

Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Wijziging Besluit exploitatie luchthaven Schiphol 2017

Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bevat normen waaraan goed beleid of goede regelgeving dient te voldoen. Uitgebreide informatie vind je op www.naarhetiak.nl.

1. Wat is de aanleiding?

Schiphol heeft het ministerie van IenW geïnformeerd over een probleem met de toepassing van de tariefregelgeving, zoals vastgelegd in het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol 2017 (hierna: besluit). Volgens de Wet luchtvaart (hierna: wet) dient Schiphol na consultatie tarieven vast te stellen voor een periode van 3 jaar. Als gevolg van COVID-19 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. 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.

Conform artikel 20 van het besluit mag Schiphol in het eerstvolgende volledige boekjaar na vaststelling van de financiële verantwoording gemiste inkomsten in rekening brengen bij luchtvaartmaatschappijen, wat erop neer komt dat de verrekening over een specifiek jaar 2 jaar later voor het eerst in rekening mag worden gebracht. Vervolgens moet Schiphol het vastgestelde bedrag over drie jaar in gelijke delen in rekening brengen. De gemiste inkomsten over 2020 kunnen dus in gelijke delen over 2022, 2023 en 2024 in rekening worden gebracht. Omdat de luchtvaart naar verwachting in 2022 ook nog niet hersteld is van COVID-19, moeten de kosten voor 2022 gedeeld worden door een kleine populatie luchtvaartmaatschappijen. Het verrekenen conform de voorgeschreven methode in het besluit 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.

2. Wie zijn betrokken?

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is de verantwoordelijk voor het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol 2017. Zij is dus de partij die primair de afweging maakt of aanpassing van de regelgeving noodzakelijk is. Dat doet zij in overeenstemming met het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Ook het ministerie van Financiën is betrokken in haar rol als aandeelhouder van Schiphol.

De regelgeving in het besluit richt zich tot de exploitant van de luchthaven (luchthaven Schiphol) en haar gebruikers (luchtvaartmaatschappijen die opereren op Schiphol). Schiphol is volgens het besluit de partij die verantwoordelijk is voor het vaststellen van de tarieven. Deze worden in rekening gebracht bij luchtvaartmaatschappijen. Luchtvaartmaatschappijen zijn nauw betrokken bij de vaststelling van de tarieven via het voorgeschreven proces van consultatie.

De Autoriteit Consument en Markt is betrokken in haar rol als toezichthouder. Zij ziet toe op de naleving van de regels inzake luchthaventarieven.

3. Wat is het probleem?

Zoals aangegeven onder 1 is het probleem dat als er conform de voorgeschreven methode in artikel 20 van het besluit wordt verrekend luchtvaartmaatschappijen te maken krijgen met een forse stijging van de tarieven voor luchtvaartmaatschappijen op een moment dat zij nog aan het herstellen zijn van de coronacrisis. De voorgeschreven methode lijkt daarmee onvoldoende geënt op de uitzonderlijke omstandigheden waarmee we op dit moment te maken hebben.

4. Wat is het doel?

Een van de doelen van het regelgevend kader voor de luchthaventarieven is het beperken van tariefschommelingen. De mogelijkheid tot verrekenen dient mede dit doel. Dit blijkt uit de memorie van toelichting bij de Wet luchtvaart. Doel is het creëren van de mogelijkheid voor Schiphol om af te wijken van de voorgeschreven wijze van verrekening indien dit noodzakelijk wordt geacht als gevolg van uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden. Dit mede gelet op de precaire financiële positie van luchtvaartmaatschappijen als gevolg van COVID-19.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Het verrekenen zoals voorgeschreven in het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol 2017 is niet geënt op de uitzonderlijke omstandigheden als gevolg van COVID-19. In dit geval komt het erop neer dat de overheid juist meer ruimte moet bieden door aanpassing van de regelgeving. Het volgen van de voorgeschreven methode leidt tot maatschappelijk ongewenste gevolgen. Als er geen aanpassing plaatsvindt en Schiphol verrekent conform de voorgeschreven methode leidt dit in 2022 tot een significante stijging van de tarieven op Schiphol. Deze stijging is zeer ongewenst met het oog op de moeilijke positie waarin veel luchtvaartmaatschappijen zich bevinden. Als Schiphol afziet van verrekenen, betekent dit dat er inkomsten wordt misgelopen.

6. Wat is het beste instrument?

De wijze waarop verrekent dient te worden is voorgeschreven in artikel 20 van het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol 2017. Zoals aangegeven leidt het zonder meer volgen van de voorgeschreven methode voor verrekening tot ongewenste resultaten. In het besluit zou daarom de mogelijkheid moeten worden gecreëerd om in uitzonderlijke omstandigheden die zo'n groot effect hebben op het verkeersvolume af te kunnen wijken van de voorgeschreven methode. Op welke wijze invulling wordt gegeven aan de ruimte die de wijziging gecreëerd, wordt niet voorgeschreven. Volgens Schiphol kunnen de tariefschommelingen worden beperkt door voor te schrijven dat verrekeningen uit een jaar waarin het buitenproportionele effect is opgetreden vanaf het tweede jaar na vaststelling van de financiële verantwoording in rekening kunnen worden gebracht. Vervolgens zou de verrekening dan flexibel over de periode van drie jaren moeten kunnen worden verdeeld met het oog op de geprognosticeerde verkeersontwikkeling. Naarmate het verkeer weer aantrekt, kunnen de kosten immers over meer vluchten worden verdeeld.

Een alternatieve benadering zou zijn om de verrekening niet later in te laten gaan, maar de periode van verrekening verder te verlengen. Hiermee wordt de mogelijkheid gecreëerd om het te verrekenen bedrag meer uit te smeren over de jaren. Het nadeel van deze optie is dat naarmate de periode langer duurt de kans toeneemt dat luchtvaartmaatschappijen die nu nog niet op Schiphol vliegen ook te maken krijgen met verrekeningen uit jaren waarin zij niet op Schiphol vlogen. Om deze reden is die mogelijkheid niet opgenomen in het besluit.

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

De (neven)gevolgen lijken beperkt. Zoals aangegeven worden naast Schiphol alleen luchtvaartmaatschappijen geraakt en voor hen heeft de aanpassing naar verwachting een positief effect.