

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Besluit van

tot de wijziging van het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol 2017 in verband met de aanpassing verrekeningssystematiek voor uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden

Op de voordracht van Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat, in overeenstemming met de Minister van Economische Zaken en Klimaat, nr. IenW/BSK-, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;
Gelet op artikel 8.25di, eerste lid, onderdeel q, van de Wet luchtvaart;
De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van, nr.);
Gezien het nader rapport van Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat van, nr. IenW/BSK-, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel I

Aan artikel 20 van het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol 2017 worden twee leden toegevoegd:

6. Voor wat betreft verrekeningen als bedoeld in 8.25dg, eerste lid, kan van het eerste lid worden afgeweken, indien de verrekeningen het gevolg zijn van uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden als bedoeld in artikel 22.

7. In de situatie zoals bedoeld in het zesde lid kunnen de verrekeningen uit enig boekjaar, in ongelijke delen worden gespreid over drie boekjaren en plaatsvinden vanaf het tweede jaar na vaststelling van de financiële verantwoording.

Artikel II

Dit besluit treedt in werking met ingang van ... en werkt terug tot en met 1 september 2021.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

Nota van toelichting

1. Inleiding

Op 1 juli 2017 is de Wet van 22 juni 2016 tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol (Stb. 2017, 188) in werking getreden. Op hetzelfde moment is het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol 2017 (Bels) in werking getreden. Met de inwerkingtreding van de wijzigingswet en het wijzigingsbesluit is een systematiek geïntroduceerd waarbij Schiphol na consultatie van luchtvaartmaatschappijen de tarieven vaststelt voor een periode van drie jaar in plaats van één jaar. Daarnaast heeft Schiphol de mogelijkheid om te verrekenen (onder andere voor gemiste inkomsten). Artikel 8.25dg van de Wet luchtvaart regelt in welke gevallen Schiphol na afloop van een boekjaar kosten kan verrekenen. Artikel 20 van het Bels bepaalt op welke wijze verrekend moet worden. Conform artikel 20 van het Bels kan Schiphol over de eerstvolgende drie volledige boekjaren na vaststelling van de financiële verantwoording gemiste tariefinkomsten in rekening brengen bij luchtvaartmaatschappijen. Deze verrekening wordt in gelijke delen gespreid over de drie boekjaren. Zo kunnen gemiste inkomsten over bijvoorbeeld 2020 in gelijke delen over 2022, 2023 en 2024 in rekening worden gebracht.

Deze wijziging beoogt een mogelijkheid te creëren voor Schiphol om af te wijken van deze wijze van verrekening indien zij dit noodzakelijk acht als gevolg van uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden, zoals de enorme en plotselinge daling in het vliegverkeer als gevolg van de pandemie van COVID-19. Als gevolg van deze pandemie is er in 2020 veel minder vliegverkeer op Schiphol afgewikkeld dan bij aanvang van de tariefperiode 2019-2021 voorzien. Ook in 2021 zal dit naar verwachting het geval zijn. Het kan ook zijn dat in de verdere toekomst COVID-19 (of andere ontwikkelingen) aanleiding geven tot afwijking van de verrekenmethodiek, bijvoorbeeld bij een latere terugval in de volumes.

De daling van het verkeer gaat gepaard met het mislopen van significante inkomsten via de tarieven over 2020 en 2021, waar bij aanvang van de tariefperiode door Schiphol wel op was gerekend. Het verrekenen conform artikel 20, eerste lid, van het Bels zou leiden tot een zeer forse stijging van de tarieven in 2022. Gezien de nog steeds precaire financiële positie van luchtvaartmaatschappijen wordt dit zeer onwenselijk geacht. De ontwrichtende werking van COVID-19 toont aan dat het onder dit soort uitzonderlijke omstandigheden wenselijk is om meer flexibiliteit te bieden in de methode van verrekenen, en daarmee de stabiliteit van de tarieven beter te borgen. De mogelijkheid tot verrekenen over meerdere jaren is immers juist geïntroduceerd om schommelingen in tarieven tegen te gaan. Om beter te kunnen aansluiten bij de doelstelling van de Wet luchtvaart wordt artikel 20 van het Bels gewijzigd.

Dit besluit is tot stand gekomen in overeenstemming met de Minister van Economische Zaken. Tevens heeft over dit besluit nauw overleg plaatsgevonden met het Ministerie van Financiën en de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM).

2. Hoofdpijnen van het voorstel

Met de wijziging van het Bels wordt de mogelijkheid gecreëerd om voor verrekeningen als gevolg van uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden af te wijken van de wijze van verrekening zoals beschreven in het eerste lid van artikel 20 van het Bels. De begrippen «uitzonderlijk en onvoorzienbaar» geven aan dat het om omstandigheden gaat die zich zelden voordoen. Voor de nadere invulling van de begrippen is aansluiting gezocht bij de uitwerking in artikel 22 van het Bels. Verrekeningen uit een jaar waarin de omstandigheden zich hebben voorgedaan kunnen een jaar later, vanaf het tweede

jaar na vaststelling van de financiële verantwoording in rekening worden gebracht. Daarnaast kunnen deze verrekeningen anders dan in gelijke delen over de drie boekjaren worden verdeeld. Beide wijzen van afwijking kunnen, afhankelijk van de omstandigheden, zowel separaat als in combinatie worden ingezet. Voor bijvoorbeeld de gemiste inkomsten uit 2020 betekent dit dat Schiphol gemiste inkomsten niet in de jaren 2022 tot en met 2024 in drie gelijke delen rekening hoeft te brengen, maar pas in 2023, 2024 en 2025. Bij de verdeling van de verrekeningen houdt Schiphol rekening met de verwachte ontwikkeling van het vliegverkeer en haar financiële stabiliteit. De uiteindelijke omvang van de verrekenbare posten wijzigt niet als gevolg van deze wijziging, maar de exploitant van de luchthaven krijgt hiermee de mogelijkheid om verrekeningen met een jaar op te schorten en flexibeler te verdelen over de tijd. Deze benadering draagt beter bij aan de doelstelling uit de wet om tariefschommelingen te beperken. Naarmate het verkeer weer aantrekt, kunnen de kosten immers over meer passagiers en vliegtuigbewegingen worden verdeeld. Dit heeft een dempend effect op de tarieven.

De wijziging beoogt geen verandering aan te brengen in de systematiek voor de vaststelling van de luchthaventarieven en de rol van de ACM als toezichthouder. Indien gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om af te wijken van de standaard verrekensystematiek dient de exploitant dit als onderdeel van het reguliere consultatieproces voor te leggen aan gebruikers en representatieve organisaties. Daarbij dient de exploitant te motiveren hoe in het voorstel rekening is gehouden met het doel van tariefegalisatie en de verhouding hiervan tot haar eigen financiële positie. Van belang is dat de exploitant bij het voorstel de meest actuele prognoses voor het volume van het verkeer en vervoer betreft. Onverlet blijft dat de tarieven waarin de verrekeningen zijn verwerkt conform artikel 8.25dc, eerste lid, van de wet redelijk en non-discriminatoire moeten zijn. Indien er sprake is van een uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheid zal de exploitant van de luchthaven bij het tariefvoorstel en bij de vaststelling van de nieuwe tarieven in verband met de veranderingen in de kosten een balans moeten zoeken tussen de belangen van de exploitant van de luchthaven en die van de gebruikers.

3. Verhouding tot bestaande regelgeving

De beoogde wijziging van het Bels is in lijn met hogere regelgeving. Luchthaven Schiphol valt onder de reikwijdte van de richtlijn 2009/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2009 inzake luchthavengelden (PbEG 2009 L 70). In deze richtlijn zijn gemeenschappelijke beginselen neergelegd voor het heffen van luchthavengelden op communautaire luchthavens. De richtlijn stelt geen specifieke eisen aan de wijze van verrekening. In de Wet luchtvaart, waarin de richtlijn is geïmplementeerd, worden ook geen concrete eisen gesteld aan de wijze van verrekening.

Voor wat betreft uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden biedt artikel 8.25db, tweede lid, van de wet, de mogelijkheid om nieuwe tarieven vast te stellen voor het resterende deel van de meerjarige tariefperiode. De wijziging van het Bels dient als aanvulling op deze mogelijkheid. Het is niet de bedoeling dat de wijziging van het Bels gaat dienen als vervanging van de bestaande mogelijkheid tot tussentijds de tarieven aan te passen.

4. Financiële gevolgen

Voor de totale omvang van het te verrekenen bedrag heeft deze wijziging van het Bels geen consequenties, wel voor de verdeling ervan over de tijd. Voor de exploitant van de luchthaven wordt de mogelijkheid gecreëerd om voor jaren waarin zich uitzonderlijke en

onvoorziene omstandigheden hebben voorgedaan, zoals de COVID-19 pandemie, af te wijken van de wijze van verrekening zoals voorgeschreven in artikel 20, eerste lid. Met deze wijziging ontstaat de mogelijkheid voor de exploitant om de verrekeningen een jaar op te schorten en vanaf het tweede jaar na vaststelling van de financiële verantwoording anders dan in gelijke delen te verdelen over drie boekjaren zodat dit kan bijdragen aan tariefegalisatie. Hiermee kan een forse stijging van de tarieven op een moment dat de financiële positie van gebruikers nog precair is, worden voorkomen.

5. Uitvoering en handhaving

6. Administratieve en bestuurlijke lasten en nalevingskosten

Indien de exploitant gebruik maakt van de mogelijkheid om af te wijken van de standaard verrekensystematiek dient zij dit als onderdeel van het reguliere consultatieproces voor te leggen aan gebruikers en representatieve organisaties. Daarbij dient zij te motiveren hoe in het voorstel rekening is gehouden met het doel van tariefegalisatie en de verhouding hiervan tot haar eigen financiële positie. Dit zou gezien kunnen worden als een beperkte last voor de exploitant als zij besluit gebruik te maken van de mogelijkheid tot afwijking. Deze extra inspanning is echter het gevolg van de reeds geldende systematiek. Voor het overige worden er geen nieuwe administratieve en bestuurlijke lasten of nalevingskosten geïntroduceerd met de wijziging van het Bels.

7. Consultatie

8. Voorhang

Artikelsgewijs

Artikel I

Artikel I voegt twee leden toe aan artikel 20 van het Bels. Het eerste lid bepaalt in welke omstandigheden afgeweken kan worden van het eerste lid van artikel 20. Het tweede lid bepaalt de wijze waarop afgeweken kan worden.

Afwijking van de systematiek van het eerste lid is mogelijk voor verrekeningen op grond van artikel 8.25 dg, eerste lid. Dat zijn de verschillen tussen de geraamde en de werkelijke opbrengsten en kosten, in verband met de prognoses en de realisatie van het volume van het verkeer en vervoer, zoals volgt uit de financiële verantwoordingen. Daarnaast geldt het vereiste dat er sprake moet zijn van verrekeningen die het gevolg zijn van uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden als bedoeld in artikel 22. In het zevende lid is uitgewerkt dat in de gevallen als bedoeld in het zesde lid, er voor gekozen kan worden om een jaar later te starten met verrekenen en/of de verdeling van de verrekening tussen drie jaar anders te laten zijn dan over drie gelijke delen.

Artikel II

Dit besluit treedt zo spoedig mogelijk na publicatie in werking en zal terugwerken tot 1 september 2021. Daarmee wordt afgeweken van de vaste verandermomenten en minimuminvoeringstermijn. Op deze manier kan de mogelijkheid om af te wijken van artikel 20, eerste lid, worden betrokken bij de consultatie van de tarieven voor 2022. Zoals aangegeven in de algemene toelichting, is spoedige inwerkingtreding gezien de ontwrichtende werking van COVID19 op de luchtvaart wenselijk.

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,