

www.pwc.nl

Advies introductie slotfeesystematiek ACNL

Rapportage

15 november 2017

Definitieve rapportage





Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
T.a.v. xx en xx

15 november 2017

Onze referentie: 2017-0898/FK/mb/mn

Onderwerp: Onderzoek naar nieuwe financieringsvorm slotcoördinatie

Beste xx en xx,

Hierbij bieden wij rapportage over de nieuwe financieringsvorm van de slotcoördinator aan. Deze rapportage is opgesteld conform de werkzaamheden zoals we hebben beschreven in onze offerte, met kenmerk 2017-0703/FK/mb/mb.

Voor eventuele vragen over deze rapportage kunt u te allen tijde contact opnemen met xx, xxof uiteraard met ondergetekende.

Hoogachtend,

PricewaterhouseCoopers Advisory N.V.

w.g.

xx
Partner

Dit rapport is geadresseerd aan het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en is uitsluitend voor haar gebruik opgesteld. Het rapport is niet bedoeld voor enige andere partij, of opgesteld met de belangen of behoeften van enige andere partij in gedachten. Het rapport heeft uitsluitend betrekking op de zaken die uiteen zijn gezet in onze offerte d.d.5 september 2017 (referentie: 2017-0703/FK/mb/mn). Dit rapport mag niet zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van PwC gekopieerd worden of aan derden (geheel of gedeeltelijk) ter beschikking gesteld worden of op andere wijze (geheel of gedeeltelijk) geciteerd of aan gerefereerd worden. PwC geeft derde partijen niet het recht om op het rapport te mogen vertrouwen dan wel het rapport voor enig doel te gebruiken. Wij merken op dat ACNL in het kader van deze opdracht niet als derde wordt beschouwd. PwC wijst uitdrukkelijk iedere aansprakelijkheid en/of zorgplicht jegens andere partijen dan de geadresseerde[n] van het rapport af.

Management samenvatting

Het ministerie van IenW heeft gevraagd om een advies over een uitwerking van een slotfeesysteem voor alle (volledig en niet-volledig) gecoördineerde luchthavens in Nederland

Airport Coordination Netherlands (ACNL) is verantwoordelijk voor het faciliteren en coördineren van slots aan luchtvaartmaatschappijen op de gecoördineerde en gefaciliteerde luchthavens in Nederland. Het toewijzen van de slots vindt plaats op basis van de systematiek zoals beschreven in de Europese slotverordening. De luchthavens Schiphol, Eindhoven en Rotterdam en de luchtvaartmaatschappijen KLM, Martinair, Transavia en TUIfly bekostigen ACNL op dit moment. De wens bestaat om de huidige bekostigingssystematiek te vervangen door een slotfeesysteem waarbij alle luchtvaartmaatschappijen en de betrokken luchthavens meebetalen aan de kosten van ACNL.

Ons advies is gebaseerd op een analyse van documentatie met betrekking tot bestaande systemen, interviews en een gezamenlijke workshop

Wij hebben ons onderzoek uitgevoerd in een kort tijdsbestek van drie weken. Bij de start van het onderzoek is door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en ACNL een beperkt aantal uitgangspunten en wensen geformuleerd. Om tot een advies te komen hebben wij documentatie met betrekking tot bestaande systemen geanalyseerd en de slotcoördinatoren van België, Frankrijk, Spanje, Polen en Noorwegen geïnterviewd. Op basis van deze input hebben we een beeld gevormd van verschillen tussen bestaande systemen, de ontwerpkeuzes van de slotfeesystematiek en van de belangrijkste risico's die ACNL loopt. Deze informatie vormde de basis van de design workshop waarin we samen met IenW en ACNL de voor- en nadelen van diverse ontwerpkeuzes ten aanzien van de slotfeesystematiek met elkaar hebben besproken. Dit heeft uiteindelijk geleid tot ons advies.

Ons advies is als volgt samen te vatten:

Aspect systematiek	Advies
1. Tarieven	
<i>Frequentie van vaststellen tarieven</i>	ACNL stelt jaarlijks tarieven vast
<i>Wie betaalt een tarief en hoe ziet de verdeling van de kosten eruit?</i>	Gecoördineerde luchthavens en de luchtvaartmaatschappijen betalen elk 50% van de kosten
<i>Grondslag bijdrage luchtvaartmaatschappijen</i>	Luchtvaartmaatschappijen betalen een tarief per gerealiseerde beweging
<i>Grondslag bijdrage luchthavens</i>	Luchthavens betalen een vast bedrag per jaar. De verdeling van de kosten tussen de luchthavens onderling in jaar x is gebaseerd op de gerealiseerde bewegingen in jaar x-1.
2. Kosten	
<i>Kosten die ACNL mag doorbelasten</i>	Alle kosten die ACNL maakt bij het uitoefenen van haar taak mag zij doorbelasten
<i>Verwachte of gerealiseerde kosten</i>	Verwachte kosten vormen de basis van de tarieven
<i>Jaarlijkse of meerjarige kostenbasis</i>	ACNL bepaalt de kostenbasis op basis van een meerjarige begroting (3 jaren) die zij jaarlijks actualiseert
<i>Reserveopbouw</i>	Wij adviseren dat ACNL geen reserve opbouwt
3. Inning	
<i>Wie verzorgt de inning</i>	ACNL int de tarieven bij de gecoördineerde luchthavens. De luchthavens innen voor ACNL de bijdrage van de luchtvaartmaatschappijen.
<i>Moment van inning</i>	De inning sluit aan bij het reguliere inningsproces van de luchthavens
<i>Kosten inning</i>	Eventuele inningskosten vormen onderdeel van de kostenbasis van ACNL

Voordat het slotfeesysteem kan worden ingevoerd, moeten IenW en ACNL duidelijke en haalbare afspraken maken over het opstellen van de begroting, tarieven en de invulling van het schatkistbankieren. Tevens moet afstemming met stakeholders plaatsvinden

In deze rapportage hebben we beschreven wat ons advies is ten aanzien van de inrichting van de slotfeesystematiek. Het advies moet nog verder vertaald worden in een procedure die helder een tijdlijn en uit te voeren acties beschrijft. Dit betreft o.a. de tijdlijn voor het opstellen en goedkeuren van de meerjaren begroting, het opstellen en goedkeuren van een tarievenvoorstel, de bekendmaking van de tarieven en de betalingsmomenten. Afstemming met stakeholders hierover en over de inrichting van de systematiek was geen onderdeel van deze opdracht maar is in onze ogen wel nodig voordat de systematiek kan worden ingevoerd.

Inhoudsopgave

Management samenvatting	3
1. Vraagstelling en aanpak	6
1.1. Achtergrond en vraagstelling.....	6
1.2. Aanpak.....	7
1.3. Reikwijdte van het onderzoek	7
2. Opzetten slotfeesystematiek kent een aantal ontwerpkeuzes	8
3. De slotfeesystematieken in andere Europese landen lijken in veel opzichten op elkaar	12
4. Wij adviseren de slotfeesystematiek als volgt in te richten	13
4.1. ACNL stelt jaarlijks tarieven vast.....	13
4.2. Gecoördineerde luchthavens en de luchtvaartmaatschappijen betalen elk 50% van de kosten.....	13
4.3. Luchtvaartmaatschappijen betalen een tarief per gerealiseerde beweging	13
4.4. Luchthavens betalen een tarief op basis van de vorig jaar gerealiseerde bewegingen	14
4.5. Alle kosten die ACNL maakt bij het uitoefenen van haar taak mag zij doorbelasten	14
4.6. De begroting vormt de basis voor de tarieven	14
4.7. ACNL bepaalt de kostenbasis op basis van een meerjarige begroting.....	14
4.8. Wij adviseren dat ACNL niet zelf een reserve opbouwt	14
4.9. Luchthavens innen de bijdrage van de luchtvaartmaatschappijen en ACNL int de bijdrage bij de luchthavens	15
4.10. Eventuele inningskosten vormen onderdeel van de kostenbasis van ACNL	16
5. Proces, rollen en verantwoordelijkheden	17
6. Samenvatting van ons advies en aanbevelingen	19
6.1. Samenvatting advies	19
6.2. Aanbevelingen en vervolgstappen	20
Appendix A. - Geraadpleegde bronnen en personen	21
Appendix B. - Vergelijking andere Europese landen	23
Appendix C. - Voorbeeld berekening	25

1. Vraagstelling en aanpak

1.1. Achtergrond en vraagstelling

Achtergrond

Airport Coordination Netherlands (ACNL) is verantwoordelijk voor het faciliteren en coördineren van slots¹ aan luchtvaartmaatschappijen op de gecoördineerde en gefaciliteerde luchthavens² in Nederland. Het toewijzen van de slots vindt plaats op basis van de systematiek zoals beschreven in de Europese slotverordening.³ De drie gecoördineerde luchthavens Schiphol, Eindhoven en Rotterdam en de luchtvaartmaatschappijen KLM, Martinair, Transavia en TUIfly bekostigen ACNL op dit moment.

ACNL heeft de wens om de huidige bekostigingssystematiek te vervangen door een slotfeesysteem waarbij alle luchtvaartmaatschappijen en de betrokken luchthavens meebetalen aan de kosten van ACNL. IenW ondersteunt deze wens.

Parallel aan dit vraagstuk loopt er een traject om ACNL om te vormen van een privaatrechtelijk tot een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) met een eigen rechtspersoonlijkheid. IenW heeft ervoor gekozen om de omvorming en de introductie van een nieuw slotfeesysteem tegelijkertijd uit te voeren. De omvorming maakt geen onderdeel uit van deze opdracht maar er dient wel één aspect meegenomen te worden dat van belang is zodra ACNL een publiekrechtelijke ZBO wordt; “een egaliseringsreserve vormt”. De vormgeving van een egaliseringsreserve is opgenomen in de Kaderwet ZBO. Deze reserve heeft als doel om verschil tussen werkelijke en begrote kosten en opbrengsten te kunnen dragen.

Uw vraagstelling

U vraagt een concreet advies over een (nadere) uitwerking van een slotfeesysteem voor alle (volledig en niet-volledig) gecoördineerde luchthavens in Nederland. De elementen die in ieder geval terug moeten komen in het advies zijn:

- **Bepaling van de slotfee:**
Waar kan de fee het beste op gebaseerd worden? Hoe ziet de berekening van de slotfee eruit? Op welke gegevens wordt de slotfee gebaseerd? Wat is een goede verdeling tussen luchtvaartmaatschappijen en luchthavens? Hoe kunnen tariefschommelingen zoveel mogelijk worden beperkt?
- **Begroting:**
Vereist een slotfeesysteem een andere manier van begroten?
- **Risico's en reserve:**
Wat zijn de grootste financiële risico's? Hoeveel reserve dient er minimaal en maximaal opgebouwd te worden? Op welke wijze en in welk tijdsbestek kan ACNL die reserve opbouwen?
- **Innen:**
Wat is de meest efficiënte en effectieve wijze van innen?
- **Proces, rollen en verantwoordelijkheid:**
Welke partijen zijn betrokken? Hoe ziet het proces er op hoofdlijnen uit? Wie is waar op welk moment verantwoordelijk voor?
- **Vergelijking:**
Hoe hebben andere Europese slot coördinatoren bovenstaande zaken geregeld? Wat zijn best practices?

¹ Voor de leesbaarheid van de rapportage noemen we dit samen in de rapportage: *coördinatie*.

² Voor de leesbaarheid van de rapportage noemen we dit samen in de rapportage: *gecoördineerde luchthavens*.

³ EEC (2009), Council Regulation No 95/93 on common rules for the allocation of slots at Community Airports.

Uitgangspunten en wensen

IenW en ACNL hebben een beperkt aantal uitgangspunten en wensen geformuleerd. In de kick-off bespreking zijn deze bevestigd. We hebben afgesproken de volgende *uitgangspunten* voor de slotfeesystematiek te hanteren:

- Gebruikers en slot gecoördineerde luchthavens en gefaciliteerde luchthavens betalen mee aan de kosten.
- Voor alle gecoördineerde en gefaciliteerde luchthavens in Nederland geldt hetzelfde slotfeesysteem.
- De opbrengsten die volgen uit het slotfeesysteem dekken alle kosten van ACNL.⁴
- De slotfeesystematiek is in lijn met de Europese slotverordening.³

IenW en ACNL hebben naast deze uitgangspunten drie *wensen* ten aanzien van de slotfeesystematiek:

- De slotfee schommelt zo min mogelijk.
- Het slotfeesysteem is zo veel mogelijk in lijn met slotfeesystematieken van andere Europese landen.
- Het slotfeesysteem is zo efficiënt en effectief mogelijk. Met andere woorden de slotfeesystematiek leidt tot zo min mogelijk extra kosten en zo min mogelijk extra handelingen.

1.2. Aanpak

We hebben – gegeven de korte doorlooptijd van dit onderzoek – gekozen voor de volgende aanpak:

- **Bureauonderzoek:**
Op basis van informatie van IenW en ACNL hebben we:
 - informatie bestudeerd over de eisen die gelden ten aanzien van een slotfeesystematiek
 - een eerste beeld gevormd van de slotfeesystematieken in België, Frankrijk, Polen⁵, Spanje en Noorwegen
 - aan de hand van de resultaten en begrotingen van ACNL hebben we een beeld gevormd over mogelijke risico's die ACNL loopt.
- **Interviews:**
Door middel van 5 interviews hebben verder in kaart gebracht hoe de slotfeesystematieken er in België, Frankrijk, Polen, Spanje en Noorwegen uit zien.
- **Designworkshop:**
Gedurende een design workshop samen met IenW en ACNL hebben we voor- en nadelen van verschillende slotfeesystematieken in kaart gebracht.

1.3. Reikwijdte van het onderzoek

Onze werkzaamheden hebben wij gebaseerd op informatie die IenW en ACNL ons hebben gegeven. Wij nemen aan dat deze informatie juist, volledig en niet misleidend is.

Wensen van de luchthavens en luchtvaartmaatschappijen in kaart brengen en draagvlak creëren voor ons advies was geen onderdeel van onze opdracht. Dit zal in een later stadium moeten gebeuren.

⁴ ACNL heeft geen winstoogmerk. Het is voldoende indien de opbrengsten de kosten van de organisatie dekken en een bepaald reserve opbouwen.

⁵ ACL – de Engelse slotcoördinator – verzorgt de slotcoördinatie in diverse landen. Het enige land waar ACL te maken heeft met een slotfeesystematiek is Polen.

2. Opzetten slotfeesystematiek kent een aantal ontwerpkeuzes

De volgende aspecten zijn van belang bij het ontwerpen van de slotfeesystematiek:

1. Tarieven

a. Frequentie van vaststellen tarieven

Vanaf het moment dat ACNL gaat werken met een slotfeesystematiek zullen alle luchtvaartmaatschappijen⁶ en de gecoördineerde (en gefaciliteerde) luchthavens een tarief gaan betalen. ACNL zal dit tarief (/deze tarieven) bepalen en heeft daarbij de keuze om dit op regelmatige basis (bijvoorbeeld per seizoen) of minder regelmatige basis (een tarief dat bijvoorbeeld 3 jaar geldt) te doen. Voordeel van een tarief dat langer vaststaat, is dat luchtvaartmaatschappijen en luchthavens vooraf weten waar ze aan toe zijn. Nadeel van een tarief dat langer vaststaat, is dat de hoogte van de kosten en van de inkomsten op termijn uit elkaar kunnen gaan lopen. Hierdoor loopt ACNL een risico dat het vastgestelde tarief niet meer alle kosten dekt.

b. Wie betaalt een tarief en hoe ziet de verdeling van de kosten eruit?

Het uitgangspunt in dit onderzoek is dat alle luchtvaartmaatschappijen en de gecoördineerde én gefaciliteerde luchthavens betalen. Dit wil niet zeggen dat al deze partijen ook een tarief in rekening gebracht krijgen. Het slotfeesysteem kan namelijk zodanig worden ingericht dat de slotcoördinator enkel aan bijvoorbeeld de luchthavens een tarief in rekening brengen die dat vervolgens doorbelasten aan de luchtvaartmaatschappijen.

Indien gekozen wordt voor een tarief voor zowel de luchthavens als de luchtvaartmaatschappijen dan moet worden bepaald hoe de verdeling van de kosten tussen deze partijen eruit ziet. Op dit moment betalen de drie gecoördineerde Nederlandse luchthavens 40% van de kosten en de vier Nederlandse luchtvaartmaatschappijen 60% van de kosten.

De slotverordening zegt over deze verdeling het volgende:

“The Member State responsible for a schedules facilitated or coordinated airport shall ensure: [...] (b) the independence of the coordinator at a coordinated airport by separating the coordinator functionally from any single interested party. The system of financing the coordinators' activities shall be such as to guarantee the coordinator's independent status;”⁷

Het voorstel voor herziening van de slotverordening uit 2011 verduidelijkt dit nog verder:

“The financing referred to under point (c) shall be provided by the air carriers who operate in the coordinated airports and by the airports in such a way as to ensure that the financial burden is distributed equitably among all interested parties and that the financing does not largely depend on a sole interested party. The Member States shall ensure that the financial, human, technical and material resources and expertise required by the coordinator for carrying out his duties are at his disposal at all times.”⁸

De slotverordening geeft daarmee geen handvatten voor wie een tarief moet betalen, wel geeft de slotverordening mee dat de slotcoördinator onafhankelijk moet kunnen opereren. Enkel een tarief in rekening brengen bij Schiphol, die dat vervolgens door mag belasten aan de andere luchthavens en de luchtvaartmaatschappijen, valt daarmee af vanwege de schijn van afhankelijkheid. Dan zou Schiphol immers de enige betaler zijn waardoor de luchtvaartmaatschappijen de perceptie kunnen hebben dat er geen onafhankelijke relatie tussen Schiphol en ACNL bestaat.

c. Grondslag voor de tarieven van de luchthavens en de luchtvaartmaatschappijen

Als grondslag voor het tarief van de luchthavens zijn er in beginsel twee mogelijkheden; op basis van

⁶ Met luchtvaartmaatschappijen worden “gebruikers” bedoeld, dat zijn alle organisaties die vallen onder de term “general aviation”.

⁷ EEC (2009), artikel 4 lid b.

⁸ EEC (2011), concept artikel 5, lid 3

de vooraf gedeclareerde capaciteit of op basis van de werkelijk benutte capaciteit (een tarief per beweging).

Het tarief voor de luchtvaartmaatschappijen kan bepaald worden op basis van de daadwerkelijk gerealiseerde bewegingen (gebruikte slots), een tarief per toegewezen slot of op basis van de aangevraagde slots.

Welke grondslagen de voorkeur hebben hangt samen met de wijze van inning. De grondslag kan invloed hebben op de benodigde handelingen en daarmee op de inningskosten. Als bijvoorbeeld wordt gekozen voor inning van de slotfee voor luchtvaartmaatschappijen door de luchthaven, dan is het efficiënt om aan te sluiten bij de grondslag die de luchthaven hanteert bij het in rekening brengen van de andere kosten (zijnde per beweging).

2. Kosten

a. *Kosten die ACNL mag doorbelasten*

Eén van de uitgangspunten bij het ontwerpen van de slotfeesystematiek is dat het een kostendekkende systematiek is. Met andere woorden: ACNL mag alle kosten die zij maakt meenemen bij het bepalen van de slotfee.

Om inzicht te krijgen in deze kosten hebben wij de begroting van de afgelopen drie jaar als basis. De totale begroting van ACNL kent een aantal posten waarvan de meeste relatief constant zijn.

Kostenpost	Begroting 2015-2016		Begroting 2016-2017		Begroting 2016-2017	
Personeelslasten	€	429.000	€	400.000	€	516.600
Overige personeelskosten	€	42.200	€	44.200	€	50.900
Reiskosten	€	38.000	€	42.500	€	39.500
Huisvesting	€	50.400	€	54.700	€	55.950
Kantoorkosten	€	6.900	€	6.900	€	6.200
ICT	€	41.800	€	53.500	€	50.400
Algemene kosten	€	24.300	€	29.200	€	225.800
Financieringskosten	€	-/- 450	€	-/- 400	€	600
Subtotaal	€	632.150	€	630.600	€	945.950
Dotatie aan fonds gemeenschappelijke kosten	€	0	€	50.000	€	10.000
Totaal exploitatiebegroting	€	632.150	€	680.600	€	955.950

Tabel 1. Exploitatiebegroting ACNL boekjaren 2015-2016, 2016-2017 en 2017-2018

In de begroting zit een beperkte voorziene bijdrage aan de reserve⁹ van € 10.000. De bijdrage van de luchthavens (aandeel 40%) en de luchtvaartmaatschappijen (60%) is vastgesteld op € 955.950. ACNL loopt op de begroting in de huidige systematiek alleen een kostenrisico: dat wil zeggen het risico dat de gerealiseerde kosten afwijken van de verwachte kosten.

De begroting voor het boekjaar 2017-2018 is toegenomen met circa € 300.000 ten opzichte van het gemiddelde voor de periode 2012-2017. Deze toename zit voornamelijk in de kostenposten personeel en algemene kosten. Voor de post personeel geldt dat ACNL in 2017-2018 een toename van het aantal werknemers voorziet, dit verklaart de hogere kostenpost voor personeel. Benodigde juridische ondersteuning in rechtszaken is de oorzaak van de stijging van de algemene kosten. Op dit moment is onduidelijk of de stijging van de juridische kosten structureel is. ACNL verwacht dat de

⁹ Dit is de regel dotatie aan fonds gemeenschappelijke kosten

personeelskosten in de komende jaren zullen stijgen als gevolg van de toename van de complexiteit van het werk van ACNL. Hoe groot de stijging zal zijn is op dit moment nog niet bekend.

De gerealiseerde kosten liggen redelijk in lijn met de begrotingen over de afgelopen jaren. We hebben gekeken naar de beschikbare jaarverslagen en begrotingen. In onderstaande tabel hebben we het jaarverslag als percentage van de begroting opgenomen. Het percentage zegt iets over de trefzekerheid van de begroting en daarmee over de voorspelbaarheid van de kosten. De grootste absolute afwijking over de geanalyseerde periode zien we in het boekjaar 2015-2016, dan is de realisatie 20,5% hoger dan de begroting.

Boekjaar	Realisatie t.o.v. begroting
2012-2013	102,6%
2013-2014	95,5%
2014-2015	92,6%
2015-2016	120,5%

Tabel 2. Realisatie versus begroting

Uit het jaarverslag blijkt dat ACNL de verschillen aan de kostenkant nog in het betreffende boekjaar heeft gecompenseerd met een additionele bijdrage van de luchthavens en de luchtvaartmaatschappijen, waardoor het exploitatiesaldo dat is opgenomen in de jaarrekening zeer gering is. De percentages in Tabel 2 geven aan dat de reguliere kostenposten van ACNL in grote mate voorspelbaar zijn. In 2015-2016 is sprake van incidentele personeelskosten die hebben geleid tot onverwachte kosten.

b. Jaarlijkse of meerjarige kostenbasis

Bij het ontwerpen van de slotfeesystematiek moet een keuze worden gemaakt voor de te gebruiken kostenbasis. Op het moment dat een meerjarig kostengemiddelde de basis vormt voor de slotfee leiden hogere kosten in een bepaald jaar niet meteen tot een tariefschommeling, deze hogere kosten worden namelijk uitgemiddeld over de meerjarige periode. Daarentegen weerspiegelt de slotfee het beste de werkelijke kosten op het moment dat gebruik wordt gemaakt van een jaarlijkse kostenbasis.

Of de basis jaarlijks of meerjaarlijks moet zijn, schrijft de slotverordening niet voor. De Kaderwet ZBO bepaalt dat iedere ZBO jaarlijks de begroting aan de minister van IenM moet toesturen en dat de minister van IenW de begroting moet goedkeuren.¹⁰ Dit geldt tevens voor de eventuele tarieven. De Kaderwet ZBO beidt de ruimte om uit te gaan van meerjarige tarieven.

c. Verwachte kosten of gerealiseerde kosten

Het bepalen van de hoogte van de slotfee kan op basis van de verwachte kosten voor het komende jaar of op basis van de gerealiseerde kosten van het afgelopen jaar. In het geval van verwachte kosten, moet ACNL over een reserve beschikken om indien de kosten hoger uitvallen (negatief exploitatiesaldo) geld uit de reserve te kunnen onttrekken. In het geval van gerealiseerde kosten loopt ACNL dit risico niet.

Een keuze voor gerealiseerde kosten betekent verrekening na afloop van een boekjaar. Dit is alleen mogelijk als ACNL op een andere manier voldoende financiële middelen heeft om het timing verschil tussen inkomsten en uitgaven op te kunnen vangen.

3. Inning

a. Partij die de inning verzorgt

We zien twee opties voor de inning van de tarieven:

1. ACNL int zelf¹¹ de tarieven bij zowel luchthavens als luchtvaartmaatschappijen

¹⁰ Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen (2006), artikel 26 en 29.

¹¹ Onder zelf verstaan we ook de mogelijkheid dat ACNL dit uitbesteedt aan een derde.

2. ACNL int de tarieven bij de luchthavens zelf en de luchthavens innen namens ACNL de tarieven bij de luchtvaartmaatschappijen

In de slotverordening staan alleen de eerder genoemde eisen aan onafhankelijkheid opgenomen, er zijn geen eisen opgenomen inzake de partij die de opbrengsten int. Ook de kaderwet ZBO beschrijft geen eisen.

Vanuit ACNL en IenW is er de wens om het systeem zo efficiënt en effectief mogelijk in te richten. Aangezien inningskosten van de tarieven bij de diverse luchtvaartmaatschappijen op de relatief beperkte omvang van de begroting van ACNL al snel een grote invloed kunnen hebben, kan dit bepalend zijn bij de keuze voor de partij die de tarieven int. De inningskosten zijn naar verwachting lager als de luchthavens de inning uitvoeren aangezien zij kunnen aansluiten bij hun reeds bestaande inning van havengelden. Inning van de tarieven bij de luchthavens is een minder grote administratieve belasting voor ACNL aangezien het om een beperkt aantal partijen gaat.

b. Moment van innen (vooraf/tijdens/achteraf)

Het moment waarop luchthavens en luchtvaartmaatschappijen hun bijdrage betalen aan de slot-coördinator kan verschillen: aan het begin het boekjaar, gedurende het jaar deelbetalingen op periodieke basis óf na afloop van een boekjaar.

Het moment van innen is in het bijzonder van belang voor de liquiditeitspositie van ACNL. De afgelopen jaren is dit regelmatig een probleem geweest. Op het moment dat ACNL een ZBO is, zal dit naar verwachting geen probleem meer zijn omdat ACNL dan gebruik kan maken van een rekening courant bij de overheid. Dit neemt niet weg dat ACNL kosten zal maken op het moment dat zij moet “voorfinancieren”. Vanuit dat oogpunt is een inrichting van de systematiek waarbij ACNL (een deel van de) tarieven vooraf kan innen een voordeel.

3. De slotfeesystematieken in andere Europese landen lijken in veel opzichten op elkaar

IenW en ACNL hebben ons gevraagd om de slotfeesystematiek in een aantal andere landen te analyseren. In samenspraak hebben we de systematiek in vijf landen onderzocht (België, Frankrijk, Noorwegen, Polen en Spanje) via telefonische interviews. Voor al deze landen geldt dat de Europese slotverordening 93/95 de basis is voor de inrichting van de slotfeesystematiek. In Tabel 3 hebben we de uitkomsten van de telefonische interviews opgenomen.

De vergelijking laat zien dat de slotfeesystematieken veel op elkaar lijken. De volgende kenmerken zien we in veel landen terug:

Aspect systematiek	Wat zien we in de meeste landen?
1. Tarieven	
<i>Verdeling kosten tussen luchthavens en luchtvaartmaatschappijen</i>	Luchthavens en luchtvaartpartijen dragen in gelijke mate bij (50%-50%)
<i>Grondslag bijdrage luchthavens</i>	Luchthavens betalen naar rato van capaciteit of op basis van werkelijk gerealiseerde bewegingen door luchtvaartmaatschappijen
<i>Grondslag bijdrage luchtvaartmaatschappijen</i>	Luchtvaartmaatschappijen betalen op basis van gerealiseerde bewegingen (gebruikte slots)
2. Kosten	
<i>Doorbelaste kosten en kostenbasis</i>	Doorbelasting van alle kosten direct verbonden met de slotcoördinatie taak (incl. opbouw reserve en indien van toepassing inningskosten)
<i>Kostenbasis</i>	Jaarlijks
<i>Verwachte of gerealiseerde kosten</i>	Verwachte kosten
<i>Reserve</i>	De slotcoördinator heeft een reserve om schommelingen in het exploitatiesaldo op te vangen. In de vijf door ons geïnterviewde landen zien we dat de hoogte van de reserve varieert tussen een reserve ter hoogte van de kosten van 3 maanden operatie tot een reserve ter hoogte van de kosten van bijna 1 jaar operatie.
3. Inning	
<i>Wie verzorgt de inning</i>	Slotcoördinatoren innen de tarieven bij de luchthavens. ¹² Luchthavens innen de slotfee uit naam van de slotcoördinator bij de luchtvaartmaatschappijen
<i>Kosten inning</i>	Geen eenduidig beeld

¹² Dit betreft zowel de tarieven die de luchthavens zelf moeten betalen als de tarieven die de luchthavens uit naam van ACNL int bij de luchtvaartmaatschappijen.

4. Wij adviseren de slotfeesystematiek als volgt in te richten

Op basis van de analyse van de slotfeesystematieken in de andere landen hebben we in een design workshop samen met IenW en ACNL voor- en nadelen van verschillende slotfeesystematieken besproken. Dit is de basis van onderstaand advies.

4.1. ACNL stelt jaarlijks tarieven vast

De afgelopen jaren zijn de kosten van ACNL toegenomen. Redenen hiervoor zijn voornamelijk de rechtszaken waar ACNL juridische ondersteuning voor moet inhuren. Omdat het op dit moment moeilijk in te schatten is hoe de kosten zich de komende jaren zullen gaan ontwikkelen lijkt het ons goed om op jaarlijkse basis tarieven vast te stellen. Dit sluit ook mooi aan bij de Kaderwet ZBO's waarin staat dat de minister jaarlijks de tarieven goedkeurt¹³ en bij de slotfeesystemen in de vijf landen die we hebben geanalyseerd.

4.2. Gecoördineerde luchthavens en de luchtvaartmaatschappijen betalen elk 50% van de kosten

Wij adviseren om de kosten van slotcoördinatie evenredig te verdelen tussen de luchthavens en de luchtvaartmaatschappijen.

Dit sluit enerzijds aan bij het uitgangspunt dat zowel luchthavens als luchtvaartmaatschappijen betalen. Enkel een tarief instellen voor de luchthavens die dat dan door mogen belasten aan de luchtvaartmaatschappijen stuit op enkele bezwaren. Ten eerste de eis uit de slotverordening ten aanzien van de onafhankelijkheid van de slotcoördinator. Gegeven de omvang van Schiphol kan enkel een tarief in rekening brengen bij de luchthavens de schijn wekken dat ACNL niet onafhankelijk is.¹⁴ Daar komt nog bij dat in ieder geval de kostentoerekeningssystematiek van Schiphol zou moeten worden aangepast. Dit is gegeven de complexiteit hiervan niet wenselijk.

In de huidige bekostiging is deze verdeling 40% luchthavens en 60% luchtvaartmaatschappijen. Uit de vergelijking met Europese bekostigingssystemen komt een typische 50% - 50% verdeling.¹⁵ Wij hebben geen specifieke reden gevonden voor deze gelijke verdeling. We zien echter geen reden om hiervan af te wijken en daarom stellen we een 50%-50% verdeling voor.

4.3. Luchtvaartmaatschappijen betalen een tarief per gerealiseerde beweging

Wij adviseren om luchtvaartmaatschappijen de fee te laten betalen aan ACNL op basis van werkelijk gerealiseerde bewegingen. Daarbij adviseren wij om aan te sluiten bij de systematiek van de luchthavens voor de inning van de havengelden. Door te kiezen voor deze systematiek, zullen luchtvaartmaatschappijen per landing en/of per vertrek een slotcoördinatie tarief betalen.

Deze systematiek leidt wel tot een volumerisico voor ACNL. Immers, ACNL stelt aan het begin van het jaar een tarief vast op basis van het verwacht aantal vliegbewegingen. Indien het gerealiseerde aantal bewegingen lager ligt dan het aantal bewegingen waar de tarieven op gebaseerd zijn, zullen de opbrengsten voor ACNL onvoldoende zijn om de kosten te dekken. Dit risico zal ACNL mee moeten nemen in haar risicoanalyse en eventueel in haar reserveopbouw.

¹³ Kaderwet ZBO, artikel 17 en artikel 28.1.b

¹⁴ Omdat de luchthavens Eindhoven en Rotterdam een minder groot percentage van de kosten betalen speelt de schijn van afhankelijkheid hier minder.

¹⁵ Alleen België wijkt af met 100% luchtvaartmaatschappijen.

4.4. Luchthavens betalen een tarief op basis van de vorig jaar gerealiseerde bewegingen

De Nederlandse gecoördineerde en gefaciliteerde luchthavens betalen gezamenlijk 50% van de kosten die ACNL verwacht te maken. Wij adviseren de bijdrage per luchthaven te bepalen op basis van het aantal landingen en het aantal vertrekbewegingen dat op een luchthaven is gerealiseerd in het voorgaande jaar ten opzichte van het totaal aantal landingen en vertrekbewegingen dat op alle Nederlandse gecoördineerde en gefaciliteerde luchthavens tezamen is gerealiseerd. ACNL neemt hierbij de laatst vastgestelde realisatie om het tarief vast te stellen.¹⁶ Deze methodiek biedt ook de mogelijkheid om een nieuwe gefaciliteerde óf gecoördineerde luchthaven mee te laten betalen.

Voordeel van deze methodiek is dat het tarief vast is en niet is gebaseerd op het werkelijk aantal vluchtbewegingen. ACNL loopt dan ook geen volumerisico. Het nadeel is dat de basis niet gelijk is aan de basis waarop ACNL de tarieven voor de luchtvaartmaatschappijen bepaalt.

4.5. Alle kosten die ACNL maakt bij het uitoefenen van haar taak mag zij doorbelasten

Het uitgangspunt is dat het systeem kostendekkend is. Met andere woorden, ACNL mag alle kosten die zij maakt voor het faciliteren en coördineren van slots op de Nederlandse luchthavens door te belasten. De kosten die ACNL maakt, zijn allemaal direct gerelateerd aan de slotcoördinatie taken. ACNL heeft geen andere taken en maakt daarmee ook geen andere kosten.

Onderdeel van deze kosten zijn ook het opbouwen van de reserve en eventuele kosten voor het innen van de tarieven.

4.6. De begroting vormt de basis voor de tarieven

Wij adviseren de verwachte kosten als basis voor het tarief te hanteren. Door de verwachte kosten te hanteren als basis voor het tarief, kan een eenvoudig en efficiënt systeem worden ingericht. Wél loopt ACNL daarmee een risico: het risico dat de werkelijke kosten afwijken van de verwachte kosten.

De omgang met dit risico werken we nader uit in paragraaf 4.8.

4.7. ACNL bepaalt de kostenbasis op basis van een meerjarige begroting

Wij adviseren de jaarlijkse kostenbasis te baseren op een meerjarig gemiddelde van drie jaren. Door te kiezen voor een meerjarige basis van drie jaren worden de grootste pieken in de kosten uitgesmeerd over meerdere jaren, waardoor de tarieven minder schommelen.¹⁷

Het gebruiken van gemiddelde kosten betekent dat de jaarlijkse kosten kunnen afwijken van het gemiddelde. Indien er een tekort ontstaat in een specifiek jaar wordt dat gecompenseerd in de volgende jaren. Een dergelijk tijdelijk tekort kan ACNL opvangen door middel van een reserve of door een leenfaciliteit, bijvoorbeeld schatkistbankieren.

4.8. Wij adviseren dat ACNL niet zelf een reserve opbouwt

Redenen om een reserve aan te houden als ZBO zijn de continuïteit van de ZBO waarborgen en tariefschommelingen te voorkomen. De reserves van ZBO's vallen uiteen in grofweg vier categorieën:

1. de structurele reserve:
Reserve voor het opvangen van bedrijfsrisico's.

¹⁶ ACNL zal het tarief voorafgaand aan het nieuwe boekjaar bepalen. Daarmee is de laatste realisatie de zomer en het winterseizoen van het jaar daarvoor. De vastgestelde realisatie van die 2 seizoenen is dan de basis voor de bijdrage van de luchthavens.

¹⁷ Tevens sluit het gebruiken van een meerjarige begroting aan bij de doelstelling die IenW heeft voor de begroting van Schiphol.

2. de conjuncturele reserve
Reserve voor het opvangen van volumeschommelingen (en daarmee tariefschommelingen) als gevolg van conjuncturele schommelingen.
3. de bestemmingsreserve
Reserve die door bestuur of derden¹⁸ is geormerkt voor een specifiek doel (bijvoorbeeld een bepaalde investering).
4. overige reserves
Reserve zonder specifiek doel.

Wij adviseren dat ACNL niet zelf structurele, conjuncturele en/of bestemmingsreserves opbouwt. De reden hiervoor is dat de omvang van de ACNL organisatie en daarmee van haar begroting beperkt is. Vanuit de beperkte (financiële) omvang van de organisatie, is zij een uniek ZBO in vergelijking met de andere ZBO's van IenW. Indien ACNL een reserve wil opbouwen om de bedrijfs- conjuncturele risico's die zij loopt op te vangen (zoals bijvoorbeeld het risico op hogere juridische kosten door rechtszaken of het risico op minder vluchten dan verwacht), zal de omvang van de reserve een behoorlijk percentage van haar begroting moeten zijn. Dit zal in de periode waarin ACNL de reserves opbouwt direct zorgen voor een stevige stijging van de tarieven.

Het uitgangspunt van de slotfeesystematiek die we voorstellen is dat de systematiek kostendekkend is. Bij de voorgestelde uitgangspunten is er echter ieder jaar sprake van een exploitatiesaldo: een positief of negatief verschil tussen kosten en opbrengsten. Dit saldo van jaar T kan ANCL opnemen in de begroting van jaar T +2.¹⁹ Wij verwachten op basis van het verleden geen grote positieve of negatieve saldo's wanneer ACNL niet langer geconfronteerd wordt met rechtszaken, zie ook Tabel 2 in hoofdstuk 2. Mocht dit toch zo zijn dan kan besloten worden om het saldo over meerdere jaren te verrekenen om te voorkomen dat dit leidt tot grote tariefschommelingen. Het tijdelijke liquiditeitstekort dat kan bestaan (ACNL doet uitgaven immers eerder dan zij de inkomsten heeft uit de daarna verhoogde tarieven) kan ACNL opvangen door middel van schatkistbankieren. We stellen voor dat IenW en ACNL afspraken maken over situaties waarin uitzonderlijke risico's zich voordoen waardoor het tekort niet naar tevredenheid kan worden opgevangen door een toekomstige tariefbijstelling.

Een bestemmingsreserve lijkt ons niet nodig. Immers, op het moment dat ACNL een bepaalde investering wil doen dan kan zij deze opnemen in haar begroting. Hier geldt dat door het driejaars gemiddelde de tariefschommelingen beperkt zullen zijn. Mogelijk kan schatkistbankieren ook voorzien in de liquiditeitsbehoefte van de investering.

Een andere mogelijkheid zou zijn dat ACNL in lijn met een aantal andere Europese landen een reserve opbouwt ter grote van ongeveer 3 maanden kosten van de operatie.²⁰ Deze reserve dient dan om bedrijfsrisico's en conjuncturele risico's op te vangen. Dit zal leiden tot standaard hogere tarieven maar ook waarschijnlijk tot minder tariefschommelingen. Gegeven de omvang van ACNL en de mogelijkheid om aan schatkistbankieren te doen achten wij het niet noodzakelijk deze reserve aan te leggen.²¹

4.9. De Luchthavens innen de bijdrage van de luchtvaartmaatschappijen en ACNL int de bijdrage bij de luchthavens

Wij adviseren het tarief dat ACNL in rekening brengt bij luchtvaartmaatschappijen door de luchthavens te laten innen. Hierbij adviseren wij om aan te sluiten bij de procedures van de luchthavens voor het betalen van havengelden. Daarmee kan ACNL een kosteneffectieve en efficiënte wijze van innen vormgeven. In de rapportage omvorming ZBO²² staat hierover vermeld: *“Het is de vraag wie de beste partij is om de tarieven te innen. Schiphol heeft aangegeven daar zelf geen probleem in te zien; Eindhoven merkt echter op dat inning de*

¹⁸ Bijvoorbeeld de minister van IenW.

¹⁹ Indien ACNL in een bepaald jaar meer opbrengsten dan kosten heeft dan dient ze dit overschot mee te nemen in de volgende begroting, zie ook de tijdlijn in hoofdstuk 5.

²⁰ Een opbouwtijd van 3 tot 5 jaar lijkt hierbij redelijk.

²¹ Andere Europese landen hebben hier blijkbaar een andere afweging gemaakt. Dit kan te maken hebben met andere landspecifieke omstandigheden bijvoorbeeld een andere omvang van de slotcoördinator of een andere relatie tussen de slotcoördinator en de overheid/het betreffende ministerie.

²² UBR (2017), Rapportage omvorming SACN, p.19.

commerciële onderhandelingen (met veelal zogenaamde ‘prijsvechters’) kan compliceren en verwijst naar een organisatie als Eurocontrol of LVNL als mogelijke innende partij”.

Uit de tarieven en voorwaarden van Schiphol blijkt dat Schiphol luchtvaartmaatschappijen vooraf de vergoeding voor landen en starten laat betalen. Schiphol factureert deze kosten op wekelijkse basis. Wij adviseren de frequentie van betalen van de luchthavens aan ACNL van de bijdrage van de luchtvaartmaatschappijen aan te laten sluiten bij de benodigde liquiditeit van ACNL. Een hoger betalingsritme betekent een hogere werklast in het controleren van de betalingen, een lager betalingsritme betekent een groter cash flow risico voor ACNL.

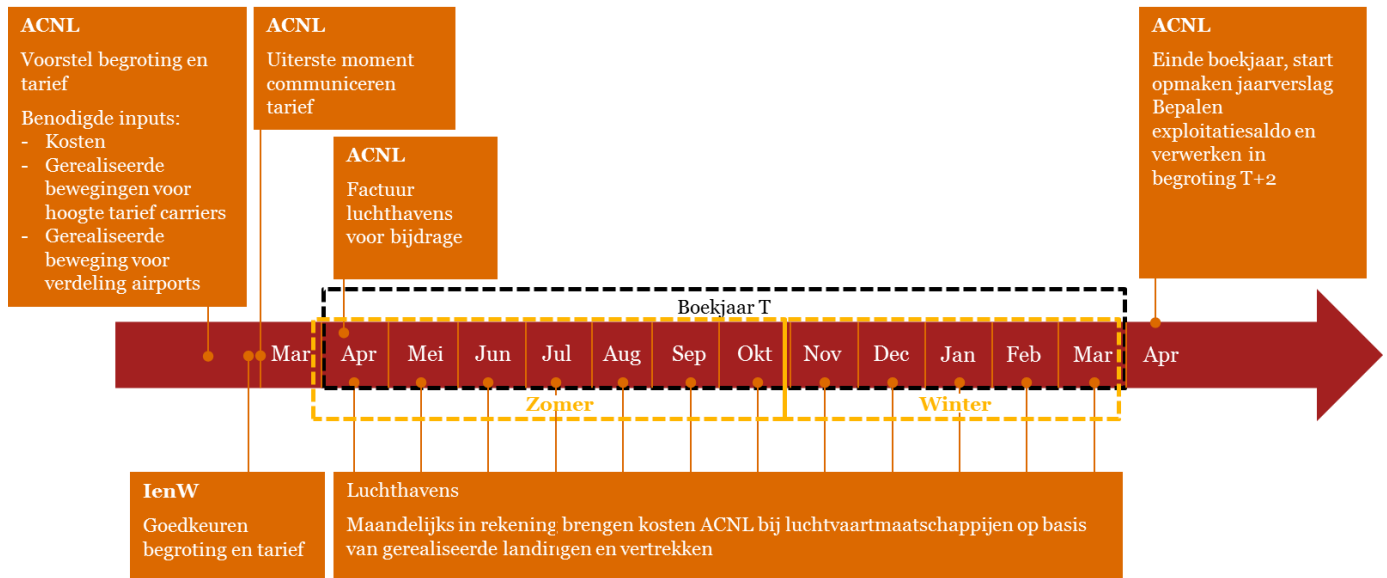
Wij adviseren ACNL de tarieven bij de gecoördineerde luchthavens zelf te innen. Dit gaat om een beperkt aantal luchthavens en daarmee een beperkte administratieve last. In de huidige systematiek int ACNL deze kosten ook. In verband met de cash flow positie van ACNL heeft het de voorkeur om de luchthavens vooraf te laten betalen (per seizoen of per jaar).

4.10. Eventuele inningskosten vormen onderdeel van de kostenbasis van ACNL

ACNL zal met de luchthavens afspraken moeten maken over de voorwaarden en condities ten aanzien van de inning van de slotfee bij de luchtvaartmaatschappijen. In het geval de luchthavens hier een vergoeding voor in rekening brengen bij ACNL dan kan zij deze kosten meenemen in de kostenbasis op basis waarvan zij de tarieven bepaalt.

5. Proces, rollen en verantwoordelijkheden

In onderstaande figuur en tabel hebben we het jaarlijkse proces van het vaststellen en innen van de tarieven – inclusief de rollen en verantwoordelijkheden – weergegeven en beschreven.



Figuur 1. Tijdslijn begrotingscyclus door nieuwe bekostigingssystematiek

Partij	Rollen en verantwoordelijkheden	Toelichting
Jaarlijks		
ACNL	Opstellen meerjarenbegroting en bepalen tarieven	De introductie van de slotfeesystematiek heeft tot gevolg dat ACNL naast een begroting ook tarieven moet gaan bepalen.
IenW	Vaststellen begroting en tarieven ACNL	Conform de Kaderwet ZBO, zal ACNL de begroting en tarieven ter goedkeuring voor moeten leggen aan IenW.
ACNL	Communiceren tarieven	Het uiterste moment voor het vaststellen van de begroting en tarieven ligt voor de start van het nieuwe boekjaar. ²³ Het lijkt ons verstandig om met de sector afspraken te maken over de jaarlijkse datum waarop ACNL de tarieven bekend maakt.
ACNL	Factureren richting luchthavens	Zodra het nieuwe boekjaar is gestart, stuurt ACNL de luchthavens een factuur voor de jaarlijkse bijdrage. Deze bijdrage wordt in één keer overgemaakt. Hiermee heeft ACNL “startkapitaal” voor het komende boekjaar
Luchthavens	Factureren richting luchtvaartmaatschappijen	Gedurende het boekjaar factureren de luchthavens namens ACNL de tarieven per slot aan de luchtvaartmaatschappijen.

²³ We adviseren een bepaling op te nemen dat in het geval IenW de begroting en/of de tarieven niet tijdig heeft vastgesteld, de tarieven tot de goedkeuring gelijk aan de tarieven van het voorgaande jaar blijven.

Partij	Rollen en verantwoordelijkheden	Toelichting
Luchthavens	Geïnde bedragen overmaken naar ACNL	De geïnde bedragen maken de luchthavens aan het einde van elke maand over aan ACNL. ²⁴
ACNL	Vastleggen daadwerkelijk aantal vliegbewegingen	Zodra het boekjaar is afgelopen start ACNL met het opmaken van de jaarrekening en het jaarverslag. Hierin moet ACNL het daadwerkelijk aantal vliegbewegingen uit de twee seizoenen van dat jaar vastleggen. De daadwerkelijke vliegbewegingen vormen input voor het tarief in het volgende jaar.
Enmalig		
IenW	Bij oprichting ZBO schatkistbankieren mogelijk maken	Leenfaciliteit – bijvoorbeeld schatkistbankieren – mogelijk maken voor eventuele cash flow tekorten.
ACNL en IenW	Afspraken maken over aan te houden reserve	ACNL zal met IenW afspraken moeten maken over welke risico's ACNL uit de reserves moeten kunnen betalen.
ACNL	Afspraken met luchthavens maken over inning gelden bij luchtvaartmaatschappijen	ACNL moet met de luchthavens afspraken maken over de condities en voorwaarden rondom de inning van de slotfee door de luchthavens bij de luchtvaartmaatschappijen.

²⁴ Hoe de verrekening met de luchthavens er exact uit zal zien is afhankelijk van de afspraken die ACNL maakt met de luchthavens.

6. Samenvatting van ons advies en aanbevelingen

6.1. Samenvatting advies

In onderstaande tabel hebben we ons advies voor u samengevat.

Aspect systematiek	Advies
1. Tarieven	
<i>Frequentie van vaststellen tarieven</i>	ACNL stelt jaarlijks tarieven vast
<i>Wie betaalt een tarief en hoe ziet de verdeling van de kosten eruit?</i>	Gecoördineerde luchthavens en de luchtvaartmaatschappijen betalen elk 50% van de kosten
<i>Grondslag bijdrage luchtvaartmaatschappijen</i>	Luchtvaartmaatschappijen betalen een tarief per gerealiseerde beweging
<i>Grondslag bijdrage luchthavens</i>	Luchthavens betalen een vast bedrag per jaar. De verdeling van de kosten tussen de luchthavens onderling in jaar x is gebaseerd op de gerealiseerde bewegingen in jaar x-1.
2. Kosten	
<i>Kosten die ACNL mag doorbelasten</i>	Alle kosten die ACNL maakt bij het uitvoeren van haar taak mag zij doorbelasten
<i>Verwachte of gerealiseerde kosten</i>	Verwachte kosten vormen de basis van de tarieven
<i>Jaarlijkse of meerjarige kostenbasis</i>	ACNL bepaalt de kostenbasis op basis van een meerjarige begroting (3 jaren) die zij jaarlijks actualiseert
<i>Reserveopbouw</i>	Wij adviseren dat ACNL geen reserve opbouwt
3. Inning	
<i>Wie verzorgt de inning</i>	ACNL int de tarieven bij de gecoördineerde luchthavens. Luchthavens innen voor ACNL de bijdrage van de luchtvaartmaatschappijen.
<i>Moment van inning</i>	De inning sluit aan bij het reguliere inningsproces van de luchthavens
<i>Kosten inning</i>	Eventuele inningskosten vormen onderdeel van de kostenbasis van ACNL

6.2. Aanbevelingen en vervolgstappen

We hebben een aantal aanbevelingen voor het vervolgproces:

- *Afspraken over inning door luchthavens*
We adviseren om de slotfee die de luchtvaartmaatschappijen moeten betalen te laten innen door de luchthavens. We hebben, gegeven de doorlooptijd van het onderzoek, niet bij de luchthavens geverifieerd of dit mogelijk is en zo ja tegen welke voorwaarden. Het is belangrijk om dit voor invoering van de systematiek met de luchthavens te bespreken en de afspraken hierover vast te leggen.
- *Afstemming met stakeholders*
Dit advies hebben we opgesteld in samenspraak met IenW en met ACNL. We adviseren het voorstel voor de inrichting van de slotfeesystematiek voor invoering te bespreken met zowel de luchthavens als (een afvaardiging van) de luchtvaartmaatschappijen.
- *Risicodossier opstellen*
ACNL zal op basis van haar verwachte kosten en ontwikkelingen in de markt een inschatting moeten maken over de omvang van de risico's die zij loopt en de kans dat zij optreden. Hierbij adviseren wij de volgende risico's in ieder geval mee te nemen: risico's gerelateerd aan personeel en personeelskosten, het risico dat meer juridisch advies nodig is dan begroot, overige reguliere bedrijfsvoeringsrisico's en aan de opbrengstenzijde een debiteurenrisico. Waar mogelijk zal zij beheersingsmaatregelen moeten nemen om de risico's af te dekken. We adviseren om het risicodossier jaarlijks met IenW te bespreken ten tijde van het opstellen van de begroting. We stellen tevens voor dat IenW en ACNL heldere afspraken maken over situaties waarin uitzonderlijke risico's zich voordoen en het tekort niet naar tevredenheid kan worden opgevangen door toekomstige tarieven.
- *Schatkistbankieren mogelijk maken bij omvorming tot ZBO*
ACNL kampt nu regelmatig met liquiditeitstekorten. In het begin van de slotfeesystematiek zal dit zeker ook nog het geval zijn aangezien ACNL dan waarschijnlijk nog niet beschikt over een reserve van voldoende omvang om de tijdelijke tekorten op te vangen. De mogelijkheid tot schatkistbankieren biedt hiervoor een oplossing. Aangezien we adviseren dat ACNL niet zelf een reserve opbouwt is zij voor liquiditeitstekorten afhankelijk van het schatkistbankieren en daarom is het belangrijk dat schatkistbankieren vanaf dag 1 dat het slotfeesysteem in werking treedt mogelijk is én dat de limiet op de rekening courant voldoende is om de mogelijke risico's op te vangen. (Het risicodossier kan hiervoor als input dienen.)
- *Afspraken maken over begrotingscyclus en moment van publiceren tarief*
IenW en ACNL zullen nadere afspraken moeten maken over de momenten waarop ACNL de begroting en het tarief opstelt en het moment dat IenW deze goedkeuren. Op dit moment stelt ACNL gedurende de eerste kalendermaanden de begroting voor het volgende boekjaar (beginnend op 1 april) op. IenW en ACNL zullen afspraken met gebruikers moeten maken over de uiterste datum van publiceren van het tarief voor het komende jaar en afhankelijk daarvan zal ACNL mogelijk de begroting eerder op moeten gaan stellen. Hierbij is het wel van belang dat voor het opstellen van het tarief ACNL idealiter het recent aantal gerealiseerde bewegingen gebruikt. In het voorbeeld in annex 3 zijn we uitgegaan van het aantal gerealiseerde bewegingen in de zomer voorafgaand aan het nieuwe boekjaar en de winter daarvoor. Indien ACNL de begroting veel eerder moet opleveren is het niet mogelijk om de gegevens van de zomer daarvoor te gebruiken omdat die simpelweg nog niet beschikbaar zijn. We adviseren dat IenW en ACNL samen met de partijen die de tarieven moeten gaan betalen duidelijke afspraken maakt over wanneer de tarieven bekend worden gemaakt.

Appendix A. - Geraadpleegde bronnen en personen

Geraadpleegde bronnen

EEC (2009), Council Regulation No 95/93 on common rules for the allocation of slots at Community Airports

EEC (2011), Proposal for a Regulation of the European parliament and of the council on common rules for the allocation of slots at European Union airports

Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen (2006)

ACNL, Jaarrekeningen
2012-2013, 2013-2014, 2014-2015, 2015-2016

ACNL, Begrotingen
2013-2014, 2014-2015, 2015-2016, 2016-2017, 2017-2018

Schiphol (2016), Tarieven en voorwaarden 1 april 2017

Document EUACA Organisation & Fundings 20170815

Ingevulde vragenlijsten door slotcoördinatoren van België, Frankrijk, Spanje, UK/Polen

UBR (2017), Rapportage omvorming SACN

COHOR (2016) Uitkomsten slotfee survey

Gesproken personen

Min IenW	xx	Senior beleidsmedewerker
	xx	Senior beleidsmedewerker
ACNL	xx	Managing director
	xx	Beleidsadviseur
ACL (UK-based)	xx	Managing director
COHOR (Frankrijk)	xx	Managing director
BSC (België)	xx	General manager
AECFA (Spanje)	xx	Directeur
ACN (Noorwegen)	xx	Managing Director

Appendix B. - Vergelijking andere Europese landen

	Belgium	France	Norway*	Poland (ACL)**	Spain
Slot coordinator					
Statutory form	Not for profit	Association, not for profit	Not for profit	Not for profit, limited by guarantee	Not for profit, Airlines can become "member firm"
Number of employees	3 FTE	10 FTE	2 FTE	39 FTE	14 FTE
Yearly Budget	€ 500.000	€ 1.7 million	€ 500k		€ 1.5 million
Basis for revenues / charges	Annual budget	Annual budget	Annual budget, the height of the slot fee is part of larger price setting process by ministry of Transport	Annual budget, after approval of Civil Aviation Authority	Multiannual budget (3 years)
Budget reserve	€300k	6 months of operation	20% of annual budget Investments possible via commercial lending		3 months
Collection of fees by	Airport (free of charge)	Airports	Airport (free of charge) Airport guarantees cash flow for slot coordinator Airport transfers revenues every three months to the slot coordinator	ACL	Airports (fee is 5% of the slot fee) Airport transfers revenues every month to the slot coordinator
Airports					
% of costs of slot coordinator paid by airports	0%	50%	50%	50%	50%
Basis for charge by slot coordinator	NA	Actual movements Slot fee per July 1 st 2017	Planned movements per airport relative to the total planned movements	Planned movements per airport relative to the total planned movements Airports pay upfront	The fee is charged on planned movements (with 24h cancellation policy) The slot fee is € 0.85 (€ 0.43 facilitated), soon to be changed to € 0.70 (€ 0.35)
Number of coordinated & facilitated airports	Coordinated: 1	Coordinated: 4	Coordinated: 4 (part of 1 mother organization)	2	Coordinated = 13 in Summer – 11 in Winter Facilitated = 14 in Summer – 16 in Winter All part of 1 mother

	Belgium	France	Norway*	Poland (ACL)**	Spain organisation (Aena)
Airlines					
% of costs of slot coordinator paid by airlines	100%	50%	50%	50%	50%
Basis for charge by slot coordinator	Actual movements	Actual movements Slot fee per July 1 st 2017	Actual movements The slot fee is NOK 7.15 (approx. € 0.70)	Actual movements	Slot fee per landing and slot fee per take –off The fee is charged based on allocated movements at the end of each calendar month (cancellations within the last 24h are not accounted and airlines/airports are also charged for them) The slot fee is € 0.85 (€ 0.43 facilitated), soon to be changed to € 0.70 (€ 0.35)

Tabel 3. Relevante uitkomsten interviews slot coördinatoren

Bovenstaande gegevens zijn in het afgestemd met de betreffende slotcoördinatoren. Om dicht bij de afgestemde informatie te blijven presenteren wij de Engelste afgestemde gegevens.

* Voor de Scandinavische landen (Denemarken, Finland, Noorwegen en Zweden) geldt dat de ontwerpbeginzelen gelijk zijn. Op basis van land specifieke wetgeving zijn land specifieke inrichtingskeuzes gemaakt.

** De informatie voor ACL is gebaseerd op een gesprek met ACL. Helaas is het niet gelukt om contact te hebben over de in de tabel opgenomen informatie. ACL verzorgt de slotcoördinatie in Polen. ACL is van oorsprong de UK slotcoördinator. Enkele gegevens, zoals het aantal FTE, zijn voor de gehele organisatie – en niet sec voor Polen.

Appendix C. - Voorbeeld berekening

In deze appendix illustreren wij hoe de door ons geadviseerde systematiek kan werken. Voor deze illustratie gebruiken wij fictieve gegevens voor het boekjaar 2021 – 2022.

Stap 1: bepalen kostenbasis op basis van driejarige begroting.

ACNL stelt de begroting voor het komende boekjaar 2021 – 2022 op. Tegelijkertijd stelt zij een doorkijk voor de begroting van de twee volgende boekjaren (2022 – 2023 en 2023 – 2024) op. De kostenbasis die in het boekjaar 2021 – 2022 uit de tarieven moet worden bekostigd is het gemiddelde van de drie komende jaren.

Kostenpost	Begroting 21-22	Begroting 22-23	Begroting 23-24
Personeelslasten	€ 550.000	€ 575.000	€ 625.000
Overige personeelskosten	€ 50.000	€ 52.500	€ 55.000
Reiskosten	€ 40.000	€ 35.000	€ 50.000
Huisvesting	€ 60.000	€ 60.000	€ 60.000
Kantoorkosten	€ 7.500	€ 7.500	€ 7.500
ICT	€ 55.000	€ 55.000	€ 55.000
Algemene kosten	€ 260.000	€ 175.000	€ 100.000
Financieringskosten	€ 2.000	€ 1.500	€ 1.500
Subtotaal	€ 1.014.500	€ 936.500	€ 904.000
Totaal exploitatiebegroting	€ 1.024.500	€ 961.500	€ 954.000

Tabel 4. Fictieve exploitatiebegroting ACNL boekjaren 2021 – 2022, 2022 – 2023 en 2023 - 2024

De gemiddelde kostenbasis in het boekjaar 2021 – 2022 voor de tarieven is daarmee € 980.000.

Stap 2. Aantal gerealiseerde bewegingen

ACNL bepaalt het tarief met behulp van het gerealiseerde aantal bewegingen. Zij stelt de begroting op en bepaalt het tarief in het halfjaar voorafgaand aan de start van het nieuwe boekjaar. Op dat moment zijn de realisatiecijfers bekend van de zojuist afgelopen zomer (in dit voorbeeld 2020) en de voorafgaande winter (in dit voorbeeld 2019 – 2020).

Periode	Aantal slots	Aandeel
Winterseizoen (nov 2019 – mrt 2020)		
Schiphol	200.000	
Rotterdam	8.000	
Eindhoven	12.000	
Zomerseizoen (apr 2020 – okt 2020)		
Schiphol	245.000	
Rotterdam	10.000	
Eindhoven	15.000	

Jaartotaal (nov 2019 – okt 2020)		
<i>Totaal aantal gerealiseerde bewegingen</i>	<i>490.000</i>	<i>100,0%</i>
Schiphol	445.000	90,8%
Rotterdam	18.000	3,7%
Eindhoven	27.000	5,5%

Tabel 5. Fictieve aantal gerealiseerde bewegingen

Stap 3. Het bepalen van de bijdrage van de luchthavens

De totale bijdrage van de luchthavens is 50%. In dit voorbeeld betekent dit dat de luchthavens samen €490.000 (50% van € 980.000) moeten betalen.

ACNL bepaalt het tarief per luchthaven op basis van de in stap 2 berekende percentages. De bijdragen per luchthaven die daaruit volgen hebben we opgenomen in onderstaande tabel.

Luchthaven	Aandeel	Bijdrage
Schiphol	90,8%	€ 444.920
Rotterdam	3,7%	€ 18.130
Eindhoven	5,5%	€ 26.950
Totaal	100,0%	€ 490.000

Tabel 6. Fictieve bijdrage luchthavens

Stap 4. Het bepalen van het tarief voor luchtvaartmaatschappijen per gebruikt slot

De totale bijdrage van de luchtvaartmaatschappijen is 50%. In dit voorbeeld betekent dit dat de luchtvaartmaatschappijen samen €490.000 (50% van € 980.000) moeten betalen.

De luchtvaartmaatschappijen betalen per gebruikt slot. ACNL bepaalt het tarief voor de luchtvaartmaatschappijen op basis van de meest recente gegevens van het aantal gebruikte slots / gerealiseerde bewegingen. Dit is dezelfde informatie waar de bijdrage van de luchthavens op is gebaseerd.

Het tarief per slot is daarmee het aandeel van de luchtvaartmaatschappijen in de kostenbasis 2021 – 2022 gedeeld door het totaal aantal gerealiseerde bewegingen in de periode november 2019 – oktober 2020. Deze berekening voeren we uit in onderstaande tabel.

Berekening tarief per beweging	
Aandeel luchtvaartmaatschappijen	50%
Bijdrage luchtvaartmaatschappijen	€ 490.000
Totaal aantal gerealiseerde bewegingen	490.000
Tarief per beweging luchtvaartmaatschappijen	€ 1,00

Tabel 7. Berekening fictief tarief luchtvaartmaatschappijen