

417

Besluit van 31 augustus 2021 tot de wijziging van het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol 2017 in verband met de aanpassing verrekeningssystematiek voor uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat, in overeenstemming met de Minister van Economische Zaken en Klimaat, van 29 juni 2021, nr. IENW/BSK-2021/172338, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op artikel 8.25di, eerste lid, aanhef en onderdeel p, van de Wet luchtvaart;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 14 juli 2021, nr. W17.21.0175/IV);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat van 30 augustus 2021, nr. IENW/BSK-2021/222471, 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, luidende:

6. Voor wat betreft verrekeringen als bedoeld in 8.25dg, eerste lid, van de wet kan van het eerste lid worden afgeweken, indien de verrekeringen 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 verrekeringen 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 de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

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

's-Gravenhage, 31 augustus 2021

Willem-Alexander

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga

Uitgegeven de *tweede* september 2021

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

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 inwerking-treding van de wijzigingswet en het wijzigingsbesluit is een systematiek geïntroduceerd waarbij Schiphol na consultatie van luchtvaartmaatschap-pijen 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 Bels bepaalt op welke wijze verrekend moet worden. Conform artikel 20 Bels kan Schiphol over de eerstvolgende drie volledige boekjaren na vaststelling van de financiële verantwoording gemiste tariefinkomsten in rekening brengen bij luchtvaartmaatschap-pijen. 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 verreken-methodiek, bijvoorbeeld bij een latere terugval in de volumes.

De daling van het verkeer gaat gepaard met het mislopen van signifi-cante 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, Bels zou leiden tot een zeer forse stijging van de tarieven in 2022. Gezien de nog steeds preciaire 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 is artikel 20 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 is de mogelijkheid gecreëerd om voor verrekeningen als gevolg van uitzonderlijke en onvoorziene omstandig-heden af te wijken van de wijze van verrekening zoals beschreven in het eerste lid van artikel 20 Bels. De begrippen «uitzonderlijk en onvoor-zienbaar» 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 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. 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 tariefschommeling

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. Onverlet blijft dat de tarieven waarin de verrekeningen zijn verwerkt conform artikel 8.25dc, eerste lid, van de wet redelijk en non-discriminatoir 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. Zij zal daarbij rekening moeten houden 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.

3. Verhouding tot bestaande regelgeving

De beoogde wijziging van het Bels is in lijn met hogere regelgeving. Luchthaven Schiphol valt onder de reikwijdte van Richtlijn 2009/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2009 inzake luchthavengelden (PbEU 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.

De Wet luchtvaart houdt er al rekening mee dat uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden effect kunnen hebben op de tarieven. Bij 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 heeft betrekking op de systematiek van verrekenen achteraf en dient als aanvulling op deze mogelijkheid om tussentijds de tarieven aan te passen. De wijziging van het Bels is daarmee geen vervanging van de bestaande mogelijkheid tot tussentijdse aanpassing van de tarieven.

Daarnaast biedt artikel 12, onderdeel b, Bels ook de mogelijkheid tot het doen van een voorstel voor geheel of gedeeltelijk achterwege laten dan wel uitstellen van een of meerdere van de in artikel 12, onderdeel a, bedoelde verrekeringen tot uiterlijk het laatste van de drie aaneengesloten tariefjaren. In combinatie met artikel 20, eerste lid, Bels bood dit artikel nog niet de ruimte om van te voren al een andere verdeelsleutel te hanteren dan over drie gelijke delen. De mogelijkheden als beschreven in artikel 12, onderdeel b, kunnen ook worden toegepast in combinatie met artikel 20, zesde lid en zevende lid. De exploitant van de luchthaven behoudt dus de mogelijkheid om de verrekeringen geheel of gedeeltelijk achterwege te laten, dan wel uit te stellen.

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, Bels. Met deze wijziging is de mogelijkheid voor de exploitant geïntroduceerd om de verrekeringen 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

De ACM is gevraagd deze wijziging van het Bels te toetsen op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Bij brief van 1 april 2021 heeft de ACM laten weten de wijziging als uitvoerbaar en handhaafbaar te beoordelen.

6. Administratieve en bestuurlijke lasten en nalevingskosten

Deze wijziging van het Bels is voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). ATR heeft het wijzigingsvoorstel niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het naar verwachting geen omvangrijke gevolgen voor de regeldruk heeft.

7. Consultatie

De internetconsultatie van de wijziging van het Bels heeft plaatsgevonden in de periode van 1 maart 2021 tot en met 29 maart 2021. De consultatie heeft acht reacties opgeleverd, waarvan vijf openbaar. Vier reacties zijn afkomstig van luchtvaartmaatschappijen, twee van branche- en belangenorganisaties (BARIN en IATA) en twee van particulieren. De openbare reacties en het verslag van de consultatie zijn te vinden op www.internetconsultatie.nl/verrekeningssystematiek_schiphol.

Uit de ingediende reacties blijkt dat de wijziging van het Bels breed wordt onderschreven. Wel pleiten enkele indieners ervoor om over een langere periode dan drie aaneengesloten jaren te verrekenen. In reactie hierop wordt opgemerkt dat hier niet voor is gekozen omdat naarmate de periode van verrekening langer duurt de kans toeneemt dat luchtvaartmaatschappijen die nu nog niet op Schiphol vliegen te maken krijgen met verrekeringen uit jaren waarin zij niet op Schiphol actief waren.

Alle maatschappijen en brancheorganisaties die een reactie hebben ingediend pleiten ervoor dat Schiphol (deels) afziet van verrekening van

gemiste tariefinkomsten. Daarbij wordt gewezen op de bestaande wet- en regelgeving waarin een redelijke belangenafweging van Schiphol wordt gevraagd. In reactie hierop wordt opgemerkt dat deze wijziging geen betrekking heeft op de omvang van de verrekeningen. De vaststelling van de omvang van de verrekeningen is de verantwoordelijkheid van Schiphol. De ACM vervult daarbij de rol van toezichthouder. Zoals reeds is toegelicht in hoofdstuk 2 zal indien er sprake is van een uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheid Schiphol bij het tariefvoorstel en bij de vaststelling van de nieuwe tarieven in verband met de veranderingen in de kosten een balans moeten zoeken tussen haar eigen belangen en die van de gebruikers. Verder is in hoofdstuk 3 opgenomen dat de wijziging van artikel 20 geen invloed heeft op het kunnen toepassen van artikel 12. De exploitant behoudt dus de mogelijkheid om verrekeningen geheel of gedeeltelijk achterwege te laten.

Daarnaast zijn er nog enkele losse punten naar voren gebracht. IATA benoemt enkele andere mogelijkheden om maatschappijen te steunen, zoals een bijdrage vanuit de overheid of een bijdrage vanuit de niet-luchtvaartactiviteiten. Een indiener pleit voor het in samenhang bezien van de verrekeningen met de investerings- en operationele kosten. Een andere indiener geeft aan overlast te ervaren van vliegtuiggeluid en doet de constatering dat met deze wijziging de luchtvaartsector wordt gesteund, maar omwonenden niet. In reactie hierop wordt opgemerkt dat met de onderhavige wijziging alleen is beoogd om meer flexibiliteit te bieden in de wijze van verrekening, gelet op de uitzonderlijke omstandigheden rondom COVID-19. Het voorstel heeft geen consequenties voor de omvang van de verrekeningen. Ook worden er geen effecten verwachten op de overlast van omwonenden.

Suggesties met betrekking tot de omvang en financiering van verrekeningen kunnen door luchtvaartmaatschappijen worden ingebracht in het reguliere consultatieproces voor vaststelling van de tarieven. Daarbij is het uitgangspunt dat de sector zelf verantwoordelijk is voor bekostiging van haar activiteiten. Het voorstel voor de tarieven wordt door Schiphol in gezamenlijkheid met het investeringsprogramma geconsulteerd, waardoor de samenhang is geborgd.

Een indiener pleit ervoor om ook voor enkele andere categorieën verrekeningen de mogelijkheid tot afwijking te creëren. In reactie hierop wordt opgemerkt dat inzicht in de nut en noodzaak van afwijking in de verrekenningswijze bij andere categorieën niet bekend is.

8. Voorhang

Op grond van artikel 8.25di, tweede lid, van de Wet luchtvaart is het ontwerpbesluit van 1 juni tot 30 juni 2021 voorgehangen bij de Staten Generaal. Beide Kamers hebben geen vragen of opmerkingen geplaatst bij het ontwerpbesluit.

Artikelsgewijs

Artikel I

Artikel I voegt twee leden toe aan artikel 20 van het Bels. Het nieuwe zesde lid bepaalt in welke omstandigheden afgeweken kan worden van artikel 20, eerste lid. Het nieuwe zevende 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, van de wet. 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, bedoeld in het zesde lid, er voor gekozen kan worden om een jaar later te starten met verrekenen of de verdeling van de verrekening tussen drie jaar anders te laten zijn dan over drie gelijke delen.

Artikel 12 bepaalt de inhoud van het voorstel dat de exploitant van de luchthaven doet aan gebruikers en representatieve organisaties met het oog op de vaststelling van de in artikel 8.25e, tweede lid, van de wet, bedoelde aanpassing van de tarieven. Bij de toepassing van het nieuwe zesde of zevende lid van artikel 20 Bels zal in het voorstel, bedoeld in artikel 12, moeten worden aangegeven hoe de verrekening en verdeling zal plaatsvinden.

Artikel II

Dit besluit treedt zo spoedig mogelijk na publicatie in werking. Om aanzienlijke ongewenste nadelen te voorkomen wordt afgeweken van de vaste verandermomenten en minimuminvoeringstermijn (Ar 4.17, vijfde lid, onder a). 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 het algemene deel van deze toelichting, is spoedige inwerkingtreding gezien de ontwrichtende werking van COVID19 op de luchtvaart wenselijk.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga