



## Besluit

van de Autoriteit Consument en Markt naar aanleiding van de aanvraag de zin van artikel 8.25f, eerste lid, van de Wet luchtvaart, van Transavia Airlines C.V., tot vaststelling of de tarieven en voorwaarden voor de activiteiten van de exploitant van de luchthaven in de zin van artikel 8.25d, eerste lid, van de Wet luchtvaart in strijd zijn met de bij of krachtens de Wet luchtvaart gestelde regels.

---

**Ons kenmerk** : ACM/UIT/515539  
**Zaaknummer** : ACM/18/034527  
**Datum** : 27 juni 2019

## Samenvatting

De Autoriteit Consument en Markt (ACM) heeft de aanvraag beoordeeld van Transavia Airlines C.V. (hierna: Transavia) van 27 november 2018 tot het nemen van een besluit op grond van artikel 8.25f, eerste lid, van de Wet luchtvaart. In de aanvraag geeft Transavia aan bezwaar te hebben tegen de tarieven voor luchtvaartactiviteiten die zijn vastgesteld door de exploitant van de luchthaven Schiphol, als bedoeld in artikel 8.25d, eerste lid, van de Wet luchtvaart. De exploitant heeft deze tarieven vastgesteld op 31 oktober 2018, om van kracht te worden per 1 april 2019.

De klachten van Transavia hebben betrekking op:

- de stijging van het algehele tariefniveau van Schiphol; en
- de mate van differentiatie naar geluidscategorieën van de Landing & Take-Off-tarieven van Schiphol.

In haar beoordeling komt de ACM tot de conclusie dat de klachten van Transavia ongegrond zijn.

## 1 Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Procedure</b>	<b>4</b>
1.1	Inleiding en partijen	4
1.2	Verloop van de procedure	4
1.2.1	Consultatie en vaststelling van tarieven en voorwaarden	4
1.2.2	Aanvraag bij de ACM	5
<b>2</b>	<b>Juridisch kader</b>	<b>6</b>
2.1	Vaststelling van de tarieven en voorwaarden	6
2.2	Vaststelling van het investeringsprogramma	7
2.3	Consultatie	8
2.4	De procedure van artikel 8.25f van de Wet luchtvaart	11
<b>3</b>	<b>Beoordeling van de aanvraag</b>	<b>11</b>
3.1	Ontvankelijkheid van de aanvraag	12
3.2	De stijging van het algehele tariefniveau	12
3.2.1	Hoge niveau van geplande investeringen	12
3.2.2	Stijging van operationele kosten	19
3.2.3	Eigen bijdrage uit winsten op non-aviation-activiteiten	27
3.3	De LTO-tarieven	30
3.3.1	Inleiding	30
3.3.2	Redelijkheid LTO-tariefdifferentiatie	33
3.3.3	Discriminatie LTO-tariefdifferentiatie	37
3.4	Conclusie beoordeling ACM	39
<b>4</b>	<b>Besluit</b>	<b>40</b>
	<b>Bijlage 1: Analyse kostenstijgingen luchtvaartactiviteiten Schiphol (forecast 2019 versus forecast 2018)</b>	<b>41</b>

## 1 Procedure

### 1.1 Inleiding en partijen

1. Op 27 november 2018 heeft de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) een aanvraag ontvangen als bedoeld in artikel 8.25f, eerste lid, van de Wet luchtvaart (hierna: de aanvraag).<sup>1</sup> Deze aanvraag is ingediend door Transavia Airlines C.V., een commanditaire vennootschap naar Nederlands recht, statutair gevestigd in Schiphol, gemeente Haarlemmermeer (hierna: Transavia). Transavia verzoekt de ACM om vast te stellen of de in de aanvraag genoemde tarieven en voorwaarden van de Royal Schiphol Group N.V. in strijd zijn met de bij of krachtens de Wet luchtvaart gestelde regels.
2. De Royal Schiphol Group N.V. (hierna: Schiphol), een naamloze vennootschap naar Nederlands recht, statutair gevestigd in Schiphol, gemeente Haarlemmermeer, is de exploitant van de luchthaven Schiphol, zoals bedoeld in artikel 8.1b, eerste lid, van de Wet luchtvaart. Schiphol heeft op 31 oktober 2018 mededeling gedaan van de vaststelling van de tarieven en voorwaarden van de luchthaven Schiphol, waartegen de aanvraag is gericht. De voorgenomen datum van inwerkingtreding van deze tarieven en voorwaarden is 1 april 2019.

### 1.2 Verloop van de procedure

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

3. In overeenstemming met het bepaalde in artikel 8.25e, eerste lid, van de Wet luchtvaart heeft Schiphol op 14 september 2018 aan gebruikers van de luchthaven een mededeling gedaan voor de tarieven en voorwaarden per 1 april 2019, als bedoeld in artikel 8.25d, eerste lid, van de Wet luchtvaart. De digitale documentatie van het betreffende voorstel is gelijktijdig beschikbaar gesteld aan gebruikers.<sup>2</sup>
4. Op 27 september 2018 heeft Schiphol een algemene consultatiebijeenkomst georganiseerd, waarmee de formele consultatie van start ging. Transavia heeft deelgenomen aan deze bijeenkomst.<sup>3</sup>
5. Per brief van 11 oktober 2018 heeft Transavia bij Schiphol een zienswijze ingediend over het voorstel van tarieven en voorwaarden per 1 april 2019.<sup>4</sup>
6. Op 31 oktober 2018 heeft Schiphol mededeling gedaan tot vaststelling van de tarieven en

---

<sup>1</sup> Kenmerk: ACM/IN/424391

<sup>2</sup> Schiphol heeft de consultatiedocumentatie gepubliceerd op 14 september 2018 op <https://www.schiphol.nl/en/operations/page/charges-and-regulations/> en heeft alle luchtvaartmaatschappijen hiervan op 14 september 2018 per e-mail op de hoogte gesteld. De ACM heeft deze stukken ontvangen en geregistreerd met kenmerk ACM/INNZP/000666.

<sup>3</sup> Consultatiedocument 'Minutes of formal Consultation meeting – September 27th 2018, 14.00-17.00h.

<sup>4</sup> Kenmerk: ACM/IN/424391, bijlage 3.

voorwaarden per 1 april 2019. Bij brief van eveneens 31 oktober 2018 heeft Schiphol gereageerd op de zienswijze van Transavia.<sup>5</sup>

### 1.2.2 Aanvraag bij de ACM

7. Bij e-mail van 27 november 2018 heeft Transavia haar aanvraag ingediend bij de ACM tot het nemen van het voorliggende besluit.<sup>6</sup> De ACM heeft deze aanvraag ook per post ontvangen op 30 november 2018.<sup>7</sup>
8. Op 5 december 2018 heeft de ACM Schiphol op de hoogte gesteld van de aanvraag.<sup>8</sup> Schiphol is daarbij in de gelegenheid gesteld om een zienswijze te geven op de aanvraag.<sup>9</sup>
9. Op 20 december 2018 heeft de ACM een besluit genomen over de opschorting van inwerkingtreding van de tarieven en voorwaarden, als bedoeld in artikel 8.25f, tweede lid van de Wlv. In dit besluit heeft de ACM geen tarieven en voorwaarden aangewezen waarvoor opschorting in het licht van de aanvraag noodzakelijk blijft.<sup>10</sup>
10. Op 4 februari 2019 heeft er tussen de ACM en Schiphol een overleg plaatsgevonden over het voornemen om een accountantsonderzoek te laten uitvoeren met betrekking tot de operationele kosten van Schiphol.<sup>11</sup> Op 7 maart 2019 heeft de ACM de opdracht, scope en het werkprogramma voor het uitvoeren van het accountantsonderzoek aan Schiphol verstrekt, dat Schiphol aan accountantskantoor KPMG heeft verstrekt.<sup>12</sup> Op 23 april 2019 heeft de ACM het definitieve rapport van feitelijke bevindingen met betrekking tot de kostenraming ontvangen.<sup>13</sup>
11. De ACM heeft per brief van 6 maart 2019 Schiphol en Transavia op de hoogte gesteld dat de beslistermijn voor de aanvraag met twee maanden wordt verlengd.<sup>14</sup>
12. Tot slot heeft de ACM in het kader van haar onderzoek diverse informatieverzoeken gestuurd naar zowel Transavia als Schiphol. Deze komen, voor zover relevant, in de beoordeling aan de orde.

---

<sup>5</sup> Kenmerk: ACM/IN/427171.

<sup>6</sup> Kenmerk: ACM/IN/434845.

<sup>7</sup> Kenmerk: ACM/IN/424391.

<sup>8</sup> Kenmerk: ACM/UIT/503206.

<sup>9</sup> Kenmerk ACM/IN/427171.

<sup>10</sup> Kenmerk: ACM/UIT/504050.

<sup>11</sup> Zie het gespreksverslag met kenmerk ACM/INT/383648.

<sup>12</sup> Kenmerk: ACM/UIT/508544.

<sup>13</sup> Kenmerk: ACM/IN/431557.

<sup>14</sup> Kenmerken: ACM/UIT/508106 en ACM/UIT/508107.

## 2 Juridisch kader

### 2.1 Vaststelling van de tarieven en voorwaarden

13. Op grond van artikel 8.25d, eerste lid, van de Wlv stelt de exploitant van de luchthaven 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. De in artikel 8.25d, eerste lid, van de Wlv bedoelde tarieven en voorwaarden kunnen op grond van artikel 8.25d, tweede lid, van de Wlv binnen de periode van drie jaar per jaar verschillen.

De tarieven en voorwaarden treden op grond van artikel 8.25d, derde lid, van de Wlv op 1 april in werking. Voorafgaand aan de periode waarop de tarieven en voorwaarden betrekking hebben, doet de exploitant op grond van artikel 8.25da, eerste lid, van de Wlv mededeling ter zake van de vaststelling van deze tarieven en voorwaarden aan gebruikers en representatieve organisaties.

14. Artikel 8.25dc, leden een tot en met vier, van de Wlv, stellen de volgende eisen aan de tarieven en voorwaarden als bedoeld in artikel 8.25d van de Wlv:

*1 De in artikelen 8.25d en 8.25db bedoelde tarieven en voorwaarden zijn redelijk en non-discriminatoir.*

*2 De in artikelen 8.25d en 8.25db bedoelde tarieven kunnen worden gedifferentieerd uit een oogpunt van algemeen belang, met inbegrip van de bescherming van het milieu. De criteria voor deze tariefsdifferentiatie dienen de differentiatie te kunnen rechtvaardigen en zijn objectief en transparant.*

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

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

15. Artikel 8.25dd, leden één tot en met drie, van de Wlv stellen de volgende eisen aan de tarieven als bedoeld in artikel 8.25d van de Wlv:

*1 De exploitant van de luchthaven neemt bij de in artikel 8.25d, eerste lid, bedoelde vaststelling van de tarieven, een bijdrage in aanmerking uit de andere activiteiten dan de in artikel 8.25d, eerste lid, bedoelde activiteiten en de andere activiteiten dan de in het tweede lid van dit artikel bedoelde overige activiteiten. De exploitant van de luchthaven houdt bij deze bijdrage rekening met de continuïteit van de onderneming en de financierbaarheid van de investeringen van de exploitant van de luchthaven.*

*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.*

*3 De exploitant van de luchthaven neemt bij de vaststelling van de in artikel 8.25d, eerste lid, bedoelde tarieven de kosten in aanmerking van structurele maatregelen voor de uitvoering van een in artikel 37ac, tweede lid, van de Luchtvaartwet, bedoelde bijzondere aanwijzing van*

*Onze Minister van Veiligheid en Justitie, voor zover die maatregelen betrekking hebben op de beveiliging van de burgerluchtvaart.*

## 2.2 Vaststelling van het investeringsprogramma

16. Op grond van artikel 8.25de, eerste lid, van de Wlv stelt de exploitant van de luchthaven eenmaal per drie jaar een vijfjarig investeringsprogramma vast, betreffende de activiteiten van de exploitant ten behoeve van het gebruik van de luchthaven door gebruikers, voorafgaande aan de periode waarop het vijfjarige investeringsprogramma betrekking heeft. De in het vierde en vijfde jaar van het investeringsprogramma geplande investeringen zijn indicatief van aard.
17. Artikel 8.25de, tweede lid, van de Wlv bepaalt dat de exploitant van de luchthaven voor aanvang van het boekjaar waarin de in artikel 8.25d, eerste lid, bedoelde tarieven en voorwaarden in werking treden, mededeling doet ter zake van de vaststelling van het in het eerste lid bedoelde vijfjarige investeringsprogramma.
18. Artikel 8.25dg van de Wlv bepaalt, voor zover relevant, het volgende met betrekking tot de wijze waarop kostenoverschrijdingen dan wel -besparingen ten opzichte van het investeringsprogramma in de tarieven worden verrekend:

*6 De exploitant van de luchthaven verrekent met het oog op een in artikel 8.25d, vierde en vijfde lid, bedoelde aanpassing van de tarieven, en met inachtneming van deze leden, het verschil in afschrijvings-, vermogens- en operationele kosten zoals opgenomen in de investeringsbegroting van de investering, zoals deze is opgenomen in het in artikel 8.25de bedoelde investeringsprogramma en de werkelijke afschrijvings-, vermogens- en operationele kosten van deze investeringen, zoals deze volgen uit de financiële verantwoordingen. De voorgaande volzin is van overeenkomstige toepassing in gevallen van eerdere of latere ingebruikneming of buitengebruikstelling van activa dan gepland gedurende de periode waarvoor de in artikel 8.25d of artikel 8.25db, bedoelde tarieven van kracht zijn. De in dit lid bedoelde verschillen in afschrijvings-, vermogens- en operationele kosten volgen uit de financiële verantwoordingen.*

[...]

*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 percentage, 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.*

*10 Indien de in artikel 8.25df, vijfde lid, bedoelde daadwerkelijke investeringsuitgaven hoger zijn dan de in artikel 8.25df, vierde lid, dan wel het 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 percentage blijft, in afwijking van het zesde lid, het verschil in afschrijvings-, vermogens- en operationele kosten dat voortvloeit uit het verschil tussen daadwerkelijke investeringsuitgaven en de investeringsbegroting buiten de kosten en de tarieven gedurende de resterende jaren van de in artikel 8.25d, eerste lid, bedoelde periode van drie jaar, waarin het investeringsproject of elk afzonderlijk onderdeel daarvan in gebruik wordt genomen, en de direct daarop volgende periode van drie jaar. Het in de eerste volzin bepaalde is niet van toepassing, indien en voor zover het verschil tussen de investeringsbegroting en de hogere daadwerkelijke investeringsuitgaven het gevolg is van uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden.*

19. Artikel 20 van het besluit Exploitatie luchthaven Schiphol 2017 bepaalt voor zover relevant het volgende over de verrekeningen als bedoeld in artikel 8.25dg van de Wlv:

*1 De verrekeningen uit enig boekjaar, bedoeld in artikel 8.25dg, eerste, tweede, zesde tot en met achtste, elfde en twaalfde lid, van de wet wordt over gelijke delen gespreid over de eerstvolgende aaneengesloten drie boekjaren na de vaststelling van de financiële verantwoording.*

*2 De verrekeningen uit enig boekjaar, bedoeld in artikel 8.25dg, derde tot en met vijfde lid, van de wet vinden plaats in het eerstvolgende boekjaar na de vaststelling van de financiële verantwoording.*

## 2.3 Consultatie

20. De exploitant van de luchthaven doet op grond van artikel 8.25e, eerste lid, van de Wlv, respectievelijk artikel 8.25e, zesde lid, van de Wlv aan gebruikers en representatieve organisaties mededeling van een voorstel van tarieven en voorwaarden en mededeling van een voorstel van het vijfjarige investeringsprogramma. Artikel 8.25e van de Wlv bepaalt daarover onder meer het volgende:

*1. De exploitant van de luchthaven doet met het oog op de vaststelling van de in artikel 8.25d, eerste lid en 8.25db, eerste tot en met derde lid, bedoelde tarieven en voorwaarden, aan gebruikers en representatieve organisaties voorafgaand mededeling van een voorstel voor deze tarieven en voorwaarden met een omschrijving van de daarvoor te leveren diensten, alsmede van een toelichting, onder meer inhoudende een economische onderbouwing, een kostenbenchmark, een tarievenbenchmark, een benchmark kwaliteitsindicatoren en een onderbouwde beschrijving van de mogelijke effecten van het voorstel van de tarieven en voorwaarden op de netwerkkwaliteit.*

*2 De exploitant van de luchthaven doet met het oog op de vaststelling van de in artikel 8.25d, vierde en vijfde lid, bedoelde aanpassing van de tarieven, aan gebruikers en representatieve organisaties voorafgaand mededeling van een voorstel van de in artikel 8.25dg bedoelde afzonderlijke verrekeningen, het saldo van die verrekeningen en de daaruit volgende aangepaste tarieven.*

*3 [...]*

*4 [...]*



*5 De exploitant van de luchthaven raadpleegt gebruikers en representatieve organisaties over de in het eerste tot en met derde lid bedoelde voorstellen, alvorens de tarieven en voorwaarden, respectievelijk de aangepaste tarieven en voorwaarden vast te stellen.*

*6 De exploitant van de luchthaven doet met het oog op de vaststelling van het in artikel 8.25de, eerste lid, bedoelde investeringsprogramma, aan gebruikers en representatieve organisaties voorafgaand mededeling van een voorstel van het vijfjarige investeringsprogramma.*

*7 [...]*

*8 De exploitant van de luchthaven raadpleegt gebruikers en representatieve organisaties over het in het zesde lid bedoelde investeringsprogramma, alvorens dat vast te stellen.*

*9 [...]*

*10 Gebruikers en representatieve organisaties kunnen binnen vier weken na de dag waarop de in het eerste, tweede, derde of zesde lid bedoelde mededeling is gedaan, hun zienswijze over het in het eerste, tweede, derde of zesde lid bedoelde voorstel, aan de exploitant van de luchthaven doen toekomen.*

21. Artikel 8.25da, tweede lid, van de Wlv bepaalt dat de exploitant bij de in het eerste lid van dat artikel bedoelde mededeling ter zake van de vaststelling van de tarieven en voorwaarden gemotiveerd aangeeft of, in hoeverre en op welke wijze de in het tiende lid van artikel 8.25de van de Wlv bedoelde zienswijzen van gebruikers en representatieve organisaties hebben geleid tot eventuele aanpassing van de voorgestelde tarieven en voorwaarden, en welke mogelijke effecten de tarieven en voorwaarden hebben op de netwerkkwaliteit.
22. Artikel 8.25de, derde lid, van de Wlv bepaalt dat de exploitant van de luchthaven bij de in het eerste lid van dat artikel bedoelde vaststelling van het vijfjarige investeringsprogramma de zienswijzen van gebruikers en representatieve organisaties betreft. De exploitant dient in de in het tweede lid bedoelde mededeling, gemotiveerd aan te geven of, in hoeverre en op welke wijze deze zienswijzen hebben geleid tot een aanpassing van het voorgestelde investeringsprogramma. Ook dient de exploitant de mate van draagvlak voor het investeringsprogramma bij gebruikers en representatieve organisaties aan te geven.
23. De procedure voor de in artikel 8.25e, vijfde lid, van de Wlv bedoelde raadpleging is verder uitgewerkt in het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol 2017. Artikel 1, eerste lid, van het Besluit definieert enkele begrippen:  
  
*investeringsprogramma: overzicht van investeringen, die geheel of gedeeltelijk betrekking hebben op luchtvaartactiviteiten, in de eerstkomende vijf boekjaren, te rekenen met ingang van het boekjaar waarin de eerstkomende tariefperiode aanvangt;*  
  
*kostenbenchmark: een overzicht van de ontwikkeling van de kosten van de luchtvaartactiviteiten in de laatste vijf boekjaren voorafgaand aan de voorstellen, bedoeld in artikel 8.25e, eerste en tweede lid, van de wet en de prognoses van de kosten in het lopende boekjaar en de resterende boekjaren van de lopende tariefperiode;*
24. De inhoud van een voorstel voor tarieven en voorwaarden dat wordt gedaan met het oog op de vaststelling van de in artikel 8.25d, eerste lid van de wet bedoelde tarieven en voorwaarden is uitgewerkt in artikel 11 van het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol 2017:

*Het voorstel voor tarieven en voorwaarden, bedoeld in artikel 8.25e, eerste lid, van de wet, dat wordt gedaan met het oog op de vaststelling van de in artikel 8.25d, eerste lid, van de wet bedoelde tarieven en voorwaarden, bevat in ieder geval:*

- a. een onderbouwing van de tarieven en voorwaarden in elk jaar van de tariefperiode;*
- b. een specificatie van de geraamde opbrengsten uit de overige activiteiten, bedoeld in artikel 2, tweede lid, voor elk jaar van de tariefperiode;*
- c. een overzicht, waarin in overeenstemming met het toerekeningssysteem voor elk jaar van de eerstvolgende tariefperiode is aangegeven welke materiële vaste activa in welke mate voor luchtvaartactiviteiten worden aangewend, alsmede welke kosten in welke mate aan de luchtvaartactiviteiten worden toegerekend, waarbij de kosten worden uitgesplitst naar kostensoort en naar het geheel van beveiligingsactiviteiten en het geheel van overige luchtvaartactiviteiten;*
- d. voor zover het de materiële vaste activa, bedoeld in artikel 29, negende lid, betreft, de reëel constante bedragen van de afschrijvings- en vermogenskosten per gebruikseenheid als bedoeld in de bij dit besluit behorende bijlage;*
  - e. voor de luchtvaartactiviteiten:*
    - 1°. een prognose van het volume van het verkeer en het vervoer van passagiers en vracht in het lopende boekjaar en in de eerstvolgende vijf boekjaren;*
    - 2°. een prognose van de wijziging van de aanwending van de materiële activa, bedoeld in artikel 29, zevende lid, in elk jaar van de eerstvolgende tariefperiode;*
    - 3°. een prognose van de wijziging van de totale opbrengst, inclusief een specificatie van de opbrengsten uit de verschillende tarieven, alsmede van de totale kosten met een nadere specificatie in overeenstemming met de kostenbenchmark, voor elk boekjaar van de eerstkomende tariefperiode ten opzichte van het lopende boekjaar;*
    - 4°. een prognose van de efficiëntiewinst die in elk boekjaar van de eerstkomende tariefperiode ten opzichte van het lopende boekjaar zal worden behaald;*
    - 5°. een prognose van het in artikel 32 bedoelde rendement in elk boekjaar van de eerstkomende tariefperiode ten opzichte van het lopende boekjaar; en*
- f. de omvang van de bijdrage, bedoeld in artikel 8.25dd, eerste lid, van de wet en de verdeling daarvan over elk van de jaren in de eerstvolgende tariefperiode.*

25. De inhoud van een voorstel voor het investeringsprogramma is uitgewerkt in artikel 16 van het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol 2017. Dit artikel luidt voor zover relevant als volgt:

*1. De exploitant van de luchthaven geeft de volgende informatie over het voorstel van het investeringsprogramma:*

- a. een overzicht van de geplande investeringen ten behoeve van de luchtvaartactiviteiten, uitgesplitst naar luchtvaartactiviteiten en de in artikel 2, eerste lid, onderdeel d, bedoelde beveiliging van de burgerluchtvaart;*
- b. het effect op de kosten, waarbij van elk van de investeringen met een financiële omvang van een miljoen euro of meer tevens de financiële omvang ten behoeve van luchtvaartactiviteiten en het tijdstip van ingebruikneming wordt aangegeven en voor elk investeringsproject het effect op de netto kosten; en*
- c. een overzicht van de geplande investeringsuitgaven ten behoeve van de luchtvaartactiviteiten in de periode waarop het investeringsprogramma betrekking heeft:*
  - 1°. van elke in het investeringsprogramma opgenomen investering waarvan de financiële omvang ten behoeve van luchtvaartactiviteiten in de periode waarop het investeringsprogramma betrekking heeft een miljoen euro of meer bedraagt;*
  - 2°. van groepen van gelijksoortige investeringen ten behoeve van luchtvaartactiviteiten, indien*

*de betreffende investeringen afzonderlijk kleiner zijn dan een miljoen euro in de periode waarop het investeringsprogramma betrekking heeft.*

*2 In aanvulling op de in het eerste lid, bedoelde informatie, verstrekt de exploitant van de luchthaven het capaciteitsontwikkelingsplan.*

26. Artikel 28 van het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol 2017 regelt de totstandkoming van de benchmarks als bedoeld in artikel 8.25e eerste lid Wlv. Artikel 28 luidt als volgt:

*1 De exploitant van de luchthaven stelt na overleg met de gebruikers en representatieve organisaties op:*

- a. een peergroup teneinde jaarlijks een tarievenbenchmark op te stellen;*
- b. een peergroup teneinde jaarlijks een benchmark kwaliteitsindicatoren op te stellen;*
- c. een lijst van kwaliteitsindicatoren met betrekking tot de luchthaven teneinde jaarlijks de benchmark kwaliteitsindicatoren op te stellen; en*
- d. een model teneinde jaarlijks een kostenbenchmark op te stellen.*

*2 De exploitant van de luchthaven stelt de peergroups, de lijst en het model, bedoeld in het eerste lid, vast, na raadpleging van de gebruikers en representatieve organisaties over het voorstel voor deze peergroups, deze lijst en dit model.*

*3 De exploitant van de luchthaven kan de peergroups, de lijst en het model, bedoeld in het eerste lid, wijzigen overeenkomstig het bepaalde in het tweede lid.*

## 2.4 De procedure van artikel 8.25f van de Wet luchtvaart

27. Nadat de exploitant de tarieven en voorwaarden heeft vastgesteld, hebben de gebruikers van de luchthaven op grond van artikel 8.25f, eerste lid, van de Wlv binnen vier weken de mogelijkheid de ACM te verzoeken een oordeel te geven over de vraag of de tarieven en voorwaarden in strijd zijn met de bij of krachtens de Wet luchtvaart gestelde regels. De aanvraag heeft geen betrekking op de wijze waarop en de mate waarin de exploitant van de luchthaven de artikelen 8.25dd, eerste lid, en 8.25de, vierde lid, van de Wet luchtvaart heeft nageleefd.

28. De Autoriteit Consument en Markt beslist zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk binnen vier maanden na ontvangst van de aanvraag. Deze termijn kan in uitzonderlijke gevallen met twee maanden worden verlengd.

## 3 Beoordeling van de aanvraag

29. In dit hoofdstuk beoordeelt de ACM eerst de ontvankelijkheid van de aanvraag (paragraaf 3.1). Vervolgens behandelt de ACM de gronden die Transavia heeft aangevoerd tegen de door Schiphol vastgestelde tarieven en voorwaarden. De eerste grond betreft de klacht dat de stijging van het algehele tariefniveau van Schiphol onredelijk is en op intransparante wijze tot stand is gekomen (paragraaf 3.2). De tweede grond gaat over de tarieven voor landen en opstijgen, ook wel de 'Landing & Take-off Charges' (hierna: LTO-tarieven) genoemd, deze zouden onredelijk en discriminatoir zijn (paragraaf 3.3). Per grond zet de ACM achtereenvolgens de argumenten van Transavia, de zienswijze van Schiphol en de beoordeling van de ACM uiteen. Daarbij valt de eerste grond uiteen in drie onderdelen.

### 3.1 Ontvankelijkheid van de aanvraag

30. De ACM stelt vast dat Transavia een gebruiker is in de zin van artikel 8.1b, eerste lid, van de Wlv, te weten een luchtvaartmaatschappij.
31. Ook stelt de ACM vast dat de aanvraag door Transavia is ingediend op 27 november 2018.<sup>15</sup> Volgens artikel 8.25f, eerste lid, van de Wlv, moet een aanvraag worden ingediend binnen vier weken na de vaststelling van de Tarieven en Voorwaarden. Deze zijn vastgesteld door Schiphol op 31 oktober 2018. De aanvraag is daarmee tijdig ingediend.

### 3.2 De stijging van het algehele tariefniveau

#### *Inleiding*

32. Transavia geeft aan grote bezwaren te hebben tegen de stijging van het algehele niveau van de luchthaventarieven van Schiphol. De tarieven stijgen gedurende de komende driejarige tariefperiode gemiddeld met maar liefst 7,9% per jaar en in het jaar vanaf 1 april 2019 zelfs met 10,7%. Deze stijging is volgens Transavia onredelijk hoog.
33. Schiphol geeft aan dat de tariefstijging voor de periode 2019-2021 relatief hoog is na een periode van tariefdalingen. Deze stijging is volgens haar echter een logisch gevolg van de voor de luchthaven noodzakelijke investeringen en de verhoging van de operationele kosten die nodig zijn om de huidige passagiersaantallen op een overvolle luchthaven op een veilige manier te kunnen faciliteren. Daarnaast wordt de verhoging in 2019 voor 10% veroorzaakt door een eenmalige lagere verrekening en door de verhoging van de WACC als gevolg van gewijzigde wet- en regelgeving. Schiphol geeft aan dat zij in 2018 na Istanbul en Dubai de goedkoopste luchthaven is in de *peer group*. Ondanks de stijging verwacht Schiphol een concurrerende luchthaven te blijven ten opzichte van vergelijkbare luchthavens.<sup>16</sup>
34. Transavia vraagt de ACM specifiek de volgende drie elementen te onderzoeken, die de stijging van het tariefniveau volgens haar in belangrijke mate hebben veroorzaakt:<sup>17</sup>
1. het hoge niveau van de geplande investeringen;
  2. een stijging van de operationele kosten, en
  3. de lage eigen bijdrage uit winsten op *non-aviation*-activiteiten.

In het navolgende worden de argumenten van Transavia, de zienswijze van Schiphol en de beoordeling van de ACM per element uiteengezet.

#### 3.2.1 Hoge niveau van geplande investeringen

##### *Aanvraag Transavia*

35. Transavia heeft bezwaren tegen (de omvang van) de door Schiphol geplande investeringen voor de komende tariefperiode. Het geprognosticeerde investeringsvolume van €738 miljoen voor het jaar 2019 is volgens Transavia onrealistisch hoog gelet op het uitvoeringsvermogen

<sup>15</sup> Zie randnummer 7 van dit besluit.

<sup>16</sup> Zienswijze Schiphol, met kenmerk ACM/IN/427171, p. 4.

<sup>17</sup> Aanvraag Transavia, met kenmerk: ACM/IN/424391, randnummer 4.1-4.3.

(de executiekracht) van Schiphol. Dit bedrag is het dubbele van wat Schiphol in 2018 aan investeringen heeft gerealiseerd en bijna viermaal het recente jaarlijkse gemiddelde. Dit te hoge investeringsvolume heeft volgens Transavia een opwaartse invloed op het overall tariefniveau vanwege operationele projectkosten, financieringskosten en afschrijvingen. Daardoor zijn de tarieven over de tariefperiode 2019 - 2022 volgens Transavia onredelijk hoog.

36. Transavia is van mening dat Schiphol haar executiekracht zeer aanzienlijk overschat en ten onrechte veronderstelt dat zij de voorgenomen verveelvoudiging van haar executie kan realiseren. Een dergelijke verveelvoudiging is nog nooit vertoond, evenmin als het daardoor te realiseren investeringsniveau. Dit klemt te meer nu de luchthaven Schiphol in de komende jaren op nagenoeg volle capaciteit zal zijn belast. Dit maakt de uitvoering van werkzaamheden volgens Transavia aanzienlijk veel moeilijker dan bij de lagere belasting waarbij Schiphol eerdere investeringen heeft moeten realiseren.<sup>18</sup>
37. Aan het voorgaande doet volgens Transavia niet af dat niet-gerealiseerde investeringen in beginsel zullen leiden tot lagere kosten en minder afschrijvingen, en dat dit alles via verrekening als bedoeld in artikel 8.25dg, zesde lid, van de Wlv weer zal leiden tot lagere tarieven in de toekomst. De wettelijke systematiek voor dergelijke verrekeningen brengt mee dat de lasten voor niet-gerealiseerde investeringen pas vele jaren later via verrekening weer aan gebruikers worden gecrediteerd. Dit volgt uit artikel 20 van het Exploitatiebesluit. Door deze meerjarige verrekeningssystematiek ondervinden gebruikers volgens Transavia toch veel nadeel van over-budgettering.<sup>19</sup>

#### Zienswijze Schiphol

38. Schiphol geeft aan dat zij haar investeringsportfolio heeft vastgesteld met gebruikmaking van het zogenaamde "execution power"-model. Middels dit model heeft Schiphol het portfolio op het niveau van individuele investeringen grondig beoordeeld op maakbaarheid, haalbaarheid en uitvoerbaarheid. De essentie van dit model is dat niet de omvang van het project in euro's bepaalt of deze maakbaar, haalbaar en uitvoerbaar is, maar juist de complexiteit van een project. Deze complexiteit wordt mede bepaald door de impact op de operatie, de afhankelijkheden en de technische complexiteit. De omvang van het portfolio is daarom niet alles bepalend of het portfolio realistisch is of niet.
39. Mede gelet op een aantal grote projecten in de planperiode en de verdeling van het portfolio over twee verschillende teams is Schiphol van mening dat het vastgestelde portfolio een realistisch portfolio is. Verder wijst Schiphol erop dat zij in de preconsultatie aan de luchtvaartmaatschappijen heeft verzocht aan te geven welke investeringen mogelijk kunnen worden verschoven of geschrapt. Hieraan heeft maar één luchtvaartmaatschappij (in haar formele zienswijze) gehoor gegeven. Schiphol heeft in detail gemotiveerd aangegeven aan deze luchtvaartmaatschappij wat het nut en de noodzaak is van deze investeringen en waarom deze niet verlaagd of verschoven kunnen worden. Transavia heeft dergelijke voorstellen niet aan Schiphol voorgelegd.<sup>20</sup>
40. Schiphol geeft aan dat het totaal aan investeringen dat volgt uit het *Integral Capacity Plan*

<sup>18</sup> Aanvraag Transavia, met kenmerk: ACM/IN/424391, randnummer 4.4-4.6 en 4.13-4.16.

<sup>19</sup> Aanvraag Transavia, met kenmerk: ACM/IN/424391, randnummer 4.7-4.12.

<sup>20</sup> Zienswijze Schiphol, met kenmerk ACM/IN/427171, p. 4-5.

(ICP)-proces groter is dan de maximale uitvoeringsmogelijkheden van Schiphol. Daarom heeft Schiphol keuzes moeten maken. Hierbij heeft zij prioriteit gegeven aan grootschalige ontwikkelingsprojecten en projecten die reeds in het opleveringsstadium verkeren, gevolgd door IT-projecten en ICP-projecten gerelateerd aan capaciteit. Daarbij geeft zij de voorkeur aan projecten die de meeste additionele en generieke capaciteit voor alle gebruikers creëren, boven investeringen die bedoeld zijn om toe te komen aan zeer specifieke gebruikerswensen zoals het ontwikkelen van extra QTC-capaciteit. Schiphol is van mening dat de door haar voorgestelde projecten op basis van haar prioriteiten het meest geschikt zijn om de huidige capaciteitsproblemen te adresseren en te voldoen aan de vereisten op het gebied van veiligheid, compliance en onderhoud.<sup>21</sup>

### **Beoordeling ACM**

41. Op grond van artikel 8.25de, eerste lid, van de Wlv moet Schiphol eenmaal per drie jaar een vijfjarig investeringsprogramma vaststellen. Blijkens de Toelichting worden de eerste drie jaar van het investeringsprogramma vastgesteld ten behoeve van de onderbouwing van de kosten en tarieven in de meerjarige tariefperiode.<sup>22</sup> Het vierde en vijfde jaar zijn indicatief van aard. De consultatie van het investeringsprogramma vindt tegelijkertijd plaats met de consultatie van de driejarige tarieven en voorwaarden. Ook wordt het investeringsprogramma tegelijkertijd vastgesteld met de driejarige tarieven en voorwaarden.
42. De ACM overweegt met betrekking tot de reikwijdte van haar beoordeling het volgende. De in artikel 8.25de van de Wlv neergelegde regeling met betrekking tot het vijfjarig investeringsprogramma heeft blijkens de Toelichting mede tot doel om de effecten van de in het programma opgenomen investeringen, die geheel of gedeeltelijk betrekking hebben op luchtvaartactiviteiten, op de kosten en tarieven in de eerstvolgende meerjarige tariefperiode inzichtelijk te maken. Uit de Toelichting blijkt dat de toetsing van de ACM geen betrekking heeft op het investeringsprogramma als zodanig. Wel kan de ACM op verzoek de effecten van het investeringsprogramma op de tarieven en voorwaarden toetsen op eventuele strijdigheid met de bij of krachtens de wet gestelde regels.<sup>23</sup> De ACM kan het effect van het investeringsprogramma op de tarieven en voorwaarden derhalve bijvoorbeeld wel toetsen aan het vereiste van redelijkheid zoals neergelegd in artikel 8.25dc, eerste lid, van de Wlv. Dit houdt in dat geen wanverhouding mag bestaan tussen de tarieven en hetgeen daarvoor geboden wordt.
43. De ACM overweegt dat het investeringvolume van 2019 ten opzichte van het gerealiseerde niveau van 2018 een forse stijging laat zien. De ACM acht een dermate grote stijging van het investeringsniveau voor 2019 niet zonder meer redelijk, in het bijzonder niet wanneer zou blijken dat Schiphol onvoldoende maatregelen treft die een dussdanige verhoging rechtvaardigen. Indien de kosten die verband houden met investeringen die redelijkerwijs niet haalbaar zijn, wel worden doorberekend in de tarieven, kan hierdoor immers een wanverhouding ontstaan tussen de tarieven en hetgeen daarvoor geboden wordt.
44. Daarnaast kan een overschatting van de haalbaarheid van het investeringsniveau onder omstandigheden betekenen dat de tarieven van Schiphol niet kostengeoriënteerd zijn. Daarbij overweegt de ACM dat een investeringsplanning naar zijn aard dynamisch dient te blijven en

<sup>21</sup> Zienswijze Schiphol, met kenmerk ACM/IN/427171, bijlage 2, p. 7.

<sup>22</sup> Kamerstukken II 2014/15, 34197, 3, p. 16.

<sup>23</sup> Kamerstukken II 2014/15, 34197, 3, p. 16-17.

te kunnen worden aangepast aan veranderende omstandigheden en inzichten.<sup>24</sup> In de praktijk zal het investeringsprogramma derhalve niet per definitie zo worden uitgevoerd als ten tijde van de consultatie en vaststelling van het investeringsprogramma is voorzien. Artikel 8.25dg, zesde lid van de Wlv voorziet om die reden in een verrekeningssystematiek voor niet-gerealiseerde investeringen. De ACM benadrukt dat dit Schiphol niet verschoont van een realistische planning van haar investeringsprogramma.

45. Gelet op het voorgaande heeft de ACM onderzocht of Schiphol een realistische inschatting heeft gemaakt van haar executiekracht in de driejarige tariefperiode. In het navolgende zet de ACM uiteen op welke wijze Schiphol haar executiekracht heeft bepaald en waarborgt.

*Hoe heeft Schiphol haar executiekracht bepaald?*

46. Schiphol heeft het investeringsportfolio opgesplitst tussen Capital Programme<sup>25</sup> (CP) (€ [VERTROUWELIJK] miljard over 5 jaren) en basis Aviation (€ [VERTROUWELIJK] miljard over 5 jaren), met elk een op zichzelf staand team.<sup>26</sup> Voor de afdelingen Asset Management (ASM)<sup>27</sup> en Projectbureau Luchthaven Schiphol (PLuS)<sup>28</sup> stelt Schiphol de maakbaarheid van de investeringen vast op basis van het zogenaamde 'execution power model'. Deze afdelingen zijn verantwoordelijk voor de realisatie van het grootste deel van het portfolio, naast het CP.

*ASM en PLuS*

47. Schiphol heeft op basis van het portfolio 2018 de complexiteit van projecten beoordeeld. Zij drukt deze complexiteit voor ASM en PLuS uit in het aantal euro's per jaar per Fte aan executiekracht.<sup>29</sup> Daarbij heeft Schiphol de volgende stappen genomen om de executiekracht per Fte te bepalen:

- als basis is het portfolio van het lopende jaar (2018) genomen;
- aan de hand van expert interviews door een extern team zijn met de opdrachtgevers, developers en projectmanagers van alle lopende projecten voor 2018 inschattingen gemaakt van de verwachte benodigde Fte's per project voor het jaar 2018;
- op basis van de inschattingen voor benodigde resources in 2018, gekoppeld aan de verwachte cashflow voor die projecten in 2018 is een executiekracht per Fte voor de functietypes voor 2018 berekend en werden daarbinnen een aantal parameters geformuleerd, te weten: Airside, Landside, Terminal, Bagage, Projecten in uitvoering en

---

<sup>24</sup> Zie ook: Kamerstukken II 2014/15, 34197, 3, p. 17

<sup>25</sup> Het Capital Programme omvat investeringen in het A-gebied (Pier en Airside, Terminal, bagagesystemen, tijdelijke en permanente corridors, landzijdige infrastructuur, kabels en leidingen en parkeervoorzieningen).

<sup>26</sup> Zienswijze Schiphol op aanvraag Transavia, kenmerk ACM/IN/427171, bijlage 2, p. 6.

<sup>27</sup> De afdeling ASM is verantwoordelijk voor het uitvoeren van assetmanagement op de operationele assets van Aviation, exclusief security.

<sup>28</sup> Projectbureau Luchthaven Schiphol (PLuS) voert het projectmanagement over de grote infrastructurele projecten op Schiphol, alsmede groot onderhoud projecten, kleine projecten en modificaties. De projecten van het Capital Programme worden niet uitgevoerd door PLuS.

<sup>29</sup> Kenmerk ACM/IN/432588, p. 1.

onderhoud en Overig/algemeen.<sup>30</sup>

48. De projecten uit het portfolio 2019-2021 werden toebedeeld aan één van de parameters op basis van de locatie van het project en de fase waarin dit project zich bevindt. Op deze wijze is de hoeveelheid resources (Fte's) per functie bepaald die nodig zijn om het project te realiseren. De maakbaarheid voor ASM en PLuS is met dit model niet per project vastgesteld, maar voor het hele portfolio dat door ASM en PLuS wordt uitgevoerd.<sup>31</sup>
49. De door Schiphol bepaalde maximale executiekracht is besproken in het management board. Aan de hand van dit maximum heeft Schiphol vervolgens verschillende scenario's van het portfolio getoetst. In juli 2018 heeft er een overleg plaatsgevonden.<sup>32</sup> Uit de bijbehorende presentatie blijkt dat Schiphol aangeeft dat de verwachte executiekracht op basis van het voorgaande jaar wordt ingeschat op € [VERTROUWELIJK] – [VERTROUWELIJK] miljoen voor ASM, terwijl € [VERTROUWELIJK] miljoen gewenst is. Om de verwachte executiekracht te verhogen tot € [VERTROUWELIJK]- [VERTROUWELIJK] miljoen, is ca [VERTROUWELIJK] extra Fte nodig. Verder heeft Schiphol van projecten die reeds gerealiseerd zijn geanalyseerd en onderzocht welke oorzaken van vertraging konden worden onderscheiden. Schiphol heeft vervolgens uiteengezet welke beheersmaatregelen zij voor lopende en toekomstige projecten treft om de impact te beperken.<sup>33</sup>

#### *Planning*

50. De clusterboards en het Integrale Besturing Portfolio (IBP)-orgaan managen de afhankelijkheden van de verschillende projecten in het investeringsportfolio van Schiphol.<sup>34</sup> De vier onderscheiden clusterboards die zijn ingericht zijn: Airside, Bagage, Landside en Terminal. De clusterboards bewaken de integrale realisaties per cluster. Zij bespreken ook de projecten in uitvoering en de onderhoudsprojecten. Maandelijks bespreken de clusterboards de project-overstijgende issues die niet binnen de individuele projecten opgelost kunnen worden. Dit kunnen issues zijn op het gebied van financiering, maakbaarheid (ten aanzien van personele planning) en haalbaarheid (ten aanzien van operationele planning). Het IBP richt zich op het besturen van het totale investeringsportfolio.
51. De afdeling Operations heeft voor het portfolio een meerjarenplanning opgesteld waaruit volgens Schiphol de haalbaarheid van het portfolio blijkt.<sup>35</sup> Dit betreft een planning van alle projecten die impact hebben op de operatie en wordt apart gedaan voor de clusterboards Terminal, Airside, Landside en Bagage.<sup>36</sup> De planning wordt continue geüpdatet en gemonitord en gebruikt om de haalbaarheid van eventuele nieuwe projecten of wijzigingen in projecten te toetsen. Dit wordt maandelijks besproken in de clusterboards en het IBP-orgaan. In het lopende jaar vertaalt de afdeling Operations voor het volgende jaar de meer-jaren-

---

<sup>30</sup> In de brief met kenmerk ACM/IN/432613, p. 2 en 3 beschrijft Schiphol op welke wijze zij de complexiteit van projecten heeft beoordeeld en heeft uitgedrukt in aantal euro's per jaar per Fte aan executiekracht.

<sup>31</sup> Idem.

<sup>32</sup> Zie *Insight in the expected execution of the Tactical (Investment) Plan ASM*, kenmerk ACM/IN/432613, bijlage 1.

<sup>33</sup> Zie *Insight in the expected execution of the Tactical (Investment) Plan ASM*, kenmerk ACM/IN/432613, bijlage 1, p. 7.

<sup>34</sup> Kenmerk: ACM/IN/432613, p. 4-5.

<sup>35</sup> Kenmerk: ACM/IN/432613, p. 4. Zie ook p. 3, waar Schiphol beschrijft hoe de afdeling Operations de operationele impact van het investeringsprogramma heeft bepaald.

<sup>36</sup> Schiphol heeft een voorbeeld van de planning verstrekt, kenmerk ACM/IN/432613, bijlage 3.



planning in een jaarplanning met alle projecten en het onderhoud. Schiphol heeft een voorbeeld van de planning verstrekt,<sup>37</sup> waarin de planning van alle projecten per week is te zien. Met deze planning wordt volgens Schiphol gedurende het jaar bewaakt dat de plannings van verschillende projecten en onderhoud op elkaar aansluiten en dat deze slim worden gecombineerd.

52. Schiphol geeft aan dat naast de toets op haalbaarheid op het moment van opstellen en vaststellen van het portfolio, ook een toets op haalbaarheid plaatsvindt vanuit het proces van ieder individueel project.<sup>38</sup> Ieder project vraagt operationele ruimte aan op basis van de planning van een project. Vanuit de afdeling Operations wordt deze operationele ruimte gegeven, waarmee wordt aangegeven of het project haalbaar is.

#### *Capital Programme*

53. Voor de projecten die vallen binnen het CP is een aparte organisatie opgericht die volgens Schiphol passend is voor de uitvoering van de omvang van de projecten binnen dit programma.<sup>39</sup> De projecten die onder het CP vallen, worden uitgevoerd binnen en met een relatief geïsoleerde geografische afbakening, organisatie en faciliteiten. Daarmee worden onderlinge relaties en afhankelijkheden met andere projecten en ontwikkelingen zo klein mogelijk gemaakt. Daarnaast wordt de operatie en bereikbaarheid zo min mogelijk gehinderd, en de veiligheid gewaarborgd.<sup>40</sup> Schiphol heeft de logistieke processen geclusterd waardoor efficiëntie wordt gecreëerd, de bereikbaarheid van Schiphol gewaarborgd blijft en de reguliere operatie van Schiphol Centrum zoveel mogelijk wordt ontlast. Het CP heeft ook aparte busdiensten, bewakingsdiensten en delivery-managementservices.
54. Taken van projectmanagement en toezicht zijn uitbesteed aan drie externe partijen. Deze uitbesteede functies zijn te vergelijken met de PLuS-organisatie van Schiphol. De inhuur kan flexibel worden opgeschaald en afgeschaald wanneer nodig en is dus passend voor de benodigde uitvoering. Schiphol geeft aan dat dit is uitbesteed aan drie verschillende partijen om redenen van risicospreiding en flexibiliteit.
55. Het CP beschikt over een manager die de relaties tussen projecten in het CP onderling en met projecten buiten het CP inzichtelijk maakt en afstemt.<sup>41</sup> Deze interface manager neemt deel aan een frequent afstemmingsoverleg met ASM en PLuS. Waar nodig worden relaties tussen ontwerp- en/of uitvoeringswerkzaamheden, planning, etc. in detail uitgezocht en belegd in afspraken. Ook heeft CP regulier afstemming met de operationele proceseigenaren om de impact van de projectuitvoering op de operatie af te stemmen en te minimaliseren.

---

<sup>37</sup> Kenmerk: ACM/IN/432613, bijlage 3.

<sup>38</sup> Kenmerk: ACM/IN/432613, p. 4.

<sup>39</sup> Idem, p. 5.

<sup>40</sup> Het werkgebied van de nieuwe pier en terminal zijn zoveel mogelijk landzijdig gemaakt, waardoor security processen geen belemmering zijn voor de projectuitvoering en de druk op het operationele airside proces zo minimaal mogelijk is. Ook is een separate opdrachtgevers- en opdrachtnemersorganisatie ingericht op een logistic hub buiten Schiphol centrum waar de projectorganisatie (van zowel Schiphol als adviseurs, ontwerpers en aannemers) is gehuisvest en van waaruit de aanvoer van personen en materialen just in time en op gecoördineerde wijze naar Schiphol Centrum plaatsvindt.

<sup>41</sup> Kenmerk: ACM/IN/432613, p. 5.

*IT-projecten*

56. Het IT-deel van het investeringsportfolio wordt uitgevoerd door een aparte afdeling, de Operation Unit (OU) ICT en kent zijn eigen executiekracht.<sup>42</sup> Een deel van dat aparte portfolio volgt de prioritering van ASM en PLoS projecten (het deel dat onderdeel is van projecten die in dat portfolio worden uitgevoerd). Het andere deel wordt geheel zelfstandig uitgevoerd. De OU ICT heeft zelfstandig de maakbaarheid van het IT-portfolio (ca 12% van het totale portfolio) beoordeeld. Dit is niet middels het execution power-model bepaald, maar op basis van beschikbare capaciteit binnen deze afdeling en de verhouding tussen uren in relatie tot hardware en software.

*Aannemers*

57. Schiphol maakt gebruik van vaste aannemers voor de meeste projecten.<sup>43</sup> In de overeenkomsten met deze aannemers heeft Schiphol boeteclausules voor vertraagde oplevering opgenomen en opties voor verlenging van het contract.<sup>44</sup> Het tijdig opleveren van projecten speelt een rol in de keuze voor verlenging van een contract. Dit zijn de belangrijkste prikkels voor aannemers om projecten tijdig op te leveren. Ook bij aanbestedingen wordt gewerkt met boeteclausules en past men de inkoopstrategie en contractsvorm eventueel aan zodat wordt bijgedragen aan een tijdige oplevering.

*Feasibility*

58. Schiphol heeft ervoor gekozen om op het totaalniveau van het investeringsportfolio rekening te houden met onzekerheden in de vorm van een afslag (feasibility).<sup>45</sup> Schiphol geeft aan dat er in 2019 en 2020 een afslag is gedaan op het portfolio en in de jaren daarna een toeslag om deze mogelijke overloop op te vangen. Per saldo is dit over de periode 2019-2023 nul.

*Conclusies ACM*

59. Uit het voorgaande blijkt naar het oordeel van de ACM dat Schiphol op verschillende manieren haar executiekracht heeft gewaarborgd en vergroot ten opzichte van 2018. Zo is Schiphol voor de bepaling van haar executiekracht voor ASM en PLoS voor 2019-2021 uitgegaan van haar executiekracht in 2018. Daarbij is zij uitgegaan van de daadwerkelijke realisaties. Vervolgens heeft zij zich ervan vergewist dat haar executiekracht vergroot diende te worden om het gewenste investeringsniveau te behalen. Daartoe heeft Schiphol aangegeven de organisatie te moeten uitbreiden met een aantal Fte en dat beheersmaatregelen moeten worden getroffen. Schiphol heeft zich ook ten aanzien van het CP ingespannen om de haalbaarheid van dit deel van het investeringsprogramma te waarborgen, door dit deel van het investeringsprogramma zodanig in te richten, dat onderlinge relaties en afhankelijkheden met andere projecten en ontwikkelingen zo klein mogelijk worden gemaakt.
60. Daarnaast heeft Schiphol een planningsproces ingericht waarbij tussen verschillende projecten en afdelingen regulier overleg plaatsvindt om eventuele planningsproblemen te signaleren en daarop te acteren. Verder heeft Schiphol diverse incentives ingebouwd in haar contracten met aannemers, zoals boeteclausules voor vertraagde oplevering. Schiphol betreft de tijdigheid van oplevering in haar keuze om contracten al dan niet te verlengen. Tot slot

<sup>42</sup> Kenmerk: ACM/IN/432613, p. 2.

<sup>43</sup> Idem, p. 5.

<sup>44</sup> Zie kenmerk: ACM/IN/432613, p. 6 voor voorbeelden van clausules die Schiphol in haar contracten heeft opgenomen.

<sup>45</sup> Kenmerk: ACM/IN/432613, p. 2.

bevat het investeringsportfolio een feasibility voor onzekerheden, in de vorm van een afslag.

61. Gelet op de hiervoor beschreven maatregelen in samenhang bezien ziet de ACM geen aanleiding te veronderstellen dat de investeringsniveaus voor de jaren 2019 tot en met 2021 (redelijkerwijs) niet realistisch geraamd waren. De ACM is derhalve niet gebleken dat Schiphol haar executiekracht niet juist heeft ingeschat, zodanig dat sprake is van een wanverhouding tussen de tarieven en hetgeen daarvoor geboden wordt. De ACM verklaart de aanvraag van Transavia op dit punt ongegrond.

### 3.2.2 Stijging van operationele kosten

#### *Aanvraag Transavia*

62. Transavia komt op tegen de geraamde stijging van de operationele kosten van Schiphol van 30%. Volgens Transavia ontbreekt het aan objectieve informatie waaruit de rechtvaardiging van deze enorme stijging blijkt.
63. Ten eerste stelt Transavia dat de totale personeelskosten van 2019 met maar liefst €[VERTROUWELIJK] miljoen stijgen ten opzichte van 2018, oftewel met 25% in één jaar. De hiervoor door Schiphol gegeven motivering is niet aan de maat, aldus Transavia, omdat het de gebruikers geen inzicht geeft in de noodzaak en redelijkheid van deze stijging.
64. Daarnaast zijn de kosten van personeel volgens Transavia met €[VERTROUWELIJK] miljoen verhoogd als gevolg van de overgang van personeel van Schiphol naar een of meer van haar aannemers. Op de door Transavia in haar zienswijze opgeworpen vraag waarom deze maatregel noodzakelijk was mede gelet op het kostenverhogende effect ervan, is Schiphol in haar reactie op die zienswijze niet ingegaan. Hetzelfde geldt voor de vraag of Schiphol wel gekeken heeft naar meer kostenefficiënte alternatieven. Daarbij wijst Transavia erop dat bij een overgang van personeel verwacht mag worden dat de aannemer in kwestie met dit personeel *economies of scale* en *scope* kan realiseren, waardoor een stijging van de kosten niet logisch is.
65. Verder wijst Transavia erop dat Schiphol zich ter motivering van de hoogte van de operationele kosten beroept op een onafhankelijke kostenefficiëntiebenchmark. Schiphol weigert gebruikers echter inzage in deze kostenefficiëntiestudie, of in de daarvoor gebruikte brongegevens en berekeningsmethodes. Zelfs heeft Schiphol de naam van de partij die deze benchmark-studie heeft uitgevoerd niet bekend willen maken. Aldus zijn gebruikers niet in staat om de benchmark te beoordelen.<sup>46</sup>

#### *Zienswijze Schiphol*

66. Ten aanzien van de stijging van de operationele kosten geeft Schiphol aan dat deze stijging uitgebreid door haar is onderbouwd en toegelicht in de (verplichte) consultatiedocumenten en tijdens verscheidene *deep dive*-sessies die zij voor de luchtvaartmaatschappijen heeft georganiseerd. Naast deze documentatie en toelichting heeft Schiphol in 2018 (vrijwillig) een onderzoek uit laten voeren naar de efficiëntie van Schiphol. Het doel van deze benchmark was een zogenaamde 'nulmeting' uit te voeren om te bepalen hoe efficiënt Schiphol is ten opzichte van andere luchthavens en te beoordelen waar nog verbetering mogelijk is. Het onderzoek is voor dit doel gebruikt. Daarnaast heeft Schiphol met de resultaten van dit onderzoek getracht het kostenniveau in perspectief te plaatsen. De resultaten van dit

<sup>46</sup> Klacht Transavia, kenmerk: ACM/IN/424391, rn. 4.17-4.24.

onderzoek zijn in detail gedeeld tijdens de *deep dive*-sessie in mei, waarbij ook de bronnen en de berekeningen transparant zijn gemaakt. Alleen de naam van de externe consultant die die Schiphol hierbij heeft ondersteund, kon op basis van contractuele afspraken niet worden genoemd. Schiphol benadrukt dat deze benchmark geen verplicht consultatiedocument was en dat de kostenstijgingen los van dit rapport uitgebreid zijn onderbouwd en toegelicht.<sup>47</sup>

67. Over de verhoging van de personeelskosten als gevolg van de overgang van personeel naar aannemers geeft Schiphol aan dat dit onderdeel van de zienswijze van Transavia per abuis niet expliciet is beantwoord in de reactie van Schiphol op deze zienswijze. Schiphol geeft aan dat het algehele niveau van de tarieven in de nieuwe contracten die zij heeft afgesloten met haar *main contractors* door de hoogte van de conjunctuur is gestegen ten opzichte van de voorgaande contractperiode. Daarbij verschuiven in de nieuwe contracten verantwoordelijkheden en de daarbij behorende werkzaamheden van Schiphol naar de *main contractors*, hetgeen leidt tot de benodigde transfer van personeel van Schiphol naar deze contractpartijen. Het verhogende effect op de onderhoudskosten van €5 miljoen wordt voor €4 miljoen gecompenseerd door lagere personeelskosten. De per saldo hogere kosten worden veroorzaakt door onder meer het toegenomen investeringsportfolio en infrastructuur. Schiphol verwijst hiervoor naar haar kostenbenchmark, waarin uit de analyse volgens haar duidelijk blijkt dat dit grotendeels een verschuiving betreft.<sup>48</sup>

### Beoordeling ACM

#### I. Stijging van de personeelskosten en de kosten van inhuur personeel

68. De ontwikkeling van de kostenbedragen voor de kostensoorten “personeelskosten” en “inhuur personeel” (afkomstig uit het *consultatiestuk “Detailed underlying information to Consultation Airport Charges as of April 1, 2019 - March 31, 2022”*)<sup>49</sup> is weergegeven in de onderstaande tabellen.

#### Personeelskosten:

In € miljoen	Aviation	Security	Totaal
2017 (historic)	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
<b>2018 (forecast)</b>	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
<b>2019 (forecast)</b>	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
2020 (forecast)	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
2021 (forecast)	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]

Uit dit overzicht blijkt dat de personeelskosten van 2018 op 2019 (vetgedrukt) toenemen met € [VERTROUWELIJK] miljoen.

#### Kosten van inhuur personeel:

In € miljoen	Aviation	Security	Totaal
2017 (historic)	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
<b>2018 (forecast)</b>	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
<b>2019 (forecast)</b>	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
2020 (forecast)	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
2021 (forecast)	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]

<sup>47</sup> Zienswijze Schiphol (Transavia), kenmerk: ACM/IN/427171, p. 5.

<sup>48</sup> Zienswijze Schiphol (Transavia), kenmerk: ACM/IN/427171, p. 5-6.

<sup>49</sup> Detailed underlying information Airport Charges April 1, 2019 - March 31, 2021 final settings dated October 31; kenmerk: ACM/IN/427171.

Uit dit overzicht blijkt dat de kosten van inhuur personeel van 2018 op 2019 (vetgedrukt) toenemen met € [VERTROUWELIJK] mln. Daarmee komt het totaalbedrag aan stijgingen van de kosten voor (de inhuur van) personeel op € [VERTROUWELIJK] mln, hetgeen overeenkomt met het door Transavia genoemde bedrag.

69. De ACM beoordeelt de aanvraag van Transavia op dit onderdeel op basis van het vereiste van kostenoriëntatie. Voor de beoordeling betekent dit de toets of de raming van de kosten van de kostensoorten personeel en inhuur redelijkerwijs gebaseerd is op de voor de jaren 2019-2021 te verwachten ontwikkelingen in de uit te voeren activiteiten. Dit beoordeelt de ACM door na te gaan of:
- a) Schiphol een motivering heeft voor de kostenstijgingen;
  - b) de voorcalculatorische kostengegevens tot stand zijn gekomen volgens de procedure die is beschreven in paragraaf 6.4.1 van het Toerekeningssysteem (Voorcalculatie: Strategisch Plan, Tactisch Plan en Jaarverwachting); en
  - c) de geraamde kostenbedragen aansluiten op de basisadministratie van Schiphol en rekenkundig juist zijn.
70. De ACM beoordeelt dit onderdeel niet op de mate waarin de kosten van Schiphol efficiënt zijn. De wetgever stelt ten aanzien van de operationele kosten van Schiphol geen maatstaven voor efficiëntie waarop de ACM kan handhaven. Wel heeft de wetgever bepaald dat kosten die voortvloeien uit “goldplating” niet in de luchtvaarttarieven mogen worden doorbelast.
71. Ten behoeve van het onderzoek heeft de ACM vragen aan Schiphol gesteld over de ontwikkeling van de kosten van personeel en de inhuur van personeel. Daarnaast heeft KPMG Accountants N.V. op basis van een door de ACM opgesteld werkprogramma specifieke werkzaamheden verricht met betrekking tot de voorcalculatorische kostengegevens van luchtvaartactiviteiten. Schiphol heeft de formele opdracht aan de accountant verstrekt, maar de inhoud van het werkprogramma is door de ACM opgesteld. Als resultaat van het werkprogramma heeft KPMG een rapport van feitelijke bevindingen opgesteld.<sup>50</sup> De werkzaamheden zijn verricht in overeenstemming met de Nederlandse Standaard 4400N (“Opdrachten tot het verrichten van overeengekomen specifieke werkzaamheden”).
- Ad a) Inhoudelijke motivering voor kostenstijgingen*
72. Transavia stelde in de aanvraag dat de toelichting van de kostenstijgingen onder de maat is omdat het gebruiker geen inzicht geeft in de noodzaak en redelijkheid van deze stijgingen.
73. De ACM heeft Schiphol gevraagd een inhoudelijke onderbouwing aan te leveren voor de kostenstijgingen van personeelskosten en de kosten van inhuur van personeel (voor aviation en security afzonderlijk). Schiphol heeft deze kostenstijgingen toegelicht in een overzicht dat aansluit op de kostenstijgingen zoals hierboven opgenomen in de tabellen.<sup>51</sup> Deze toelichting omvat de volledige kostenstijgingen, behoudens kleine, niet-materiële verschillen. Naar aanleiding van de toelichting op deze kostenposten heeft de ACM op een aantal posten een nadere verduidelijking aan Schiphol gevraagd.<sup>52</sup>

<sup>50</sup> Kenmerken: ACM/IN/431557 en ACM/IN/431558.

<sup>51</sup> Kenmerk: ACM/IN/431558.

<sup>52</sup> Kenmerken: ACM/UIT/509791 en ACM/UIT/511770.

74. In bijlage 1 van dit besluit zijn alle kostenwijzigingen van groter dan € 1 miljoen toegelicht (op basis van de door Schiphol aangeleverde informatie). Naar het oordeel van de ACM biedt deze toelichting voldoende inzicht in de opbouw van de kostenstijgingen.
75. Uit de beantwoording van door de ACM gestelde vragen is verder gebleken dat de realisatie (historic) van de kosten voor inhuur personeel in 2018 € [VERTROUWELIJK] miljoen bedroeg (€[VERTROUWELIJK] miljoen voor aviation en € [VERTROUWELIJK] miljoen voor security). Deze bedragen waren nog niet beschikbaar tijdens de consultatieperiode in 2018 (omdat het kalenderjaar 2018 nog niet geheel verstreken was). Deze gerealiseerde kosten zijn hoger dan de voor 2019 geraamde kosten, zowel voor aviation (was € [VERTROUWELIJK] miljoen) als security (was € [VERTROUWELIJK] miljoen). Schiphol heeft toegelicht dat de achterliggende redenen voor de hogere realisatie voor het jaar 2018 ten opzichte van de raming voor 2018 ook van toepassing zijn voor het jaar 2019. Naar het oordeel van de ACM dient deze vergelijking ook mede betrokken te worden in de beoordeling van de raming voor 2019.
76. De ACM heeft de toelichtingen op de kostenwijzigingen ontvangen en heeft vastgesteld dat voor elk van de kostenwijzigingen een toelichting beschikbaar is en dat deze toelichtingen geen indicatie geven van “goldplating”. Voor wat betreft de kosten van inhuur personeel is bovendien uit het onderzoek gebleken dat de kostenraming voor 2019 lager is dan de realisatie van 2018. Dit betekent dat de geconsulteerde kosten van inhuur voor 2019 weliswaar hoger zijn dan de geconsulteerde kosten voor 2018, maar juist lager ten opzichte van de realisatie van 2018. Daarmee waren de kosten voor 2018 te laag geraamd. Dit plaatst de hoogte van de geconsulteerde kosten voor 2019 in een ander perspectief. Op basis hiervan ziet de ACM geen aanleiding te veronderstellen dat de raming van deze kostenwijzigingen niet redelijkerwijs tot stand is gekomen.
- Ad b) Procedure totstandkoming voorcalculatorische gegevens*
77. In het Toerekeningssysteem van Schiphol<sup>53</sup> is in paragraaf 6.4.1 beschreven op welke wijze de voorcalculatie, als onderdeel van de planning- en controlcyclus, tot stand dient te komen. In de opdracht aan de accountant is opgenomen dat de accountant - afzonderlijk voor personeelskosten en de kosten van inhuur personeel - rapporteert of de kostengegevens tot stand zijn gekomen volgens de procedures zoals beschreven in paragraaf 6.4.1.
78. In het rapport van feitelijke bevindingen heeft de accountant vastgesteld dat de *guidelines*, behorende bij het Tactisch Planproces inclusief de onderwerpen die daaronder vallen, en die op pagina 71 van het Toerekeningssysteem worden beschreven, in de directievergadering zijn vastgesteld.
79. Op pagina 73 van het Toerekeningssysteem is beschreven dat zogenaamde challengesessies worden gehouden. De accountant heeft vastgesteld dat dat er op 3 juli 2018 een interne challengesessie heeft plaatsgevonden aangaande het Tactisch Plan 2019-2022 in het bijzijn van Group Control en leden van de managementteams. De notulen van dit overleg bevatten geen inhoudelijke vastlegging van wat besproken is tijdens de challengesessie. Op verzoek van de ACM heeft Schiphol een kort verslag van dit overleg opgesteld. Uit dit verslag blijkt dat het Tactisch Plan voor Business Area Aviation is besproken en gechallenged op afwijkingen ten opzichte van de gestelde kaders.

---

<sup>53</sup> Zie het Toerekeningssysteem Luchtvaartactiviteiten Schiphol Group op de luchthaven Schiphol 2019-2021, te raadplegen via: <https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/toerekeningssysteem-2019-2021.pdf>.

80. Volgens het Toerekeningssysteem (pagina 74) wordt het Tactisch Plan goedgekeurd door de Raad van Commissarissen (RvC) en worden de aandeelhouders geïnformeerd over dit plan. De accountant heeft op basis van de notulen van de RvC vastgesteld dat het Tactisch Plan (versie augustus 2018, gebruikt ten behoeve van de consultatie) door de RvC voorlopig is goedgekeurd. Op basis van de notulen van de RvC-vergadering van 14 december 2018 heeft de accountant vastgesteld dat de finale versie van het Tactisch Plan, inclusief een toelichting op de aanpassingen die zijn doorgevoerd na de consultatieperiode, is besproken in deze vergadering. Verder heeft de accountant vastgesteld dat het Tactisch Plan (finale versie) is gedeeld met de aandeelhouders.
81. Voor wat betreft de kostensoort 'personeelskosten' (pagina 74 in het Toerekeningssysteem) heeft de accountant vastgesteld dat de groei van de pensioenpremie zoals gehanteerd in de Detailed underlying information lager is dan de groei die volgt uit de door Schiphol ontvangen specificatie van het ABP. Voor wat betreft de kostensoort Inhuur extern personeel (pagina 76) heeft de accountant vastgesteld dat de inflatiecijfers zoals gehanteerd in de Detailed underlying information overeenkomen met de door het CPB gepubliceerde cijfers op 22 maart 2018.
82. Voor wat betreft de procedure voor de totstandkoming van voorcalculatorische gegevens stelt de ACM vast dat deze procedure in overeenstemming is met het Toerekeningssysteem.
- Ad c) Aansluiting op de basisadministratie van Schiphol en rekenkundige juistheid*
83. Ten behoeve van de toetsing op kostenoriëntatie van de tarieven van Schiphol heeft de ACM onderzoek gedaan naar de aansluiting van het IATA-template op de basisadministratie van Schiphol. De accountant heeft hiervoor specifieke werkzaamheden verricht.
84. De accountant is nagegaan of de "final setting" cijfers van de BA aviation die zijn gehanteerd in de Detailed underlying information (final settings) onderdeel zijn van het Tactisch Plan 2019-2022 (finale versie). Voor de jaren 2019 en 2020 heeft de accountant geconstateerd dat een deel van de kosten niet zijn opgenomen in het IATA template, terwijl deze wel onderdeel vormen van het Tactisch Plan. Schiphol heeft toegelicht dat deze kosten verband houden met Digital Feasibility en niet worden doorberekend aan luchtvaartactiviteiten en hiermee een voordeel betreft voor luchtvaartmaatschappijen.
85. Specifiek voor de kostensoort personeelskosten is de accountant nagegaan of het totaal aantal Fte's van de Operating Unit Aviation, zoals vastgelegd in het IATA-template, aansluit op het door de directie van de afdeling Business Area Aviation goedgekeurde totaal aantal Fte's. De accountant heeft vastgesteld dat deze aantallen Fte's aansluiten (met uitzondering van een verwaarloosbaar verschil voor het jaar 2019). Verder heeft de accountant vastgesteld dat het totaalbedrag van de personeelskosten, zoals opgenomen in het IATA-template, voor de jaren 2020 tot en met 2022 aansluit op de basisadministratie van Schiphol.
86. Specifiek voor de kostensoort inhuur personeel is de accountant nagegaan of Schiphol de raming van deze kosten heeft toegelicht met een aan volume gerelateerde driver. De accountant heeft vastgesteld dat de toelichting bestond uit "de hoge CAPEX en de focus op operationele processen". Zoals hierboven al opgemerkt heeft de ACM een nadere toelichting aan Schiphol gevraagd over de geraamde kosten van inhuur personeel. De belangrijkste onderdelen van deze toelichting zijn opgenomen in bijlage 1.

87. De accountant heeft vastgesteld dat het totaal van de personeelskosten en de kosten van inhuur personeel, zoals opgenomen in het IATA-template, aansluit op de basisadministratie van Schiphol. Daarnaast heeft de accountant vastgesteld dat de wijzigingen in de totale kosten van deze kostensoorten van jaar op jaar rekenkundig juist zijn door deze te herrekenen.
88. Ten aanzien van een juiste kostentoe rekening aan luchtvaartactiviteiten heeft de accountant werkzaamheden verricht om de gebruiker te assisteren in het concluderen of de allocaties hebben plaatsgevonden in overeenstemming met het Toerekeningsstelsel en of de inputgegevens juist zijn. De accountant heeft werkzaamheden verricht met betrekking tot de allocaties waarbij personeelskosten en/of kosten voor inhuur personeel betrokken zijn. Uit de door de accountant verrichte werkzaamheden zijn na herberekening enkele kleine verschillen naar voren gekomen die in omvang niet materieel zijn (minder dan € 1.000 per jaar).
89. Op basis van het onderzoek van de ACM – waarin het rapport van feitelijke bevindingen van de accountant een belangrijke rol heeft gespeeld - is het de ACM niet gebleken dat de ramingen van de kosten voor 2019 voor wat betreft de personeelskosten en de kosten van inhuur van personeel niet aansluiten op de basisadministratie van Schiphol. Ook is niet gebleken dat de allocatie van de personeelskosten en de kosten van inhuur van personeel aan de luchtvaartactiviteiten op onjuiste wijze heeft plaatsgevonden.

*Conclusie stijging van de personeelskosten en de kosten van inhuur personeel*

90. De ACM heeft de aanvraag van Transavia op dit onderdeel beoordeeld op basis van het vereiste van kostenoriëntatie. Het onderzoek bestond uit drie onderdelen. Uit het onderzoek is niet gebleken dat de ramingen van de kosten van de kostensoorten personeel en inhuur niet voldoen aan het vereiste van kostenoriëntatie.

II. Overgang van personeel naar aannemers

91. Schiphol heeft in haar reactie op de zienswijze van Transavia van 17 december 2018<sup>54</sup> bevestigd dat zij per abuis de vraag van Transavia over de overgang van personeel niet expliciet heeft beantwoord. De ACM stelt vast dat Schiphol op dit onderdeel niet aan haar consultatieverplichting heeft voldaan. De ACM zal hieronder een inhoudelijk oordeel geven over de motivering die Schiphol tijdens het onderzoek van de ACM op dit punt heeft verstrekt.
92. De ACM heeft Schiphol op 8 februari 2019 vragen gesteld over de overgang van personeel naar aannemers.<sup>55</sup> Deze vragen zijn door Schiphol op 14 februari beantwoord<sup>56</sup>. Daarna heeft de ACM nog enkele vervolgvragen gesteld, die op 6 maart 2019 zijn beantwoord.<sup>57</sup>
93. Schiphol heeft toegelicht dat zij stapsgewijs toe wil groeien naar een regiemodel, waarbij de onderhoudsdiensten waar mogelijk in de markt worden gezet op basis van resultaatafspraken. Uit de aanbesteding die in 2018 is gehouden volgde een nieuwe stap. De overgang van personeel leidt tot een verhoging van onderhoudskosten en een verlaging van

---

<sup>54</sup> Kenmerk: ACM/IN/427171.

<sup>55</sup> Kenmerk: ACM/UIT/506867.

<sup>56</sup> Kenmerk: ACM/IN/428324.

<sup>57</sup> Kenmerk: ACM/IN/429567.



personeelskosten.

#### *Kostenstijging*

94. Zoals blijkt uit het document “Detailed underlying information airport charges final settings”<sup>58</sup> stijgen de onderhoudskosten vanaf 2019 met € [VERTROUWELIJK] miljoen per jaar (zoals ook door Transavia aangedragen). Schiphol heeft toegelicht dat de toename van € [VERTROUWELIJK] miljoen aan onderhoudskosten voor een deel betrekking heeft op niet-luchtvaartactiviteiten. Voor een juiste beoordeling dient dit effect buiten beschouwing te worden gelaten. Het betreft de doorbelasting D18 (=ASM/Maintenance & Operations, gebruik terminal) van € [VERTROUWELIJK] miljoen, die aan niet-luchtvaartactiviteiten wordt toegerekend. Deze toename van de doorbelasting D18 is in de “detailed underlying information” opgenomen onder “Miscellaneous”. Per saldo resteert € [VERTROUWELIJK] miljoen kostenstijging *aviation* voor de jaren 2019 tot en met 2021.

#### *Kostendaling*

95. Zoals ook blijkt uit het document “Detailed underlying information airport charges final settings” dalen als gevolg van de overgang van personeel de personeelskosten in 2019 met € [VERTROUWELIJK] miljoen en vervolgens nog met € [VERTROUWELIJK] miljoen extra vanaf 2020 (dus totaal een daling van € 4 miljoen). Dit betreft de netto kosten voor *aviation*, namelijk de allocatie van A9c (*Asset Management Staff*).
96. Uit de in de vorige twee randnummers berekende kosteneffecten resulteert een eenmalig netto effect van de reorganisatie op de kosten voor luchtvaartactiviteiten: een eenmalige kostenstijging van € [VERTROUWELIJK] miljoen in 2019. In de jaren daarna is het kosteneffect per saldo nihil.
97. Uit de beantwoording van de vragen door Schiphol<sup>59</sup> blijkt dat de duur van de nieuwe contracten 9 jaar bedraagt. In de jaren 2022 tot en met 2024 zullen de maincontractors [VERTROUWELIJK]% efficiency op onderhoudskosten moeten behalen, en in de jaren 2025 tot en met 2027 nog [VERTROUWELIJK]% extra (in totaal [VERTROUWELIJK]%).

#### *Conclusie overgang van personeel naar aannemers*

98. Het effect van de overgang van personeel naar aannemers bedraagt eenmalig € [VERTROUWELIJK] miljoen hogere kosten in 2019, en niet € [VERTROUWELIJK] miljoen hogere kosten per jaar (2019 tot met 2021) zoals Transavia in de aanvraag stelt. Dit eenmalige effect van € [VERTROUWELIJK] miljoen hogere kosten wordt ruimschoots gecompenseerd door de efficiencybesparingen op onderhoudskosten die Schiphol vanaf 2022 verwacht te realiseren. De overgang van personeel naar aannemers leidt daarmee per saldo tot lagere kosten voor Schiphol. De ACM oordeelt dat de aanvraag van Transavia op dit onderdeel ongegrond is.

---

<sup>58</sup> Detailed underlying information Airport Charges April 1, 2019 - March 31, 2021 final settings dated October 31; kenmerk: ACM/IN/427171.

<sup>59</sup> Kenmerk: ACM/IN/428324, p. 2.

III. Geen inzicht in de kostenefficiëntiestudie

*Standpunt Transavia*

99. Transavia betoogt dat Schiphol als onderdeel van haar tariefvoorstel meer informatie had moeten verstrekken met betrekking tot (de uitvoering van) de door haar uitgevoerde kostenefficiëntiestudie dan zij tijdens de consultatie heeft gedaan. Echter, Schiphol weigert gebruikers inzage te geven in die kostenefficiëntiestudie, de brongegevens, de berekeningsmethode en de naam van de partij die deze studie heeft uitgevoerd.

*Zienswijze Schiphol*

100. Schiphol betoogt met betrekking tot de kostenefficiëntiestudie dat dit een vrijwillig onderzoek betreft naar de efficiëntie van Schiphol, dat zij naast de verplichte consultatiedocumentatie heeft opgesteld. Het doel van deze efficiëntiebenchmark was het uitvoeren van een zogenaamde 'nulmeting' om te bepalen hoe efficiënt Schiphol is ten opzichte van andere luchthavens en te beoordelen waar nog verbetering mogelijk is. Daarnaast heeft Schiphol met de resultaten van dit onderzoek getracht het kostenniveau in perspectief te plaatsen. De resultaten van het onderzoek zijn in detail gedeeld tijdens de *deep dive*-sessie in mei 2018, waarbij ook de bronnen en de berekeningen transparant zijn gemaakt. Alleen de naam van de externe consultant die Schiphol hierbij heeft ondersteund, kon op basis van contractuele afspraken niet worden genoemd. Schiphol benadrukt dat dit geen verplichte consultatiedocumentatie was, en dat de kostenstijgingen los van dit rapport uitgebreid zijn onderbouwd en toegelicht in het consultatiedocument en in de overgelegde kostenbenchmark als bedoeld in artikel 8.25e, eerste lid, van de Wlv.<sup>60</sup>

*Beoordeling door de ACM*

101. De ACM stelt bij haar beoordeling het volgende voorop. Uit artikel 8.25e, eerste lid, van de Wlv volgt dat Schiphol bij het doen van een mededeling van een voorstel voor tarieven en voorwaarden bepaalde informatie dient te verstrekken aan gebruikers en representatieve organisaties. Dit betreft – naast het voorstel voor tarieven en voorwaarden zelf en een omschrijving van de daarvoor te leveren diensten – een toelichting, onder meer inhoudende een economische onderbouwing, een kostenbenchmark, een tarievenbenchmark, een benchmark kwaliteitsindicatoren en een onderbouwde beschrijving van de mogelijke effecten van het voorstel van de tarieven en voorwaarden op de netwerkkwaliteit.
102. De ACM stelt verder voorop dat de aanvragers niet betogen dat Schiphol de hiervoor genoemde kostenbenchmark niet zou hebben overgelegd. De in artikel 8.25e, eerste lid, van de Wlv bedoelde kostenbenchmark betreft een benchmark van de ontwikkeling van de kosten van Schiphol in het lopende jaar en een prognose van de kosten in de resterende jaren van de lopende meerjarenperiode in vergelijking met de ontwikkeling van de kosten in de laatste vijf kalenderjaren.<sup>61</sup> Dat Schiphol deze kostenbenchmark wel (volledig) heeft overgelegd, staat tussen partijen niet ter discussie.
103. De door de aanvragers bedoelde kostenefficiëntiestudie betreft geen studie van de ontwikkeling van de kosten van Schiphol zelf, maar betreft een vergelijking van kostenniveaus van Schiphol met kostenniveaus van andere luchthavens. Schiphol heeft de resultaten van deze kostenefficiëntiestudie verwerkt in haar mededeling van het voorstel voor tarieven en voorwaarden als bedoeld in artikel 8.25e, eerste lid, van de Wlv van 14 september 2018. Als

<sup>60</sup> Kenmerk: ACM/IN/427171.

<sup>61</sup> Kamerstukken II 2014/15, 34197, 3.

onderdeel van deze mededeling heeft Schiphol een aantal documenten overgelegd, waaronder het stuk *“Proposal airport charges & conditions as of April 1, 2019 until March 31, 2022”* (hierna: het tariefvoorstel).<sup>62</sup> In het onderdeel van het tariefvoorstel met de titel *“Executive summary”* zijn enkele figuren en tabellen opgenomen, waarin ten aanzien van bepaalde kostenefficiëntieparameters een vergelijking wordt gemaakt tussen de luchthaven Schiphol en een aantal andere luchthavens. Deze figuren en tabellen zijn het resultaat van een benchmarkstudie, die Schiphol samen met een externe consultant heeft uitgevoerd. Volgens Schiphol is van deze studie door de consultant geen apart rapport opgemaakt.<sup>63</sup>

104. Gelet op de door de aanvragers gemaakte verwijten, ziet de ACM zich voor twee vragen gesteld. Dit betreft ten eerste de vraag of Schiphol gehouden was de luchtvaartmaatschappijen te betrekken bij de totstandkoming van de kostenefficiëntiestudie. Ten tweede betreft dit de vraag of Schiphol gehouden was meer informatie te verstrekken aan de luchtvaartmaatschappijen met betrekking tot (de uitvoering van) de kostenefficiëntiestudie dan zij tijdens de consultatie heeft gedaan. Deze beide vragen beantwoordt de ACM ontkennend. Daartoe overweegt zij het volgende.
105. Een kostenefficiëntiestudie wordt niet genoemd als los onderdeel van de op grond van artikel 8.25e, eerste lid, van de Wlv te geven toelichting op het voorstel voor tarieven en voorwaarden. Gelet daarop is Schiphol in beginsel niet gehouden een dergelijke studie over te leggen als onderdeel van haar tarievenvoorstel. Evenmin is zij gehouden de gebruikers bij de totstandkoming daarvan te betrekken, aangezien de consultatieregeling van artikel 28 van het Exploitatiebesluit daarop niet van toepassing is.
106. Naar het oordeel van de ACM zou Schiphol slechts gehouden zijn de volledige kostenefficiëntiestudie inzichtelijk te maken voor de luchtvaartmaatschappijen, indien de door haar aan de gebruikers gepresenteerde resultaten daarvan een onlosmakelijk onderdeel zouden uitmaken van de door Schiphol gegeven economische onderbouwing van de tarieven. Daarvan is in dit geval echter geen sprake. De hoogte, de opbouw en de ontwikkeling van de kosten en de tarieven zijn namelijk ook zonder de resultaten van de kostenefficiëntiestudie inzichtelijk voor de gebruikers. De resultaten van deze studie kunnen daardoor niet worden beschouwd als dragend onderdeel van de onderbouwing van (de hoogte van) de tarieven. Om die reden verplicht artikel 8.25e, eerste lid, van de Wlv Schiphol er niet toe de volledige kostenefficiëntiestudie inzichtelijk te maken. Om diezelfde reden kan de door Schiphol uitgevoerde kostenefficiëntiestudie ook niet worden beschouwd als onderdeel van de onderbouwing van de tarieven en voorwaarden in elk jaar van de tariefperiode als bedoeld in artikel 11 onder a van het Exploitatiebesluit.
107. Gelet op het voorgaande volgt de ACM Transavia niet in haar betoog dat Schiphol haar zienswijzen met betrekking tot de kostenefficiëntiestudie onvoldoende heeft betrokken bij het vaststellen van de tarieven en voorwaarden. Deze klachtonderdelen zijn daarom ongegrond.

### 3.2.3 Eigen bijdrage uit winsten op non-aviation-activiteiten

#### *Aanvraag Transavia*

108. Transavia betoogt dat Schiphol artikel 8.25da, tweede lid, van de Wlv onvoldoende heeft nageleefd door een te beperkte toelichting te geven op (de hoogte van) de eigen bijdrage als

<sup>62</sup> Kenmerk: ACM/IN/427175, bijlage 3.

<sup>63</sup> Zie voor een toelichting ACM/IN/426295, antwoord op vraag 9.

bedoeld in artikel 8.25dd, eerste lid, van de Wlv. De hoogte van deze bijdrage, en de wijze waarop die is bepaald, kunnen niet door de ACM worden getoetst. Dat neemt volgens Transavia echter niet weg dat uit de Nota van Toelichting bij het Exploitatiebesluit blijkt dat de gebruikers tijdens de consultatie aan Schiphol kunnen vragen om de omvang van de eigen bijdrage te beargumenteren. Transavia meent dat met de door Schiphol gegeven zeer summiere toelichting geen recht is gedaan aan de bedoeling van de (materiële) wetgever, zoals die blijkt uit de Nota van Toelichting.<sup>64</sup>

#### *Zienswijze Schiphol*

109. Met betrekking tot de bijdrage uit niet-luchtvaartactiviteiten geeft Schiphol aan dat zij naar aanleiding van de tijdens de formele consultatie ontvangen verzoeken en de zienswijzen van de luchtvaartmaatschappijen contact heeft opgenomen met haar aandeelhouders en gevraagd heeft een reactie op deze verzoeken te geven. Deze reactie heeft Schiphol opgenomen in de beantwoording van de zienswijze van Transavia: “Na een uitgebreide consultatie en lange discussies tussen aandeelhouders is besloten om de bijdrage voor 2019-2021 vast te stellen op € 75 miljoen.” Schiphol meent hiermee invulling te hebben gegeven aan de relevante wettelijke bepalingen.<sup>65</sup>

#### *Beoordeling ACM*

110. Op grond van artikel 8.25dd, eerste lid, van de Wlv neemt de exploitant bij de vaststelling van de tarieven een bijdrage mee uit de activiteiten anders dan luchtvaartactiviteiten zoals bedoeld in artikel 8.25d, eerste lid, van de Wlv. De exploitant van de luchthaven houdt bij deze bijdrage rekening met de continuïteit van de onderneming en de financierbaarheid van de investeringen van de exploitant van de luchthaven.
111. Artikel 6 van het Besluit stelt dat deze bijdrage wordt bepaald met in achtneming van a) het verwachte gemiddelde jaarlijkse rendement over het eigen vermogen van de onderneming waartoe de exploitant behoort in de tariefperiode en b) het voor de eerstvolgende tariefperiode vastgestelde normrendement over het eigen vermogen van de onderneming waartoe de exploitant behoort.
112. Op grond van artikel 8.25f, eerste lid, derde volzin, van de Wlv heeft een aanvraag geen betrekking op de wijze waarop en de mate waarin de exploitant van de luchthaven artikel 8.25dd, eerste lid, Wlv heeft nageleefd. Blijkens de Toelichting is slechts de technische verwerking van de bijdrage via een aanpassing van de tarieven, en de beoordeling of de tarieven na doorvoering van de bijdrage voldoen aan de materiele eisen van de tarieven (non-discriminatie, redelijkheid), vatbaar voor een beoordeling door de ACM.<sup>66</sup> Ook de toelichting bij het Besluit stelt dat in het kader van een bij de ACM ingediende aanvraag aan de orde kan komen of de tarieven en voorwaarden, na verwerking van de verplichte bijdrage, aan de wettelijke vereisten voldoen.<sup>67</sup>
113. Transavia vraagt de ACM te toetsen of Schiphol de zienswijze van Transavia voldoende heeft betrokken bij de vaststelling en of zij heeft gemotiveerd of, in hoeverre en op welke wijze de zienswijze heeft geleid tot eventuele aanpassing van de voorgestelde tarieven en

<sup>64</sup> Klacht Transavia, kenmerk: ACM/IN/424391, randnummer 4.25-4.30.

<sup>65</sup> Zienswijze Schiphol (Transavia), kenmerk: ACM/IN/427171, p. 6.

<sup>66</sup> Kamerstukken II 2014/15, 34197, 3, p. 16.

<sup>67</sup> Stb. 2017, 187, p. 32

voorwaarden. De ACM begrijpt dat Transavia daarmee vraagt te toetsen aan artikel 8.25da, tweede lid, sub a Wlv – en niet aan artikel 8.25dd van de Wlv. De ACM zal haar beoordeling beperken tot de vraag of Schiphol haar verplichting op grond van artikel 8.25da, tweede lid, sub a, van de Wlv voldoende heeft nageleefd.

114. Transavia heeft op 11 oktober 2018 een zienswijze ingediend op het voorstel van tarieven en voorwaarden van Schiphol per 1 april 2019. Ten aanzien van de eigen bijdrage heeft Transavia (voor zover relevant) de volgende zienswijze opgenomen:

*“De voorgestelde bijdrage uit de luchtvaartactiviteiten is nu een verplichte bijdrage aan de luchtvaartmaatschappijen. Deze bijdrage van € 75 miljoen is niet alleen te laag, ook is niet onderbouwd hoe de luchthaven (via de aandeelhouders) tot dit bedrag is gekomen. De bijdrage is te laag omdat gezien de voorliggende tariefverhogingen het een onvoldoende dempend en egaliserend effect heeft op de tarieven, waar deze bijdrage juist wel voor bedoeld is. Het investeringsniveau en de eigen bijdrage zijn communicerende vaten. Nu het voorgenomen investeringsniveau weinig realistisch is te noemen en Transavia verzocht heeft dit bij te stellen naar een aanvaardbaar uit te voeren niveau, zou de bijdrage omhoog moeten.”<sup>68</sup>*

115. De ACM constateert dat Schiphol per brief van 31 oktober 2018 als volgt heeft gereageerd op deze zienswijze:

*“(…)Een van de nieuw geïntroduceerde elementen is de verplichte bijdrage uit de niet-luchtvaartactiviteiten, met als doel om bij te dragen aan de concurrentie positie van Schiphol (bijvoorbeeld door het verlagen en spreiden van de havengelden). De bijdrage is alleen verplicht indien het verwachte rendement het norm rendement overtreft. De Wet luchtvaart schrijft voor dat de aandeelhouders het bedrag van de bijdrage vaststellen. Hierbij houden ze rekening met de geldende wet- en regelgeving, de tarieven van vergelijkbare hub luchthavens evenals met de verwachte ontwikkeling van de tarieven in de tariefperiode. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is betrokken geweest bij dit proces. Na een uitgebreide consultatie en lange discussies tussen aandeelhouders is besloten om de bijdrage voor 2019-2021 vast te stellen op € 75 miljoen. De aandeelhouders hebben hierbij rekening gehouden met de continuïteit en financiële situatie evenals met de investering portfolio. De tariefontwikkeling evenals het feit dat de tarieven van Schiphol al concurrerend zijn is hierin meegewogen. Schiphol mag vervolgens de verdeling van de bijdrage over de jaren en de specifieke tarieven bepalen. Schiphol heeft besloten om de bijdrage toe te wijzen aan 2019 en 2020 om de stijging van de tarieven in die jaren te beperken.”<sup>69</sup>*

116. Schiphol heeft in haar brief van 17 december 2018 aan de ACM toegelicht dat zij bij de vaststelling van de tarieven de zienswijzen van luchtvaartmaatschappijen heeft betrokken, in lijn met artikel 8.25da, tweede lid van de Wlv. Op basis van de verzoeken van de luchtvaartmaatschappijen tijdens de formele consultatie evenals de ontvangen zienswijzen heeft Schiphol naar eigen zeggen contact opgenomen met haar aandeelhouders en gevraagd een reactie op deze verzoeken te geven. Deze reactie is opgenomen in de beantwoording van de zienswijze van Transavia. Dit is volgens Schiphol het antwoord dat de aandeelhouders bereid waren te verstrekken aan de luchtvaartmaatschappijen. Schiphol meent hiermee

<sup>68</sup> Aanvraag Transavia, kenmerk ACM/IN/424391, bijlage 3, p. 4.

<sup>69</sup> Aanvraag Transavia, kenmerk ACM/IN/424391, bijlage 4, p. 7.

invulling te hebben gegeven aan de wettelijke bepalingen.<sup>70</sup>

117. De ACM oordeelt dat Schiphol door aldus te reageren op de zienswijze van Transavia heeft voldaan aan haar verplichtingen op grond van artikel 8.25da, tweede lid, sub a van de Wlv op dit punt. Weliswaar kan Transavia blijkens de toelichting op artikel 8.25dd aan Schiphol tijdens de consultatie vragen om de omvang van de eigen bijdrage te beargumenteren, het is uiteindelijk aan de aandeelhouders om een besluit te nemen over de hoogte van de bijdrage. In dit systeem past naar het oordeel van de ACM geen motiveringsplicht die verder gaat dan de wijze waarop Schiphol hieraan invulling heeft gegeven.
118. Gelet op het voorgaande is de ACM in het licht van de aanvraag niet gebleken van strijd met artikel 8.25da, tweede lid, sub a van de Wlv.

### 3.3 De LTO-tarieven

#### 3.3.1 Inleiding

119. Schiphol wijzigt voor de tariefperiode 2019-2021 de door haar toegepaste differentiatie van de tarieven voor het opstijgen en landen van luchtvaartuigen (in het Engels genoemd: 'Landing & Take-Off Charges', hierna: de LTO-tarieven). Deze differentiatie vindt plaats op basis van de geluidsbelasting per vliegtuig.
120. De LTO-tarieven werden ook in 2018 al gedifferentieerd op basis van geluid. Voor de tarieven van 2019 tot en met 2021 wordt het aantal geluidscategorieën uitgebreid van vier naar zeven en wordt de differentiatie verscherpt. In het oude systeem was de maximale korting op het basistarief 20%, in het nieuwe systeem loopt de korting op tot 55% (2021). Aan de andere kant gaat de opslag voor het meest lawaaiige vliegtuig omhoog van 60% naar 80% (2021). De verdergaande differentiatie wordt in de tariefjaren 2019 tot en met 2021 stapsgewijs ingevoerd.
121. De LTO-tarieven worden ook anders dan naar geluid gedifferentieerd. Echter, ten opzichte van de tarieven en voorwaarden 2018 heeft Schiphol in de tarieven en voorwaarden 2019-2021 geen aanpassing aangebracht in de korting voor disconnected handling (80% van de tarieven connected handling), noch voor de toeslagen voor het starten (+50%) en landen (+27%) gedurende de nacht.

#### *Aanvraag van Transavia*

122. Transavia betoogt dat de huidige tariefstructuur van Schiphol leidt tot een veel te vergaande differentiatie van de LTO-tarieven. Transavia meent aldus dat de vastgestelde LTO-tarieven onredelijk en discriminatoir zijn en daarmee in strijd zijn met artikel 8.25dc van de Wlv. De gekozen spreiding leidt tot een wanverhouding tussen de toepasselijke LTO-tarieven en de daarvoor door Schiphol geleverde diensten en beschikbaar gestelde infrastructuur, zowel aan de bovenkant als aan de onderkant van de classificatie. Deze kostenverhoging — en daarmee de differentiatie die deze veroorzaakt — leidt ook tot een significante benadeling van Transavia ten opzichte van haar concurrenten.
123. Transavia voert aan dat de invoering van de nieuwe geluidscategorieën *home carriers*

---

<sup>70</sup> Zienswijze Schiphol op aanvraag Transavia, kenmerk ACM/IN/427171, bijlage 2, p. 7.

(gebruikers met Schiphol als thuisbasis) benadeelt ten opzichte van gebruikers die geen home carrier zijn. De niet-home carriers kunnen negatieve effecten van tariefdifferentiatie veel beter vermijden en positieve effecten van tariefdifferentiatie veel beter benutten door de inzet van specifieke vliegtuigen af te stemmen op de afwijkende tariefregimes van verschillende luchthavens.

124. Verder stelt Transavia in haar brief van 20 maart 2019<sup>71</sup> dat zij zich niet richt op de vraag of de invoering van een bepaalde nieuwe tariefcategorie is toegestaan. Transavia verzet zich echter wel tegen de mate van differentiatie, dat wil zeggen de tariefverschillen tussen de verschillende geluidscategorieën. Ten tweede stelt Transavia dat de tariefdifferentiatie veel verder gaat dan het daadwerkelijke verschil in overlast door geluid. Dit is volgens Transavia in strijd met de eisen van redelijkheid en non-discriminatie. Ten derde wijst Transavia erop dat de tariefdifferentiatie naar geluid op een aantal andere Europese luchthavens minder scherp zou zijn dan die van Schiphol. Sommige luchthavens kennen in het geheel geen differentiatie naar geluidscategorie.

#### *Zienswijze van Schiphol*

125. Schiphol geeft aan dat zij sinds eind jaren negentig een differentiatie op basis van geluidsemissies van vliegtuigen hanteert. De ACM heeft eerder vastgesteld dat deze differentiatie op basis van geluid voldoet aan de wettelijke eisen. Zij heeft daarbij onderkend dat aan Schiphol een vrijheid toekomt om prioriteiten te stellen en keuzes te maken bij de invulling van de differentiatie vanuit algemeen en publiek belang, zoals het milieu.<sup>72</sup>

126. Volgens Schiphol is de gekozen aanpassing van de bestaande differentiatie een passende en effectieve maatregel, mede in het licht van de geluidsbepalingen die gelden voor Schiphol. Schiphol heeft daarbij in acht genomen dat vervanging van een vloot niet op korte termijn kan worden gerealiseerd. Om die reden heeft Schiphol gekozen voor een geleidelijke invoering.

127. De gekozen spreiding van differentiatie is volgens Schiphol proportioneel omdat deze is gebaseerd op de daadwerkelijke geluidsproductie van een vliegtuig. Verder benadrukt Schiphol dat de gekozen spreiding van de tarieven vergelijkbaar is met, of zelfs beperkter is dan de spreiding die op andere grote Europese luchthavens wordt toegepast.<sup>73</sup>

---

<sup>71</sup> Reactie op schriftelijk stuk Schiphol, kenmerk: ACM/18/034527.

<sup>72</sup> Besluit van de NMa van 18 oktober 2007, nr. 200085/31.BT37 (Airbridge Cargo), randnummers 44-48.

<sup>73</sup> Ter illustratie wijst Schiphol op London Heathrow, waar de spreiding loopt van 30% tot 390% van het basistarief.

### *Beoordeling ACM*

#### *Beoordelingskader redelijkheid Wet luchtvaart*

128. De Memorie van Toelichting bij de Wet luchtvaart (MvT) geeft een aantal aanknopingspunten voor de beoordeling van de redelijkheid van tarieven voor luchtvaartactiviteiten.<sup>74</sup>
129. Uit de MvT blijkt dat de redelijkheidsnorm moet worden begrepen in het licht van de doelstelling van de Wet luchtvaart. Deze is gericht op het voorkomen van misbruik van een economische machtspositie. Deze sectorspecifieke norm is derhalve mededingingsrechtelijk georiënteerd in een sectorspecifieke omgeving. De kwaliteit van de dienstverlening kan van belang zijn voor de beoordeling van de redelijkheid van de door de exploitant vastgestelde tarieven en voorwaarden in relatie tot de daarvoor geboden diensten.
130. De redelijkheidsnorm houdt voor tarieven in dat geen wanverhouding mag bestaan tussen de tarieven en hetgeen ervoor geboden wordt. Of de tarieven voor ieder van de luchtvaartactiviteiten afzonderlijk redelijk zijn, kan onder meer worden beoordeeld:
- aan de hand van een vergelijking van de geleverde dienst met de daarvoor betaalde prijs;
  - met behulp van een vergelijking van de tarieven en voorwaarden voor dergelijke activiteiten op andere vergelijkbare luchthavens (benchmarking);
  - aan de hand van een vergelijking van het tarief met de onderliggende kosten.

De vraag of deze toetsen worden gebruikt en in welke mate zij meewegen bij de redelijkheidsbeoordeling, hangt volgens de MvT af van de economische relevantie bij de concrete casus.

#### *Beoordelingskader discriminatie Wet luchtvaart*

131. Ten aanzien van de toepassing van het beginsel van non-discriminatie op de tarieven is het volgende van belang. De luchthaven Schiphol heeft in beginsel de vrijheid om tariefdifferentiatie toe te passen, waardoor afzonderlijke tarieven in verschillende mate een bijdrage kunnen leveren aan de dekking van de kosten. Het vereiste van non-discriminatie, neergelegd in artikel 8.25 dc, eerste lid van de Wlv stelt hier echter een grens aan. Hieruit vloeit voort dat niet elke differentiatie van tarieven en voorwaarden automatisch tot discriminatie in de zin van dat artikel leidt, maar dat er wel een grens is aan de mate van differentiatie.
132. De MvT bij dit artikel geeft een aantal indicaties van wat onder het begrip non-discriminatie moet worden verstaan.<sup>75</sup> Het vereiste van non-discriminatie in deze wet moet aldus de toelichting onder meer gezien worden in het licht van de Europese vrij-verkeersregels en artikel 15 van het Verdrag van Chicago. Dit artikel bestempelt onderscheid naar nationaliteit van luchtvaartmaatschappijen als discriminatoir. Verder geeft de MvT aan dat geen onderscheid mag worden gemaakt naar identiteit van de gebruiker. Zodra sprake is van de levering van gelijkwaardige prestaties, mogen de nationaliteit of identiteit van gebruikers in beginsel niet leiden tot het hanteren van een afwijkend tarief of een afwijkende voorwaarde.

<sup>74</sup> Kamerstukken II 2014/15, 34197, 3, p. 4.

<sup>75</sup> Kamerstukken II 2014/15, 34197, 3, p.3. Het betreft het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart, gesloten op 7 december 1944 te Chicago (Trb. 1973, 109).



133. Voor het overige geeft de MvT geen nadere uitleg over het begrip non-discriminatie, maar geeft zij aan dat voor de uitleg van begrippen uit de Wet luchtvaart aansluiting kan worden gezocht bij het begrippenkader uit het mededingingsrecht. Wegens dit mededingingsrechtelijke karakter van het begrip discriminatie in de Wet luchtvaart zoekt de ACM bij de beoordeling van de tarieven en voorwaarden van luchthaven Schiphol aansluiting bij de definitie van discriminatie zoals die is neergelegd in artikel 102 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.<sup>76</sup> Deze definitie luidt:

*“[...]het toepassen ten opzichte van handelspartners van ongelijke voorwaarden bij gelijkwaardige prestaties, hun daarmee nadeel berokkenend bij de mededinging;”*

134. Er is derhalve sprake van discriminatie wanneer sprake is van gelijkwaardige prestaties waarvoor verschillende tarieven of voorwaarden gelden, wanneer dit verschil in behandeling leidt tot een nadeel in de concurrentiepositie van gebruikers van de luchthaven Schiphol.<sup>77</sup>

135. In haar besluit van 18 oktober 2007 inzake Airbridge Cargo heeft de NMa (rechtsvoorganger van de ACM) geoordeeld dat het ter beschikking stellen van capaciteit om vliegtuigen te laten landen of te laten opstijgen ongelijkwaardige prestaties betreft.<sup>78</sup> De prestatie van Schiphol bestaat uit het ter beschikking stellen van capaciteit van infrastructuur voor het laten landen en opstijgen van vliegtuigen. Onderdeel van de capaciteit van Schiphol is (naast bijvoorbeeld aantallen vliegbewegingen en passagiers) ook de geluidscapaciteit van Schiphol. Of een vliegtuig in een lagere of hogere geluidsklasse valt, is van invloed op de benutting van deze capaciteit. De maximale luchthavencapaciteit van Schiphol is namelijk bepaald door een extern bepaalde totale geluidshoeveelheid.<sup>79</sup> Vliegtuigen uit lagere geluidsklassen leggen daardoor een relatief groter beslag op de geluidscapaciteit – gemeten in aantallen vliegbewegingen – van Schiphol dan vliegtuigen uit hogere geluidsklassen. Hierdoor is het ter beschikking stellen van capaciteit voor S2-vliegtuigen een andere prestatie dan die voor S3-vliegtuigen. Het onderscheiden van geluidscategorieën en het hanteren van aparte tarieven daarvoor levert derhalve in zich zelf geen discriminatie op.

### 3.3.2 Redelijkheid LTO-tariefdifferentiatie

*Vergelijking van de dienst en de daarvoor betaalde prijs*

136. Transavia voert aan dat de differentiatie van de LTO-tarieven zou leiden tot een wanverhouding tussen die tarieven en de daarvoor geleverde prestaties.

137. Om dit onderdeel te onderzoeken kijkt de ACM allereerst naar de verhouding tussen de tarieven en de geluidscategorieën. Geluidsbelasting wordt uitgedrukt in decibel (dB). Voor het meten van de geluidsbelasting gelden voor de luchtvaart specifieke meetmethoden,

<sup>76</sup> Vgl. Besluit van de NMa van 18 oktober 2007, nr. 200085/31.BT37, (Airbridge Cargo).

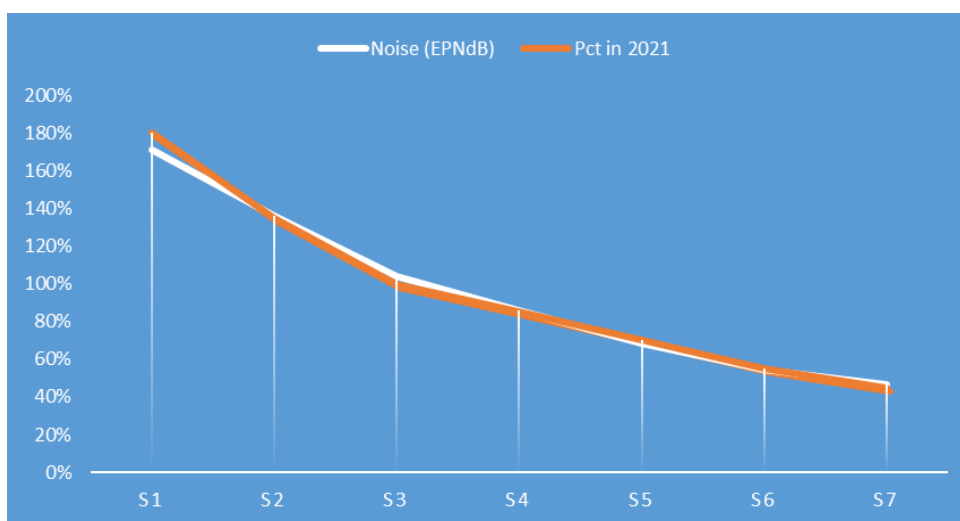
<sup>77</sup> De rechtbank Rotterdam heeft in haar uitspraak van 25 november 2010 bepaald dat de aanvrager aannemelijk dient te maken dat sprake is van nadeelsberokkening in de mededinging. Zie de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 25 november 2010, kenmerk ECLI:NL:RBROT:2010:BO5063.

<sup>78</sup> Besluit van de NMa van 18 oktober 2007, kenmerk 200085/31.BT37 (Airbridge Cargo).

<sup>79</sup> Zie het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol, artikel 4.2.1 – 4.2.3.

waaronder de zogenaamde “Effective Perceived Noise decibel” (EPNdB).<sup>80</sup> Dit is een objectief gegeven dat door Transavia niet wordt betwist. Elk vliegtuig heeft een uniek geluidscertificaat waarop de EPNdB is vermeld.

138. Een vliegtuig in geluidscategorie S2 is op een individueel meetpunt gemiddeld 1,33 decibel luider dan het gemiddelde van de gehele Schiphol vloot (16 EPNdB<sup>81</sup>).
139. De decibel is een logaritmische schaal waarin geluidssterkte wordt uitgedrukt. Een toename van 3 dB is een verdubbeling van de geluidsbelasting. De toename van geluid van S3 naar S2 van 1,33 dB is dan ook een stijging van 36%.<sup>82</sup>
140. De verhouding tussen de tarieven is hiermee vergelijkbaar. Het LTO-tarief in 2021 voor *connected handling* gedurende de dag is EUR 4,64 per 1.000 kg voor geluidscategorie S3 en EUR 6,26 voor geluidscategorie S2.<sup>83</sup> Dit betreft een opslag van 35%.
141. Dit rechtstreekse verband geldt ook voor de andere geluidscategorieën. Schiphol heeft op pagina 47 van het consultatiedocument een afbeelding opgenomen waarop de relatieve score (%) voor alle geluidscategorieën te zien is, die gebaseerd is op het verschil in verhouding tot geluidscategorie S3 (zie onder). Uit het (vrijwel) samenvallen van de lijnen blijkt naar het oordeel van de ACM dat er voor alle geluidscategorieën sprake is van een directe relatie van de verandering in geluidsbelasting met de hoogte van de tarieven.



<sup>80</sup> EPNdB reflecteert de hoeveelheid geluid die een toestel produceert ten opzichte van de norm een wordt gemeten op drie meetpunten volgens de voorschriften van ICAO. De drie meetpunten zijn voorgeschreven en zijn tijdens het naderen (approach), starten (flyover) en ter zijde van een start van een vliegtuig (lateral).

<sup>81</sup> Op basis van cijfers uit 2017.

<sup>82</sup> Het gemiddelde van categorie S2 is 12 EPNdB. De referentie performance van de gehele Schiphol vloot in 2017 is 16 EPNdB. Gegeven het feit dat EPNdB een cumulatieve marge is van drie meetpunten moet de marge tussen S3 en S2 gedeeld worden door 3. Op een individueel meetpunt is een gemiddeld vliegtuig in S2 1,33 dB luider dan het Schiphol gemiddelde. Het percentage voor S2 =  $10^{(4/3)/10} = 136\%$ .

<sup>83</sup> Minimum tarief gebaseerd op 20 ton MTOW op basis van het document van Schiphol, *Tarieven en Voorwaarden*, 31 oktober 2018, pagina 21.

*Toelichting: de basiscategorie is S3 (100%). De categorie S1 is het meest lawaaiig en de categorie S7 is het minst lawaaiig. De geluidslijn (wit) toont de relatieve geluidsscore (EPNdB) ten opzichte van S3. De rode lijn geeft de verhouding van het tarief weer voor de verschillende geluidscategorieën. Bijvoorbeeld: voor een vliegtuig in de categorie S1 is het tarief ongeveer 180% van het tarief van een vliegtuig in de categorie S3.*

142. In haar brief van 20 maart 2019 geeft Transavia een voorbeeld van een vergelijking tussen een Boeing 737-800MAX (categorie S6) en een Boeing 737-800 (categorie S2). De Boeing 737-800MAX zou 40% minder geluid produceren dan een Boeing 737-800. In plaats van 60% bedraagt het tarief voor de Boeing 737-800MAX in 2021 slechts 41% van het tarief voor de Boeing 737-800.<sup>84</sup>
143. Een vergelijking tussen individuele vliegtuigtypen, zoals Transavia heeft aangegeven, kan inderdaad leiden tot een afwijking tussen enerzijds het relatieve verschil in geluidsbelasting en anderzijds het relatieve verschil in tarief voor deze individuele toestellen. Dit acht de ACM echter niet de juiste vergelijking. Schiphol hanteert tariefklassen. Transavia heeft daarvan aangegeven geen bezwaar te hebben tegen de toepassing van tariefklassen.<sup>85</sup> Het hanteren van tariefklassen leidt ertoe dat binnen een tariefklasse vliegtuigen voorkomen met een wat lagere en een wat hogere geluidsbelasting, en waarvoor toch hetzelfde tarief geldt. Dit effect is inherent aan het hanteren van tariefklassen. Zoals uit de afbeelding hierboven blijkt, bestaat er wel een directe relatie tussen de *gemiddelde* geluidsbelasting per geluidsklasse en de tarieven per geluidsklasse.
144. Gelet op het voorgaande is de ACM niet gebleken van een wanverhouding tussen de tarieven en de daarvoor geleverde prestaties.
- Vergelijking van differentiatie naar geluidsbelasting op andere luchthavens*
145. Transavia wijst op de tariefdifferentiatie naar geluid op een aantal andere Europese luchthavens, die minder scherp zou zijn dan die van Schiphol. Sommige luchthavens kennen in het geheel geen differentiatie naar geluidscategorie.
146. De ACM constateert dat een vergelijking tussen Europese luchthavens geen eenduidig beeld oplevert. Bij sommige luchthavens wordt in het geheel geen differentiatie naar geluidsbelasting toegepast, en ook komt bij Europese luchthavens voor dat de differentiatie in geluidsbelasting scherper is dan die van Schiphol (London Heathrow).
147. In deze casus acht de ACM een vergelijking met andere luchthavens niet bruikbaar voor de beoordeling van de redelijkheid van het LTO-tarief. Immers, de differentiatie naar geluidsbelasting door Schiphol is ingegeven door milieudoelstellingen van de Nederlandse staat. Andere Europese landen kunnen echter andere milieudoelstellingen als uitgangspunt hanteren.
- Vergelijking van het tarief met de onderliggende kosten.*
148. De vraag of de tarieven voor ieder van de luchtvaartactiviteiten afzonderlijk redelijk zijn, kan onder meer worden beoordeeld aan de hand van een vergelijking van de geleverde dienst met de onderliggende kosten. Transavia gaat in haar aanvraag op deze vergelijking niet nader

<sup>84</sup> Punt 3.8 in Reactie op schriftelijk stuk Schiphol, 20 maart 2019, kenmerk: ACM/18/034527.

<sup>85</sup> Punt 2.3 in Reactie op schriftelijk stuk Schiphol, 20 maart 2019, kenmerk: ACM/18/034527.

in.

149. Of de toets van de vergelijking van het tarief met de onderliggende kosten moet worden gebruikt en in welke mate zij meeweegt bij de redelijkheidsbeoordeling, hangt volgens de MvT van de Wet luchtvaart af van de economische relevantie bij de concrete casus. De differentiatie van de LTO-tarieven is bij Schiphol niet gerelateerd aan de interne exploitatiekosten maar aan externe effecten (milieu). Deze externe kosten zijn niet direct in geld uit te drukken, maar deze hebben wel tot gevolg gehad dat Schiphol geconfronteerd is met een restrictie in de totale geluidscapaciteit voor de luchthaven als geheel.
150. Doordat de differentiatie in de tarieven is ingegeven door externe effecten, acht de ACM in deze casus een vergelijking van het tarief met de onderliggende exploitatiekosten niet opportuun.

*Effectiviteit van de maatregel*

151. Transavia stelt dat de effectiviteit van de verscherping van de differentiatie zeer beperkt is omdat Transavia en andere luchtvaartmaatschappijen in de periode 2019 tot en met 2021 hun vloot niet of nauwelijks kunnen aanpassen naar de inzet van stillere vliegtuigen. De financiële prikkel vormt volgens Transavia geen stimulans maar juist een straf voor de huidige samenstelling van de vloot. De aankondiging van de verscherping van de differentiatie had volgens Transavia eerder moeten plaats vinden.
152. De ACM overweegt als volgt. De investering in vliegtuigen is een langetermijninvestering. De financiële prikkel die volgt uit de differentiatie om te investeren in stillere vliegtuigen heeft mogelijk slechts een beperkt effect voor wat betreft de inzet voor de jaren 2019 tot en met 2021.
153. Transavia verwijst in algemene zin naar artikel 8.25dc van de Wet luchtvaart, en geeft daarbij onder andere aan dat de differentiatie 'maar in zeer beperkte mate kan worden gerechtvaardigd door de achterliggende doelstellingen' (randnummer 3.7 van de aanvraag). Dat betekent dat de ACM niet alleen dient te toetsen aan de redelijkheidsnorm uit het eerste lid, maar dat ook aan het tweede lid van art. 8.25dc en dan met name het onderstreepte gedeelte:

*"De in artikelen 8.25d en 8.25db bedoelde tarieven kunnen worden gedifferentieerd uit een oogpunt van algemeen belang, met inbegrip van de bescherming van het milieu. De criteria voor deze tariefsdifferentiatie dienen de differentiatie te kunnen rechtvaardigen en zijn objectief en transparant."*

De ACM is van oordeel dat de criteria voor de tariefsdifferentiatie naar geluidsbelasting objectief is, gelet op haar conclusie in randnummer 141. Daarnaast is de tariefdifferentiatie naar geluidsbelasting transparant. Tot slot is de differentiatie naar het oordeel van de ACM gerechtvaardigd met oog op het doel van bescherming van het milieu. Tot slot is de ACM gelet op de randnummers 136 tot en met 144 niet gebleken dat de LTO-tarieven onredelijk zijn. Verder is het weliswaar begrijpelijk dat Transavia de aankondiging bij voorkeur eerder zou vernemen, maar de ACM ziet geen wettelijke verplichting voor Schiphol daartoe.

*Conclusie redelijkheid van de tarieven*

154. De ACM komt tot de conclusie dat er geen sprake is van een wanverhouding tussen de LTO-tarieven en de prestaties die door Schiphol geleverd worden. Daarnaast is gebleken dat de

criteria voor deze tariefdifferentiatie objectief, transparant en gerechtvaardigd zijn met oog op de doelstelling van bescherming van het milieu.

### 3.3.3 Discriminatie LTO-tariefdifferentiatie

155. Transavia voert aan dat de invoering van de nieuwe geluidscategorieën *home carriers*, die Schiphol als thuisbasis hebben, benadeelt ten opzichte van gebruikers die geen *home carrier* zijn. De *niet-home carriers* kunnen volgens Transavia negatieve effecten van tariefdifferentiatie veel beter vermijden en positieve effecten van tariefdifferentiatie veel beter opzoeken door de inzet van specifieke vliegtuigen af te stemmen op de afwijkende tariefregimes van verschillende luchthavens. Transavia verwijst onder meer naar het Actieplan Slim én Duurzaam,<sup>86</sup> waarin staat dat het met name voor *home carriers* erg moeilijk is om op hoog tempo de vloot te vervangen en zodoende effectief te handelen op een financiële prikkel.

156. Op Schiphol zijn verschillende *home carriers* actief. Naast Transavia hebben ook KLM, TUI, Corendon en easyJet een thuisbasis op Schiphol. Gezamenlijk zijn deze *home carriers* goed voor 67% van de passagiers (2017<sup>87</sup>) en vliegbewegingen (2018<sup>88</sup>) op Schiphol.

157. Transavia geeft in antwoorden<sup>89</sup> op door de ACM gestelde vragen aan slechts zeer beperkte mogelijkheden te hebben om vliegtuigen te alloceren naar andere luchthavens. Een reden hiervoor is dat Transavia verreweg het grootste deel van haar vloot al op Schiphol inzet. Daarnaast zijn de vliegtuigen die Transavia op andere luchthavens inzet voor het grootste deel niet geluidsarm (categorie S2); herallocatie biedt dan geen soelaas. De enkele toestellen op andere luchthavens die wel geluidsarm zijn (categorie S3) kennen een lagere passagierscapaciteit dan wenselijk is voor de inzet op Schiphol.

#### *Beoordeling ACM*

158. Voor het vinden van een verboden discriminatie in de tariefstelling is nodig dat Transavia aannemelijk maakt dat een geconstateerd onderscheid in de mate van tariefdifferentiatie zou kunnen leiden tot een berokkening van een nadeel in de mededinging.<sup>90</sup>

<sup>86</sup> Zie Luchtvaart Nederland (2018), Slim én Duurzaam, Actieplan Luchtvaart Nederland: 30% minder CO2 in 2030, beschikbaar op <http://www.dutchaviation.nl/downloads/actieplan039slimenduurzaam039.pdf>.

<sup>87</sup> Zie Schiphol Group, Feiten & Cijfers 2017, april 2018. Beschikbaar op <https://www.schiphol.nl/nl/schiphol-group/pagina/feiten-en-cijfers/>

<sup>88</sup> Zie Schiphol Group, Traffic Review 2018, beschikbaar op <http://trafficreview2018.schiphol.tangelo.nl/movements>

<sup>89</sup> Kenmerk: ACM/IN/428341.

<sup>90</sup> Zie de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 25 november 2010, kenmerk ECLI:NL:RBROT:2010:BO5063, rechtsoverwegingen 2.4.7, 2.4.8, en 2.6.5:

2.4.7 “Gelet hierop heeft verweerder voor de vaststelling of er sprake is van verboden discriminatie terecht getoetst of de diensten waarvoor Schiphol verschillende passagiers-gerelateerde tarieven in rekening brengt gelijkwaardige prestaties zijn, en zo ja, of door de tariefdifferentiatie de luchtvaartmaatschappijen een nadeel in hun onderlinge concurrentiepositie wordt toegebracht.”

2.4.8: “Het is aan eiseres om aannemelijk te maken dat haar nadeel in de mededinging wordt berokkend. [...]”

159. Ten eerste dient te worden opgemerkt dat de LTO-tarieven van Schiphol geen direct onderscheid maken naar de identiteit van de luchtvaartmaatschappij. Er gelden geen aparte tarieven voor *home carriers*.
160. Ten tweede is hiervoor al vastgesteld dat niet gebleken is dat er sprake is van een wanverhouding tussen de differentiatie in tarieven voor LTO-tarieven en de prestaties die door Schiphol geleverd worden. Op grond van de Wet luchtvaart komt Schiphol een vrijheid toe om prioriteiten te stellen en keuzes te maken bij de invulling van de differentiatie vanuit algemeen en publiek belang, zoals het milieu. De geluidsbelasting van Schiphol is sinds lange tijd een kwestie van algemeen belang. Schiphol hanteert al sinds eind jaren negentig een differentiatie op basis van geluidsemissies van vliegtuigen. Hiermee creëert Schiphol een financiële prikkel om geluidarme vliegtuigen in te zetten. De wijziging die zich in de tariefstructuur van de LTO-tarieven voor 2019-2021 voordoet, is dat de al bestaande differentiatie wordt verscherpt. In het voorgaande is de ACM al tot de conclusie gekomen dat de nieuwe differentiatie voldoet aan het vereiste van redelijkheid van de tarieven.
161. Ten overvloede heeft de ACM Schiphol verzocht om een berekening te maken van de financiële impact van de tarieven en voorwaarden 2019-2021 voor verschillende grote luchtvaartmaatschappijen.<sup>91</sup> Schiphol ging hierbij uit van de gegevens over 2017 en heeft mogelijke verandering in de vlootsamenstelling niet meegenomen. Voor de groep van *home carriers* die genoemd worden (KLM, Transavia, TUI en easyJet) is het effect van de tariefdifferentiatie zeer beperkt, namelijk 0,1%.<sup>92</sup> Dat wil zeggen dat deze groep *home carriers* 0,1% meer LTO-charges zouden moeten gaan betalen over de periode 2019-2021 dan in het geval de huidige tarieven nog drie jaar zouden gelden. Dit betekent dat van een benadeling van de gehele groep *home carriers* als gevolg van de nieuwe tariefdifferentiatie geen sprake is.

#### *Kruissubsidiëring*

162. Transavia meent dat de tariefstructuur leidt tot een kruissubsidiëring tussen gebruikers die in ongerechtvaardigde mate de onderlinge concurrentie verstoort.
163. De ACM stelt vast dat de Wet luchtvaart vereist dat de individuele tarieven voldoen aan het redelijkheidsvereiste. In het voorafgaande is al vastgesteld dat de LTO-tarieven aan dit vereiste voldoen. De individuele tarieven hoeven niet kostengeoriënteerd te zijn. Omdat deze tarieven niet kostengeoriënteerd hoeven te zijn en omdat de wet ook de eis van kostenoriëntatie stelt voor luchtvaartactiviteiten en beveiligingsactiviteiten als geheel, impliceert dit dat kruissubsidiëring tussen individuele tarieven kan voorkomen en gerechtvaardigd is. De ACM ziet op dit onderdeel geen berokkening van een nadeel in de mededinging.

---

2.6.5: “[...] Niet het mogelijk bestaan van concurrentienadeel is het toetsingscriterium, maar de aangetoonde aanwezigheid van een concurrentienadeel.”

<sup>91</sup> Kenmerk: ACM/IN/426295, Bijlage17 bij vraag 3, p. 5.

<sup>92</sup> Hoewel blijkt dat Transavia ten opzichte van de huidige tariefstructuur weliswaar 15% meer zou gaan betalen, is zij niet de enige luchtvaartmaatschappij die meer zou moeten gaan betalen. Voor Delta Airlines en Aeroflot zal de stijging nog sterker zijn, respectievelijk 17% en 18%.

*Conclusie discriminatie*

164. De conclusie van dit onderdeel van de aanvraag is dat deze grond van Transavia niet slaagt. De differentiatie naar geluidsbelasting in de LTO-tarieven van Schiphol leidt niet tot een berokkening van een nadeel in de mededinging.

### 3.4 Conclusie beoordeling ACM

165. Ten aanzien van de stijging van het algehele tariefniveau concludeert de ACM dat de gronden ongegrond zijn. Zo is gebleken dat de ACM geen aanleiding heeft om te veronderstellen dat Schiphol bij de vaststelling van het investeringsprogramma haar executiekracht niet juist heeft ingeschat, zodanig dat sprake is van een wanverhouding tussen de tarieven en hetgeen daarvoor geboden wordt. Evenmin is gebleken dat de ramingen van Schiphol van de kosten van de kostensoorten personeel en inhuur niet voldoen aan het vereiste van kostenoriëntatie. Voor wat betreft de overgang van personeel naar aannemers bleek dat Schiphol weliswaar niet aan haar consultatieverplichting heeft voldaan, maar dat uit onderzoek van de ACM is gebleken dat deze overgang leidt tot per saldo lagere kosten voor Schiphol. Tot slot heeft de ACM vastgesteld dat Schiphol niet gehouden was inzicht te geven in de kostenefficiëntiestudie, nu deze geen onlosmakelijk onderdeel zouden uitmaken van de door Schiphol gegeven economische onderbouwing van de tarieven. Met betrekking tot de hoogte van de eigen bijdrage heeft de ACM vastgesteld dat Schiphol aan haar consultatieverplichtingen heeft voldaan.
166. Voor wat betreft de klachten over de LTO-tarieven komt de ACM eveneens tot de conclusie dat deze ongegrond zijn. Zo oordeelt de ACM dat de mate van differentiatie van de LTO-tarieven naar geluidsbelasting niet onredelijk is. Daarnaast oordeelt de ACM dat deze differentiatie niet leidt tot discriminatie van *home carriers* op Schiphol ten opzichte van niet-home carriers.

## 4 Besluit

167. De Autoriteit Consument en Markt stelt vast dat hetgeen Transavia heeft aangevoerd tegen de Tarieven en Voorwaarden van Schiphol per 1 april 2019 geen grond biedt voor de conclusie dat deze in strijd zouden zijn met de bij of krachtens de Wet luchtvaart gestelde regels.

de Autoriteit Consument en Markt,  
namens deze:

w.g.

dr. F.J.H. Don  
Bestuurslid

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



## Bijlage 1: Analyse kostenstijgingen luchtvaartactiviteiten Schiphol (forecast 2019 versus forecast 2018)

Dit overzicht bevat de in paragraaf 3.2.2.3 bedoelde wijzigingen per afdeling, die groter zijn dan € 1 miljoen (bedragen in €).<sup>93</sup>

### Deel 1: Personeelskosten

- a. Alle afdelingen: prijselementen (+[VERTROUWELIJK])

Dit betreft de posten inflatie, jaarlijkse evaluatie van het personeel en diverse andere elementen van de CAO.

- b. OU ICT: Digital Airport Program (+[VERTROUWELIJK])

De verschuiving van externe naar interne medewerkers om kennis en ervaring op het gebied digitalisering te behouden in de organisatie. Daarnaast een verschuiving van CAPEX-ontwikkelingen naar OPEX-ontwikkelingen. Dit houdt in dat de doorontwikkeling van al opgeleverde assets in de OPEX plaatsvindt.

- c. OU ICT: toename FTE's (+[VERTROUWELIJK])

Met name ten behoeve van cybersecurity, Contractmanagement en Procesmanagement.

- d. Asset Management: Main Contractor (-/[VERTROUWELIJK])

Besparing personeel door overgang verantwoordelijkheden naar Main Contractor

- e. Asset Management: toename FTE's (+[VERTROUWELIJK])

Dit betreft 50 FTE's (ongevalloceerd) als gevolg van gestegen asset base en portfolio realiseren.

- f. Aviation management: Six Sigma (-/[VERTROUWELIJK])

Overheveling van afdeling Six Sigma naar staven en grotendeels opheffing van deze afdeling.

- g. Safety, Security and Environment: Digital Airport Program (+[VERTROUWELIJK])

Aanpassing personeelskosten als gevolg van het niet meenemen van de kosten van Digital Airport Program in consultatiebudget 2018.

- h. Safety, Security and Environment: kosten Lelystad (+[VERTROUWELIJK])

Betreft brandweerdiensten voor Lelystad (hier staan opbrengsten tegenover).

- i. Safety, Security and Environment: Security Operations (+[VERTROUWELIJK])

Extra inzet ten behoeve van Security Operations (o.a. structurele verbetering van bezetting tijdens pieken).

- j. Staven en Concern: Capital Programme (-/[VERTROUWELIJK])

Toename gekapitaliseerde uren voor projecten onder Capital Programme.

---

<sup>93</sup> Kenmerk: ACM/IN/431558.

k. Staven en Concern: Corporate Procurement (+[VERTROUWELIJK])  
Toename FTE's voor professionalisering van inkopen en meer inkoopwerkzaamheden.

l. Staven en Concern: Digital (+[VERTROUWELIJK])  
Toename doordat ontwikkelingskosten naar exploitatie verschuiven. Tevens toename van in beheer genomen toepassingen.

m. Staven en Concern: Human Resources (+[VERTROUWELIJK])  
Toename van FTE's voor de Work force desk, nieuwe recruiters en toename van opleidingsbudget (management/traineeship).

Deel 2: Kosten inhuur personeel

a. OU ICT: Solution Architecten (+[VERTROUWELIJK])  
Inhuur Solution architecten ten behoeve van o.a. uitvoering projecten voor inpassing/faciliteren bestaande Schiphol architectuur. Dit hangt samen met de toename van de projectportfolio.

b. OU ICT: Digital Airport Program (-/[VERTROUWELIJK])  
Dit betreft de verschuiving van extern naar intern personeel. Zodat specialistische kennis en ervaring op het gebied van digitalisering behouden blijft in de organisatie.

c. Passenger Services: reclassificatie ticketcontrole (+[VERTROUWELIJK])  
De tegenhanger staat bij PMC Security in de kostensoort uitbestedingen.

d. Passenger Services: druk op capaciteit en toenemende CAPEX-portefeuille (+[VERTROUWELIJK])  
Als gevolg van de toename van projecten is de inhuur voor Operations nodig bij het ontwerp of de realisatie van projecten.

e. Passenger services: Automatisch Remote Coderen (-/[VERTROUWELIJK])  
Besparing door Automatisch Remote Coderen van bagage, hier staat een IT-project tegenover om dit te realiseren.

f. Passenger Services: landzijdige bereikbaarheid (+[VERTROUWELIJK])  
Door realisatie van het A-gebied zijn er veel tijdelijke maatregelen en verkeersrouteringen, waarvoor intensieve begeleiding en regulatie nodig is om verkeer veilig naar de terminals te voeren.

g. Assetmanagement: Main Contractors (+[VERTROUWELIJK])  
Hogere kosten voor Main Contractors 2019, kosten voor uitvoeren tender en reorganisatie afdeling Assetmanagement.

h. Assetmanagement: Digital Airport Plan (+[VERTROUWELIJK])  
Aanpassing kosten inhuur personeel als gevolg van het niet meenemen van de kosten van Digital Airport Program in consultatiebudget 2018.

i. Assetmanagement: extra FTE's voor ingebruikname van nieuwe assets (+[VERTROUWELIJK])  
Werkzaamheden betreffen onder meer toetsen of de assets aan de eisen voldoen, oplevering en borging in de systemen.

- j. Aviation Management: Vrijval centrale target (+[VERTROUWELIJK])  
Vrijval centrale target vanuit 2018.
  
- k. Safety, Security & Environment: kosten “backfill” (+[VERTROUWELIJK])  
Kosten ten behoeve van “backfill” van bestaande functies in verband met aanbesteding securitycontracten.
  
- l. Safety, Security & Environment: Digital Airport program (+[VERTROUWELIJK])  
Aanpassing kosten inhuur personeel als gevolg van het niet meenemen van de kosten van Digital Airport Program in consultatiebudget 2018.
  
- m. Staven en Concern: toename digitale toepassingen op Schiphol (+[VERTROUWELIJK])  
Stijging als gevolg van digitale toepassingen op Schiphol evenals door verschuiving van ontwikkelingskosten van CAPEX naar OPEX.