zijn de nadere regels vastgesteld ten behoeve van de totstandkoming van tarieven en voorwaarden van de exploitant voor het gebruik van de luchthaven voor luchtvaartactiviteiten. Het betreft de tarieven die daarvoor door de exploitant in rekening worden gebracht bij de luchtvaartmaatschappijen.

Onderstaand volgt een samenvatting van de ingediende reacties op hoofdlijnen. Alle binnengekomen reacties zijn gedeeld en besproken met de andere betrokken departementen (Economische Zaken en Financiën) en de Autoriteit Consument en Markt. Welke commentaren tot wijzigingen in het ontwerpbesluit hebben geleid volgt in een reactie die in het eerste kwartaal van 2015 via dit medium verschijnt. In dit verslag volgen de belangrijkste commentaren uit de internetconsultatie op hoofdlijnen en een nadere toelichting op het vervolgtraject en de informatiebijeenkoms.

I. Reacties

De consultatie heeft 4 reacties opgeleverd, waarvan 2 openbaar. Drie reacties zijn afkomstig van bedrijven uit de luchtvaartsector (waaronder KLM en EasyJet) en één reactie van een marktpartij buiten de luchtvaartsector. Belangstellenden konden reageren op het ontwerpbesluit. Opvallend is dat een aantal commentaren niet zozeer betrekking heeft op de inhoud van het ontwerpbesluit, maar op de achterliggende uitgangspunten zoals uitgewerkt in de brieven van de staatssecretaris van het ministerie van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer van 4 april 2012, 5 juni 2013 en 2 september 2013.

Algemeen

Enkele respondenten geven aan tevreden te zijn met de constructieve opstelling van het ministerie van Infrastructuur en Milieu en de mogelijkheid om te praten over de nadere uitwerking. EasyJet geeft bijvoorbeeld expliciet aan tevreden te zijn met de positieve veranderingen in de nieuwe regeling waaronder de verplichte financiële bijdrage uit niet-luchtvaartactiviteiten voor luchtvaartactiviteiten en de uitbreiding van de bevoegdheden van de Autoriteit Consument en Markt.

Een andere marktpartij geeft aan dat de beoordeling van het ontwerpbesluit niet mogelijke is zonder inzage in de definitieve wettekst. Betrokkene wil opnieuw in de gelegenheid gesteld worden om beide documenten te beoordelen zodra de wetstekst gedeeld kan worden.

De belangrijkste ontvangen reacties op het ontwerpbesluit volgen hieronder op hoofdlijnen en in willekeurige volgorde.

Definitie van luchtvaartactiviteiten

KLM acht de definitie van luchtvaartactiviteiten onvoldoende afgebakend, met name ten aanzien van begrip 'passagiersterminal'. De huidige definitie laat volgens KLM ruimte voor de exploitant van de luchthaven om luchtvaartinfrastructuur zodanig in te richten dat niet-noodzakelijke faciliteiten kunnen worden toegerekend aan luchtvaartactiviteiten. Als voorbeeld wordt Schiphol Plaza genoemd. KLM maakt zich verder zorgen dat toekomstige investeringen die verbonden zijn aan Schiphol Plaza ook deels voor rekening komen van luchtvaartmaatschappijen.

WACC parameters

Een tweetal reacties gaat in op de actualisatie van enkele WACC parameters. KLM en EasyJet zijn het bijvoorbeeld niet eens met de vaststelling van de Equity Market Risk Premium (EMRP) op 5%. KLM pleit voor integrale overname van het advies van Prof. Boot ten aanzien van de EMRP. EasyJet is van mening dat de hoogte van de EMRP niet in het ontwerpbesluit zou moeten worden vastgelegd en moet worden onderworpen aan een publieke consultatie.

Ten aanzien van de Asset Beta geeft KLM aan voorkeur te hebben voor de voorgestelde methodiek van J. Ligterink, boven die van Boer&Croon. Verder wijst KLM erop dat in het concept besluit de bestaande definitie van bouwrente (als vergoeding voor 'activa in aanbouw') is vervangen door de WACC. KLM pleit voor integrale overname van het advies van Prof. Boot en derhalve voor het handhaven van de bestaande definitie van bouwrente.

Vijfjaarsprognose

Gebruikers worden straks in de meerjarige tariefsystematiek verplicht een prognose te geven van hun verkeer en vervoer voor een periode van 5 jaar. KLM stelt dat nut en noodzaak hiervoor ontbreekt gezien de dynamiek en onvoorspelbaarheid van de markt. KLM adviseert de huidige jaarlijkse prognoses ongewijzigd te laten.

Exploitatieverlag

Ontvangen reacties gaan in op de inhoud (waarover gerapporteerd wordt), de wijze waarop gerapporteerd wordt en de nut en noodzaak van het exploitatieverlag.

Volgens KLM is bijvoorbeeld met name het aantal rechtstreekse intercontinentale verbindingen van belang en deze wordt gemeten in het aantal intercontinentale bestemmingen dat vanaf Schiphol rechtstreeks wordt bediend en niet in het aantal passagiers. KLM is verder voorstander van een actieve verspreiding van het exploitatieverlag onder gebruikers.

EasyJet maakt zich zorgen over het feit dat netwerkqualiteit door de exploitant zal worden gebruikt om tussen luchtvaartmaatschappijen te discrimineren. EasyJet is verder van mening dat het belangrijk is dat het Ministerie van Infrastructuur en Milieu duidelijk maakt hoe netwerkqualiteit wordt geëvalueerd.

Benchmarks

EasyJet juicht het toe dat de exploitant van de luchthaven een drietal benchmarks opstelt in overleg met gebruikers, maar plaatst enkele kanttekeningen bij de gekozen invulling. EasyJet acht een onafhankelijke en externe toetsing bijvoorbeeld noodzakelijk om de betrouwbaarheid van de resultaten te kunnen waarborgen.

Rol Autoriteit Consument en Markt (ACM)

EasyJet juicht de uitbreiding van de rol van ACM toe, onder andere met betrekking tot investeringsprojecten, maar maakt zich zorgen dat de bevoegdheden van de ACM niet ver genoeg gaan. EasyJet pleit bijvoorbeeld voor een uitgebreidere rol van de ACM om de omvang van de verplichte bijdrage uit de niet-luchtvaartactiviteiten te toetsen. EasyJet maakt zich verder zorgen dat er op het gebied van netwerkqualiteit een overlap ontstaat tussen de bevoegdheden van ACM in het kader van de tariefregulering enerzijds en het ministerie van Infrastructuur en Milieu anderzijds.

Investeringsprojecten

EasyJet is er positief over dat er straks meer overleg zal plaatsvinden met gebruikers over investeringsprojecten, maar stelt hierbij vast dat het alleen gaat om investeringen in het kader van het vijfjarig investeringprogramma, waardoor de scope beperkt blijft.

Tevens vindt EasyJet dat de exploitant met de wensen van alle gebruikers rekening dient te houden en dat alle gebruikers toegang moeten krijgen tot alle informatie die gedeeld wordt met de projectgroep van een investeringsproject. Ook stelt EasyJet vragen over wat representatieve organisaties, die deelnemen aan de projectgroep van een investeringsproject, met hun achterban mogen delen.

Verder is door een marktpartij opgemerkt dat het onmogelijk is om voor alle investeringen uit het investeringsprogramma het nettokosteneffect inzichtelijk te maken. Alleen bij grotere projecten wordt door de exploitant van de luchthaven uitgebreid ingegaan op het nettokosteneffect.

KLM geeft aan dat de investeringsraming als gevolg van uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden niet ter discussie mag staan, omdat anders de mogelijkheid ontstaat dat de exploitant de kostenraming van het investeringsproject verhoogt. KLM acht verder de verrekenperiode van de efficiëncyprikkel voor investeringsprojecten te kort en de drempelwaarde te hoog en verzoekt het ministerie van Infrastructuur en Milieu om hier opnieuw onderzoek naar te doen.

Een andere marktpartij geeft aan dat de duur van de efficiëncyprikkel nauw samenhangt met de vaststelling van de vermogenskosten die in rekening kunnen worden gebracht op basis van de WACC. Indien de termijn van de efficiëncyprikkel wordt verlengd, wordt geadviseerd om de WACC opnieuw vast te stellen.

II. Vervolg

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu is voornemens om in het vierde kwartaal van 2014 te starten met de toetsingsfase, waaronder de Uitvoerings- en Handhavingstoets

door de Autoriteit Consument en Markt en de toets door het Ministerie van Veiligheid en Justitie. De toetsingsfase duurt circa drie maanden.

Als de toetsingsfase is afgerond moet de ministerraad nog instemmen met de adviesaanvraag aan de Raad van State en de publicatie van de uitkomsten van de internetconsultatie. Zodra de ministerraad de publicatie hiervan heeft goedgekeurd worden de uitkomsten gepubliceerd en wordt het ontwerpbesluit voor advisering naar de Raad van State gestuurd. Deze officiële reactie, met daarin een overzicht van de binnengekomen reacties en de aanpassingen naar aanleiding daarvan in het ontwerpbesluit, zal naar verwachting in het eerste kwartaal van 2015 via dit medium plaatsvinden. Na ontvangst van het advies van de Raad van State zal er door het ministerie van Infrastructuur en Milieu een nader rapport worden opgesteld, waarna het concept besluit kan worden bekrachtigd en gepubliceerd.

III. Informatiebijeenkomst

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu is voornemens om in het vierde kwartaal van 2014 een tweede informatiebijeenkomst te organiseren om een eerste toelichting te geven op de ontvangen reacties van de internetconsultatie en de aanpassingen op dit moment in de concept versie van dit besluit naar aanleiding van deze commentaren.

De onderwerpen die in de schriftelijke reacties zijn gemeld, zoals de operationele voorwaarden, het overgangsrecht en het exploitatieverslag, zullen dan in ieder geval aan de orde komen. Betrokkenen ontvangen in het vierde kwartaal van 2014 nadere informatie over de tweede informatiebijeenkomst.

Definitieve versie: 7 oktober 2014