



## **Besluit**

### **Besluit aangepaste tarieven en voorwaarden 2023**

**Besluit van de Autoriteit Consument en Markt naar aanleiding van de aanvragen in de zin van artikel 8.25f, eerste lid, van de Wet luchtvaart, van easyJet Airline Company Ltd, Koninklijke Luchtvaart Maatschappij N.V., KLM Cityhopper B.V., Transavia Airlines C.V., Martinair Holland N.V. en Société Air France S.A. tot vaststelling of de aangepaste tarieven en voorwaarden voor de activiteiten van de exploitant van de luchthaven zoals op 31 oktober 2022 vastgesteld in de zin van artikel 8.25d, vierde, vijfde en zesde lid, van de Wet luchtvaart, in strijd zijn met de bij of krachtens de Wet luchtvaart gestelde regels.**

Ons kenmerk : ACM/UIT/595056  
Zaaknummers : ACM/22/180962 en ACM/22/180964  
Datum : 31 maart 2023

## Samenvatting

De Autoriteit Consument en Markt (ACM) heeft twee aanvragen beoordeeld van zes luchtvaartmaatschappijen tot het nemen van een besluit op grond van artikel 8.25f, eerste lid, van de Wet luchtvaart (Wlv). De aanvragers hebben bezwaar tegen de aangepaste tarieven van Schiphol die van kracht worden per 1 april 2023. Ook komt een aanvrager op tegen nieuwe voorwaarden voor grondafhandelaren die zijn opgenomen in de *License to Operate* (LtO).

In de systematiek van de Wlv stelt Schiphol eenmaal per drie jaar de tarieven en voorwaarden vast. Voor het tweede en derde jaar van deze periode past Schiphol de tarieven aan door middel van een verrekening van een aantal opgetreden opbrengsten- en kostenverschillen. Vorig jaar heeft Schiphol de tarieven voor een periode van drie jaar vastgesteld (2022-2024). De ACM heeft toen zeven klachten ontvangen, die vooral gingen over de verrekeningen van de coronaverliezen van 2020 in de tarieven van Schiphol. De vraag die centraal stond is of deze verrekeningen en de daaruit volgende tariefstijging redelijk zijn. De ACM concludeerde toen in haar besluit dat Schiphol de coronaverliezen op deze wijze mocht verrekenen. De aangepaste tarieven die Schiphol nu heeft vastgesteld, gaan in vanaf het tweede jaar van de driejarige tariefperiode (2023 en 2024). De ACM heeft hiertegen twee aanvragen ontvangen, die deels overeenkomen met de bezwaren van vorig jaar.

Voor het gedeelte waarin de aanvragers argumenten herhalen van vorig jaar, verwijst de ACM naar het vorige besluit. De aanvragers dragen ook nieuwe argumenten aan. De aanvragers wijzen erop dat de kwaliteit van de beveiligingsdiensten in 2022 sterk is afgenomen, dusdanig dat er in het afgelopen jaar lange wachtrijen stonden voor de beveiligingscontrole. De ACM heeft daarom informatie opgevraagd van Schiphol over de personeelsplanning en de maatregelen die zij neemt om de wachttijd bij de beveiligingscontrole per 1 april 2023 te verbeteren. Schiphol heeft naar het oordeel van de ACM voldoende aannemelijk gemaakt dat zij haar streefnorm haalt dat 95% van de *economy* passagiers minder dan 10 minuten hoeft te wachten bij de beveiligingscontrole. Tijdens de meivakantie, wanneer het erg druk is op Schiphol, zullen er nog wachtrijen ontstaan, maar de streefnorm laat toe dat passagiers op piekmomenten langer moeten wachten. De ACM verwacht daarom dat het kwaliteitsniveau van de beveiligingscontrole in 2023 niet significant lager zal zijn dan toen Schiphol de tarieven voor drie jaar vaststelde en blijft daarom bij haar standpunt uit haar besluit van vorig jaar dat de tarieven redelijk zijn. Hierbij speelt ook een rol dat de loonkosten voor beveiligingspersoneel aanzienlijk zijn toegenomen en deze kostenstijgingen zijn niet in de tarieven van 1 april 2023 verwerkt.

Daarnaast heeft Schiphol aangekondigd dat zij de coronaverliezen van 2021 ook in de tarieven zal verwerken. Evenals vorig jaar concludeert de ACM dat dit Schiphol is toegestaan op basis van de Wlv. Schiphol heeft aangekondigd dat zij de verliezen (vooral) verwerkt in de volgende tariefperiode van drie jaar (2025-2027), dus in de huidige tariefperiode (2022-2024) is er vrijwel geen effect op de tarieven.

Tot slot ging een klacht over de nieuwe voorwaarden voor grondafhandelaren die zijn opgenomen in de LtO. De ACM begrijpt dat Schiphol op het gebied van grondafhandeling de arbeidsomstandigheden en de veiligheid wil verbeteren. Over deze voorwaarden was ook geen discussie tussen partijen. Daarnaast wil Schiphol voorwaarden opnemen waarmee zij de prestaties van grondafhandelaren stuurt. Luchtvaartmaatschappijen zijn het hier niet mee eens, omdat zij contracten sluiten met grondafhandelaren. Zij willen niet dat Schiphol zich hiermee bemoeit. Op dit moment heeft Schiphol hiervoor alleen plannen en zijn er nog geen concrete minimumeisen in de LtO opgenomen. De ACM is daarom van mening er nog geen sprake is van voorwaarden die zij kan beoordelen. Toch vindt de ACM het belangrijk om duidelijkheid te geven aan partijen over mogelijke toekomstige minimumeisen die Schiphol wil opnemen in de LtO. De ACM acht het op basis van de voorbeelden van de plannen van Schiphol mogelijk dat bepaalde minimumeisen onder het toezicht vallen van de ACM. Als Schiphol deze invoert moet zij deze consulteren bij luchtvaartmaatschappijen en kunnen luchtvaartmaatschappijen hierover een klacht indienen bij de ACM.

## Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	<b>2</b>
<b>1. Inleiding en procedure</b>	<b>4</b>
1.1. Inleiding en partijen	4
1.2. Verloop van de procedure	4
1.2.1. Consultatie en vaststelling van tarieven en voorwaarden	4
1.2.2. Aanvraag bij de ACM	5
<b>2. Ontvankelijkheid</b>	<b>6</b>
<b>3. Beoordeling van de aanvragen</b>	<b>7</b>
3.1. De consultatieprocedure	7
3.1.1. Consultatie investeringsprogramma	7
3.1.2. De wijze waarop Schiphol rekening heeft gehouden met de zienswijze van easyJet bij het vaststellen van de tarieven	9
3.1.3. Conclusie consultatieprocedure	11
3.2. De tarieven	11
3.2.1. Feiten en omstandigheden	11
3.2.2. Redelijkheid	12
3.2.3. Verrekeningen uit verkeer en vervoer 2021	19
3.2.4. Conclusie tarieven	21
3.3. Schiphol VIP-service	21
3.4. Toepassing kostentoe rekeningssysteem voor floormanagement- en schoonmaakkosten	22
3.5. <i>License to Operate</i>	25
<b>4. Conclusie beoordeling aanvragen</b>	<b>32</b>
<b>5. Besluit</b>	<b>32</b>
<b>Bijlage 1: Beoordelingskader aangepaste tarieven en voorwaarden.</b>	<b>33</b>
i. Aangepaste tarieven	33
ii. Aangepaste voorwaarden	33
iii. Redelijk en non-discriminatoir	33
iv. Consultatieverplichtingen	34
Tarieven en voorwaarden	34
Vijfjarig investeringsprogramma	34
<b>Bijlage 2: Juridisch kader</b>	<b>36</b>
Wet luchtvaart (Wlv)	36
Besluit exploitatie luchthaven Schiphol (Bels)	39

## 1. Inleiding en procedure

### 1.1. Inleiding en partijen

1. Royal Schiphol Group N.V. (hierna: Schiphol) is de exploitant van de luchthaven, zoals bedoeld in artikel 8.1b, eerste lid, van de Wet luchtvaart (hierna: de Wlv). Schiphol heeft op 31 oktober 2022 mededeling gedaan van de vaststelling van de aangepaste tarieven en voorwaarden van Schiphol voor de jaren 2023 en 2024 (hierna: de aangepaste tarieven en voorwaarden).<sup>1</sup> De voorgenomen datum van inwerkingtreding van de aangepaste tarieven en voorwaarden is 1 april 2023.
2. Schiphol heeft op dezelfde dag de *License to Operate - Rules to promote the proper functioning of the airport* (hierna: de LtO) vastgesteld.<sup>2</sup> De datum van inwerkingtreding van de LtO is 1 januari 2023.
3. Op 25 november 2022 heeft de Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) twee aanvragen als bedoeld in artikel 8.25f, eerste lid, van de Wlv (hierna: de aanvragen) ontvangen.<sup>3</sup> De aanvragen zijn ingediend door:
  - Koninklijke Luchtvaart Maatschappij N.V., KLM Cityhopper B.V., Transavia Airlines C.V., Martinair Holland N.V. en Société Air France S.A. (hierna: KLM Groep); en
  - easyJet Airline Company Ltd (hierna: easyJet).
4. De ACM wordt verzocht om vast te stellen of de in de aanvragen genoemde tarieven en voorwaarden van Schiphol in strijd zijn met de bij of krachtens de Wlv gestelde regels.

### 1.2. Verloop van de procedure

#### 1.2.1. Consultatie en vaststelling van tarieven en voorwaarden

5. Op 27 juni 2022 heeft Schiphol een bijeenkomst gehouden waarin zij gebruikers van de luchthaven heeft geïnformeerd over de voortgang van het investeringsprogramma.<sup>4</sup>
6. Conform artikel 8.25e, tweede lid, van de Wlv heeft Schiphol op 2 september 2022 aan gebruikers een voorstel gedaan van de afzonderlijke verrekeningen,<sup>5</sup> het saldo van die verrekeningen en de daaruit volgende aangepaste tarieven per 1 april 2023.<sup>6</sup> Ook heeft Schiphol op deze datum een voorstel gedaan tot aanpassing van de voorwaarden. De digitale documentatie van dit voorstel is gelijktijdig beschikbaar gesteld aan gebruikers.<sup>7</sup>
7. Op 9 september 2022 heeft Schiphol aangepaste en aanvullende documenten ter beschikking gesteld aan gebruikers.<sup>8</sup> Het aanvullende document betreft de LtO.

<sup>1</sup> Vaststelling aangepaste tarieven en voorwaarden van Schiphol per 1 april 2023, ACM/IN/762240.

<sup>2</sup> Vaststelling aangepaste tarieven en voorwaarden van Schiphol per 1 april 2023, *License to Operate for Ground Handlers*, ACM/IN/762240.

<sup>3</sup> Brief van KLM Groep van 25 november 2022 (Aanvraag KLM Groep), ACM/IN/731148; brief van easyJet van 25 november 2022 (aanvraag easyJet), ACM/IN/731160.

<sup>4</sup> Update Investment Plan 2022-2026 van 27 juni 2022, Royal Schiphol Group, ACM/IN/762167; Notulen bijeenkomst Update Investment Plan van 27 juni 2022, Royal Schiphol Group, ACM/IN/762167.

<sup>5</sup> Als bedoeld in artikel 8.25dg, van de Wlv

<sup>6</sup> Als bedoeld in artikel 8.25d, vierde en vijfde lid van de Wlv.

<sup>7</sup> Consultation Document adjustment of Airport Charges 2023, 9 september 2022, Royal Schiphol Group, ACM/IN/762283.

<sup>8</sup> E-mail van Schiphol van 9 september 2022, ACM/IN/751339.

8. Op 26 september 2022 vond een algemene consultatiebijeenkomst plaats bij Schiphol, waarmee de formele consultatie van start ging. Aan deze bijeenkomst hebben 23 partijen deelgenomen, waaronder elk van de aanvragers.<sup>9</sup>
9. Op 31 oktober 2022 heeft Schiphol mededeling gedaan van de vaststelling van de aangepaste tarieven en voorwaarden per 1 april 2023.<sup>10</sup>

### 1.2.2. Aanvraag bij de ACM

10. De ACM heeft op 25 november 2022 de aanvragen tot het nemen van het voorliggend besluit ontvangen.<sup>11</sup>
11. Per brief van 28 november 2022 heeft de ACM de aanvragen van easyJet en KLM Groep aan Schiphol toegestuurd.<sup>12</sup> Schiphol is daarbij in de gelegenheid gesteld om te reageren op de inhoudelijke gronden neergelegd in de aanvragen en een zienswijze te geven over de opschorting van de tarieven en voorwaarden waarover de ACM binnen vier weken na ontvangst van de aanvragen een besluit moet nemen.
12. Op 15 december 2022 heeft Schiphol haar eerste reactie op de aanvragen aan de ACM verstrekt.<sup>13</sup> In deze brief heeft Schiphol toegelicht waarom naar haar mening de vastgestelde tarieven en voorwaarden per 1 april 2023 in werking kunnen treden.
13. De ACM heeft op 23 december 2022 een besluit genomen over de opschorting van de inwerkingtreding van de tarieven en voorwaarden, als bedoeld in artikel 8.25f, tweede lid, van de Wlv.<sup>14</sup> In dit besluit heeft de ACM geen tarieven en voorwaarden aangewezen waarvoor opschorting in het licht van de aanvragen noodzakelijk blijft.
14. Op 22 december 2022 heeft Schiphol afzonderlijke reacties gegeven op de aanvragen.<sup>15</sup> Op 23 december 2022 heeft de ACM iedere afzonderlijke reactie van Schiphol digitaal doorgezonden naar de desbetreffende aanvrager.<sup>16</sup> De ACM heeft de aanvragers hierbij in de gelegenheid gesteld om een zienswijze te geven op de reactie van Schiphol.
15. Op 4 januari 2023 heeft de ACM KLM Groep een vraag gesteld over de LtO.<sup>17</sup> KLM Groep heeft op 20 januari 2023 een antwoord naar de ACM gestuurd. Ook heeft KLM Groep op die dag een zienswijze op de reactie van Schiphol naar de ACM gestuurd.<sup>18</sup> Op 23 januari 2023 heeft de ACM een zienswijze van easyJet op de reactie van Schiphol ontvangen.<sup>19</sup> Op 25 januari 2023 heeft easyJet een aanvulling op deze zienswijze naar de ACM gestuurd.<sup>20</sup> De ACM heeft deze stukken van KLM Groep en easyJet op 31 januari 2023 aan Schiphol doorgezonden.<sup>21</sup>

<sup>9</sup> Notulen Consultatiebijeenkomst van 26 september 2022, 31 oktober 2022, Royal Schiphol Group, ACM/IN/762246.

<sup>10</sup> Vaststelling aangepaste tarieven en voorwaarden van Schiphol per 1 april 2023, ACM/IN/762240.

<sup>11</sup> Brief van KLM Groep van 25 november 2022 (Aanvraag KLM Groep), ACM/IN/731148; brief van easyJet van 25 november 2022 (aanvraag easyJet), ACM/IN/731160.

<sup>12</sup> Brief van de ACM van 28 november 2022, ACM/UIT/587599.

<sup>13</sup> Brief van Schiphol van 15 december 2022 (reactie Schiphol opschorting KLM Groep), ACM/IN/735380; brief van Schiphol van 15 december 2022 (reactie Schiphol opschorting easyJet), ACM/IN/735385.

<sup>14</sup> Besluit van de ACM van 23 december 2022 (opschortingsbesluit), ACM/UIT/589731.

<sup>15</sup> Brieven van Schiphol van 22 december 2022 (reactie Schiphol op KLM Groep), ACM/IN/738269; brieven van Schiphol van 22 december 2022 (LtO Notitie), ACM/IN/738269; brief van Schiphol van 22 december 2022 (reactie Schiphol op easyJet), ACM/IN/738270.

<sup>16</sup> Brief van de ACM aan easyJet van 23 december 2022, ACM/UIT/587618; brief van de ACM aan KLM Groep van 23 december 2022, ACM/UIT/588979.

<sup>17</sup> E-mail van de ACM van 4 januari 2023, ACM/UIT/590913.

<sup>18</sup> Brieven van KLM Groep van 20 januari 2023 (zienswijze KLM Groep), ACM/IN/743164; Brieven van KLM Groep van 20 januari 2022 (antwoord KLM Groep op vraag LtO), ACM/IN/743164.

<sup>19</sup> Brief van easyJet van 23 januari 2023 (zienswijze easyJet), ACM/IN/753452.

<sup>20</sup> Brief van easyJet van 25 januari 2023 (aanvulling zienswijze easyJet), ACM/753459.

<sup>21</sup> E-mail van de ACM van 30 januari 2023, ACM/UIT/594810.

16. De ACM heeft op 13 januari 2023, 3 februari 2023 en 22 februari 2023 vragen gesteld aan Schiphol.<sup>22</sup> Schiphol heeft haar antwoorden respectievelijk op 23 januari 2023, 15 februari 2023 en 24 februari 2023 naar de ACM gestuurd.<sup>23</sup> De ACM heeft deze antwoorden op respectievelijk 30 januari 2023, 21 februari 2023 en op 3 maart doorgestuurd naar easyJet en KLM Groep.<sup>24</sup> Aanvragers hebben tijdens de hoorzitting de gelegenheid gekregen om op deze informatie te reageren.
17. easyJet heeft de ACM op 17 februari 2023 een afschrift van een brief aan Schiphol gestuurd.<sup>25</sup> De brief ging over de aangekondigde operationele beperkingen op Schiphol voor de meivakantie 2023. Schiphol heeft op 7 maart 2023 een afschrift van haar reactie op easyJet aan de ACM gestuurd.<sup>26</sup>
18. Op 14 maart 2023 vond er een hoorzitting plaats op het kantoor van de ACM. Van deze hoorzitting is een verslag gemaakt.<sup>27</sup> Op 22 maart 2023 heeft de ACM dit verslag aan partijen toegestuurd en partijen de mogelijkheid gegeven om opmerkingen te maken over het verslag.<sup>28</sup> De ACM heeft op 28 maart 2023 opmerkingen ontvangen van easyJet<sup>29</sup> en op 29 maart 2023 van Schiphol.<sup>30</sup>
19. Tijdens de hoorzitting is afgesproken dat Schiphol de ACM een update zendt van de personeelsplanning van het beveiligingspersoneel alsmede interne documentatie waaruit blijkt dat Schiphol stuurt op het behalen van de 95% wachttijdnorm. De ACM heeft deze op 21 maart 2023 ontvangen<sup>31</sup> en op 24 maart 2023 doorgestuurd aan easyJet en KLM Groep.<sup>32</sup>
20. De ACM heeft op 24 maart 2023 op basis van artikel 8.25f, derde lid, van de Wlv de beslistermijn op beide aanvragen met twee maanden verlengd.<sup>33</sup>

## 2. Ontvankelijkheid

21. De ACM kan een aanvraag pas in behandeling nemen, als voldaan is aan twee formele eisen.<sup>34</sup> Ten eerste moet de aanvraag zijn ingediend door een gebruiker of representatieve organisatie. Ten tweede moet de aanvraag tijdig zijn ingediend.

<sup>22</sup> E-mail van de ACM van 13 januari 2023, ACM/UIT/594283; e-mail van de ACM van 3 februari 2023, ACM/UIT/594375; e-mail van de ACM van 22 februari 2023, ACM/UIT/594320.

<sup>23</sup> E-mail van Schiphol van 23 januari 2023 (antwoord Schiphol eerste vragenlijst), ACM/IN/743743; e-mail van Schiphol van 15 februari 2023 (antwoord Schiphol tweede vragenlijst), ACM/IN/759812; e-mail van Schiphol van 24 februari 2023 (antwoord Schiphol derde vragenlijst), ACM/IN/759872.

<sup>24</sup> E-mail van de ACM aan easyJet van 30 januari 2023, ACM/UIT/592974; e-mail van de ACM aan KLM Groep van 30 januari 2023, ACM/UIT/592184; e-mail van de ACM aan KLM Groep van 21 februari 2023, ACM/UIT/594308; e-mail van de ACM aan easyJet van 21 februari 2023, ACM/UIT/594307; e-mail van de ACM aan KLM Groep van 3 maart 2023, ACM/UIT/594326; e-mail van de ACM aan easyJet van 3 maart 2023, ACM/UIT/594332.

<sup>25</sup> E-mail van easyJet van 17 februari 2023, ACM/IN/753601.

<sup>26</sup> E-mail van Schiphol van 7 maart 2023, ACM/IN/759921.

<sup>27</sup> Verslag van de hoorzitting van 14 maart 2023 (hoorzittingsverslag), ACM/UIT/594517. De pleitaantekeningen van de partijen maken ook onderdeel uit van dit verslag, met de kenmerken: Pleitnota Schiphol ACM/IN/759931; Pleitnota KLM Groep, ACM/IN/759935; Pleitnota easyJet, ACM/IN/762236.

<sup>28</sup> E-mail van de ACM aan Schiphol van 22 maart 2023, ACM/UIT/594572; e-mail van de ACM aan KLM Groep van 22 maart 2023, ACM/UIT/594571; e-mail van de ACM aan easyJet van 22 maart 2023, ACM/UIT/594570.

<sup>29</sup> E-mail van easyJet van 28 maart 2023, ACM/IN/762544.

<sup>30</sup> E-mail van Schiphol van 29 maart 2023, ACM/IN/762880.

<sup>31</sup> E-mail van Schiphol van 21 maart 2023 (reactie Schiphol op vragen hoorzitting), ACM/IN/761428.

<sup>32</sup> E-mail van de ACM aan KLM Groep van 24 maart 2023, ACM/UIT/594812; e-mail van de ACM aan easyJet van 24 maart 2023, ACM/UIT/594813.

<sup>33</sup> Brief van de ACM aan Schiphol van 24 maart 2023, ACM/UIT/594520; brief van de ACM aan easyJet van 24 maart 2023, ACM/UIT/594671; brief van de ACM aan KLM Groep van 24 maart 2023, ACM/UIT/594672.

<sup>34</sup> Artikel 8.25f, eerste lid, van de Wlv.

22. De ACM stelt vast dat easyJet en de aanvragers verenigd in KLM Groep gebruiker zijn in de zin van artikel 8.1b, eerste lid, van de Wlv, te weten een luchtvaartmaatschappij. Daarmee voldoen de aanvragen aan de eerste eis.
23. Een aanvraag moet worden ingediend binnen vier weken na de vaststelling van de aangepaste tarieven en voorwaarden.<sup>35</sup> Schiphol heeft de tarieven en voorwaarden op 31 oktober 2022 vastgesteld, waardoor een aanvraag uiterlijk 28 november 2022 mocht worden ingediend. De ACM stelt vast dat beide aanvragen op 25 november 2022 zijn ontvangen. De aanvragen zijn daarmee tijdig ingediend, waardoor ook aan de tweede eis is voldaan. Dit betekent dat de ACM bevoegd is om de aanvragen inhoudelijk te beoordelen.

### 3. Beoordeling van de aanvragen

24. In dit hoofdstuk beoordeelt de ACM de aanvragen van easyJet en KLM Groep. Daarbij zal zij eerst ingaan op hetgeen partijen hebben aangevoerd met betrekking tot de consultatieverplichting. Vervolgens zal zij ingaan op de klachten met betrekking tot de tarieven. Daarna worden achtereenvolgens de klachten besproken die zien op de VIP-service, het kostentoerekeningssysteem voor floormanagement en schoonmaakkosten en de LtO.
25. De ACM heeft de relevante wet- en regelgeving die betrekking heeft op de aangepaste tarieven en voorwaarden uitgewerkt in een beoordelingskader. Het beoordelingskader bevindt zich in bijlage 1 van dit besluit.

#### 3.1. De consultatieprocedure

26. Op basis van de Wlv is Schiphol verplicht om voorafgaand aan de vaststelling van de aangepaste tarieven, mededeling te doen van haar voorstel daarvoor.<sup>36</sup> Op deze mededeling volgt een consultatieprocedure waarbij luchtvaartmaatschappijen en belangenorganisaties een zienswijze kunnen indienen. Schiphol dient bij de vaststelling van de aangepaste tarieven gemotiveerd op deze zienswijzen te reageren.<sup>37</sup>
27. easyJet voert verschillende argumenten aan waarom Schiphol niet aan haar consultatieverplichtingen zou hebben voldaan in het kader van het investeringsprogramma en in het kader van de aangepaste tarieven. Er gelden verschillende consultatieverplichtingen voor het investeringsprogramma enerzijds en de aangepaste tarieven en voorwaarden anderzijds.<sup>38</sup> De ACM zal deze klachten in dit hoofdstuk daarom afzonderlijk behandelen.

##### 3.1.1. Consultatie investeringsprogramma

###### *Aanvraag (easyJet)*

28. easyJet merkt op dat Schiphol in haar investeringsplan geen rekening heeft gehouden met de aangekondigde vermindering van het aantal vliegbewegingen op Schiphol. easyJet heeft in haar brief van 29 juli 2022 en haar *statement* tijdens de formele consultatiebijeenkomst van 26 september 2022 aangegeven de geplande investeringen in het licht van de beperking van vliegbewegingen onrealistisch en onredelijk te vinden. Nu Schiphol haar investeringsplannen niet heeft gewijzigd handelt Schiphol volgens easyJet in strijd met artikel 16, eerste lid van het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol (hierna: het Bels) en de artikelen 8.25de en 8.25df van de Wlv.<sup>39</sup>

<sup>35</sup> Artikel 8.25f, eerste lid, van de Wlv.

<sup>36</sup> Artikel 8.25e, tweede lid, van de Wlv.

<sup>37</sup> Artikel 8.25da, tweede lid, onderdeel a, jo. vierde lid, van de Wlv

<sup>38</sup> Zie Bijlage 1 onder Consultatieverplichtingen.

<sup>39</sup> Aanvraag easyJet, ACM/IN/731160, randnummer 8.2, bijlage 3 en bijlage 5.

29. Daarnaast stelt easyJet dat Schiphol niet aan haar consultatieverplichting heeft voldaan omdat zij onvoldoende heeft aangegeven waarom het investeringsprogramma niet moet worden bijgewerkt om het aan te passen aan de huidige politieke en operationele situatie.<sup>40</sup>

*Zienswijze Schiphol*

30. Schiphol is van mening dat deze klacht buiten het bestek van deze klachtenprocedure valt.<sup>41</sup>
31. Schiphol stelt daarnaast dat zij al in haar brief van 30 augustus 2022 aan easyJet heeft toegelicht dat de aankondiging over de beperking van het aantal vliegbewegingen plaatsvond vier dagen nadat Schiphol de documentatie ten behoeve van de Update Investment Plan (UIP) bijeenkomst aan gebruikers had gestuurd. Schiphol heeft deze aankondiging dus niet kunnen betrekken in het UIP. Schiphol heeft verder medegedeeld dat zij de gevolgen van de beperking voor het investeringsprogramma gaat onderzoeken en hierover in gesprek gaat met gebruikers zodra dit mogelijk is.<sup>42</sup>

*Beoordeling ACM*

32. De ACM kan easyJet niet volgen in de stelling dat Schiphol in strijd handelt met artikel 16, eerste lid, van het Bels. Schiphol hoeft in het kader van een voorstel voor aangepaste tarieven en voorwaarden geen voorstel te doen van een (aangepast) investeringsprogramma.<sup>43</sup> Artikel 16, eerste lid, van het Bels bepaalt de informatie die moet zijn opgenomen in het voorstel van het investeringsprogramma. Nu vaststaat dat Schiphol geen voorstel hoeft te doen van het investeringsprogramma kan zij ook niet in strijd handelen met dit artikel.
33. Wel moet Schiphol de gebruikers en representatieve organisaties jaarlijks informeren over de voortgang van het investeringsprogramma, uiterlijk op hetzelfde tijdstip als waarop Schiphol een voorstel doet van aangepaste tarieven.<sup>44</sup> Schiphol heeft aan deze verplichting invulling gegeven door het Update Investment Plan (UIP) met de gebruikers te delen en dit te bespreken op 27 juni 2022.<sup>45</sup>
34. easyJet betoogt dat Schiphol de door de overheid bepaalde toekomstige reductie in het aantal vluchten had moeten betrekken in de informatie over de voortgang van het investeringsprogramma. De ACM stelt vast dat de hier bedoelde reductie in het aantal vluchten enkele dagen na het toezenden van het UIP werd gecommuniceerd door de Nederlandse overheid.<sup>46</sup> Schiphol kon dit dus niet opnemen in de voortgang van het investeringsprogramma.
35. De ACM benadrukt dat zij het belangrijk vindt dat Schiphol de voortgang en eventuele aanpassingen van haar investeringsplannen tijdig communiceert naar gebruikers. Tijdens de hoorzitting heeft Schiphol medegedeeld dat Schiphol op 1 december 2022 een update van het investeringsplan heeft gecommuniceerd met gebruikers. Ook heeft Schiphol toegezegd om uiterlijk eind juni 2023 nogmaals een update van het investeringsplan te verstrekken. easyJet heeft desgevraagd tijdens de hoorzitting aangegeven dit te laat te vinden.<sup>47</sup> Dit kan echter niet afdoen aan het oordeel van de ACM dat Schiphol ten aanzien van de consultatie van de update van het investeringsprogramma aan de wettelijke vereisten heeft voldaan.
36. easyJet verwijst in haar aanvraag ook naar artikel 8.25df van de Wlv. De regels uit dit artikel hebben betrekking op al geplande investeringsprojecten waarvoor projectgroepen zijn opgericht. Uit de aanvraag van easyJet is niet gebleken om welke projectgroep(en) het gaat en op welke

<sup>40</sup> Aanvraag easyJet, ACM/IN/731160, randnummer 8.4.

<sup>41</sup> Reactie Schiphol op easyJet, ACM/IN/738270, p. 2.

<sup>42</sup> Reactie Schiphol op easyJet, ACM/IN/738270, p. 2.

<sup>43</sup> Zie bijlage 1 onder Consultatieverplichtingen (Vijfjarig investeringsprogramma).

<sup>44</sup> Artikel 16 van het Bels.

<sup>45</sup> Update Investment Plan, ACM/IN/762167.

<sup>46</sup> Zie nieuwsbericht van 24 juni 2022: <https://www.luchtvaartnieuws.nl/nieuws/categorie/3/airports/kabinet-besluit-schiphol-moet-met-12-procent-inkrimpen>

<sup>47</sup> Hoorzittingsverslag, ACM/UIT/594517, p. 5.



manier Schiphol in strijd met deze bepaling zou hebben gehandeld. De ACM acht dit standpunt onvoldoende onderbouwd, waardoor de ACM dit niet kan beoordelen.

37. De ACM concludeert dat Schiphol op dit punt niet in strijd heeft gehandeld met de bij of krachtens de Wlv gestelde regels.

### 3.1.2. De wijze waarop Schiphol rekening heeft gehouden met de zienswijze van easyJet bij het vaststellen van de tarieven

#### *Aanvraag (easyJet)*

38. easyJet stelt dat Schiphol heeft geweigerd rekening te houden met de standpunten van luchthavengebruikers. De nota van toelichting bij het Bels stelt dat het uitgangspunt van het reguleringssysteem is dat gebruikers voldoende bescherming tegen eventueel misbruik van economische machtspositie door Schiphol wordt geboden, maar dat tegelijkertijd zo veel mogelijk ruimte wordt overgelaten aan de onderhandelingen tussen marktpartijen. Volgens easyJet negeerde Schiphol alle standpunten van de luchthavengebruikers en heeft Schiphol de tarieven en voorwaarden ongewijzigd vastgesteld. Dit laat zien hoe Schiphol misbruik maakt van haar machtspositie.<sup>48</sup>
39. Daarnaast draagt easyJet aan dat Schiphol onvoldoende informatie verstrekt over of, in welke mate en op welke wijze bij de vaststelling van de aangepaste tarieven en voorwaarden rekening is gehouden met de zienswijze van gebruikers.<sup>49</sup> Specifiek benoemt easyJet twee punten waarop Schiphol onvoldoende zou hebben gereageerd:
- Wanneer bereikt Schiphol het minimale streefniveau voor beveiligingscontrole? Dit streefniveau houdt in: minimaal 95% van de economy passagiers heeft een wachttijd van minder dan 10 minuten en minimaal 95% van de priority passagiers heeft een wachttijd van minder dan 5 minuten.
  - Waarom is het voorgestelde tariefniveau evenredig en redelijk met het niveau van de kwaliteit van de dienstverlening?<sup>50</sup>
40. Ook verzoekt easyJet de ACM te onderzoeken of Schiphol gebruikers voldoende heeft geïnformeerd over de financiële situatie van Schiphol. In dit verband wijst easyJet erop dat Schiphol haar kredietwaardigheid noemt als een van de voorwaarden voor het herstel van haar financiële gezondheid.<sup>51</sup>

#### *Zienswijze Schiphol*

41. Schiphol stelt dat de consultatie uitsluitend betrekking heeft op de aanpassing van de in oktober 2021 vastgestelde tarieven voor het jaar 2023 (en 2024). Deze aanpassing vloeit voort uit de verwerking van de verrekening over 2021. Schiphol maakt dit op uit de tekst van artikel 8.25d, vierde en vijfde lid, van de Wlv. De operationele uitdagingen van 2022 zijn daarom geen onderwerp van de klachtenprocedure.<sup>52</sup>
42. Wel merkt Schiphol op dat zij tijdens de consultatiemeeting en in haar reactie op easyJets zienswijze tijdens de consultatie als volgt heeft gereageerd. Schiphol heeft op 29 oktober 2021 haar tarieven vastgesteld, waarbij zij heeft gerekend met een kostenniveau dat toen passend werd geacht. In 2022 bleek dat het kostenniveau niet langer passend was door de historische krapte op de arbeidsmarkt als gevolg van de Covid-19 pandemie en hoge inflatie. De marktuitskomst laat zien dat de geconsulteerde prijs voor security te laag ligt om daar voldoende aanbod bij te krijgen.

<sup>48</sup> Aanvraag easyJet, ACM/IN/731160, randnummers 8.1-8.2.

<sup>49</sup> Zie artikel 8.25da, tweede lid aanhef en onder a, van de Wlv.

<sup>50</sup> Aanvraag easyJet, ACM/IN/731160, randnummers 8.2-8.4.

<sup>51</sup> Aanvraag easyJet, ACM/IN/731160, randnummer 12.1.

<sup>52</sup> Reactie Schiphol op easyJet, ACM/IN/738270, p. 2-3.

De maatregelen die Schiphol neemt, zullen leiden tot een structurele verhoging van de kostenbasis. Dit zal leiden tot hogere tarieven in de volgende tariefperiode (2025-2027).<sup>53</sup>

43. Schiphol benadrukt dat zij bij de vaststelling van de tarieven heeft gezocht naar mogelijkheden om de tariefontwikkeling te matigen in het belang van gebruikers. Zonder de vrijwillige bijdrage van Schiphol was de omvang van de tariefstijging significant hoger geweest. Ook dan zouden de tarieven hebben voldaan aan de wettelijke eisen van de Wlv, aldus Schiphol.<sup>54</sup>

#### *Beoordeling ACM*

44. In de jaren waarin Schiphol aangepaste tarieven en voorwaarden vaststelt, gelden andere, minder verregaande eisen aan de informatie die Schiphol tijdens de consultatie verstrekt dan in het jaar waarin Schiphol de tarieven voor drie jaar vaststelt.<sup>55</sup> Tegelijkertijd is Schiphol niettemin verplicht de zienswijzen van gebruikers te betrekken bij de vaststelling van de aangepaste tarieven en voorwaarden.<sup>56</sup> De ACM beoordeelt of Schiphol voldaan heeft aan haar consultatieverplichtingen ten aanzien van de zienswijze van easyJet over de wachttijd bij de beveiligingscontrole en de vraag of het voorgestelde tariefniveau redelijk is.
45. Ten eerste noemt easyJet de vraag wanneer het minimale streefniveau voor wachttijden voor de beveiligingscontrole weer bereikt wordt. De ACM stelt vast dat easyJet in haar consultatiereactie op het voorstel voor de aangepaste tarieven en voorwaarden niet aan Schiphol heeft verzocht om aan te geven wanneer Schiphol het minimale streefniveau voor wachttijden voor de beveiligingscontrole weer heeft bereikt. Ook ziet de ACM geen opmerkingen van easyJet waarop van Schiphol redelijkerwijs een reactie op deze vraag verwacht mocht worden. Zowel in reactie op schriftelijk gestelde vragen van de ACM als tijdens de hoorzitting heeft easyJet niet concreet aangegeven op welke punten uit haar zienswijze van 29 september 2022 Schiphol ten onrechte niet zou hebben gereageerd.<sup>57</sup> De ACM concludeert daarom dat de klacht van easyJet op dit punt niet slaagt.
46. Ten tweede noemt easyJet de (on)redelijkheid van het tariefniveau. Daarover merkt easyJet in haar consultatiereactie op dat Schiphol voorstelt om de tariefverhoging van 12% te handhaven. Volgens easyJet is deze verhoging disproportioneel en niet redelijk in een tijd waar Schiphol geen acceptabel kwaliteitsniveau kan leveren en luchtvaartmaatschappijen gedwongen worden om vluchten te annuleren.<sup>58</sup>
47. In reactie hierop stelt Schiphol dat de ACM in het besluit over de tarieven voor de periode van drie jaar heeft vastgesteld dat de tarieven aan de wettelijke vereisten voldoen. Daarom is er geen aanleiding om bij de aanpassing van de tarieven voor 2023 de eerder vastgestelde tarieven opnieuw vast te stellen. De door easyJet aangehaalde operationele problemen deden zich voor in 2022. De verrekeningen die in de vaststelling van de tarieven 2023 worden verwerkt hebben echter betrekking op het jaar 2021.<sup>59</sup>
48. Uit de reactie van Schiphol blijkt dat zij van mening is dat de redelijkheid van de tarieven al door de ACM is vastgesteld en dat hier geen verandering in is opgetreden met het vaststellen van de aangepaste tarieven. Schiphol heeft daarmee gemotiveerd aangegeven dat de zienswijze van easyJet niet heeft geleid tot een aanpassing van de voorgestelde tarieven. Schiphol is niet gehouden om die onderdelen van het voorstel waarop zienswijzen zijn ingediend daadwerkelijk aan te passen.<sup>60</sup> De ACM is van oordeel dat Schiphol heeft voldaan aan haar

<sup>53</sup> Reactie Schiphol op easyJet, ACM/IN/738270, p. 3.

<sup>54</sup> Reactie Schiphol op easyJet, ACM/IN/738270, p. 3.

<sup>55</sup> Zie Bijlage 1 onder Consultatieverplichtingen.

<sup>56</sup> Zie randnummer 176176 van dit besluit (beoordelingskader).

<sup>57</sup> Pleitnota easyJet, ACM/IN/762236, p. 4.

<sup>58</sup> Aanvraag easyJet, ACM/IN/731160, annex 3 brief van easyJet aan Schiphol van 29 september 2022, p. 2-3.

<sup>59</sup> Aanvraag easyJet, ACM/IN/731160, annex 4 brief van Schiphol aan easyJet van 31 oktober 2022, p. 2.

<sup>60</sup> Zie ook Bijlage 1 onder Consultatieverplichtingen.

consultatieverplichtingen op grond van artikel 8.25e, vijfde lid en artikel 8.25da, tweede lid en onder a, van de Wlv. De ACM concludeert dat deze klacht van easyJet niet slaagt.

49. Voor zover easyJet in algemene zin stelt dat Schiphol onvoldoende informatie verstrekt over of, in welke mate en op welke wijze rekening is gehouden met de zienswijzen van gebruikers, is dit onvoldoende specifiek waardoor de ACM dit niet inhoudelijk kan toetsen.
50. Tot slot kan de ACM easyJet niet volgen in haar stelling dat Schiphol gebruikers onvoldoende heeft geïnformeerd over haar financiële situatie en kredietwaardigheid. In artikel 8.25e, tweede en vijfde lid van de Wlv en artikel 12 van het Bels is bepaald welke informatie Schiphol moet verstrekken bij het consulteren van aangepaste tarieven en voorwaarden. Hieruit volgt geen verplichting voor Schiphol om gebruikers te informeren over haar financiële situatie of haar kredietwaardigheid. De ACM concludeert dat de klacht van easyJet niet slaagt.

### 3.1.3. Conclusie consultatieprocedure

51. De ACM concludeert dat de klachten van easyJet op dit onderdeel niet slagen. Op dit onderdeel is niet gebleken van strijdigheid met de bij of krachtens de Wlv gestelde regels.

## 3.2. De tarieven

### 3.2.1. Feiten en omstandigheden

52. In 2020 nam het aantal passagiers en het aantal vluchten op Schiphol fors af vanwege de coronapandemie. Hierdoor vielen de opbrengsten voor Schiphol aanzienlijk lager uit dan begroot. Schiphol heeft op 29 oktober 2021, toen zij de tarieven voor een periode van drie jaar vaststelde, gebruik gemaakt van de wettelijke mogelijkheid om de verschillen tussen gerealiseerde en geprognosticeerde opbrengsten en kosten te verrekenen.<sup>61</sup> Schiphol koos ervoor om verrekeningen van in totaal € 482,9 miljoen in de tarieven te verwerken en heeft vervolgens € 100 miljoen hierop in mindering gebracht, onder de noemer “vrijwillige bijdrage”. Deze tarieven leiden voor de jaren 2022, 2023 en 2024 tot een gemiddelde tariefstijging van respectievelijk 9%, 17,2% en 8,7%.<sup>62</sup> De ACM heeft na deze vaststelling zeven aanvragen ontvangen waarin de ACM werd verzocht om vast te stellen of deze tarieven in strijd zijn met de bij of krachtens de Wlv gestelde regels. In haar besluit van 24 maart 2022 heeft de ACM geconcludeerd dat Schiphol de coronaverliezen op deze wijze in de tarieven mag verrekenen en dat Schiphol de tarieven niet in strijd met de bij of krachtens de Wlv gestelde regels heeft vastgesteld.<sup>63</sup>
53. In 2021 is het aantal passagiers en het aantal vluchten op Schiphol gestegen ten opzichte van 2020, maar waren de aantallen nog steeds aanzienlijk lager dan de aantallen die waren begroot toen Schiphol de tarieven op 31 oktober 2018 voor een periode van drie jaar vaststelde (2019-2021). Hierdoor vielen de opbrengsten voor Schiphol wederom aanzienlijk lager uit dan begroot. Volgens de Financiële Verantwoording 2021 kan Schiphol op basis van de wettelijke verrekeningsmogelijkheid een bedrag van €519,7 miljoen verrekenen.<sup>64</sup> Schiphol heeft ervoor gekozen om deze verrekeningen (vrijwel geheel) niet te verwerken in de resterende jaren (2023 en 2024) van de huidige tariefperiode van drie jaar (2022-2024). Schiphol heeft aangekondigd deze verrekeningen te verwerken in de tariefperiode 2025-2027.

<sup>61</sup> In dit jaar viel de jaarlijkse aanpassing, waarin de wettelijke verrekeningen zijn verwerkt, samen met de vaststelling van de tarieven voor een periode van drie jaar. Zie artikel 5, tweede lid, van het Bels.

<sup>62</sup> Besluit tarieven en voorwaarden 2022-2024, ACM/UIT/574270, randnummer 52.

<sup>63</sup> Besluit tarieven en voorwaarden 2022-2024, ACM/UIT/574270.

<sup>64</sup> Artikel 8.25dg, eerste lid, van de Wlv (verrekeningen uit verkeer en vervoer).

54. De verrekeningen van 2021 die Schiphol wél heeft verwerkt in de aangepaste tarieven voor 2023 en 2024 betreffen respectievelijk €33,6 miljoen en €30,5 miljoen. Dit bestaat grotendeels uit de NOW-steun die Schiphol heeft ontvangen en uitgestelde activiteiten.<sup>65</sup> Dit zijn verrekeningen die Schiphol verschuldigd is aan de gebruikers, waardoor ze een verlagend effect op de tarieven hebben. Daarnaast heeft Schiphol onder de noemer “vrijwillige bijdrage” €10,7 miljoen minder in de tarieven verwerkt.<sup>66</sup> De tariefverhoging van 2023 ten opzichte van 2022 was 17,2% bij de vaststelling van de tarieven op 29 oktober 2021 en is met de vaststelling van de aangepaste tarieven op 31 oktober 2022 naar beneden bijgesteld naar 12%.
55. Verder is relevant dat in het voorjaar, de zomer en het najaar van 2022 zich problemen voordeden bij de beveiligingscontrole vanwege een tekort aan personeel. Dit heeft geleid tot zeer lange wachtrijen voor de beveiligingscontrole, waarbij mensen ook buiten de terminal in de rij moesten wachten. Schiphol heeft in april 2022 en in september 2022 luchtvaartmaatschappijen gevraagd om vluchten te verplaatsen of te annuleren.<sup>67</sup> Daarnaast heeft Schiphol per 7 juli 2022 een maximumaantal reizigers per dag ingesteld.<sup>68</sup> In februari 2023 heeft Schiphol luchtvaartmaatschappijen laten weten de ochtendpiek in de meivakantie te willen verlichten. easyJet heeft hierop gereageerd met een brief,<sup>69</sup> waarop Schiphol een week later heeft geantwoord.<sup>70</sup>

### 3.2.2. Redelijkheid

#### *Aanvragen (easyJet en KLM Groep)*

56. KLM Groep is het oneens met de gemiddelde tariefverhoging van 12% voor het jaar 2023. Volgens KLM Groep leidt dit tot een algeheel tariefniveau en individuele tarieven die in een wanverhouding staan tot de diensten die Schiphol hiervoor biedt. Schiphol probeert de eigen verliezen als gevolg van de coronacrisis (vrijwel) volledig gecompenseerd te krijgen door deze af te wentelen op de gebruikers. Dit betekent dat de gebruikers niet alleen de eigen schade moeten dragen, maar ook die van Schiphol. Volgens KLM Groep zijn de tarieven daarom in strijd met de redelijkheidseis.<sup>71</sup> KLM Groep handhaaft ook de gronden van haar aanvraag ten aanzien van de tarieven 2022-2024.<sup>72</sup>
57. Daarnaast voeren KLM Groep en easyJet aan dat de financiële stabiliteit en kredietwaardigheid van Schiphol geen criterium mogen zijn om de tarieven te verhogen of om die verhoging te rechtvaardigen. De kredietwaardigheid van Schiphol behoort niet tot de doelen van tariefregulering. Bovendien is er volgens KLM Groep geen wettelijke bepaling die rechtvaardigt dat kredietwaardigheid wordt meegewogen bij het vaststellen van de tarieven. Onder normale marktomstandigheden, waarbij gebruikers zouden kunnen kiezen voor een andere luchthaven, zou Schiphol de tarieven niet dusdanig hebben kunnen verhogen ten koste van gebruikers die zelf ook enorme financiële verliezen hebben geleden. De ACM zou volgens KLM Groep en easyJet moeten zorgen voor voldoende druk op Schiphol om onredelijke (monopolistische) tariefstijgingen te voorkomen. Verder wijst easyJet erop dat een lastenverlaging in 2023 geen negatieve invloed zal hebben op de financiële situatie van Schiphol, omdat Schiphol niet alleen de luchthaven kan blijven exploiteren maar ook belangen heeft kunnen verwerven in Maastricht Aachen Airport en in 2022 een tussentijds positief resultaat rapporteerde.<sup>73</sup>

<sup>65</sup> Consultation document: proposal adjustment of airport charges 2023, p. 13.

<sup>66</sup> Dit is aanvullend op het bedrag van €19,3 miljoen dat Schiphol ten tijde van de vaststelling op 29 oktober 2021 onder de noemer “vrijwillige bijdrage” al in mindering had gebracht op de tarieven van 2023.

<sup>67</sup> Zie: <https://nieuws.schiphol.nl/minder-passagiers-dit-weekend-na-oproep-schiphol/> (april) en <https://nieuws.schiphol.nl/schiphol-vraagt-aantal-luchtvaartmaatschappijen-vandaag-vluchten-te-annuleren/> (september).

<sup>68</sup> Zie: <https://nieuws.schiphol.nl/schiphol-stelt-maximum-aan-aantal-reizigers-per-dag-deze-zomer/>.

<sup>69</sup> Brief van easyJet van 16 februari 2023, ACM/IN/753601.

<sup>70</sup> Brief van Schiphol van 24 februari 2023, ACM/IN/759921.

<sup>71</sup> Artikel 8.25dc, eerste lid, van de Wlv.

<sup>72</sup> Aanvraag KLM Groep, ACM/IN/731148, randnummer 2.1.

<sup>73</sup> Aanvraag easyJet, ACM/IN/731160, randnummers 12.1-12.2; aanvraag KLM Groep, ACM/IN/731148, randnummer 2.2.

58. Verder stelt KLM Groep dat de tariefsverhoging volstrekt ingaat tegen de trend van de ontwikkeling van luchthaventarieven in Europa. In combinatie met de verhoging van de vliegbelasting, leidt de tariefsverhoging ertoe dat Schiphol zich tussen de duurste luchthavens in Europa gaat nestelen. Daartegenover staat volgens KLM Groep geen enkele verbetering van de dienstverlening. Beperkingen van de beveiligingscapaciteit tonen de dalende trend op het gebied van (kwaliteit van) dienstverlening aan. De combinatie van tariefsverhoging en verlaging van de kwaliteit van dienstverlening resulteert in onredelijke tarieven.<sup>74</sup>
59. Ook easyJet draagt aan dat de tarieven in strijd zijn met de redelijkheidseis omdat het niveau van de kosten niet te vergelijken is met het niveau en de kwaliteit van de geleverde diensten. Specifiek geldt dit volgens easyJet voor de *Passenger Service Charge (PSC)*, de *Parking Charges*, de *Landing and Take-Off Charges (LTO)* en de *Security Service Charge (SSC)*.<sup>75</sup>
60. Volgens easyJet heeft de ACM in het Besluit tarieven en voorwaarden 2022-2024 erkend dat de hoogte van de tarieven gekoppeld moet zijn aan de kwaliteit van de dienstverlening. De ACM wijst in haar redelijkheidsbeoordeling op het feit dat de algemene klanttevredenheid over Schiphol in 2021 als “zeer goed” wordt beoordeeld.<sup>76</sup> easyJet leidt hieruit af dat, om de evenredigheid van de tarieven te waarborgen, een lagere dienstverlening in 2022 moet leiden tot lagere tarieven in 2023. Voor de redelijkheidstoets is dus het kwaliteitsniveau in het jaar voorafgaand aan de tariefperiode relevant.<sup>77</sup>
61. easyJet wijst erop dat uit de benchmark voor kwaliteitsindicatoren blijkt dat de beoordeling van de passagierstevredenheid in de eerste helft van 2022 van “zeer goed” is gedaald naar “goed”. Daarnaast haalde Schiphol geen enkele parameter verbonden aan de wachttijd voor de beveiligingscontrole en daalden de wachttijdprestaties in vertrekkfilters<sup>78</sup> 2 en 3 met gemiddeld 35-39 procentpunten. easyJet wijst ook op een figuur met een overzicht van de wachttijden voor vertrekfilter 1 in de tweede helft van oktober 2022. Daarbij merkt easyJet op dat deze cijfers een vertekend beeld geven ten gunste van Schiphol en dat de situatie op Schiphol slechter was dan deze cijfers rapporteren. Verder draagt easyJet krantenberichten, foto’s en tweets aan ter illustratie van de opgelopen wachttijden.<sup>79</sup>
62. Voor zover Schiphol stelt dat andere luchthavens in eenzelfde operationele situatie zouden verkeren, verwerpt easyJet dit. De ACI 2021 ASQ-awards<sup>80</sup> tonen volgens easyJet aan dat veel luchthavens in Europa uitstekende kwaliteitsniveaus hebben bereikt, waaronder Rome Fiumicino, Zürich en Wenen.<sup>81</sup>
- Zienswijze Schiphol*
63. Schiphol wijst erop dat de ACM in haar besluit van 24 maart 2022 heeft geoordeeld dat Schiphol de tarieven en voorwaarden voor de jaren 2022, 2023 en 2024 in overeenstemming met de eisen uit de Wlv heeft vastgesteld.<sup>82</sup>
64. Nu de tarieven voor de wettelijke periode van drie jaar zijn vastgesteld en de ACM heeft besloten dat deze voldoen aan de wettelijke eisen, ziet Schiphol niet daarom geen reden waarom de basis waarop de tarieven voor het jaar 2023 in 2021 zijn vastgesteld, in deze klachtenprocedure over de aangepaste tarieven voor het jaar 2023 opnieuw ter discussie zouden kunnen worden gesteld. De tarieven voor het jaar 2023 zijn enkel aangepast op basis van de verrekeningen over 2021 en de

<sup>74</sup> Aanvraag KLM Groep, ACM/IN/731148, randnummer 2.3.

<sup>75</sup> Aanvraag easyJet, ACM/IN/731160, randnummer 6.

<sup>76</sup> Besluit tarieven en voorwaarden 2022-2024, ACM/UIT/574270, randnummers 66-67.

<sup>77</sup> Aanvraag easyJet, ACM/IN/731160, randnummers 10.1-10.5.

<sup>78</sup> Dit betreffen beveiligingsfilters voor vertrekkende passagiers.

<sup>79</sup> Aanvraag easyJet, ACM/IN/731160, randnummers 9.3-9.5, 9.12.

<sup>80</sup> De Airports Council International (ACI) reikt jaarlijks prijzen uit aan luchthavens op basis van passagierstevredenheid. Zie ook <https://aci.aero/programs-and-services/asq/asq-awards-and-recognition/>.

<sup>81</sup> Aanvraag easyJet, randnummer 9.8.

<sup>82</sup> Reactie Schiphol op KLM Groep, ACM/IN/738269, p. 2; reactie Schiphol op easyJet, ACM/IN/738270, p. 2.

extra vrijwillige bijdrage van Schiphol. Deze aanpassingen hebben geleid tot een daling van de tarieven voor het jaar 2023 van 5.2%-punt ten opzichte van de tariefvaststelling in oktober 2021 van de tarieven voor het jaar 2023.<sup>83</sup>

65. Schiphol geeft aan dat zij bij de tariefvaststelling in 2021 een dubbeldoelstelling heeft gehanteerd, die naast het geleidelijke herstel van de financiële gezondheid ook het handhaven van een sterke concurrentiepositie nastreeft. De kredietwaardigheid van Schiphol was en blijft één van de voorwaarden voor Schiphol voor het herstel van haar financiële gezondheid en vormde daarmee een belangrijk onderdeel van de context van de vaststelling van de tarieven voor de periode 2022-2024. Anders dan wat KLM Groep en easyJet stellen, is de kredietwaardigheid volgens Schiphol nooit een zelfstandig argument geweest voor een tariefsverhoging. Schiphol ziet haar kredietwaardigheid niet als een van de doelen van de regulering. Evenmin leidt het belang dat Schiphol aan haar kredietwaardigheid hecht tot de tariefsverhogingen.<sup>84</sup>
66. Voor zover KLM Groep stelt dat de tarieven van Schiphol ingaat tegen de trend van de ontwikkeling van luchthaventarieven in Europa, merkt Schiphol op dat KLM Groep deze stelling niet heeft onderbouwd. Schiphol verwijst naar de Airport Charges Benchmark 2022 voor de positie van Schiphol ten opzichte van luchthavens in de *peer group*.<sup>85</sup>
67. In reactie op de stelling van KLM Groep en easyJet dat het afgenomen kwaliteitsniveau leidt tot een wanverhouding in de tarieven, stelt Schiphol dat de operationele problemen rondom de beveiligingsactiviteiten buiten de reikwijdte van de klachtenprocedure vallen. De klachtenprocedure ziet volgens Schiphol alleen op de aanpassing van de tarieven in verband met de verrekeringen van 2021. De operationele problemen deden zich voor in 2022, niet in 2021, dus spelen deze geen rol bij de verrekeringen 2021. Dit neemt niet weg dat Schiphol zich bewust is van de verantwoordelijkheden die zij als luchthaven heeft. Daarbij merkt Schiphol ook op dat de krapte op de arbeidsmarkt als gevolg van de pandemie en de hoge inflatie ertoe hebben geleid dat het geconsulteerde kostenniveau, dat bij vaststelling van de tarieven in oktober 2021 paste bij het beoogde kwaliteitsniveau, nu niet meer passend blijkt te zijn. De maatregelen die Schiphol neemt om de operationele problemen op te lossen, zullen leiden tot een structurele verhoging van de kostenbasis van Schiphol, wat zich zal gaan vertalen in een tariefsverhoging in de tariefperiode 2025-2027.<sup>86</sup>
68. Voor zover easyJet wijst op de kwaliteitsbenchmark merkt Schiphol op dat deze benchmark niet is bedoeld als op zichzelf staand instrument om de hoogte of redelijkheid van de tarieven (of de aanpassingen daarvan) te beoordelen. De wetgever heeft de kwaliteitsbenchmark geïntroduceerd met het doel gebruikers en de Nederlandse Staat als aandeelhouder meer inzicht te bieden in de kwaliteitsontwikkelingen over langere tijd (vijf jaar) om hierover in gesprek te kunnen gaan. Bovendien wijst Schiphol erop dat in deze benchmark andere luchthavens, zoals London Heathrow Airport en Charles de Gaulle Airport, ook een daling in de kwaliteit laten zien.<sup>87</sup>

#### *Beoordeling ACM*

69. KLM Groep voert – samengevat – aan dat het geheel van tarieven onredelijk is, dan wel dat alle individuele tarieven gezamenlijk onredelijk zijn. Hierbij verwijst KLM Groep naar de wettelijke eis dat de tarieven redelijk moeten zijn, zoals bedoeld in artikel 8.25dc, eerste lid, van de Wlv. De stelling van easyJet dat de tarieven onredelijk, disproportioneel en excessief zijn, vat de ACM op als een beroep op hetzelfde wetsartikel.
70. De ACM beoordeelt eerst of zij in het kader van een jaarlijkse aanpassing van de tarieven tijdens de tariefperiode van drie jaar kan toetsen of de tarieven aan de redelijkheidseis voldoen. Daarna

<sup>83</sup> Reactie Schiphol op KLM Groep, ACM/IN/738269, p. 2-3; reactie Schiphol op easyJet, ACM/IN/738270, p. 2-3.

<sup>84</sup> Reactie Schiphol op KLM Groep, ACM/IN/738269, p. 1-2; reactie Schiphol op easyJet, ACM/IN/738270, p. 3.

<sup>85</sup> Reactie Schiphol op KLM Groep, ACM/IN/738269, p. 3.

<sup>86</sup> Reactie Schiphol op KLM Groep, ACM/IN/738269, p. 3; Reactie Schiphol op easyJet, ACM/IN/738270, p. 3.

<sup>87</sup> Reactie Schiphol op easyJet, ACM/IN/738270, p. 3-4; Antwoord Schiphol op eerste vragenlijst ACM, ACM/IN/743743, p. 2-3.

gaat de ACM in op de problemen die zich voordeden bij de beveiligingscontrole en wat dit betekent voor de redelijkheid van de beveiligingstarieven. Vervolgens behandelt de ACM de vraag of het geheel van tarieven onredelijk is, met inachtneming van haar oordeel en opmerkingen in het Besluit tarieven en voorwaarden 2022-2024. Tot slot gaat de ACM kort in op de opmerkingen van KLM Groep en easyJet ten aanzien van de kredietwaardigheid van Schiphol.

#### De redelijkheidseis ten aanzien van aangepaste tarieven

71. Uit de wettekst en de Memorie van Toelichting volgt dat de eis dat tarieven redelijk moeten zijn ook van toepassing is op de jaarlijks aangepaste tarieven, omdat deze eis verwijst naar artikel 8.25d in zijn geheel, waarmee ook wordt verwezen naar aangepaste tarieven als bedoeld in het vierde en vijfde lid van dit artikel.<sup>88</sup>
72. De ACM stelt vast dat KLM Groep klaagt over alle tarieven.<sup>89</sup> easyJet noemt specifiek de *Passenger Service Charge (PSC)*, de *Parking Charges*, de *Landing and Take-Off Charges (LTO)* en de *Security Service Charge (SSC)*.<sup>90</sup> In de onderbouwing van de aanvragen wordt echter specifiek gewezen op de kwaliteitsafname van de beveiligingsdiensten. De ACM heeft zowel easyJet als KLM Groep tijdens de hoorzitting gevraagd of er in 2022 ook sprake was van een kwaliteitsafname van andere luchthavendiensten dan de beveiligingsdiensten. Beide aanvragers hebben betoogd dat er sprake was van een domino-effect. Vanwege de kwaliteitsafname van de beveiligingscontrole, is de kwaliteitsperceptie van passagiers van de andere luchthavendiensten ook afgenomen.<sup>91</sup> De ACM overweegt dat easyJet en KLM Groep geen feiten hebben aangedragen waaruit blijkt dat de dienstverlening van Schiphol voor de andere luchthavendiensten is afgenomen. De ACM zal daarom eerst beoordelen of kan worden gesteld dat de beveiligingstarieven in strijd zijn met de redelijkheidseis.

#### De redelijkheidseis ten aanzien van de (aangepaste) beveiligingstarieven

73. Schiphol is verantwoordelijk voor de uitvoering van de beveiliging van de passagiers en hun bagage, alsmede vracht, waaronder mede begrepen de faciliteiten voor grenscontrole.<sup>92</sup> Schiphol brengt hiervoor de *Security Service Charges (SSC)* in rekening. Voor deze tarieven geldt een afzonderlijke kostenoriëntatieverplichting.<sup>93</sup> De ACM heeft in haar Besluit tarieven en voorwaarden 2022-2024 geoordeeld dat de tarieven niet in strijd zijn met de redelijkheidseis.<sup>94</sup> De ACM onderzoekt in dit besluit of zij dit oordeel ten aanzien van de beveiligingstarieven moet heroverwegen, omdat de kwaliteit van de beveiligingsdiensten is afgenomen.
74. De ACM stelt op basis van de consultatiedocumenten vast dat de passagiersperceptie van de wachttijd is afgenomen.<sup>95</sup> Het percentage passagiers dat in Q1 en Q2 van 2022 korter dan 10 minuten diende te wachten is gedaald met tientallen procentpunten ten opzichte van 2021.<sup>96</sup> Schiphol heeft tijdens de hoorzitting aangedragen dat de wachttijden relevant zijn voor de kwaliteit van de dienst, maar dat de veiligheid minstens even relevant is. De zorgvuldigheid van de beveiligingscontrole blijft volgens Schiphol de belangrijkste parameter voor de kwaliteit van de beveiligingsdiensten.<sup>97</sup> De ACM overweegt dat de zorgvuldigheid weliswaar van groot belang is, maar dat Schiphol geen ruimte heeft om een minder zorgvuldige beveiligingscontrole uit te voeren. Zoals Schiphol zelf stelt worden de normen voor het beveiligingsniveau van de luchthaven vastgesteld door de minister van Justitie en Veiligheid.<sup>98</sup> Voor de wachttijden gelden geen wettelijke normen, terwijl deze door passagiers en luchtvaartmaatschappijen als belangrijke

<sup>88</sup> Zie Bijlage 1 onder Redelijk en non-discriminatoir.

<sup>89</sup> Aanvraag KLM Groep, ACM/IN/731148, randnummer 2.1.

<sup>90</sup> Aanvraag easyJet, ACM/IN/731160, paragraaf 5 en randnummer 10.9.

<sup>91</sup> Hoorzittingsverslag, ACM/UIT/594517, p. 11-15.

<sup>92</sup> Antwoord Schiphol eerste vragenlijst, ACM/IN/743743, p.1; zie ook artikel 2, eerste lid, van het Bels.

<sup>93</sup> Artikel 8.25dc, vierde lid, van de Wlv.

<sup>94</sup> Besluit tarieven en voorwaarden 2022-2024, ACM/UIT/574270, randnummers 50-67.

<sup>95</sup> Quality Indicators benchmark, Quality Indicators: ASQ Passenger perception, Waiting time Security (OD), p. 4.

<sup>96</sup> Quality Indicators benchmark, Quality Indicators: Passenger process / waiting time, p. 11.

<sup>97</sup> Hoorzittingsverslag, ACM/UIT/594517, p. 11-13.

<sup>98</sup> Pleitnota Schiphol, ACM/IN/759931, p. 9.

kwaliteitsparameter worden ervaren. De ACM acht de wachttijd voor de beveiligingscontrole daarom een belangrijke parameter om de kwaliteit van de beveiligingsdiensten te beoordelen.

75. Tijdens de hoorzitting heeft Schiphol aangegeven dat zij verwacht dat de ingezette maatregelen effectief zullen zijn voor de periode vanaf 1 april 2023 en dat de inzet van Schiphol is om de wachttijd op het gewenste niveau te krijgen en te houden.<sup>99</sup> De ACM heeft onderzocht welke maatregelen Schiphol heeft genomen om dit te bereiken. Hiertoe heeft Schiphol een aantal vragen beantwoord die de ACM over dit onderwerp had gesteld.<sup>100</sup>
76. In de beantwoording noemt Schiphol de volgende genomen maatregelen om de streefnorm voor de beveiligingscontrole te behalen:
1. Productiviteit:
    - Zonder in te leveren op de kwaliteit van het beveiligingsproces introduceert Schiphol een nieuwe werkwijze bij het scannen van de bagage, waardoor de productiviteit (bakken per minuut) omhoog gaat.
    - De beveiligingsmedewerkers worden intensiever getraind, waardoor er productiviteitswinst optreedt.
  2. Beschikbaarheid:
    - Het onderhoudsinterval van apparatuur in de *security lane* is teruggebracht naar *pre-Corona Service Levels*, waardoor uitval vermindert.
    - Reserveonderdelen zijn met spoed aangevraagd en worden ingebouwd in apparatuur in de *security lane*, dan wel "op de plank" klaargelegd.
  3. Capaciteit:
    - Om meer beveiligingsmedewerkers te werven voor de luchthaven Schiphol is een wervingsproces opgezet.
    - Secundaire arbeidsvoorwaarden voor beveiligingsmedewerkers, zoals het rooster, reisvergoedingen en facilitaire zaken zijn verbeterd.
77. Bij het behalen van het gewenste kwaliteitsniveau speelt het wegnemen van het tekort aan beveiligingsmedewerkers een belangrijke rol. Daarom heeft de ACM nadere vragen gesteld over de personeelsplanning voor deze beveiligingsmedewerkers en heeft Schiphol hier inzicht in verschaft.<sup>101</sup>
78. Schiphol huurt beveiligingsmedewerkers in bij beveiligingsbedrijven en betaalt hiervoor een vergoeding per netto inzetbaar uur. Voor het bepalen van de behoefte aan uren beveiligingsmedewerkers gaat Schiphol uit van de passagiersaantallen volgens het consultatiebudget voor 2023. De behoefte aan aantal uren inzet van beveiligingsmedewerkers wordt bepaald met behulp van een planningsmodel. De uitkomst van de totale behoefte aan uren verhoogt Schiphol met [VERTROUWELIJK].<sup>102</sup> De ACM kan Schiphol volgen in de methode die zij toepast om de behoefte aan het aantal uren te bepalen.
79. Schiphol is voor de beschikbaarheid van beveiligingsmedewerkers afhankelijk van onder meer beveiligingsbedrijven en derden. Schiphol verzorgt namelijk niet zelf de beveiligingscontrole. Daarom heeft Schiphol in overleg met deze bedrijven een aantal maatregelen en acties ondernomen om de bestaande beveiligingsmedewerkers in dienst te houden en nieuwe medewerkers te werven. De verbetering van de primaire arbeidsvoorwaarden (loon en toeslagen) speelt hierin een belangrijke rol. Daarnaast heeft Schiphol acties ondernomen op het gebied van

<sup>99</sup> Pleitnota Schiphol, ACM/IN/759931, p. 8.

<sup>100</sup> Antwoord Schiphol eerste vragenlijst, ACM/IN/743743.

<sup>101</sup> Antwoord Schiphol tweede vragenlijst, ACM/IN/759812.

<sup>102</sup> Antwoord Schiphol tweede vragenlijst, ACM/IN/759812, p. 1.



werving, gaat Schiphol ook ZZP'ers inhuren en heeft Schiphol beloningen voor beveiligingsbedrijven ingevoerd bij een levering van 100% of meer.<sup>103</sup>

80. Op basis van de genomen acties heeft Schiphol een planning op weekbasis gemaakt van de behoefte en beschikbaarheid aan uren. Schiphol geeft op basis van deze planning aan dat de beschikbaarheid van beveiligingsmedewerkers gedurende 2023 zal toenemen. De verwachting is dat in week 17 (de meivakantie) het tekort aan beveiligingspersoneel nog enkele procenten van de behoefte zal bedragen. Schiphol verwacht dit tekort met een verdere productiviteitsverbetering te kunnen afdekken.<sup>104</sup>
81. De ACM stelt vast dat Schiphol een planningsmodel hanteert dat op basis van de relevante parameters de behoefte aan uren beveiligingsmedewerkers bepaalt. Daarnaast heeft Schiphol meerdere stappen ondernomen om de beschikbaarheid van beveiligingsmedewerkers te vergroten om aan de behoefte te voldoen. Tijdens de hoorzitting heeft Schiphol toegezegd een update van de planning op weekbasis toe te sturen. Hieruit blijkt dat de totale beschikbare capaciteit van beveiligingsmedewerkers tijdens de meivakantie boven de behoefte uitkomt. Ook heeft Schiphol een intern document overgelegd waaruit blijkt dat zij daadwerkelijk stuurt op het behalen van de wachttijdnorm van 95%.<sup>105</sup> De ACM ziet geen aanleiding te veronderstellen dat Schiphol het beoogde kwaliteitsniveau niet zal halen. Tijdens piekmomenten, zoals de meivakantie, zullen passagiers waarschijnlijk wel langer moeten wachten. De wachttijdnorm laat toe dat een klein percentage van de passagiers (5%) langer moet wachten bij de beveiligingscontrole.
82. Gegeven deze verwachting voor de wachttijdnorm, die een belangrijke indicator vormt voor het kwaliteitsniveau van beveiligingsdiensten, is de ACM van oordeel dat het kwaliteitsniveau voor de beveiligingsdiensten per 1 april 2023 niet significant lager zal zijn dan het verwachte kwaliteitsniveau ten tijde van de tariefvaststelling voor een periode van drie jaar (2022-2024). Ook het feit dat Schiphol in februari 2023 maatregelen heeft aangekondigd om in de meivakantie 2023 de ochtendpiek te verlichten doet hier niet aan af. Deze beperking is (mede) ingegeven door andere operationele knelpunten, zoals de bagageafhandeling en de paspoortcontrole. Bovendien is deze beperking dusdanig geconcentreerd rondom bepaalde piekmomenten dat vanwege deze beperking naar het oordeel van de ACM geen sprake is van een significante afname van het kwaliteitsniveau van de beveiligingsdiensten in het jaar 2023. Dit geeft op zichzelf geen aanleiding om de conclusie uit het Besluit tarieven en voorwaarden 2022-2024 dat de beveiligingstarieven rechtmatig en redelijk zijn, te heroverwegen.
83. De ACM wijst in dat licht ook op de fors gestegen onderliggende kosten.<sup>106</sup> Schiphol heeft gemotiveerd aangegeven dat de kosten voor beveiligingsmedewerkers [VERTROUWELIJK] hoger zijn dan de in 2021 geconsulteerde kosten voor de tarieven van 2023, als gevolg van de uitvoering van de genomen maatregelen. Deze meerkosten worden echter niet in de tarieven per 1 april 2023 verdisconteerd.
84. Zowel de kwaliteitsindicatoren als een vergelijking tussen de beveiligingstarieven en de onderliggende kosten leiden daarom niet tot de conclusie dat sprake is van een wanverhouding tussen de tarieven voor beveiligingsdiensten en hetgeen daarvoor geboden wordt. Van strijdigheid met de redelijkheidsnorm als bedoeld in artikel 8.25dc, eerste lid, van de Wlv is op dit punt dan ook geen sprake.

<sup>103</sup> Antwoord Schiphol tweede vragenlijst, ACM/IN/759812, p. 2-3.

<sup>104</sup> Antwoord Schiphol tweede vragenlijst, ACM/IN/759812, p. 2.

<sup>105</sup> Reactie Schiphol op vragen hoorzitting, ACM/IN/761428.

<sup>106</sup> Zie Kamerstukken II, 2014-2015, 34 197, nr 3, p. 4.

De redelijkheidseis ten aanzien van het geheel aan tarieven

85. Voor zover aanvragers betogen dat het geheel van de aangepaste tarieven onredelijk is, overweegt de ACM als volgt. In lijn met het Besluit tarieven en voorwaarden 2022-2024 heeft de ACM uit de Memorie van Toelichting bij de huidige Wlv en de nota van toelichting bij het Bels afgeleid dat de eis van redelijkheid in beginsel van toepassing is op het niveau van de individuele tarieven. Op het geheel van tarieven is de eis van kostenoriëntatie van toepassing. De ACM heeft geoordeeld dat indien het geheel van de tarieven kostengeoriënteerd is en de verschillende elementen van de tariefopbouw conform de Wlv en het Bels tot stand zijn gekomen, de rechtmatigheid van de tarieven in beginsel een gegeven is.
86. De tariefopbouw van de aangepaste tarieven per 1 april 2023 is ongewijzigd gebleven ten opzichte van de vastgestelde tarieven die ter beoordeling voorlagen in het Besluit tarieven en voorwaarden 2022-2024, met uitzondering van één element, namelijk de verrekeningen die volgen uit de Financiële Verantwoording 2021 die in de tarieven zijn verwerkt.
87. Voor zover de verrekeningen een verlagend effect hebben op de tarieven worden deze niet door de aanvragers betwist. De aanvragers betwisten wel de hoogte van de verrekeningen op basis van “verkeer en vervoer”,<sup>107</sup> waarvan Schiphol heeft aangekondigd dat zij deze (vrijwel geheel) in de volgende tariefperiode verrekent. Deze verrekeningen beoordeelt de ACM in paragraaf 3.2.3.
88. De verrekeningen die zijn verwerkt in de tarieven per 1 april 2023 zijn naar het oordeel van de ACM rechtmatig en leiden tot een neerwaartse aanpassing van deze tarieven. De ACM had in haar Besluit tarieven en voorwaarden 2022-2024 al geoordeeld dat de tarieven redelijk zijn en niet in strijd zijn met de bij of krachtens de Wlv gestelde regels. Nu rechtmatige tarieven op rechtmatige wijze zijn aangepast, kunnen de tarieven naar het oordeel van de ACM in beginsel niet in strijd zijn met de bij of krachtens de Wlv gestelde regels. Echter, de aanvragers beargumenteren ook dat de kwaliteit van de dienstverlening van Schiphol is gedaald. Volgens de aanvragers zou dit aanleiding moeten zijn voor de ACM om te beoordelen of de tarieven – *ondanks* de tariefverlaging vanwege de verrekeningen – onredelijk zijn.
89. Ten aanzien van de kwaliteit van de diensten overweegt de ACM als volgt. In het Besluit tarieven en voorwaarden 2022-2024 heeft de ACM ten overvloede nog een aantal opmerkingen gemaakt over de door de aanvragers vermeende onredelijkheid van het geheel van de tarieven. De ACM heeft opgemerkt geen aanleiding te zien om te veronderstellen dat een eventuele vergelijking van de tarieven van Schiphol met de tarieven van andere luchthavens tot de conclusie zou leiden dat de tarieven onredelijk zijn. In dit verband heeft de ACM de effecten van de tariefverhogingen geschat met behulp van de tarievenbenchmark van Schiphol. Bij deze schatting heeft de ACM gerekend met een verhoging van de tarieven van 39% over drie jaar en (voorzichtigheidshalve) verondersteld dat de tarieven van de andere luchthavens gelijk zouden blijven. Als de kosten van de luchthavenbelasting en de luchtverkeersleiding buiten beschouwing worden gelaten, zou Schiphol op de 3<sup>e</sup> plaats van de 13 luchthavens uitkomen, die gerangschikt zijn van duurste naar goedkoopste. De ACM heeft bij deze vergelijking mee laten wegen dat de kwaliteit van de dienstverlening goed was, vanwege de hoge klanttevredenheid over Schiphol in 2021.<sup>108</sup>
90. easyJet heeft in haar aanvraag betoogd dat de ACM nu tot een andere conclusie zou komen als zij de kwaliteitsdaling van Schiphol van het afgelopen jaar in overweging neemt. Ook KLM Groep wijst naar de kwaliteitsafname van de dienstverlening van Schiphol en spreekt van een wanverhouding tussen de tarieven en de geleverde dienst. De ACM stelt vast dat uit de consultatiedocumenten blijkt dat de algemene klanttevredenheid in het afgelopen jaar beperkt is afgenomen. De algemene klanttevredenheid, waarnaar de ACM verwees in haar Besluit tarieven en voorwaarden 2022-2024,<sup>109</sup> is (lichtelijk) gedaald van iets boven “zeer goed”, naar iets onder

<sup>107</sup> Hiermee wordt bedoeld: de verrekeningen op grond van artikel 8.25dg, eerste lid, van de Wlv.

<sup>108</sup> Besluit tarieven en voorwaarden 2022-2024, ACM/UIT/574270, randnummers 61-67.

<sup>109</sup> Besluit tarieven en voorwaarden 2022-2024, ACM/UIT/574270, randnummer 66.

“zeer goed”.<sup>110</sup> Specifiek voor de beveiligingsdiensten geldt dat het kwaliteitsniveau in het afgelopen jaar weliswaar is gedaald, maar zoals de ACM heeft geoordeeld in randnummer 81 ziet zij op basis van de personeelsplanning van Schiphol geen aanleiding om te veronderstellen dat Schiphol het beoogde kwaliteitsniveau in 2023 niet zal halen.

91. Gelet op het voorgaande ziet de ACM geen reden om aan te nemen dat het kwaliteitsniveau van het geheel van luchthavendiensten per 1 april 2023 significant zal afwijken van het niveau dat werd verwacht ten tijde van het Besluit tarieven en voorwaarden 2022-2024. In dat besluit heeft de ACM aangegeven dat een eventuele vergelijking van de tarieven van Schiphol met de tarieven van andere luchthavens niet tot de conclusie leidt dat de tarieven van Schiphol onredelijk zijn.<sup>111</sup>
92. Gelet op het hiervoor overwogene ziet de ACM geen aanleiding om hierop terug te komen. De tariefopbouw is ten opzichte van het Besluit tarieven en voorwaarden 2022 – 2024 ongewijzigd gebleven met uitzondering van de verrekeningen, die voldoen aan de wettelijke vereisten. Nu ook het verwachte kwaliteitsniveau niet significant afwijkt van hetgeen dat werd verwacht ten tijde van het voorgaande besluit, is er geen aanknopingspunt om te concluderen dat sprake is van een wanverhouding tussen de tarieven en hetgeen ervoor geboden wordt. Van onredelijkheid in de zin van artikel 8.25dc, eerste lid, van de Wlv is dan ook geen sprake.

#### De kredietwaardigheid van Schiphol

93. Voor zover KLM Groep en easyJet betogen dat Schiphol ten onrechte meent dat de tariefverhoging nodig is voor haar credit rating, overweegt de ACM dat zij de redenen die Schiphol aanvoert om de tarieven te verhogen niet toetst. De ACM toetst onder andere of Schiphol heeft voldaan aan haar verplichtingen in de consultatieprocedure en of de tarieven als geheel kostengeoriënteerd zijn en de individuele tarieven redelijk en non-discriminatoir.

### **3.2.3. Verrekeningen uit verkeer en vervoer 2021**

#### *Aanvraag (KLM Groep)*

94. KLM Groep handhaaft haar gronden uit haar klacht over de tarieven 2022-2024 voor de verrekening verkeer en vervoer over 2021. Evenals vorig jaar beargumenteert KLM Groep dat Schiphol de coronaverliezen niet mag verrekenen. Als de verrekeningsmogelijkheid in de Wlv al zou zijn bedoeld als compensatie voor een calamiteit zoals de coronapandemie, wat KLM Groep betwist, dan zou Schiphol gehouden zijn op die op een redelijke manier te gebruiken. Schiphol heeft volgens KLM Groep niet geprobeerd tot een redelijke lastenverdeling te komen.<sup>112</sup>
95. Daarnaast maakt KLM Groep bezwaar tegen de hoogte van de verrekeningen, omdat Schiphol de kosten aanzienlijk heeft verlaagd door het project RESET. Volgens KLM Groep zou Schiphol in een normale situatie efficiëntievoordelen mogen behouden, maar leidt dit in de huidige buitengewone omstandigheden ertoe dat de winst van Schiphol over 2021 enorm is toegenomen, terwijl gebruikers volledig voor het risico van de coronapandemie opdraaien. KLM Groep illustreert dit aan de hand van de resultaten van Schiphol voor en na verrekeningen. KLM Groep verzoekt de ACM te onderzoeken of de voorgestelde verrekening voldoet aan de bij of krachtens de Wlv geldende normen, waaronder de redelijkheidseis uit artikel 8.25dc, eerste lid, van de Wlv.<sup>113</sup>

<sup>110</sup> Quality Indicators benchmark, Quality Indicators: ASQ Passenger perception, Overall perception, p. 3. De kwaliteitsperceptie wordt gemeten op een ongewogen schaal van 1 tot 5, waarbij 3 “goed” is, 4 “zeer goed” en 5 “uitstekend”. De grafiek laat zien dat Schiphol in 2021 ongeveer 4,10 scoorde en in 2022 ongeveer 3,95.

<sup>111</sup> Besluit tarieven en voorwaarden 2022-2024, ACM/UIT/574270, randnummers 60-67.

<sup>112</sup> Aanvraag KLM Groep, ACM/IN/731148, randnummers 3.1-3.2; zie ook randnummers 79-89 van het Besluit tarieven en voorwaarden 2022-2024.

<sup>113</sup> Aanvraag KLM Groep, ACM/IN/731148, randnummers 3.1-3.4.

*Zienswijze Schiphol*

96. Schiphol merkt op dat KLM Groep en andere gebruikers vorig jaar op basis van vergelijkbare argumentatie aanvragen hebben ingediend bij de ACM. De ACM heeft in haar besluit van 24 maart 2022 geoordeeld dat de aanvragen ongegrond zijn en dat Schiphol de tarieven en voorwaarden 2022-2024 heeft vastgesteld in overeenstemming met de eisen van de Wlv.<sup>114</sup>
97. De ACM heeft geoordeeld dat de verrekeningsgrondslag ook kan worden toegepast bij een crisis zoals de coronapandemie.<sup>115</sup> Schiphol wijst erop dat zij toen geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om de tarieven tussentijds opnieuw vast te stellen. Dit zou hebben geleid tot plotselinge en zeer sterke tariefverhogingen voor het jaar 2021. Deze keuze heeft tot gevolg gehad dat er verrekenbare omzet is ontstaan.<sup>116</sup>
98. Daarnaast heeft de ACM geoordeeld dat de door Schiphol behaalde efficiëntieresultaten geen deel uitmaken van de wettelijke verrekeningen.<sup>117</sup> Uit het Toerekeningssysteem (TS) 2019-2021 volgt dat verrekening van efficiëntieverschillen niet plaatsvindt. Ook heeft de ACM geconcludeerd dat de redelijkheidseis niet van toepassing is op verrekeningen, aangezien het redelijkheidsvereiste stelt dat *tarieven* redelijk moeten zijn.<sup>118</sup>
99. Verder merkt Schiphol op dat het teruggeven van meeropbrengsten en het verrekenen van gemiste inkomsten twee kanten van dezelfde medaille zijn, binnen een regulerend kader dat het uitgangspunt van kostenoriëntatie hanteert. Desondanks heeft Schiphol maatregelen getroffen om de tariefontwikkeling te beperken, zoals het niet opnemen van de reorganisatievoorziening en het doen van een forse vrijwillige bijdrage.
100. Schiphol is in de afgelopen jaren veelal niet in staat geweest het geconsulteerde rendement op de assetbase te realiseren. De werkelijke kosten zijn dus hoger dan de kosten waarmee rekening was gehouden bij de vaststellen van de tarieven. Dit verschil komt voor eigen rekening van Schiphol. Het jaar 2021 was daarin een positieve uitzondering. Momenteel ziet Schiphol zich wederom geconfronteerd met hogere kosten dan geconsulteerd, bijvoorbeeld voor beveiliging.<sup>119</sup>

*Beoordeling ACM*

101. Nu de beoordeling van de verrekeningen 2021 geen onderdeel uitmaakte van het Besluit tarieven en voorwaarden 2022-2024, omdat de financiële verantwoording over 2021 ten tijde van het Besluit nog niet was vastgesteld,<sup>120</sup> dient de ACM in het kader van de huidige aanvraag te beoordelen of de verrekeningen 2021 voldoen aan de bij of krachtens de Wlv geldende normen.
102. Voor zover KLM Groep haar gronden van de klachtenprocedure van vorig jaar handhaaft over waarom Schiphol de coronaverliezen over 2021 niet mag verrekenen, verwijst de ACM naar haar beoordeling in haar Besluit tarieven en voorwaarden 2022-2024. De ACM heeft KLM Groep toen niet gevolgd in de stelling dat de verrekenmogelijkheid in de Wlv niet is bedoeld om te verrekenen ten tijde van de coronapandemie. Ook heeft de ACM KLM Groep niet gevolgd in haar stelling dat Schiphol de bevoegdheid om te verrekenen niet altijd (onverkort) kan toepassen. Verder heeft de ACM KLM Groep niet gevolgd in haar stelling dat de verrekeningen in strijd zijn met de redelijkheidseis van artikel 8.25dc, eerste lid van de Wlv, omdat de redelijkheidseis niet van toepassing is op verrekeningen.<sup>121</sup> Tot slot ging de ACM niet mee in de stelling van KLM Groep dat de verrekeningen die Schiphol toepast, misbruik van haar economische machtspositie inhoudt. De beoordeling van deze argumenten is ook van toepassing voor zover die ziet op de

<sup>114</sup> Reactie Schiphol op KLM Groep, ACM/IN/738269, p. 3.

<sup>115</sup> Besluit tarieven en voorwaarden 2022-2024, ACM/UIT/574270, randnummer 109.

<sup>116</sup> Reactie Schiphol op KLM Groep, ACM/IN/738269, p. 3-4.

<sup>117</sup> Besluit tarieven en voorwaarden 2022-2024, ACM/UIT/574270, randnummers 107-108.

<sup>118</sup> Besluit tarieven en voorwaarden 2022-2024, ACM/UIT/574270, randnummer 112; reactie Schiphol op KLM Groep, ACM/IN/738269, p. 4.

<sup>119</sup> Reactie Schiphol op KLM Groep, ACM/IN/738269, p. 4-5.

<sup>120</sup> Zie ook randnummer 103 van het Besluit tarieven en voorwaarden 2022-2024, ACM/UIT/574270.

<sup>121</sup> Zie ook randnummer 112 van het Besluit tarieven en voorwaarden 2022-2024, ACM/UIT/574270.

verrekeningen van 2021.<sup>122</sup> De ACM merkt overigens op dat KLM Groep voornoemde argumenten over de aangepaste tarieven per 1 april 2023 niet expliciet herhaalt in haar aanvraag.<sup>123</sup>

103. KLM Groep voert specifiek in haar onderhavige aanvraag aan dat Schiphol over 2021 winst heeft gemaakt, terwijl gebruikers volledig voor het risico van de coronapandemie opdraaien. Dit ziet KLM Groep als bewijs dat de verrekenmogelijkheid uit de Wlv nooit bedoeld is ter compensatie van calamiteiten zoals de coronapandemie.<sup>124</sup>
104. De ACM heeft in het Besluit tarieven en voorwaarden 2022-2024 geoordeeld dat de bepalingen uit de Wlv en het Bels die betrekking hebben op verrekeningen, geen aanknopingspunten bieden voor het standpunt dat in het geval van een crisis zoals de coronapandemie, geen of minder verrekeningen zouden kunnen plaatsvinden. Bovendien bevatten de Wlv en het Bels bepalingen over verrekenmogelijkheden, zoals ongelijke spreiding, bij uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden.<sup>125</sup> Dat de coronapandemie een crisis was van een omvang die niet te voorzien was bij de totstandkoming van de Wlv, leidt volgens de ACM niet tot de conclusie dat dit buiten de reikwijdte van de bepalingen uit de Wlv en het Bels zou vallen.<sup>126</sup> Ook het feit dat Schiphol door ingrijpen in de eigen organisatie efficiëntievoordelen heeft behaald ten tijde van de coronapandemie, kan volgens de ACM niet tot de conclusie leiden dat de bepalingen van de Wlv en het Bels anders moeten worden geïnterpreteerd. Overigens wijst de ACM erop dat Schiphol de kosten van deze reorganisatie niet heeft verwerkt in de tarieven en dus zelf heeft gedragen.<sup>127</sup>

### 3.2.4. Conclusie tarieven

105. De ACM concludeert dat deze klachten geen aanleiding geven om te concluderen dat sprake is van strijdigheid met de redelijkheidseis als bedoeld in artikel 8.25dc, eerste lid, van de Wlv. De tarieven zijn op dit punt dan ook niet in strijd met de bij of krachtens de Wlv gestelde regels.

### 3.3. Schiphol VIP-service

#### *Aanvraag (easyJet)*

106. Volgens easyJet moet het kwaliteitsniveau van Schiphol zowel in de piek- als in de daluren worden gewaarborgd en moet het niveau voor alle passagiers worden gegarandeerd, niet alleen voor degenen die het zich kunnen veroorloven om de VIP-service van Schiphol te betalen. Deze VIP-service voorziet in een afzonderlijke *security lane*, aldus easyJet. De ACM zou moeten overwegen of Schiphol, door selectief hoogwaardige serviceniveaus aan te bieden aan passagiers die gebruik maken van de VIP-dienst, de non-discriminatieregels van de Wlv overtreedt.<sup>128</sup>

#### *Zienswijze Schiphol*

107. Net als andere grote luchthavens stelt Schiphol een VIP-service ter beschikking aan haar passagiers. Met de VIP-service biedt Schiphol aan alle passagiers, ongeacht de luchtvaartmaatschappij, de mogelijkheid om tegen betaling in de anonimiteit op een afgeschermd locatie, het luchthavenproces te doorlopen. Schiphol maakt hierbij geen onderscheid naar nationaliteit of identiteit van luchtvaartmaatschappijen. Van discriminatie kan derhalve volgens Schiphol geen sprake zijn.<sup>129</sup>
108. De diensten die de VIP-service naast het reguliere luchthavenproces (check-in, afhandeling bagage, security check en paspoortcontrole) biedt, is het vervoer per auto van en naar het

<sup>122</sup> Besluit tarieven en voorwaarden 2022-2024, ACM/UIT/574270, randnummer 109-113.

<sup>123</sup> Zie in dit kader artikel 27, eerste lid, aanhef en onder a, van het Bels.

<sup>124</sup> Aanvraag KLM Groep, ACM/IN/731148, randnummer 3.1-3.4.

<sup>125</sup> Zie artikel 8.25dg, eerste lid, van de Wlv, artikel 20, zesde en zevende lid en artikel 22 van het Bels.

<sup>126</sup> Besluit tarieven en voorwaarden 2022-2024, ACM/UIT/574270, randnummer 109.

<sup>127</sup> Besluit tarieven en voorwaarden 2022-2024, ACM/UIT/574270, randnummer 106.

<sup>128</sup> Aanvraag easyJet, ACM/IN/731160, randnummer 9.11 en voetnoot 9. 122

<sup>129</sup> Antwoord Schiphol eerste vragenlijst, ACM/IN/743743, p. 4.

vliegtuig en het gebruik van alle faciliteiten tijdens het verblijf in het Schiphol VIP-centrum. Aangezien Schiphol de privacy en veiligheid van VIP-passagiers moet garanderen, bevindt zich een *security lane* bij het VIP-centrum.<sup>130</sup>

109. Zoals bepaald in het Toerekeningssysteem luchtvaartactiviteiten (hierna: TS 22-24)<sup>131</sup> betreft het VIP-centrum van Schiphol een luchtvaartactiviteit. De kosten moeten derhalve worden toegerekend aan de luchtvaartactiviteiten. Verder is bepaald dat een even grote opbrengst moet worden toegerekend aan luchtvaartactiviteiten. Hierdoor resteert voor de luchthavenactiviteiten een kostenneutrale toerekening. Het gebruik van VIP-faciliteiten door specifieke passagiers (o.a. Koninklijk Huis, Ministers) wordt niet bij hen in rekening gebracht. Het beschikbaar stellen van deze faciliteiten betreft een representatieve activiteit van Schiphol Group. Het gebruik wordt tegen integrale kostprijs doorbelast door Schiphol Commercial aan de Directie. Andere klanten betalen wel en deze opbrengsten worden toegerekend aan de Schiphol Commercial.<sup>132</sup>

#### *Beoordeling ACM*

110. Passagiers kunnen tegen betaling gebruik maken van de VIP-service. Dit houdt onder andere in dat zij toegang krijgen tot het VIP-centrum. Voor zover er in het VIP-centrum sprake is van afhandeling van passagiers en hun bagage, betreft dit luchtvaartactiviteiten. Het TS 22-24 bepaalt dat de kosten voor het VIP-centrum worden toegerekend aan luchtvaartactiviteiten. Daarnaast is bepaald dat een gelijk bedrag aan opbrengsten wordt toegerekend.<sup>133</sup> De ACM concludeert dat er voor dit bedrijfs onderdeel sprake is van een kostenneutrale toerekening. De kosten van het VIP-centrum worden uitsluitend voor zover het representatieve activiteiten betreft voor een deel aan luchtvaartactiviteiten toegerekend (en voor een deel aan niet-luchtvaartactiviteiten). De overige diensten die onderdeel uitmaken van de VIP-service zijn commercieel van aard en dus niet gereguleerd op grond van de Wlv. Een toets of het VIP-tarief non-discriminatoir is in de zin van artikel 8.25dc, eerste lid van de Wlv, is daarmee niet aan de orde.
111. De ACM concludeert dat deze klacht geen doel treft.

### 3.4. Toepassing kostentoerekeningssysteem voor floormanagement- en schoonmaakkosten

#### *Inleiding*

112. Bij de vaststelling van de verrekeningen van verkeer en vervoer over het jaar 2021 wordt de lager dan geconsulteerde omzet verrekend in toekomstige tarieven, met een aftrek voor de bespaarde variabele kosten. In het TS 19-21 is door middel van rekenregels beschreven hoe de besparing van variabele kosten dient te worden bepaald.<sup>134</sup> Onder de kosten die verrekend worden vallen onder andere "floormanagement" en schoonmaak. Floormanagement zorgt ervoor dat de passagiersprocessen in de Terminal in goede banen worden geleid.
113. Deze klacht heeft betrekking op de wijze waarop verschillen tussen de raming en de realisatie van de kosten van floormanagement en schoonmaak voor het jaar 2021 worden verrekend in toekomstige tarieven.

<sup>130</sup> Antwoord Schiphol eerste vragenlijst, ACM/IN/743743, p. 4-5.

<sup>131</sup> Toerekeningssysteem luchtvaartactiviteiten Royal Schiphol Group op luchthaven Schiphol 22-24, bijlage 3, p. 74-76, beschikbaar op [www.acm.nl/sites/default/files/documents/toerekeningssysteem-luchtvaartactiviteiten-royal-schiphol-group-op-luchthaven-schiphol\\_0.pdf](http://www.acm.nl/sites/default/files/documents/toerekeningssysteem-luchtvaartactiviteiten-royal-schiphol-group-op-luchthaven-schiphol_0.pdf)

<sup>132</sup> Antwoord Schiphol eerste vragenlijst, ACM/IN/743743, p. 5-6.

<sup>133</sup> Toerekeningssysteem luchtvaartactiviteiten Royal Schiphol Group op luchthaven Schiphol 22-24, bijlage 3, p. 74, beschikbaar op [www.acm.nl/sites/default/files/documents/toerekeningssysteem-luchtvaartactiviteiten-royal-schiphol-group-op-luchthaven-schiphol\\_0.pdf](http://www.acm.nl/sites/default/files/documents/toerekeningssysteem-luchtvaartactiviteiten-royal-schiphol-group-op-luchthaven-schiphol_0.pdf)

<sup>134</sup> Toerekeningssysteem Luchtvaartactiviteiten Schiphol Group op de luchthaven Schiphol 2019-2021, p. 4 e.v.

*Aanvraag (KLM Groep)*

114. Uit de Financiële Verantwoording 2021 blijkt volgens KLM Groep dat Schiphol is afgeweken van de systematiek vastgelegd in het TS 19-21 wat betreft de verrekening van kosten voor floormanagement en schoonmaak. KLM Groep handhaaft de gronden die zij vorig jaar heeft ingediend bij de ACM in het kader van de klachtenprocedure<sup>135</sup> en de gronden uit haar zienswijze<sup>136</sup> in die procedure.<sup>137</sup>
115. KLM Groep begrijpt dat het gebruik van een vaste verrekenfactor van 1,5<sup>138</sup> voor de verrekening van floormanagement kan leiden tot een (significante) discrepantie tussen de verrekening en het werkelijke verschil tussen geconsulteerde en gerealiseerde kosten. Die mogelijke discrepantie is echter inherent aan het gebruik van een verrekenfactor. Toch is in het TS 19-21 gekozen voor de toepassing van een vaste verrekenfactor om te garanderen dat eventuele hogere of lagere kosten slechts worden doorbelast waar dit in direct verband staat tot aanpassingen in passagiersaantallen.<sup>139</sup>
116. De verrekenmethodiek is aangepast in het TS 22-24, juist om een te grote discrepantie voorkomen. De aangepaste methodiek heeft de ACM redelijk geacht. Voor de verrekening over 2021 is Schiphol echter nog gebonden aan de oude methodiek. Gebruikers moeten kunnen uitgaan van de onverkorte toepassing van de systematiek uit het TS 19-21, ook als die ongunstig uitvalt voor Schiphol. Dit geldt temeer ten aanzien van kosten waarvoor juist bewust is gekozen om niet te verrekenen op basis van werkelijke kosten maar op basis van de (altijd minder zuivere) proxy van een verrekenfactor.<sup>140</sup>
117. Ook wat betreft schoonmaakkosten is Schiphol afgeweken van de verrekenmethodiek uit het TS 19-21. KLM Groep meent dat Schiphol uitgaat van een verkeerde lezing van het TS. Het TS verwijst naar een verrekenfactor van "1,0 van de aantoonbare meer/minderwerk kosten voor de schoonmaakkosten in de Terminal." Dit betekent echter niet dat simpelweg moet worden uitgegaan van de werkelijke meer/minderwerk kosten. In dat geval zou geen verrekenfactor nodig zijn. De verrekenfactor slaat op het verschil tussen het contractueel overeengekomen (en geconsulteerde) aantal passagiers en het gerealiseerde aantal passagiers. Dat Schiphol gelet op de omstandigheden gewijzigde afspraken heeft gemaakt met de schoonmaakbedrijven, laat onverlet dat het TS 19-21 blijft uitgaan van de verrekening op basis van passagiersaantallen. KLM Groep meent daarom dat Schiphol een verlagingpercentage dient toe te passen dat overeenkomt met de reductie in passagiersaantallen.<sup>141</sup>

*Zienswijze Schiphol*

118. Schiphol merkt op dat voor het jaar 2020 een soortgelijke situatie bestond. Schiphol heeft toen op eenzelfde manier de verrekening van floormanagement en schoonmaak berekend. KLM Groep heeft in 2021 hier ook een klacht over ingediend bij de ACM. In haar besluit van 24 maart 2022 heeft de ACM geconcludeerd dat deze klacht ongegrond is.<sup>142</sup>
119. De verrekening van floormanagement wijkt af van de beschrijving in het TS 19-21. Het toepassen van de beschreven rekensystematiek zou tot een teruggaaf leiden van bijna het gehele budget voor floormanagement.<sup>143</sup> Als gevolg van de pandemie was er in werkelijkheid echter een onderschrijding van het budget van ruim 50%. Dit verschil is te verklaren doordat Schiphol extra personeel heeft ingezet in verband met de coronamaatregelen zoals de 1,5 meter regel. Schiphol

<sup>135</sup> Aanvraag KLM Groep, ACM/IN/731148, bijlage 7.

<sup>136</sup> Aanvraag KLM Groep, ACM/IN/731148, bijlage 6.

<sup>137</sup> Aanvraag KLM Groep, ACM/IN/731148, randnummer 4.1.

<sup>138</sup> Dit betekent: als het aantal passagiers met 10% afneemt dan nemen de kosten van floormanagement met 15% af. Minder congestie in de luchthaven betekent minder floormanagement.

<sup>139</sup> Aanvraag KLM Groep, ACM/IN/731148, randnummer 4.2.

<sup>140</sup> Aanvraag KLM Groep, ACM/IN/731148, randnummer 4.3.

<sup>141</sup> Aanvraag KLM Groep, ACM/IN/731148, randnummer 4.4.

<sup>142</sup> Besluit tarieven en voorwaarden 2022-2024, ACM/UIT/574270, randnummers 324-327.

<sup>143</sup> Als gevolg van de daling van het aantal passagiers en de verrekenfactor van 1,5.

heeft daarom in afstemming met de ACM de verrekening gebaseerd op het verschil tussen de geconsulteerde en werkelijke uitgaven, conform de werkwijze voor 2020. Over de werkwijze voor 2020 heeft de ACM in haar besluit geoordeeld dat het toepassen van de beschreven rekenregel uit het TS tot een onredelijke uitkomst zou leiden. De ACM achtte het daarom aanvaardbaar dat Schiphol uitging van de werkelijke kosten.<sup>144</sup>

120. Over de verrekening van schoonmaakkosten merkt Schiphol op dat zij in 2020 nieuwe overeenkomsten heeft gesloten met de schoonmaakpartijen. Dit was nodig omdat de ondergrens van de eerdere overeenkomsten niet in lijn was met het sterk verlaagde volume van het aantal vliegbewegingen en passagiers. In de oude contracten was een minimum vergoeding voor de schoonmaakpartijen opgenomen. Daarbij was geen rekening gehouden met de mogelijkheid van een zeer sterke daling van het aantal passagiers. De berekening van de verrekening 2021 van schoonmaakkosten is gebaseerd op de nieuwe overeenkomsten.<sup>145</sup>
121. In de nieuwe contracten is rekening gehouden met het lagere aantal passagiers. De afrekening over 2021 heeft voor het overgrote deel plaatsgevonden op basis van een afwijking tussen het geconsulteerde aantal passagiers (76,2 miljoen) en het werkelijke aantal passagiers (25,5 miljoen), gerekend tegen de herziene staffels<sup>146</sup>. Slechts voor 1 van de 4 contractpartijen was het minimum staffelvolumen (30 miljoen passagiers) hoger dan het werkelijke aantal passagiers (25,5 miljoen). Dat bedrijf moest betaald worden op basis van 30 miljoen passagiers, terwijl het werkelijke aantal lager was.<sup>147</sup> In het TS 19-21 is opgenomen dat een verrekenfactor van 1 wordt toegepast voor de aantoonbare meer/minderwerkkosten. Schiphol heeft het aantoonbare verschil tussen geconsulteerde en gerealiseerde schoonmaakkosten verrekend. Daarmee heeft Schiphol gehandeld op basis van de meest logische uitleg van het TS 19-21, gelet op de situatie die was ontstaan.<sup>148</sup>

#### *Beoordeling ACM*

122. De ACM stelt vast dat de aanvraag van KLM Groep op dit onderdeel vergelijkbaar is met de aanvraag die KLM Groep heeft gedaan voor de tarieven 2022-2024. De argumentatie in de beoordeling van de ACM zoals opgenomen in paragraaf 3.6. van het Besluit tarieven en voorwaarden 2022-2024, is in dit besluit voor de aangepaste tarieven vanaf 1 april 2023 daarom opnieuw van toepassing.
123. Met betrekking tot de verrekeningen 2021 voor floormanagement en schoonmaakkosten overweegt de ACM in algemene zin als volgt. De rekenregels voor floormanagement en schoonmaak zijn een uitwerking van de eis van kostenoriëntatie zoals opgenomen in artikel 8.25dc, derde lid, van de Wlv. Er is gekozen voor een rekenregel omdat deze kostenposten een sterk verband hebben met passagiersaantallen. De rekenregels weerspiegelen het werkelijke verband tussen het aantal passagiers en de gerealiseerde kosten bij een beperkt verschil tussen raming en realisatie van het aantal passagiers. Deze rekenregels gaan uit van veronderstellingen ten aanzien van het verschil tussen raming en realisatie van het aantal passagiers en koppelen daaraan gevolgen voor de kosten. De onverkorte toepassing van deze rekenregels zou in de huidige situatie echter ertoe leiden dat voor het geheel van de activiteiten niet meer aan de eis van kostenoriëntatie zou worden voldaan, terwijl deze rekenregels juist waren bedoeld om te voldoen aan die eis. De veronderstellingen waar de rekenregels op gebaseerd zijn, golden niet

<sup>144</sup> Reactie Schiphol op KLM Groep, ACM/IN/738269, p. 5; Besluit tarieven en voorwaarden 2022-2024, ACM/UIT/574270, randnummer 325.

<sup>145</sup> Reactie Schiphol op KLM Groep, ACM/IN/738269, p. 5.

<sup>146</sup> Staffel is een term die wordt gebruikt in de handel voor korting op prijzen op basis van grotere afname. Het begrip staat zowel voor de gehele lijst als iedere individuele trede.

<sup>147</sup> De ACM heeft Schiphol hierover een nadere toelichting gevraagd. Het betreft een kleiner perceel en de schoonmaakpartij kon een goede operationele aansturing niet garanderen onder het niveau van 30 miljoen passagiers tegen de afgesproken aanneemsom in combinatie met staffels. Bij lagere aantallen zou het contract niet voortgezet worden, zie ACM/IN/743743.

<sup>148</sup> Reactie Schiphol op KLM Groep, ACM/IN/738269, p. 6.



voor de ontstane situatie. Het grote verschil tussen de raming en de realisatie van het aantal passagiers was namelijk niet voorzien ten tijde van het opstellen van de rekenregels.

124. Voor wat betreft de verrekeningen voor floormanagement over het jaar 2021 acht de ACM het vanwege het voortduren van de uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden niet realistisch om bijna 100% van het budget af te rekenen. Temeer niet omdat het floormanagement ook toezicht moest houden op de naleving van de anderhalve meter regel op de luchthaven en omdat werkprocessen hier door Schiphol op moesten worden aangepast. De ACM overweegt dat de tarieven dienen te voldoen aan de eis van kostenoriëntatie, waarvan de rekenregel een uitwerking is. Nu die uitwerking niet meer overeenkomt met het uitgangspunt van kostenoriëntatie, is de ACM van oordeel dat Schiphol terecht handelt door werkelijke kosten in rekening te brengen in plaats van de rekenregels uit het TS 19-21 toe te passen.
125. Met betrekking tot de verrekeningen 2021 voor schoonmaakkosten overweegt de ACM als volgt. In het TS 19-21 is over de verrekeningen van schoonmaakkosten bepaald: "Op basis van de huidige contractafspraken voor het TS 19-21 is de verrekenfactor vastgesteld op 1,0 van de aantoonbare meer/minderwerk kosten voor de schoonmaakkosten in de Terminal." Dat de verrekenfactor is vastgesteld op "1,0" betekent dat het feitelijk meer- of minderwerk voor schoonmaak wordt verrekend op basis van 100% van de werkelijke meer- of minderkosten (ten opzichte van het geconsulteerde budget). Dat Schiphol voor het jaar 2021 nieuwe contractafspraken met de aannemers heeft gemaakt doet hier niet aan af. Het verschil tussen gebudgetteerde en gerealiseerde kosten blijft de grondslag voor de verrekening.
126. De ACM concludeert dat deze klacht niet slaagt.

### 3.5. License to Operate

#### *Inleiding*

127. Luchtvaartmaatschappijen zijn verantwoordelijk voor de grondafhandelingsdiensten die nodig zijn om vluchten te kunnen uitvoeren. Voorbeelden van grondafhandelingsdiensten zijn het inchecken van passagiers, catering, brandstoflevering en bagageafhandeling. Luchtvaartmaatschappijen nemen deze diensten af van grondafhandelingsbedrijven die actief zijn op Schiphol. Een luchtvaartmaatschappij kan ook grondafhandelingsdiensten in eigen beheer verrichten. KLM heeft zelf een bedrijfs onderdeel dat grondafhandelingsdiensten verricht. Deze diensten worden ook afgenomen door derde partijen. Niet alle luchtvaartmaatschappijen binnen KLM Groep maken gebruik van de grondafhandelingsdiensten van KLM.<sup>149</sup>
128. De LtO is van toepassing op grondafhandelaren die in minimaal twee van de volgende categorieën actief zijn<sup>150</sup>: passagiersafhandeling, bagageafhandeling en platformafhandeling (passagiers en vracht).<sup>151</sup> De LtO dient ter bevordering van (1) een veilige en gezonde werkomgeving; van (2) betrouwbare en uitstekende prestaties; en (3) een duurzame bedrijfsvoering. Schiphol ziet het document als een eerste stap om die doelen te bereiken en het is de bedoeling dat het document zich in de loop der jaren verder zal ontwikkelen.<sup>152</sup>
129. Verschillende luchtvaartmaatschappijen hebben tijdens de consultatiebijeenkomst kritiek geuit op de LtO, omdat zij menen dat Schiphol via de LtO interfereert in de (contractuele) relatie tussen grondafhandelaren en luchtvaartmaatschappijen.<sup>153</sup>

<sup>149</sup> Hoorzittingsverslag, ACM/UIT/594517, p. 17.

<sup>150</sup> Zogenoemde *Multi process* afhandelaren.

<sup>151</sup> LtO, paragraaf 1.3.

<sup>152</sup> Draft minutes consultation meeting September 26 2022, p 7-8.

<sup>153</sup> Draft minutes consultation meeting September 26 2022, p 7-8.

*Aanvraag (KLM Groep)*

130. KLM Groep verzoekt de ACM te onderzoeken of de LtO voldoet aan de Wlv. Volgens KLM Groep bevat de LtO voorwaarden in de zin van artikel 8.25d, eerste lid, van de Wlv. Ook dienen voorwaarden in de LtO te worden aangemerkt als operationele voorwaarden in de zin van de Wlv en het Bels. Daaruit volgt dat Schiphol de LtO zou moeten consulteren.<sup>154</sup> De ACM heeft KLM Groep gevraagd nader te onderbouwen welke voorwaarden in de LtO volgens haar voorwaarden zijn in de zin van de Wlv en het Bels.<sup>155</sup>
131. KLM Groep wijst erop dat het begrip operationele voorwaarden een ruim toepassingsbereik heeft, wat ook blijkt uit eerdere besluiten van de ACM. Ook stelt KLM Groep dat voorwaarden zich niet rechtstreeks aan gebruikers hoeven te richten om als operationele voorwaarden te kwalificeren. Uit de bewoording van het wetsartikel blijkt namelijk dat het gaat om voorwaarden die “betrekking hebben op het gebruik van de luchthaven door gebruikers”.<sup>156</sup> Daarnaast is KLM Groep van mening dat het niet noodzakelijk is dat operationele voorwaarden van toepassing zijn op alle gebruikers. Het is voldoende dat de LtO van toepassing is op gebruikers die zelfafhandelingsdiensten verrichten, zoals KLM.<sup>157</sup>
132. Verder wijst KLM Groep erop dat de wetgever bij operationele voorwaarden onder meer dacht aan voorwaarden ten aanzien van de allocatie van incheckbalies. Daarbij maakte de wetgever expliciet duidelijk dat hiervoor de consultatieplicht geldt en dat de ACM bevoegd is deze voorwaarden te beoordelen. Schiphol blijkt juist over dergelijke zaken in de toekomst *key performance indicators* (KPI's) te willen vaststellen op basis van de LtO. KLM Groep bepleit dat de reikwijdte van operationele voorwaarden aanzienlijk zou worden beperkt als bovengenoemde voorbeelden buiten beschouwing worden gelaten. De wetsgeschiedenis bevat daar ook geen aanknopingspunten voor.<sup>158</sup>
133. Ook stelt KLM Groep dat de LtO de luchtvaartmaatschappijen binnen KLM Groep ook daadwerkelijk raakt, omdat de grondafhandelaren worden beperkt in hun contractsvrijheid met de luchtvaartmaatschappijen. De LtO heeft daarmee materieel hetzelfde effect als wanneer de voorwaarden rechtstreeks aan gebruikers zouden worden opgelegd.
134. Volgens KLM Groep zijn de consultatie- en raadplegingsverplichtingen daarom van toepassing op de LtO. Ook is de ACM bevoegd om op grond van artikel 8.25f, van de Wlv te beoordelen of de LtO in overeenstemming is met de Wlv.<sup>159</sup> Dit geldt in algemene zin voor alle voorwaarden in de LtO. Meer specifiek en ter illustratie noemt KLM Groep de KPI's die vallen onder *Optimize Capacity, Safety Performance, Ground Service Equipment and RSG-assets* en *Sector collaboration and data*. Deze KPI's zullen van invloed zijn op het beleid op het gebied van baggage, positionering richting klanten en wachttijden bij incheckbalies en hebben daarom impact op gebruikers.<sup>160</sup>
135. Inhoudelijk stelt KLM Groep in de eerste plaats dat het toepassingsbereik en de totstandkoming van de LtO onredelijk is.<sup>161</sup> KLM Groep draagt vijf punten aan ter onderbouwing van deze stelling. Ten eerste is KLM Groep van mening dat de opgelegde eisen ten aanzien van onder meer *performance monitoring* en *operating standards* de vrije toegang tot de markt voor grondafhandeling verder beperken dan bedoeld is in richtlijn 96/67/EG.<sup>162</sup> Hiermee treedt Schiphol

<sup>154</sup> Aanvraag KLM Groep, ACM/IN/731148, paragraaf 5; Zienswijze KLM Groep, ACM/IN/743164, paragraaf 3; Antwoord KLM Groep op vraag LtO, ACM/IN/743164.

<sup>155</sup> E-mail van de ACM van 4 januari 2023, ACM/UIT/590913.

<sup>156</sup> Antwoord KLM Groep op vraag LtO, ACM/IN/743164, randnummer 2.3.

<sup>157</sup> Antwoord KLM Groep op vraag LtO, ACM/IN/743164, randnummer 2.2.

<sup>158</sup> Zienswijze KLM Groep, ACM/IN/743164, randnummer 3.1.

<sup>159</sup> Antwoord KLM Groep op vraag LtO, ACM/IN/743164, randnummer 2.4-2.5.

<sup>160</sup> Antwoord KLM Groep op vraag LtO, ACM/IN/743164, randnummer 2.6.

<sup>161</sup> Aanvraag KLM Groep, ACM/IN/731148, randnummers 5.1 en 6.1.

<sup>162</sup> Richtlijn 96/67/EG van de Raad van 15 oktober 1996 betreffende de toegang tot de grondafhandelingsmarkt op de luchthavens van de Gemeenschap. Deze richtlijn vormt de basis voor vrije toegang tot de markt voor de verlening van grondafhandelingsdiensten.

onrechtmatig in de contractuele relatie tussen grondafhandelaren en gebruikers. Ten tweede legt Schiphol met *safety key performance indicators* verplichtingen op aan grondafhandelaren en indirect aan gebruikers die Schiphol niet middels voorwaarden zoals opgenomen in de LtO behoort te adresseren. Schiphol miskent de scheiding tussen verantwoordelijkheden van de luchtvaartmaatschappijen en de luchthaven. Ten derde beperkt Schiphol met de LtO de keuzemogelijkheden van gebruikers doordat de differentiatie tussen gebruikers en afhandelaren afneemt. Dit is nadelig voor de concurrentie en de vrije marktwerking. Ten vierde zou de LtO ook eisen voor Schiphol zelf moeten bevatten om recht te doen aan de wederzijdse afhankelijkheid van Schiphol, gebruikers en grondafhandelaren. Tot slot maakt KLM Groep bezwaar tegen de eenzijdige oplegging van de LtO door Schiphol en de *governance* waarin grondafhandelaren en gebruikers onvoldoende inspraak hebben.<sup>163</sup>

136. In de tweede plaatst stelt KLM Groep dat de LtO discriminatoir is. De LtO is beperkt tot *multi process* afhandelaren en niet van toepassing op *single process* afhandelaren.<sup>164</sup> Dat Schiphol betoogt dat de grootste veiligheidswinst en verbeteringen te behalen zijn bij de *multi process* afhandelaren, rechtvaardigt niet dat enkel voor hen (verregaande) voorwaarden zullen gelden.<sup>165</sup>
137. In de derde plaatst stelt KLM Groep dat het disproportioneel is dat Schiphol op grond van de LtO de dienstverlening van afhandelaren stop zou kunnen zetten. Dat leidt in de ogen van KLM Groep tot ernstige gevolgen. Daarbij acht KLM Groep dit artikel onnodig en onredelijk vergaand.<sup>166</sup>

#### *Zienswijze Schiphol*

138. Schiphol stelt dat de LtO geen voorwaarden bevat voor gebruikers in de zin van de Wlv, maar alleen betrekking heeft op grondafhandelaren. De beoordeling van de LtO valt dan ook buiten deze klachtenprocedure.<sup>167</sup> De ACM heeft Schiphol gevraagd dit standpunt nader te onderbouwen.<sup>168</sup> Schiphol heeft in reactie hierop aangegeven dat de LtO geen consultatieplichtige voorwaarden of (aangepaste) operationele voorwaarden voor gebruikers bevat omdat de LtO aan grondafhandelaren gericht is. De LtO heeft een basis in de sectorspecifieke regulering van grondafhandeling en niet in de Wlv.<sup>169</sup>
139. Daarnaast heeft Schiphol nut en noodzaak van de LtO toegelicht in een notitie. Schiphol heeft ervoor gekozen de LtO wel mee te nemen in de consultatie omdat Schiphol het belangrijk vindt om ook de reactie van de luchtvaartmaatschappijen te kennen. De reden hiervoor is de relevantie van het onderwerp. De LtO beoogt om de veiligheid, arbeidsomstandigheden en kwaliteit van het grondafhandelingsproces op de luchthaven te verbeteren. Transparantie over de eisen aan grondafhandelaren komt ten goede aan de aansturing van de grondafhandeling, de haalbaarheid van de eisen en het draagvlak onder de luchtvaartmaatschappijen.<sup>170</sup>
140. Schiphol licht toe dat de LtO zich richt op minimale standaarden op het gebied van veiligheid, arbeidsomstandigheden, duurzaamheid en kwaliteit van de grondafhandelingsdiensten. De LtO moet een gelijkwaardig minimumniveau van dienstkwaliteit creëren. Schiphol is bij wet verantwoordelijk voor de veilige exploitatie en veilig onderhoud op de luchthaven.<sup>171</sup> Schiphol geeft hier invulling aan door minimale standaarden of KPI's op te stellen. Ook minimale eisen aan materieelgebruik zijn volgens Schiphol noodzakelijk om een ordelijk gebruik en minimale efficiëntie zeker te stellen. De KPI's moeten nog worden vastgesteld en zijn op dit moment geen onderdeel

<sup>163</sup> Aanvraag KLM Groep, ACM/IN/731148, randnummer 5.2.

<sup>164</sup> *Multi process* afhandelaren verrichten meerdere categorieën grondafhandelingsdiensten, terwijl *single process* afhandelaren één grondafhandelingsdienst verrichten. Zie ook randnummer 128.

<sup>165</sup> Aanvraag KLM Groep, ACM/IN/731148, randnummer 5.3.

<sup>166</sup> Aanvraag KLM Groep, ACM/IN/731148, randnummer 5.4.

<sup>167</sup> Notitie LtO, ACM/IN/738269, p. 1.

<sup>168</sup> Antwoord Schiphol eerste vragenlijst, ACM/IN/743743.

<sup>169</sup> De grondslag voor de LtO is volgens Schiphol gelegen in artikel 16 van de Grondafhandelingsrichtlijn, artikel 16 van de Regeling grondafhandeling luchtvaartterreinen en de EASA wetgeving.

<sup>170</sup> Notitie LtO, ACM/IN/738269, p. 2.

<sup>171</sup> Verordening (EU) 139/2014 van de Europese Commissie van 12 februari 2014, bijlage III, subdeel C, onder ADR.OR.C.005.

van de voorliggende LtO. Volgens Schiphol is de stelling van KLM Groep dat het introduceren van KPI's een oneigenlijke inmenging van Schiphol is in de contractuele relatie tussen luchtvaartmaatschappij en grondafhandelaar, zowel feitelijk als juridisch onjuist.<sup>172</sup>

141. Schiphol noemt drie voorbeelden van mogelijke voorstellen voor KPI's. Allereerst kan er worden gedacht aan regels stellen voor de tijd waarin de eerste bagage op de reclaimband moet liggen. Ook noemt Schiphol regels voor de betrouwbaarheid van data die in het kader van *collaborative decision making* (CDM) wordt gedeeld en eisen aan de maximale wachttijd bij de check-in balies.<sup>173</sup>
142. Schiphol benadrukt dat zij heeft gekozen voor een sturing die zich richt op de output. Dit biedt luchtvaartmaatschappijen en grondafhandelaren de mogelijkheid om zich te differentiëren op hoe zij de minimale gewenste output realiseren. Differentiatie boven het gestelde minimumniveau blijft nadrukkelijk mogelijk.<sup>174</sup>
143. Tot slot reageert Schiphol op de stelling van KLM Groep dat de sancties die zijn opgenomen in de LtO disproportioneel zouden zijn. De LtO biedt Schiphol geen nieuwe of extra bevoegdheden. De bevoegdheid om de operatie stil te leggen, is al opgenomen in de Schipholregels. Daarbij benadrukt Schiphol dat er een duidelijke escalatieprocedure is voordat overgegaan kan worden tot het opleggen van sancties.<sup>175</sup>

#### *Beoordeling ACM*

144. Voordat de ACM toekomt aan een inhoudelijke beoordeling van de aanvraag van KLM Groep ziet de ACM zich voor de vraag gesteld of de LtO voorwaarden bevat in de zin van de Wlv en het Bels. De ACM zal eerst ingaan op het toepassingsbereik van het begrip "voorwaarden" in de Wlv. Vervolgens zal de ACM nagaan in hoeverre de voorwaarden in de LtO onder dit toepassingsbereik vallen.

#### Het begrip "voorwaarden" in de Wlv

145. KLM Groep heeft in haar onderbouwing gewezen op het feit dat begrip "voorwaarden" in eerdere besluiten van de ACM ruim is geïnterpreteerd. De ACM overweegt dat zij eerder heeft geoordeeld dat het begrip voorwaarden in de Wlv niet slechts ziet op voorwaarden voor de gereguleerde diensten die Schiphol aanbiedt, maar ook op andersoortige voorwaarden. De ACM heeft toen wel benadrukt dat haar beoordeling beperkt blijft tot de werking van de (bestreden) voorwaarde ten aanzien van gebruikers, zoals gedefinieerd in artikel 8.1b, eerste lid, van de Wlv, voor de activiteiten die in artikel 2 van het Bels zijn gedefinieerd.<sup>176</sup>
146. De juridische onderbouwing van deze beperking is als volgt. Op basis van artikel 8.25d, eerste lid, van de Wlv stelt Schiphol eenmaal per drie jaar tarieven en voorwaarden vast voor "de *activiteiten* van de exploitant van de luchthaven ten behoeve van het gebruik van de luchthaven door *gebruikers*". Het begrip *gebruiker* is in de Wlv gedefinieerd in artikel 8.1b, eerste lid, van de Wlv, als "een luchtvaartmaatschappij, alsmede een persoon of rechtspersoon die vluchten uitvoert, niet zijnde een luchtvaartmaatschappij".<sup>177</sup> Wat de *activiteiten* van de exploitant van de luchthaven ten behoeve van het gebruik van de luchthaven door gebruikers zijn, is verder uitgewerkt in artikel 2, eerste lid, van het Bels.<sup>178</sup> Kort gezegd gaat het hier om activiteiten van Schiphol ten behoeve van het opstijgen, landen en parkeren van luchtvaartuigen, de afhandeling van passagiers, hun bagage

<sup>172</sup> Notitie LtO, ACM/IN/738269, p. 2-3.

<sup>173</sup> Notitie LtO, ACM/IN/738269, p. 3.

<sup>174</sup> Notitie LtO, ACM/IN/738269, p. 4.

<sup>175</sup> Notitie LtO, ACM/IN/738269, p. 4-5.

<sup>176</sup> Besluit van de ACM van 23 april 2013 (Klacht over tarieven en voorwaarden Schiphol 1 april 2013 – KLM), kenmerk: 104355/69, rn. 1331-132.

<sup>177</sup> Artikel 8.1b, eerste lid, van de Wlv.

<sup>178</sup> Artikel 8.25di, eerste lid en onder a, van de Wlv bepaalt dat deze nadere regels in het Bels zijn gesteld.

en vracht en beveiligingsactiviteiten. Deze activiteiten worden ook wel luchtvaartactiviteiten of *aviation*-activiteiten genoemd.<sup>179</sup>

147. Bij de invoering van de regulering is een principiële keuze gemaakt om de economische regulering te beperken tot voornoemde luchtvaartactiviteiten. Bij het aanwijzen van activiteiten als gereguleerde activiteiten, geldt als criterium dat de desbetreffende faciliteiten of diensten noodzakelijk zijn voor gebruikers en er geen substituuat voor handen is. Dit betekent dat deze faciliteiten of diensten niet door andere aanbieders dan Schiphol kunnen worden aangeboden onder economisch redelijke omstandigheden of dat dit op juridische grond is uitgesloten. Voorbeelden hiervan zijn landingsbanen, voorrijwegen, passagiersterminals en beveiligingsvoorzieningen.<sup>180</sup>
148. Hiernaast bestaat een afzonderlijke categorie activiteiten die niet onder luchtvaartactiviteiten vallen, maar wel noodzakelijk zijn voor de luchtvaartactiviteiten en zijn gebonden aan de locatie van de luchthaven Schiphol. Dit betreft onder andere de markt voor het verlenen van toegang tot de infrastructuur van de luchthaven aan grondafhandelaren. Deze activiteiten vallen niet onder het toezicht van de ACM op grond van de Wlv. Wel is het Mededingingsrecht van toepassing voor zover Schiphol een economische machtspositie heeft op deze markt.<sup>181</sup>
149. De ACM overweegt daarom dat haar beoordelingsbevoegdheid enkel strekt tot zover de LtO zich rechtstreeks richt tot gebruikers, zoals gedefinieerd in artikel 8.1b, eerste lid, Wlv. Daarnaast is de regulering beperkt tot de luchtvaartactiviteiten die in artikel 2 van het Bels zijn gedefinieerd. De markt voor het verlenen van toegang tot de infrastructuur van de luchthaven aan grondafhandelaren valt hier niet onder.

#### Toepassing begrip “voorwaarden” uit de Wlv op de voorwaarden in de LtO

150. De LtO bevat 6 hoofdstukken. Uit de voorbeelden die KLM Groep aanhaalt, leidt de ACM af dat de bezwaren van KLM Groep vooral zien op de verbetering van de prestaties van grondafhandelaren in hoofdstuk 5 en de toezichtsprocedure in hoofdstuk 6 van de LtO. Wat betreft de toezichtsprocedure verzet KLM Groep zich tegen de bevoegdheid om de werkprocessen van grondafhandelaren stil te leggen. Daarnaast is KLM Groep het oneens met bepalingen in hoofdstuk 3 die zien op het gebruik van bepaald materieel en het creëren van een *Ground Service Equipment pool*.
151. De overige voorwaarden in de LtO zien met name op het waarborgen van een gezonde en veilige werkomgeving van grondafhandelaren. Tijdens de hoorzitting heeft Schiphol nogmaals het belang hiervan benadrukt. KLM Groep heeft tijdens de hoorzitting ook het belang van een gezonde en veilige werkomgeving erkend en gezegd dat zij die doelstellingen van de LtO ondersteunt.<sup>182</sup> De ACM begrijpt dat Schiphol vanuit haar verantwoordelijkheid voor de veiligheid op het luchthaventerrein, stappen zet om een gezondere en veiligere werkomgeving voor grondafhandelaren te bewerkstelligen.
152. Omdat de argumenten van KLM Groep over de bepalingen in hoofdstuk 3, 5 en 6 van de LtO gaan, zal de ACM beoordelen of deze bepalingen voorwaarden betreffen in de zin van de Wlv.

#### Bepalingen ten aanzien van Ground Service Equipment

153. De ACM heeft geconcludeerd dat grondafhandelingsdiensten en de markt voor het verlenen van toegang tot de infrastructuur van de luchthaven aan grondafhandelaren niet onder het toezicht van

<sup>179</sup> Zie Memorie van Toelichting Wet Luchtvaart 2006 (oud): Kamerstukken II, 2001–2002, 28 074, nr. 3, p. 3.

<sup>180</sup> Staatsblad 2006, nr. 333, p. 26-27.

<sup>181</sup> Staatsblad 2006, nr. 333, p. 17, 27; Kamerstukken II, 2001–2002, 28 074, nr. 3, p. 3. Zie ook: NMa-rapportage Economische Machtspositie Schiphol van 15 februari 2010, hoofdstuk 4.

[https://www.acm.nl/sites/default/files/old\\_publication/bijlagen/6865\\_NMa\\_rapportage\\_economische\\_machtspositie\\_Schiphol.pdf](https://www.acm.nl/sites/default/files/old_publication/bijlagen/6865_NMa_rapportage_economische_machtspositie_Schiphol.pdf)

<sup>182</sup> Hoorzittingsverslag, ACM/UIT/594517, p. 20-24.

de ACM vallen op grond van de Wlv.<sup>183</sup> Voorwaarden die zich richten op grondafhandelaren zien namelijk niet op gereguleerde luchtvaartactiviteiten.

154. De ACM stelt vast dat de artikelen in hoofdstuk 3 van de LtO over *Ground Service Equipment* zich primair richten op verleners van grondafhandelingsdiensten en niet rechtstreeks tot gebruikers, oftewel luchtvaartmaatschappijen. Het argument van KLM Groep dat de LtO van toepassing is op gebruikers die zelfafhandelingsdiensten verrichten en daarom binnen het toepassingsbereik van de Wlv valt, kan de ACM dan ook niet volgen. Wanneer KLM of een andere luchtvaartmaatschappij voor zichzelf grondafhandelingsdiensten verricht, doet zij dat niet als gebruiker in de zin van de Wlv, maar als verlener van grondafhandelingsdiensten. Dit valt buiten het toezicht van de ACM op grond van de Wlv. Indien de interpretatie van KLM Groep zou worden gevolgd, zou dit ertoe leiden dat gebruikers die ook zelfafhandelingsdiensten verrichten wél binnen het toepassingsbereik van de Wlv zouden vallen en derde aanbieders van grondafhandelingsdiensten niet. Een dergelijke interpretatie zou niet in lijn zijn met het beginsel van non-discriminatie dat een uitgangspunt is van de regulering van de Wlv en de Regeling grondafhandeling luchtvaartterreinen.<sup>184</sup> De Wlv biedt dan ook geen aanknopingspunten voor een dergelijke interpretatie.
155. Ook het argument van KLM Groep dat de LtO (indirect) effect heeft op gebruikers (luchtvaartmaatschappijen) en daarom onder de reikwijdte van de Wlv valt, kan de ACM niet volgen. Het enkele feit dat een voorwaarde van Schiphol effect kan hebben op luchtvaartmaatschappijen is naar het oordeel van de ACM niet in lijn met de wettekst, die stelt dat voorwaarden zien op de activiteiten van de exploitant van de luchthaven ten behoeve van het gebruik van de luchthaven door gebruikers. Het hanteren van een criterium waarbij ook indirecte effecten op luchtvaartmaatschappijen van regels van Schiphol onder de reikwijdte van de Wlv zouden vallen, zou ook niet uitvoerbaar zijn. Op een luchthaven vindt een complex geheel aan verschillende (zowel gereguleerde als niet-gereguleerde) activiteiten plaats. Dit heeft tot gevolg dat beslissingen van Schiphol over één activiteit invloed kunnen hebben op allerlei andere activiteiten. Als de stelling van KLM Groep zou worden gevolgd, heeft potentieel iedere beslissing of voorwaarde van Schiphol – ook wanneer deze evident niet gerelateerd is aan luchtvaartactiviteiten – betrekking op het gebruik van de luchthaven door luchtvaartmaatschappijen.
156. De ACM is daarom van oordeel dat het stellen van eisen door Schiphol ten aanzien van *Ground Service Equipment* niet zijn te kwalificeren als voorwaarden in de zin van de Wlv. De ACM is daarmee niet bevoegd om de klacht van KLM Groep op dit punt te beoordelen.

#### Bepalingen ten aanzien van prestatieverbeteringen

157. Het vijfde hoofdstuk van de LtO betreft de introductie van KPI's of *minimum performance standards* om prestaties te monitoren die zien op optimaal capaciteitsgebruik en veiligheid. De ACM stelt vast dat de LtO op dit moment geen KPI's of *minimum performance standards* bevat. Hierdoor is het niet mogelijk voor de ACM om te beoordelen of er in hoofdstuk 5 van de LtO sprake is van voorwaarden in de zin van de Wlv en deze inhoudelijk te toetsen.
158. KLM Groep heeft tijdens de hoorzitting betoogd dat Schiphol met de LtO een raamwerk introduceert voor het hanteren van voorwaarden in de zin van de Wlv en dat zij daarom nu opkomt tegen dit raamwerk in het kader van deze klachtenprocedure bij de ACM. De ACM heeft tijdens de hoorzitting opgemerkt dat onduidelijkheid bestaat over de wijze waarop luchtvaartmaatschappijen worden betrokken bij de totstandkoming van de KPI's of *minimum performance standards*.

<sup>183</sup> Zie randnummers 147 -149 van dit besluit.

<sup>184</sup> Dit uitgangspunt wordt gereflecteerd in artikel 8.25cd, eerste lid van de Wlv en artikel 16 van de Regeling grondafhandeling luchtvaartterreinen.

Schiphol gaf aan deze op vrijwillige basis te willen meenemen in de consultatieprocedure. KLM Groep reageerde hierop dat dit op dit moment niet is opgenomen in de LtO.<sup>185</sup>

159. Hoewel de ACM op dit moment niet op basis van concrete KPI's of *minimum performance standards* in de LtO kan toetsen of deze binnen de reikwijdte van haar toezicht op grond van de Wlv vallen, acht zij het gewenst om duidelijkheid te bieden aan partijen over haar interpretatie van de Wlv en of de te introduceren KPI's of *minimum performance standards* onder haar toezicht vallen. Schiphol heeft in haar notitie in reactie op de aanvraag van KLM Groep voorbeelden gegeven van mogelijke KPI's. De ACM kan op basis hiervan duidelijkheid geven aan partijen over het toepassingsbereik van de Wlv ten aanzien van de te introduceren KPI's dan wel *minimum performance standards*. De ACM maakt hierbij een duidelijk onderscheid tussen KPI's en *minimum performance standards*.
160. De ACM overweegt dat de introductie van enkel KPI's niet op zichzelf te kwalificeren valt als een voorwaarde, omdat het monitoren van prestaties slechts informatievergaring betreft en geen verplichtingen of beperkingen oplegt aan luchtvaartmaatschappijen. De introductie en handhaving van *minimum performance standards* daarentegen zou mogelijk wel kunnen worden gekwalificeerd als voorwaarde in de zin van de Wlv, indien deze betrekking hebben op luchtvaartactiviteiten.
161. De ACM acht het op basis van de voorbeelden van Schiphol aannemelijk dat de *minimum performance standards*, bijvoorbeeld wanneer deze betrekking hebben op het gebruik van incheckbalies, voorwaarden zijn in de zin van de Wlv. Voorwaarden die betrekking hebben op de allocatie van incheckbalies zijn in de Memorie van Toelichting van de Wlv expliciet genoemd als voorbeeld van voorwaarden in de zin van de Wlv.<sup>186</sup> Ook in het geval van minimum wachttijden introduceert Schiphol een bepaling die een beperkend effect heeft op het gebruik van luchthaveninfrastructuur die onderdeel uitmaakt van de gereguleerde luchthavenactiviteiten. Dat deze incheckbalies uiteindelijk worden bemenst door verleners van grondafhandelingsdiensten,<sup>187</sup> is naar het oordeel van de ACM niet relevant. De voorwaarde ziet namelijk op luchthaveninfrastructuur die als onderdeel van een gereguleerde luchthavendienst door de luchtvaartmaatschappij wordt afgenomen. Dit betekent ook dat Schiphol dergelijke *minimum performance standards* op grond van de Wlv zal moeten consulteren bij luchtvaartmaatschappijen alvorens zij deze invoert.<sup>188</sup> Gelet op het oordeel van de ACM in randnummer 157, was Schiphol in dit geval niet verplicht om hoofdstuk 5 van de LtO te consulteren, omdat Schiphol in dit hoofdstuk (nog) geen voorwaarden in de zin van de Wlv heeft geïntroduceerd.

#### Bepalingen ten aanzien van toezicht

162. Het zesde hoofdstuk betreft het toezicht op de naleving van de vastgestelde regels in de LtO en geeft Schiphol de bevoegdheid om sancties op te leggen. Nu vast is komen te staan dat de LtO geen voorwaarden bevat in de zin van de Wlv, kan het toezicht hierop ook niet kwalificeren als een voorwaarde in de zin van de Wlv. De ACM is daarmee niet bevoegd om de klacht van KLM Groep op dit punt te beoordelen.
163. Schiphol heeft tijdens de hoorzitting verduidelijkt dat zij de bevoegdheid tot stilleggen van de activiteiten van grondafhandelaren alleen als laatste redmiddel zou inzetten. Als voorbeeld moet worden gedacht aan onveilige situaties. Schiphol bleek het tijdens de hoorzitting niet oneens te zijn met KLM Groep dat het inzetten van deze bevoegdheid om *minimum performance standards* te handhaven disproportioneel zou zijn.<sup>189</sup> Schiphol zou daarom kunnen overwegen om dit te verduidelijken in de LtO.

<sup>185</sup> Hoorzittingsverslag, ACM/UIT/594517, p. 19-20.

<sup>186</sup> Kamerstukken II, 2014-2015, 34 197, nr. 3, p. 5.

<sup>187</sup> Schiphol betoogde dit tijdens de hoorzitting, zie Hoorzittingsverslag, ACM/UIT/594517, p. 20.

<sup>188</sup> Artikel 8.25d, zesde lid en 8.25da, tweede en vijfde lid, van de Wlv.

<sup>189</sup> Hoorzittingsverslag, ACM/UIT/594517, p. 21-22.

#### Conclusie LtO

164. Gelet op het voorgaande concludeert de ACM dat de LtO op dit moment geen voorwaarden bevat in de zin van de Wlv. De ACM komt daarom niet toe aan het verzoek van KLM Groep te onderzoeken of de LtO voldoet aan de bij of krachtens de Wlv gestelde normen.

## 4. Conclusie beoordeling aanvragen

165. De ACM komt tot de conclusie dat geen van de klachten doel treft. Geen van de aanvragen geeft daarom aanleiding om vast te stellen dat de tarieven of voorwaarden in strijd zijn met de bij of krachtens de Wlv gestelde regels.

## 5. Besluit

166. De Autoriteit Consument en Markt stelt vast dat hetgeen aanvragers hebben aangevoerd tegen de tarieven en voorwaarden van Schiphol per 1 april 2023 en de *License to Operate* die op 1 januari 2023 in werking is getreden, geen grond biedt voor de conclusie dat deze in strijd zouden zijn met de bij of krachtens de Wlv gestelde regels.

Autoriteit Consument en Markt,  
namens deze,

drs. M.R. Leijten  
bestuurslid

*Tegen dit besluit kan degene wiens belang daarbij rechtstreeks is betrokken, binnen zes weken na de dag van bekendmaking van het besluit, beroep instellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven, postbus 20021, 2500 EA, Den Haag*



## Bijlage 1: Beoordelingskader aangepaste tarieven en voorwaarden.

### i. Aangepaste tarieven

167. Iedere drie jaar stelt Schiphol de tarieven en voorwaarden vast die zij in rekening brengt aan luchtvaartmaatschappijen voor het afnemen van luchthavendiensten.<sup>190</sup> De Wlv bepaalt dat de tarieven als geheel kostengeoriënteerd moeten zijn.<sup>191</sup> Dit komt er, sterk vereenvoudigd, op neer dat Schiphol berekent hoeveel kosten zij in een bepaalde tariefperiode verwacht te maken en vervolgens op basis van een prognose van het aantal passagiers en vluchten vaststelt wat het tariefniveau moet zijn om deze kosten te dekken. Schiphol heeft op 29 oktober 2021 de tarieven voor drie jaar (de jaren 2022, 2023 en 2024) vastgesteld.
168. Binnen deze periode van drie jaar past Schiphol de tarieven jaarlijks aan door middel van een verrekening van een aantal opgetreden opbrengsten- en kostenverschillen. Hierbij worden bij wet vastgestelde regels toegepast om verschillen in een bepaald jaar tussen de ex ante begroting van de kosten en opbrengsten enerzijds en de daadwerkelijke kosten en opbrengsten anderzijds te verrekenen.<sup>192</sup> Een voorbeeld is de verrekening van de verschillen tussen geraamde en daadwerkelijke opbrengsten en kosten, in verband met prognoses en realisaties van verkeer en vervoer. Valt het aantal passagiers en vluchten hoger uit, en zijn de opbrengsten daarmee hoger dan verwacht, dan *moet* Schiphol het verschil verrekenen met de luchtvaartmaatschappijen. Deze verrekening heeft een verlagend effect op de tarieven. Vallen de opbrengsten lager uit, dan *kan* Schiphol dit verschil (gedeeltelijk) verrekenen. Deze verrekening heeft een verhogend effect op de tarieven.<sup>193</sup>
169. De tarieven die Schiphol op 31 oktober 2022 heeft vastgesteld en die in deze procedure ter beoordeling liggen, zijn jaarlijks aangepaste tarieven op basis van artikel 8.25d, vierde en vijfde lid, van de Wlv.

### ii. Aangepaste voorwaarden

170. Daarnaast kan Schiphol op grond van artikel 8.25d, zesde lid, van de Wlv, telkens als hiertoe aanleiding bestaat aangepaste operationele voorwaarden vaststellen voor het resterende gedeelte van de periode van drie jaar. Schiphol kan bepalen wanneer deze aangepaste operationele voorwaarden in werking treden en dient bij de vaststelling hiervan de nadere regels uit de artikelen 8.25di, eerste lid, en 8.25e, twaalfde lid, van de Wlv, in acht te nemen.<sup>194</sup>

### iii. Redelijk en non-discriminatoir

171. De tarieven en voorwaarden bedoeld in artikel 8.25d dienen redelijk en non-discriminatoir te zijn.<sup>195</sup> Hierbij wordt niet specifiek verwezen naar de vaststelling eenmaal per drie jaar of de jaarlijks aangepaste tarieven. Dit betekent dat ook de jaarlijks aangepaste tarieven en de aangepaste voorwaarden redelijk en non-discriminatoir dienen te zijn. De Memorie van Toelichting (MvT) bevestigt dit door het volgende toe te lichten:

“De toetsing van de aangepaste tarieven is gericht op de algemene eisen van redelijkheid en non-discriminatie, de consistentie van die aanpassingen met de vereisten als bedoeld bij of

<sup>190</sup> Artikel 8.25d, eerste lid, van de Wlv.

<sup>191</sup> Artikel 8.25, derde lid, van de Wlv.

<sup>192</sup> Kamerstukken II, 2014–2015, 34 197, nr. 3, p 5-6.

<sup>193</sup> Zie artikel 8.25d, vierde en vijfde lid en 8.25dg, eerste lid, van de Wlv.

<sup>194</sup> Artikel 8.25d, achtste lid, van de Wlv.

<sup>195</sup> Artikel 8.25dc, eerste lid, van de Wlv.

krachtens artikel 8.25dg en de feitelijke juistheid van de aanpassingen door middel van de verrekeningen.”<sup>196</sup>

172. Verder is relevant dat de ACM in het Besluit tarieven en voorwaarden 2022-2024 heeft geoordeeld dat de keuze van Schiphol om wel of niet (geheel) te verrekenen niet is onderworpen aan een afzonderlijke redelijkheidseis. Ook is de redelijkheidseis uit artikel 8.25dc niet van toepassing op de verrekeningen, omdat deze eis van toepassing is op de tarieven en niet op componenten daarvan zoals de verrekeningen.<sup>197</sup>

#### iv. Consultatieverplichtingen

##### Tarieven en voorwaarden

173. In het jaar waarin Schiphol de tarieven voor drie jaar vaststelt, gelden andere, verdergaande, consultatieverplichtingen dan in de jaren waarin Schiphol alleen aangepaste tarieven en voorwaarden vaststelt.<sup>198</sup>
174. In de jaren waarin Schiphol alleen aangepaste tarieven vaststelt, consulteert Schiphol op grond van artikel 8.25e, tweede en vijfde lid, van de Wlv de afzonderlijke verrekeningen, het saldo van de afzonderlijke verrekeningen en de daaruit volgende aangepaste tarieven. Een voorstel voor aangepaste tarieven bevat in ieder geval datgene wat is opgesomd in artikel 12 van het Bels. Voorbeelden zijn een overzicht van de afzonderlijke verrekeningen die gebruikers aan Schiphol verschuldigd zijn en vice-versa.
175. Voor het vaststellen van aangepaste voorwaarden geldt dat Schiphol de aanpassing eveneens dient te consulteren.<sup>199</sup> Een voorstel voor aangepaste voorwaarden bevat in ieder geval een omschrijving en onderbouwing van de voorgestelde aanpassing en de datum waarop de aangepaste voorwaarden in werking treden.<sup>200</sup>
176. Ook is Schiphol verplicht de zienswijzen van gebruikers te betrekken bij de vaststelling van de aangepaste tarieven en voorwaarden. Dit brengt geen verplichting voor Schiphol met zich mee op die onderdelen van het voorstel waarop zienswijzen zijn ingediend, daadwerkelijk aan te passen. Wel geldt dat Schiphol gemotiveerd dient aan te geven of, in hoeverre en op welke wijze deze zienswijzen hebben geleid tot eventuele aanpassingen.<sup>201</sup>

##### Vijfjarig investeringsprogramma

177. Op grond van artikel 8.25de, eerste lid, van de Wlv moet Schiphol eenmaal per drie jaar een vijfjarig investeringsprogramma vaststellen. Zowel het voorstel voor als de vaststelling van het vijfjarig investeringsprogramma vindt gelijktijdig plaats met de vaststelling van de tarieven en voorwaarden voor een periode van drie jaar.<sup>202</sup> Welke informatie Schiphol over het voorstel van het investeringsprogramma dient te geven, is opgenomen in artikel 16 van het Bels.

<sup>196</sup> Kamerstukken II, 2014–2015, 34 197, nr. 3, p 11.

<sup>197</sup> Besluit van de ACM van 24 maart 2022 (Besluit tarieven en voorwaarden 2022-2024), ACM/UIT/574270 randnummer 110-112.

<sup>198</sup> Zie artikel 8.25e, eerste en vijfde lid, van de Wlv; artikel 11 van het Bels; Kamerstukken II, 2014-2015, 34 197 nr. 3, p. 8 en 26.

<sup>199</sup> Artikel 8.25e, derde lid, van de Wlv.

<sup>200</sup> Artikel 13 van het Bels.

<sup>201</sup> Artikel 8.25da, vierde en vijfde lid, van de Wlv bepalen dat artikel 8.25da, tweede lid, onderdeel a van toepassing zijn op de vaststelling van aangepaste tarieven en voorwaarden. Onderdeel b van het tweede lid is niet van toepassing; zie ook Besluit tarieven en voorwaarden 2022-2024, ACM/UIT/574270, randnummer 154 en Besluit van de ACM van 27 juni 2019, ACM/UIT/515015, randnummer 72.

<sup>202</sup> Artikel 5 van het Bels; artikel 8.25e, zesde en achtste lid, van de Wlv; artikel 10 van het Bels.

178. Schiphol consulteert het vijfjarig investeringsprogramma op grond van artikel 8.25e, zesde en achtste lid, van de Wlv. Bij de daaropvolgende vaststelling van de tarieven en voorwaarden en het vijfjarig investeringsprogramma dient Schiphol de zienswijzen van gebruikers te betrekken.<sup>203</sup> Schiphol geeft gemotiveerd aan of, in hoeverre en op welke wijze deze zienswijzen hebben geleid tot eventuele aanpassingen van de voorgestelde tarieven en voorwaarden en het voorgestelde investeringsprogramma.<sup>204</sup> Daarnaast geeft Schiphol aan welke mogelijke effecten de tarieven en voorwaarden hebben op de netwerkqualiteit.<sup>205</sup> Voor het investeringsprogramma geldt ook dat Schiphol de mate van draagvlak bij gebruikers gemotiveerd aangeeft.<sup>206</sup>
179. In de jaren waarin Schiphol enkel aangepaste tarieven en voorwaarden vaststelt, geldt geen verplichting om het vijfjarig investeringsprogramma vast te stellen en dus ook geen verplichting om dit te consulteren. Wel moet Schiphol gebruikers en representatieve organisaties jaarlijks informeren over de voortgang van het investeringsprogramma. Schiphol dient dit uiterlijk op hetzelfde tijdstip als een voorstel van aangepaste tarieven te doen.<sup>207</sup>

---

<sup>203</sup> Artikel 8.25da, tweede lid en artikel 8.25de, derde lid, van de Wlv.

<sup>204</sup> Artikel 8.25da, tweede lid, onderdeel a en artikel 8.25de, derde lid, onderdeel a, van de Wlv.

<sup>205</sup> Artikel 8.25da, tweede lid, onderdeel b, van de Wlv.

<sup>206</sup> Artikel 8.25de, derde lid, onderdeel b, van de Wlv.

<sup>207</sup> Artikel 16, derde lid, van het Bels.

## Bijlage 2: Juridisch kader

### Wet luchtvaart (Wlv)

1. Art. 8.1b, eerste lid, van de Wlv luidt, voor zover relevant:
  1. *In deze titel wordt verstaan onder:*  
[...]  
*exploitant van de luchthaven: de N.V. Luchthaven Schiphol, of, indien dit een ander is, de houder van de luchthavenexploitatievergunning;*  
*gebruiker: een luchtvaartmaatschappij, alsmede een persoon of rechtspersoon die vluchten uitvoert, niet zijnde een luchtvaartmaatschappij;*  
[...]  
*representatieve organisatie: een bij ministeriële regeling aangewezen rechtspersoon die de belangen vertegenwoordigt van gebruikers;*
  
2. Art. 8.25d van de Wlv luidt als volgt:
  1. *De exploitant van de luchthaven stelt eenmaal per drie jaar de tarieven en voorwaarden voor de eerstkomende periode van drie jaar vast voor de activiteiten van de exploitant van de luchthaven ten behoeve van het gebruik van de luchthaven door gebruikers.*
  2. *De in het eerste lid, bedoelde tarieven en voorwaarden kunnen binnen de periode van drie jaar per jaar verschillen.*
  3. *De in het eerste lid, bedoelde tarieven en voorwaarden treden op 1 april in werking.*
  4. *De exploitant van de luchthaven stelt jaarlijks aangepaste tarieven vast op basis van de in het eerste lid, dan wel in artikel 8.25db, bedoelde tarieven die voor het desbetreffende jaar zijn vastgesteld. De aanpassing betreft een of meer van de door de exploitant van de luchthaven aan de gebruikers in artikel 8.25dg, bedoelde verschuldigde afzonderlijke verrekeningen.*
  5. *De exploitant van de luchthaven kan jaarlijks aangepaste tarieven vaststellen op basis van de in het eerste lid dan wel in artikel 8.25db, bedoelde tarieven die voor het desbetreffende jaar zijn vastgesteld. De aanpassing betreft een of meer van de door de gebruikers aan de exploitant van de luchthaven in artikel 8.25dg, bedoelde verschuldigde afzonderlijke verrekeningen.*
  6. *De exploitant van de luchthaven kan telkens als hiertoe aanleiding bestaat aangepaste operationele voorwaarden vaststellen voor het resterende gedeelte van de in het eerste lid bedoelde periode van drie jaar, op basis van de in het eerste lid, dan wel in artikel 8.25db bedoelde voorwaarden.*
  7. *De in het vierde en vijfde lid, bedoelde aangepaste tarieven treden per 1 april in werking.*
  8. *De in het zesde lid, bedoelde aangepaste operationele voorwaarden treden in werking op een door de exploitant van de luchthaven te bepalen datum, waarbij de exploitant van de luchthaven de nadere regels, bedoeld in de artikelen 8.25di, eerste lid, en 8.25e, twaalfde lid, in acht neemt.*
  
3. Art. 8.25dc van de Wlv luidt als volgt:

1. *De in artikelen 8.25d en 8.25db bedoelde tarieven en voorwaarden zijn redelijk en non-discriminatoir.*
  2. *De in artikelen 8.25d en 8.25db bedoelde tarieven kunnen worden gedifferentieerd uit een oogpunt van algemeen belang, met inbegrip van de bescherming van het milieu. De criteria voor deze tariefsdifferentiatie dienen de differentiatie te kunnen rechtvaardigen en zijn objectief en transparant.*
  3. *De in artikelen 8.25d en 8.25db bedoelde tarieven zijn voor het geheel van de activiteiten kostengeoriënteerd.*
  4. *Onverminderd het derde lid zijn de tarieven voor het geheel van de beveiligingsactiviteiten ten behoeve van de burgerluchtvaart kostengeoriënteerd.*
4. Art. 8.25de van de Wlv luidt als volgt:
1. *De exploitant van de luchthaven stelt eenmaal per drie jaar een vijfjarig investeringsprogramma vast, betreffende de activiteiten van de exploitant ten behoeve van het gebruik van de luchthaven door gebruikers, voorafgaande aan de periode waarop het vijfjarige investeringsprogramma betrekking heeft. De in het vierde en vijfde jaar van het investeringsprogramma geplande investeringen zijn indicatief van aard.*
  2. *De exploitant van de luchthaven doet voor aanvang van het boekjaar waarin de in artikel 8.25d, eerste lid, bedoelde tarieven en voorwaarden in werking treden, mededeling ter zake van de vaststelling van het in het eerste lid bedoelde vijfjarige investeringsprogramma.*
  3. *De exploitant van de luchthaven betreft bij de vaststelling van het vijfjarige investeringsprogramma de zienswijzen van gebruikers en representatieve organisaties en geeft in de in het tweede lid, bedoelde mededeling, gemotiveerd aan:*
    - a. *of, in hoeverre en op welke wijze deze zienswijzen hebben geleid tot een aanpassing van het voorgestelde investeringsprogramma;*
    - b. *de mate van draagvlak voor het investeringsprogramma bij gebruikers en representatieve organisaties.*
  4. *De exploitant van de luchthaven draagt er op verzoek van een gebruiker of een representatieve organisatie zorg voor dat de mededeling van de vaststelling van het vijfjarige investeringsprogramma geen tot die gebruiker of representatieve organisatie herleidbare informatie bevat, indien de informatie in de zienswijze door een gebruiker of representatieve organisatie als bedrijfsvertrouwelijk wordt gekwalificeerd.*
5. Art. 8.25dg, eerste lid, van de Wlv luidt:
1. *De exploitant van de luchthaven verrekent met het oog op een in artikel 8.25d, vierde en vijfde lid, bedoelde aanpassing van de tarieven, en met inachtneming van deze leden, de verschillen tussen de geraamde en de werkelijke opbrengsten en kosten, in verband met de prognoses en de realisatie van het volume van het verkeer en vervoer, zoals volgt uit de financiële verantwoordingen.*
6. Art. 8.25e van de Wlv luidt, voor zover relevant:
1. *De exploitant van de luchthaven doet met het oog op de vaststelling van de in artikel 8.25d, eerste lid en 8.25db, eerste tot en met derde lid, bedoelde tarieven en voorwaarden, aan gebruikers en representatieve organisaties voorafgaand mededeling van een voorstel voor deze tarieven en voorwaarden met een omschrijving van de daarvoor te leveren diensten, alsmede van een toelichting, onder meer inhoudende een economische onderbouwing, een*

*kostenbenchmark, een tarievenbenchmark, een benchmark kwaliteitsindicatoren en een onderbouwde beschrijving van de mogelijke effecten van het voorstel van de tarieven en voorwaarden op de netwerkkwaliteit.*

2. *De exploitant van de luchthaven doet met het oog op de vaststelling van de in artikel 8.25d, vierde en vijfde lid, bedoelde aanpassing van de tarieven, aan gebruikers en representatieve organisaties voorafgaand mededeling van een voorstel van de in artikel 8.25dg bedoelde afzonderlijke verrekeningen, het saldo van die verrekeningen en de daaruit volgende aangepaste tarieven.*
3. *De exploitant van de luchthaven doet, met het oog op de vaststelling van de in artikel 8.25d, zesde lid, bedoelde aanpassingen van de voorwaarden, aan gebruikers en representatieve organisaties voorafgaand mededeling van een voorstel tot aanpassing.*
4. *[...]*
5. *De exploitant van de luchthaven raadpleegt gebruikers en representatieve organisaties over de in het eerste tot en met derde lid bedoelde voorstellen, alvorens de tarieven en voorwaarden, respectievelijk de aangepaste tarieven en voorwaarden vast te stellen.*
6. *De exploitant van de luchthaven doet met het oog op de vaststelling van het in artikel 8.25de, eerste lid, bedoelde investeringsprogramma, aan gebruikers en representatieve organisaties voorafgaand mededeling van een voorstel van het vijfjarige investeringsprogramma.*
7. *[...]*
8. *De exploitant van de luchthaven raadpleegt gebruikers en representatieve organisaties over het in het zesde lid bedoelde investeringsprogramma, alvorens dat vast te stellen.*
9. *[...]*
10. *[...]*
11. *[...]*
12. *Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld omtrent:*
  - a. *de wijze en het tijdstip waarop de in het eerste tot en met derde lid en het zesde en zevende lid bedoelde mededelingen plaatsvinden;*
  - b. *de wijze waarop de in het vijfde en het achtste lid bedoelde raadplegingen plaatsvinden;*
  - c. *de informatie, welke door de exploitant van de luchthaven moet worden opgenomen in het voorstel voor de in het eerste lid bedoelde tarieven en voorwaarden, de in het tweede en derde lid bedoelde aangepaste tarieven en voorwaarden en de daarbij behorende toelichtingen, waaronder ook de in het eerste lid bedoelde benchmarks;*
  - d. *de informatie, welke door de exploitant van de luchthaven moet worden gegeven over het in het zesde lid bedoelde voorstel van het investeringsprogramma;*
  - e. *de informatie, welke door de exploitant van de luchthaven moet worden gegeven over het in het zevende lid bedoelde voorstel van een investeringsproject of elk afzonderlijk onderdeel daarvan;*
  - f. *de door de gebruikers aan de exploitant van de luchthaven te verstrekken informatie als bedoeld in het vierde lid, en*
  - g. *het proces aan de hand waarvan invulling wordt gegeven aan de in het eerste lid bedoelde benchmarks.*

7. Artikel 8.25di van de Wlv luidt, voor zover relevant:

1. *Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld omtrent:*

- a. *de activiteiten ten behoeve van het gebruik van de luchthaven door gebruikers waarvoor de in artikel 8.25d, eerste lid en artikel 8.25db, eerste tot en met derde lid, bedoelde tarieven en voorwaarden, de in artikel 8.25d, vierde en vijfde lid, bedoelde aanpassingen van tarieven en de in artikel 8.25d, zesde lid, bedoelde aanpassingen van de operationele voorwaarden worden vastgesteld;*

8. Art. 8.25f van de Wlv luidt, voor zover relevant:

1. *Binnen vier weken na de dag waarop de in artikel 8.25da, eerste, vierde en vijfde lid, dan wel in artikel 8.25db, vierde lid, bedoelde mededelingen, hebben plaats gehad kan een gebruiker of representatieve organisatie een aanvraag bij de Autoriteit Consument en Markt indienen tot vaststelling of de in artikel 8.25d, eerste lid en 8.25db, eerste tot en met derde lid, bedoelde tarieven en voorwaarden, of de in artikel 8.25d, vierde en vijfde lid, bedoelde aangepaste tarieven, of de in artikel 8.25d, zesde lid, bedoelde aangepaste voorwaarden, in strijd zijn met bij of krachtens deze wet gestelde regels. Als gevolg van die aanvraag treden bedoelde tarieven en voorwaarden, dan wel aangepaste tarieven en voorwaarden niet op de voorgenomen ingangsdatum in werking. De aanvraag heeft geen betrekking op de wijze waarop en de mate waarin de exploitant van de luchthaven de artikelen 8.25dd, eerste lid en 8.25de, vierde lid, heeft nageleefd. De Autoriteit Consument en Markt deelt de exploitant van de luchthaven terstond mede dat een aanvraag van een gebruiker of van een representatieve organisatie is ontvangen.*

## Besluit exploitatie luchthaven Schiphol (Bels)

9. Art. 1 van het Bels luidt, voor zover relevant, als volgt:

*benchmark kwaliteitsindicatoren: een overzicht van de ontwikkeling van kwaliteitsindicatoren op de luchthaven in de laatste vijf kalenderjaren in vergelijking met de ontwikkeling van kwaliteitsindicatoren in de laatste vijf kalenderjaren op een aantal buitenlandse luchthavens in een peergroup;*

10. Art. 2 van het Bels luidt, voor zover relevant:

1. *De luchtvaartactiviteiten betreffen de activiteiten van de exploitant van de luchthaven ten behoeve van:*
  - a. *het opstijgen en landen van luchtvaartuigen, waaronder in ieder geval het gebruik door luchtvaartuigen van taxi-, start- en landingsbanen en platforms;*
  - b. *het parkeren van luchtvaartuigen, waaronder in elk geval het gebruik door luchtvaartuigen van parkeerfaciliteiten op de luchthaven;*
  - c. *de afhandeling van passagiers van luchtvaartuigen en hun bagage, alsmede van vracht, in verband met het opstijgen en landen van luchtvaartuigen waaronder in ieder geval:*
    - 1°. *het gebruik van de passagiersterminals; en*
    - 2°. *het gebruik van de voorrijwegen;*
  - d. *de uitvoering van de beveiliging van de burgerluchtvaart, waaronder mede begrepen de faciliteiten voor grenscontrole.*

11. Art 13 van het Bels luidt als volgt:

Het voorstel voor aangepaste operationele voorwaarden bevat in ieder geval:

- a. een omschrijving en onderbouwing van de voorgestelde aanpassing; en
- b. de datum waarop de aangepaste operationele voorwaarden in werking treden.

12. Art. 16 van het Bels, luidt voor zover relevant:

1. [...]
2. [...]
3. De exploitant van de luchthaven informeert gebruikers en representatieve organisaties jaarlijks over de voortgang van het investeringsprogramma, uiterlijk op hetzelfde tijdstip als waarop hij de in artikel 8.25e, tweede lid, van de wet bedoelde mededeling doet.

13. Art. 27 van het Bels luidt, voor zover relevant:

1. Een aanvraag als bedoeld in artikel 8.25f, eerste lid van de wet, bevat in ieder geval:
  - a. de gronden voor het oordeel van de gebruiker of representatieve organisatie dat de in artikel 8.25d, eerste lid, van de wet bedoelde tarieven en voorwaarden, de in artikel 8.25d, vierde en vijfde lid, van de wet bedoelde aangepaste tarieven, de in artikel 8.25d, zesde lid van de wet bedoelde operationele voorwaarden, dan wel de in artikel 8.25db, eerste tot en met derde lid, van de wet bedoelde nieuwe tarieven en voorwaarden, in strijd zijn met bij of krachtens de wet gestelde regels;
  - b. de aanduiding op welke concrete door de exploitant van de luchthaven vastgestelde in onderdeel d bedoelde tarieven en voorwaarden dan wel aanpassingen de aanvraag betrekking heeft,

14. Art. 28 van het Bels luidt als volgt:

1. De exploitant van de luchthaven stelt na overleg met de gebruikers en representatieve organisaties op:
  - a. een peergroup teneinde jaarlijks een tarievenbenchmark op te stellen;
  - b. een peergroup teneinde jaarlijks een benchmark kwaliteitsindicatoren op te stellen;
  - c. een lijst van kwaliteitsindicatoren met betrekking tot de luchthaven teneinde jaarlijks de benchmark kwaliteitsindicatoren op te stellen; en
  - d. een model teneinde jaarlijks een kostenbenchmark op te stellen.
2. De exploitant van de luchthaven stelt de peergroups, de lijst en het model, bedoeld in het eerste lid, vast, na raadpleging van de gebruikers en representatieve organisaties over het voorstel voor deze peergroups, deze lijst en dit model.
3. De exploitant van de luchthaven kan de peergroups, de lijst en het model, bedoeld in het eerste lid, wijzigen overeenkomstig het bepaalde in het tweede lid.