



Ontwerpbesluit goedkeuring Toerekeningsstelsysteem Schiphol 2019-2021

Ontwerpbesluit van de Autoriteit Consument en Markt als bedoeld in artikel 8.25g, eerste lid, van de Wet luchtvaart tot goedkeuring van het toerekeningsstelsysteem van de Royal Schiphol Group N.V. voor de periode 2019-2021.

Kenmerk : ACM/UIT/422432
Zaaknummer : ACM/17/019959
Datum : 26 januari 2018

Samenvatting

Op 20 juli 2017 heeft de Royal Schiphol Group N.V (hierna: RSG) de eerste versie van het Toerekeningsstelsysteem 2019-2021 voor de kosten en opbrengsten van luchtvaartactiviteiten ter beoordeling voorgelegd aan de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM).

Gedurende de maanden augustus 2017 tot en met december 2017 hebben meerdere overleggen plaatsgevonden tussen de ACM en RSG en heeft de ACM vragen over het Toerekeningsstelsysteem. RSG heeft op 21 december 2017 de eindversie van het Toerekeningsstelsysteem 2019-2021 bij ACM ingediend.

Voor de toerekening van kosten, opbrengsten en materiële vaste activa aan luchtvaart- en beveiligingsactiviteiten stelt RSG een toerekeningsstelsysteem op dat goedgekeurd moet worden door de ACM. Het toerekeningsstelsysteem geeft de principes aan op grond waarvan wordt vastgesteld in welke mate productiemiddelen worden aangewend voor luchtvaart- en beveiligingsactiviteiten. Het toerekeningsstelsysteem moet voldoen aan eisen van marktconformiteit, proportionaliteit en integraliteit. De in het toerekeningsstelsysteem beschreven principes moeten leiden tot kostengeoriënteerde tarieven voor luchtvaart- en beveiligingsactiviteiten.

In dit ontwerpbesluit beoordeelt de ACM of de structuur, de grondslagen en de verdeelsleutels van het Toerekeningsstelsysteem voldoen aan de wettelijke eisen. Als de structuur, de grondslagen en de in het Toerekeningsstelsysteem gehanteerde verdeelsleutels aan de eisen voldoen, kunnen met toepassing van het Toerekeningsstelsysteem kostengeoriënteerde tarieven worden bepaald.

Grondslagen en structuur

De ACM heeft bij de beoordeling van de grondslagen van het Toerekeningsstelsysteem onder andere gelet op de wijze waarop RSG haar kosten en opbrengsten voor de luchtvaartactiviteiten budgetteert in het kader van de vaststelling van driejarige tarieven, de door RSG gehanteerde

afschrijvingsmethoden en de wijze waarop de vermogenskostenvoet voor de luchtvaartactiviteiten tot stand komt. Daarnaast heeft de ACM onder andere aandacht besteed aan de wijze waarop het efficiëntie resultaat op grote investeringen in het kader van het systeem van efficiëntieprikkels wordt berekend. De ACM constateert dat de grondslagen en de structuur van het Toerekeningssysteem en de mate van transparantie in het Toerekeningssysteem zodanig zijn dat aan de vereisten van integraliteit, proportionaliteit en marktconformiteit is voldaan.

Verdeelsleutels

Een deel van kosten en opbrengsten voor luchtvaartactiviteiten wordt rechtstreeks en volledig toegerekend aan luchtvaartactiviteiten. De kosten van productiemiddelen, die deels voor luchtvaartactiviteiten en deels voor niet-luchtvaartactiviteiten worden aangewend, moeten echter volgens de proportionaliteitseis worden toegerekend, dus naar de mate waarin zij daadwerkelijk voor luchtvaartactiviteiten worden gebruikt. Voor deze gedeelde kosten zijn verdeelsleutels nodig. De ACM is van oordeel dat alle in het Toerekeningssysteem beschreven verdeelsleutels die gehanteerd worden bij de toerekeningen in de vorm van doorbelastingen en allocaties, in overeenstemming zijn met hetgeen daarvoor wettelijk is vereist.

Conclusie

De ACM concludeert dat het Toerekeningssysteem voldoet aan de gestelde eisen en is daarom voornemens goedkeuring te verlenen aan het door RSG voorgelegde Toerekeningssysteem 2019-2021.

Inhoud

Samenvatting

1	Inleiding en procedures	4
2	Juridisch kader	5
2.1	Inleiding	5
2.2	De Wet luchtvaart	5
2.3	Besluit exploitatie luchthaven Schiphol	8
2.3.1	Integraliteit	10
2.3.2	Proportionaliteit	10
2.3.3	Marktconformiteit	11
2.3.4	Termijn voor goedkeuring	11
3	Beschrijving toerekeningssysteem	12
4	Beoordeling	14
4.1	Inleiding	14
4.2	Beoordeling van de structuur van het Toerekeningssysteem	15
4.3	Beoordeling van de algemene grondslagen van het Toerekeningssysteem	17
4.3.1	Inleiding	17
4.3.2	Meerjarige budgettering	17
4.3.3	Afschrijvingsmethoden	20
4.3.3	Systeem van efficiëntieprikkels	22
4.3.1	Verrekenfactoren variabele kosten	25
4.3.2	Bepaling vermogenskostenvoet (WACC)	27
4.3.5	Mogelijkheid tot tussentijdse wijzigingen	29
4.3.6	Prijsvorming bij interne leveringen	30
4.4	Beoordeling toerekeningen	31
4.4.1	Inleiding	31
4.4.2	Toerekening kosten landzijdige infrastructuur (allocatiesleutel A5 OU Aviation)	32
4.4.3	Toerekening activa en afschrijvingskosten van het Terminalcomplex (Allocatiesleutel A10 OU Aviation)	35
4.4.4	Toerekening kosten Capital Programme (allocatiesleutels A13 OU Aviation en A8 OU Staven)	38
4.4.5	Toerekening ICT-kosten (OU ICT)	40
4.4.6	Toerekening kosten brandweertaken Lelystad Airport (D29 OU Aviation)	41
4.5	Algemene conclusie	41
5	Gereserveerd voor de zienswijzen van belanghebbenden	41
6	Besluit	41

1 Inleiding en procedures

1. De Royal Schiphol Group N.V. (RSG)¹ is op grond van artikel 8.25g, eerste lid, van de Wet luchtvaart verplicht om een toerekeningssysteem vast te stellen voor kosten en opbrengsten van de activiteiten, bedoeld in artikel 8.25d, eerste lid, van de Wet luchtvaart (Wlv).² Dit toerekeningssysteem moet ter goedkeuring aan de Autoriteit Consument en Markt (ACM) worden voorgelegd.
2. Het huidige Toerekeningssysteem 2017-2018, dat geldt tot en met 31 december 2018 is goedgekeurd bij besluit van de ACM van 6 juni 2016.³ In verband met het verstrijken van de geldigheidstermijn van het huidige Toerekeningssysteem en het van kracht worden van wijzigingen in de Wet luchtvaart per 1 juli 2017 heeft RSG op 20 juli 2017 een geactualiseerde versie van het Toerekeningssysteem met een looptijd van 3 jaar ter goedkeuring aan de ACM voorgelegd.
3. De ACM moet binnen zes maanden na ontvangst van een aanvraag in de zin van artikel 8.25g, eerste lid van de Wlv een besluit nemen op de aanvraag.⁴ Bij brief van 11 augustus 2017 heeft de ACM aan RSG het voornemen kenbaar gemaakt om de beslistermijn op grond van artikel 3:18 lid 2 met vier maanden te verlengen, en RSG in de gelegenheid gesteld hierop een zienswijze te geven.⁵ RSG heeft per brief van 18 augustus 2017 te kennen gegeven hiertegen geen bezwaar te hebben.⁶ Bij besluit van 24 augustus 2017 heeft de ACM de beslistermijn verlengd met 4 maanden.⁷ De beslistermijn loopt derhalve af op 22 mei 2018.⁸
4. Waar de ACM daartoe aanleiding heeft gezien heeft zij RSG verzocht het op 20 juli 2017 ingediende Toerekeningssysteem aan te passen, zodat voldaan wordt aan de daaraan gestelde wettelijke vereisten van integraliteit, proportionaliteit en marktconformiteit. Voor dat doel zijn aan RSG zowel schriftelijk als mondeling vragen gesteld. Dit iteratieve proces heeft geresulteerd in het Toerekeningssysteem, dat nu ter inzage voorligt en waarop de beschrijving en beoordeling betrekking heeft.
5. Op grond van artikel 8.25g, zesde lid, van de Wet luchtvaart is op de voorbereiding van besluiten tot goedkeuring van het toerekeningssysteem door de ACM afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. Door middel van een publicatie in de Staatscourant van 26 januari 2018 alsmede een publicatie op de website van de ACM zal de ACM kennisgeven van het

¹ De Royal Schiphol Group N.V. is de exploitant van de luchthaven Schiphol in de zin van artikel 8.1b van de Wet luchtvaart.

² Het betreft de activiteiten van de exploitant van de luchthaven Schiphol ten behoeve van het gebruik van de luchthaven door gebruikers. Deze activiteiten zijn nader gedefinieerd in artikel 2 van het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol, Stb. 2017,187.

³ Zaaknummer: 14.1344.40.

⁴ Artikel 8.25g lid 6 Wlv jo. artikel 3:18 lid 1 Algemene wet bestuursrecht.

⁵ Kenmerk: ACM/DTVP/2017/204794.

⁶ Kenmerk: ACM/IN/238700.

⁷ Kenmerk: ACM/DTVP/2017/205010.

⁸ De beslistermijn loopt af op 22 mei 2018, aangezien 20 mei 2018 valt op een zondag, en 21 mei 2018 samenvalt met tweede Pinksterdag (artikel 1 lid 1 jo. artikel 3 lid 1 van de Algemene termijnwet).

ontwerpbesluit. Gelijktijdig heeft de ACM het ontwerpbesluit met de stukken die daarop betrekking hebben ter inzage gelegd voor een periode van zes weken.

6. In dit ontwerpbesluit geeft de ACM te kennen voornemens te zijn haar goedkeuring te verlenen aan het Toerekeningssysteem, zoals RSG dat op 21 december 2017 aan de ACM heeft voorgelegd.
7. Over dit ontwerpbesluit kunnen belanghebbenden mondeling of schriftelijk een zienswijze naar voren brengen gedurende een termijn van zes weken. Deze termijn is aangevangen op 26 januari 2018, de datum waarop het ontwerpbesluit ter inzage is gelegd.

2 Juridisch kader

2.1 Inleiding

8. Voor de toerekening van de opbrengsten en de kosten aan luchtvaartactiviteiten stelt RSG een toerekeningssysteem vast dat ter goedkeuring aan de ACM moet worden voorgelegd. Het toerekeningssysteem geeft de principes aan op grond waarvan RSG vaststelt in welke mate productiemiddelen worden aangewend voor de luchtvaartactiviteiten. Door toepassing van dit toerekeningsysteem, komt RSG tot vaststelling van de tarieven voor luchtvaartactiviteiten.
9. In dit hoofdstuk wordt op hoofdlijnen geschetst welke eisen bij of krachtens de Wet luchtvaart⁹ aan het toerekeningssysteem gesteld worden. Daarbij worden de belangrijkste wijzigingen die de wetswijziging van 1 juli 2017¹⁰ met zich meebracht uiteengezet.

2.2 De Wet luchtvaart

10. Per 1 juli 2017 is de systematiek voor vaststelling van tarieven en voorwaarden voor RSG gewijzigd in de Wet luchtvaart. De oude wetgeving schreef voor dat RSG eens per jaar tarieven en voorwaarden moest vaststellen. Nu bepaalt artikel 8.25d lid 1 van de Wlv dat RSG eenmaal per drie jaar tarieven en voorwaarden vaststelt. Artikel 8.25d lid 1 en 2 van de Wlv bepalen daartoe het volgende:

“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.”

⁹ Wet van 18 juni 1992, Stb. 1992, 368, laatstelijk gewijzigd bij Wet van 30 augustus 2017, Stb. 2017, 321.

¹⁰ Wijziging van de Wet luchtvaart in verband met de evaluatie van de Wet van 29 juni 2006 tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol, Stb. 2017, 188.

11. Artikel 8.25dc, derde lid van de Wlv bepaalt het volgende over de tarieven voor luchtvaartactiviteiten:

“3 De in artikelen 8.25d en 8.25db bedoelde tarieven zijn voor het geheel van de activiteiten kostengeoriënteerd.”¹¹

12. Daarnaast bepaalt artikel 8.25dc, vierde lid van de Wlv dat ook de tarieven voor het geheel van de beveiligingsactiviteiten kostengeoriënteerd zijn:

“4 Onverminderd het derde lid zijn de tarieven voor het geheel van de beveiligingsactiviteiten ten behoeve van de burgerluchtvaart kostengeoriënteerd.”

13. Om tot kostengeoriënteerde tarieven te komen, stelt artikel 8.25g, eerste lid van de Wlv dat RSG een toerekeningssysteem vaststelt en benoemt aan welke eisen het toerekeningssysteem moet voldoen:

“1 De exploitant van de luchthaven stelt een toerekeningssysteem vast voor de jaarlijkse kosten en opbrengsten van de activiteiten, bedoeld in artikel 8.25d, eerste lid, dat voldoet aan de eisen van marktconformiteit, proportionaliteit en integraliteit. De exploitant van de luchthaven legt het toerekeningssysteem ter goedkeuring voor aan de Autoriteit Consument en Markt.”

14. Op grond van het overgangsrecht van artikel 12.6a, zesde lid van de Wlv, legt RSG binnen vier weken na het tijdstip van inwerkingtreding van de wetswijziging (Stb. 2017, 188) een toerekeningssysteem voor aan de ACM.

15. Artikel 8.25dd, tweede lid Wlv bepaalt voorts:

“2 De exploitant van de luchthaven neemt bij de in artikel 8.25d, eerste lid, bedoelde vaststelling van de tarieven, de toegerekende opbrengsten in aanmerking uit de overige activiteiten van de exploitant van de luchthaven die rechtstreeks verband houden met de in artikel 8.25d, eerste lid, bedoelde activiteiten.”

16. Sinds 1 juli 2017 gelden er bovendien nieuwe regels voor investeringsprojecten. Deze regels zijn opgenomen in artikel 8.25df van de Wlv. Voor de onderhavige beoordeling is in het bijzonder het vijfde lid van belang:

5 De exploitant van de luchthaven doet, na afloop van de realisatie van elk investeringsproject, of elk afzonderlijk onderdeel daarvan, aan de leden van de in het eerste

¹¹ Artikel 8.25db is nieuw sinds 1 juli 2017, en bepaalt dat RSG in bepaalde gevallen nieuwe tarieven kan vaststellen voor het resterende gedeelte van de drie-jarige tariefperiode. Dat kan bijvoorbeeld in geval van de inwerkingtreding van veranderingen van beveiligingsmaatregelen (lid 1) of als sprake is van uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden (lid 2).

lid, bedoelde projectgroep, mededeling ter zake van in ieder geval de daadwerkelijke uitgaven en de gerealiseerde functionele specificaties van dat investeringsproject, of elk afzonderlijk onderdeel daarvan, en de verschillen met de investeringsbegroting, respectievelijk de in het kader van de aanbesteding vastgestelde functionele specificaties.

17. Verder is artikel 8.25dg, negende lid van de Wlv van belang, dat in samenhang met artikel 8.25df het systeem van efficiëntieprikkels over investeringsprojecten boven de drempelwaarde van 20 miljoen euro¹² voorschrijft:

“9 Indien de in artikel 8.25df, vijfde lid, bedoelde daadwerkelijke investeringsuitgaven lager zijn dan de in artikel 8.25df, vierde lid, dan wel zesde lid, bedoelde investeringsbegroting en het verschil tussen die uitgaven en de begroting groter is dan een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen percentage¹³, verrekent de exploitant van de luchthaven dit verschil, in afwijking van het zesde lid, met het oog op een in artikel 8.25d, vierde lid, bedoelde aanpassing van de tarieven, en met inachtneming van dit lid, gedurende de resterende jaren van de in artikel 8.25d, eerste lid, bedoelde periode van drie jaar, waarin het investeringsproject of een onderdeel daarvan in gebruik wordt genomen en de direct daarop volgende periode van drie jaar. De verrekening van het verschil in de in de vorige volzin bedoelde periode is gelijk aan de helft van het verschil in jaarlijkse afschrijvings-, vermogens- en operationele kosten dat het gevolg is van het verschil tussen de in artikel 8.25df, vierde lid, dan wel zesde lid, bedoelde investeringsbegroting, van het investeringsproject, en de lagere in artikel 8.25df, vijfde lid, bedoelde daadwerkelijke uitgaven van het investeringsproject. Het in dit lid bedoelde verschil volgt uit de financiële verantwoordingen.”

18. Tot slot bepaalt artikel 8.25g, derde lid van de Wlv het volgende over de financiële verantwoording:

‘3. Op grond van de gescheiden administratie binnen de boekhouding, bedoeld in het tweede lid, stelt de exploitant van de luchthaven jaarlijks een financiële verantwoording op over het voorafgaande boekjaar, die bestaat uit een afzonderlijke exploitatierekening en een overzicht van de toegedeelde materiële vaste activa voor het geheel van de activiteiten, bedoeld in artikel 8.25d, eerste lid. De financiële verantwoording bevat een toelichting en is voorzien van een verklaring van een onafhankelijke accountant.’

¹² Deze drempelwaarde volgt uit artikel 8.1b, eerste lid van de Wlv, jo. artikel 1, tweede lid van het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol 2017.

¹³ Het percentage als bedoeld in 8.25dg, negende lid van de Wlv is op grond van artikel 21 van het Besluit vastgesteld op 5%.

2.3 Besluit exploitatie luchthaven Schiphol

19. Het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol 2017¹⁴ (hierna: het Besluit) stelt nadere regels voor de inrichting van het toerekeningssysteem. Ook zijn hierin de eisen van marktconformiteit, proportionaliteit en integraliteit nader uitgewerkt.

20. In artikel 2, eerste lid, van het Besluit zijn de volgende categorieën van luchtvaartactiviteiten opgenomen:

“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.”

21. Artikel 2, tweede lid definieert de volgende activiteiten als overige activiteiten die rechtstreeks verband houden met de luchtvaartactiviteiten:

“2 Tot de in artikel 8.25dd, tweede lid, van de wet bedoelde overige activiteiten die rechtstreeks verband houden met de luchtvaartactiviteiten behoren:

a. de verlening van een concessie voor brandstoflevering aan luchtvaartuigen;

b. utiliteitsdiensten;

c. werkzaamheden door of vanwege de exploitant van de luchthaven die ten laste worden gebracht van luchtvaartactiviteiten en die in rekening worden gebracht aan derden; en

d. de verstrekking van autorisaties voor beveiligd gebied aan derden.”

22. De kosten van de in artikel 2, tweede lid, van het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol genoemde luchtvaartgerelateerde activiteiten zullen in totaliteit toegerekend worden aan de luchtvaartactiviteiten.¹⁵

23. Artikel 29 zegt het volgende over de toerekening van kosten:

¹⁴ Besluit van 18 april 2017, houdende regels betreffende de exploitatie van de luchthaven Schiphol, Stb. 2017, 187.

¹⁵ Zie artikelsgewijze toelichting bij het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol 2017, Stb. 2017, 187, p. 35. Voor een toelichting op artikel 2 wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 2 van het met dit besluit ingetrokken Besluit exploitatie luchthaven Schiphol (Stb. 2006, nr. 333).

“1 De operationele kosten en de kosten van de productiemiddelen, voor zover deze worden aangewend voor de luchtvaartactiviteiten worden bepaald en toegerekend overeenkomstig aanvaardbare bedrijfseconomische principes.

2 De jaarlijkse kosten van de luchtvaartactiviteiten worden als volgt toegerekend:

- a. alle kosten van de luchtvaartactiviteiten, met uitzondering van de kosten van rentedragende schulden, worden aan die activiteiten toegerekend;*
- b. de kosten van productiemiddelen die uitsluitend worden aangewend voor de luchtvaartactiviteiten, worden geheel aan die activiteiten toegerekend;*
- c. de kosten van productiemiddelen die in het geheel niet worden aangewend voor de luchtvaartactiviteiten, worden niet aan die activiteiten toegerekend; en*
- d. de kosten van productiemiddelen die gedeeltelijk voor de luchtvaartactiviteiten en gedeeltelijk voor andere activiteiten worden aangewend, worden toegerekend in overeenstemming met de in het toerekeningssysteem opgenomen verdeelsleutels, die zijn gebaseerd op het daadwerkelijk gebruik van die productiemiddelen voor de luchtvaartactiviteiten.*

3 Het toerekeningssysteem bevat de principes op grond waarvan wordt vastgesteld in welke mate productiemiddelen worden aangewend voor de luchtvaartactiviteiten.

4 De materiële vaste activa, die in gebruik zijn voor de luchtvaartactiviteiten, worden onderverdeeld in activa die uitsluitend voor die activiteiten worden aangewend en activa die deels voor die activiteiten worden aangewend en in overeenstemming daarmee worden toegedeeld.

5 Materiële vaste activa worden pas aangewend voor luchtvaartactiviteiten na het moment van ingebruikneming voor dat doel.

6 Goodwill wordt niet begrepen onder materiële vaste activa als bedoeld in het vierde lid.

7 De materiële vaste activa die deels voor de luchtvaartactiviteiten worden aangewend, worden toegedeeld aan de hand van de op die activiteiten afgestemde en in het toerekeningssysteem opgenomen verdeelsleutels.

8 Van de op grond van het vierde lid aan de luchtvaartactiviteiten toegedeelde materiële vaste activa wordt de waarde bepaald op basis van historische kostprijs en met toepassing van de door de exploitant van de luchthaven aangegeven afschrijvingsmethode.

9 In afwijking van het achtste lid wordt van de op grond van het vierde lid aan de luchtvaartactiviteiten toegedeelde materiële vaste activa met een waarde van meer dan honderd miljoen euro waarvan de vervaardigingsperiode meer dan een jaar duurt en waarbij ten tijde van het investeringsbesluit wordt verwacht dat zich na de ingebruikneming een initiële overcapaciteit zal voordoen, de waarde bepaald op basis van de historische kostprijs, waarbij over de gebruikelijke economische levensduur wordt afgeschreven op basis van de unuïteitenmethode.

10 De exploitant van de luchthaven stelt voor de activa waarop de unuïteitenmethode van toepassing is elke zes jaar het reëel constant bedrag van de afschrijvings- en vermogenskosten per eenheid vast, waarbij deze zes jaar gekoppeld wordt aan de kostenberekening van twee opeenvolgende tariefperiodes.

11 De waarde van de materiële vaste activa van de luchtvaartactiviteiten, bedoeld in het vierde lid, wordt aangeduid als Regulatory Asset Base.

12 Voor de toerekening van kosten aan de luchtvaartactiviteiten worden de in het zevende lid bedoelde verdeelsleutels en de verdeelsleutels van andere productiemiddelen gehanteerd, waarbij geldt dat:

a. de kosten rechtstreeks of, indien dit niet mogelijk is, zoveel mogelijk rechtstreeks worden toegerekend met behulp van op de desbetreffende activiteiten gebaseerde verdeelsleutels met inachtneming van de in artikel 8.25g, eerste lid, van de wet genoemde beginselen van marktconformiteit, proportionaliteit en integraliteit, en

b. de kosten die op grond van onderdeel a niet kunnen worden toegerekend aan een bepaalde activiteit, proportioneel worden toegerekend op grond van het aandeel van de kosten van de luchtvaartactiviteiten in de totale kosten.

13 Als opbrengsten van luchtvaartactiviteiten worden toegerekend de opbrengsten uit luchtvaartactiviteiten en de opbrengsten uit de in artikel 2, tweede lid, bedoelde overige activiteiten die rechtstreeks verband houden met de luchtvaartactiviteiten.”

24. Ingevolge artikel 29, derde lid, van het Besluit geeft het toerekeningssysteem de principes aan op grond waarvan wordt vastgesteld in welke mate productiemiddelen worden aangewend voor de luchtvaartactiviteiten. Het toerekeningssysteem dient, wat betreft de kosten en de opbrengsten, te leiden tot een zo nauwkeurig mogelijke weergave van de kosten en opbrengsten die moeten worden toegerekend aan de luchtvaartactiviteiten.¹⁶

2.3.1 Integraliteit

25. Artikel 29, tweede lid, aanhef en onder a, van het Besluit geeft invulling aan het vereiste van integraliteit. Volgens dit artikel worden alle kosten van de luchtvaartactiviteiten, met uitzondering van de kosten van rentedragende schulden aan die luchtvaartactiviteiten toegerekend¹⁷.

26. Verder is in artikel 29, tweede lid, aanhef en onder b en c bepaald dat de kosten van productiemiddelen die alleen worden aangewend voor de luchtvaartactiviteiten, geheel aan die activiteiten worden toegerekend. En dat de kosten van productiemiddelen die in het geheel niet worden aangewend voor luchtvaartactiviteiten, niet aan die activiteiten worden toegerekend.

2.3.2 Proportionaliteit

27. Het vereiste van proportionaliteit ten aanzien van de principes in het toerekeningssysteem houdt in dat de kosten worden toegerekend naar verhouding tot het gebruik van de gebruikte productiefactoren voor luchtvaartactiviteiten en niet-luchtvaartactiviteiten.¹⁸ Dit vereiste sluit aan bij de in artikel 29, tweede lid, aanhef en onder d, van het Besluit genoemde eis dat de kosten van

¹⁶ Zie artikelsgewijze toelichting bij het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol 2017, Stb. 2017, 187, p.42. Voor een toelichting op artikel 29 wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 8 van het met dit besluit ingetrokken Besluit exploitatie luchthaven Schiphol. In deze toelichting bij artikel 8 wordt mede verwezen naar het algemene deel van deze toelichting (Stb. 2006, nr. 333).

¹⁷ Daarnaast zijn er een aantal andere kostensoorten die in het Besluit al zijn uitgezonderd van de toerekening aan luchtvaartactiviteiten, zoals de daadwerkelijk betaalde vennootschapsbelasting.

¹⁸ Kamerstukken II, 2001-2002, 28074, nr. 3, p. 12.

productiemiddelen die gedeeltelijk voor luchtvaartactiviteiten en gedeeltelijk voor andere activiteiten worden aangewend, worden toegerekend in overeenstemming met het daadwerkelijk gebruik van die productiemiddelen voor de luchtvaartactiviteiten. Wat betreft de materiële vaste activa die deels voor de luchtvaartactiviteiten in gebruik zijn, is in artikel 29, zevende lid, van het Besluit bepaald dat zij worden toegedeeld aan de hand van de op die activiteiten afgestemde en in het toerekeningssysteem opgenomen verdeelsleutels.

28. In artikel 29, twaalfde lid, van het Besluit is bepaald dat voor de toerekening van de kosten aan de luchtvaartactiviteiten de verdeelsleutels bedoeld in het zevende lid (materiële vaste activa), en de verdeelsleutels van andere productiemiddelen gehanteerd worden, waarbij geldt dat de kosten rechtstreeks of indien dit niet mogelijk is zoveel mogelijk rechtstreeks worden toegerekend met verdeelsleutels die zijn gebaseerd op de desbetreffende activiteiten. Daarbij moeten de beginselen van proportionaliteit en marktconformiteit in acht worden genomen. Bovendien moeten de kosten die op grond van onderdeel a niet kunnen worden toegerekend aan een bepaalde activiteit, proportioneel worden toegerekend op grond van het aandeel van de kosten van de luchtvaartactiviteiten in de totale kosten.

2.3.3 Marktconformiteit

29. Het vereiste van marktconformiteit houdt blijkens de parlementaire geschiedenis van de Wet luchtvaart in dat toerekening geschiedt volgens aanvaardbare bedrijfseconomische principes en dat vergoeding voor leveranties binnen het concern (mede gelet op het gezamenlijk gebruik van productiemiddelen voor luchtvaartactiviteiten en andere activiteiten) in overeenstemming is met wat daarvoor in de markt gebruikelijk is. Dit geldt ook voor de vergoeding van vermogenskosten. Het systeem moet een marktconforme toerekening van de kosten van zowel eigen als vreemd vermogen garanderen.¹⁹
30. Het vereiste van marktconformiteit komt naast de bepalingen in artikel 32 van het Besluit over de berekening van de vermogenskosten tot uitdrukking in de volgende bepalingen van het Besluit.
31. De operationele kosten en de kosten van de productiemiddelen, voor zover deze worden aangewend voor de luchtvaartactiviteiten moeten op grond van artikel 29, eerste lid, van het Besluit worden bepaald en toegerekend overeenkomstig aanvaardbare bedrijfseconomische principes. Artikel 29, achtste lid, van het Besluit bepaalt dat de waarde van de op grond van het vierde lid aan de luchtvaartactiviteiten toebedeelde materiële vaste activa wordt bepaald op basis van de historische kostprijs en met toepassing van de door de exploitant aangegeven afschrijvingsmethode.

2.3.4 Termijn voor goedkeuring

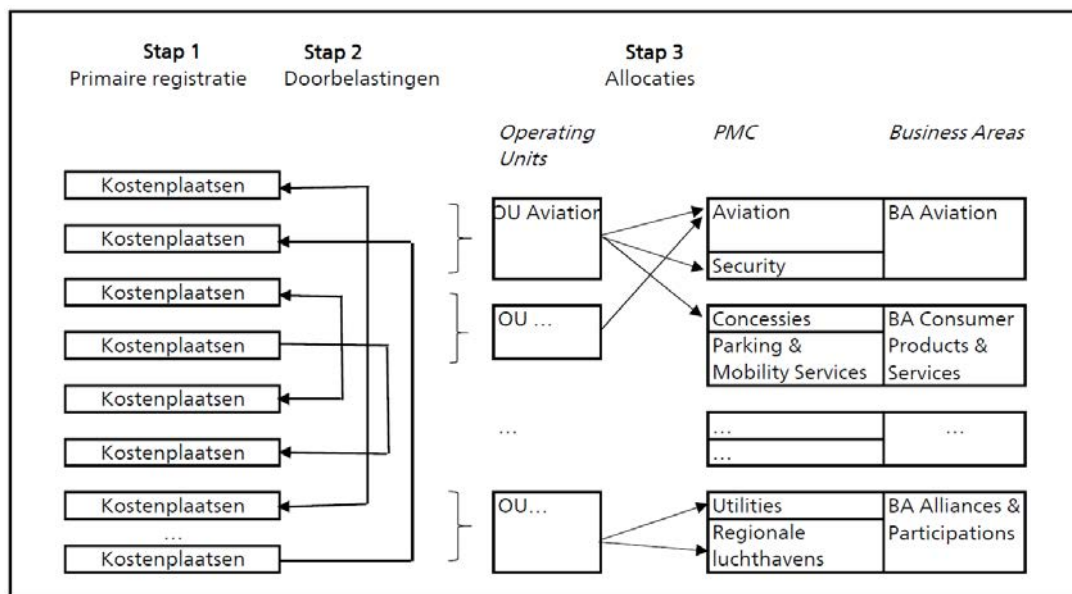
32. Artikel 31 van het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol bepaalt ten slotte het volgende over de termijn van goedkeuring:

¹⁹ Kamerstukken II, 2001-2002, 28074, nr. 3, p. 12.

“De Autoriteit Consument en Markt verleent goedkeuring aan het toerekeningssysteem voor ten hoogste zes jaar, waarbij deze zes jaar gekoppeld wordt aan maximaal twee tariefperiodes.”

3 Beschrijving toerekeningssysteem

33. Het Toerekeningssysteem van RSG omvat de principes op grond waarvan kosten en opbrengsten aan luchtvaartactiviteiten worden toegerekend. Deze principes en de financieel administratieve organisatie van RSG zijn weergegeven in de beschrijving van het Toerekeningssysteem.
34. De in het Toerekeningssysteem beschreven toerekeningsstructuur kan als volgt schematisch worden weergegeven:



Figuur 1: Schematische weergave van de structuur van het Toerekeningssysteem van RSG

35. In het hiernavolgende wordt kort beschreven langs welke stappen de toerekening financieel administratief verloopt.
36. De kostenplaatsstructuur van de financiële administratie volgt de organisatiestructuur van de activiteiten van RSG. De kostenplaatsen van RSG zijn administratief geclusterd op het niveau van bedrijfsonderdelen of deelnemingen, de zogenaamde operating units (hierna: OU). Eén van de OU's is de OU Aviation. Deze OU omvat de kostenplaatsen die zich geheel of gedeeltelijk bezighouden met luchtvaart- en beveiligingsactiviteiten.

37. Via doorbelastingen en allocaties resulteert een toerekening van de geregistreerde kosten en opbrengsten naar vier zogenaamde Business Areas. Een Business Area (hierna: BA) bestaat uit een aantal Product Markt Combinaties (hierna: PMC). Een PMC is een clustering van activiteiten op basis van externe levering van een specifiek product aan een specifieke klantengroep, omvang (omzet, rendement, activa), risicoprofiel en regelgeving.²⁰
38. De resultaten van de luchtvaartactiviteiten worden in deze systematiek geclusterd naar de BA Aviation, die is opgesplitst in de PMC Aviation en de PMC Security.
39. Aan de PMC Aviation worden de kosten en opbrengsten toegerekend van de in artikel 2, eerste lid sub a tot en met c van het Besluit beschreven categorieën van luchtvaartactiviteiten alsmede van activiteiten die rechtstreeks verband houden met luchtvaartactiviteiten, zoals beschreven in artikel 2, tweede lid van het Besluit. Aan de PMC Security worden de kosten en opbrengsten van de beveiligingsactiviteiten, zoals genoemd artikel 2, eerste lid sub d van het Besluit toegerekend. Voor wat betreft de overige opbrengsten verwijst RSG in het Toerekeningsstelsel naar de inkomsten uit activiteiten die rechtstreeks verband houden met de luchtvaartactiviteiten die specifiek zijn benoemd in het Besluit exploitatie luchthaven RSG.
40. De toerekening van kosten en opbrengsten aan voornoemde PMC's vindt langs de volgende stappen plaats:

1. Primaire registratie

Financiële feiten, zoals de betaling van lonen en facturen, worden gecodeerd op kosten- en opbrengstsoorten en vervolgens toegewezen aan kostenplaatsen. Een kostenplaats valt samen met een afdeling of met specifieke activiteiten binnen een afdeling waarvoor de betreffende kosten worden gemaakt.

2. Doorbelastingen

Een deel van de geregistreerde kosten en opbrengsten van de kostenplaatsen wordt in verband met interne leveranties van goederen of diensten tussen kostenplaatsen verrekend met andere kostenplaatsen via zogenaamde doorbelastingen. Doorbelastingen worden in vier situaties toegepast:

- Vanwege wettelijke of verslaggevingstechnische eisen: bijvoorbeeld als voor een dochteronderneming een aparte jaarrekening moet worden gedeponneerd.
- Om opbrengsten van een PMC volledig te registreren (niet doorbelasten zou leiden tot onvolledige vastlegging van de opbrengsten): bijvoorbeeld verhuringen van RSG Real Estate of leveringen van Utility Services aan een andere PMC.
- Om kosten te kunnen activeren bij de ontvangende kostenplaats: bijvoorbeeld voor uren van projectmedewerkers die gemaakt worden voor een andere PMC.
- Om allocatie te vereenvoudigen: bijvoorbeeld door een deel van de kosten van een kostenplaats door te belasten kunnen de resterende kosten volledig rechtstreeks

²⁰ Zie beschrijving toerekeningsstelsel Schiphol, hoofdstuk 4.

gealloceerd worden, dat wil zeggen zonder toepassing van een nadere verdeelsleutel.

3. Allocaties

De laatste stap in de toerekening betreft de toewijzing van toe te rekenen bedragen (ná doorbelasting) vanuit OU's aan de PMC's, de zogenaamde allocaties. In deze stap vindt ook de verdeling plaats van kosten van activa die ten behoeve van meerdere PMC's worden aangewend.

41. De totale aan de luchtvaartactiviteiten toe te rekenen kosten kunnen volgens twee invalshoeken zichtbaar worden gemaakt, naar kostenplaats en naar kostensoort. Beide dimensies worden uitgewerkt in het Toerekeningssysteem. In het Toerekeningssysteem wordt per doorbelasting- en allocatiesleutel weergegeven vanaf welke kostenplaatsen welke kostensoorten worden doorbelast respectievelijk gealloceerd. De resultaten van dit kostentoerekeningsproces worden vervolgens gepresenteerd tijdens de consultatie van tarieven en voorwaarden aan luchtvaartmaatschappijen.
42. Ook de informatie tijdens de tariefconsultatie wordt zowel gepresenteerd naar kostensoort als naar kostenplaats. Informatie in kostensoorten wordt tijdens de consultatie verstrekt volgens de zogeheten IATA Template. In het Toerekeningssysteem is een overzicht (bijlage 2.7) opgenomen waarin per kostenplaats zichtbaar is welke kostensoorten volgens deze IATA indeling op welke kostenplaats worden geboekt. De koppeling tussen kostensoorten volgens de IATA template en kostenplaatsen is voorts bij uitsluitend de allocatiesleutels uitgewerkt. Het resultaat van de allocaties bepaalt uiteindelijk de toerekening naar de luchtvaartactiviteiten.
43. Naast de hiervoor beschreven toerekeningstructuur omvat het Toerekeningssysteem een groot aantal algemene grondslagen waarmee de berekening en toerekening van kosten aan de luchtvaartactiviteiten tot stand komt. Het betreft onder andere de berekening van vermogenskostenvoet (WACC) voor de luchtvaartactiviteiten, de wijze waarop de meerjarige budgettering van kosten ten behoeve van de bepaling voor de drie jarige tarieven tot stand komt, de berekeningen rond het systeem van efficiëntieprikkels op grote investeringen en de gehanteerde afschrijvingsmethoden. In hoofdstuk 9 van het Toerekeningssysteem heeft RSG een beschrijving opgenomen van de mogelijkheid om wijzigingen aan te brengen in het Toerekeningssysteem gedurende de periode waarvoor ACM aan dat systeem goedkeuring heeft verleend. Het betreft wijzigingen van geringe betekenis welke uitsluitend tussen twee opeenvolgende tariefperioden plaatsvinden. Voor deze zogenaamde tussentijdse wijzigingen is in het Toerekeningssysteem een aantal algemene voorwaarden opgenomen en per categorie wijziging zijn aanvullende specifieke voorwaarden opgenomen.

4 Beoordeling

4.1 Inleiding

44. In deze beoordeling staat de vraag centraal of het door RSG voorgelegde Toerekeningssysteem voldoet aan de eisen die in de Wet luchtvaart en het Besluit aan een toerekeningssysteem gesteld

worden. Als gezegd dient het toerekeningssysteem de principes aan te geven op grond waarvan wordt vastgesteld in welke mate productiemiddelen worden aangewend voor luchtvaartactiviteiten.

45. De beoordeling door ACM heeft betrekking op de principes op grond waarvan kosten en opbrengsten aan luchtvaartactiviteiten als zodanig worden toegerekend en niet op de daadwerkelijke toepassing van die principes. De daadwerkelijke toerekening van kosten en opbrengsten is aan de orde bij de periodieke vaststelling van tarieven en de financiële verantwoording achteraf.
46. In het onderstaande wordt in de eerste plaats beoordeeld of de algehele structuur van het toerekeningssysteem voldoet aan de wettelijke eisen van integraliteit, proportionaliteit en marktconformiteit. In de daaropvolgende paragrafen 4.2 en 4.3 worden een aantal algemene grondslagen van het toerekeningssysteem, respectievelijk een aantal toerekeningen beoordeeld.

4.2 Beoordeling van de structuur van het Toerekeningssysteem

47. In deze paragraaf beoordeelt ACM of de structuur²¹ die RSG hanteert in het Toerekeningssysteem voldoet aan de eisen van integraliteit, proportionaliteit en marktconformiteit, zoals neergelegd in artikel 8.25g, eerste lid, van de Wlv en artikel 29 en 32 van het Besluit. Hieronder worden de beoordelingen naar integraliteit, proportionaliteit en marktconformiteit van de structuur afzonderlijk behandeld.

Beoordeling integraliteit

48. Blijkens paragraaf 5.1 van het Toerekeningssysteem kan het grootste deel van de opbrengsten, kosten en activa rechtstreeks worden geboekt op de betreffende PMC. Alleen daar waar sprake is van gedeelde opbrengsten, kosten en activa worden deze door middel van doorbelastingen en allocaties bij de betreffende PMC "in rekening gebracht".
49. Blijkens de financieel administratieve organisatie van RSG vindt toerekening plaats van kosten per kostensoort naar kostenplaats en vervolgens naar kostendrager. De beschreven structuur leidt tot volledige toerekening van alle kosten van productiemiddelen die voor luchtvaartactiviteiten dan wel beveiligingsactiviteiten worden gemaakt. De toerekening omvat ook de kosten en de opbrengsten van de in artikel 2, tweede lid, van het Besluit genoemde luchtvaartgerelateerde activiteiten die in totaliteit toegerekend worden aan de luchtvaartactiviteiten.
50. Op grond van het bovenstaande is de ACM van oordeel dat de structuur van het Toerekeningssysteem voldoet aan het vereiste van integraliteit.

²¹ Voor een algemene beschrijving van de structuur van het Toerekeningssysteem verwijst ACM naar hoofdstuk 3 van dit besluit.

Beoordeling proportionaliteit

51. Het vereiste van proportionaliteit ten aanzien van de principes in het toerekeningssysteem houdt kort samengevat in dat de kosten dienen te worden toegerekend in verhouding tot het gebruik van de productiefactoren voor luchtvaartactiviteiten en niet-luchtvaartactiviteiten. Volgens de toelichting bij artikel 29 van het Besluit²² is het uitgangspunt dat het Toerekeningssysteem tot een zo nauwkeurig mogelijke weergave leidt van de kosten en opbrengsten die moeten worden toegerekend aan de luchtvaartactiviteiten.
52. Bij allocatie kan sprake zijn van toerekening naar één PMC. Indien sprake is van een gedeelde activiteit dan wel gedeeld gebruik van een productiemiddel wordt bij de allocatie gebruik gemaakt van een verdeelsleutel die zoveel als mogelijk gebaseerd is op de verdeling van het daadwerkelijk gebruik van die activiteit dan wel dat productiemiddel voor die PMC. Ook bij doorbelastingen is dit het geval.
53. RSG heeft in het Toerekeningssysteem per verdeelsleutel nader geëxpliciteerd welke kostenplaatsen en kostensoorten in de berekening zijn betrokken en voor welke soorten activa de kosten worden berekend en door middel van welke verdeelsleutel.
54. Het inzicht in de berekening van de activakosten is verder vergroot door een overzicht²³ waarin per activacategorie gedetailleerd is weergegeven bij welke (sub)afdelingen de activa zijn geregistreerd, aan welke PMC's de kosten worden toegerekend en door middel van welke verdeelsleutel de kosten – na doorbelasting – aan PMC's worden toegerekend.
55. Ook bij de kosten constateert ACM dat een voldoende mate van verfijning plaatsvindt, alvorens de kosten nader worden verdeeld over de verschillende afnemers. Dit geldt bijvoorbeeld bij de toerekening van de exploitatiekosten van het Terminalcomplex²⁴, of de toerekening van de onderhoudskosten van de landzijdige infrastructuur. Hiermee voldoet de structuur van het Toerekeningssysteem naar het oordeel van ACM aan het vereiste van proportionaliteit. Een aantal verdeelsleutels wordt meer in detail besproken in paragraaf 4.3 van dit besluit.
56. De ACM is van oordeel dat de structuur in overeenstemming is met het voornoemde wettelijke vereiste van proportionaliteit.

Beoordeling marktconformiteit

57. Het vereiste van marktconformiteit komt naast de bepalingen in artikel 32 van het Besluit omtrent de berekening van de vermogenskosten tot uitdrukking in artikel 29, eerste lid. Artikel 29 eerste lid bepaalt dat de operationele kosten en de kosten van de productiemiddelen, voor zover deze worden aangewend voor de luchtvaartactiviteiten op grond van artikel 29, eerste lid, van het Besluit dienen te worden bepaald en toegerekend overeenkomstig aanvaardbare bedrijfseconomische principes.

²² Zie artikelsgewijze toelichting bij artikel 8 van het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol, Stb. 2006, 333, p. 32.

²³ Zie bijlage 1.2 van het toerekeningssysteem van RSG.

²⁴ Zie doorbelastingsleutel OU Aviation D18.

58. Een toerekeningsstructuur met tussenstappen (namelijk doorbelastingen en allocaties) met inbegrip van de bijbehorende administratieve opzet is naar het oordeel van ACM conform aanvaardbare bedrijfseconomische principes. Voorts geeft het Toerekeningssysteem een volledig beeld van de gehanteerde berekeningsmethoden door onder andere ook de wijze van verrekening van de volumeafhankelijke kosten, de berekeningen rond het systeem van efficiëntie prikkels en de gehanteerde afschrijvingsmethoden te benoemen. Al deze principes zijn van belang voor het antwoord op de vraag of er sprake is van bedrijfseconomische aanvaardbare principes. Tot slot beschrijft het Toerekeningssysteem in het licht van artikel 32 van het Besluit de principes waarmee de vermogenskosten (WACC) tot stand komen.

Conclusie beoordeling structuur van het Toerekeningssysteem

59. De door RSG gehanteerde structuur voor de toerekening van kosten, opbrengsten en activa aan luchtvaartactiviteiten voldoet naar het oordeel van ACM aan de eisen van integraliteit, proportionaliteit en marktconformiteit.

4.3 Beoordeling van de algemene grondslagen van het Toerekeningssysteem

4.3.1. Inleiding

60. In deze paragraaf worden een aantal algemene grondslagen van het Toerekeningssysteem beoordeeld. Het gaat daarbij met name om de punten waarop de belangrijkste wijzigingen zijn doorgevoerd ten opzichte van de meest recente door de ACM goedgekeurde versie van het Toerekeningssysteem, waarvan de algemene grondslagen zijn beoordeeld. De ACM heeft de algemene grondslagen voor het onderhavige door RSG ter beoordeling voorgelegde Toerekeningssysteem ook voor dit besluit integraal beoordeeld. Voor zover de algemene grondslagen niet zijn gewijzigd wordt verwezen naar de ACM-besluiten over de meest recente goedgekeurde versie van het Toerekeningssysteem waarin deze algemene grondslagen zijn beoordeeld.²⁵
61. De in deze paragraaf besproken algemene grondslagen zijn voor een deel ingegeven door de wijzigingen die per 1 juli 2017 zijn doorgevoerd in de Wet luchtvaart. Daarnaast heeft de ACM in haar beoordelingsproces extra aandacht besteed aan de door RSG gehanteerde afschrijvingsmethoden op materiële vaste activa. Deze extra aandacht is ingegeven door de grote investeringen die RSG heeft gepland waaronder een nieuwe passagiersterminal en nieuwe pieren, het zogeheten A-gebied.

4.3.2. Meerjarige budgettering

62. Op grond van de per 1 juli 2017 herziene Wet luchtvaart vindt voortaan in beginsel eens per drie jaar een volledige berekening van de kosten en opbrengsten plaats van de luchtvaartactiviteiten

²⁵ Zie hiervoor: Besluit van de Autoriteit Consument en Markt als bedoeld in artikel 8.25g, eerste lid, van de Wet luchtvaart tot goedkeuring van het toerekeningssysteem van de N.V. Luchthaven Schiphol voor de periode 1 januari 2016 tot en met 31 december 2018 dd 10 juli 2015. Zaaknummer 14.1344.40.

ten behoeve van consultatie en tarieven. Dat heeft tot gevolg dat RSG haar kosten en opbrengsten voorafgaand aan consultatie en vaststelling voor drie boekjaren vooruit moet budgetteren. Hierin schuilt een belangrijk verschil met de systematiek op basis van artikel 8.25d van de oude Wet luchtvaart waarin RSG de kosten en opbrengsten voor maximaal 1 jaar vooruit moest berekenen.

63. RSG heeft de principes in het Toerekeningsstelsel voor de budgettering van kosten en opbrengsten aangepast aan deze nieuwe wettelijke realiteit. De aanpassingen zijn zowel te vinden in paragraaf 6.4 van het hoofddocument waar de planning en control cyclus is beschreven, als bij de afzonderlijke doorbelasting- en allocatiesleutels.
64. In de planning en control cyclus heeft RSG vastgelegd op welke wijze de besluitvorming over de meerjarige budgetten tot stand komt en op welke wijze RSG tot doelstellingen komt inzake het maximaal te realiseren kostenniveau. RSG beschrijft voorts hoe zij een inschatting maakt van de prijzen en hoeveelheden die bepalend zijn voor de hoogte van de kosten.
65. De bij de beschrijving van de kosten gehanteerde indeling in hoofdkostensoorten komt overeen met de indeling van zogeheten de IATA Template die door RSG wordt gehanteerd bij de consultatie van tarieven en voorwaarden. Binnen de indeling in hoofdkostensoorten beschrijft RSG waar van toepassing een nadere verbijzondering. Zo worden de kosten voor uitbestedingen (exclusief securitykosten) voor de drie jaren van de tariefperiode vastgesteld op basis van contractuele afspraken met de externe partijen. Indien nog geen contracten zijn afgesloten voor alle jaren van de tariefperiode (alsmede het jaar voorafgaand aan de tariefperiode) wordt het meest recente kalenderjaar (als basis genomen en dit basisjaar wordt aangepast met de jaarlijkse consumentenprijsindex (CPI) zoals in het Centraal Economisch Plan opgenomen.
66. Voor de bepaling van de hoeveelheidscomponent dient het volume van meest recente gerealiseerde kalenderjaar als basis, welke meestal wordt aangepast met een factor die bepalend is voor de volumeontwikkeling, zoals bijvoorbeeld de verwachte ontwikkeling van de passagiersaantallen.
67. Bij een inschatting van de toekomstige kosten dient naast de bepaling van de absolute hoogte van de kosten een inschatting te worden gemaakt voor de toekomstige verdeling van de kosten van productiemiddelen die gemeenschappelijk worden gebruikt voor luchtvaartactiviteiten en niet-luchtvaartactiviteiten. Voor de inschatting van de toekomstige verdeling van kosten maakt RSG een onderscheid tussen twee soorten doorbelastings- en allocatiesleutels. Dit zijn enerzijds sleutels waar operationele²⁶ data die feitelijk gemeten zijn voor de totstandkoming nodig zijn en anderzijds sleutels die meer rekenkundig van aard zijn, gebaseerd op een berekening op basis van onderliggende data die gebruikt worden als input voor het budget (bedragen, aantal fte's en aantal uren). Een voorbeeld van een sleutel waar operationele data worden gebruikt die feitelijk

²⁶ De allocatiesleutels en doorbelastingsleutels die grotendeels gebaseerd zijn op operationele data die feitelijk gemeten worden zijn uitputtend opgesomd in paragraaf 6.4.1.2 van het Toerekeningsstelsel.

gemeten zijn voor de totstandkoming is de vierkante meter verdeelsleutel voor de verdeling van gebouwkosten. De uitkomsten van deze sleutels kunnen voor elk van de drie boekjaren onderliggend aan de tariefperiode verschillend zijn. Een voorbeeld van een meer rekenkundige sleutel is de allocatiesleutel A6 OU staven waarbij kosten van de centrale personeelsafdeling van RSG aan de PMC's worden toegerekend op basis van verdeling van de kosten van eigen personeel per PMC.

68. RSG heeft voor alle doorbelasting- en allocatiesleutels waar sprake is van een toerekening van gemeenschappelijke kosten beschreven hoe zij tot een inschatting komt van de kostentoerekening in de afzonderlijke jaren die ten grondslag liggen aan de driejaars tariefperiode. Zij maakt daarbij steeds een onderscheid naar de prijs- en volumecomponent voor deze kosten en zij verwijst naar de bronnen waarop ze de inschatting van de verwachte variaties in prijs en volumes baseert.²⁷ In een aantal gevallen hanteert RSG daarbij het principe dat de uitkomsten van de volumecomponent in de kostentoerekening in de afzonderlijke tariefjaren (voor een (beperkt) deel) gelijk is.²⁸
69. De aldus vastgestelde doorbelasting- en allocatiesleutels worden conform paragraaf 5.2.4.5 en 6.4.1.3 van het hoofddocument en bijlage 3 en 4 van het Toerekeningssysteem ook gebruikt voor bepaling van de waarde van gemeenschappelijk gebruikte activa ter bepaling van de Regulatory Asset Base (RAB) voor luchtvaartactiviteiten, alsmede de daarop gebaseerde vermogenskosten op basis van de WACC voor luchtvaartactiviteiten. Mede hierdoor kunnen de uitkomsten van de RAB en toegerekende vermogenskosten aldus van jaar tot jaar verschillen.

Beoordeling

70. In de nieuwe wettelijke realiteit met een driejaars vooruitberekening van kosten is de centrale vraag of op grond van de in het Toerekeningssysteem beschreven principes er sprake is van een zo nauwkeurig mogelijke budgettering van kosten en of daarmee sprake is van aanvaardbare bedrijfseconomische principes. Het feit dat een deel van verschillen tussen raming en realisatie van kosten volgens artikel 8.25 dg van de Wet luchtvaart achteraf moet worden verrekend doet naar het oordeel van de ACM niet af aan het uitgangspunt van een zo nauwkeurig mogelijke ex ante koppeling van kosten aan een boekjaar. Het wettelijke principe van kostenoriëntatie vereist naar het oordeel van de ACM een zo nauwkeurig mogelijke koppeling van kosten aan de periode waarop deze betrekking hebben.
71. De principes in het Toerekeningssysteem voor de meerjarige budgettering zijn naar het oordeel van de ACM voldoende transparant beschreven. De inschatting van de kosten naar afzonderlijke jaren vindt plaats met een duidelijk onderscheid naar prijs- en volumecomponent met gebruik van zoveel als mogelijke relevante onderliggende informatie. In situaties waarbij RSG de volumecomponent voor de drie jaren voor (een (beperkt) deel) gelijk veronderstelt is de ACM van

²⁷ Voor de volumecomponent verwijst zij bijvoorbeeld naar het Aviation Development Plan.

²⁸ Dit betreft de doorbelastingsleutels D11 OU Aviation, D16 OU Aviation, D18 OU Aviation (beperkt deel), D7 OU Consumers, D10 OU Consumers en D1 OU staven en de allocatiesleutels: A9e OU Aviation, A10 OU Aviation (beperkt deel), A12 OU Aviation (gedeeltelijk), A13 OU Aviation en A8 OU Staven, A8 OU Consumers, OU ICT (beperkt deel).

oordeel dat het redelijkerwijs niet mogelijk of proportioneel is een nauwkeuriger voorspelling te verlangen.

72. De ACM is alles overziende van oordeel dat op grond van de door RSG in het Toerekeningssysteem beschreven principes sprake is van een zo nauwkeurig mogelijke bepaling van kosten in de afzonderlijke boekjaren in een driejarige tariefperiode. De in het Toerekeningssysteem beschreven principes zijn daarmee in overeenstemming met aanvaardbare bedrijfseconomische principes voor bepaling en toerekening van kosten in de zin van de Wet luchtvaart.

4.3.3. Afschrijvingsmethoden

Standaard afschrijvingsmethodiek

73. Uit het Aviation Development Plan 2018 - 2022 van RSG blijkt dat RSG voor de komende jaren aanzienlijke investeringen voorziet (met name de investeringen in het zogeheten A-gebied)²⁹. De ACM heeft onderzocht of, bij toepassing van de lineaire afschrijvingsmethodiek, de voorziene grote investeringen zullen leiden tot aanzienlijke kostenstijgingen. De ACM heeft daarom RSG gevraagd om de bestaande afschrijvingsmethodiek te evalueren, om te bezien of de volgtijdelijke toerekening van kapitaallasten in deze context voldoet aan bedrijfseconomisch aanvaardbare principes. Daarbij stond de vraag centraal of de door RSG gehanteerde lineaire afschrijvingsmethode zou moeten worden vervangen door een annuïtaire afschrijvingsmethode. Dit staat overigens los van de vraag of de unuïteiten methode zou moeten worden toegepast, die voor specifieke situaties wettelijk is voorgeschreven.
74. Per brief heeft RSG een aantal argumenten gegeven ter ondersteuning van haar standpunt dat het niet wenselijk is om de afschrijvingsmethodiek (de lineaire afschrijvingsmethode) te herzien.³⁰ Eén van de argumenten betrof het "ideaalcomplex". RSG gaf in de brief aan van oordeel te zijn dat bij de assetbase van RSG min of meer sprake is van een ideaalcomplex. Dit betekent volgens RSG dat, gegeven het kapitaalintensieve karakter van RSG, er sprake is van een continue stroom van activeringen. Dat is volgens RSG ook het feit bij de ingebruikneming van delen van het A-gebied. De activering van de onderdelen zal over meerdere jaren gespreid plaats vinden.
75. De ACM heeft RSG vragen gesteld over de voor de jaren 2018 tot en met 2021 geraamde afschrijvings- en vermogenskosten.³¹ Uit de beantwoording van deze vragen is naar voren gekomen dat de ontwikkeling van de totale kapitaalkosten geen ideaalcomplex reflecteert. De voorziene investeringen leiden tot een verhoging van de kapitaallasten. Echter, naar verwachting zullen de (extra) kapitaallasten van de voorziene grote investeringen relatief een beperkt deel uitmaken van de totale kosten van de luchtvaartactiviteiten³². De ACM ziet daarom geen aanleiding te veronderstellen dat voor dit Toerekeningssysteem de afschrijvingsmethodiek en

²⁹ Dit betreft de investering in een nieuwe terminal en pieren.

³⁰ Brief RSG. Standpunt inzake afschrijvingsmethodiek, d.d. 6 juli 2017, dossiernummer ACM/IN/238699.

³¹ Dossiernummer ACM/DTVP/2017/205351.

³² Brief Schiphol, Afschrijvingsmethodiek RSG - argument ideaalcomplex, d.d. 16 oktober 2017, dossiernummer ACM/IN/240370

daaruit volgende volgtijdelijke toerekening van afschrijvings- en vermogenskosten niet voldoet aan aanvaardbare bedrijfseconomische principes. Derhalve ziet de ACM ook geen aanleiding om in plaats van een lineaire afschrijvingsmethode een annuïtaire afschrijvingsmethode toe te passen voor die investeringen waarop de unuïteitenmethode niet van toepassing is.

Initiële overcapaciteit

76. Voor de waarde van activa en de afschrijvingskosten, die samenhangen met grote investeringen, geldt een wettelijk bepaalde, specifieke berekeningswijze (unuïteitenmethode).³³ Het betreft investeringen met een omvang van meer dan EUR 100 miljoen, waarvan de vervaardigingsperiode meer dan een jaar duurt en waarbij ten tijde van het investeringsbesluit wordt verwacht dat zich naar verwachting na de ingebruikneming een initiële overcapaciteit zal voordoen. Voor toepassing van de unuïteitenmethode moet dus worden bepaald of er sprake is van initiële overcapaciteit. Dit is “het verschil tussen de geprognosticeerde capaciteit en de verwachte vraag van verkeer en vervoer dat bestaat bij ingebruikneming van materiële vaste activa of een complex van materiële vaste activa”.³⁴
77. De verwachte vraag van verkeer en vervoer die bestaat bij ingebruikneming wordt volgens het Toerekeningssysteem vastgesteld door de directie van RSG op het moment van het investeringsbesluit. Daarnaast dient de “geprognosticeerde capaciteit” te worden vastgesteld om de initiële overcapaciteit te bepalen. De ACM heeft RSG verzocht om de wijze waarop de geprognosticeerde capaciteit wordt bepaald transparant te maken, mede om te kunnen beoordelen of deze wijze voldoet aan aanvaardbare bedrijfseconomische principes.
78. De geprognosticeerde capaciteit wordt volgens het Toerekeningssysteem bepaald door de gestelde capaciteits- en kwaliteitsnormen. RSG heeft in het Toerekeningssysteem 2019-2021 beschreven op welke wijze deze capaciteit wordt gemeten. RSG stelt dat voor de meeste luchthavenprocessen piekcapaciteiten relevanter zijn dan jaarcapaciteiten. RSG dimensioneert haar geprognosticeerde capaciteit echter niet op de hoogst mogelijk voorkomende piek, maar accepteert een ondercapaciteit op piekmomenten. Deze normen en grenzen worden bepaald in overleg met de gebruikers. De wijze waarop de geprognosticeerde capaciteit tot stand komt is nader uitgewerkt in paragraaf 5.2.5 van het Toerekeningssysteem. Hierbij heeft RSG ook voorbeelden gegeven van investeringen en de benodigde parameters en normen om de geprognosticeerde capaciteit te bepalen: Vertrekhal, Security, Check-in voorzieningen en Gates.
79. De ACM is van oordeel dat de beschrijving van de bepaling van de geprognosticeerde capaciteit voldoende transparant is. Voor een aantal grote investeringen zijn de relevante parameters en normen beschreven om de geprognosticeerde capaciteit te bepalen. De vraag naar diensten fluctueert in de tijd en moet op het moment van de vraag ook direct geleverd worden. Het is redelijk te veronderstellen dat het in die gevallen bedrijfseconomisch niet verantwoord is om de capaciteit op de hoogst voorkomende piek te dimensioneren. Op grond hiervan is de ACM van

³³ Besluit exploitatie luchthaven Schiphol 2017, artikel 29 lid 9.

³⁴ Besluit exploitatie luchthaven Schiphol 2017, artikel 1 lid 1.

oordeel dat de door RSG beschreven wijze om de geprognosticeerde capaciteit te bepalen aan aanvaardbare bedrijfseconomische principes voldoet. Dit kan betekenen dat er bij bepaalde investeringen geen verschil is tussen het verwachte capaciteitsgebruik bij ingebruikname en de geprognosticeerde capaciteit (die lager is dan de piekcapaciteit) op het moment van ingebruikname.

4.3.3. Systeem van efficiëntieprikkels

Inleiding

80. In deze paragraaf beoordeelt de ACM de beschrijving in het Toerekeningssysteem van het systeem van efficiëntieprikkels en de wijze waarop de hoogte van het efficiëntieresultaat wordt bepaald. Eerst wordt het juridisch kader toegelicht. Vervolgens beoordeelt de ACM de projectregistratie en het besluitvormingsproces. Deze zijn van invloed op de kwaliteit van de efficiëntieprikkel. Tenslotte worden de vastgestelde begroting en de daadwerkelijke investeringsuitgaven toegelicht; deze zijn input voor de berekening van de wettelijke verrekening. ACM beoordeelt of deze verrekening op basis van bedrijfseconomisch aanvaarde principes wordt berekend.

Juridisch kader

81. De wetgever heeft het systeem van efficiëntieprikkels ingevoerd. De efficiëntieprikkel is van toepassing op investeringen die geheel of voor een deel ten behoeve van de luchtvaartactiviteiten (Aviation en Security tezamen) worden gepleegd en waarvan de geprognosticeerde uitgaven toegerekend aan luchtvaartactiviteiten meer dan € 20 miljoen bedragen. In het geval de onder- of overschrijding tussen de daadwerkelijke investeringsuitgaven en de vastgestelde begroting³⁵ van een investeringsproject meer is dan 5% komen de kostennadelen van de totale overschrijding tijdens een bepaalde periode volledig ten laste van de exploitant van de luchthaven, terwijl de kostenvoordelen van de totale onderschrijding voor een bepaalde periode in gelijke mate worden verdeeld tussen de exploitant van de luchthaven en de gebruikers.³⁶
82. Van een project waarop de verplichtingen van de Wet Luchtvaart voor de efficiëntieprikkel van toepassing zijn, wordt een Wet Luchtvaart projectgroep gevormd.³⁷

Projectregistratie en besluitvormingsproces

83. RSG beschrijft in paragraaf 5.2.6 van het Toerekeningssysteem hoe binnen RSG investeringsvoorstellen tot stand komen en hoe de allocatie naar luchtvaartactiviteiten plaatsvindt. Vervolgens wordt beschreven in welke administratieve systemen van RSG vastleggingen plaats vinden van investeringsbedragen en hoe de besluitvorming plaatsvindt. Hierbij wordt aangegeven hoe de taken en verantwoordelijkheden binnen deze processen in de Schiphol organisatie zijn

³⁵ Op grond van artikel 8.25df lid 4 van de Wet Luchtvaart doet de exploitant van de luchthaven voor aanvang van de realisatiefase van elk investeringsproject, of elk afzonderlijk onderdeel daarvan, aan de leden van de projectgroep, in ieder geval mededeling van de vaststelling van de omvang van de investeringsbegroting.

³⁶ Wet luchtvaart, artikel 8.25df lid 9 en 10.

³⁷ Wet luchtvaart, artikel 8.25df lid 1.

belegd. Tot slot wordt beschreven hoe de vaststelling van het eventuele efficiëntieresultaat plaatsvindt.

84. De ACM is van oordeel dat de voornoemde vastlegging van procedures en administratie een noodzakelijke voorwaarde is om de werking van het systeem van efficiëntie prikkels te kunnen navolgen om tot een juiste en volledige bepaling van de efficiëntieresultaten te komen. Een gestructureerde besluitvorming draagt tevens bij aan een weloverwogen besluitvorming en heeft daarmee een positieve invloed op het realiteitsgehalte van de plannen en daarmee ook op de kwaliteit van het efficiëntieresultaat. De ACM is van oordeel dat de beschrijving van de projectregistratie in overeenstemming is met aanvaardbare bedrijfseconomische principes.

De vastgestelde begroting

85. Voor de verrekening van de efficiëntieprikkel is het verschil tussen de hoogte van de vastgestelde begroting en van de daadwerkelijke investeringsuitgaven van een project bepalend. Deze worden hieronder beoordeeld.
86. In de Memorie van Toelichting op de Wet luchtvaart zijn de soorten uitgaven voor een investeringsproject gedefinieerd:

“Het totale geprognosticeerde uitgavenbedrag ten behoeve van de luchtvaartactiviteiten van een dergelijk investeringsproject is gelijk aan de som van prijs die de winnende inschrijver of inschrijvers bij de aanbesteding in de inschrijving heeft of hebben opgenomen, de uitgaven van de werkzaamheden die in het kader van het investeringsproject buiten de aanbesteding om worden gecontracteerd (bijvoorbeeld op basis van een raamcontract), de uitgaven van het eigen projectbureau van de exploitant van de luchthaven en de geactiveerde vermogenskosten over de onderhanden werkzaamheden.”³⁸

87. In het Toerekeningssysteem (pagina 43) zijn de categorieën van uitgaven beschreven die onderdeel uitmaken van de vastgestelde begroting voor het project. Eén categorie betreft het zogenaamde “change budget”. Het change budget betreft het budget voor veranderingen in het project. Het betreft hier de veranderingen die zich voordoen binnen de scope van het investeringsproject. Het betreft veranderingen in de uitvoering, waarbij de functionele specificaties gelijk blijven. Bijvoorbeeld: een onderdeel of een materiaalsoort is niet meer leverbaar en hiervoor moet een alternatief gezocht worden met dezelfde functionaliteit. Het changebudget is dus onderdeel van de projectraming en kan volgens de changeprocedure worden gebruikt voor zaken die binnen de scope van het project vallen.
88. Een ander soort changes betreft een scope-uitbreiding of -verkleining. De Wet luchtvaart stelt dat voor een verkleining of vergroting van de originele scope (scopewijziging) de projectraming van het investeringsproject aangepast zal moeten worden (respectievelijk projectbudget teruggegeven moeten worden of extra projectbudget aangevraagd moeten worden). Deze scopewijziging zal

³⁸ Kamerstukken II, 2014-2015, 34197, nr. 3, p. 17.

vervolgens apart in de “Wet Luchtvaart projectgroep” ter consultatie voorgelegd worden (Artikel 8.25df lid 6 van de Wlv). Dit soort changes valt in het Toerekeningssysteem buiten de vastgestelde begroting en de daadwerkelijke investeringsuitgaven van een project.

89. In het Toerekeningssysteem is voorts beschreven dat - ten behoeve van het bepalen van de hoogte van het efficiëntieresultaat- het risicobudget geen onderdeel uitmaakt van de vastgestelde begroting en de daadwerkelijke investeringsuitgaven van een project. RSG stelt dat het al dan niet voordoen van risico's en daarmee samenhangende kosten geen (in-)efficiëntie resultaat betreft.
90. De ACM is van oordeel dat de categorieën van uitgaven die RSG onderscheidt in het projectbudget aansluiten op de definitie die opgenomen is in de Memorie van Toelichting. De ACM is voorts van oordeel dat het change budget voor kleine wijzigingen binnen de scope van het project valt en dat er daarmee geen sprake is van wijziging van functionele specificaties. Deze changes vallen in de definitie van de wet onder de categorie “buiten aanbesteding om gecontracteerd”.
91. Bij een scopewijziging is sprake van een aanpassing van de functionele specificaties. De output van het project wijzigt en daarmee is feitelijk sprake van een ander project. Daarom is de ACM van oordeel dat het project dan conform de bepalingen in de Wet luchtvaart opnieuw in de ‘Wet luchtvaart projectgroep’ dient te worden goedgekeurd.³⁹ Dit is opgenomen in de procedure die RSG hanteert. Ten aanzien van het risicobudget oordeelt de ACM als volgt. Het zich voordoen van een risico kan niet vooraf voorzien worden. Het is daarom bedrijfseconomisch aanvaardbaar om deze post buiten de vastgestelde begroting en de daadwerkelijke investeringsuitgaven van een project te houden in het kader van het systeem efficiëntieprikkels.

De daadwerkelijke investeringsuitgaven

92. In de Memorie van Toelichting op de Wet luchtvaart is gesteld (pagina 21): “De gegevens over een eventueel optredend verschil tussen de daadwerkelijke en de begrote investeringsuitgaven kunnen op een willekeurig moment beschikbaar komen voor de exploitant van de luchthaven. De exploitant van de luchthaven stelt deze gegevens direct na de oplevering van het investeringsproject ter beschikking aan de gebruikers en de representatieve organisaties in de projectgroep.”
93. RSG heeft dit in het Toerekeningssysteem als volgt ingevuld. Op het moment van de ingebruikname van het nieuwe asset is er nog geen volledig inzicht in de totale projectuitgaven, omdat het project nog niet volledig is afgerond. Vanwege operationele druk worden de assets vaak eerder in gebruik genomen dan dat het hele project afgerond is. Als gevolg daarvan zijn er nog restpunten (nazorgfase) en tijdens ingebruikname geconstateerde tekortkomingen die hersteld moeten worden. Hieruit volgt meerwerk dat niet direct in te schatten is op het moment van ingebruikname. Na een periode van 6 maanden na de datum van ingebruikname is voldoende inzicht in het benodigde meerwerk, herstelwerkzaamheden en de reguliere nazorg en zal op basis

³⁹ Wet luchtvaart, artikel 8.25df, lid 6

van het (voorlopig) End of Project Report de vergelijking tussen vastgestelde begroting en realisatie kunnen plaatsvinden. Hierbij zullen nog inschattingen gemaakt moeten worden van de laatste uitgaven ten behoeve van het meerwerk.

94. De ACM stelt vast dat de wetgever enerzijds overweegt dat de gegevens over een verschil tussen begrote en gerealiseerde investeringsuitgaven op “een willekeurig moment” beschikbaar komen, en anderzijds dat de gegevens “direct na de oplevering van het investeringsproject” ter beschikking worden gesteld. De ACM overweegt op basis hiervan dat de gegevens zo snel mogelijk ter beschikking moeten worden gesteld, maar dat die gegevens ook voldoende betrouwbaar moeten zijn om tot een juiste verrekening van het verschil te komen. Tussen deze twee doelen dient RSG een afweging te maken. De ACM acht de periode van 6 maanden na de datum van ingebruikname een redelijke termijn om tot een (voorlopig) End of Project Report te komen dat als basis dient voor de realisatiegegevens van het project. Het verschil met de definitieve realisatie kan dan slechts bestaan uit het verschil tussen de inschatting en de realisatie van de laatste uitgaven voor het meerwerk.

4.3.1 Verrekenfactoren variabele kosten

Beschrijving in het Toerekeningssysteem

95. In overeenstemming met artikel 8.25dg, eerste lid van de Wlv, verreken RSG de verschillen tussen geraamde en werkelijke opbrengsten en kosten, in verband met prognoses en de realisatie van het volume van het verkeer en vervoer, zoals volgt uit de financiële verantwoordingen. In het Toerekeningssysteem 2019-2021 heeft RSG de wijze waarop de verschillen tussen geraamde en werkelijke kosten worden vastgesteld (als gevolg van volumeverschillen in verkeer en vervoer), transparant gemaakt. Dit is beschreven in paragraaf 5.2.6, onder het kopje “*Verrekening van kosten in verband met prognoses en de realisatie van het volume van het verkeer en vervoer*”.
96. Een deel van de kosten van RSG wordt beïnvloed door meer of minder verkeer en vervoer (variabele kosten). Kosten die worden beïnvloed door meer of minder verkeer en vervoer zijn security kosten, kosten voor floormanagement (het in goede banen leiden van de passagiersprocessen in de Terminal) en facility kosten (schoonmaak). Bij de berekening van het te verrekenen bedrag wordt gebruik gemaakt van “verrekenfactoren”. De verrekenfactor geeft het verband weer tussen de mutatie van verkeer en vervoer (ten opzichte van consultatie) en de mutatie van de kosten. Bijvoorbeeld, bij een verrekenfactor van 1,5: als het volume verkeer en vervoer met 1% toeneemt, dan stijgen de variabele kosten met 1,5%. Daarnaast kan sprake zijn van een “bandbreedte”. De bandbreedte geeft de procentuele range van groei of afname van verkeer en vervoer aan waarbinnen de kosten constant blijven.⁴⁰

⁴⁰ Voorbeeld: RSGI voorziet 5% groei en heeft dit geconsulteerd. Realisatie = 9% groei, bandbreedte is 3%, dan wordt $9\% - 5\% - 3\% = 1\%$ groei vermenigvuldigd met de verrekenfactor (stel: 1,5). Dan wordt 1,5% van de geconsulteerde, directe kosten verrekend.

Security

97. In het Toerekeningssysteem stelt RSG dat Security uit vijf processen bestaat. Het proces “beveiliging passagiers en handbagage” heeft een sterke relatie met de ontwikkelingen in verkeer en vervoer en is daarmee onderdeel van de verrekening. Voor dit proces wordt uitsluitend de kostensoort “inhuur security agents” meegenomen in de verrekening, omdat dit variabele kosten betreft. In de huidige situatie van centrale security bestaat een meer directe relatie tussen passagiersaanbod en benodigde inzet van security agents dan in de vroegere situatie van decentrale security. Op grond hiervan geldt er geen bandbreedte, en geldt een verrekenfactor van 1,0, daar waar RSG bij decentrale security⁴¹ een factor van 0,5 hanteerde. RSG heeft de hoogte van de verrekenfactor van 1,0 toegelicht met empirische gegevens.
98. De overige deelprocessen hebben volgens RSG geen of slechts in beperkte mate een relatie met de ontwikkelingen van het verkeer en vervoer en worden niet meegenomen in de verrekening.
99. De ACM onderschrijft dat de verrekening voor Security processen zich dient te beperken tot de kosten die wijzigen bij verandering van het passagiersaanbod. Dit betreft uitsluitend de kosten van inzet van security agents. De inzet van security agents heeft een directe, evenredige relatie met het passagiersaanbod en het is daarbij aannemelijk dat de verrekenfactor bij centrale security hoger is dan bij decentrale security. De ACM acht het alles overziende aannemelijk om geen bandbreedte toe te passen en een verrekenfactor van 1,0 te hanteren.

Floormanagement

100. “Floormanagement” zorgt ervoor dat de passagiersprocessen in de Terminal in goede banen worden geleid. RSG beschrijft dat de te verrekenen kosten betrekking hebben op de directe kosten van de operationele teams, zoals personeelskosten en inhuur van externe medewerkers. Op basis van eigen expertise stelt RSG dat tot 3 procent groei in passagiers (dan wel 3% daling van het aantal passagiers) ten opzichte van de geconsulteerde passagiersaantallen geen wijziging in de inzet van het floormanagement plaats vindt. Op het moment dat de passagiersgroei buiten de bandbreedte van 3% uitkomt zal de inzet van floormanagement disproportioneel stijgen of dalen doordat op dat moment (een) extra team(s) floormanagement moet(en) worden ingezet dan wel minder nodig zal zijn. Op basis van de huidige situatie en verwachte omstandigheden voor het Toerekeningssysteem 2019-2021, rekening houdend met bovengenoemde elementen stelt RSG de verrekenfactor op 1,5. Deze verrekenfactor wordt uitsluitend buiten de bandbreedte toegepast. RSG heeft de hoogte van de verrekenfactor toegelicht met empirische gegevens.
101. De ACM acht aannemelijk dat bij een beperkte stijging of daling van het aantal passagiers de inzet van operationeel personeel niet aangepast wordt, en dat een bandbreedte wordt gehanteerd. Immers, wijzigingen in de inzet vindt stapsgewijs plaats per ploeg. Gegeven dat in dit proces congestie een rol speelt waardoor relatief meer personeel ingezet wordt dan de relatieve stijging van het aantal passagiers (en andersom), acht de ACM alles overziende de verrekenfactor van 1,5 aannemelijk.

⁴¹ RSGI hanteerde tot medio 2015 een systeem van decentrale security in Terminal 2 en 3. Dit hield in dat security checks direct bij de gate plaatsvonden.

Facilitykosten (schoonmaak)

102. Dit betreft de reguliere schoonmaakdienstverlening in de terminal. RSG beschrijft dat de reguliere schoonmaakdienstverlening direct gerelateerd is aan verkeer en vervoer ontwikkeling. De contracten worden aangestuurd op de vastgestelde KPI's (technische kwaliteit) die zij leveren op het gebied van schoonmaak, alsmede op de perceptie van de passagier wat betreft reinheid van de Terminal. Meer passagiers betekent meer dagelijkse vervuiling en leidt tot meer inzet van schoonmaakdienstverlening om de vastgestelde KPI's te behalen. De kosten betreffen de directe contractuele kosten voor de inhuur van externe medewerkers. In de huidige situatie bestaat een directe relatie tussen passagiersaanbod en benodigde inzet van schoonmaakdienstverlening. Op grond hiervan hanteert RSG geen bandbreedte. De verrekening wordt bepaald op basis van het verschil tussen de contractueel overeengekomen aantal passagiers (= het aantal geconsulteerde passagiers) en het gerealiseerd aantal passagiers in het desbetreffende kalenderjaar. Op basis van de huidige contractafspraken voor het Toerekeningssysteem 2019-2021 stelt RSG de verrekenfactor vast op 1,0.
103. De ACM acht voldoende onderbouwd dat er geen sprake is van een bandbreedte (bij elke wijziging in de productie wijzigen ook de kosten) en dat de verrekenfactor op 1,0 is gesteld (sluit aan op de contractuele afspraken).

4.3.2 Bepaling vermogenskostenvoet (WACC)

Wijzigingen in het juridisch kader

104. Het Besluit bevat ten aanzien van de vaststelling van de vermogenskosten (WACC) voor de gereguleerde activiteiten van RSG een aantal wijzigingen.⁴²

Kort samengevat betreffen deze wijzigingen:

- a) De waarde van de variabele Equity Market Risk Premium (EMRP) wordt gefixeerd op 5% (was: 4%).
- b) De renteopslag van rentedragende schulden wordt gebaseerd op een in het Besluit gespecificeerde portefeuille van obligaties (was: een gefixeerde variabele), met aftrek van het risicovrij rendement.
- c) Het risicovrij rendement wordt bepaald op basis van in het Besluit gespecificeerde bronnen en op basis van een referentieperiode van 24 maanden (was: een spotrate).
- d) Voor de bepaling van de asset bèta wordt gebruik gemaakt van tenminste vier representatieve beursgenoteerde luchthavens. Deze luchthavens zijn gevestigd binnen de gebieden waar de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte van toepassing is en Zwitserland. Onder voorwaarden kunnen beursgenoteerde luchthavens buiten de EER en Zwitserland in vergelijkbare economische stelsels worden geselecteerd tot het genoemde aantal van vier uit een oogpunt van vergelijkbaarheid is bereikt.

⁴² Besluit exploitatie luchthaven Schiphol 2017, Bijlage bij artikel 32, sub c.

- e) De equity bèta wordt herleid uit de koersrendementen van de representatieve luchthavens gemeten over een periode van twee en vijf recente jaren (was: uitsluitend vijf recente jaren).
 - f) Voor de vaststelling van de asset bèta worden de twee- en vijfjaars mediaan Asset Bèta van de luchthavens in de gehele peer group bepaald en wordt vervolgens de laagste van deze twee medianen gekozen.
105. RSG heeft voor de bepaling van de asset bèta (punt d) de selectie van luchthavenbedrijven aangepast. Ten opzichte van het Toerekeningssysteem 2017-2018 is Zurich Airport⁴³ toegevoegd aan de peer group. De ACM heeft RSG gevraagd om de selectie van Zurich Airport in de peer group te onderbouwen. Naar aanleiding hiervan heeft RSG een rapportage aan de ACM gestuurd.⁴⁴
- Beoordeling*
106. De tekst van het Toerekeningssysteem is aangepast op de algemene wijzigingen in de regelgeving, zoals hierboven kort is samengevat. Hieronder beoordeelt de ACM de selectie van de onderneming "Zurich Airport".
107. Het Besluit stelt dat de selectie van de peer group dient te geschieden op basis van vergelijkbaarheid met de luchthavenactiviteiten van RSG.⁴⁵ Volgens het Besluit kunnen ook luchthavens in Zwitserland in aanmerking komen. De ACM is nagegaan of de luchthavenactiviteiten van Zurich Airport vergelijkbaar zijn met de luchthavenactiviteiten van RSG.
108. Als mogelijk criterium voor de vergelijkbaarheid van luchtvaartactiviteiten hanteert de ACM de omzet van de gereguleerde luchtvaartactiviteiten als percentage van de totale omzet. De niet-gereguleerde activiteiten van een luchthaven kennen een hoger risicoprofiel dan de gereguleerde activiteiten. Naarmate de percentages van RSG en Zurich Airport dichter bij elkaar liggen, zijn de ondernemingen op dit punt meer vergelijkbaar. De beoordeling is als volgt: in het jaar 2016 werd 61% van de omzet van Zurich Airport gegenereerd in het segment luchthavenactiviteiten. Dit percentage ligt dicht bij de realisatie voor RSG Group in 2016 (59%). Op basis van dit criterium is Zurich Airport goed vergelijkbaar.
109. Het risicoprofiel van de luchtvaartactiviteiten is (mede) afhankelijk van het feit of de onderneming aan economische regulering onderhevig is. Zurich Airport is onderhevig aan economische regulering voor haar belangrijkste luchthaven, de luchthaven van Zürich. Ook op RSG is economische regulering van toepassing. De ACM is van oordeel dat Zurich Airport op dit punt vergelijkbaar is met RSG.
110. Verder beoordeelt de ACM de vergelijkbaarheid op het aandeel van transfer passagiers. De luchthaven van Zürich verwerkte in 2016 27,6 miljoen passagiers⁴⁶. Van het aantal passagiers van

⁴³ Zurich Airport is eigenaar van de luchthaven van Zürich. Daarnaast heeft de onderneming belangen in enkele luchthavens in Zuid-Amerika.

⁴⁴ "Onderbouwing Flughafen Zurich", e-mail van RSGI d.d. 19 oktober 2017, dossiernummer ACM/IN/240403.

⁴⁵ Besluit exploitatie luchthaven Schiphol 2017, Bijlage bij artikel 32, sub c.

⁴⁶ Hiermee behoort de luchthaven van Zürich relatief tot de grotere luchthavens van Europa.

de luchthaven van Zürich was 28% transferpassagier. Dit is weliswaar lager dan het aandeel van RSG in 2016 (38%), maar de luchthaven van Zürich heeft wel een significant aandeel transfer. Op grond van deze vergelijking acht de ACM Zurich Airport vergelijkbaar met RSG.

111. De ACM ziet op grond van deze bevindingen geen aanleiding om niet in te stemmen met de wijze waarop RSG de WACC van de gereguleerde activiteiten bepaalt.

4.3.5. Mogelijkheid tot tussentijdse wijzigingen

Wijzigingen ten opzichte van het Toerekeningssysteem 2017-2018

112. In hoofdstuk 9 van het Toerekeningssysteem staat de beschrijving van de procedure om wijzigingen aan te brengen in het Toerekeningssysteem gedurende de periode waarvoor de ACM aan dat systeem goedkeuring heeft verleend, zonder dat een nieuw toerekeningssysteem ter goedkeuring aan de ACM behoeft te worden voorgelegd.
113. Bij de opstelling van de Financiële Verantwoording van de luchtvaartactiviteiten van RSG dient het door de ACM goedgekeurde Toerekeningssysteem te worden toegepast. Naar aanleiding van de in dit Toerekeningssysteem ingevoerde driejaars tariefperiode heeft RSG de tekst van hoofdstuk 9 aangepast. Ten behoeve van het verantwoorden achteraf door middel van de Financiële Verantwoording is in paragraaf 9.3 van het Toerekeningssysteem de beschrijving aangepast.
114. Sommige van deze tussentijdse wijzigingen kunnen door RSG teruggerekend worden naar het geldende Toerekeningssysteem. Voor andere wijzigingen is herrekening echter niet mogelijk als gevolg van complexiteit. Indien sprake is van een tussentijdse wijziging waarvan de financiële gevolgen niet kunnen worden herrekend (volgens de regels van het goedgekeurde toerekeningssysteem) wordt in de financiële verantwoording de kwalitatieve beschrijving van de wijziging opgenomen en wordt het effect op de toerekening gemeld. Hiermee kan volgens RSG worden volstaan, omdat het doorvoeren van een aanpassing in de realisatie geen effect heeft op de in rekening gebrachte tarieven, tenzij het een verrekenbare post betreft. In het laatste geval wordt een kwantitatieve indicatie van het effect vermeld in de financiële verantwoording en wordt dit bedrag opgenomen in de verrekening, uitsluitend in het geval dat sprake is van een voordelig effect voor gebruikers.

Beoordeling

115. Voor wat betreft het verantwoorden achteraf (Financiële verantwoording) stelt de ACM vast dat de financiële gevolgen van tussentijdse wijzigingen wel in het voordeel maar niet in het nadeel van de gebruikers kunnen zijn. Verder maakt RSG deze tussentijdse wijzigingen voldoende transparant in de financiële verantwoording. De ACM stemt in met de inhoud van het gewijzigde hoofdstuk 9.

4.3.6. Prijsvorming bij interne leveringen

Algemene principes

116. Interne leveringen tussen verschillende PMC's binnen RSG worden doorbelast tegen de integrale kostprijs. Dit geldt zowel voor leveringen binnen luchtvaart PMC's als voor de levering van diensten tussen luchtvaart en niet-luchtvaart PMC's. Het hanteren van een integrale kostprijs voor interne leveringen houdt in dat alle kosten van de productiemiddelen die worden ingezet ten behoeve van de totstandkoming van de dienst in een (sub)afdeling, worden meegenomen bij de berekening van de toe te rekenen kosten. De integrale kostprijs bestaat uit de volgende componenten: de directe exploitatiekosten van de activiteit, afschrijvingskosten van de betrokken productiemiddelen; vermogenskosten van de betrokken productiemiddelen, opslag voor overhead, opslag voor het ICT werkplektarief en voor huisvestingskosten per werkplek (indien er sprake is van inzet van personeel).
117. Er zijn drie verschillende componenten van de opslag voor overhead te onderscheiden. Ten eerste bestaat de opslag voor overhead uit een opslag voor overhead van de stafkosten van de betreffende afdeling. Deze opslag wordt naar rato van het daadwerkelijk gebruik in de betreffende doorbelasting opgenomen in de integrale kostprijs. Ten tweede bestaat de opslag voor overhead uit een opslag voor overhead van de Business Area (BA). Deze opslag wordt berekend als een percentage over de kosten gemaakt door de afdeling om de betreffende dienst te leveren. Ten slotte bestaat de opslag voor overhead uit een opslag voor concern staven.
118. Deze hoofdregel voor de berekening van de integrale kostprijs wordt voor een aantal doorbelastingen anders ingevuld.⁴⁷ Bij leveringen tussen Product Markt Combinaties (PMC's) waarbij er sprake is van een nevenactiviteit wordt afgezien van het hanteren van de integrale kostprijs. Een nevenactiviteit is door RSG gedefinieerd als een activiteit die niet de hoofdactiviteit is van een afdeling en die zonder of met weinig inspanning van management en personeel kan worden gerealiseerd. Voorwaarde is voorts dat het relatief geringe bedragen betreft⁴⁸ en de PMC voor de desbetreffende levering niet of nauwelijks een inspanning hoeft te leveren. Als er sprake is van een nevenactiviteit worden enkel de directe kosten met betrekking tot de levering doorbelast. Er wordt dan geen opslag voor overhead opgenomen in de kostprijs.

Beoordeling

119. De door RSG gehanteerde grondslag van de integrale kostprijs voor interne leveringen is gebaseerd op aanvaardbare bedrijfseconomische principes. Voor wat betreft de uitzondering op deze grondslag voor nevenactiviteiten geldt dat levering in deze gevallen plaatsvindt zonder of met weinig inspanning van management en personeel van de afdeling. In een aantal gevallen gaat het bijvoorbeeld over werkzaamheden die volledig zijn uitbesteed, waardoor er geen of weinig inspanning van de eigen organisatie nodig is. De uitzonderingen voor nevenactiviteiten zijn van

⁴⁷ Het gaat specifiek om de volgende doorbelastingen: D8 OU Aviation, D10 OU Aviation, D27 OU Aviation en D30 OU Aviation.

⁴⁸ Er is één doorbelastingssleutel D30 OU Aviation uitgezonderd van deze voorwaarde. Bij deze doorbelasting is echter uitsluitend sprake van een administratieve overboeking waarbij de kostenplaats geen inspanning hoeft te leveren.

beperkte betekenis en zijn door RSG onderbouwd. Het gaat om een beperkt aantal doorbelastingen waarbij sprake is van een nevenactiviteit. Bovendien is een uitputtende opsomming opgenomen van de doorbelastingen waar sprake is van een nevenactiviteit. Hierdoor is het duidelijk bij welke doorbelasting wordt afgezien van het hanteren van de integrale kostprijs. Bovendien licht RSG toe dat de levering aan andere PMC's per saldo leidt tot een voordeel voor de PMC's Aviation en Security.⁴⁹ De ACM is van oordeel dat de wijziging ten opzichte van het Toerekeningssysteem 2017-2018 bovendien een toename in de mate van transparantie tot gevolg heeft. De ACM ziet geen aanleiding om af te zien van goedkeuring van de door RSG gehanteerde grondslag van de integrale kostprijs.

4.4 Beoordeling toerekeningen

4.4.1 Inleiding

120. Volgens paragraaf 5.1.4 van het Toerekeningssysteem wordt ongeveer 62% van de kosten van luchtvaartactiviteiten direct aan luchtvaartactiviteiten toegerekend. Dit zijn zogenaamde ongedeelde kosten. Er zijn geen verdeelsleutels nodig zijn om deze kosten toe te rekenen aan de luchtvaart- en niet-luchtvaartactiviteiten. Deze volledige toerekening van ongedeelde kosten aan luchtvaartactiviteiten voldoet naar het oordeel van de ACM per definitie aan de gestelde eisen.
121. De resterende 38% van deze kosten van luchtvaartactiviteiten betreffen gedeelde kosten. Dit betreffen enerzijds kosten die binnen de OU Aviation zijn gemaakt waarvan een deel aan andere OU's is doorbelast en toegerekend. Anderzijds betreffen dit kosten die door andere OU's aan de OU Aviation worden doorbelast en gealloceerd.
122. Deze gedeelde kosten worden met de doorbelastingen en allocatiesleutels aan de verschillende PMC's toegerekend. In het hiernavolgende gaat de ACM in op de beoordeling van drie van deze toerekeningen. Het betreft hier de toerekeningen die verantwoordelijk zijn voor een groot deel van de gedeelde kosten of waarbij er ten opzichte van het Toerekeningssysteem 2017-2018 wijzigingen in de methode van toerekening hebben plaatsgevonden. Dit zijn de volgende toerekeningen: toerekening kosten landzijdige infrastructuur (paragraaf 4.4.2) toerekening activa en afschrijvingskosten van het terminalcomplex (paragraaf 4.4.3) en de toerekening kosten Capital Programme (paragraaf 4.4.4)
123. Voorts is bij een aantal toerekeningen de transparantie van de beschrijving verbeterd. Ter illustratie van het vergroten van de transparantie van de doorbelastingen- en allocatiesleutels de toerekening van de ICT-kosten toegelicht en beoordeeld (paragraaf 4.4.5). Ten slotte gaat de ACM nog in op de doorbelasting van kosten gerelateerd aan de brandweertaken uitgevoerd door RSG op Lelystad Airport⁵⁰

⁴⁹ Als gevolg van bijvoorbeeld schaalvoordelen.

⁵⁰ Het betreft hier de D29 OU Aviation. Dit is een nieuwe doorbelasting die toegevoegd is om de kosten voor het uitvoeren van brandweertaken op Lelystad Airport te kunnen alloceren.

124. Ook de toerekening van de kosten die in het hiernavolgende niet expliciet naar voren komen, zijn door de ACM beoordeeld. De ACM is van oordeel dat ook deze verdeelsleutels zoals beschreven in bijlagen 3 en 4 van het Toerekeningssysteem aan de wettelijke eisen voldoet.
125. Bij de beoordeling van de toerekeningen van gedeelde kosten staat met name het vereiste van proportionaliteit centraal. De proportionaliteitseis houdt in dat bij toepassing van het Toerekeningssysteem de kosten van gemeenschappelijke productiemiddelen worden toegerekend naar de mate waarin zij daadwerkelijk voor luchtvaartactiviteiten worden gebruikt. Daarvoor zullen verdeelsleutels (de principes voor de toerekening van kosten) gehanteerd moeten worden die geschikt zijn om het daadwerkelijke gebruik van de gemeenschappelijke productiemiddelen uit te drukken, teneinde de kosten van die gemeenschappelijke productiemiddelen naar rato van het gebruik voor luchtvaartactiviteiten aan die activiteiten te kunnen toedelen.

4.4.2 Toerekening kosten landzijdige infrastructuur (allocatiesleutel A5 OU Aviation)

Algemene principes

126. Deze toerekening heeft betrekking op de landzijdige infrastructuur van het publiekstoegankelijke deel van het Schiphol terrein. Het gaan dan specifiek om alle openbare wegen op Schiphol, de bijbehorende groenvoorzieningen, openbare verlichting en riolering. Met behulp van allocatiesleutel A5 OU Aviation worden de exploitatiekosten van deze infrastructuur gealloceerd.⁵¹
127. Bij de allocatie van kosten is er een onderscheid te maken in direct toewijsbare kosten en niet direct toewijsbare kosten. Direct toewijsbare kosten worden direct toegewezen aan één PMC. De niet direct toewijsbare kosten worden toegewezen aan de PMC's op basis van het gebruik per PMC. Deze niet direct toewijsbare kosten worden in drie categorieën verdeeld: afschrijvingskosten, algemene kosten en kosten concessie bustransport. Voor elke categorie wordt een unieke methode van toerekening gehanteerd.
128. Het publiekstoegankelijke deel van het Schiphol terrein is opgedeeld in zeven verschillende gebieden. Deze gebieden worden arealen genoemd. Deze verdeling wordt gemaakt omdat het gebruik door de PMC's per gebied verschilt. De verdeling in arealen is gemaakt met als uitgangspunt om het aantal PMC's per areaal te minimaliseren. Om Schiphol ligt een randweg, welke voor een deel eigendom is van RSG en voor een deel van de Provincie Noord-Holland. De assets behorende bij deze randweg vallen in deze indeling onder de arealen twee tot en met zeven.⁵²
129. Om tot een verdeling van de afschrijvingskosten te komen wordt van bovengenoemde areaalindeling gebruik gemaakt. De afschrijvingskosten worden aan het areaal toegerekend waarvoor deze kosten worden gemaakt. Vervolgens worden de kosten per areaal gealloceerd

⁵¹ Kosten worden gealloceerd aan de PMC's Aviation, Schiphol Real Estate en Parking & Mobility Services.

⁵² Voor een overzicht van de areaalindeling wordt verwezen naar bijlage 6 van het toerekeningssysteem (plattegrond landzijdige infrastructuur).

naar de PMC's naar rato van gebruik. Voor arealen twee tot en met zeven betekent dit dat de afschrijvingskosten volledig aan Non-Aviation worden toegerekend.⁵³ De grondslag van verdeling voor de afschrijvingskosten van de infrastructuur in areaal één (Centrum Noord) is het aantal vervoersbewegingen. Voor de PMC Aviation is dit gebaseerd op passagiersonderzoeken en voor de PMC's Parking en SRE is dit gebaseerd op data over inrij-bewegingen van parkeergelegenheden. Op basis van het relatieve aandeel van de PMC's in het totale aantal vervoersbewegingen worden de afschrijvingskosten naar de verschillende PMC's gealloceerd.

130. De algemene kosten bestaan uit onderhoudskosten en groen- en reinigingskosten, waarbij twee verschillende grondslagen voor allocatie worden gehanteerd. De toerekening van onderhoudskosten naar de PMC's wordt in twee stappen gedaan. Eerst worden de onderhoudskosten over de verschillende arealen verdeeld op basis van de historische aanschafwaarde en resterende levensduur per registerobject. Hierbij wordt een omgekeerd evenredig verband gehanteerd, waarbij de onderhoudskosten toenemen als de resterende levensduur korter wordt.⁵⁴ Hierna worden de onderhoudskosten per areaal naar de PMC's gealloceerd op basis van de PMC-verdeling per areaal (zoals vastgesteld bij de afschrijvingskosten).
131. Ook de toerekening van de groen- en reinigingskosten wordt in twee stappen gedaan. Eerst worden de groen- en reinigingskosten verdeeld over de zeven arealen op basis van het aantal registerobjecten per areaal. Vervolgens worden ook hier de kosten per areaal naar de PMC's gealloceerd op basis van de PMC-verdeling per areaal (zoals vastgesteld bij de afschrijvingskosten).
132. De kosten voor de concessie van het bustransport worden in twee stappen gealloceerd. In de eerste stap worden de kosten voor de concessie over de verschillende arealen verdeeld op basis van de intensiteit per areaal. De intensiteit per areaal is gebaseerd op het aantal buslijnen die op een areaal rijden en de frequentie waarmee deze buslijnen rijden. In de tweede stap worden de kosten per areaal over de PMC's verdeeld op basis van de PMC-verdeling per areaal (zoals vastgesteld bij de afschrijvingskosten).

Wijzigingen ten opzichte van het Toerekeningssysteem 2017-2018

133. In het Toerekeningssysteem 2017-2018 was de allocatiesleutel landzijdige infrastructuur opgebouwd uit drie verschillende allocatiesleutels: een algemene sleutel (indirecte kosten), een afschrijvingsleutel (afschrijvingskosten) en een onderhoudssleutel (onderhoudskosten). Aan de basis van deze drie sleutels stonden de 'verkeerstellingen'. Het aantal verkeersbewegingen werd door middel van lussen in de weg geregistreerd. Met behulp van deze verkeerstellingen werd het gebruik per PMC vastgesteld.

⁵³ Dit heeft tot gevolg dat ook de afschrijvingskosten met betrekking tot de randweg volledig aan Non-Aviation worden toegerekend.

⁵⁴ Hierbij wordt een bodemwaarde gehanteerd van 20%. Dit betekent dat alle assets met een resterende levensduur korter dan 20% relatief evenveel onderhoudskosten krijgen toegerekend.

134. RSG heeft toegelicht dat door het verdwijnen van de lussen in het wegdek in verband met ingrijpende veranderingen in het wegensysteem in het centrum van Schiphol het gebruik per PMC niet meer op dezelfde wijze kon worden vastgesteld. Als gevolg hiervan heeft er een aanpassing van de areaalindeling plaatsgevonden. Het belangrijkste uitgangspunt voor de nieuwe indeling is om zo weinig mogelijk verschillende PMC's per areaal te hebben. Dit heeft tot gevolg dat het gebruik en de toerekening op basis van gebruik eenvoudiger vast te stellen is.

Beoordeling

135. De ACM is van oordeel dat de wijze van toerekening van kosten voor landzijdige infrastructuur aansluit bij het gebruik. Het hanteren van verschillende allocatiesleutels voor de vier verschillende categorieën van kosten heeft tot gevolg dat de toerekening zo veel mogelijk causaal naar de PMC's wordt toegerekend. In het hiernavolgende beoordeelt de ACM elk van de vier verschillende wijzen van toerekening. Vervolgens wordt specifiek ingegaan op de beoordeling van de wijzigingen ten opzichte van het Toerekeningssysteem 2017-2018.
136. De ACM acht het aantal vervoersbewegingen een goede maatstaf voor gebruik van de infrastructuur in areaal één. Daarmee is het naar oordeel van de ACM een goede maatstaf voor de verdeling van de afschrijvingskosten. Bovendien is de ACM van oordeel dat het toerekenen van de afschrijvingskosten van arealen twee tot en met zeven aan Non-Aviation aansluit bij het gebruik.
137. De omgekeerd evenredige toerekening van onderhoudskosten in relatie tot de resterende levensduur past volgens de onderhoudsafdeling van RSG het beste bij de werkelijke situatie. De ACM acht het aannemelijk dat de noodzaak van onderhoudswerkzaamheden toeneemt naar mate het einde van de levensduur nadert. Over het geheel genomen zullen in de eerste periode na ingebruikname slechts in beperkte mate onderhoudswerkzaamheden nodig zijn. Daar staat tegenover dat intensief onderhoud voornamelijk tegen het einde van de levensduur noodzakelijk zal zijn. Gelet op het expertiseoordeel van de onderhoudsafdeling en de onderbouwing voor het hanteren van het omgekeerd evenredige verband, oordeelt de ACM dat deze kosten met behulp van een verdeelsleutel op basis van het daadwerkelijk gebruik naar gebruikers worden toegerekend.
138. RSG heeft toegelicht dat het aantal registerobjecten per areaal de juiste maatstaf is voor de verdeling van groen- en reinigingskosten over de verschillende arealen. Dit vanwege de aansluiting bij contractuele afspraken met de relevante leverancier. Doordat vervolgens gebruik gemaakt wordt van de PMC-verdeling per areaal is allocatie ook gebaseerd op gebruik. Daarom is de ACM van oordeel dat de methode van toerekening in voldoende mate zorgt voor allocatie op basis van het gebruik.
139. De ACM is van oordeel dat de intensiteit per areaal op basis van het aantal lijnen en de frequentie van de lijnen is vast te stellen. Het verdelen van de kosten van de concessie over de verschillende arealen op basis van de intensiteit per areaal en het toerekenen van de kosten per areaal met

behulp van de PMC-verdeling per areaal zorgt naar het oordeel van de ACM voor een voldoende mate van allocatie naar rato van gebruik.

140. Ten aanzien van de wijzingen in de toerekening van kosten landzijdige infrastructuur oordeelt de ACM het volgende. Voor areaal één geldt dat het gebruik niet meer kan worden vastgesteld op basis van verkeerstellingen. In plaats daarvan wordt gebruik gemaakt van data uit passagiersonderzoeken voor de PMC Aviation en data van inrij-bewegingen van parkeergelegenheden voor de PMC's SRE (Schiphol Real Estate) en Parking. De ACM is van oordeel dat deze wijziging geen verslechtering betekent voor wat betreft het principe van toerekening naar rato van gebruik. De gehanteerde gegevens vormen een goede indicatie van de te verwachten verkeersbewegingen per PMC en daarmee de mate van gebruik. Daarnaast heeft RSG ten opzichte van het Toerekeningssysteem 2017-2018 de algemene kosten nauwkeuriger toegerekend. Waar de onderhoudskosten en groen- en reinigingskosten voorheen gezamenlijk werden toegerekend, kennen deze kostensoorten nu elk een afzonderlijke methode van toerekening. Daarnaast wordt er een afzonderlijke sleutel vastgesteld voor de toerekening van de kosten voor de concessie van het bustransport. De ACM is van oordeel dat de nieuwe methode van toerekening aansluit bij het gebruik.

4.4.3 Toerekening activa en afschrijvingskosten van het Terminalcomplex (Allocatiesleutel A10 OU Aviation)

Algemene principes en beoordeling algemene principes

141. Deze toerekening heeft betrekking op de activa en de bijbehorende afschrijvingskosten van het Terminalcomplex. In het Terminalcomplex vinden zowel luchtvaart als niet-luchtvaart activiteiten plaats. De activa en afschrijvingskosten van het Terminalcomplex worden naar mate van het gebruik naar de verschillende PMC's toegerekend.⁵⁵
142. Deze toerekening vindt in vier stappen plaats.

Stap 1

Het Terminalcomplex wordt eerst opgedeeld in gebouwdelen. Dit wordt gedaan op basis van de historische 'aanbouw' van delen van het Terminalcomplex.

Stap 2

De boekwaarde en de afschrijvingskosten per gebouwdeel worden op basis van de activa administratie vastgesteld.

⁵⁵ De doorbelasting van de kosten voor het operationele beheer van het Terminalcomplex vanuit de PMC Aviation naar de andere PMC's (D18 OU Aviation) vindt gedeeltelijk volgens dezelfde bedrijfseconomische grondslag plaats als de A10 OU Aviation. Voor zover de bedrijfseconomische grondslag overeenkomt is de beoordeling in deze paragraaf ook van toepassing op de D18 OU Aviation.

Stap 3

Indien productiemiddelen in een gebouwdeel uitsluitend door één bepaalde afnemer worden gebruikt, worden deze geheel toegerekend aan deze specifieke afnemer. Indien sprake is van een gedeeld productiemiddel worden de boekwaarde en jaarlijkse afschrijvingskosten verdeeld op basis van de vierkante meterverdeling van het betreffende gebouwdeel.

De maatstaf voor de vierkante meterverdeling is het verhuurbare vloeroppervlak van het Terminalcomplex. Hierbij wordt aangesloten bij de uitgangspunten van de zogenaamde NEN 2580 normering en het Schiphol-addendum NEN 2580.⁵⁶ Kenmerkend van deze wijze van meten is dat bepaalde gemeenschappelijk gebruikte delen van het gebouw niet tot het verhuurbare vloeroppervlak worden berekend (bijvoorbeeld liften en trappenhuisen).⁵⁷ Alle ruimten die wel tot het verhuurbare vloeroppervlak worden gerekend worden vervolgens op basis van een vierkante meterverdeling verdeeld over de luchtvaartactiviteiten en de niet-luchtvaartactiviteiten. Deze methode heeft tot gevolg dat de kosten van de gemeenschappelijke gebruikte delen per gebouwdeel over de luchtvaartactiviteiten en de niet-luchtvaartactiviteiten worden verdeeld conform de vierkante meterverdeling van het verhuurbare vloeroppervlak.

De verdeling van het verhuurbare vloeroppervlak naar de verschillende PMC's wordt op grond van een aantal nader uitgewerkte uitgangspunten gedaan. Deze uitgangspunten hebben onder andere betrekking op: (uitrolbare) winkels, etalages, balies, forfaitaire correcties, passagierstoiletten, grenscontrole, "restruimten", passantenstroom Schiphol Plaza en passages expeditie- en transportstraat.⁵⁸

Stap 4

De activa en afschrijvingskosten per gebouwdeel worden toegerekend aan de PMC's op basis van de in stap 3 vastgestelde vierkante meter verdeelsleutel per gebouwdeel.

Beoordeling

143. De ACM acht deze methode van toerekening conform aanvaardbare bedrijfseconomische principes. De methode sluit aan bij het daadwerkelijke gedeelde gebruik van de gemeenschappelijk gebruikte delen van het Terminalcomplex. De uitgangspunten en regels voor de toerekening van het verhuurbare vloeroppervlak aan de PMC's leiden tot een toerekening die aansluit bij de intensiteit van het gebruik door de verschillende PMC's van de gedeelde productiemiddelen. De schaalvoordelen die ontstaan doordat bepaalde gebouwdelen tegelijkertijd

⁵⁶ NEN 2580 is een gecertificeerde normering in de Nederlandse vastgoedwereld. In het Schiphol-addendum NEN 2580 zijn de uitzonderingen op deze normering die van toepassing zijn op RSG vastgelegd.

⁵⁷ Voor een volledige lijst van delen die niet tot het verhuurbare vloeroppervlak worden gerekend, wordt verwezen naar bijlage 4 van het Toerekeningssysteem 2019-2021 (allocatiesleutel A10, stap 3).

⁵⁸ Voor een volledige lijst van de uitgangspunten die worden gehanteerd om tot een toerekening van vierkante meters naar PMC's te komen, wordt verwezen naar bijlage 4 van het Toerekeningssysteem 2019-2021 (allocatiesleutel A10, stap 3).

voor meerdere gebruiksdoeleinden worden gebruikt, komen in voldoende mate in de kosten van luchtvaartactiviteiten tot uitdrukking.

144. Ten opzichte van het Toerekeningssysteem 2017-2018 is de tekst van allocatiesleutel A10 OU Aviation op een aantal punten gewijzigd. Deze wijzigingen leiden tot een toename van de transparantie en een meer gedetailleerde beschrijving van de methode van toerekening. De ACM gaat hieronder in op de zes belangrijkste wijzigingen.
145. Ten eerste heeft RSG een aantal specifieke uitgangspunten van de Schiphol – addendum NEN 2580 beschreven. Het betreft hier bijvoorbeeld de interpretatie die RSG geeft aan de glaslijncorrectie. Bovendien beschrijft RSG hoe zij omgaat met de bepaling van het verhuurbare vloeroppervlak voor: ruimte voor het parkeren van motorvoertuigen in het Terminalcomplex, SER-ruimten, uitrolbare winkels en reclameobjecten op smalle voet. De ACM is van oordeel dat door deze toevoeging de beschrijving transparanter is geworden.
146. Ten tweede heeft RSG de beschrijving over hoe wordt omgegaan met het toerekenen van één extra strekkende meter vloeroppervlak (voor etalages, open winkelpuien, balies, telefooncellen, brievenbussen en automaten) uitgebreid. Specifiek is beschreven dat deze strekkende meter ook zal worden toegerekend als deze extra meter geclaimd wordt door Passenger Services ten behoeve van flowbreedte. De ACM is van oordeel dat deze benadering aansluit bij het principe van toerekening op basis van gebruik, aangezien de 'etalagefunctie' ook na het claimen van flowbreedte zal blijven bestaan.
147. Ten derde heeft RSG de beschrijving van de methode van toerekening van objecten met een reclame-uiting uitgebreider beschreven. De ACM is van oordeel dat deze wijziging bijdraagt aan een toename van de transparantie.
148. Ten vierde heeft RSG een beschrijving toegevoegd over de wijze waarop gangen worden toegerekend aan de verschillende hoofdgebruikers. Een gang kan worden opgedeeld in sub-gangen als er een 'virtueel' duidelijke scheidingslijn kan worden getrokken en als er per sub-gang een PMC als hoofdgebruiker is aan te wijzen. De ACM is van oordeel dat het opdelen van gangen in sub-gangen daar waar dit mogelijk is, aansluit bij een toerekening op basis van gebruik.
149. Ten vijfde zijn er vier toevoegingen gedaan aan de forfaitaire vaststelling van vierkante meter correctie van het Terminalcomplex. Ten opzichte van het vorige Toerekeningssysteem worden er vier aanvullende forfaitaire correcties gedaan. Het betreft een forfaitaire correctie ten aanzien van: ,vuilnisbakken, brandslangen⁵⁹, collectebakken⁶⁰ en een speeltuin⁶¹. Deze aanpassingen leiden tot een toerekening die aansluit bij het gebruik.

⁵⁹ Het betreft vuilnisbakken en brandslangen in publieke delen van het terminalcomplex. Gezamenlijk gaat het om een forfaitaire correctie van Aviation naar gemeenschappelijk gebruik van 480 vierkante meter.

⁶⁰ Het betreft collectebakken gesitueerd in flowgebied Aviation. Het gaat om een forfaitaire correctie van 5 vierkante meter van Aviation naar gemeenschappelijk gebruik.

⁶¹ Het betreft een speeltuin gesitueerd in zitgebied Aviation. Het gaat om een forfaitaire correctie van 100 vierkante meter van Aviation naar gemeenschappelijk gebruik.

150. Ten slotte heeft RSG een beschrijving toegevoegd van het proces dat gevolgd wordt om het verhuurbare vloeroppervlak vast te stellen en te alloceren naar de verschillende PMC's. Uit deze beschrijving blijkt onder andere dat op basis van een Technisch Brondocument de gevolgen van verbouwingen op de allocatie van het vloeroppervlak vastgesteld worden. Bovendien blijkt dat er door middel van allocatie-overleggen en looprondes met de vertegenwoordigers van de PMC's afstemming plaats vindt tussen de verschillende PMC's over de definitieve PMC-verdeling. De ACM oordeelt dat deze wijziging een toename in de transparantie tot gevolg heeft.

4.4.4 Toerekening kosten Capital Programme (allocatiesleutels A13 OU Aviation en A8 OU Staven)

Algemene principes A13 OU Aviation

151. Deze toerekening heeft betrekking op de niet activeerbare kosten gerelateerd aan het Capital Programme. Het Capital Programme omvat de investeringen in het A-gebied.⁶² Met allocatiesleutel A13 OU Aviation worden de kosten in samenhang met investeringen (KISMI) van de projecten van het Capital Programme gealloceerd. Projecten die volledig aan Non-Aviation worden toegerekend vallen niet onder deze sleutel. Na ingebruikname van een asset van een project van het Capital Programme, worden de hieraan verbonden kosten niet meer door middel van A13 gealloceerd. Niet activeerbare KISMI-kosten zijn bijvoorbeeld de kosten van onderzoeken naar de haalbaarheid van een project en tijdelijke maatregelen.
152. Vanwege het gedeelde toekomstig gebruik, worden de kosten toegerekend aan meerdere PMC's. De berekening van de allocatiesleutel vindt in drie stappen plaats:
1. Eerst wordt een inschatting gemaakt van de totale projectuitgaven (CAPEX) per project van het Capital Programme. Het betreft de projecten vanaf 2019 tot en met het einde van het Capital Programme.
 2. Het toekomstig gebruik van de assets wordt ingeschat op basis van informatie uit de meest recent beschikbare ontwerpproducten. Op basis van het toekomstig gebruik van de assets per project wordt een verdeling over de PMC's gemaakt.
 3. Met de PMC-verdeling per project (stap 2) en de CAPEX per project (stap 1) wordt een gewogen gemiddelde sleutel berekend.⁶³
153. Deze gewogen gemiddelde sleutel is gelijk voor alle jaren van de tariefperiode 2019-2021. Na afloop van de tariefperiode 2019-2021 zal op basis van de gerealiseerde projecten in 2019-2021 en hernieuwde inzichten voor projecten na 2021 een herijking van de sleutel plaatsvinden.

⁶² Pier en Airside, Terminal, bagagesystemen, tijdelijke en permanente corridors, landzijdige infrastructuur, kabels en leidingen en parkeervoorzieningen.

⁶³ De ACM verwijst voor een illustratie van de berekening van de allocatiesleutel naar het rekenvoorbeeld bij de allocatiesleutels A13 OU Aviation en A8 OU Staven in het Toerekeningsysteem.

Algemene principes A8 OU Staven

154. Allocatiesleutel A8 OU Staven heeft betrekking op de kosten van het Client Team Capital Programme (het management van het Capital Programme) en worden gemaakt voor de ontwikkeling en realisatie van de projecten in het Capital Programme. Het betreffen de personeelskosten van het Client Team en de inhuur en advieskosten op programmaniveau.
155. De allocatiesleutel A8 OU Staven wordt op dezelfde wijze berekend als de A13 OU Aviation. Het enige verschil is dat voor de berekening van de allocatiesleutel A8 OU Staven de parkeerprojecten (Non-Aviation) worden meegenomen.

Wijzigingen ten opzichte van het Toerekeningssysteem 2017-2018

156. In het Toerekeningssysteem 2017-2018 worden de kosten volgens een andere systematiek gealloceerd. Het verschil met de nieuwe methode zit in de eerste stap van de berekening van de allocatiesleutels. Volgens de methode van het Toerekeningssysteem 2017-2018 werd jaarlijks op basis van voorcalculatie een inschatting gemaakt van de verwachte operationele KISMI-kosten per deelproject van het A-gebied. RSG rekende deze kosten in deze verdeelsleutel rechtstreeks aan de projecten toe. Volgens de nieuwe systematiek is de allocatie niet meer gebaseerd op de verwachte KISMI per project maar op de totale projectuitgaven (CAPEX) per project.
157. RSG heeft aangegeven dat het lastig is om op basis van voorcalculatie medio 2018 een inschatting te maken van de KISMI per afzonderlijk jaar in de periode 2019-2021. Hierdoor is het aldus RSG waarschijnlijk dat de allocatiesleutels per jaar minder nauwkeurig zullen aansluiten bij het daadwerkelijk gebruik in het betreffende jaar van de tariefperiode. Bovendien fluctueren de KISMI kosten aldus RSG sterk per jaar. Dit zou tot gevolg hebben dat de allocatiesleutels ook per jaar sterk fluctueren.

Beoordeling

158. De ACM is van oordeel dat de voorgestelde wijziging, waarbij gerekend wordt met de totale CAPEX per project van het Capital Programme, leidt tot een toerekening die aansluit bij het gebruik.
159. RSG heeft een toelichting gegeven waarom bovengenoemde methode van toerekenen aansluit bij het principe van toerekening naar rato van gebruik. De toerekening van de kosten met betrekking tot het A-gebied is gebaseerd op de verdeling van het toekomstige gebruik van de totale investeringsuitgaven (CAPEX) van het volledige Capital Programme. De verdeling over PMC's is daarmee gebaseerd op het toekomstig gebruik van alle assets die onderdeel zijn van het Capital Programme.
160. Aan deze methode van toerekening ligt de aanname ten grondslag dat er sprake is van een proportioneel verband tussen de KISMI-kosten en de kosten Client Team Capital Programme) enerzijds en de waarde van het project (CAPEX) anderzijds. Als er sprake is van een evenredig

verband leidt toerekening op basis van de CAPEX per project tot een kostengeoriënteerde toerekening.

161. De ACM is van oordeel dat de methode van toerekening aansluit bij de mate van gebruik. De ACM acht het aannemelijk dat er een evenredig verband bestaat tussen de hoogte van de projectuitgaven en de daarmee samenhangende kosten. De toerekening sluit aan bij het verwachte toekomstige gedeelde gebruik van de gemeenschappelijk gebruikte assets van het Capital Programme. Door de sleutel vast te stellen op basis van alle projecten vanaf 2019 tot en met het einde van het Capital Programme vormt de sleutel een afspiegeling van het volledige Capital Programme.

4.4.5 Toerekening ICT-kosten (OU ICT)

Wijzigingen ten opzichte van het Toerekeningssysteem 2017-2018

162. De afdeling Informatie & Communicatie Technologie (ICT) draagt binnen Schiphol Group op centraal niveau zorg voor ICT-diensten. De OU ICT allocceert de kosten voor de dienstverlening aan alle PMC's. Voor iedere ICT-dienst wordt een Service Level Agreement (SLA) gemaakt tussen ICT en de business (alle afdelingen van Aviation, Consumers en SRE). Het betreft hier een groot aantal SLA's. Voor elke afzonderlijke ICT-dienst wordt een PMC-verdeling vastgesteld. Op basis van de PMC-verdeling per ICT-dienst en de kosten per ICT-dienst wordt een gewogen gemiddelde totale ICT-allocatiesleutel berekend.
163. De ACM heeft RSG verzocht om voor het Toerekeningssysteem deze allocatiesleutel meer transparant te beschrijven. Deze transparantie is als volgt ingevuld:
- De beschrijving van de totstandkoming van de OU ICT allocatiesleutel (in verschillende stappen);
 - De visualisatie van de allocatie in een schema;
 - Beschrijving van de allocatie van afschrijvingskosten, projectkosten en opbrengsten;
 - Een voorbeeldberekening ter illustratie van de berekening de totale PMC-sleutel;
 - Een opsomming van alle ICT-diensten met bijbehorende PMC-verdeling;
 - Een beschrijving van praktijkvoorbeelden van ICT-diensten.

Beoordeling ACM

164. De allocatie van de kosten van de OU ICT betreft een groot aantal SLA's waarvoor afzonderlijke PMC-verdelingen van toepassing zijn. In de beschrijving is door middel van praktijkvoorbeelden aangegeven op welke wijze de PMC-verdeling tot stand komt. Verder heeft RSG inzichtelijk gemaakt van welke SLA's kosten volledig of gedeeltelijk aan luchtvaartactiviteiten worden toegerekend. De ACM is van oordeel dat de beschrijving van de allocatiesleutel OU ICT voldoende transparant is.

4.4.6 Toerekening kosten brandweertaken Lelystad Airport (D29 OU Aviation)

Algemene principes

165. Vanaf het moment dat Lelystad Airport in gebruik genomen gaat worden voor commerciële luchtvaart zal Amsterdam Airport Schiphol de brandweertaken op Lelystad Airport gaan uitvoeren. Hierdoor zal er een doorbelasting van de kosten van de brandweerploeg voor Lelystad Airport naar NV Luchthaven Lelystad plaatsvinden (D29 OU Aviation). Deze kosten bestaan uit: directe kosten voor de inzet van ingeplande manuren, hieraan verbonden externe kosten en indirecte kosten (overhead). Na deze doorbelasting worden de resterende kosten van 'Emergency Response' volledig aan de PMC Aviation toegerekend.

Beoordeling ACM

166. De doorbelasting wordt vastgesteld op basis van de integrale kostprijs. Hiermee voldoet deze aan de methode van prijsbepaling bij interne levering zoals beschreven in de inleiding van bijlage 3 van het Toerekeningssysteem. Ten aanzien van deze methode heeft de ACM in paragraaf 4.3.6. geconcludeerd dat deze voldoet aan aanvaardbare bedrijfseconomische principes. De ACM is van oordeel dat de beschrijving van deze doorbelasting voldoende transparant is en aan de gestelde eisen voldoet.

4.5 Algemene conclusie

167. ACM concludeert dat de structuur en de grondslagen van het Toerekeningssysteem en de in het Toerekeningssysteem gehanteerde verdeelsleutels voldoen aan de eisen die de Wet luchtvaart en het Besluit aan het Toerekeningssysteem stellen.

5 Gereserveerd voor de zienswijzen van belanghebbenden

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

6 Besluit

168. ACM besluit het Toerekeningssysteem van de kosten en opbrengsten in de zin artikel 8.25g, eerste lid, van de Wet luchtvaart, van de activiteiten, als bedoeld in artikel 8.25d, eerste lid, van de Wet luchtvaart, zoals dat door RSG aan ACM is voorgelegd op 21 december 2017, goed te keuren voor de periode van 1 januari 2019 tot en met 31 december 2021.
169. Bij wijzigingen die zich gedurende de periode 1 januari 2019 tot en met 31 december 2021 voordoen en die niet voldoen aan de in hoofdstuk 9 van het Toerekeningssysteem gestelde eisen, moet de in artikel 8.25g, eerste lid, van de Wet luchtvaart voorgeschreven goedkeuringsprocedure opnieuw worden doorlopen.

170. Het besluit treedt in werking na bekendmaking in de Staatscourant.

Autoriteit Consument en Markt
namens deze:

dr. F.J.H. Don
Bestuurslid

Indienen zienswijze

Binnen zes weken na de dag van bekendmaking van dit ontwerpbesluit kan een belanghebbende mondeling of schriftelijk een zienswijze indienen bij ACM, Directie Telecom, Vervoer en Post, Postbus 16326, 2500 BH, Den Haag.