

Vergaderjaar 2014–2015

34 197

Wijziging van de Wet luchtvaart in verband met de evaluatie van de Wet van 29 juni 2006 tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 24 juni 2015

De vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer verslag uit te brengen van haar bevindingen. Het verslag behandelt alleen die onderdelen waarover door de genoemde fracties inbreng is geleverd.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

Inleiding	1
Inleiding memorie van toelichting	2
Uitgangpunten van het wetsvoorstel	4
De inhoud van de wetswijziging	5
<i>Verbetering van de raadpleging</i>	5
<i>Meerjarige vaststelling tarieven en voorwaarden</i>	5
<i>Verrekeningsegalisatie</i>	7
<i>Invoering van efficiëntieprikkels</i>	7
<i>Verplichte financiële bijdrage van niet-luchtvaartactiviteiten aan luchtvaartactiviteiten</i>	9
<i>Effecten op netwerkkwaliteit</i>	11
Totstandkoming van het wetsvoorstel	12
Effecten van het wetsvoorstel	12
Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid	13
Artikelsgewijze toelichting	13
<i>Artikel I, onderdeel D</i>	13
Overig	13

Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben vragen over de voorgestelde wetgeving in relatie tot de uitgangspunten van het kabinet inzake het deelnemingenbeleid en,

daaraan gerelateerd, de noodzaak en proportionaliteit van de voorgestelde wetgeving over Schiphol.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hebben nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden zijn zich ervan bewust dat dit wetsvoorstel geen substantiële wijzigingen behelst, maar mede gezien de recente ontwikkelingen in de luchtvaartsector hebben deze leden toch de behoefte tot het stellen van enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hebben evenwel nog enige vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hebben hierover nog enkele vragen en opmerkingen.

Inleiding memorie van toelichting

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan uiteenzetten op welke punten de huidige wet onvoldoende handvatten biedt om de genoemde doelstellingen, zoals continuïteit, kwaliteit en netwerkontwikkeling van de luchthaven Schiphol te realiseren. Zijn er andere mogelijkheden verkend om dit op te lossen en zo ja, waarom zijn deze afgefallen? Hoe verhoudt dit wetsvoorstel zich tot het staatsdeelnemingenbeleid en de uitgangspunten die daarin zijn opgenomen?

De leden van de VVD-fractie vragen tevens of de regering kan uiteenzetten of en in welke mate dit wetsvoorstel de ruimte voor Schiphol om zelfstandig zijn bedrijfsstrategie te bepalen verruimt dan wel beperkt. Kan de regering ingaan op de opmerking van de Afdeling advisering van de Raad van State dat de Minister van Infrastructuur en Milieu door dit wetsvoorstel directer verantwoordelijk en aanspreekbaar zou worden op de bedrijfsvoering van de luchthaven Schiphol dan thans het geval is? Zo ja, hoe verhoudt zich dit met het aandeelhouderschap en het deelnemingenbeleid?

De leden van de VVD-fractie constateren dat in het kader van het staatsdeelnemingenbeleid is gekozen voor een actief aandeelhouderschap. Waarom is dit niet voldoende en moeten er nu ook nog zaken geregeld worden in de wet? In het kader van het staatsdeelnemingenbeleid worden de statuten van staatsdeelnemingen aangepast om meer grip te krijgen op de strategie, investeringen, informatie over investeringsplannen en businessplannen, et cetera. Dit wetsvoorstel lijkt dat ook te regelen. Kan de regering daarom toelichten waarom het staatsdeelnemingenbeleid niet voldoende is? De leden van de VVD-fractie willen graag een overzicht ontvangen van de aanpassingen die zijn of worden gedaan in de statuten van Schiphol in het kader van het staatsdeelnemingenbeleid, om te voorkomen dat er nu allerlei zaken dubbel worden geregeld.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering om ook in te gaan op de eigen opmerking, naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling advisering van de Raad van State dat de netwerkqualiteit als publiek belang nader gemotiveerd moet worden, dat het aandeelhouderschap, als zelfstandig instrument, minder geschikt is om de publieke belangen te borgen. Wat is dan de meerwaarde van het aandeelhouderschap en in

hoeverre wordt dit dan als aanvullend instrument ingezet als wet- en regelgeving op orde zijn?

De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering in haar inleiding enkele hoofdthema's van de wetswijziging noemt, waaronder:

- de handhaving van de bestaande boekhoudregels;
- het behalen van een redelijk rendement op het geïnvesteerd vermogen.

Deze thema's zijn in de memorie van toelichting niet nader toegelicht. Waarom is hiervoor gekozen en hoe krijgen deze thema's vorm, zo willen deze leden weten. Graag ontvangen zij een overzicht van de wetsartikelen waarin de handhaving van de bestaande boekhoudregels en het behalen van een redelijk rendement op het geïnvesteerd vermogen in het wetsvoorstel worden geregeld. Ook de leden van de PvdA-fractie vragen hoe thema's als de boekhoudregels en het redelijk rendement op het geïnvesteerd vermogen in de Wet luchtvaart of in het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol zullen worden verwerkt.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering om nogmaals uiteen te zetten waarom het noodzakelijk is om zaken die de bedrijfsvoering betreffen te regelen in een wet. Waarom is er gekozen voor een dergelijk detailniveau? Waarom wordt er iets in de wet geregeld voor de handhaving van de bestaande boekhoudregels? Hoe verhoudt zich dit tot de keuze om Schiphol als bedrijf (staatsdeelneming) te laten opereren? In hoeverre wordt er afgestapt van het uitgangspunt «light handed regulation»? De leden van de VVD-fractie vragen nogmaals hoe dit zich verhoudt tot het (meerderheids-)aandeelhouderschap: kan de regering hier nader op ingaan door aan te geven wat nu precies de noodzaak en meerwaarde is? Deze leden zouden hierbij graag een onderbouwing willen van de proportionaliteit van de wettelijke inmenging in de bedrijfsvoering van de luchthaven, vooral als de Staat ook al aandeelhouder is.

Hoe verhouden deze keuzes zich tot de uitkomsten uit de evaluatie van de wijziging van de Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol? En in hoeverre zijn deze uitkomsten nog eens naast de uitgangspunten van het nieuwe staatsdeelnemingenbeleid uit 2013 gehouden? Zijn hier verschillen tussen en zo ja, kan de regering hier nader op ingaan en de keuzes die daarbij gemaakt zijn onderbouwen?

De leden van de VVD-fractie vragen de regering ook om toe te lichten wat de reden is dat het behalen van een redelijk rendement op het geïnvesteerd vermogen in de wet is opgenomen en hoe zich dit verhoudt tot de rol van de aandeelhouder, die daar bij uitstek over gaat. Welke eisen zullen er gesteld worden aan de rendementsnorm? Wat zal het percentage voor 2016–2019 zijn en kan dit nader onderbouwd worden?

In hoeverre verwacht de regering dat dit wetsvoorstel luchthaven Schiphol concurrerender maakt, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Kan de regering hier de vergelijking maken met de thuishavens van de Golfcarriers?

De leden van de PvdA-fractie constateren dat dit wetsvoorstel (nader) tot uiting brengt dat Schiphol geen gewoon bedrijf is, maar een staatsdeelneming waaraan bijzonder grote, en deels conflicterende, publieke belangen verbonden zijn. Dat vergt een bijzondere structuur in de vorm van regulerende wetgeving, en in het eigendom en aandeelhouderschap. Publiek aandeelhouderschap en wetgeving zijn beide instrumenten die elkaar kunnen aanvullen en versterken, zoals in de Nota Deelnemingenbeleid rijksoverheid 2013 al is vastgesteld, en waar dit wetsvoorstel een voorbeeld van is. Kan een dergelijke aansturingswet, geschraagd door

publiek eigendom, ook voor de andere staatsdeelnemingen overwogen worden?

De leden van de PvdA-fractie vragen of het klopt dat de regering de bedrijfsstrategie van Schiphol nu bij wet heeft vastgelegd. Op welke andere manieren kan de invloed van de overheid nog verder vergroot worden? Op welke manier wordt de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu door de Minister van Financiën betrokken bij de uitoefening van het aandeelhouderschap in Schiphol? Klopt het dat bij recente commissaris-benoemingen er helemaal geen afstemming was tussen de beide ministeries? Hoe kan de afstemming verbeterd worden? Kunnen met behulp van art. 2:129 Burgerlijk Wetboek bepaalde bevoegdheden aan de aandeelhouder gegeven worden, zoals een goedkeuringsrecht voor de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (de Minister van Financiën) voor het aanbestedingsbeleid van Schiphol?

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering alternatieve bedrijfsstrategieën heeft uitgewerkt. Zo ja, heeft zij daarbij ook gekeken naar ontwikkelingen op luchthavens zoals Gatwick en Milaan, luchthavens die zelf de transfer van passagiers organiseren en zodoende de hubfunctie vormgeven, wat voordelen kan opleveren voor de consument, maar er ook voor zorgt dat de hubfunctie niet afhankelijk is van één maatschappij?

De leden van de SP-fractie constateren dat het wetsvoorstel leidt tot een grotere rol van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) dan voorheen en vragen hoe zich dit verhoudt tot andere grote luchthavens binnen Europa. Is daar sprake van eenzelfde soort beleid of zijn er ook landen waar de overheid zelf meer instrumenten heeft om in te grijpen in bijvoorbeeld tarieven? Deze leden zijn verder benieuwd wat de nadelen zouden zijn wanneer de Minister van Infrastructuur en Milieu wel de mogelijkheid krijgt om via het toezicht achteraf in het kader van de exploitatievergunning invloed uit te oefenen op de totstandkoming van tarieven en voorwaarden.

De leden van de CDA-fractie vragen wat de noodzaak is om de bedrijfsvoering van Schiphol verder te reguleren dan nu het geval is. De nieuwe verplichtingen die voortvloeien uit het wetsvoorstel hebben immers mogelijk flinke economische gevolgen voor Schiphol. Het feit dat deze wetswijziging voortvloeit uit een wettelijke verplichting en dat op termijn de administratieve lasten en nalevingskosten worden verlaagd, is onvoldoende onderbouwing voor deze keuze. Gezien de zware ingreep is een steviger motivering noodzakelijk, zo menen deze leden.

Uitgangspunten van het wetsvoorstel

De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre het wetsvoorstel voldoende flexibiliteit biedt om de in de wet vastgelegde strategie van Schiphol tijdig te kunnen aanpassen aan gewijzigde economische omstandigheden.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de Raad van State ineens komt tot het onderscheid tussen publiek belang en economisch belang. Het begrip «publiek belang» in zijn huidige betekenis vindt volgens deze leden zijn basis in het rapport «Borgen van Publiek Belang» van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) uit 2000, over privatisering en marktwerking. Daarin is ook vastgesteld dat alleen de politiek kan bepalen wat een publiek belang is en wat niet. Klopt het dat de politiek dus kan bepalen dat netwerkqualiteit een publiek belang is? Klopt het daarnaast ook dat publiek belang en economisch belang elkaar helemaal

niet hoeven tegen te spreken? Klopt het dat een economisch belang ook een publiek belang kan zijn, zo vragen deze leden.

De leden van de SP-fractie zien dat het wetsvoorstel ook uitgaat van non-discriminatie. Hoewel deze leden dit begrijpen, vragen ze wel hoe zich dit verhoudt tot recente discussies over andere landen buiten de Europese Unie, zoals Golfstaten, maar ook Turkije, waar veel signalen over zijn dat deze lak hebben aan afspraken hierover. In dat licht vragen deze leden ook op welke wijze de tarieven van Schiphol dusdanig zouden kunnen worden vastgesteld dat de luchthaven de enorme concurrentie van bijvoorbeeld Istanbul het hoofd kan blijven bieden. Daarnaast vragen de leden van de SP-fractie of het mogelijk is om voor luchtvaartmaatschappijen die zich niet houden aan de rechten van werknemers zoals die binnen de Europese Unie zijn vastgesteld, een afwijkend tarief te berekenen om zo te proberen uitbuiting van werknemers bij luchtvaartmaatschappijen die binnen de Europese Unie vliegen tegen te gaan. Of zijn er andere handhavingsmogelijkheden?

De inhoud van de wetswijziging

Verbetering van de raadpleging

De leden van de VVD-fractie lezen dat voor de vaststelling van tarieven en voorwaarden een proces van voorstel, raadpleging en vaststelling doorlopen moet worden. Kan de regering deze procedure toelichten, zo vragen deze leden. Verschilt dit van de huidige werkwijze? Zo ja, hoe? En hoe verhoudt zich dit met de noodzaak tot snelheid van besluitvorming?

De leden van de VVD-fractie lezen dat de exploitant van de luchthaven in de mededeling van de vaststelling van de tarieven en voorwaarden ten behoeve van alle betrokken partijen alle zienswijzen moet aangeven die zijn ingebracht tijdens en na de raadpleging en moet motiveren of, in hoeverre en op welke wijze de zienswijzen hebben geleid tot eventuele aanpassing van de voorgestelde tarieven en voorwaarden. Is dit conform de huidige situatie, zo vragen deze leden. Welke administratieve lasten brengt dit met zich mee?

De leden van de VVD-fractie constateren dat de exploitant gebruikers jaarlijks moet informeren over grote investeringsprojecten. Daarnaast is de exploitant verplicht een investeringsprogramma op te stellen en gebruikers daarbij te betrekken. Hoe wordt controle op dergelijke grote investeringen nu vormgegeven? Is het voorstel conform de procedure voor grote investeringen door andere staatsdeelnemingen? Welke administratieve lasten brengen de instelling van en de informatieverplichting jegens de projectgroep van gebruikers met zich mee?

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering nader in kan gaan op de projectgroepen voor investeringsprojecten. Zullen alle luchtvaartmaatschappijen op Schiphol hierbij betrokken worden? Welke wel en welke niet? Zijn de luchtvaartmaatschappijen blij met hun grotere rol bij de investeringsprogramma's van Schiphol? Klopt het dat zij deze grotere rol al jarenlang gewild hebben?

Meerjarige vaststelling tarieven en voorwaarden

De leden van de VVD-fractie constateren dat de regering heeft gekozen voor een systematiek waarbij de exploitant van de luchthaven de tarieven en voorwaarden niet meer jaarlijks, maar voor een periode van drie jaar vaststelt. De tarieven kunnen per jaar verschillen, maar dit dient vooraf, aan het begin van de driejarige periode, te worden vastgesteld. Onder

beperkte omstandigheden mogen tussentijds wijzigingen worden doorgevoerd. De leden van de VVD-fractie vrezen dat hierbij onvoldoende rekening kan worden gehouden met het veranderende karakter van de luchtvaartsector. In hoeverre acht de regering dat dit wetsvoorstel met deze wijziging voldoende flexibel is om rekening te houden met de veranderende luchtvaartsector? Hoe frequent stellen luchthavens in omliggende landen hun tarieven vast?

De leden van de VVD-fractie lezen dat de operationele voorwaarden, die bijvoorbeeld betrekking hebben op de allocatie van de terminals, parkeer- en opstelplaatsen en incheckbalies, na de meerjarige vaststelling telkens als hiertoe aanleiding bestaat kunnen worden aangepast. Kan de regering bevestigen dat de exploitant de voorwaarden na drie jaar op elk noodzakelijk geacht moment kan wijzigen? Zo nee, welke regels gelden hier dan, zo vragen deze leden.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de tarieven na inwerkingtreding van dit voorstel voor de eerste driejaarlijkse periode worden bepaald. En kan worden toegelicht in hoeverre de regering tariefdifferentiatie ziet als instrument om de concurrentiepositie van Schiphol te versterken? Herkent de regering de suggestie dat daarmee sprake kan zijn van marktverstoring? Zo ja, welke aanvullende maatregelen worden er dan genomen om dit tegen te gaan?

De leden van de VVD-fractie vragen op welke wijze wordt getoetst wat een bijdrage is aan de netwerkqualiteit, aangezien dit ook een grondslag is voor lagere tarieven voor luchtvaartmaatschappijen.

De leden van de VVD-fractie constateren dat één van de elementen die van toepassing zijn op de berekening van de tarieven de kosten zijn van structurele maatregelen voor de uitvoering van een bijzondere aanwijzing van de Minister van Veiligheid en Justitie. Kan de regering voorbeelden geven van dergelijke aanwijzingen? En van hoe dit in andere landen is geregeld? In hoeverre worden in Nederland alle veiligheids- en beveiligingseisen doorberekend? En is bekend hoe dit bij vergelijkbare luchthavens is geregeld? Is overwogen om dit op een andere manier door te belasten, mede in het licht van de concurrentiepositie van Schiphol?

De leden van de VVD-fractie vragen aan welke situaties de regering denkt bij «uitzonderlijke en onvoorzienbare» omstandigheden, die kunnen noodzaken tot tussentijdse vaststelling van nieuwe tarieven en voorwaarden.

De leden van de VVD-fractie herinneren zich dat de commissie Shared Vision heeft aanbevolen de systematiek van totstandkoming van tarieven te vereenvoudigen (bijlage bij Kamerstuk 33 231, nr. 2). Is de regering van mening dat met dit voorstel voldoende invulling is gegeven aan die aanbeveling? Kan de regering dit toelichten? Kan de regering toelichten welke punten uit het rapport Shared Vision niet zijn overgenomen? Welke alternatieve ontwikkelingsmodellen heeft de regering naar aanleiding van het rapport Shared Vision voor de mainport Schiphol overwogen?

De leden van de PvdA-fractie vragen of het klopt dat de tarieven in een periode van drie jaar wel tussentijds aangepast kunnen worden onder bepaalde omstandigheden. Klopt het dat één van de omstandigheden is dat er veranderingen zijn in het volume van het vliegverkeer (artikel 8.25dg)? Zo ja, is het niet zo dat deze veranderingen voortdurend optreden? Klopt het dus dat de tarieven dan voortdurend veranderd kunnen worden? Hiermee zou toch de winst van een wat langere

reguleringsperiode meteen ongedaan gemaakt kunnen worden, zo vragen deze leden.

De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre de regering tariefdifferentiatie ziet als marktverstoring. Klopt het dat Nederland binnen de Europese Unie het sterkst in tarieven differentieert? Hierdoor betalen Nederlanders volgens deze leden zeer hoge vliegbelastingen, wat niet voldoet aan de uitgangspunten van de Luchtvaartnota om concurrerende tarieven te stellen. Welke vorm van proportionaliteit wil de regering koppelen aan tariefdifferentiatie om deze marktverstoring te beperken?

De leden van de SP-fractie vragen de regering om inzichtelijk te maken wat de gevolgen zouden zijn voor Schiphol wanneer de kosten voor passagiers die overstappen op Schiphol en voor passagiers met Schiphol als eindbestemming meer met elkaar in evenwicht worden gebracht.

De leden van de D66-fractie constateren dat de regering voornemens is om een meerjarige vaststelling van tarieven en voorwaarden door te voeren. Een van de redenen hiervoor is dat de geprognosticeerde administratieve lasten en nalevingkosten van de voorgestelde regelgeving daardoor lager uitkomen dan de huidige administratieve lasten en nalevingkosten. Deze leden vragen de regering waar deze verwachting op is gebaseerd en of dit opweegt tegen de vrijheid om elk jaar een consultatie te houden. Hoe staan de gebruikers tegenover een dergelijke meerjarige vaststelling?

Verrekeningsegalisatie

De leden van de VVD-fractie vragen de regering om de verrekeningsegalisatie ten behoeve van de beperking van tariefschommelingen nogmaals toe te lichten en te motiveren. Welke gevolgen heeft dit voor de exploitant? En hoe verhoudt zich dit tot de doelstellingen inzake het behalen van een redelijk rendement op het vermogen? Zijn er situaties denkbaar waarbij er sprake zou kunnen zijn van conflicterende belangen?

Invoering van efficiëntieprikkels

De leden van de VVD-fractie lezen dat, als bij investeringsprojecten de daadwerkelijke uitgaven de uitgavenbegroting met een bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) te bepalen percentage te boven gaan, het verschil volledig ten laste komt van de exploitant van de luchthaven. In het geval dat de daadwerkelijke investeringsuitgaven lager zijn dan het bij AMvB te bepalen percentage van de begroting, zal het kostenvoordeel in gelijke mate (50/50) worden verdeeld tussen de exploitant van de luchthaven en de gebruikers gedurende de resterende jaren van de driejarige periode waarin de investering in gebruik wordt genomen en de direct daarop volgende periode van drie jaar. Aan welk percentage denkt de regering? En waarom wordt deze periode voor de verdeling van het kostenvoordeel gekozen, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Waarom komen de kostenvoordelen niet ook volledig ten faveure van de luchthaven? Kan de werking van de efficiëntieprikkels als drempel nader worden toegelicht aan de hand van een voorbeeld?

Klopt de stelling van de leden van de VVD-fractie dat de efficiëntieprikkels alleen betrekking hebben op luchtvaartactiviteiten? Zo ja, kan daarmee worden aangenomen dat de efficiëntieprikkels voor niet-luchtvaartactiviteiten al voldoende zijn gewaarborgd?

De leden van de VVD-fractie lezen dat de exploitant van de luchthaven zich met de benchmark luchthaventarieven en de benchmark kwaliteitsin-

dicatoren in kwantitatieve en kwalitatieve zin kan vergelijken met een groep van concurrerende luchthavens (peergroup) met als doel om de eigen prestaties te verbeteren. Uit welke concurrerende luchthavens bestaat de peergroup volgens de regering? Zijn dit luchthavens binnen Europa of ook daarbuiten? Vallen hier ook de luchthavens in de Golfregio onder, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Ook de leden van de PvdA-fractie vragen welke luchthavens er in de peergroup voor de benchmarks zitten en of de Golfstaten hier ook bij horen.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering een vergelijking kan geven van de huidige tarieven van Schiphol versus die van de thuishavens van Emirates, Qatar en Etihad. Als blijkt dat deze laatste lager liggen, is de regering dan voornemens hier iets aan te doen? Zo ja, op welke wijze en welke mogelijkheden biedt dit wetsvoorstel daarvoor? Zo nee, waarom niet?

De leden van de VVD-fractie lezen dat voor een aantal kwaliteitsindicatoren vergelijking met luchthavens in een peergroup niet mogelijk is vanwege gebrek aan gegevens over buitenlandse luchthavens. Welke indicatoren betreft het? Kan hier in de toekomst verandering in komen? Zo ja, wat is hiervoor nodig? En welke toegevoegde waarde heeft een benchmark van deze indicatoren dan?

Graag ontvangen de leden van de VVD-fractie een nadere toelichting op de voorwaarden waaraan de benchmarkingstoetsen moeten voldoen. In wiens opdracht worden deze verricht en wat is de rol van de ACM en de aandeelhouders in deze?

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering gericht kan ingaan op de beperkingen die de ACM aangeeft ten aanzien van de efficiëntieprikkels bij investeringsprojecten.

De leden van de PvdA-fractie vragen wanneer het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol te verwachten is. Wat gaat hierin geregeld worden? Zal het percentage van 5% voor mee- of tegenvallers bij investeringen hierin geregeld worden? Is deze 5%-prikkel een afdoend antwoord op de geldverspilling bij aanbestedingen van bouwactiviteiten, waar diverse berichten over zijn verschenen? Wordt de drempelwaarde van 20 miljoen euro voor investeringen ook in het Besluit geregeld? Hoe is de regering tot de hoogte van deze drempelwaarde gekomen?

De leden van de PvdA-fractie vragen of projecten zoals de centrale beveiliging ook vallen onder de 5%-prikkel en de drempelwaarde van 20 miljoen euro. Als deze regel al zou hebben bestaan, zou het recente project op dat gebied dan anders zijn verlopen? Wat is op dit moment de stand van zaken met betrekking tot de centrale beveiliging?

De leden van de PvdA-fractie vragen of het klopt dat alle kostenoverschrijdingen boven de 5% toch weer verrekend kunnen worden, zoals op pagina 9 van de memorie van toelichting lijkt te staan. Zo ja, wat betekent dit? Verrekening betekent toch doorberekening in het tarief, terwijl dit nu juist niet de bedoeling is?

De leden van de PvdA-fractie vragen of bij overschrijding boven de 5% de eerste 5% kostenoverschrijding in het tarief wordt doorberekend. Of komt deze eerste 5% dan ten laste van Schiphol? Of geldt dit alleen voor de kosten boven de 5%?

De leden van de PvdA-fractie vragen of het klopt dat de drempelwaarde van 20 miljoen euro alleen voor luchtvaartactiviteiten geldt. Waarom is op

dit punt afgeweken van de aanbeveling van de ACM? Zou het niet beter zijn om ook gemengde projecten en niet-luchtvaartprojecten mee te nemen? Immers, hoge kosten kunnen uiteindelijk (ondanks het «dual till»-systeem) toch de totale investeringsruimte van Schiphol beperken?

De leden van de PvdA-fractie vragen wat precies onder «luchtvaartactiviteiten» valt. Valt de centrale beveiliging hieronder? Vallen alle (ver)bouwactiviteiten op Schiphol hieronder? Wat valt eronder en wat niet? Valt de verbouwing van de vertrekhallen hieronder?

De leden van de SP-fractie vragen waarom er bij de bonus-malusregeling voor grote investeringen van Schiphol is uitgegaan van een gemiddelde periode van 4,5 jaar. De leden vragen of een langere termijn niet gunstig zou zijn omdat de afschrijvingskosten dan verder worden uitgespreid.

De leden van de CDA-fractie vragen een nadere uitleg van het feit dat de aanbeveling van de ACM om een nieuwe drempelwaarde te introduceren voor investeringsprojecten met een gemengd karakter (luchtvaart en niet-luchtvaart), niet is overgenomen. Deze leden vragen tevens of er nog andere aanbevelingen van de ACM zijn waar in het wetsvoorstel geen rekening mee is gehouden.

De leden van de D66-fractie erkennen dat efficiëntieprikkels in theorie nuttig kunnen zijn om ervoor te zorgen dat de exploitant het budget voor grote projecten niet overschrijdt en dat passagiers deze overschrijding niet extra gaan bekostigen. Deze leden vragen de regering, de opmerkingen van de Raad van State hierover meewegend, hoeveel zij denkt te kunnen besparen dankzij de invoering van de efficiëntieprikkels. Deze leden vragen voorts of het mogelijk is dat deze maatregel een afschrikwekkende werking zal hebben voor de luchthaven ten aanzien van projecten met een bovengemiddeld hoog risico. Deze leden zijn benieuwd of een dergelijke prikkel in de weg zal staan van mogelijke groei van de luchthaven. Bovendien vragen deze leden waar de drempel van 5% op is gebaseerd. Deze leden constateren dat het volgens de regering een «redelijk» bedrag is, maar missen de inhoudelijke uitleg op basis waarvan dit «redelijk» zou zijn.

Verplichte financiële bijdrage van niet-luchtvaartactiviteiten aan luchtvaartactiviteiten

De leden van de VVD-fractie vragen de regering om de keuze voor een verplichtend karakter van de financiële bijdrage vanuit de niet-luchtvaartactiviteiten aan de luchtvaartactiviteiten nader te motiveren. Kan de regering ook toelichten hoe dit leidt tot een betere concurrentiepositie voor Schiphol? Waarom wordt gekozen voor een wettelijke bepaling hiertoe? Is dit enkel en alleen om een discussie tussen de aandeelhouder en het beleidsverantwoordelijke ministerie te voorkomen, zoals de memorie van toelichting stelt? Welke ruimte heeft Schiphol hier precies in? En wat zijn de afhankelijkheden met betrekking tot het normrendement? Welke rol speelt de aandeelhouder hierin?

Het is de leden van de VVD-fractie niet duidelijk hoe met dit onderdeel van de wetswijziging onnodige inmenging in de bedrijfsvoering wordt voorkomen. Kan de regering dit nader duiden? Kan de hoogte van de verplichte financiële bijdrage tussentijds worden aangepast en zo ja, onder welke condities? Kan worden toegelicht wat de bevoegdheden zijn van de aandeelhouder in relatie tot het te behalen normrendement?

De leden van de VVD-fractie vragen om een nadere toelichting op de verplichte financiële bijdrage in relatie tot het dividend dat kan worden

uitgekeerd aan de aandeelhouders. Wat zijn de consequenties voor het maximaal uit te keren dividend? En waarom is gekozen voor een dergelijke verplichte interne kruissubsidiering, die de verplichte financiële bijdrage volgens deze leden inhoudt? Welke andere opties zijn onderzocht op gevolgen voor de aandeelhouder, de concurrentiepositie van de luchthaven Schiphol en de kosten voor gebruikers?

Klopt de veronderstelling van de leden van de VVD-fractie dat dit wetsvoorstel alleen van toepassing is op Schiphol en niet op de Schiphol Group? Zo ja, waarom wordt bij de bepaling van de niet-luchtvaartbijdrage rekening gehouden met het normrendement over het eigen vermogen van de gehele Schiphol Group?

Het is de leden van de VVD-fractie niet duidelijk op welke wijze de omvang van de niet-luchtvaartbijdrage wordt vastgesteld en in het tariefvoorstel wordt verwerkt. Graag ontvangen deze leden een nadere toelichting. Welke rol heeft de aandeelhouder in deze? En welke rol heeft de ACM in deze?

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de financiële bijdrage van de exploitant aan de luchtvaartactiviteiten verplicht wordt. Tegelijkertijd mag de exploitant de hoogte van de bijdrage zelf vaststellen. Kan deze dus ook op nul worden vastgesteld? In hoeverre is dan nog sprake van een verplichte bijdrage?

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe hoog op dit moment het normrendement voor Schiphol is. Wordt dit rendement ook gehaald? Hoe hoog is de dividenduitkering en de «pay-out-ratio»? Hoe hoog is de WACC (gewogen gemiddelde kosten van het vermogen) op investeringsprojecten? Wordt deze in de praktijk ook gerealiseerd?

De leden van de SP-fractie vragen de regering nader toe te lichten waarom Schiphol het zogeheten «dual till»-concept blijft hanteren, waarbij er een financiële scheiding wordt gemaakt tussen de opbrengsten van luchtvaartactiviteiten en van winkels. Deze leden vragen of het voor de investeringen in Schiphol niet beter zou zijn wanneer bijvoorbeeld opbrengsten van verhuur weer kunnen worden geïnvesteerd in het concurrerend maken van de luchthaven.

De leden van de D66-fractie constateren dat de regering de vrijwillige bijdrage van niet-luchtvaartactiviteiten aan luchtvaartactiviteiten verplicht wil stellen. Deze leden zien dat de regering de concurrentiepositie wil versterken door een gunstiger financieel klimaat te creëren voor gebruikers. De regering wil bovendien waken voor onnodige inmenging in de bedrijfsvoering van Schiphol. Deze leden vragen of dit niet exact het resultaat van de verplichtstelling van een dergelijke bijdrage zal zijn. Is de verplichtstelling niet in feite een stelselmatige inmenging in de bedrijfsvoering van de exploitant? Deze leden vragen bovendien of het niet voor de hand ligt dat als de regering een financiële bijdrage verplicht stelt, zij dan ook een minimumbedrag en/of de verdeling daarvan over een tariefperiode vaststelt. Deze leden kunnen zich voorstellen dat enkel op die manier een verplichtstelling van de financiële bijdrage daadwerkelijk bij zal dragen aan de door de regering beoogde duidelijkheid en transparantie. Werkt het niet juist onduidelijkheid en ondoorzichtigheid in de hand wanneer deze eis wordt gesteld zonder ten minste een minimumbedrag te noemen? Deze leden vragen bovendien of de transparantie en duidelijkheid waar de regering op doelt niet al worden geborgd door de verbetering van de raadpleging en de invoering van een meerjarige vaststelling van tarieven en voorwaarden.

Effecten op netwerkqualiteit

De leden van de VVD-fractie willen graag een nadere toelichting ontvangen, mede in het licht van het Memorandum of Understanding (MoU) met Air France KLM en KLM van 25 mei 2010 (Kamerstuk 31 936, nr. 268) en de statutenwijziging uit 2013 van Schiphol, waarom netwerkqualiteit wettelijk moet worden verankerd. Waarom kan dit niet op een andere wijze worden geregeld? Waarom zijn de afspraken uit de overeenkomst uit oktober 2003 (afgesloten tussen Air France, de Staat der Nederlanden en KLM), zoals herbevestigd in genoemd MoU, niet voldoende? En waarom is de statutenwijziging die Schiphol in 2013 heeft doorgevoerd niet voldoende?

De leden van de VVD-fractie vragen de regering om een definitie te geven van het begrip netwerkqualiteit. Waar is de veronderstelling van de regering dat een analyse van de netwerkqualiteit de bewustwording van betrokkenen vergroot op gebaseerd? Wie zijn in dit geval de betrokkenen? Wat betekent dit precies, mede naar aanleiding van het advies van de commissie Shared Vision zoals verwoord in de rapportage Shared Vision, deel 2, om de buitenlandstrategie van Schiphol en KLM op elkaar af te stemmen en in het licht van het feit dat Schiphol in principe niet investeert in projecten in het buitenland die geen toegevoegde waarde hebben voor de hubpositie, en dat als dit wel gebeurt dit op geen enkele wijze de investeringsruimte op Schiphol mag beperken dan wel tariefvoorstellen mag beïnvloeden?

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering van mening is dat de netwerkqualiteit van Schiphol onder druk staat. Zo nee, waarom is zij van mening dat de bevordering van de netwerkqualiteit van Schiphol onvoldoende is verankerd in de statuten van Schiphol? Waarom is er niet voor gekozen om dit begrip nader te verankeren bij de statutenwijziging? In antwoord op de Raad van State wordt door de regering gesteld dat de wettelijke verankering van de netwerkqualiteit niets verandert aan de bestaande juridische kaders ten aanzien van de tarieven en voorwaarden die reeds in de Wet luchtvaart zijn opgenomen. Wat is dan de meerwaarde van de wettelijke verankering van de netwerkqualiteit?

De leden van de VVD-fractie constateren dat het passagiers-, vracht- en verkeersvolume op Schiphol één van de indicatoren is om het netwerk van Schiphol te monitoren. Wat bedragen deze volumes momenteel? Welke doelstellingen zijn er afgesproken voor de komende tien jaar?

Naast een procestoets door de ACM is het de leden van de VVD-fractie niet duidelijk aan welke eisen een eventuele inhoudelijke toets van de netwerkqualiteit moet voldoen en door wie deze wordt uitgevoerd. Kan dit verder toegelicht worden en zijn hierbij alleen de tarieven en tariefstructuur betrokken?

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering kan toelichten welk onderscheid zij maakt tussen de begrippen netwerkqualiteit (wetsvoorstel) en hubfunctie (pagina 10 memorie van toelichting). Bedoelt de regering daarmee niet eigenlijk hetzelfde? En op welke manier hebben deze begrippen invloed op tarieven, investeringen, et cetera?

De leden van de PvdA-fractie menen dat het wetsvoorstel en de memorie van toelichting richting geven aan de wijze waarop netwerkqualiteit inhoudelijk moet worden beoordeeld. Toch blijft de definitie van het begrip onduidelijk. De rol van de ACM om hier in de praktijk duiding aan te geven wordt echter beperkt: de ACM is alleen bevoegd om procedureel te toetsen en niet inhoudelijk. Kan de regering hier nader op ingaan?

De leden van de PvdA-fractie vragen tevens of uit het feit dat netwerkqualiteit wordt gezien als publiek belang, de voorkeur volgt voor het hubnetwerk van één maatschappij (pagina 10 memorie van toelichting). Wordt daadwerkelijk ingezet op één maatschappij?

De leden van de PvdA-fractie lezen dat in het wetsvoorstel wordt aangegeven dat luchtvaartmaatschappijen die bijdragen aan de netwerkqualiteit een lager tarief betalen. Herkomst-bestemmingsvervoer (OD-vervoer) kan volgens het wetsvoorstel bijdragen aan netwerkqualiteit. Kan de regering aangeven wanneer OD-vervoer in aanmerking mag komen voor lagere tarieven, als het bijdraagt aan de netwerkqualiteit? De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering kan toelichten of een zodanige differentiatie gebaseerd is op de kosten voor het ontvangen van transfer- versus OD-passagiers. Op welk rapport baseert de regering zich dan? Waar wordt de overige differentiatie uit verklaard?

Totstandkoming van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie vragen of de reacties van de exploitant van Schiphol en de gebruikers op het wetsvoorstel uitgebreider kunnen worden gedeeld met de Tweede Kamer.

Ook de leden van de PvdA-fractie vragen zich af hoe de diverse belanghebbenden denken over dit wetsvoorstel. Hoe denken Schiphol en de diverse luchtvaartmaatschappijen over dit wetsvoorstel? Hoe denkt KLM over dit wetsvoorstel? Hoe denkt EasyJet over dit wetsvoorstel?

Effecten van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering voorliggend wetsvoorstel heeft laten toetsen op administratieve lasten door Actal, het Adviescollege toetsingscollege regeldruk. Zo ja, wat waren de uitkomsten? Zo nee, is de regering bereid dit alsnog te doen en de Tweede Kamer over de uitkomsten van die toets te informeren?

De leden van de PvdA-fractie vragen of het klopt het dat het wetsvoorstel leidt tot een administratieve lastenverlichting (en verlichting van de nalevingslasten) van € 245.000. Waar is deze precies op terug te voeren? Kan de regering deze uitsplitsen in administratieve lasten en nalevingslasten, voor de luchthaven zelf en de gebruikers? Zijn de gebruikers in dit geval de luchtvaartmaatschappijen, of ook nog anderen? Hoeveel bedragen de kosten van uitvoering en handhaving door de ACM, in het nieuwe en oude reguleringsstelsel?

De leden van de PvdA-fractie lezen dat het wetsvoorstel volgens de Raad van State Schiphol te veel in detail zou reguleren en een te zware last zou zijn. Tegelijkertijd lijken de nalevingslasten voor Schiphol juist fors te dalen met € 250.000. Deze twee zaken lijken volgens deze leden niet met elkaar in overeenstemming te zijn. Kan de regering hier op ingaan?

De leden van de PvdA-fractie vragen hoeveel de administratieve en nalevingslasten bedragen voor de gebruikers. Zij verwijzen hierbij naar «Deelrapport 1. Inventarisatie werking van de wet» van Ecorys uit 2011 bij de evaluatie van de eerdere wetwijziging (bijlage bij Kamerstuk 33 231, nr. 1). Klopt het dat op pagina 104 van het rapport van 2011 € 145.000 vermeld staat en in de tabel op pagina 105 € 270.000? Hoe kan dit verschil verklaard worden?

De leden van de CDA-fractie vragen over de implementatie van Europese regels ten aanzien van luchthaventarieven (richtlijn 2009/12/EG van het

Europees parlement en de Raad van 11 maart 2009 inzake luchthavengelden) of het feit dat sprake is van «lastenluwe» implementatie de stelling rechtvaardigt dat er geen sprake is van een «nationale kop». Ongeacht de vraag of het lastenluw is, moeten de bepalingen in dit wetsvoorstel als extra nationale regels worden aangemerkt, zo menen zij.

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De leden van de VVD-fractie constateren dat de ACM er met dit wetsvoorstel enkele taken bij krijgt. Heeft zij voldoende capaciteit om die taken te vervullen, zo vragen deze leden.

Ook de leden van de CDA-fractie vragen of de extra taken die de ACM krijgt door de ACM opgevangen kunnen worden. Is er voldoende tijd en geld voor beschikbaar bij de ACM, zo vragen zij.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel D

De leden van de VVD-fractie lezen dat ten behoeve van de onderbouwing van de kosten en tarieven in de meerjarige tariefperiode een vijfjarig investeringsprogramma voor de eerste drie jaar wordt vastgesteld. Waarom is er gekozen voor een vijfjarig programma en een driejarige tariefperiode?

Het investeringsprogramma voor na de driejarige tariefperiode resterende tijd is indicatief. Waarom kiest de regering hiervoor?

Overig

De leden van de VVD-fractie vragen of het wetsvoorstel van toepassing is op zowel passagiersvervoer als luchtvracht. Dit naar aanleiding van het recent verschenen onderzoek «Hoogte van havenaanloop- en doorvoerkosten in Noordwest Europese zee- en luchthavens» (Kamerstuk 29 862, nr. 27), dat stelt dat op Schiphol de inspectie- en toezichtskosten relatief hoog zouden zijn. Graag ontvangen de leden van de VVD-fractie een reactie op dit rapport in relatie tot het voorliggende wetsvoorstel. In hoeverre zijn er voldoende efficiëntieprikkels ingebouwd voor de luchthaven Schiphol en de overheid (inclusief inspectiediensten) in het kader van het doorbelasten van kosten voor zowel passagiersvervoer als vrachtvervoer? Welke zijn dit en wordt hierbij een onderscheid gemaakt tussen passagiersvervoer en luchtvracht?

De leden van de VVD-fractie en van de PvdA-fractie vragen of het klopt dat er een onderzoek van de ACM loopt naar Shared Vision en daarmee samenhangend concurrentiebeperkend gedrag. Wanneer zal dit onderzoek afgerond zijn?

De leden van de D66-fractie vragen de regering naar de verhouding tussen de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu en de Minister van Financiën als het gaat om de beslissing over het al dan niet toekennen van (nieuwe) landingsrechten aan specifieke luchtvaartmaatschappijen. Hoe verhouden de belangen van Schiphol en het Ministerie van Financiën als aandeelhouder van Schiphol zich tot een beslissing van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu om voor specifieke luchtvaartmaatschappijen geen (nieuwe) landingsrechten uit te geven? Hoe komt de regering tot een dergelijke beslissing, oftewel, welke belangenafweging wordt hier

gemaakt en door wie? Deze leden vragen voorts of deze wetswijziging op enigerlei wijze effect heeft op beslissingen om al dan niet (nieuwe) landingsrechten uit te geven, of de manier waarop dat gebeurt.

De voorzitter van de commissie,
Van Dekken.

De adjunct-griffier van de commissie,
Tjink