

Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Directeur- Generaal Bereikbaarheid
Mevrouw drs. L.M.C. Ongerling
Postbus 20904
2500 EX 'S-GRAVENHAGE

Den Haag,

Aantal bijlage(n): 1

Uw kenmerk:

Ons kenmerk: ACM/DTVP/2014/202402

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

Onderwerp: 09.0296.01 Reactie conceptvoorstel Wet luchtvaart (vervolg)

Geachte mevrouw Ongerling,

In aanvulling op mijn brief van 13 februari 2014 aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, met kenmerk ACM/DTVP/2014/200818, inhoudende een uitvoerings- en handhavingstoets (hierna: UHT) uitgevoerd op het conceptwetsvoorstel van 6 februari 2014 tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven, bericht ik u namens de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) als volgt.

Mede naar aanleiding van voornoemde UHT heeft ACM op ambtelijk niveau vernomen dat een aantal wijzigingen op voornoemd conceptwetsvoorstel wordt doorgevoerd. De wijzigingen hebben onder meer betrekking op het systeem van efficiëntieprikkels op grote investeringen.

ACM is in voornoemde UHT ingegaan op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en mogelijkheden om de doeltreffendheid en doelmatigheid van dit onderdeel van de regelgeving te vergroten.¹ Langs deze weg wil ACM reageren op de wijzigingen inzake het systeem van efficiëntieprikkels die sinds het uitbrengen van de UHT hebben plaatsgevonden. In deze brief geeft ACM achtereenvolgens een kort overzicht van de voorgenomen wijzigingen die op het conceptwetsvoorstel op dit punt worden doorgevoerd, een beoordeling van het nu voorliggende systeem van efficiëntieprikkels uit oogpunt van uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, doeltreffendheid en doelmatigheid en doet ACM een aantal aanbevelingen voor verbetering.

¹ Zie artikel 6, vijfde lid, van de Regeling van de Minister van Economische Zaken van 15 maart 2013, nr. WJZ/12351247, houdende regels omtrent het uitwisselen van gegevens tussen de Autoriteit Consument en Markt en de Minister van Economische Zaken en de Minister van Infrastructuur en Milieu (Regeling gegevensuitwisseling ACM en ministers).

Belangrijkste verschillen met het conceptwetsvoorstel van 6 februari jl.

- De periode waarvoor de bonus/malusregeling voor verschillen tussen begroting en realisatie van het investeringsproject van toepassing is, is verlengd van maximaal drie jaar naar maximaal zes jaar.²
- Er wordt een procentuele drempelwaarde geïntroduceerd, waar beneden de bonus/malus regeling in het systeem van efficiëntieprikkels niet van toepassing is. Zodra het verschil tussen de daadwerkelijke uitgaven van een investeringsproject en de investeringsbegroting gelijk is of meer bedraagt dan vijf procent (in positieve of negatieve zin), is de efficiëntieprikkel van toepassing. Hierdoor wordt de efficiëntieprikkel pas ingezet bij grote afwijkingen. Het gebruik van een procentuele drempelwaarde zoals wordt voorgesteld, beperkt de administratieve lasten van de exploitant van de luchthaven. Daarnaast zou een drempelwaarde zijn opgenomen om het extra risico voor de exploitant te compenseren dat is ontstaan als gevolg van de verlenging van de periode waarvoor de bonus/malus regeling van toepassing is.
- De exploitant krijgt de mogelijkheid om bij kostenoverschrijding de kosten die veroorzaakt zijn door uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden die zich voordoen tijdens de uitvoering van een investeringsproject, alsnog volledig in rekening te brengen en daarmee buiten de malusregeling te houden.

Beoordeling

De wijzigingen t.a.v. het conceptwetsvoorstel van 6 februari jl. leveren het volgende beeld op ten aanzien van de effectiviteit, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het systeem van efficiëntieprikkels.

- De thans voorgestelde periode waarvoor de bonus/malusregeling van toepassing is, is random beschouwd gemiddeld 4,5 jaar. Het gaat daarbij om investeringsprojecten met doorgaans een economische levensduur van 20 jaar of langer. Wordt uitgegaan van de voorbeeldprojecten³ uit de UHT brief van 13 februari jl., dan heeft de exploitant bij een 10% onderschrijding van het budget over de gehele levensduur van het project in casu een voordeel van EUR 1.125.000,=, afgezet tegen een gemiddeld geïnvesteerd vermogen van EUR 50 miljoen. Bij een 10% overschrijding van het budget heeft de exploitant in deze casus over de gehele levensduur een

² De periode waarin de bonus/malusregeling van toepassing is begint bij realisatie en ingebruikname van een investeringsproject binnen een driejaarstariefperiode en loopt door in de daarop volgende driejaarstariefperiode.

³ De voorbeeldprojecten zijn weergegeven in bijlage 1 bij deze brief. Bij deze voorbeeldprojecten is uitgegaan van een overschrijding en onderschrijding van 10% in plaats van 5% in de UHT van 13 februari jl. Wordt het verschil tussen begroting en realisatie in deze voorbeeldprojecten uitgedrukt in verwacht extra *internal rate of return* (intern rendement) dan levert een bonusperiode van 5 jaar een extra verwacht intern rendement op een investeringsproject van 0,16% als de exploitant een kostenvoordeel heeft van 10%. In geval van een kostennadeel van 10% valt het verwachte intern rendement van het desbetreffende investeringsproject bij een malusperiode van 5 jaar 0,26% lager uit. Voornoemde effecten op het intern rendement zijn weergegeven in de gevoeligheidsanalyse in bijlage 1 bij deze brief, waarbij 5 jaar de periode is die het dichtst bij de gemiddelde periode van 4,5 jaar ligt waarin de bonus/malusregeling van toepassing is.

nadeel van EUR 2.250.000,= .⁴

- Verlenging van de periode waarvoor de bonus/malusregeling van toepassing is levert een verbetering van de effectiviteit op, die groter is naarmate de periode meer verlengd wordt. Door de invoering van een drempelwaarde van vijf procent waarbinnen de bonus/malusregeling niet geldt, neemt de effectiviteit van het systeem af. De introductie van deze procentuele drempelwaarde van vijf procent leidt er toe dat de exploitant wordt ontmoedigd in het nastreven van relatief eenvoudig te realiseren efficiëntieverbeteringen, dan wel het vermijden van relatief eenvoudig te mijden kostennadelen. Immers, deze leiden niet tot een voor- of een nadeel voor de exploitant.
- Het argument om de drempelwaarde in te voeren om de risico's voor de exploitant te compenseren kan ACM niet volgen. Dat de exploitant meer risico kan lopen bij een verlenging van de periode waarin de bonus/malusregeling van toepassing is draagt juist bij aan het streven van de exploitant om kostenbesparingen te realiseren, dan wel verliezen te vermijden en daarmee aan de effectiviteit van het systeem van efficiëntieprikkels.
- De drempelwaarde van vijf procent is mede hoog, in het licht van de doelstelling om administratieve lasten terug te dringen. Dat zou betekenen dat pas bij een budgetoverschrijding of -onderschrijding van EUR 1 miljoen⁵ of hoger het loont om de werking van het systeem van efficiëntieprikkels te laten prevaleren boven het kostennadeel van de bijkomende administratie. Het is moeilijk voorstelbaar dat de werkzaamheden die gepaard gaan om het efficiëntieresultaat van één project bij de tariefvoorstellen te presenteren en zo nodig in die voorstellen te verwerken een zodanige extra inzet van mensen en middelen vereist, dat de afweging pas bij EUR 1 miljoen of hoger in het voordeel van de van de inzet van het systeem van efficiëntieprikkels uitvalt. ACM ziet door de introductie van de drempelwaarde nauwelijks besparing van administratieve lasten voor de exploitant.
- De procentuele drempelwaarde als zodanig kan daarnaast extra druk op de handhaving door ACM leggen. Indien de drempelwaarde in geval van bijvoorbeeld een efficiëntieverlies wordt overschreden, dan draagt de exploitant het risico in plaats van de luchtvaartmaatschappijen. Dat kan – voor wat betreft de malusregeling – een extra prikkel opleveren voor de exploitant om in geval van een dreigende overschrijding hoe dan ook binnen de bandbreedte te blijven. Dat levert dan extra discussies op met ACM over het al dan niet overschrijden van de drempelwaarde.⁶
- De introductie van de mogelijkheid om kosten voor uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden volledig in rekening te brengen, vermindert de prikkel voor de exploitant om

⁴ Deze asymmetrische uitkomst is het gevolg van het feit dat efficiëntievoordelen 50/50 door de exploitant moeten worden gedeeld met de luchtvaartmaatschappijen en efficiëntieverliezen uitsluitend door de exploitant worden gedragen. ACM merkt op dat de 50/50-verdeling in het kader van de bonusregeling een matigende invloed heeft op de effectiviteit van het systeem van efficiëntieprikkels.

⁵ Uitgaande van het drempelbedrag van EUR 20 miljoen voor grote investeringen onder het systeem van efficiëntieprikkels. Bij grotere investeringen wordt dit bedrag naar rato hoger.

⁶ Deze analyse is van toepassing in geval van zowel een efficiëntieverlies als - winst dat rondom de drempelwaarde ligt. In geval van een efficiëntiewinst zal het voor de exploitant gunstig zijn de efficiëntie winst boven de drempelwaarde presenteren in plaats van onder de drempelwaarde. De exploitant kan bij een winst boven de drempelwaarde immers het positieve resultaat deels voor zichzelf houden. Als de winst net onder de drempelwaarde ligt dient de exploitant het efficiëntieresultaat echter volledig in de vorm van lagere tarieven door te geven aan de luchtvaartmaatschappijen.

efficiënt te werken.⁷ Met de introductie van het begrip uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden wordt een open norm geïntroduceerd met bijbehorende extra handavingsinspanningen voor ACM. Het verdient in ieder geval aanbeveling deze norm nader te concretiseren in de nog op te stellen algemene maatregel van bestuur.

ACM concludeert dat de regelgeving inzake efficiëntieprikkels kansen biedt om de transparantie rond grote investeringen bij gebruikers en representatieve organisaties waar nodig te vergroten. Het verwachte effect in termen van het realiseren van een efficiëntieresultaat is echter beperkter dan nodig.

ACM acht het wenselijk en mogelijk om de effectiviteit van het systeem van efficiëntieprikkels te vergroten. Hiertoe denkt zij onder meer aan een verdere verlenging van de periode waarin de bonus/malusregeling van toepassing is.⁸ Een drempelwaarde waarbinnen het systeem van efficiëntieprikkels niet geldt zal aanzienlijk lager moeten zijn dan de thans voorgestelde drempelwaarde, gelet op de waarschijnlijk geringe besparing van administratieve lasten en teneinde de effectiviteit van het systeem niet te veel te ondermijnen.⁹

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Ik verzoek u voorts deze brief begeleidend met de adviesaanvraag van het wetsvoorstel aan de Raad van State en vervolgens begeleidend met het wetsvoorstel naar de Tweede Kamer toe te sturen.

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

⁷ Onderzocht kan worden of ook de kosten van onvoorziene en omstandigheden deel uit kunnen maken van het systeem van efficiëntie-prikkels en daarmee voorwerp kunnen worden van inspanningen van de exploitant om deze zoveel mogelijk te verminderen.

⁸ Zoals opgemerkt in de UHT van 13 februari jl. is meer onderzoek nodig voor beantwoording van de vraag welke langere periode voldoende effectief is. De zekerheid over de effectiviteit is groter naarmate de periode langer wordt gekozen. Naar een eerste oordeel van ACM zou het systeem van efficiëntieprikkels voldoende effectief kunnen zijn indien – uitgaande van de gekozen systematiek – sprake is van een periode van tenminste zes jaar volgende op de tariefperiode waarin het investeringsproject is gerealiseerd.

⁹ Voor wat betreft de drempel, denkt ACM hooguit aan een bagatelbepaling in de vorm van een absoluut bedrag in de orde van EUR 100.000,=.

Bijlage 1: 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 4,5 jaar wordt geïllustreerd.¹⁰

De analyse wordt vervolgd met de resultaten van een gevoeligheidsanalyse waarin de effecten op het intern rendement van de voornoemde investeringsprojecten bij verschillende verrekenperioden 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 90 miljoen. Op basis van de begroting zou het jaarlijkse bedrag aan afschrijvingskosten EUR 5 miljoen¹¹ per jaar bedragen, op basis van de realisatie EUR 4,5 miljoen. De exploitant mag op grond van de bonusregeling gedurende 4,5 jaar op jaarbasis EUR 4,75 miljoen in rekening brengen. De exploitant heeft een voordeel op jaarbasis van EUR 250.000,=, de gebruikers idem. Na 4,5 jaar na ingebruikname moet de exploitant het bedrag van EUR 4,5 miljoen per jaar zijnde de werkelijke afschrijvingskosten in rekening brengen. De exploitant heeft zo een totaal voordeel van EUR 1.125.000,= afgezet tegen een oorspronkelijke begroting van EUR 100 miljoen. Dit totale voordeel is (afgerond) 1,13% van het totale investeringsbedrag en 2,25% van het gemiddelde investeringsbedrag.¹²

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 110 miljoen. Op basis van de begroting zou het jaarlijkse bedrag aan afschrijvingskosten EUR 5 miljoen per jaar bedragen, op basis van de realisatie EUR 5,5 miljoen. De exploitant moet op grond van de malusregeling gedurende 4,5 jaar op jaarbasis EUR 5 miljoen in rekening brengen. De exploitant heeft daarmee een nadeel van EUR 500.000,= op

¹⁰ Voor zowel voorbeeld 1 en voorbeeld 2 is bij de gekozen periode van 4,5 jaar is uitgegaan van de veronderstelling dat een project op een willekeurig moment binnen de eerste driejarige tarief periode wordt gerealiseerd waarin de bonus-malus regeling van toepassing is. Dit resulteert in een verwachte resterende gebruiksduur binnen de eerste tariefperiode die de helft van de eerste tariefperiode van drie jaar omvat en een totale periode waarvoor de bonus/malusregeling van toepassing is van 4,5 jaar (1,5 jaar + 1 daaropvolgende tariefperiode van drie jaar).

¹¹ 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.

¹² Uitgaande van een restwaarde van 0 en een lineaire afschrijving is het gemiddeld geïnvesteerd vermogen EUR 50 miljoen.

jaarbasis. Na 4,5 jaar mag de exploitant het bedrag van EUR 5,5 miljoen in rekening brengen. De exploitant heeft zo een totaal nadeel van EUR 2.250.000,= afgezet tegen een oorspronkelijke begroting van EUR 100 miljoen. Dit totale nadeel is 2,25% van het totale investeringsbedrag en 4,5% van het gemiddelde investeringsbedrag.

- **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.¹³ 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	Project X realisatie	Project X realisatie	Project X realisatie	Project Y realisatie	Project Y realisatie	Project Y realisatie
	EUR 100 mln	EUR 95 mln	EUR 90 mln	EUR 100 mln	EUR 105 mln	EUR 110 mln
<i>5 jaar</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,08%</i>	<i>0,16%</i>	<i>0,00%</i>	<i>-0,14%</i>	<i>-0,26%</i>
<i>10 jaar</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,14%</i>	<i>0,29%</i>	<i>0,00%</i>	<i>-0,24%</i>	<i>-0,46%</i>
<i>20 jaar</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,22%</i>	<i>0,46%</i>	<i>0,00%</i>	<i>-0,40%</i>	<i>-0,77%</i>

¹³ 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.