

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu
Mevrouw W. Mansveld
Postbus 20904
2500 EX 'S-GRAVENHAGE

Den Haag, 13 februari 2014

Aantal bijlage(n): 2

Uw kenmerk:

Ons kenmerk: ACM/DTVP/2014/200818

Contactpersoon: drs. E.J. Heuten | Ernst-Jan.Heuten@acm.nl | (070) 722 21 97

Onderwerp: Uitvoeringstoets conceptvoorstel Wet luchtvaart

Geachte mevrouw Mansveld,

Onder verwijzing naar de brief van de heer drs. R.W. Huijser van 20 december 2013 met het verzoek een uitvoerings- en handhavingstoets (hierna: UHT) uit te voeren op het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol (hierna: het wetsvoorstel), bericht ik u namens de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) als volgt.

Ik dank u voor de geboden mogelijkheid om deze toets uit te voeren. Over dit wetsvoorstel is de afgelopen maanden intensief en constructief overleg gevoerd tussen uw ministerie en medewerkers van ACM. ACM wijst erop dat de UHT is uitgevoerd op de versie van het wetsvoorstel dat op 6 februari jongstleden op ambtelijk niveau is ingediend.

Het wetsvoorstel strekt tot wijziging van de Wet luchtvaart naar aanleiding van de evaluatie van deze wet inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol. Uit deze evaluatie is naar voren gekomen dat er aanleiding is om de Wet luchtvaart op onderdelen aan te passen. Het wetsvoorstel brengt een aantal wijzigingen met zich mee ten aanzien van de huidige reguleringsystematiek. Het gaat daarbij om onder meer de volgende thema's: verbetering van de raadpleging, de invoering van meerjarige tarieven en voorwaarden, beperking van tariefschommelingen met behulp van verrekeningsegalisatie, invoering van efficiëntieprikkels op grote investeringen, een verplichte financiële bijdrage vanuit niet-luchtvaartactiviteiten aan de luchtvaartactiviteiten en de mogelijke effecten van tarieven op de netwerkqualiteit.

1 Resultaat uitvoeringstoets

De uitvoeringstoets behandelt het wetsvoorstel vanuit het perspectief van ACM als toezichthouder in het kader van de economische regulering van de exploitant op grond van de Wet luchtvaart. ACM komt tot de conclusie dat het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar is, mits rekening wordt gehouden met de aanbevelingen zoals opgenomen in deze brief en de aanvullende opmerkingen zoals opgenomen in de bijlage 1 van deze brief.

ACM gaat in hiernavolgende in het bijzonder in op belangrijke punten rond de volgende onderwerpen uit het wetsvoorstel: systematiek tarieven en voorwaarden, efficiëntieprikkels op grote investeringen en netwerkkwaliteit.

1.1. Systematiek tarieven en voorwaarden.

U heeft het wetsvoorstel ingericht op een meerjarige vaststelling van tarieven met een volledige berekening van de kosten van luchtvaartactiviteiten. De meerjarigheid houdt in de basis in dat de exploitant eens per drie jaar een volledige kostenberekening maakt per afzonderlijk boekjaar in de komende tariefperiode. Daarbij zorgt hij per afzonderlijk jaar voor een match tussen kosten en tarieven. Daarnaast zijn jaarlijkse aanpassingen mogelijk met het oog op het doorvoeren van verrekeningen in de tarieven. ACM doelt daarbij specifiek op artikel 8.25d, vierde en vijfde lid van het wetsvoorstel. Tot slot zijn een aantal aanpassingen mogelijk die in voorkomende gevallen per 1 april en per 1 november van ieder jaar kunnen worden doorgevoerd, als beschreven in artikel 8.25db van het wetsvoorstel.

ACM onderschrijft het voorstel om meerjarige tarieven in te voeren vanwege de voordelen voor de exploitant en gebruikers. Er zijn echter ook risico's met betrekking tot de handhaafbaarheid van het wettelijke vereiste van kostenoriëntatie. Vanwege de langere periode waarover de exploitant zijn kosten vooruit budgetteert bestaat het risico dat de exploitant conservatief hoge kosten budgetteert en daarmee conservatief hoge tarieven hanteert. Het maken van inschattingen vooraf over een langere tijdshorizon kan daarmee de handhaafbaarheid van het kostenoriëntatievereiste en de doelstelling van een concurrerend tariefniveau in het geding brengen. Dit kan voor gebruikers en consumenten nadelige gevolgen hebben. Bij de nadere uitwerking van de regelgeving in de algemene maatregel van bestuur verzoekt ACM u waar mogelijk voorzieningen te treffen, om de exploitant tot een eerlijke kostenberekening te laten komen. ACM denkt daarbij in ieder geval aan extra voorzieningen ten aanzien van de informatieverschaffingen in de consultatieprocedures waarbij kostendoorrekeningen aan de orde zijn en aan de jaarlijkse financiële verantwoording. Te denken valt bijvoorbeeld aan informatie- en motiveringsvereisten voor de exploitant in het kader van een kostenbenchmark.

In artikel 8.25di, eerste lid, onder sub c, is bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur gedurende de meerjarige tariefperiode voorwaarden gewijzigd kunnen worden. Mogelijk gevolg van dit artikel is dat een deel van de voorwaarden van de exploitant gedurende een periode waarvoor tarieven en voorwaarden zijn vastgesteld tussentijds kunnen veranderen, zonder dat

deze veranderingen bij de daaraan voorafgaande consultatie zijn aangekondigd. In de uitwerking moet worden voorkomen dat tussentijdse veranderingen van voorwaarden zich onttrekken aan vereisten van transparantie en consultatie alsmede aan het klachtrecht bij ACM. Indien met het oog op laatstgenoemd mogelijke gevolg geen voorzieningen in de wet dan wel de algemene maatregel van bestuur worden opgenomen, dan komt de handhaafbaarheid van het discriminatieverbod en het vereiste van redelijkheid in het geding.

1.2 Efficiëntieprikkels grote investeringen

U heeft in het wetsvoorstel een systeem van efficiëntieprikkels geïntroduceerd voor grote investeringen ten behoeve van luchtvaartactiviteiten die een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen drempelbedrag overschrijden. Het systeem kent op hoofdlijnen en kort weergegeven de volgende elementen en kenmerken.

In de eerste plaats wordt er een bijzondere (deels informele) consultatieprocedure geïntroduceerd, gericht op het tegengaan van mogelijke overbudgettering van het investeringsproject en teneinde gebruikers een optimale verhouding tussen prijs en kwaliteit te bieden. De exploitant start vervolgens – al dan niet met inachtneming van de zienswijzen van gebruikers in de projectgroep – een aanbestedingsprocedure, waaruit een definitief aanbestedingsbedrag – de zogeheten investeringsbegroting - naar voren komt. Een vergelijkbare procedure is van toepassing indien voor het investeringsproject geen aanbestedingsprocedure wordt gevoerd. De kosten die voortvloeien uit het verschil tussen de investeringsbegroting en de daadwerkelijk gerealiseerde uitgaven, moeten gedurende een bepaalde periode worden verrekend in de tarieven van de luchtvaartactiviteiten door middel van een zogeheten bonus/malusregeling. De regeling houdt in dat indien de realisatie lager is dan de begroting, het voordelige kostenverschil tijdelijk wordt gedeeld tussen de exploitant en gebruikers. Indien de realisatie hoger uitvalt dan de begroting komt het kostenverschil tijdelijk uitsluitend voor rekening van de exploitant. De verrekening in het kader van voornoemde bonus-malus regeling is gemaximeerd tot de tijd die binnen een gegeven meerjarige tariefperiode resteert nadat het investeringsproject in gebruik wordt genomen.

Naar het oordeel van de ACM biedt de regelgeving kansen om de transparantie rond grote investeringen bij gebruikers en representatieve organisaties waar nodig te vergroten. Het geheel overziende is er echter sprake van complexe regelgeving met als gevolg extra uitvoeringskosten voor zowel de sector als ACM, waarvan het verwachte effect in termen van het realiseren van een efficiëntieresultaat uiterst beperkt is. In het hiernavolgende gaat ACM nader in op de effectiviteit van de regelgeving in termen van het te bereiken efficiëntieresultaat.

- Effectiviteit efficiëntieprikkels

Het tegengaan van overbudgettering bij de ex ante investeringsbegroting is een noodzakelijke waarde om de exploitant daadwerkelijk te motiveren om investeringen tegen zo laag mogelijke kosten te doen uitvoeren. De effectiviteit van de maatregelen om overbudgettering door middel van

consultatie tegen te gaan wordt echter aanzienlijk beperkt omdat de exploitant bij vaststelling van de investeringsbegroting conform artikel 8.25df, vierde lid zonder enige motivering kan afwijken van hetgeen door gebruikers in de voorafgaande consultatie naar voren is gebracht. Dit vormt een beperking van de invloed die gebruikers hebben op de totstandkoming van de investeringsbegroting en functionele specificaties. Advies van ACM is op dit punt in de procedure op zijn minst een motiveringsplicht voor de exploitant in het wetsvoorstel uit te werken en te waarborgen dat deze processtap onder het klachtrecht bij ACM valt. Zo een uitwerking is bovendien consistent met andere onderdelen uit het wetsvoorstel waarbij consultatie wordt toegepast.

Zoals hierna wordt toegelicht, constateert ACM voorts dat de financiële gevolgen die voortvloeien uit de bovengenoemde bonus/malusregeling gering zijn, waardoor de prikkel die daarvan uit zou moeten gaan om de bonus na te jagen dan wel de malus te vermijden gering of afwezig is.

Voor de effectiviteit van efficiëntieprikkels is het van belang dat de sturing die de bonus malus regeling op het gedrag van de exploitant moet bewerkstelligen zo groot mogelijk is.¹ De naar verwachting gebrekkige effectiviteit wordt in belangrijke mate veroorzaakt door de (relatief) korte periode waarin kostenverschillen worden verrekend. Die periode is beperkt tot het resterende deel van de tariefperiode waarin het project wordt opgeleverd en daarmee zodanig kort dat de verwachte voordelen voor de exploitant van het goedkoper doen uitvallen van het investeringsproject zeer gering zijn. Hetzelfde geldt voor het verwachte financiële nadeel voor de exploitant in geval het investeringsproject duurder uitvalt dan begroot. De voorbeelden in bijlage 2 bij deze brief illustreren de zeer geringe financiële gevolgen en daarmee de geringe prikkel om de bonus na te jagen, dan wel de malus te vermijden.

Om de exploitant in voldoende mate te prikkelen zou in ieder geval moeten worden onderzocht welke langere verrekenperiode naar verwachting voldoende effectief is. De lengte zou bij voorkeur moeten worden gekoppeld aan de lengte van de afschrijvingsperiode(n) van het investeringsproject.²

De effectiviteit van het systeem van efficiëntieprikkels wordt verder aangetast door het feit dat de exploitant in geval van projecten die gemeenschappelijk voor luchtvaartactiviteiten en niet-luchtvaartactiviteiten tot stand worden gebracht veel ruimte heeft om zelf te bepalen welk project onder het systeem van efficiëntieprikkels valt. Of dit soort gemeenschappelijke investeringen onder

¹ De malusregeling is er bijvoorbeeld niet op gericht om de exploitant financieel te benadelen maar om te voorkomen deze zichzelf financieel benadeelt. Het vooruitzicht van een malus heeft als doel dat de exploitant zijn best doet om de investering goedkoper uit te laten vallen. De exploitant kan daarmee voorkomen dat deze de malus daadwerkelijk moet betalen en kan zelfs beloond worden met de bonusregeling als de investering goedkoper uitvalt dan gepland. Efficiëntieprikkels kunnen daarmee een gunstig effect hebben op het rendement van de exploitant, hetgeen gunstig is voor aandeelhouders, luchtvaartmaatschappijen en consument. Specifiek voor de aandeelhouders is wellicht van belang dat de exploitant bij goedkopere uitvoering tijdelijk meer mag verdienen dan de WACC op luchtvaartactiviteiten. Hoe langer de bonusperiode, des te meer de aandeelhouders kunnen profiteren.

² Voor de vraag welke periode noodzakelijk is, is meer onderzoek nodig. Een langere afschrijvingsperiode leidt tot een langere verrekenperiode. Zou de koppeling achterwege worden gelaten dan zouden teveel prikkels worden ingevoerd voor investeringen met een korte levensduur en te weinig voor investeringen met een lange levensduur.

het systeem van efficiëntieprikkels vallen, hangt in de gekozen systematiek mede af van de vraag of de ex ante toerekening van het investeringsbedrag tussen luchtvaart- en niet luchtvaartactiviteiten boven het drempelbedrag uitkomt. Deze berekening wordt primair uitgevoerd door de exploitant. ACM en gebruikers hebben op dit punt een informatie-achterstand ten opzichte van de exploitant. Daarbij is deze toerekening in de planfase van een investeringsproject lastig objectief vast te stellen, vanwege de inherente onzekerheden in een planfase³. Deze uitwerking in het wetsvoorstel levert daarmee naast een effectiviteitsprobleem ook een uitvoerings- en handhavingsvraagstuk voor ACM op.

Als er een zekere garantie dient te zijn dat het bedrag dat onder het systeem van efficiëntieprikkels valt naar verwachting hoe dan ook een zekere substantie heeft, pleit ACM ervoor om een vast drempelbedrag in de regelgeving op te nemen dat hoger is voor een investeringsproject met een gemengd karakter (luchtvaart- en niet-luchtvaartactiviteiten). Dit bedrag is bijvoorbeeld het dubbele van het bedrag voor een project dat uitsluitend ten behoeve van luchtvaartactiviteiten is gepland. Zo een regeling is voor ACM bovendien eenvoudiger uit te voeren en te handhaven.

1.3 Netwerkkwaliteit

In artikel 8.25 da, tweede lid, sub b van het wetsvoorstel wordt bepaald dat de exploitant van de luchthaven bij vaststelling van de tarieven en voorwaarden gemotiveerd dient aan te geven welke mogelijke effecten de tarieven en de voorwaarden hebben op de netwerkkwaliteit als bedoeld in artikel 8.1b, eerste lid van het wetsvoorstel. In de toelichting van het wetsvoorstel geeft u aan dat de exploitant over deze verplichting dient te rapporteren aan de Minister van Infrastructuur en Milieu en dat laatstgenoemde beoordeelt of en in hoeverre het beleid van de exploitant inzake de luchthaventarieven de ontwikkeling van de netwerkkwaliteit ondersteunt en in hoeverre aanpassing gewenst is.

ACM is van oordeel dat het wetsvoorstel voldoende waarborgen bevat om een interferentie van bevoegdheden tussen ACM en de Minister bij het beoordelen van tarieven en voorwaarden te voorkomen. Deze brief kan overigens niet worden gelezen als een uitspraak van ACM omtrent de verenigbaarheid van het begrip netwerkkwaliteit en gedragingen van partijen (al dan niet met het oog op netwerkkwaliteit) met het Nederlandse en Europese Mededingingsrecht. Evenmin kan deze brief worden gelezen als een beoordeling van ACM met het oog op netwerkkwaliteit in het kader van concrete zaken.

³ Deze situatie verschilt van de goedkeuringsprocedure van het kostentoerekeningssysteem, waarin de toetsing van verdeelsleutels als zodanig centraal staat. De extra onzekerheid ontstaat omdat de exploitant moet toerekenen op basis van een onzekere prognose over het medegebruik. Bij de goedkeuringsprocedure over het kostentoerekeningssysteem speelt deze onzekerheid geen rol.

2. Uitvoerings- en handhavingslasten

Op grond van het voorgelegde wetsvoorstel heeft ACM een inschatting gemaakt van de omvang van de bijbehorende werkzaamheden van ACM. Naar verwachting zal de hoeveelheid werk per saldo toenemen ten opzichte van de huidige wet.

Factoren die naar verwachting tot een vermeerdering van werkzaamheden zullen leiden ten opzichte van de huidige wet:

1. De procestoets bij grote investeringen en netwerkkwaliteit is een nieuwe taak voor ACM.
2. Concentratie van inhoudelijk relatief complexe en veelomvattende klachten in de perioden direct voorafgaand aan de inwerkingtreding van driejaarlijkse tarieven en voorwaarden.
3. Vanwege de langere tariefperiode zijn er meer mogelijkheden voor Schiphol om kosten conservatief hoog te ramen. Hieruit volgt meer ambtshalve toezicht van de ACM op het realiteitsgehalte van de kostenberekening rondom driejarige tariefvaststelling en de jaarlijkse financiële verantwoording.
4. Er zijn ten opzichte van de huidige wet meer verrekenregels geïntroduceerd en meerdere soorten mogelijkheden om tarieven tussentijds aan te passen. Dat levert meer aanvragen voor klachtbehandeling en mogelijk extra ambtshalve toezicht op.
5. Doorberekening van efficiëntieresultaten van grote investeringen en de mogelijkheid voor het aanpassen van tarieven vanwege uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden geven nieuwe (open) normen in de wet. Deze normen kunnen relatief complexe onderzoeken en juridische procedures opleveren.

Factoren die naar verwachting tot een vermindering van werkzaamheden zullen leiden ten opzichte van de huidige wet.

1. Klachten bij jaarlijkse tariefaanpassingen zullen in vergelijking met de huidige wet in beperkte mate op de toepassing van het kostentoerekeningssysteem betrekking hebben, omdat de exploitant in minder situaties met een gewijzigde kostentoerekening komt.
2. De goedkeuringsprocedure van het kostentoerekeningssysteem door ACM vindt in het wetsvoorstel eens per zes jaar plaats in plaats van eens per vijf jaar in de huidige wet.

Op grond van het bovengenoemde overzicht komt ACM tot het oordeel dat zij per saldo extra capaciteit nodig heeft voor het uitvoeren van haar toezichthoudende taak en daarvoor EUR 50.000,- (gebaseerd op 0,5 FTE) structureel op jaarbasis aan extra middelen nodig heeft. De extra capaciteit betreft zowel de inzet van de reguleringsdirectie Telecom Vervoer en Post als van de directie Juridische Zaken van ACM.

Tot slot merkt ACM op dat een wet optimaal kan worden beoordeeld als deze in samenhang wordt gezien met de bijbehorende algemene maatregel van bestuur. Deze is thans niet uitgewerkt. ACM kan derhalve niet uitsluiten dat bovenstaande analyse op punten moet worden herzien wanneer de

uitwerking van de algemene maatregel van bestuur bekend is. Het vorenstaande geldt ook voor wijzigingen op het wetsvoorstel die in een later stadium tot stand komen. ACM komt in voornoemde omstandigheden waar nodig met een nieuwe uitvoerings- en handhavingstoets.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Ik ben voornemens deze brief openbaar te maken. Ik treed graag met u in overleg over het exacte tijdstip van publicatie, conform de Regeling gegevensuitwisseling ACM en ministers.

Uiteraard is ACM graag bereid tot nader overleg over de inhoud van deze brief. U kunt hiervoor contact op laten nemen met Ernst-Jan Heuten, bereikbaar onder telefoonnummer: 070 722 2197. Bij een eventuele schriftelijke reactie wordt verzocht te refereren aan kenmerk 09.0296.01.

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze,

wg

dr. F.J.H. Don
Bestuurslid

Bijlage 1: aanvullende opmerkingen

Corpus van het conceptwetsvoorstel

- Artikel I

Artikel 8.25dd, eerste lid

Het artikellid kan onbedoeld zodanig worden gelezen dat de verplichte bijdrage mede wordt gefinancierd uit opbrengsten die rechtstreeks verband houden met luchtvaartactiviteiten. Het betreft de in het tweede lid van dit artikel genoemde activiteiten. Laatstgenoemde opbrengsten dienen echter uitsluitend ter dekking van de kosten van gereguleerde activiteiten en niet als financieringsbron van de verplichte bijdrage. Om op dit punt misverstanden te voorkomen stelt ACM de volgende tekst voor:

De exploitant van de luchthaven neemt bij de in artikel 8.25d, eerste lid, bedoelde vaststelling van de tarieven een bijdrage uit de andere activiteiten dan de in artikel 8.25d, eerste lid, bedoelde activiteiten en de andere dan de in het tweede lid van dit artikel bedoelde overige activiteiten, in aanmerking, met dien verstande dat de exploitant van de luchthaven bij de eerstgenoemde bijdrage rekening houdt met de continuïteit van de onderneming en de financierbaarheid van de investeringen van de exploitant van de luchthaven.

Artikel 8.25dg, derde lid sub a.

De term 'financiële verantwoording' is in tegenstelling tot alle overige leden in dit artikel in enkelvoud geformuleerd. Advies van ACM is het begrip 'financiële verantwoording' ook in dit artikellid in meervoud te formuleren omdat mede afhankelijk van de precieze uitwerking van de verrekening meerdere financiële verantwoordingen als bron moeten worden gebruikt.

Artikel 8.25e, twaalfde lid.

De zin loopt niet. Correctie is wenselijk omdat elke bron van verwarring zoveel mogelijk moet worden tegengegaan.

Artikel 11.24.

- a) Artikel 8.25dj is ten onrechte niet onder de algemene handhavingsbevoegdheid van ACM opgenomen.
- b) De inhoudelijke verwisseling van artikel 8.25f en artikel 8.25fa ten opzichte van de versie van 20 december 2013 is niet in artikel 11.24 verwerkt. De huidige verwijzing in artikel 11.24 kan niet worden gehandhaafd, omdat naar verschillende artikelleden in artikel 8.25f en 8.25fa wordt verwezen.

- **Artikel II**

- a) De onderdelen A en C kunnen worden geschrapt, omdat de rechtsgang zoals opgenomen in de onderdelen A en C reeds wordt aangepast door de Stroomlijningswet (Kamerstukken I, 2013-14, 33622, A).
- b) In onderdeel B wordt foutief verwezen naar artikel 8.25f. Verwezen moet worden naar artikel 8.25fa.

- **Artikel III**

Eerste lid sub d. Het verdient aanbeveling om deze bepaling als volgt te formuleren:

“Een procedure die op grond van artikel 11.24, zoals dit artikel luidde voor inwerkingtreding van artikel I onderdeel F van deze wet, is aangevangen.”

Deze formulering sluit beter aan bij het doel van artikel 11.24. Niet zozeer een overtreding staat centraal maar de procedure. Of er sprake is van een overtreding staat bovendien op moment van behandeling van een procedure door de ACM immers niet op voorhand vast.

Memorie van Toelichting van het conceptwetsvoorstel

Pagina 28, Onder het kopje “Inwerkingtreding van tarieven in verband met aanpassingen van beveiligingsmaatregelen en uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden (artikel 8.25db, eerste en tweede lid”.

In de eerste zin “Aanpassingen vantariefvaststelling” ontbreekt het woord: “gedurende”. Zin luidt dan als volgt: “Aanpassingen van beveiligingsmaatregelen kunnen aanleiding geven tot nieuwe tarieven en voorwaarden per 1 april of per 1 november van enig jaar gedurende de driejarige periode van de meerjarige tariefvaststelling.”

De tweede zin “De vóór inwerkingtreding..... gehandhaafd” is niet duidelijk. In dit verband is niet duidelijk wat wordt bedoeld met tariefsystematiek. ACM is van oordeel dat de tekst op dit punt verheldering behoeft.

Pagina 29, Tweede regel.

Waar wordt verwezen naar artikel 8.25fa wordt waarschijnlijk bedoeld artikel 8.25f.

Pagina 33. Tweede zin.

Aangegeven is dat ten behoeve van de onderbouwing van de kosten en tarieven in de meerjarige tariefperiode een investeringsprogramma voor de eerste drie jaar wordt vastgesteld. Het investeringsprogramma voor de na de driejarige tariefperiode resterende tijd is indicatief. ACM constateert dat deze uitwerking niet in het corpus van de wet is opgenomen. ACM adviseert u ten behoeve van de rechtszekerheid van de exploitant en gebruikers

in het corpus van de wet op te nemen dat de in het vierde en vijfde jaar van het investeringsprogramma geplande investeringen indicatief van aard zijn.

Pagina 33, één na laatste alinea.

Aangegeven is dat het investeringsprogramma dynamisch dient te blijven. Uit deze tekst is volgens ACM niet duidelijk of en in hoeverre tussentijdse aanpassingen van het investeringsprogramma tot tussentijdse kosten- en tariefaanpassingen kunnen leiden en op welke momenten. ACM is van oordeel dat de tekst op dit punt verheldering behoeft.

Pagina 34.

De volgende passage is opgenomen:

“In artikel 8.1.b (onderdeel A van dit wetsvoorstel) is een definitie opgenomen voor investeringsproject. Hieronder wordt ook verstaan:”

Niet duidelijk is wat de betekenis is van het woord “ook”. ACM is van oordeel dat de tekst op dit punt verheldering behoeft.

Pagina 35.

Bij de omschrijving van het begrip ‘functionele specificaties’ is de algemene term: “*kwantitatieve output*” gebruikt. Niet uit te sluiten is dat het begrip functionele specificaties daarmee zodanig ruim en daarmee multi-interpretabel is dat de uitvoering van de regelgeving te complex is. ACM stelt voor om bij de uitwerking in de algemene maatregel van bestuur in ieder geval nadere duiding te geven aan het begrip “output”. Voor de te gebruiken grootheden verwijst ACM naar de thans in het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol genoemde kwaliteitsindicatoren.

Pagina 38.

In de kop “*Verrekening egalisatie (artikel 8.25gf f° artikel 8.25d, vierde en vijfde lid)*” wordt verwezen naar het voor ACM onbekende artikel 8.25gf. Waarschijnlijk wordt artikel 8.25dg bedoeld.

Pagina 40, tweede regel.

Verwezen wordt naar artikel 8.25fa. Waarschijnlijk wordt artikel 8.25f bedoeld.

Pagina 40, één na onderste bulletpoint, eerste regel

Het woord “lid” ontbreekt in deze zin.

Bijlage 2: voorbeelden effectiviteit efficiëntieprikkels.

In deze bijlage is een tweetal gestileerde basisvoorbeelden uitgewerkt waarin het verwachte financiële effect van een voor- respectievelijk nadelig verschil tussen begroting en realisatie van een investeringsproject bij een verrekeningsperiode van gemiddeld 1,5 jaar wordt geïllustreerd.⁴

De analyse wordt vervolgd met de resultaten van een gevoeligheidsanalyse waarin de effecten op het intern rendement van de voornoemde investeringsprojecten bij verschillende verrekeningsperioden en verschillende uitkomsten van het verschil tussen begroting en realisatie van de investeringsprojecten worden gepresenteerd.

- Basisvoorbeelden

Voorbeeld 1:

Project X is begroot op een bedrag van EUR 100 miljoen ten behoeve van luchtvaartactiviteiten en kent een verwachte levensduur van 20 jaar. Project X wordt gerealiseerd 1,5 jaar na aanvang van een driejaars tariefperiode voor een bedrag van EUR 95 miljoen. Op basis van de begroting zou het jaarlijkse bedrag aan afschrijvingskosten EUR 5 miljoen⁵ per jaar bedragen, op basis van de realisatie EUR 4,75 miljoen. De exploitant mag op grond van de bonusregeling gedurende 1,5 jaar op jaarbasis EUR 4,875 miljoen in rekening brengen. De exploitant heeft een voordeel op jaarbasis van EUR 125.000,=, de gebruikers idem. Na 1,5 jaar na ingebruikname moet de exploitant het bedrag van EUR 4,75 miljoen per jaar zijnde de werkelijke afschrijvingskosten in rekening brengen. De exploitant heeft zo een totaal voordeel van EUR 187.500,= afgezet tegen een oorspronkelijke begroting van EUR 100 miljoen. Dit totale voordeel is (afgerond) 0,19% van het totale investeringsbedragen en 0,38% van het gemiddelde investeringsbedrag.⁶ Over de totale levensduur van het investeringsproject levert dit voorbeeld daarmee een nagenoeg verwaarloosbaar verwacht extra rendement op het totale investeringsproject. Het laatstgenoemde voordeel is zodanig gering dat de vraag kan worden gesteld waarom de exploitant vanuit de regelgeving überhaupt geprikkeld zal worden om na te streven dat het investeringsproject goedkoper zal uitvallen.

⁴ Voor zowel voorbeeld 1 en voorbeeld 2 is bij de gekozen periode van 1,5 jaar is uitgegaan van de veronderstelling dat een project op een willekeurig moment binnen een driejarige tarief periode wordt gerealiseerd. Dit resulteert in een verwachte resterende gebruiksduur binnen de tariefperiode die de helft van een tariefperiode van drie jaar omvat.

⁵ Omwille van het voorbeeld is de analyse in de basisvoorbeelden beperkt tot de afschrijvingskosten, waarbij lineair wordt afgeschreven en er sprake is van een restwaarde van 0. In de praktijk spelen ook vermogenskosten een rol, maar die hebben niet of nauwelijks gevolgen voor de uitkomst.

⁶ Uitgaande van een restwaarde van 0 en een lineaire afschrijving is het gemiddeld geïnvesteerd vermogen EUR 50 miljoen.

Voorbeeld 2

Project Y is begroot op een bedrag van EUR 100 miljoen ten behoeve van luchtvaartactiviteiten en kent een verwachte levensduur van 20 jaar. Project Y wordt gerealiseerd 1,5 jaar na aanvang van een driejaars tariefperiode voor een bedrag van EUR 105 miljoen. Op basis van de begroting zou het jaarlijkse bedrag aan afschrijvingskosten EUR 5 miljoen per jaar bedragen, op basis van de realisatie EUR 5,25 miljoen. De exploitant moet op grond van de malusregeling gedurende 1,5 jaar op jaarbasis EUR 5 miljoen in rekening brengen. De exploitant heeft een nadeel van EUR 250.000,=. Na 1,5 jaar mag de exploitant het bedrag van EUR 5.25 miljoen in rekening brengen. De exploitant heeft zo een totaal nadeel van EUR 375.000,= afgezet tegen een oorspronkelijke begroting van EUR 100 miljoen. Dit totale nadeel is 0,375 % van het totale investeringsbedrag en 0,75% van het gemiddelde investeringsbedrag. Over de totale levensduur van het investeringsproject levert dit voorbeeld daarmee een nagenoeg verwaarloosbaar verwacht lager rendement op het totale investeringsproject op. Het nadeel is zodanig gering dat de vraag kan worden gesteld waarom de exploitant vanuit de regelgeving überhaupt geprikkeld zal worden na te streven dat het investeringsproject goedkoper zal uitvallen.

- **Gevoeligheidsanalyse**

In de onderstaande tabel zijn de uitkomsten van een analyse van het effect op het intern rendement van de projecten in beide basisvoorbeelden opgenomen.⁷ De tabel laat zien welke effecten een verlenging van de verrekenperiode en een veranderende uitkomst van het verschil tussen begroting en realisatie van de investeringsprojecten in beide basisvoorbeelden hebben op het verwachte interne rendement van de investeringsprojecten.

duur verrekening	realisatie EUR 100 mln	realisatie EUR 95 mln	realisatie EUR 90 mln	realisatie EUR 100 mln	realisatie EUR 105 mln	realisatie EUR 110 mln
Basis: 1,5 jaar	0,00%	0,02%	0,05%	0,00%	-0,04%	-0,08%
<i>Alternatieven:</i>						
<i>5 jaar</i>	0,00%	0,08%	0,16%	0,00%	-0,14%	-0,26%
<i>10 jaar</i>	0,00%	0,14%	0,29%	0,00%	-0,24%	-0,46%
<i>20 jaar</i>	0,00%	0,22%	0,46%	0,00%	-0,40%	-0,77%

⁷ Ten behoeve van de berekening van de uitkomsten in de tabel is uitgegaan van een reeks cash-flows waarbij de exploitant een WACC van 5% voor luchtvaartactiviteiten in rekening mag brengen.