

Directie Luchtvaart
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Postbus 20904
2500 EX Den Haag

classificatie
uw referte
uw datum

telefoon 020 6491333
onze referte AMS/LN.012
onze datum 15 september 2014
telefax

onderwerp **KLM reactie op 'Concept Besluit exploitatie van de luchthaven Schiphol'**

L.s.,

Onderstaand treft u de reactie van KLM aan op het wetsvoorstel en het concept Besluit exploitatie Luchthaven Schiphol (hierna te noemen: het Besluit). KLM heeft tot op heden haar constructieve bijdrage geleverd aan het proces dat tot de totstandkoming van het voorgestelde wettelijke kader heeft geleid.

Als onderdeel van de consultatie over het 'Concept Besluit exploitatie van de luchthaven Schiphol', waarin nadere regels worden gesteld ter uitwerking van de eveneens te wijzigen Wet Luchtvaart, wil KLM een aantal principiële punten naar voren brengen.

Deze punten betreffende de navolgende:

1. Investeringsprojecten: Het systeem van efficiëntieprikkels.

KLM heeft al in haar brieven AMS/DG.13.152 van 4 december 2013 en AMS/DG.14.029 van 27 maart 2014 aangegeven dat 'het systeem van efficiëntieprikkels' onredelijk is en onvoldoende bescherming aan gebruikers biedt. De onredelijkheid is gelegen in een onevenwichtige verdeling van de marktrisico's die ten gunste van de luchthaven uitpakt. Dit terwijl de markttoezichthouder ACM recentelijk nog geconstateerd heeft dat gebruikers geen keuze hebben (geen opt out) en dus in sterke mate afhankelijk zijn van de diensten van NV Luchthaven Schiphol (NVLS). Gebonden gebruikers van de luchthaven, waaronder KLM, hebben een afnameverplichting.

Risico's van overbudgettering en/of inefficiëntie bij investeringen kunnen eenvoudig weggenomen worden door deze risico's zoveel mogelijk te laten bij investeerder NVLS die de investeringen initieert. KLM acht dit vanzelfsprekend vanuit genoemde gedachte dat er voor de luchthaven geen natuurlijke marktprikkels zijn om te komen tot kostenefficiëntie. Met de beoogde doelstelling (het voorkomen van misbruik van een economische machtspositie) valt niet te rijmen dat in de voorgestelde wet en regelgeving de risico's van investeringen voornamelijk bij de gebruikers liggen.

Het gebaar van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu om de risico's te laten bij de luchthaven voor een extra tariefperiode doet niet af aan het onjuiste principe en behoedt de gebruikers niet voor mogelijke inefficiënties van de luchthaven voor de resterende periode dat het actief ten behoeve van de gebruikers wordt ingezet. Voornoemde als een "efficiëntieprikkel" gepresenteerde periode waarbij Schiphol over twee tariefperiodes risico draagt, verhuult nog altijd dat bij investeringsprojecten met een gemiddelde levensduur van 20 tot 30 jaar de risico's van extra kosten voor inefficiëntie en overbudgettering over de

resterende periode (tenminste 14 jaar tot tenminste 24 jaar) bij de luchtvaartmaatschappijen ligt.

Ook de door u voorgenomen drempelwaarde van 5% bij investeringen, zoals vermeld in uw brief van 15 mei 2014, is een significant niet onderbouwd hoger percentage dan de door KLM voorgestelde bandbreedte van 2% tot 4%. Deze door KLM voorgestelde bandbreedte is gestoeld op ervaringscijfers, is meer redelijk te noemen dan het voorgestelde percentage van 5% en doet veel meer recht aan het beoogde efficiëntiedoel. KLM wordt hierin gesteund door de ACM, die eveneens van mening is (informatiebijeenkomst van 27 juni 2014) dat de duur van de efficiëntieprikkel te kort wordt geacht om effectief te zijn. Ook de drempelwaarde wordt te hoog beschouwd in relatie tot de toename van de administratieve lasten.

Eerder heeft ACM in haar uitvoeringstoets van 13 februari 2014 al geconstateerd dat: *"Om de exploitant in voldoende mate te prikkelen zou in ieder geval moeten worden onderzocht welke langere verrekeningsperiode naar verwachting voldoende effectief is. De lengte zou bij voorkeur moeten worden gekoppeld aan de lengte van de afschrijvingsperiode(n) van het investeringsproject."*

Hierbij verzoekt KLM u opnieuw te onderzoeken welke langere verrekeningsperiode voldoende effectief is, tevens vragen wij een soortgelijk onderzoek naar de hoogte van de drempelwaarde. Wij verzoeken u op basis van beide onderzoeken de betreffende delen van het concept wetsvoorstel, mede gelet op de achterliggende doelstelling van de Wet Luchtvaart en het Besluit, alsnog aan te passen.

2. Definities, art. 1 en 2: afbakening van luchtvaartactiviteiten

In een dual till waarbij de kosten en opbrengsten van luchtvaart en niet luchtvaartactiviteiten in een gescheiden kassa principe worden toegerekend, is het voor de luchtvaartmaatschappijen van belang dat de afbakening van deze activiteiten deugdelijk en helder plaatsvindt. Immers de wijze van definiering is mede bepalend voor datgene waar de luchtvaartmaatschappijen voor betalen. Al sinds jaar en dag verzet KLM zich bijvoorbeeld tegen de kwalificatie van Schiphol Plaza als "luchtvaartactiviteit". In Schiphol Plaza vinden geen luchtvaartactiviteiten plaats maar door de keuze van de Luchthaven om Plaza tussen de voorrijwegen en de terminal te plaatsen worden passagiers gedwongen door Plaza te lopen. Op basis van het zodanig ontstane 'gebruik' van Plaza vindt volgens KLM onterecht toerekening aan luchtvaartactiviteiten plaats. Niettemin heeft de toenmalige NMa (thans ACM) de terminal, waar wel luchtvaartactiviteiten plaatsvinden, als een veel breder complex gedefinieerd waardoor ook het winkelcentrum Schiphol Plaza daar onder is komen te vallen. Naar de mening van KLM is hiervoor in de wet geen aanknopingspunt te vinden. Dat de luchthaven Plaza zelf ook als een winkelcentrum beschouwt blijkt wel uit de bewoordingen op de verschillende websites van de Luchthaven Schiphol.

"Schiphol Plaza is een winkelcentrum op luchthaven Schiphol vóór de paspoortcontrole, en daardoor voor iedereen toegankelijk". [bron site www.schiphol-plaza.com]

Het gevolg van deze oneigenlijke kwalificatie van Plaza is dat Schiphol niet alleen profiteert van de medefinanciering door gebruikers van Plaza, maar dat tevens elke toekomstige investering in infrastructuur met een non-aviation bestemming, die onlosmakelijk verbonden is met Plaza, ook gerekend wordt tot het begrip "terminalcomplex". Dientengevolge betalen KLM en overige gebruikers mee aan investeringen waar nooit luchtvaartactiviteiten zullen plaatsvinden. Het begrip luchtvaartactiviteit dient daarom alsnog enger te worden gedefinieerd, zodanig dat alleen die infrastructuur daartoe wordt gerekend waar passagiers en hun bagage worden afgehandeld.

De huidige definiëring laat ruimte voor de luchthaven om luchthaveninfrastructuur zodanig in te richten dat niet-noodzakelijke faciliteiten kunnen worden toegerekend aan luchtvaartactiviteiten.

3. **Tariefsystematiek: opgave gegevens door gebruikers aan de exploitant, periode**

In art. 10 van de AMvB wordt bepaald dat gebruikers onder andere opgave doen van een prognose van hun verkeer en vervoer en van de samenstelling en hun geplande inzet van de vloot.

Dit is een bestaand artikel op basis van de EU richtlijn 2009/12/EG van 11 maart 2009 inzake luchthavengelden. Echter, nieuw in het Concept Besluit is dat de gebruikers wordt verplicht deze opgave voor een periode van 5 jaar te doen. Dit strekt verder dan de verplichtingen uit voornoemde richtlijn. Zou KLM dit al kunnen doen dan ontbreekt bovendien nut en noodzaak om een prognose te geven over vijf jaar gegeven de dynamiek en onvoorspelbaarheid van de markt. KLM adviseert dan ook de huidige jaarlijkse prognoses ongewijzigd te laten.

4. **Uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden: investeringprojecten**

KLM is een sterke voorstander van de introductie van een drie-jaars tariefperiode. Deze drie-jaars periode vergroot de voorspelbaarheid en de stabiliteit van de tarieven.

KLM vindt het dan ook niet gewenst dat tarieven tussentijds kunnen worden aangepast, met uitzondering van de aangepaste methodiek van verrekenen die ook de stabiliteit van het tarief vergroot. Omdat het ministerie besloten heeft toch een mogelijkheid in de wet op te nemen voor '*uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden*', heeft KLM gepleit voor een concrete afgebakende definitie van deze omstandigheden.

Nu blijkt in het Concept Besluit dat ook de investeringsprojecten kunnen worden aangepast voor '*uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden*'. Schiphol krijgt de mogelijkheid tot (opnieuw) een '*mededeling van een voorstel van de raming, de onderbouwing daarvan en de functionele specificaties van het betreffende investeringsproject.....*'.

KLM is van mening dat ten gevolge '*uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden*' het al dan niet uitvoeren van een investeringsproject, en mogelijk de timing daarvan, ter discussie staat maar niet de investeringsraming. Zo ontstaat de mogelijkheid dat voor hetzelfde object de kostenraming wordt verhoogd. Volgens KLM een ongewenste situatie.

5. **Exploitatieverslag: netwerkwaliteit**

In art. 32, lid 2a wordt '*het aantal rechtstreekse verbindingen onderscheiden naar intercontinentale en Europese verbindingen, in vergelijking met de vier grootste luchthavens in Europa en de drie grootste luchthavens in het Midden-Oosten en Turkije, gemeten in de totale aantallen passagiers*' vermeld als parameter van netwerkwaliteit waarover de exploitant verslag dient uit te brengen.

Volgens KLM is 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 derhalve niet in het aantal passagiers. Verder verwijzen wij naar paragraaf 3.3 van de Luchtvaartnota.

Teven heeft u in art. 32 lid 2b ingevoegd: '*het aantal rechtstreekse verbindingen onderscheiden naar vluchten op zakelijke en niet-zakelijke bestemmingen*'. KLM acht dit nieuwe lid in art. 32 overbodig vanwege het feit dat de focus ligt op de long-haul functie van de hub Schiphol. Het gaat immers om het aantal rechtstreekse intercontinentale bestemmingen dat vanaf Schiphol wordt bediend.

6. Exploitatieverslag: visie gebruikers

KLM is voorstander van behoud van het exploitatieverslag en met de daaraan verbonden verplichting van een actieve verspreiding. De wijze waarop NV Luchthaven Schiphol aan haar exploitatieverslag verplichtingen blijft voldoen maakt ook voor KLM zichtbaar hoe om wordt gegaan met de publieke belangen en het hubnetwerk.

7. Overgangsrecht:

KLM zal in een later stadium nog een nadere reactie geven.

8. WACC parameters: Algemeen

KLM verwijst voor haar commentaar op de WACC parameters naar de brieven AMS/DG.12.018 van 27 juni 2012, AMS/DG.13.021 van 19 februari 2013 en AMS/DG.13.102 van 21 mei 2013.

KLM heeft eerder reeds aangegeven te pleiten voor integrale overname van het advies van Prof. Boot.

Met betrekking tot de *Equity market risk premium* schrijft Boot: '*Handhaaf op 4%. Zie voor nadere onderbouwing paragraaf 3.4. Wij zien geen noodzaak om deze variabele te maken. Kan voor de periode van 5-10 jaar worden vastgelegd. Periodiciteit van herziening alleen gedreven door fundamentele wijziging van omstandigheden.*'

Ook Boer&Croon schrijft in haar eerste rapport: '*Herziening wordt alleen gedreven door fundamentele wijzigingen van marktomstandigheden. Hiermee is de ERMP een exogene factor en wordt zij niet beïnvloed door het pakket van maatregelen. Aanpassing van de parameter is op basis van het pakket van maatregelen niet nodig.*'

Met het verzoek van het ministerie aan Boer&Croon voor een actualisatie de de EMRP en het overnemen van het advies van 5%, is een keuze gemaakt ten faveure van het rendement van de exploitant in plaats van bescherming van de gebruikers via concurrerende tarieven. Overigens is dit wel één van de doelstellingen uit de luchtvaartnota.

KLM is dan ook van mening dat de *Equity market risk premium* dient te worden gehandhaafd op 4%.

Met betrekking tot de *Debt risk premium* verwijzen wij naar de bijlage van onze reactie op Boer&Croon, AMS/LN.12.012 van 6 augustus 2012, waarvan uw Ministerie een afschrift ontving: in de *kredietspread* van corporates uit Zuid-Europa zit ook een *spread* voor het 'landen risico'. De A-rated corporates uit Zuid-Europese landen zullen dan ook zorgen voor een forse verhoging van de *kredietspread* (temeer als die afgezet wordt tegen de *risk free rate* van Duitsland). KLM pleit daarom om alleen Noord-Europese corporates (Nederland/Duitsland/Finland) te gebruiken in het 'mandje' ter bepaling van kredietspread.

9. WACC parameters: Asset Bèta

Zoals al aangegeven per brief AMS/DG.13.102 van 21 mei 2013 is KLM van mening dat de methode ter bepaling van de *Asset Bèta*, zoals voorgesteld door J. Ligterink (ref. B&C 'Actualisatie parameters WACC Schiphol', par. 5.3; '*Asset Bèta van Schiphol is gemiddelde van onderste twee of drie ondernemingen uit de range van de peer group*') de voorkeur heeft boven de door Boer&Croon aangepaste methode (par. 5.4), waarbij voorgesteld wordt om met de onderkant van de bandbreedte van de 2- en 5-jaars mediaan te werken. Zoals Boer&Croon in haar rapport concludeert (par. 5.4) zou de methodiek op basis van de mediaan in 2010 hebben geleid tot een verhoging van de *Asset Bèta* van 0,56 (in huidige systematiek)

naar 0,58 (op basis van de mediaan), terwijl de *Asset Bèta* juist lager zou moeten worden om het lagere risicoprofiel ten gevolge van de verrekeningsmogelijkheden te reflecteren.

Indien toch wordt gekozen om met de onderkant van de bandbreedte van de 2- en 5-jaars mediaan te werken, dan betwijfelt KLM of de verwoording in Bijlage C, *Asset Bèta*, art. 5 van het Concept Besluit, correct is. Volgens KLM geeft de keuze voor 'de laagste van deze twee medianen' een hogere uitkomst dan 'de onderkant van de bandbreedte'.

KLM pleit daarom opnieuw om te kiezen voor 'het gemiddelde van onderste twee of drie ondernemingen uit de range van de peer group'.

10. Bouwrente

In het Concept Besluit is de bestaande definitie van de bouwrente als vergoeding voor 'activa in aanbouw' vervangen door de WACC.

Prof. Boot geeft in zijn rapport aan dat er redenen zijn om de WACC als bouwrente te hanteren. Echter, Boot constateert ook '*Echter het ICAO (Policies on charges for airport and air navigation services, 8^e editie 2009, nr. 30 ii) wijst in beginsel voorfinanciering van activa die nog niet in gebruik zijn genomen af.*

Boot concludeert in zijn rapport dat '*Vanuit deze optiek bezien het zinvol kan zijn om het huidige systeem te handhaven.*

KLM pleit voor integrale overname van het advies van Prof. Boot en derhalve voor het handhaven van de bestaande definitie van de bouwrente. Wederom is hier een keuze gemaakt ten faveure van het rendement van de exploitant in plaats van bescherming van de gebruikers via concurrerende tarieven. Overigens is dit één van de doelstellingen uit de luchtvaartnota.

Ik verzoek u slechts de brief te openbaren en indien u de bijlagen tevens wenst te openbaren deze eerst ter toetsing aan de KLM voor te leggen in het licht van mogelijk bedrijfsvertrouwelijke gegevens.

Met vriendelijke groot,



P. Cornelisse
VP Mainport Strategy

bijlagen:

1. AMS/DG.12.018 van 27 juni 2012
2. AMS/LN.12.012 van 6 augustus 2012
3. AMS/DG.13.021 van 19 februari 2013
4. AMS/DG.13.102 van 21 mei 2013
5. AMS/DG.13.152 van 4 december 2013
6. AMS/DG.14.029 van 27 maart 2014
7. AMS/DG.14.055 van 4 juli 2014