



Besluit

Opschortingsbesluit

Ons kenmerk : ACM/UIT/589731
Zaaknummers : ACM/22/180962 en ACM/22/180964
Datum : 23 december 2022

1. De aanvragen

1. Royal Schiphol Group N.V. (hierna: Schiphol) heeft op 31 oktober 2022 mededeling gedaan van de vaststelling van de aangepaste tarieven en voorwaarden van Schiphol voor 2023 en 2024 (hierna: aangepaste tarieven en voorwaarden) en van de *Licence to Operate – Rules to promote the proper functioning of the airport* (hierna: LtO). De voorgenomen datum van inwerkingtreding van de aangepaste tarieven en voorwaarden 2023 is 1 april 2023. De voorgenomen datum van inwerkingtreding van de LtO is 1 januari 2023.
2. 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 Wet luchtvaart (hierna: aanvragen) ontvangen.¹ De aanvragen zijn ingediend door (hierna tezamen: aanvragers):
 - 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).
3. In de aanvragen wordt de ACM verzocht om vast te stellen of de in de aanvragen genoemde aangepaste tarieven en voorwaarden van Schiphol in strijd zijn met de bij of krachtens de Wet luchtvaart (hierna: de Wlv) gestelde regels. In de aanvragen verzoeken aanvragers de ACM het volgende te beoordelen:
 - a. de wijze van consultatie van de aangepaste tarieven en voorwaarden van Schiphol;
 - b. de strijdigheid van de tarieven met artikel 8.25dc, eerste lid, van de Wlv, te weten of de tarieven redelijk zijn;
 - c. de hoogte van de verrekeningen van het jaar 2021 en of deze redelijk is;
 - d. de afwijking van Schiphol van het kostentoe rekeningensysteem bij het verrekenen van kosten voor floormanagement en schoonmaak en de strijdigheid van deze afwijking met de bij of krachtens de Wlv gestelde regels; en
 - e. de strijdigheid van de LtO met de bij of krachtens de Wlv gestelde regels;
4. Daarnaast heeft KLM Groep de ACM gevraagd om de LtO op te schorten en hiervoor een motivering aangedragen. easyJet heeft de ACM verzocht om de inwerkingtreding van de aangepaste tarieven op te schorten en hiervoor een motivering aangedragen. In dit besluit beoordeelt de ACM of opschorting van de inwerkingtreding van de aangepaste tarieven en voorwaarden per 1 april 2023 en van de LtO per 1 januari 2023 noodzakelijk is.

¹ Aanvraag easyJet, ACM/IN/731160; Aanvraag KLM Groep, ACM/IN/731148.

2. Ontvankelijkheid van de aanvragen

5. De ACM kan een aanvraag pas in behandeling nemen, als voldaan is aan twee formele eisen neergelegd in artikel 8.25f, eerste lid, van de Wlv. Ten eerste moet de aanvraag zijn ingediend door een gebruiker of representatieve organisatie. Ten tweede moet de aanvraag tijdig zijn ingediend.
6. De ACM stelt vast dat easyJet en de partijen 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.
7. Volgens artikel 8.25f, eerste lid, van de Wlv moet de aanvraag worden ingediend binnen vier weken na de vaststelling van de (wijzigingen in de) tarieven en voorwaarden. Schiphol heeft de aangepaste tarieven en voorwaarden op 31 oktober 2022 vastgesteld, waardoor een aanvraag uiterlijk tot en met 28 november 2022 mocht worden ingediend. De ACM stelt vast dat alle aanvragen op of voor 28 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. Beoordelingskader

8. Als gevolg van het indienen van een aanvraag treden de aangepaste tarieven en voorwaarden op grond van artikel 8.25f, eerste lid, van de Wlv niet op de voorgenomen datum in werking.
9. Op grond van artikel 8.25f, tweede lid, van de Wlv moet de ACM binnen vier weken na ontvangst van de aanvragen besluiten of voortdoring van de opschorting van (een deel van) de aangepaste tarieven en voorwaarden per 1 april 2023 noodzakelijk is, in geval de ACM pas na die datum zou besluiten op de hiervoor bedoelde aanvragen. Opschorting van (een deel van) de aangepaste tarieven en voorwaarden is een zwaarwegend middel, waartoe blijkens artikel 8.25f, tweede lid, van de Wlv, gelet op de aanvragen een noodzaak moet bestaan.

4. Beoordeling

4.1. Argumenten aanvragers

10. easyJet verzoekt de ACM de tarieven voor opstijgen en landen (LTO), passagiersdiensten (PSC), beveiligingsdiensten (SSC), en parkeren blijvend op te schorten. De opschorting is volgens easyJet noodzakelijk, omdat er anders een onevenredig en onredelijk tariefniveau zal worden ingevoerd vanaf 1 april 2023. Uit het besluit van de ACM van 24 maart 2022² leidt easyJet af dat om de evenredigheid van de tarieven te waarborgen, een lagere kwaliteit van de dienstverlening moet leiden tot lagere tarieven. easyJet stelt dat Schiphol een onaanvaardbaar niveau van dienstverlening aan passagiers biedt. Ter onderbouwing wijst easyJet op de lange wachttijden voor *security*, de wachttijdprestaties daalden in vertrekfilters 2 en 3 met gemiddeld 35-39 procentpunten. Schiphol biedt volgens easyJet geen tijdlijn voor het herstel van het kwaliteitsniveau. Gegeven dat de tarieven stijgen en de kwaliteit van de dienstverlening daalt, bestaat er volgens easyJet een

² Besluit van de ACM van 24 maart 2022 over de tarieven en voorwaarden 2022-2024, ACM/UIT/574270.

wanverhouding tussen de tarieven en hetgeen ervoor geboden wordt. Daarmee voldoen de tarieven niet aan de redelijkheidseis uit artikel 8.25dc, eerste lid, van de Wlv.³

11. KLM Groep verzoekt de ACM de LtO op te schorten. Volgens KLM Groep is dit noodzakelijk omdat de voorwaarden ingrijpende consequenties hebben voor KLM Groep. KLM Groep noemt als voorbeeld dat zij allerlei investeringen moet doen om aan de voorwaarden te voldoen. Bovendien riskeert KLM Groep dat Schiphol haar gebiedt de operatie stil te leggen als zij niet aan deze eisen voldoet.⁴

4.2. Reactie Schiphol

12. Schiphol merkt op dat zij op 29 oktober 2021 de tarieven en voorwaarden 2022-2024 en het vijfjarig investeringsprogramma heeft vastgesteld. De ACM heeft in haar besluit van 24 maart 2022 geoordeeld dat deze conform de Wlv tot stand zijn gekomen.⁵ Schiphol voert aan dat de consultatie in 2022 uitsluitend betrekking heeft op de *aanpassing* van de reeds vastgestelde tarieven en voorwaarden voor 2023 en 2024. De aanpassing vloeit voort uit de verwerking van de verrekening 2021 in deze tarieven. De aanpassing leidt tot een daling van de tarieven 2023 ten opzichte van de tarieven 2023 zoals vastgesteld in oktober 2021. De aanpassing van de tarieven werkt dus uit in het voordeel van gebruikers.⁶
13. Voorts komt het Schiphol voor dat de ACM voor 1 april 2023 een besluit kan nemen op de aanvragen waardoor opschorting niet noodzakelijk is.⁷
14. Tevens merkt Schiphol op dat easyJet niet stelt en onderbouwt waarom opschorting van ieder afzonderlijk tarief noodzakelijk zou zijn als gevolg van de verwerking van de verrekening 2021 in de tarieven 2023.⁸ Tevens is Schiphol van mening dat KLM Groep noch stelt noch onderbouwt dat er een noodzaak tot opschorting bestaat.⁹
15. Schiphol stelt dat de LtO geen voorwaarden voor gebruikers bevat in de zin van de Wlv. Daarom bestaat er ten aanzien van deze voorwaarden geen consultatieverplichting en ook geen klachtrecht. Schiphol heeft de LtO op vrijwillige basis geconsulteerd omdat zij vanwege het belang van het onderwerp ook de reactie van luchtvaartmaatschappijen wil kennen.¹⁰
16. Bovendien voldoen volgens Schiphol alle tarieven en voorwaarden van de eisen van de Wlv, waardoor er geen sprake kan zijn van noodzaak tot opschorting.¹¹

4.3. Beoordeling ACM

17. In deze paragraaf beoordeelt de ACM de noodzaak tot opschorting van de inwerkingtreding van de aangepaste tarieven en voorwaarden per 1 april 2023 en van de LtO per 1 januari 2023.

³ Aanvraag easyJet, ACM/IN/731160, p. 12, randnummers 9.1-9.7 en 10.1-10.9.

⁴ Aanvraag KLM Groep, ACM/IN/731148, randnummer 1.7.

⁵ Reactie Schiphol op opschorting easyJet, ACM/IN/735385, p. 2.

⁶ Reactie Schiphol op opschorting easyJet, ACM/IN/735385, p. 2.

⁷ Reactie Schiphol op opschorting easyJet, ACM/IN/735385, p. 2; Reactie Schiphol op opschorting KLM Groep, ACM/IN/735380, p. 7.

⁸ Reactie Schiphol op opschorting easyJet, ACM/IN/735385, p. 3.

⁹ Reactie Schiphol op opschorting KLM Groep, ACM/IN/735380, p. 3.

¹⁰ Reactie Schiphol op opschorting KLM Groep, ACM/IN/735380, p. 2.

¹¹ Reactie Schiphol op opschorting easyJet, ACM/IN/735385, p. 3.

18. De wettelijke beslistermijn voor de beoordeling van de aanvragen bedraagt vier maanden, wat zou betekenen dat de ACM voor de inwerkingtreding van de aangepaste tarieven en voorwaarden op 1 april 2023 een besluit zou moeten nemen. In uitzonderlijke gevallen kan de ACM de wettelijke beslistermijn eenmaal met twee maanden verlengen.¹² In dat geval neemt de ACM een besluit na de inwerkingtreding van de aangepaste tarieven en voorwaarden op 1 april 2023. De ACM is voornemens om vóór 1 april 2023 een besluit ten gronde op de ingediende aanvragen te nemen.

Tarieven 2023

19. easyJet verzoekt de ACM de LTO-tarieven, de PSC, de SSC en de parkeertarieven blijvend op te schorten. In haar motivering richt easyJet zich voornamelijk op de gedaalde kwaliteit van de beveiligingsdiensten. Dit zou zorgen voor een onevenredig en onredelijk tariefniveau vanaf 1 april 2023.
20. De ACM overweegt dat het aan easyJet is om aannemelijk te maken dat het tariefniveau onevenredig en onredelijk zou zijn en dat dit opschorting noodzakelijk maakt. Dit geldt te meer omdat opschorting – zoals eerder aangegeven – als een zwaarwegend middel moet worden aangemerkt. In dit verband stelt de ACM vast dat de onderbouwing van easyJet slechts ziet op de redelijkheid van de SSC en de kwaliteit van de (beveiligings)diensten die voor dit tarief geboden worden. De ACM concludeert dat easyJet met haar motivering niet aannemelijk heeft gemaakt dat het noodzakelijk is de inwerkingtreding van de LTO-tarieven, de PSC en de parkeertarieven blijvend op te schorten.
21. Met betrekking tot de onevenredigheid en onredelijkheid van de SSC merkt de ACM het volgende op. Het feit dat de SSC per 1 april 2023 stijgt met 12,1% en het kwaliteitsniveau in 2022 is gedaald, kan op zichzelf niet een indicatie vormen dat het tarief per 1 april 2023 onredelijk is. easyJet heeft verder niet onderbouwd wat de gevolgen zijn van de tariefstijging, noch blijkt dat uit de strekking van de aanvraag. Op basis van deze motivering kan de ACM niet concluderen dat het noodzakelijk is dat de inwerkingtreding van de SSC op 1 april 2023 blijft opgeschort.
22. Voorts overweegt de ACM dat zij moet beoordelen of de opschorting van tarieven noodzakelijk blijft in het licht van de inhoud van de aanvragen. Dit betekent dat de ACM ook de gronden in de aanvraag van KLM Groep in overweging moet nemen, hoewel KLM Groep de ACM niet verzoekt de tarieven voor 2023 op te schorten. De gronden die KLM Groep aanvoert ten aanzien van de tarieven zien, naast de gedaalde kwaliteit van de beveiligingsdiensten, op de rechtmatigheid van de verrekeningen van 2020 en 2021. De ACM overweegt dat de tariefstijging in 2023 hoofdzakelijk wordt veroorzaakt door de verrekeningen van 2020 van het onderdeel “verkeer en vervoer”.¹³ De ACM heeft in haar besluit van 24 maart 2022 geoordeeld dat de tarieven 2022-2024, inclusief de verrekeningen van 2020, tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de bij of krachtens de Wlv gestelde regels.¹⁴ De rechtmatigheid van de verrekeningen van 2020 staat derhalve niet meer ter toetsing.
23. De verrekeningen van 2021 die per 2023 zijn verwerkt in de tarieven hebben per saldo een verlagend effect op de tarieven. Dit wordt onder meer veroorzaakt door het uitstel van de ingebruikname van de A-Pier en overheidssteun vanwege de coronapandemie.¹⁵ De ACM ziet in

¹² Artikel 8.25f, derde lid, van de Wlv.

¹³ Consultation document airport charges 2023, p. 15.

¹⁴ Besluit van de ACM van 24 maart 2022 over de tarieven en voorwaarden 2022-2024, ACM/UIT/574270.

¹⁵ Consultation document airport charges 2023, p. 13.

het licht van deze gronden van KLM Groep daarom geen aanleiding om te concluderen dat de inwerkingtreding van de tarieven op 1 april 2023 opgeschort blijft.

24. De ACM is evenmin gebleken van andere feiten en omstandigheden waaruit blijkt dat opschorting van de tarieven waartegen de aanvragen zijn gericht noodzakelijk is.
25. Gelet op het voorgaande ziet de ACM geen noodzaak om de opschorting van de aangepaste tarieven die op 1 april 2023 in werking treden in stand te houden.

License to Operate (LtO)

26. De LtO heeft als doel om voorwaarden vast te stellen voor verleners van grondafhandelingsdiensten op Schiphol ter bevordering van het goed functioneren van de luchthaven.¹⁶ KLM Groep verzoekt de ACM de LtO op te schorten. Volgens KLM Groep is dit noodzakelijk omdat de voorwaarden ingrijpende consequenties hebben voor KLM Groep. Schiphol stelt dat de LtO geen voorwaarden voor gebruikers bevat in de zin van de Wlv, waardoor de LtO buiten het klachtenrecht valt.
27. De ACM kan op dit moment niet beoordelen in hoeverre de LtO binnen de reikwijdte valt van de klachtenprocedure op grond van artikel 8.25f, eerste lid, van de Wlv. De ACM zal dit beoordelen in het besluit op de aanvraag. De ACM is echter voornemens vóór 1 april 2023 een besluit ten gronde op de aanvragen te nemen, terwijl de LtO al op 1 januari 2023 in werking treedt.
28. KLM Groep betoogt dat de LtO ingrijpende consequenties heeft voor KLM Groep, omdat zij allerlei investeringen moet doen om aan de LtO te voldoen en Schiphol haar kan gebieden de operatie stil te leggen als KLM Groep niet aan de LtO voldoet. De ACM stelt echter vast dat de beoogde datum voor inwerkingtreding van de LtO weliswaar 1 januari 2023 is, maar hierbij ook wordt vermeld dat de periode tot mei 2023 wordt gebruikt om de LtO te organiseren en te implementeren.¹⁷ Daarnaast is in artikel 6.8 van de LtO opgenomen dat elementen van de LtO nog in ontwikkeling zijn en dat Schiphol hiermee rekening zal houden bij de beoordeling van eventuele tekortkomingen. In het licht van de organisatie- en implementatieperiode en artikel 6.8 van de LtO acht de ACM het onaannemelijk dat Schiphol de (grondafhandelings)operatie van KLM Groep vóór 1 april 2023 stil zal leggen als niet aan de eisen van de LtO wordt voldaan.
29. Wat betreft de investeringen overweegt de ACM dat KLM Groep de aard en omvang van deze investeringen bij de inwerkingtreding van de LtO niet nader heeft toegelicht. De ACM merkt op dat bepaalde artikelen in de LtO mogelijk tot bepaalde (grote) investeringen kunnen leiden voor KLM Groep, maar dat het onaannemelijk is dat KLM Groep deze investeringen moet doen voordat de ACM een besluit heeft genomen op de aanvraag. Investeringen in bepaalde Ground Service Equipment (GSE) zijn bijvoorbeeld nog niet aan de orde, omdat eerst een integrale duurzaamheidsroutekaart wordt ontwikkeld.¹⁸ Ook investeringen om te voldoen aan bepaalde prestatie-eisen zijn nog niet aan de orde, omdat een werkgroep, waaraan Schiphol en verleners van grondafhandelingsdiensten verplicht deelnemen, deze prestatie-eisen nog moet definiëren.¹⁹ De ACM is daarom van oordeel dat de inwerkingtreding van de LtO niet direct leidt tot allerlei investeringen voor KLM Groep. Het verplicht deelnemen aan werkgroepen of andere

¹⁶ Aanvraag KLM Groep, ACM/IN/731148, Bijlage 1B – LtO voorwaarden, p. 2.

¹⁷ Aanvraag KLM Groep, ACM/IN/731148, Bijlage 1B – LtO voorwaarden, p. 3.

¹⁸ Aanvraag KLM Groep, ACM/IN/731148, Bijlage 1B – LtO voorwaarden, artikel 2.4.

¹⁹ Aanvraag KLM Groep, ACM/IN/731148, Bijlage 1B – LtO voorwaarden, LtO, artikel 5.1.

samenwerkingsverplichtingen acht de ACM niet van dien aard dat opschorting van de LtO noodzakelijk is.

30. Gelet op de beperkte gevolgen van de inwerkingtreding van de LtO voor KLM Groep ziet de ACM geen noodzaak om de LtO op te schorten.

5. Conclusie

31. Gelet op bovenstaande overwegingen ziet de ACM geen noodzaak om tarieven en voorwaarden aan te wijzen, waarvan de inwerkingtreding per 1 april 2023 opgeschort blijft. Tevens ziet de ACM geen noodzaak om voorwaarden in de LtO aan te wijzen, waarvan de inwerkingtreding per 1 januari 2023 opgeschort blijft.

6. Besluit

32. De Autoriteit Consument en Markt besluit om geen tarieven of voorwaarden aan te wijzen, waarvoor opschorting van de inwerkingtreding na 1 april 2023 noodzakelijk blijft en wijst geen voorwaarden in de LtO aan waarvoor opschorting van de inwerkingtreding na 1 januari 2023 noodzakelijk blijft.

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze,

w.g.

A.J. de Goei
Teammanager Directie Telecom Vervoer en Post

Als u belanghebbende bent, kunt u beroep instellen tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde beroepschrift naar het College van Beroep voor het bedrijfsleven, Postbus 20021, 2500 EA 's-Gravenhage. Dit moet u doen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit bekend is gemaakt. Meer informatie over de beroepsprocedure vindt u op www.rechtspraak.nl.