



Besluit goedkeuring Toerekeningssysteem Schiphol 2022-2024

Besluit van de Autoriteit Consument en Markt als bedoeld in artikel 8.25g, eerste lid, van de Wet luchtvaart tot goedkeuring van het toerekeningssysteem van Royal Schiphol Group N.V. voor de periode 2022-2024

Ons kenmerk : ACM/UIT/557914
Zaaknummer : ACM/20/039910
Datum : 8 juli 2021

Samenvatting

De Wet luchtvaart schrijft voor dat Royal Schiphol Group N.V. (hierna: RSG) voor de toerekening van kosten, opbrengsten en materiële vaste activa aan luchtvaartactiviteiten een toerekeningssysteem vaststelt, dat ter goedkeuring moet worden voorgelegd aan de ACM. Het toerekeningssysteem geeft de principes aan op grond waarvan wordt vastgesteld in welke mate productiemiddelen worden aangewend voor luchtvaartactiviteiten. Het toerekeningssysteem moet voldoen aan eisen van integraliteit, proportionaliteit en marktconformiteit. De in het toerekeningssysteem beschreven principes moeten leiden tot kostengeoriënteerde tarieven voor luchtvaartactiviteiten.

In dit besluit beoordeelt de ACM of het toerekeningssysteem van RSG voor de jaren 2022-2024 (hierna: Toerekeningssysteem 2022-2024) voldoet aan de wettelijke eisen.

Beoordeling Toerekeningssysteem 2022-2024

In het goedkeuringsbesluit van 19 juli 2018 heeft de ACM geoordeeld dat de structuur van het Toerekeningssysteem 2019-2021 voldoet aan de wettelijke eisen van integraliteit, proportionaliteit en marktconformiteit. Omdat deze structuur in het Toerekeningssysteem 2022-2024 niet is gewijzigd, heeft de ACM zich bij de beoordeling van het Toerekeningssysteem 2022-2024 gericht op de wijzigingen ten opzichte van het Toerekeningssysteem 2019-2021. Een groot deel van deze wijzigingen is het resultaat van een reorganisatie bij RSG als gevolg van een sterke daling van het aantal passagiers in verband met de COVID-19 pandemie. Daarnaast heeft de ACM onder meer de verrekenfactoren en het systeem van efficiëntieprikkels bij grote investeringen beoordeeld.

Consultatie

Dit besluit is voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, als bedoeld in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Van Koninklijke Luchtvaartmaatschappij N.V. is als belanghebbende een zienswijze ontvangen. De beoordeling van deze zienswijze heeft geleid tot een kleine aanpassing van het Toerekeningssysteem 2022-2024. De aanpassing betreft de wijze van toerekening van de kosten van

een deel van de werknemers (als gebruikers van Plaza) op de luchthaven Schiphol. Voor het overige is het Toerekeningssysteem 2022-2024, zoals dat is geconsulteerd, ongewijzigd gebleven.

Conclusie

De ACM stelt vast dat het Toerekeningssysteem 2022-2024 voldoet aan de vereisten van integraliteit, proportionaliteit en marktconformiteit.

Inhoud

Samenvatting

1	Procesverloop	4
2	Juridisch kader	5
3	Beschrijving Toerekeningssysteem	6
4	Beoordeling	9
4.1	Inleiding	9
4.2	Beoordeling van de inhoudelijke wijzigingen van het Toerekeningssysteem ten opzichte van het Toerekeningssysteem 2019-2021	10
4.2.1	Inleiding	10
4.2.2	Wijzigingen in verband met COVID-19 – reorganisatie RSG	10
4.2.2.1	Aviation	10
4.2.2.2	Non Aviation	12
4.2.2.3	Staven	13
4.2.2.4	IT&Data en Schiphol Projects	14
4.2.3	Wijziging in verband met COVID-19 – referentiejaar 2021 en 2020	15
4.2.4	Wijziging in verband met COVID-19 - Verrekenfactoren (kostencomponent in verrekening verkeer en vervoer)	16
4.2.4.1	Facilitykosten (schoonmaak)	17
4.2.4.2	Flowmanagement (voorheen Floormanagement)	18
4.2.5	Wijzigingen in verband met verbetering transparantie	19
4.2.5.1	Leasing	19
4.2.5.2	Efficiëntieprikkel grote investeringen: risicobudget	20
4.3	Algemene conclusie	21
5	Zienswijzen van belanghebbenden	21
5.1	Algemeen	21
6	Dictum	22
	Bijlage 1: Juridisch kader	23
	Bijlage 2: Nota van Bevindingen	29
	Bijlage 3: Overzicht wijzigingen Toerekeningssysteem 2022 - 2024 als gevolg van reorganisatie RSG	50

1 Procesverloop

1. Royal Schiphol Group N.V. (hierna: RSG)¹ is op grond van artikel 8.25g, eerste lid, van de Wet luchtvaart verplicht om een toerekeningssysteem vast te stellen voor kosten en opbrengsten van de activiteiten, bedoeld in artikel 8.25d, eerste lid, van de Wet luchtvaart (hierna: Wlv).² Dit toerekeningssysteem moet ter goedkeuring aan de Autoriteit Consument en Markt (ACM) worden voorgelegd.
2. Het Toerekeningssysteem 2019-2021, dat geldt tot en met 31 december 2021 is goedgekeurd bij besluit van de ACM van 19 juli 2018.³ In verband met het verstrijken van de geldigheidstermijn van het huidige Toerekeningssysteem 2019-2021 heeft RSG vanaf mei 2020 tot en met februari 2021 diverse onderdelen van het ontwerp-Toerekeningssysteem 2022-2024 (hierna: Toerekeningssysteem) ter beoordeling aan de ACM voorgelegd.
3. Waar de ACM daartoe aanleiding heeft gezien, heeft zij RSG verzocht deze onderdelen van het Toerekeningssysteem toe te lichten dan wel aan te passen, zodat deze naar het oordeel van de ACM voldoen aan de wettelijke eisen van integraliteit, proportionaliteit en marktconformiteit. Dit proces heeft geresulteerd in het op 8 maart 2021 ingediende ontwerp-Toerekeningssysteem.⁴
4. Op grond van artikel 8.25g, zesde lid, van de Wlv is op de voorbereiding van een besluit van de ACM tot goedkeuring van het toerekeningssysteem afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. De ACM heeft kennisgegeven van het ontwerpbesluit door middel van een publicatie in de Staatscourant van 2 april 2021. De ACM heeft het ontwerpbesluit met de bijbehorende stukken op haar website ter inzage gelegd voor een periode van zes weken, eindigend op 14 mei 2021.
5. Gedurende deze consultatieperiode zijn belanghebbenden in de gelegenheid gesteld mondeling of schriftelijk een zienswijze naar voren te brengen.
6. Op 12 mei 2021 heeft Koninklijke Luchtvaartmaatschappij N.V. (hierna: KLM) een zienswijze ingediend.⁵ Voor deze zienswijze en de inhoudelijke beoordeling van deze zienswijze verwijst de ACM naar hoofdstuk 5 respectievelijk de Nota van Bevindingen, die als bijlage 2 bij dit besluit is opgenomen en hiervan deel uitmaakt.
7. De ACM heeft RSG in de gelegenheid gesteld om op de zienswijze van KLM te reageren. RSG heeft bij brieven van 2 en 4 juni 2021 gereageerd op de zienswijze van KLM.⁶ Naar aanleiding van de zienswijze en de reacties van RSG hebben de ACM en RSG op ambtelijk niveau overleg gevoerd.

¹ RSG is de exploitant van de luchthaven Schiphol in de zin van artikel 8.1b van de Wet luchtvaart.

² Het betreft de activiteiten van de exploitant van de luchthaven Schiphol ten behoeve van het gebruik van de luchthaven door gebruikers.

³ Besluit Toerekeningssysteem Schiphol, ACM/UIT/497570, zaaknummer ACM/17/019959. Zie [www.acm.nl: https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/2018-07/goedkeuring-toerekeningssysteem-schiphol-2019-2021.pdf](https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/2018-07/goedkeuring-toerekeningssysteem-schiphol-2019-2021.pdf)

⁴ ACM/IN/592419.

⁵ ACM/IN/615247.

⁶ ACM/IN/618892 en ACM/IN/619401.

Vervolgens heeft de ACM aan RSG schriftelijk enkele aanvullende vragen gesteld, die RSG heeft beantwoord.⁷

8. In dit besluit verleent de ACM goedkeuring aan het Toerekeningssysteem, zoals RSG dit op 30 juni 2021 bij de ACM heeft ingediend, met inbegrip van de wijzigingen die naar aanleiding van de zienswijze van KLM zijn aangebracht.

2 Juridisch kader

9. In dit hoofdstuk wordt op hoofdlijnen geschetst welke eisen bij de Wlv en het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol 2017 (hierna: het Besluit)⁸ aan het toerekeningssysteem worden gesteld. Voor een volledig overzicht van het relevante wettelijk kader wordt verwezen naar bijlage 1 bij dit besluit.
10. RSG dient eenmaal per drie jaar tarieven en voorwaarden vast te stellen voor de activiteiten die zij verricht ten behoeve van het gebruik van de luchthaven Schiphol.⁹ Het gaat hierbij om de luchtvaartactiviteiten en om overige activiteiten die rechtstreeks verband houden met de luchtvaartactiviteiten, zoals omschreven in het Besluit.¹⁰ De tarieven dienen voor het geheel van de luchtvaartactiviteiten kostengeoriënteerd te zijn.¹¹
11. Om tot deze kostengeoriënteerde tarieven te komen, dient RSG een toerekeningssysteem vast te stellen om kosten te kunnen toerekenen aan luchtvaartactiviteiten. Het toerekeningssysteem dient te voldoen aan de eisen van integraliteit, proportionaliteit en marktconformiteit.¹² Deze eisen zijn uitgewerkt in het Besluit en worden hieronder kort beschreven.¹³

Integraliteit

12. De eis van integraliteit houdt in dat alle kosten van de luchtvaartactiviteiten, met uitzondering van de kosten van rentedragende schulden aan die luchtvaartactiviteiten worden toegerekend. Verder is bepaald dat de kosten van productiemiddelen die alleen worden aangewend voor de luchtvaartactiviteiten, geheel aan die activiteiten worden toegerekend. En dat de kosten van productiemiddelen die in het geheel niet worden aangewend voor luchtvaartactiviteiten, niet aan die activiteiten worden toegerekend.

Proportionaliteit

13. Aan de eis van proportionaliteit is voldaan als de kosten worden toegerekend naar verhouding tot het gebruik van de gebruikte productiefactoren voor luchtvaartactiviteiten en niet-luchtvaartactiviteiten. Ook geldt daarbij dat de kosten van productiemiddelen die gedeeltelijk voor luchtvaartactiviteiten en

⁷ Vragen ACM: ACM/UIT/556247, reacties RSG: ACM/IN/621085 en ACM/IN/624831.

⁸ Wet van 18 juni 1992, Stb. 1992, 368, voor zover hier van belang, laatstelijk gewijzigd bij Wet van 30 augustus 2017, Stb. 2017, 188 en het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol 2017, Stb. 2017, 187.

⁹ Artikel 8.25d, eerste lid, Wlv.

¹⁰ Artikel 2, eerste en tweede lid, Besluit.

¹¹ Artikel 8.25dc, derde en vierde lid, Wlv.

¹² Artikel 8.25g, eerste lid, Wlv.

¹³ Artikel 29, tweede lid, Besluit.

gedeeltelijk voor andere activiteiten worden aangewend, worden toegerekend in overeenstemming met het daadwerkelijk gebruik van die productiemiddelen voor de luchtvaartactiviteiten. Wat betreft de materiële vaste activa die deels voor de luchtvaartactiviteiten in gebruik zijn, is bepaald dat zij worden toegedeeld aan de hand van de op die activiteiten afgestemde en in het toerekeningssysteem opgenomen verdeelsleutels.¹⁴

14. Het uitgangspunt is dat het Toerekeningssysteem tot een zo nauwkeurig mogelijke weergave leidt van de kosten en opbrengsten die moeten worden toegerekend aan de luchtvaartactiviteiten.¹⁵

Marktconformiteit

15. Het vereiste van marktconformiteit houdt in dat toerekening geschiedt volgens aanvaardbare bedrijfseconomische principes en dat vergoeding voor leveranties binnen het concern (mede gelet op het gezamenlijk gebruik van productiemiddelen voor luchtvaartactiviteiten en andere activiteiten) in overeenstemming is met wat daarvoor in de markt gebruikelijk is. Dit geldt ook voor de vergoeding van vermogenskosten. Het systeem moet een marktconforme toerekening van de kosten van zowel eigen als vreemd vermogen garanderen.¹⁶ In het Besluit zijn bepalingen opgenomen op welke wijze deze vermogenskosten (Weighted Average Cost of Capital, hierna: WACC) dienen te worden bepaald.
16. Ook de operationele kosten en de kosten van de productiemiddelen, voor zover deze worden aangewend voor de luchtvaartactiviteiten moeten worden bepaald en toegerekend overeenkomstig aanvaardbare bedrijfseconomische principes. De waarde van de aan de luchtvaartactiviteiten toebedeelde materiële vaste activa wordt bepaald op basis van de historische kostprijs en met toepassing van de door de exploitant aangegeven afschrijvingsmethode.¹⁷

3 Beschrijving Toerekeningssysteem

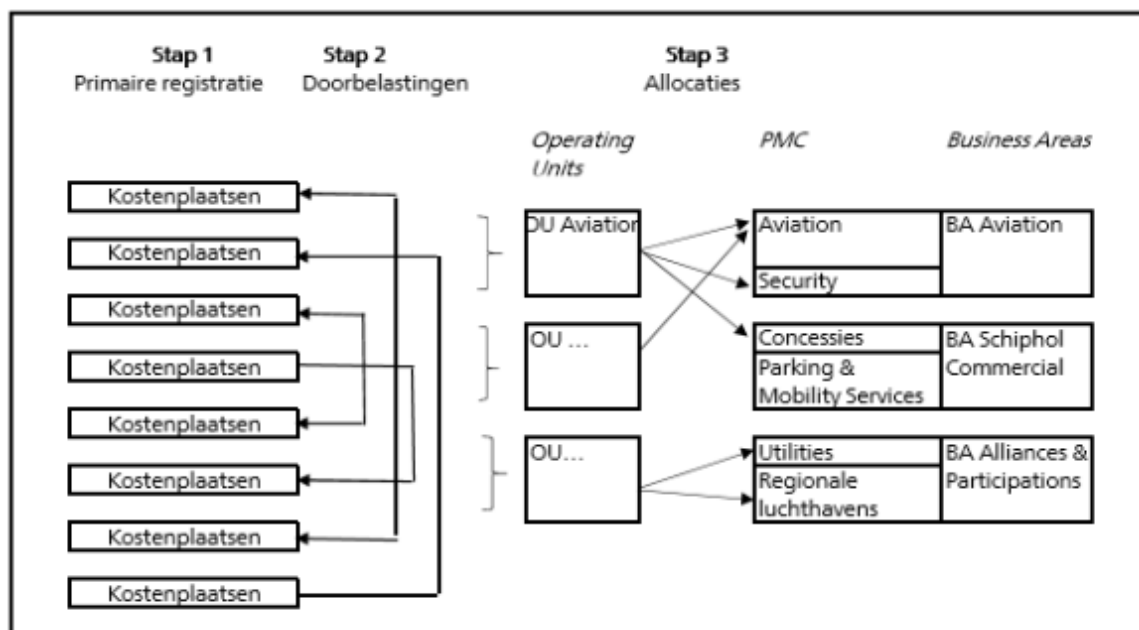
17. Hieronder volgt een schematische weergave van de structuur van het Toerekeningssysteem en wordt kort beschreven langs welke stappen de toerekening financieel-administratief verloopt.

¹⁴ Artikel 29, zevende lid, Besluit.

¹⁵ Nota van toelichting bij het Besluit van 7 juli 2006, houdende regels betreffende de exploitatie van de luchthaven Schiphol, pagina 32.

¹⁶ Memorie van Toelichting, Kamerstukken II, 2001-2002, 28074, nr. 3, p. 12.

¹⁷ Artikel 29, eerste en achtste lid, Besluit.



Figuur 1: Schematische weergave van de structuur van het Toerekeningssysteem

18. De kostenplaatsstructuur van de financiële administratie volgt de organisatiestructuur van de activiteiten van RSG. Een groep van kostenplaatsen wordt ook wel Operating Unit (OU) genoemd. Eén van de OU's is de OU Aviation. Deze OU omvat de kostenplaatsen die zich geheel of gedeeltelijk bezighouden met luchtvaart- en beveiligingsactiviteiten.
19. Via doorbelastingen en allocaties worden de geregistreerde kosten en opbrengsten toegerekend aan drie zogenoemde Business Areas. Een Business Area (hierna: BA) bestaat uit een aantal Product Markt Combinaties (hierna: PMC). Een PMC is een clustering van activiteiten op basis van externe levering van een specifiek product aan een specifieke klantengroep, omvang (omzet, rendement, activa), risicoprofiel en regelgeving.¹⁸
20. De resultaten van de luchtvaartactiviteiten worden geclusterd naar de BA Aviation, die is opgesplitst in de PMC Aviation en de PMC Security.
21. Aan de PMC Aviation worden de kosten en opbrengsten toegerekend van de in artikel 2, eerste lid, sub a tot en met c, van het Besluit beschreven categorieën van luchtvaartactiviteiten en van activiteiten die rechtstreeks verband houden met luchtvaartactiviteiten, zoals beschreven in artikel 2, tweede lid, van het Besluit. Aan de PMC Security worden de kosten en opbrengsten van de beveiligingsactiviteiten, zoals genoemd artikel 2, eerste lid, sub d, van het Besluit toegerekend. Voor overige opbrengsten verwijst het Toerekeningssysteem naar de inkomsten uit activiteiten die rechtstreeks verband houden met de luchtvaartactiviteiten die specifiek zijn benoemd in het Besluit (zoals inkomsten uit concessies voor brandstoflevering).

¹⁸ Zie hoofdstuk 4 van het Toerekeningssysteem.

22. De toerekening van kosten en opbrengsten aan voornoemde PMC's vindt langs de volgende stappen plaats:

1. Primaire registratie

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

2. Doorbelastingen

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

- Vanwege wettelijke of verslaggevingstechnische eisen: bijvoorbeeld als voor een dochteronderneming een aparte jaarrekening moet worden gedeponeerd.
- Om opbrengsten van een PMC volledig te registreren (niet doorbelasten zou leiden tot onvolledige vastlegging van de opbrengsten): bijvoorbeeld verhuringen van Schiphol Commercial of leveringen van Utility Services aan een andere PMC.
- Om kosten te kunnen activeren bij de ontvangende kostenplaats: bijvoorbeeld voor uren van projectmedewerkers die gemaakt worden voor een andere PMC.
- Om allocatie te vereenvoudigen: bijvoorbeeld door een deel van de kosten van een kostenplaats door te belasten, kunnen de resterende kosten volledig rechtstreeks gealloceerd worden, dat wil zeggen zonder toepassing van een nadere verdeelsleutel.

3. Allocaties

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

23. De totale aan de luchtvaartactiviteiten toe te rekenen kosten kunnen volgens twee invalshoeken zichtbaar worden gemaakt, naar kostenplaats en naar kostensoort. Beide dimensies worden uitgewerkt in het Toerekeningssysteem. In het Toerekeningssysteem wordt per doorbelasting- en allocatiesleutel weergegeven vanaf welke kostenplaatsen welke kostensoorten worden doorbelast respectievelijk gealloceerd. De resultaten van de toepassing van het Toerekeningssysteem worden vervolgens gepresenteerd tijdens de consultatie van tarieven en voorwaarden aan luchtvaartmaatschappijen.
24. Ook de informatie tijdens de consultatie van tarieven en voorwaarden wordt zowel gepresenteerd naar kostensoort als naar kostenplaats. Informatie in kostensoorten wordt tijdens de consultatie verstrekt volgens de IATA Template. In het Toerekeningssysteem is een overzicht opgenomen waarin

per kostenplaats zichtbaar is welke kostensoorten volgens de IATA indeling op welke kostenplaats worden geboekt.¹⁹

25. Naast de hiervoor beschreven structuur van de toerekening omvat het Toerekeningssysteem algemene grondslagen waarmee de berekening en toerekening van kosten aan de luchtvaartactiviteiten tot stand komt. Het betreft onder andere de berekening van de vermogenskostenvoet (WACC) voor de luchtvaartactiviteiten, de wijze waarop de meerjarige budgettering van kosten ten behoeve van de bepaling voor de drie afzonderlijke jaren van de tariefperiode tot stand komt, de berekeningen rond het systeem van efficiëntieprikkels op grote investeringen en de gehanteerde afschrijvingsmethoden. In hoofdstuk 9 van het Toerekeningssysteem heeft RSG een beschrijving opgenomen van de mogelijkheid om wijzigingen aan te brengen in het Toerekeningssysteem gedurende de periode waarvoor de ACM aan dat systeem goedkeuring heeft verleend. Het betreft wijzigingen van geringe betekenis. Voor deze tussentijdse wijzigingen is in het Toerekeningssysteem een aantal algemene voorwaarden opgenomen en per categorie wijziging zijn aanvullende specifieke voorwaarden opgenomen.

4 Beoordeling

4.1 Inleiding

26. In deze beoordeling staat de vraag centraal of het Toerekeningssysteem voldoet aan de eisen die in de Wlv en het Besluit aan een toerekeningssysteem gesteld worden. Als gezegd dient het Toerekeningssysteem aan te geven op grond waarvan wordt vastgesteld in welke mate kosten worden toegerekend aan luchtvaartactiviteiten en niet-luchtvaartactiviteiten.
27. De beoordeling door ACM heeft betrekking op de principes op grond waarvan kosten en opbrengsten aan luchtvaartactiviteiten als zodanig worden toegerekend en niet op de daadwerkelijke toepassing van die principes. De daadwerkelijke toerekening van kosten en opbrengsten is aan de orde bij de periodieke vaststelling (1 keer per 3 jaar) van tarieven en de jaarlijkse financiële verantwoording achteraf.
28. De ACM heeft het Toerekeningssysteem 2019-2021 goedgekeurd bij besluit van 19 juli 2018. Tegen dit besluit heeft RSG bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb) beroep ingesteld. Het CBb heeft dit beroep niet-ontvankelijk verklaard en daarmee staan het besluit van 19 juli 2018 en het Toerekeningssysteem 2019-2021 in rechte vast. Sinds het goedkeuringsbesluit is de op het Toerekeningssysteem van toepassing zijnde wet- en regelgeving (Wlv en Besluit) tot het moment waarop dit onderhavige besluit is genomen niet gewijzigd. De regelgeving geeft de ACM dus geen aanleiding om inhoudelijk ongewijzigde onderdelen van het Toerekeningssysteem nu anders te beoordelen. Op grond hiervan is deze beoordeling met name gericht op de inhoudelijke wijzigingen die in het Toerekeningssysteem 2022-2024 zijn aangebracht ten opzichte van het Toerekeningssysteem 2019-2021.

¹⁹ Zie bijlage 2.7 van het Toerekeningssysteem.

29. In het goedkeuringsbesluit van 19 juli 2018 heeft de ACM geoordeeld dat de structuur van het Toerekeningssysteem voldoet aan de wettelijke eisen van integraliteit, proportionaliteit en marktconformiteit. Omdat de structuur in het nu voorgestelde Toerekeningssysteem niet is gewijzigd, verwijst de ACM voor de beoordeling daarvan naar paragraaf 4.2 van het goedkeuringsbesluit van 19 juli 2018.²⁰
30. In de volgende paragraaf gaat de ACM nader in op de beoordeling van relevante inhoudelijke wijzigingen van het Toerekeningssysteem ten opzichte van het Toerekeningssysteem 2019-2021.

4.2 Beoordeling van de inhoudelijke wijzigingen van het Toerekeningssysteem ten opzichte van het Toerekeningssysteem 2019-2021

4.2.1 Inleiding

31. Het Toerekeningssysteem bevat ten opzichte van het Toerekeningssysteem 2019-2021 talrijke wijzigingen, maar een groot deel daarvan heeft betrekking op het verduidelijken van beschrijvingen in het hoofddocument en de doorbelastingen en allocatiesleutels. De inhoudelijke wijzigingen zijn te onderscheiden in twee categorieën: 1) wijzigingen die voortvloeien uit de gevolgen van de COVID-19 pandemie inclusief de daaruit voortvloeiende reorganisatie en 2) wijzigingen die los staan van de COVID-19 pandemie en/of de reorganisatie.

4.2.2 Wijzigingen in verband met COVID-19 – reorganisatie RSG

32. Zoals in het voorwoord van het Toerekeningssysteem is aangegeven, zijn de gevolgen van de COVID-19-pandemie niet alleen voor RSG, maar ook voor de luchtvaartsector als geheel, zeer ingrijpend. Zo heeft RSG door deze pandemie besloten tot het aanpassen en verbeteren van de organisatie. Daarbij is kritisch gekeken naar de investeringen en het verlagen van de operationele kosten en hoe de organisatie aangepast en verbeterd kon worden. Dit alles is samengebracht in het Project Reset. In de eerste fase is de structuur van de organisatie vereenvoudigd, onder meer door een aantal business area's en afdelingen samen te voegen. In de tweede fase zijn de business area's en afdelingen verder vormgegeven. Vanaf 1 maart 2021 is de aangepaste organisatie van kracht geworden.
33. In de volgende paragrafen worden de relevante inhoudelijke wijzigingen voor het Toerekeningssysteem veelal als gevolg van het Project Reset van RSG beoordeeld. Bijlage 2 bij dit besluit bevat een gedetailleerder overzicht van de verschillende wijzigingen in het Toerekeningssysteem.

4.2.2.1 Aviation

Asset Management

Inhoud wijziging

²⁰ Zie [www.acm.nl](https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/2018-07/goedkeuring-toerekeningssysteem-schiphol-2019-2021.pdf): <https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/2018-07/goedkeuring-toerekeningssysteem-schiphol-2019-2021.pdf>.

34. De organisatiestructuur van de Afdeling Asset Management is gewijzigd. Het onderdeel Strategy & Business support is voor een deel ingekrompen en voor een deel vervallen. Het onderdeel Business Control is naar Finance centraal gegaan. Het onderdeel Safety & Compliance is ook vervallen, de activiteiten zijn op andere plaatsen in de organisatie ondergebracht.

Beoordeling

35. De reorganisatie van Asset Management heeft tot gevolg dat een beperkt aantal activiteiten is vervallen en een beperkt aantal activiteiten op andere plaatsen in de organisatie zijn ondergebracht. De naamgeving in de betreffende onderdelen van het Toerekeningssysteem is aangepast aan de nieuwe organisatie. In het Toerekeningssysteem blijven de betreffende doorbelastingen en allocaties voor de resterende activiteiten gelijk. Ook de bedrijfseconomische grondslagen zijn niet gewijzigd. De ACM is daarom van oordeel dat de toerekening voldoet aan de wettelijke eisen.

Safety, Security & Environment (SSE)

Inhoud wijziging

36. Ook de organisatiestructuur van de afdeling SSE is gewijzigd. Vóór Project Reset was aan SSE al de afdeling Joint Sector Integral Safety Office toegevoegd, die is gericht op het continu verbeteren van de veiligheid waarbij een samenwerking van stakeholders binnen de sector centraal staat. De kosten hiervan worden toegerekend op basis van de bestaande allocatiesleutel A1d (100% directe toewijzing aan PMC Aviation).
37. Als gevolg van Project Reset is het Business Platform IT vanuit de afdeling IT&Data verplaatst naar SSE. De afdeling Business Platform IT is verantwoordelijk voor het onderhoud en beheer en de licenties van alle IT-systemen die primair gebruikt worden door SSE. De kosten worden toegerekend op basis van een nieuwe allocatiesleutel A7h (gedeelde sleutel over de PMC's Aviation, Security en Non-Aviation). De directe kosten bestaan uit uitbestedingen en uren. Onder uitbestedingen worden de contracten verantwoord die zijn afgesloten voor beheer van (één of meerdere) diensten en/of data- en telecommunicatie kosten. Voor alle diensten is SSE de primaire opdrachtgever, maar er maken ook andere interne afdelingen gebruik van de diensten. Dit komt tot uitdrukking in een gedeelde allocatiesleutel o.b.v. toewijzing van onderliggende activiteiten naar gebruikers.
- De toerekening van uren vindt op verschillende manieren plaats, afhankelijk van of het inzet betreft van interne medewerkers, externe medewerkers, dan wel een combinatie van de twee voorgaande. De hoogte van het uurtarief is afhankelijk of interne medewerkers of externe medewerkers worden ingezet (zie ook paragraaf 6.2.3 van het Toerekeningssysteem). De verdeling naar PMC vindt plaats op basis van gebruik en in een bijlage van de allocatiesleutel A7h is per dienst aangegeven welke activiteiten het betreft.

Beoordeling

38. De reorganisatie van SSE heeft vooral tot gevolg dat de afdeling Business Platform IT bij SSE is ondergebracht. Daarnaast is het onderdeel Business Control naar Finance centraal gegaan. Verder zijn de benamingen in de betreffende onderdelen van het Toerekeningssysteem aangepast aan de nieuwe organisatie. In het Toerekeningssysteem blijven de betreffende doorbelastingen en allocaties

voor het overige gelijk, ook de bedrijfseconomische grondslagen zijn niet gewijzigd. Ook de toerekening van de kosten van de afdeling Business Platform IT in de gedeelde allocatiesleutel A7h voldoet aan de wettelijke eisen.

Airport Operations & Aviation Partnerships

Inhoud wijziging

39. Voorheen bestond de afdeling Airport Operations uit drie onderdelen: Process, Development & Capacity Management (PDC), Support & Resource Allocation (SRA) en Day2Day Operations (DDO). De nieuwe afdeling Airport Operations & Aviation Partnerships bestaat uit vier onderdelen: Aviation Business Development (ABD), Process Performance & Improvement (PPI), Day2Day Operations (DDO) en het Airport Operations Center (APOC). Naast naamswijzigingen vinden er wijzigingen plaats in ondergebrachte activiteiten. Als gevolg van de reorganisatie is een deel van de afdeling AO&AP namelijk niet uitsluitend bezig met 100% aviation activiteiten, maar deels ook met landzijdige bereikbaarheid. Hiervoor is een nieuwe sleutel gemaakt. De toerekening met deze nieuwe sleutel A7i vindt plaats op basis van de fte van de uitvoerende afdelingen (aircraft, baggage, passenger, landside). De reorganisatie heeft ook geleid tot het vervallen van sleutel A9b Aviation/MD – Customer Contact Center en sleutel A9e Aviation/MD – Mobiele Persoonlijke Assistentie. Dit heeft te maken met het verplaatsen van de activiteiten van het Customer Contact Center en van Mobiele Persoonlijke assistentie naar de Business Area Schiphol Commercial (zie ook onderdeel Schiphol Commercial in paragraaf 4.2.2.2). De activiteiten behorende bij luchtvaart worden nu doorbelast vanuit Schiphol Commercial richting de afdeling Aviation/other. Vanuit de afdeling Aviation/other kunnen de kosten vervolgens met allocatiesleutel A1j voor 100% toegerekend worden aan luchtvaartactiviteiten. De reorganisatie heeft ook invloed gehad op de sleutels A1a, A1c, A1g en A1i. Deze sleutels kenden allemaal een 100% Aviation allocatie, en zijn daarom samengevoegd tot 1 sleutel (A1a). De sleutels A1c, A1g en A1i zijn daarmee vervallen.

Beoordeling

40. Doorbelastingen en allocatiesleutels zijn gewijzigd omdat activiteiten binnen de organisatie verplaatst zijn naar aanleiding van Project Reset. De uiteindelijke toerekening aan luchtvaart of niet-luchtvaart is, hoewel op een andere manier tot stand gekomen, ongewijzigd gebleven. De ACM is daarom van oordeel dat de gewijzigde doorbelastingen en allocaties in dit onderdeel voldoen aan de wettelijke eisen.

4.2.2.2 Non Aviation

Schiphol Commercial

Inhoud wijziging

41. Zoals in het Toerekeningssysteem is aangegeven, zijn de Business Areas “Consumer Products & Services” en “Real Estate” opgeheven en opgegaan in de Business Area (BA) “Schiphol Commercial”. Deze BA omvat commerciële activiteiten, zoals winkels, horeca, parkeren en reclame en ontwikkelt, beheert, exploiteert en belegt in vastgoed op en rondom luchthavens in binnen- en buitenland. Het grootste deel van de portefeuille bevindt zich op en rond de luchthaven Schiphol. De

belangrijkste stakeholders zijn consumenten, retailbedrijven, adverteerders en andere op de luchthaven gevestigde ondernemingen.

42. De overheveling van activiteiten van de afdelingen Passenger Experience en Customer Contact Center (CCC) en Mobiele Persoonlijke Assistentie van Aviation Management naar Schiphol Commercial heeft geresulteerd in twee nieuwe doorbelastingen D11 (Passenger Experience) en D12 (CCC en Mobiele Persoonlijke Assistentie). De kosten die verband houden met de doorbelasting van Passenger Experience bestaan uit personeelskosten van medewerkers die zich volledig of een deel van hun tijd bezighouden met werkzaamheden ten behoeve van Passenger Experience (verhoogd met opslagen voor overhead). De inzet van de medewerker(s) Passenger Experience wordt in het jaar voorafgaand aan de tariefperiode vastgesteld door de manager Marketing Customer Insights and Passenger Experience op basis van een verdeling van de activiteiten van de fte's voor de activiteit Passenger Experience voor Aviation en Non-Aviation.
43. De kosten die verband houden met het Customer Contact Center en Mobiele Persoonlijke Assistentie bestaan uit de kosten die uit hoofde van de uitbestedingscontracten voor deze activiteiten worden geboekt als 'overige externe kosten' (inhuur extern bureau). Deze overige externe kosten worden gebaseerd op het meest recente gerealiseerde kalenderjaar (twee jaar voorafgaande aan het eerste jaar van de tariefperiode). Het aandeel van de contacten/vragen voor Aviation in relatie tot het totaal aantal contacten/vragen bij het Customer Contact Center en Mobiele Persoonlijke Assistentie leidt tot een verhouding per gebruiker. De aantallen klantcontacten worden op basis van contactredenen geregistreerd. Ieder klantcontact wordt toegewezen aan een gebruiker. Dit leidt tot een verdeling van de overige externe kosten en deze geldt voor de (gehele) looptijd van het Toerekeningssysteem.
44. De inhuur die zich bezighoudt met het verstrekken van informatie via het omroepsysteem betreft een 100% luchtvaartactiviteit. De kosten met betrekking tot het omroepsysteem worden daarom voor 100% toegerekend aan Aviation.

Beoordeling

45. Door de nieuwe BA Schiphol Commercial zijn de benamingen in de desbetreffende onderdelen van het Toerekeningssysteem aangepast aan de nieuwe organisatiestructuur. De in de nieuwe doorbelastingsleutels D11 en D12 beschreven grondslagen voor de toerekening, zijn volgens de ACM in overeenstemming met aanvaardbare bedrijfseconomische principes. De allocatiesleutel A4 (Schiphol Commercial - AGP/Privium) is herschreven vanuit het oogpunt van transparantie, maar is inhoudelijk niet gewijzigd. De overige doorbelastingen en allocaties zijn vrijwel gelijk gebleven, ook de bedrijfseconomische grondslagen zijn niet gewijzigd. Hier en daar zijn de teksten verduidelijkt. Ook dit onderdeel voldoet aan de wettelijke eisen.

4.2.2.3 Staven

Inhoud wijziging

46. Deze reorganisatie betreft de integratie van voormalige Corporate Development, Spatial Programme Development en Innovation tot Strategy & Airport Planning. Verder heeft een centralisatie plaats

gevonden van voormalig gedecentraliseerde finance functies en de Treasury afdeling onder een gecentraliseerde Finance organisatie. Daarnaast is in de centrale stafafdelingen het Capital Programme gereduceerd tot één onderdeel daarvan (pier A).

47. Strategy & Airport Planning: wijzigingen in sleutel D1 Staven (Strategy & Airport planning); de fte's van de drie hierboven genoemde afdelingen inclusief activiteiten zijn ingekrompen en verdeeld binnen Strategy & Airport Planning en niet meer "dedicated" toe te rekenen aan Aviation activiteiten. De advieskosten zijn wel op deze specifieke kostenplaats gebleven en zijn wel "dedicated" voor Aviation activiteiten. Vandaar dat RSG kiest om de doorbelasting naar Aviation te beperken tot de advieskosten en het personeel m.b.v. de Staven A5 sleutel te alloceren, hetgeen ertoe leidt dat er per saldo een lagere toerekening van kosten aan luchtvaartactiviteiten plaatsvindt. Deze allocatie vindt plaats op basis van de kostenverdeling per PMC (na doorbelastingen en allocatie).
48. Centralisatie: sleutel D2 Staven (Projectgerelateerde kosten aan Schiphol Projects en IT&Data) is een nieuwe doorbelasting. Als gevolg van de reorganisatie is een deel van de functionarissen gecentraliseerd, maar moeten de kosten van deze functionarissen verwerkt blijven worden in de kostprijsberekening van projecten van Schiphol Projects en IT&Data. Voor een aantal specifieke project gerelateerde kosten is het hierdoor noodzakelijk geworden om een doorbelasting richting Schiphol Projects en IT&Data toe te passen, zodat Schiphol Projects en IT&Data deze kosten vervolgens meenemen in hun kostprijsbepaling (zie ook D1 en D2 Schiphol Projects en allocatie IT&D).
49. Pier A: de allocatie A13a (Aviation/Other - Pier A project) heeft betrekking op de toerekening van niet-activeerbare investeringskosten van Pier A. De verdeelsleutel wordt niet meer vanaf het jaar 2019 bepaald (zoals in de oude allocatie van Capital Programme), maar voor de duur van het Toerekeningssysteem op basis van de op te leveren assets in deze periode. Dit heeft te maken met het feit dat de focus nog slechts op één project ligt, in plaats van verschillende projecten die het noodzakelijk maakten steeds vanaf 2019 een herijking te doen in de wegging van de verschillende projecten.

Beoordeling

50. De ACM is van oordeel dat de wijzigingen in de bedrijfseconomische grondslag van de doorbelastingen D1 en D2 voldoen aan de eis van proportionaliteit.
51. Voor wat betreft de allocatie A13a oordeelt de ACM dat de reorganisatie tot gevolg heeft dat de verdeelsleutel nog uitsluitend gerelateerd moet worden aan het project Pier A. De aanpassingen zijn voldoende toegelicht en transparant en voldoen aan de wettelijke eisen.

4.2.2.4 IT&Data en Schiphol Projects

IT&Data

Inhoud wijziging

52. De afdelingen IT en Digital zijn samengevoegd tot de afdeling IT&Data. Als gevolg van de reorganisatie is een aantal activiteiten van IT&Data naar SSE verplaatst. Toerekening van deze activiteiten vindt dus niet meer plaats vanuit IT&Data. Het gaat bijvoorbeeld om werkzaamheden voortvloeiend uit de IT-dienst Vertrekfilters, de dienst GMI, en de dienst Seamless Flow. kostprijsmodel. Ten slotte wordt de dienst C2000 (indoordekking voor landelijk communicatiesysteem) met ingang van 2023 onderdeel van de afdeling IT&Data.

Beoordeling

53. De reorganisatie heeft tot gevolg dat een aantal kostenplaatsnummers is verplaatst van IT&Data naar SSE. Daarbij is binnen IT&D ook een aantal kostenplaatsnummers toegevoegd naar aanleiding van de samenvoeging van de afdelingen IT en Digital. Binnen doorbelasting D1 is nu ook de extra dienst 'C2000, indoordekking voor landelijk communicatiesysteem' toegevoegd. Allocatiesleutel A7 Staven – Digital & Innovation is verwijderd, omdat Digital integraal onderdeel is geworden van de IT&Data sleutel en het Innovation deel is ondergebracht bij Strategy & Airport planning via allocatiesleutel Staven A5. De ACM is van oordeel dat de wijzigingen in dit onderdeel van het Toerekeningssysteem voldoen aan de wettelijke eisen.

Schiphol Projects

Inhoud wijziging

54. De afdelingen PLuS en Capital Programme (met uitzondering van het Pier A project) zijn samengevoegd tot de afdeling Schiphol Projects. Binnen de doorbelastingsleutels D1 (Schiphol Projects – uren) en D2 (Schiphol Projects – exploitatieresultaat) is de naamgeving van verschillende kostenplaatsen aangepast om aan te sluiten bij de nieuwe organisatiestructuur.

Beoordeling

55. Het projectenbureau voert na reorganisatie dezelfde soort activiteiten (zoals het projectmanagement over de grote infrastructurele projecten op Schiphol) als voor de reorganisatie. De bedrijfseconomische grondslagen van doorbelasten zijn in het nieuwe Toerekeningssysteem ook niet gewijzigd ten opzichte van PLuS.²¹ De ACM is daarom van oordeel dat het Toerekeningssysteem op dit onderdeel voldoet aan de wettelijke eisen.

Conclusie wijzigingen in verband met reorganisatie RSG

56. Gelet op het voorgaande ziet de ACM geen aanleiding om goedkeuring te onthouden aan deze gewijzigde onderdelen van het Toerekeningssysteem.

4.2.3 Wijziging in verband met COVID-19 – referentie jaren 2021 en 2020

Aanleiding

57. De aanleiding voor de wijziging is dat als gevolg van COVID-19 de jaren 2020 en 2021 mogelijk niet als representatief kunnen worden gezien voor de hierop volgende jaren, als bijvoorbeeld sprake is van fors minder verkeer en vervoer in deze jaren.

²¹ Met uitzondering van de verwerking van het exploitatieresultaat van doorbelasting D2 (Schiphol Projects).

Inhoud wijziging

58. In het Toerekeningssysteem wordt evenals in het Toerekeningssysteem 2019-2021 voor de berekening van diverse doorbelastingen en allocaties verwezen naar het eerste of tweede jaar voorafgaand aan de start van de tariefperiode als zogenaamde basis- of referentiejaar. Voor het Toerekeningssysteem betekent dit respectievelijk het kalenderjaar 2021 of 2020. In afwijking van deze beschrijving kan in het Toerekeningssysteem gekozen worden voor het best passende alternatief, indien bij het opstellen van het consultatiebudget voor de jaren 2022-2024 het genoemde referentiejaar voor een specifieke doorbelasting (of allocatie) niet als representatief kan worden beschouwd. Dit kan bijvoorbeeld zijn: drie jaar voorafgaand aan de tariefperiode (2019). Daar waar afgeweken wordt van de beschrijving, zal dit bij de consultatie 2022-2024 nader worden toegelicht in de IATA Template.
59. De mogelijkheid om het basisjaar te wijzigen geldt voor alle plaatsen in het Toerekeningssysteem waar voor de berekening van doorbelastingen of allocaties gebruik gemaakt wordt van referentie jaren (het eerste of tweede jaar voorafgaand aan de tariefperiode). Elke afwijking zal moeten worden toegelicht bij de consultatie van de tarieven en voorwaarden van 2022-2024, zoals ook is beschreven aan het slot van hoofdstuk 1 (Inleiding) van het Toerekeningssysteem 2022-2024.²²

Beoordeling

60. De ACM acht het aannemelijk dat het gebruik van 2021 of 2020 als referentiejaar, als gevolg van COVID-19, niet representatief zal zijn om te gebruiken bij de berekening van doorbelastingen en allocaties voor volgende jaren. De ACM acht het daarom wenselijk dat RSG de mogelijkheid heeft om af te wijken van deze referentie jaren indien dat tot een meer representatief resultaat leidt. Deze afwijkingen zullen in de consultatie van de tarieven en voorwaarden toegelicht moeten worden.

Conclusie referentie jaren 2021 en 2020

61. De ACM ziet geen aanleiding om aan dit onderdeel van het Toerekeningssysteem haar goedkeuring te onthouden.

4.2.4 Wijziging in verband met COVID-19 - Verrekenfactoren (kostencomponent in verrekening verkeer en vervoer)

Inleiding

62. In de Wlv²³ is bepaald dat het verschil tussen begroting en realisatie van de omzet luchtvaart in een jaar verrekend mag worden met de gebruikers in toekomstige jaren. Een verschil tussen begroting en realisatie leidt tot hogere kosten (meer passagiers) of een kostenbesparing (minder passagiers). Hiervoor moet in de verrekening gecorrigeerd worden. De kostenverschillen worden bepaald met behulp van zogenaamde "verrekenfactoren". Bijvoorbeeld: bij 1% meer passagiers nemen de schoonmaakkosten met 1% toe; de verrekenfactor is dan 1. De verrekenfactor verschilt per proces.

²² Zie onder "disclaimer basisjaren".

²³ Artikel 8.25dg, eerste lid, Wlv.

63. Bij de berekening van de hogere kosten of de kostenbesparing wordt gebruik gemaakt van deze verrekenfactoren. De verrekenfactoren in het nu geldende Toerekeningssysteem waren toepasbaar bij "normale" verschillen (enkele procenten). Door de sterke terugval van het aantal passagiers als gevolg van de COVID-19 pandemie (in 2020 ongeveer 70%) waren de bestaande verrekenfactoren niet meer passend. Door de voortdurende onzekerheid in de luchtvaartsector zijn ook in de komende jaren grote verschillen tussen begroting en realisatie niet uit te sluiten. Daarom heeft RSG de verrekenfactoren opnieuw onderzocht en bepaald, met het doel dat zij geschikt zijn om te gebruiken bij zowel kleine verschillen van enkele procenten per jaar, maar ook bij grote verschillen.
64. In deze paragraaf worden de wijzigingen in de "verrekening van kosten in verband met prognoses en de realisatie van het volume van het verkeer en vervoer" behandeld (paragraaf 5.2.6 in het Toerekeningssysteem). De contracten voor de inzet van security personeel zijn aangepast, maar dit heeft niet geleid tot een aanpassing van de verrekenfactor. Deze blijft 1,0. De verrekeningen van de kosten voor flowmanagement en facilitykosten (schoonmaak) zijn wel gewijzigd en worden hieronder besproken.

4.2.4.1 Facilitykosten (schoonmaak)

Inhoud wijziging

65. Door COVID-19 zijn toekomstige passagiersaantallen moeilijk in te schatten. Als gevolg hiervan is ook de benodigde hoeveelheid schoonmaakdienstverlening in grotere mate onzeker dan in voorgaande jaren. Bij verrekening van facilitykosten (paragraaf 5.2.6 in het Toerekeningssysteem) is daarom een zekere mate van flexibiliteit in de contracten met schoonmaakbedrijven aangebracht, die ook leidt tot een aanpassing in de verrekening met luchtvaartmaatschappijen.
66. Met schoonmaakbedrijven is een baseline aantal passagiers overeengekomen tot en met 2024. Er is contractueel ook een bandbreedte ten opzichte van het baseline aantal passagiers afgesproken van 5%. Voorheen was deze bandbreedte er niet. Indien het gerealiseerde aantal passagiers zich begeeft binnen de bandbreedte van 5% ten opzichte van het baseline aantal passagiers, vindt er geen verrekening met schoonmaakpartijen plaats. Dit leidt dan ook niet tot een verrekening met luchtvaartmaatschappijen. Indien het gerealiseerde aantal passagiers zich begeeft buiten de bandbreedte van plus 5% dan wel min 5% ten opzichte van het baseline aantal passagiers, wordt het meerdere- dan wel mindere aantal passagiers ten opzichte van de 5% bandbreedte na afloop van het kalenderjaar wel verrekend met schoonmaakbedrijven. Dit leidt vervolgens ook tot een verrekening met luchtvaartmaatschappijen. De verrekening wordt bepaald door de prijs per passagier conform de staffeltabel te vermenigvuldigen met het aantal passagiers buiten de bandbreedte.
67. Op basis van de huidige contractafspraken is voor het Toerekeningssysteem de verrekenfactor vastgesteld op 1,0 en dan uitsluitend indien deze zich begeeft buiten de bandbreedte van het aantal passagiers, zoals hierboven weergegeven. Een verrekenfactor van 1,0 houdt in dat bij een verandering in het aantal passagiers, een relatief even grote verandering in kosten wordt verondersteld.

Beoordeling

68. De verrekening met luchtvaartmaatschappijen sluit aan bij de gemaakte kostenafspraken met de schoonmaakbedrijven. De ACM is van oordeel dat de wijzigingen in dit onderdeel van het Toerekeningsstelsel voldoen aan de wettelijke eisen.

4.2.4.2 Flowmanagement (voorheen Floormanagement)

Inhoud wijziging

69. Flowmanagement zorgt ervoor dat de passagiersprocessen in de Terminal in goede banen worden geleid. Het gaat voornamelijk om het begeleiden van passagiers, bijvoorbeeld bij het ticketreader proces of het begeleiden van passagiers met weinig handbagage naar de 'fast lane'. Door COVID-19 kwam het passagiersvolume op de luchthaven Schiphol in 2020 ongeveer 70% lager uit. De methodiek in het Toerekeningsstelsel 2019-2021 zou leiden tot een teruggave aan de sector van 103,5% van het begrote bedrag voor flowmanagement²⁴. Door deze uitkomst is duidelijk geworden dat bij procentueel grote stijgingen of dalingen van de passagiersaantallen, er onevenredig grote bedragen verrekend moeten worden met de luchtvaartmaatschappijen. Bij verrekening van flowmanagement (paragraaf 5.2.6 in het Toerekeningsstelsel) is daarom een aanpassing gedaan in de verrekening met luchtvaartmaatschappijen. Indien het passagiersaantal met meer dan 10% gestegen dan wel gedaald is ten opzichte van het geconsulteerde aantal, wordt een andere verrekeningsmethodiek gehanteerd dan in het Toerekeningsstelsel 2019-2021.
70. In het Toerekeningsstelsel 2019-2021 is bepaald dat er tot 3% passagiersgroei/passagiersdaling geen extra dan wel minder floormanagement (in het Toerekeningsstelsel nu: flowmanagement) nodig is. Buiten deze bandbreedte van 3% wordt een verrekenfactor van 1,5 gehanteerd. Een verrekenfactor van 1,5 houdt in dat bij een verandering in het aantal passagiers, een 1,5 keer zo grote verandering in kosten wordt verondersteld. Omdat dit tot onevenredig grote verrekeningen kan leiden bij grote veranderingen in het passagiersaantal, wordt in het Toerekeningsstelsel verrekend op basis van de werkelijke kosten, indien het passagiersaantal meer dan 10% afwijkt ten opzichte van het geconsulteerde aantal. Schiphol dient de werkelijke kosten dan wel te onderbouwen in de financiële verantwoording met onderliggende deelactiviteiten en kosten. Indien het passagiersaantal met maximaal 10% gestegen dan wel gedaald is ten opzichte van het geconsulteerde aantal, wordt nog steeds de methodiek uit het Toerekeningsstelsel 2019-2021 gehanteerd. Dit betekent dat er van 3% tot en met 10% passagiersgroei / passagiersdaling ten opzichte van het geconsulteerde aantal, een verrekenfactor van 1,5 wordt gehanteerd. Onder de 3% wordt er niet verrekend.

Beoordeling

71. De ACM acht het aanvaardbaar dat de verrekenfactor van 1,5 niet gehanteerd wordt bij passagiersstijgingen of –dalingen van meer dan 10% en dat in die gevallen wordt verrekend op basis

²⁴ De procentuele daling van het aantal passagiers (buiten de vastgelegde bandbreedte van 3%) werd vermenigvuldigd met 1,5 om de teruggave te berekenen. Het gaat om een teruggave omdat er ten opzichte van de begroting minder inzet van flowmanagement nodig is geweest, en er dus minder kosten zijn gemaakt dan begroot. Het percentage kwam door COVID-19 uit op $(72\%-3\%)*1,5 = 103,5\%$. De teruggave op basis van deze methode zou dus 103,5% van de oorspronkelijke begroting zijn.

van de werkelijke kosten. De ACM is van oordeel dat de wijzigingen in dit onderdeel van het Toerekeningssysteem voldoen aan de wettelijke eisen.

Conclusie beoordeling Verrekenfactoren

72. De ACM ziet geen aanleiding om haar goedkeuring te onthouden aan deze onderdelen van het Toerekeningssysteem.

4.2.5 Wijzigingen in verband met verbetering transparantie

4.2.5.1 Leasing

Aanleiding

73. RSG heeft de beschrijving van de verwerking van leasecontracten nader aangepast omdat als gevolg van gewijzigde IFRS richtlijnen (IFRS 16)²⁵ er geen onderscheid meer bestaat tussen de verwerking van de financial en operational lease²⁶ in de balans. Dit was ook al het geval in het Toerekeningssysteem 2019-2021. RSG heeft de wijze van verwerking nader gespecificeerd.

Inhoud wijziging

74. In paragraaf 5.2.4.2 van het hoofddocument worden de bedrijfseconomische principes met betrekking tot de materiële vaste activa behandeld. De financial lease en de operational lease worden op dezelfde wijze geactiveerd (behoudens kortlopende leases en leases van activa met een beperkte waarde). Dit betekent administratief dat Schiphol niet de jaarlijkse leasetermijnen als kosten verantwoordt, maar in plaats daarvan de lease activeert en jaarlijks de afschrijvingskosten en de vermogenskosten (WACC) daarvan bepaalt.
75. RSG heeft de wijze waarop de leaseverplichting wordt berekend nader toegelicht in het Toerekeningssysteem. De leaseverplichting wordt gewaardeerd tegen de contante waarde van de leasebetalingen. RSG past hierbij de IFRS 16 toe. Als in het leasecontract een onderliggend rentetarief vermeld staat, dan hanteert RSG dat rentetarief. Dat is de impliciete rentevoet. Als het leasecontract geen onderliggend rentetarief vermeldt, bepaalt RSG een marktconforme rentevoet. In het Toerekeningssysteem is gedetailleerd beschreven hoe deze rentevoet moet worden bepaald.²⁷

Beoordeling

76. De ACM stelt vast dat de verwerking van leases zoals beschreven in het Toerekeningssysteem in overeenstemming is met de IFRS 16. RSG is daarnaast voldoende transparant door te beschrijven volgens welke methode het te activeren bedrag wordt vastgesteld.

²⁵ International Financial Reporting Standards.

²⁶ Financial lease is een financieringsovereenkomst met een derde, een operational lease is een overeenkomst die naast een financiering ook operationele kosten omvat (beheer, onderhoud, e.d.).

²⁷ De marktconforme rentevoet wordt bepaald als de incrementele debetrentevoet (=marginale rentevoet). Deze incrementele debetrentevoet is het rentepercentage dat RSG zou moeten betalen over leningen met dezelfde startdatum en dezelfde looptijd als het leasecontract. De incrementele debetrentevoet wordt berekend op basis van mid-swaprentes van Bloomberg en creditspreads op basis van beursgenoteerde obligaties van RSG en die van vergelijkbare bedrijven.

77. Het toetsingscriterium voor het Toerekeningssysteem is dat de methode voldoet aan aanvaardbare bedrijfseconomische principes. De ACM is van oordeel dat aan dit criterium wordt voldaan. Indien beschikbaar past RSG de impliciete rentevoet toe voor de waardering van de materiële vaste activa, of als deze niet beschikbaar is, een marktconforme rentevoet. De ACM stelt vast dat de afschrijvingstermijn van de geactiveerde lease aansluit op de gebruiksduur van de materiële vaste activa. Dit voldoet aan de wettelijke eisen.
78. De ACM ziet daarom geen aanleiding om goedkeuring aan dit onderdeel van het Toerekeningssysteem te onthouden.

4.2.5.2 Efficiëntieprikkel grote investeringen: risicobudget

Aanleiding

79. In paragraaf 5.2.6 van het Toerekeningssysteem worden onder meer de verrekenregels beschreven met betrekking tot de efficiëntieprikkel voor investeringen van RSG waarvan € 20 miljoen of meer wordt gealloceerd aan luchtvaartactiviteiten.
80. De efficiëntieprikkel voor grote investeringen is ingevoerd bij de gewijzigde Wlv (inwerkingtreding 1 juli 2017).²⁸ De ACM heeft de toepassing van deze prikkel door RSG in investeringsprojecten nader onderzocht.

Inhoud wijziging

81. De ACM heeft onderzocht of de bonus/malus regeling in de efficiëntieprikkel voor bepaalde onderdelen van het basisbudget (= begroting exclusief risicobudget²⁹) volgens haar voldoende evenwichtig is. Zo kan het voorkomen dat voor RSG wel sprake is van een bonus bij overschrijding van een post in het basisbudget, maar geen malus bij een overschrijding van deze post. Dit is het geval indien aan een post in het basisbudget ook een risico in het risicobudget is gekoppeld.
82. Een overschrijding van een begrotingspost, waarvoor tevens een risico is opgenomen in het risicoregister, mag niet leiden tot een bonus voor Schiphol, en bij een overschrijding mag geen sprake zijn van een malus. Bovenstaande kan worden geïllustreerd met het onderstaande voorbeeld:
Stel: in het risicobudget is een voorziening opgenomen voor het risico: "Gedurende de uitvoeringsfase blijken de ICT werkzaamheden omvangrijker te zijn dan aangenomen". In het geval dat in de realisatie de ICT werkzaamheden lager zijn dan geraamd, ontvangt RSG een bonus omdat de post "ICT werkzaamheden" in het basisbudget dan lager uitvalt. In het geval dat in de realisatie de ICT werkzaamheden hoger zijn dan geraamd, brengt RSG de meerkosten ten laste van het risicobudget. Omdat het risicobudget buiten de prikkel valt, is geen sprake van een malus voor RSG.
83. Het bovenstaande geldt slechts voor een deel van de risico's in het risicobudget. Veel risico's in het risicobudget hebben geen gerelateerde post in het basisbudget, bijvoorbeeld: "Extra kosten als

²⁸ Stb. 2017, 188.

²⁹ Het risicobudget vormt een dekking voor de financiële gevolgen van het zich voordoen van risico's. Het budget is de optelsom van de kans op het risico vermenigvuldigd met het financiële gevolg van het risico.

gevolg van projectverstoringen tijdens de uitvoeringsfase die voortvloeien uit wijzigingen in wet- en regelgeving". De financiële gevolgen van de realisatie van dit risico hebben geen invloed op de hoogte van de efficiëntieprikkel.

Beoordeling

84. De ACM acht het van belang dat in het Toerekeningssysteem een aanvullende regel wordt opgenomen om te borgen dat de bonus/malus regeling in de efficiëntieprikkel voldoende evenwichtig is. RSG heeft daarom een nadere verduidelijking opgenomen in het Toerekeningssysteem.
85. In paragraaf 5.2.6 van het Toerekeningssysteem is de volgende verduidelijking toegevoegd:
"Aan het risicobudget is een risicoregister gekoppeld met een opsomming van de risico's die RSG heeft geïdentificeerd. Als de aan het risico gerelateerde uitgaven lager of hoger zijn dan begroot, dan worden zowel de onderschrijding als de overschrijding buiten beschouwing gelaten bij de bepaling van de efficiëntieprikkel. Een onderschrijding van een begrotingspost, waarvoor tevens een risico is opgenomen in het risicoregister, mag niet leiden tot een bonus voor RSG, en bij een overschrijding mag geen sprake zijn van een malus."
86. Aangezien RSG deze verduidelijking in het Toerekeningssysteem heeft toegevoegd ziet de ACM geen aanleiding om goedkeuring aan dit onderdeel van het Toerekeningssysteem te onthouden.

4.3 Algemene conclusie

87. De ACM concludeert dat het Toerekeningssysteem voldoet aan de eisen van de Wet luchtvaart en het Besluit.

5 Zienswijzen van belanghebbenden

5.1 Algemeen

88. De ACM heeft het ontwerpbesluit tot goedkeuring van het Toerekeningssysteem vanaf 2 april 2021 tot en met 14 mei 2021 ter inzage gelegd in het kader van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van de Awb. Belanghebbenden zijn tijdens deze consultatie in de gelegenheid gesteld een zienswijze in te dienen.
89. De ACM heeft een zienswijze ontvangen van KLM. De ACM stelt vast dat deze zienswijze tijdig is ingediend en dat KLM belanghebbende is bij het besluit.
90. De zienswijze van KLM heeft de ACM inhoudelijk beoordeeld. Deze inhoudelijke beoordeling is weergegeven in de Nota van Bevindingen, die als bijlage 2 deel uitmaakt van dit besluit.
91. Zoals blijkt uit de Nota van Bevindingen heeft de zienswijze van KLM geleid tot een kleine aanpassing van het Toerekeningssysteem, wat betreft de wijze van toerekening van de kosten van een deel van de werknemers (als gebruikers van Plaza) op de luchthaven Schiphol. Met inachtneming hiervan verleent de ACM goedkeuring aan het Toerekeningssysteem.

6 Dictum

92. De ACM besluit het toerekeningssysteem van de kosten en opbrengsten in de zin artikel 8.25g, eerste lid, van de Wet luchtvaart, van de activiteiten, als bedoeld in artikel 8.25d, eerste lid, van de Wet luchtvaart, zoals RSG dit aan de ACM heeft voorgelegd op 30 juni 2021, goed te keuren voor de periode van 1 januari 2022 tot en met 31 december 2024.
93. Dit besluit treedt in werking na bekendmaking in de Staatscourant.

Autoriteit Consument en Markt
w.g.

drs. M.R. Leijten,
bestuurslid

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

Bijlage 1: Juridisch kader

Wet luchtvaart

1. In artikel 8.25d, eerste lid, van de Wlv is bepaald dat RSG eenmaal per drie jaar tarieven en voorwaarden vaststelt. Artikel 8.25d, eerste en tweede lid, van de Wlv bepalen daartoe het volgende:

“1 De exploitant van de luchthaven stelt eenmaal per drie jaar de tarieven en voorwaarden voor de eerstkomende periode van drie jaar vast voor de activiteiten van de exploitant van de luchthaven ten behoeve van het gebruik van de luchthaven door gebruikers.

2 De in het eerste lid, bedoelde tarieven en voorwaarden kunnen binnen de periode van drie jaar per jaar verschillen.”

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

“3 De in artikelen 8.25d en 8.25db bedoelde tarieven zijn voor het geheel van de activiteiten kostengeoriënteerd.”³⁰

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

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

4. Om tot kostengeoriënteerde tarieven te komen, stelt artikel 8.25g, eerste lid van de Wlv dat RSG een toerekeningssysteem vast dat voldoet aan de eisen van marktconformiteit, proportionaliteit en integraliteit:

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

5. Artikel 8.25dd, tweede lid Wlv bepaalt:

“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.”

³⁰ Artikel 8.25db bepaalt dat RSG in bepaalde gevallen nieuwe tarieven kan vaststellen voor het resterende gedeelte van de drie-jarige tariefperiode. Dat kan bijvoorbeeld in geval van de inwerkingtreding van veranderingen van beveiligingsmaatregelen (lid 1) of als sprake is van uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden (lid 2).

6. Voor de onderhavige beoordeling is voorts het vijfde lid van belang:

“5 De exploitant van de luchthaven doet, na afloop van de realisatie van elk investeringsproject, of elk afzonderlijk onderdeel daarvan, aan de leden van de in het eerste lid, bedoelde projectgroep, mededeling ter zake van in ieder geval de daadwerkelijke uitgaven en de gerealiseerde functionele specificaties van dat investeringsproject, of elk afzonderlijk onderdeel daarvan, en de verschillen met de investeringsbegroting, respectievelijk de in het kader van de aanbesteding vastgestelde functionele specificaties.”

7. Verder is artikel 8.25dg, negende lid, van de Wlv van belang, dat in samenhang met artikel 8.25df het systeem van efficiëntieprikkels over investeringsprojecten boven de drempelwaarde van 20 miljoen euro³¹ voorschrijft:

“9 Indien de in artikel 8.25df, vijfde lid, bedoelde daadwerkelijke investeringsuitgaven lager zijn dan de in artikel 8.25df, vierde lid, dan wel zesde lid, bedoelde investeringsbegroting en het verschil tussen die uitgaven en de begroting groter is dan een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen percentage³², 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.”

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

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

³¹ Deze drempelwaarde volgt uit artikel 8.1b, eerste lid van de Wlv, jo. artikel 1, tweede lid van het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol 2017.

³² Het percentage als bedoeld in 8.25dg, negende lid van de Wlv is op grond van artikel 21 van het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol 2017 vastgesteld op 5%.

Besluit exploitatie luchthaven Schiphol

9. Het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol 2017³³ (hierna: het Besluit) stelt nadere regels voor de inrichting van het toerekeningssysteem. Ook zijn hierin de eisen van marktconformiteit, proportionaliteit en integraliteit nader uitgewerkt.
10. In artikel 2, eerste lid, van het Besluit zijn de volgende categorieën van luchtvaartactiviteiten opgenomen:
- “1 De luchtvaartactiviteiten betreffen de activiteiten van de exploitant van de luchthaven ten behoeve van:*
- a. het opstijgen en landen van luchtvaartuigen, waaronder in ieder geval het gebruik door luchtvaartuigen van taxi-, start- en landingsbanen en platforms;*
 - b. het parkeren van luchtvaartuigen, waaronder in elk geval het gebruik door luchtvaartuigen van parkeerfaciliteiten op de luchthaven;*
 - c. de afhandeling van passagiers van luchtvaartuigen en hun bagage, alsmede van vracht, in verband met het opstijgen en landen van luchtvaartuigen waaronder in ieder geval:*
 - 1°. het gebruik van de passagiersterminals; en*
 - 2°. het gebruik van de voorrijwegen;*
 - d. de uitvoering van de beveiliging van de burgerluchtvaart, waaronder mede begrepen de faciliteiten voor grenscontrole.”*
11. Artikel 2, tweede lid, definieert de volgende activiteiten als overige activiteiten die rechtstreeks verband houden met de luchtvaartactiviteiten:
- “2 Tot de in artikel 8.25dd, tweede lid, van de wet bedoelde overige activiteiten die rechtstreeks verband houden met de luchtvaartactiviteiten behoren:*
- a. de verlening van een concessie voor brandstoflevering aan luchtvaartuigen;*
 - b. utiliteitsdiensten;*
 - c. werkzaamheden door of vanwege de exploitant van de luchthaven die ten laste worden gebracht van luchtvaartactiviteiten en die in rekening worden gebracht aan derden; en*
 - d. de verstrekking van autorisaties voor beveiligd gebied aan derden.”*
12. De kosten van de in artikel 2, tweede lid, van het Besluit genoemde luchtvaartgerelateerde activiteiten zullen in totaliteit toegerekend worden aan de luchtvaartactiviteiten.³⁴
13. Artikel 29 bevat het volgende over de toerekening van kosten:

³³ Besluit exploitatie luchthaven Schiphol 2017, Stb. 2017, 187.

³⁴ Zie artikelsgewijze toelichting bij het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol 2017, Stb. 2017, 187, p. 35. Voor een toelichting op artikel 2 wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 2 van het met dit besluit ingetrokken Besluit exploitatie luchthaven Schiphol (Stb. 2006, nr. 333).

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

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

a. alle kosten van de luchtvaartactiviteiten, met uitzondering van de kosten van rentedragende schulden, worden aan die activiteiten toegerekend;

b. de kosten van productiemiddelen die uitsluitend worden aangewend voor de luchtvaartactiviteiten, worden geheel aan die activiteiten toegerekend;

c. de kosten van productiemiddelen die in het geheel niet worden aangewend voor de luchtvaartactiviteiten, worden niet aan die activiteiten toegerekend; en

d. de kosten van productiemiddelen die gedeeltelijk voor de luchtvaartactiviteiten en gedeeltelijk voor andere activiteiten worden aangewend, worden toegerekend in overeenstemming met de in het toerekeningssysteem opgenomen verdeelsleutels, die zijn gebaseerd op het daadwerkelijk gebruik van die productiemiddelen voor de luchtvaartactiviteiten.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

14. Ingevolge artikel 29, derde lid, van het Besluit geeft het toerekeningssysteem de principes aan op grond waarvan wordt vastgesteld in welke mate productiemiddelen worden aangewend voor de luchtvaartactiviteiten. Het toerekeningssysteem dient, wat betreft de kosten en de opbrengsten, te leiden tot een zo nauwkeurig mogelijke weergave van de kosten en opbrengsten die moeten worden toegerekend aan de luchtvaartactiviteiten.³⁵

Integraliteit

15. Artikel 29, tweede lid, aanhef en onder a, van het Besluit geeft invulling aan het vereiste van integraliteit. Volgens dit artikel worden alle kosten van de luchtvaartactiviteiten, met uitzondering van de kosten van rentedragende schulden aan die luchtvaartactiviteiten toegerekend.³⁶
16. Verder is in artikel 29, tweede lid, aanhef en onder b en c bepaald dat de kosten van productiemiddelen die alleen worden aangewend voor de luchtvaartactiviteiten, geheel aan die activiteiten worden toegerekend. En dat de kosten van productiemiddelen die in het geheel niet worden aangewend voor luchtvaartactiviteiten, niet aan die activiteiten worden toegerekend.

Proportionaliteit

17. Het vereiste van proportionaliteit ten aanzien van de principes in het toerekeningssysteem houdt in dat de kosten worden toegerekend naar verhouding tot het gebruik van de gebruikte productiefactoren voor luchtvaartactiviteiten en niet-luchtvaartactiviteiten.³⁷ Dit vereiste sluit aan bij de in artikel 29, tweede lid, aanhef en onder d, van het Besluit genoemde eis dat de kosten van productiemiddelen die gedeeltelijk voor luchtvaartactiviteiten en gedeeltelijk voor andere activiteiten

³⁵ Zie artikelsgewijze toelichting bij het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol 2017, Stb. 2017, 187, p.42. Voor een toelichting op artikel 29 wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 8 van het met dit besluit ingetrokken Besluit exploitatie luchthaven Schiphol 2006. In deze toelichting bij artikel 8 wordt mede verwezen naar het algemene deel van deze toelichting (Stb. 2006, nr. 333).

³⁶ Daarnaast zijn er een aantal andere kostensoorten die in het Besluit al zijn uitgezonderd van de toerekening aan luchtvaartactiviteiten, zoals de daadwerkelijk betaalde vennootschapsbelasting.

³⁷ Kamerstukken II, 2001-2002, 28074, nr. 3, p. 12.

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

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

Marktconformiteit

19. Het vereiste van marktconformiteit houdt in dat toerekening geschiedt volgens aanvaardbare bedrijfseconomische principes en dat vergoeding voor leveranties binnen het concern (mede gelet op het gezamenlijk gebruik van productiemiddelen voor luchtvaartactiviteiten en andere activiteiten) in overeenstemming is met wat daarvoor in de markt gebruikelijk is. Dit geldt ook voor de vergoeding van vermogenskosten. Het systeem moet een marktconforme toerekening van de kosten van zowel eigen als vreemd vermogen garanderen.³⁸
20. De operationele kosten en de kosten van de productiemiddelen, voor zover deze worden aangewend voor de luchtvaartactiviteiten moeten op grond van artikel 29, eerste lid, van het Besluit worden bepaald en toegerekend overeenkomstig aanvaardbare bedrijfseconomische principes. Artikel 29, achtste lid, van het Besluit bepaalt dat de waarde van de op grond van het vierde lid aan de luchtvaartactiviteiten toebedeelde materiële vaste activa wordt bepaald op basis van de historische kostprijs en met toepassing van de door de exploitant aangegeven afschrijvingsmethode.

Termijn voor goedkeuring

21. Artikel 31 van het Besluit bepaalt ten slotte het volgende over de termijn van goedkeuring:

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

³⁸ Kamerstukken II, 2001-2002, 28074, nr. 3, p. 12.

Bijlage 2: Nota van Bevindingen

In deze Nota van Bevindingen beoordeelt de ACM of de zienswijze van KLM aanleiding geeft tot aanpassing van het ontwerp-Toerekeningssysteem. Hierbij betreft de ACM ook de reactie van RSG op deze zienswijze. De ACM volgt bij de beoordeling de structuur van de zienswijze van KLM.

1. Gebruik alternatieve referentie jaren

Zienswijze KLM

1. Het voorgestelde Toerekeningssysteem geeft RSG de mogelijkheid om af te wijken van de standaard referentie jaren 2020 en 2021. RSG kan in plaats daarvan kiezen voor "het best passende alternatief", bijvoorbeeld het jaar 2019.
2. KLM begrijpt dat RSG hiermee de vrijheid krijgt om zelf te bepalen (i) voor welke gevallen de jaren 2020 en 2021 niet als representatief kunnen worden beschouwd en (ii) wat in dergelijke gevallen "het best passende alternatief" is. KLM ziet in dit voorstel een groot risico voor willekeur en voor opportunistisch gebruik van de vrijheid om alternatieve referentie jaren te hanteren, door basisjaren vast te stellen die met name voor RSG het beste passen.
3. De mogelijkheid om alternatieve referentie jaren vast te stellen dient ingekaderd te worden door de transparante toepassing van vaste criteria. Zo dient bepaald te worden dat RSG enkel een alternatief referentie jaar kan hanteren indien er voor elk van de jaren 2022, 2023 en 2024 een minimale afwijking in geprognosticeerde passagiersaantallen geldt ten opzichte van 2020 en 2021. In dergelijke gevallen zou het jaar 2019 standaard als alternatief referentie jaar dienen te gelden, zo nodig gecorrigeerd met een volumefactor om zo dicht mogelijk in de buurt te komen van de gemiddeld geprognosticeerde passagiersaantallen voor de driejarige tariefperiode. Om willekeur of cherry-picking te voorkomen dient deze methodiek in beginsel consequent te worden toegepast voor alle relevante plaatsen in het Toerekeningssysteem.

Reactie RSG

4. RSG heeft de mogelijkheid om af te wijken van de beschreven referentie jaren bij allocaties en doorbelastingen opgenomen als voorbehoud (disclaimer) in het Toerekeningssysteem indien het referentie jaar als gevolg van COVID-19 niet als representatief kan worden beschouwd. Aangezien bij het actualiseren van de teksten in het Toerekeningssysteem op voorhand niet goed kon worden ingeschat wat per doorbelasting of allocatiesleutel het best passende alternatief zou zijn, is bewust gekozen voor maatwerk, waarbij afwijkingen worden toegelicht in het IATA template. Het in stand laten van de oorspronkelijke tekst met daarbij een disclaimer waarborgt dat de beschrijvingen in het volgende toerekeningssysteem gehandhaafd kunnen blijven.
5. Het voorstel van KLM om in algemene zin terug te gaan naar het jaar 2019 als basisjaar bij een minimale afwijking in geprognosticeerde passagiersaantallen, zo nodig gecorrigeerd voor een volumefactor, leidt wat RSG betreft niet tot een betere werkwijze. RSG is er niet op uit om voordeel te behalen uit de disclaimer ten aanzien van referentie jaren, maar wil juist grote effecten als gevolg van

COVID-19 in doorbelastingen en allocaties vermijden. Hierdoor is maatwerk nodig om het meest passende alternatief te bieden.

Beoordeling ACM

6. In het Toerekeningssysteem is als voorbehoud opgenomen dat indien bij het opstellen van het consultatiebudget voor de jaren 2022-2024 als gevolg van COVID-19 het genoemde referentiejaar voor een specifieke doorbelasting of allocatie niet als representatief kan worden beschouwd door bijvoorbeeld veel lager verkeer en vervoer in 2020, dan zal in afwijking van de beschrijving gekozen worden voor het best passende alternatief.³⁹ RSG heeft slechts de mogelijkheid om af te wijken van de standaard referentiejaar, indien deze jaren niet als representatief beschouwd kunnen worden als gevolg van de impact van COVID-19. Er is dus geen vrijheid voor RSG om naar eigen inzicht af te wijken van de hoofdregel die in de desbetreffende doorbelasting en/of allocatiesleutel geldt voor het referentiejaar. Aangezien het diverse, onderling verschillende doorbelastingen en allocaties in het Toerekeningssysteem⁴⁰ betreft, onderschrijft de ACM de bewuste keuze van RSG voor het toepassen van maatwerk. Het voorstel van KLM om vaste en meer generieke criteria op te nemen om af te kunnen wijken van deze referentiejaar volgt de ACM niet. Het vooraf opnemen van vaste en meer generieke criteria heeft als risico dat bij de consultatie andere COVID-19 gerelateerde omstandigheden naar voren kunnen komen, die op zichzelf ook de keuze voor een alternatief referentiejaar rechtvaardigen. Daarmee kan dan geen rekening meer worden gehouden.
7. Naar het oordeel van de ACM tast het gebruik van de alternatieve referentiejaar de rechtspositie van de gebruikers niet aan. Zoals in het Toerekeningssysteem is beschreven dient RSG in de consultatie van de tarieven en voorwaarden een toelichting op te nemen voor die gevallen waarbij van de standaard referentiejaar wordt afgeweken. Gebruikers kunnen dan desgewenst een zienswijze hierover indienen en – na de vaststelling van de tarieven – hierover een klacht indienen bij de ACM. De ACM ziet geen aanleiding om het Toerekeningssysteem op dit punt aan te passen.⁴¹

2. Aanpassing verrekening flowmanagement

Zienswijze KLM

8. RSG wenst de verrekening van kosten voor flowmanagement aan te passen door de verrekenfactor van 1,5 enkel nog toe te passen bij passagiersstijgingen of -dalingen tussen de 3% en de 10%. KLM is het hier niet mee eens omdat bij grotere dalingen of stijgingen in het vervolg verrekend zou worden met werkelijke kosten. Volgens KLM wijkt dit af van het wettelijke systeem omdat het gebruiken van verrekenfactoren juist bedoeld is om een verband te garanderen tussen verrekening en bijv. passagiersaantallen, om zo te voorkomen dat er geen kosten doorbelast worden die hier geen verband mee houden.
KLM ziet ook dat het huidige systeem aanpassing behoeft, geïllustreerd door het feit dat er bij gebruik van de verrekenfactor van 1,5 over 2020 meer dan 100% van de oorspronkelijke begroting

³⁹ Hoofddocument, hoofdstuk 1. Inleiding, pagina 8, *Disclaimer basisjaren*.

⁴⁰ Bijvoorbeeld doorbelastingsleutels D4- Branddoormeldsystemen, D15 – Schipholpassen, D21- Securityactiviteiten bij bagage (BOS), D26b - Personeelssecurity filter, D27 – Ticketreaders, allocatiesleutels A2 - Facility Management, A5a - Landzijdige Infrastructuur, A8 – Customer Insights,

⁴¹ Aan de tekst van de disclaimer over het gebruik van het basisjaar wordt ter verduidelijking nog toegevoegd dat waar deze disclaimer van toepassing is, dit in de afzonderlijke doorbelasting- en allocatiesleutel is vermeld.

teruggegeven zou moeten worden. KLM stelt voor een verrekenfactor van 1,0 te hanteren buiten de bandbreedte van 3%, of om binnen de bandbreedte van 3-10% een factor van 1,5 te hanteren en boven de 10% een factor van 1,0.

Reactie RSG

9. De door KLM voorgestelde alternatieven zijn arbitrair en ook niet passend bij de ontwikkeling in verkeer en vervoer over 2020. RSG illustreert dit aan de hand van de gerealiseerde bedragen voor flowmanagement en verkeer en vervoer over 2020. De verrekenregel voor flow management is bij het huidige toerekeningssysteem beschreven vanuit de situatie dat:
- de werkelijke kosten flowmanagement stegen ten opzichte van geconsulteerde kosten veel harder dan de passagiersaantallen (in werkelijkheid ten opzichte van geconsulteerde aantallen);
 - met als consequentie voor RSG dat een deel van deze kostenstijging niet kon worden verhaald in de tarieven.
10. Wat betreft de *drivers* van inzet van medewerkers op de vloer moet volgens RSG in aanmerking genomen worden dat:
- alle ruimten in de terminal een minimale bezetting hebben. Er wordt dus altijd een vast rooster gedraaid;
 - verkeer en vervoer een *key driver* is voor drukte op de vloeren;
 - extra drukte op de vloer kan ontstaan door bijvoorbeeld de volgende situaties:
 - Ondercapaciteit *assets* (minder ruimte beschikbaar voor *flow* waardoor het relatief drukker wordt);
 - Verbouwingen in de terminal waardoor minder ruimte voor passagiers ter beschikking staat;
 - Ondercapaciteit *assets* (minder productiecapaciteit in bijvoorbeeld een *security* filter waardoor de *flow* stagneert);
 - Gedrag van passagiers wat afwijkend is van de inschatting (eerder naar de luchthaven komen betekent meer passagiers tegelijkertijd in het processysteem);
 - Extra processen in het bestaande proces (bijvoorbeeld *health checks* als gevolg van COVID-19);
 - Extra maatregelen in het bestaande proces (bijvoorbeeld toepassing van de 1,5 meter maatregel).
11. De kosten voor flowmanagement zijn dus primair afhankelijk van verkeer en vervoer maar secundair van een aantal andere *drivers*. Al deze factoren laten zich moeilijk voorspellen. Indien RSG standaard alle kosten zou verrekenen dan heeft RSG geen *incentive* om strak te roosteren. RSG heeft de rekenregel (met verrekenfactor 1,5) geïntroduceerd, om daarmee aan te geven dat het verband tussen kosten voor flowmanagement en passagiersontwikkeling niet recht-evenredig is. Ook al concentreert de groei zich op 1 of 2 piekmomenten op de dag; RSG kan dit alleen 'oplossen' met een hele dienst van 8 uur (CAO). RSG kan dus niet recht evenredig efficiënt opschalen en afschalen. En RSG heeft te maken met 4 vertrekhallen en een veelvoud aan 'operationele gebieden'.

12. Uit een historische analyse blijkt dat RSG bij de factor 1,5 slechts een deel van de meerkosten verrekent, dat wil zeggen dat het grootste deel van de meerkosten voor eigen rekening is. In 2020 en 2021 zijn de passagiersaantallen drastisch afgenomen, deze situatie was niet voorzien in de berekening. Door COVID-19 maatregelen (1,5 meter regel, meer toezicht etc.) zijn echter ook weer tegengestelde drivers ontstaan. Immers een 70% afname in verkeer en vervoer ging gepaard met een geringere afname van de kosten van flowmanagement.
13. Samengevat is de gestelde verrekenfactor van 1,5 gebaseerd op de best mogelijke maar volgens RSG ook conservatieve inschatting. Een exacte objectivering van deze factor is derhalve niet te maken. Feit is dat RSG bij het aanpassen van de inzet van flowmanagement niet recht evenredig kan opschalen of afschalen. De factor 1,5 illustreert dit.

Beoordeling ACM

14. Uit de reactie van RSG blijkt dat sprake is van meerdere mogelijke factoren die de werkelijke kosten van flowmanagement bepalen. Op grond hiervan is een juiste verrekenfactor lastig van tevoren vast te stellen. Er zijn verschillende onvoorziene situaties mogelijk die zowel ten voordele als ten nadele van RSG dan wel de luchtvaartmaatschappijen invloed kunnen hebben op wat achteraf de juiste verrekenfactor zou blijken.
RSG heeft de ACM cijfers verstrekt over de raming en realisatie van passagiersaantallen en kosten flowmanagement over de jaren 2017 tot en met 2019. Daaruit is gebleken dat RSG in deze jaren bij de toepassing van de verrekenfactor van 1,5 minder kosten met de gebruikers heeft verrekend dan de extra kosten die RSG daadwerkelijk heeft gemaakt.
Echter is ook gebleken dat het vastzetten van een verrekenfactor onverwacht uit kan pakken als de realisatie van het aantal passagiers sterk afwijkt van de begroting. Dit speelde in 2020 met ruim 70% minder passagiers ten opzichte van de vooraf geconsulteerde aantallen passagiers.
15. Gezien bovenstaande kan ACM RSG volgen om ten eerste aan een verrekenfactor van 1,5 vast te houden binnen de bandbreedte van 3-10%. Zo is er in elk geval, doordat een verrekenfactor wordt vastgesteld, een prikkel voor RSG om de kosten te beperken. Een factor van boven de 1 is passend, gezien de cijfers uit het verleden (afgezien van het jaar 2020). Omdat het vaststellen van een factor die ook zou gelden bij grote afwijkingen (van 10% of meer) in passagiersaantallen ten opzichte van de begroting, lastig is vanwege toekomstige onzekerheden, en tevens onwenselijk uit kan pakken doordat de factor vaststaat (zie 2020), ziet de ACM het als beste optie om in deze, in principe ongewone situatie, uit te gaan van de werkelijke kosten.
16. KLM stelt voor een verrekenfactor van 1,0 te hanteren buiten de bandbreedte van 3%, of om binnen de bandbreedte van 3-10% een factor van 1,5 te hanteren en boven de 10% een factor van 1,0. Zoals uit het bovenstaande blijkt is een factor die lager is dan 1,5 niet passend, omdat, gezien de verstrekte cijfers is gebleken dat de factor van 1,5 al laag is.
17. De ACM ziet geen aanleiding om het Toerekeningssysteem op dit punt aan te passen.

3. Mogelijkheid van afzien van verrekening

Zienswijze KLM

18. Het valt op dat in het voorgestelde Toerekeningssysteem een passage is weggelaten over de mogelijkheid voor RSG om af te zien van verrekening. In het Toerekeningssysteem 2019-2021 stond nog:
- "Schiphol mag, binnen de eerstvolgende aaneengesloten 3 boekjaren, afzien om de door de gebruikers aan Schiphol verschuldigde verrekening toe te voegen aan de kosten die aan de tarieven voor het betreffende tariefjaar ten grondslag liggen. Indien Schiphol afziet van een verrekening in het tarief in het 3e jaar dan vervalt hiermee het met die verrekening gemoeide bedrag volledig. Dit geldt ook in het geval van een verrekening die slechts in één tariefjaar mag worden verrekend."*
- KLM vraagt zich af waarom deze passage is verwijderd. Juist tegen de achtergrond van de COVID-19 crisis is relevant of RSG besluit om volledig of gedeeltelijk af te zien van door gebruikers verschuldigde afzonderlijke verrekeningen.
19. Het volgt rechtstreeks uit de Wlv (art. 8.25d, 4e en 5e lid, en aansluitend de MvT⁴²) dat RSG de discretionaire bevoegdheid heeft de verrekening deels of geheel achterwege te laten indien er lagere verkeersvolumes zijn dan geprognosticeerd zoals thans het geval is. Dit kan plaatsvinden in het licht van tariefegalisatie, situaties in de luchtvaart (zoals de onderhavige COVID-19 pandemie) of in het kader van een stabiele tariefontwikkeling. Voor de afweging in welke mate er wordt verrekend zal RSG zowel rekening moeten houden met het regulatoire kader, specifiek de redelijkheidseis van tarieven, als ook de commerciële realiteit van de internationaal zeer competitieve markt voor luchtvervoer. Om goede redenen heeft RSG eerder, in de nasleep van de financiële crisis vanaf 2008, afgezien van verrekening uit 2009 ten laste van de tarieven in 2011. Het is tegen deze achtergrond vreemd dat RSG de verwijzing naar het mogelijk afzien van verrekening heeft weggelaten in het voorgestelde Toerekeningssysteem.

Reactie RSG

20. Het klopt dat RSG ervoor kan kiezen om af te zien van verrekeningen. Dit volgt (o.a.) uit artikel 8.25d, vijfde lid, van de Wlv en de artikelen 20 en 30, tweede lid, onder d van het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol 2017 (Bels). De tekst uit het huidige toerekeningssysteem, die niet terugkomt in het voorliggende Toerekeningssysteem, volgde daarop een schema waarin per artikel de spreiding van verrekening over jaren werd weergegeven. In plaats daarvan is in het Toerekeningssysteem nu een zin opgenomen waarin staat dat de wijze waarop de verrekeningen kunnen worden verspreid over de volgende boekjaren nader is geregeld in het Bels. RSG heeft dit gedaan om een onnodige herhaling van wetsteksten te voorkomen en anderzijds omdat op het moment van indienen en consultatie van het Toerekeningssysteem een wijziging op het Bels in voorbereiding is, juist op het punt van de verrekenmethodiek. Om onnodige herhalingen en mogelijke inconsistenties met het te wijzigen Bels te voorkomen, heeft RSG ervoor gekozen om deze tekst te verwijderen. Het betekent natuurlijk niet dat RSG op enigerlei wijze afstand zou willen nemen van welke wettelijke bepaling dan ook. Overigens is dit niet alleen in paragraaf 5.2.6 gedaan maar ook op andere plaatsen in het Toerekeningssysteem.

⁴² Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 34 197, nr. 3.

Beoordeling ACM

21. Zoals KLM en RSG terecht constateren, volgt de bevoegdheid van RSG om af te zien van verrekeningen rechtstreeks uit artikel 8.25d, vijfde lid, van de Wlv. Deze wettelijke bepaling geldt onverkort, ongeacht of de desbetreffende tekst wel of niet in het Toerekeningssysteem is opgenomen. Gelet ook op de toelichting van RSG ziet de ACM in de zienswijze van KLM geen aanleiding voor RSG om het Toerekeningssysteem hierop aan te passen.

4. Efficiëntieprikkel en risicobudget bij investeringsprojecten groter dan €20 mln

Zienswijze KLM

22. KLM heeft bezwaar tegen de wijze waarop RSG omgaat met risicobudgetten bij investeringsprojecten van meer dan €20 miljoen. Door deze budgetten buiten de begroting voor investeringsprojecten en dus buiten de efficiëntieprikkel te houden, kan RSG de bijhorende risico's volledig op de gebruikers afwentelen. Ratio achter de efficiëntieprikkel is juist om RSG zelf meer projectrisico te laten dragen om RSG zo te stimuleren het eigen projectmanagement te optimaliseren. Daarbij geldt dat de efficiëntieprikkel ziet op het totaal van de geprognoseerde uitgaven ten behoeve van een investering, niet op slechts een deel daarvan.
23. KLM merkt op dat RSG steeds meer projectrisico's lijkt onder te brengen in het risicobudget. Daar komt bij dat RSG steeds ruimere projectbudgetten lijkt op te stellen om zo de kans op een budgetoverschrijding te minimaliseren. Zo is RSG overgestapt van budgettering op basis van een P50-norm naar een P85- of P90-norm. Deze ontwikkelingen leiden alleen maar tot een verdere uitholling van de efficiëntieprikkel.
24. Volgens KLM ontbreekt de wettelijke grondslag voor het uitsluiten van risicobudgetten en zouden deze budgetten onverkort moeten worden meegenomen in de toepassing van de efficiëntieprikkel. In ieder geval dient RSG beperkt te worden in haar mogelijkheden om de werking van de efficiëntieprikkel te ondermijnen door (i) steeds meer gebruik te maken van risicobudgetten en (ii) steeds ruimere projectbudgetten op te stellen.

Reactie RSG

25. In de projectmanagementpraktijk is het gebruik van risicobudgetten binnen een investeringsproject best practice, en derhalve gebruikelijk en geaccepteerd. Ook past het gebruik binnen de wet- en regelgeving, evenals de toezichtpraktijk zoals die zich op dit punt heeft ontwikkeld. RSG wijst in dit verband op het huidige toerekeningssysteem, waarin de behandeling van voorzieningen voor risico's voor het eerst expliciet zijn beschreven op de pagina's 45 e.v. in paragraaf "Bepalen (in)efficiencyprikkel". Het huidige toerekeningssysteem (inclusief het daarin opgenomen risicobudget) is in 2017 en 2018 opgesteld, uitgebreid beoordeeld door de ACM en na consultatie met gebruikers vastgesteld. Het goedkeuringsbesluit motiveert waarom de efficiencyprikkel niet van toepassing is op het risicobudget. Van dit regulerend kader kan volgens RSG niet worden afgeweken. In het goedkeuringsbesluit van 19 juli 2018 (ACM/17/019959) zijn de volgende overwegingen opgenomen over het risicobudget:

26. *Randnummer 91*

In het Toerekeningssysteem is voorts beschreven dat - ten behoeve van het bepalen van de hoogte van het efficiëntieresultaat - het risicobudget geen onderdeel uitmaakt van de vastgestelde begroting en de daadwerkelijke investeringsuitgaven van een project. RSG stelt dat het al dan niet voordoen van risico's en daarmee samenhangende kosten geen (in-)efficiëntie resultaat betreft.

27. *Randnummer 93*

Bij een scopewijziging is sprake van een aanpassing van de functionele specificaties. De output van het project wijzigt en daarmee is feitelijk sprake van een ander project. Daarom is de ACM van oordeel dat het project dan conform de bepalingen in de Wet luchtvaart opnieuw in de 'Wet luchtvaart projectgroep' dient te worden goedgekeurd. Dit is opgenomen in de procedure die RSG hanteert. Ten aanzien van het risicobudget oordeelt de ACM als volgt. Het zich voordoen van een risico kan niet vooraf voorzien worden. Het is daarom bedrijfseconomisch aanvaardbaar om deze post buiten de vastgestelde begroting en de daadwerkelijke investeringsuitgaven van een project te houden in het kader van het systeem efficiëntieprikkels.

28. KLM stelt dat RSG mogelijkheden zou hebben om de werking van de efficiëntieprikkel te ondermijnen door (i) steeds meer gebruik te maken van risicobudgetten en (ii) steeds ruimere projectbudgetten op te stellen en dat RSG hierin beperkt zou moeten worden. Ook stelt KLM: "Door deze budgetten buiten de begroting voor investeringsprojecten en dus buiten de efficiëntieprikkel te houden, kan RSG de bijhorende risico's volledig op de gebruikers afwentelen."

29. Deze stellingen van KLM zijn onjuist. De wijze waarop RSG investeringsprojecten uitvoert voldoet aan alle wettelijke eisen, alsmede die van het Toerekeningssysteem. RSG begrijpt niet hoe haar werkwijze de werking van de efficiëntieprikkel kan ondermijnen. RSG vermoedt dat de stellingname van KLM kan worden verklaard door een andere (onjuiste) kijk op wat efficiëntie bij investeringsprojecten behelst. Voorzieningen voor risico's die tijdens het vaststellen van de projectbegroting (ook wel "vastgestelde begroting" of "basisbudget" genoemd) worden vastgesteld kunnen niet kunnen worden beschouwd als uitgangspunt voor het meten van efficiëntie van de projectuitvoering. Efficiëntie staat of valt namelijk bij de mogelijkheid tot en de mate van beïnvloeding. Op het daadwerkelijk optreden van bepaalde risico's kan RSG geen of slechts zeer beperkt invloed uitoefenen. Daarnaast merkt RSG op dat voor grote, vaak complexe, projecten op Schiphol slechts een deel van de risico's vooraf kan worden geïdentificeerd (inschatting van kans x impact). Het is in de risicomanagementpraktijk gangbaar om ook rekening te houden met het treffen van een voorziening voor onvoorziene risico's. Op het optreden van dergelijke risico's kan in het geheel geen invloed uitgeoefend worden. Dat maakt dat het eindresultaat voor opgetreden risico's per project zal verschillen ongeacht de mate van efficiëntie van het projectmanagement. RSG is van mening dat een onder-of overschrijding van het risicobudget geen enkel verband houdt met de mate van efficiëntie van de projectuitvoering. RSG zou niet beloond (bij het onderschrijden van het risicobudget) of gestraft (bij het overschrijden van het risicobudget) mogen worden in verband met het zich wel of niet voordoen van gebeurtenissen waarop zij zeer beperkt kan sturen.

35. De hiervoor beschreven werkwijze uit het ontwerp-Toerekeningssysteem is volledig in overeenstemming met de wet- en regelgeving en de eerdere besluitvorming van de ACM. De werkwijze is ook helemaal in de geest van de efficiëntieprikkel, die tot doel had om RSG als verantwoordelijk projectuitvoerder financieel risicodragend maken van door haar in redelijkheid te beïnvloeden gebeurtenissen na vaststelling van de projectbegroting. De door KLM geopperde aanpassing van het systeem waarbij risicobudgetten standaard onderdeel zouden worden van de begroting, sluit daar, naar het oordeel van RSG, uitdrukkelijk niet op aan. Indien, onzekere gebeurtenissen, waarvan de kans dat ze voorkomen gering is maar die potentieel een groot financieel effect hebben (denk aan plotselinge wijzigingen in wet- en regelgeving, of het faillissement van een aannemer) dienen te worden toegevoegd aan de begroting, dan zal deze aanzienlijk stijgen en ontstaat de kans dat RSG zou kunnen worden “beloond” of “gestraft” voor het toevalligerwijs wel of niet optreden van dergelijke risico's.

Beoordeling ACM

36. Volgens KLM ontbreekt de wettelijke grondslag voor het uitsluiten van risicobudgetten en zouden deze budgetten onverkort moeten worden meegenomen in de toepassing van de efficiëntieprikkel. De Wlv stelt echter geen regels over welke onderdelen van het investeringsbudget moeten worden meegenomen in de toepassing van de efficiëntieprikkel. De efficiëntieprikkel heeft tot doel dat RSG aangezet wordt om investeringen uit te voeren tegen zo laag mogelijke investeringsuitgaven. Onderdelen in het investeringsbudget, waarvan RSG de uitkomst niet of nauwelijks kan beïnvloeden, vormen het risicobudget. Daarbij is geen sprake van een efficiëntieresultaat, dat immers het gevolg moet zijn van een bewuste sturing of het achterwege laten daarvan. Daarom is de ACM van oordeel dat risicobudgetten buiten de toepassing van de efficiëntieprikkel dienen te worden gelaten.
37. Voor investeringen groter dan €20 miljoen geldt dat deze geconsulteerd worden onder gebruikers die deel wensen uit te maken van de daarvoor opgerichte projectgroep. Tijdens de consultatie wordt het investeringsbudget inclusief het risicobudget aan de gebruikers voorgelegd. Ook KLM is dan in de gelegenheid om haar zienswijze daarover te geven, ook over de risico's die zijn opgenomen in het risicobudget. Als RSG de zienswijze van KLM niet volgt dan dient zij dit te motiveren in de consultatieprocedure.
38. Daarnaast stelt KLM dat een verdere uitholling van de efficiëntieprikkel heeft plaats gevonden omdat RSG overgestapt is van budgettering op basis van een P50-norm naar een P85- of P90-norm. RSG heeft een aantal vragen van de ACM over dit onderwerp beantwoord.⁴³ Met de term “P” wordt het betrouwbaarheidsinterval bedoeld waarbinnen het investeringsproject zal worden gerealiseerd. Bijvoorbeeld: een investeringsbudget op basis van P90 betekent dat de kans 90% is dat dat dit project binnen dit budget zal worden gerealiseerd. De hoogte van het budget bij verschillende P-waarden wordt bepaald met behulp van een Monte-Carlo simulatie.

⁴³ Dossierstuk ACM/IN/621085.

39. Het toepassen van een Monte-Carlo simulatie waaruit een P90 risicobudget kan worden berekend, heeft geen effect op het basisbudget. Het vastklikken van het basisbudget vindt plaats op basis van het aanbestedingsresultaat c.q. de contractprijs. De resterende risico's na aanbesteding vormen de basis van het risicoregister waarop de analyse plaatsvindt. Een Monte-Carlo simulatie wordt uitgevoerd waaruit een P90 risicobudget kan worden afgeleid en vervolgens vastgesteld. Een P90 risicobudget dekt meer risicoscenario's af dan een risicobudget berekend op een P50 waarde en is dus per definitie hoger. De efficiëntieprikkel na afloop van het project wordt bepaald op basis van de uiteindelijke realisatiekosten versus het vastgestelde basisbudget. Hierbij worden de gerealiseerde kosten voor risico's enerzijds en voorzieningen voor risico's anderzijds buiten beschouwing gelaten. Omdat een eventueel positief of negatief efficiëntieresultaat wordt afgeleid van de realisatie van het basisbudget is de hoogte daarvan niet verschillend bij een risicobudget berekend op basis van P50 dan wel op basis van een P85 of een P90.
40. De conclusie is dat de keuze voor P50, P85 of P90 niet van invloed is op de hoogte van de efficiëntieprikkel en dat als gevolg daarvan geen sprake is van uitholling van de efficiëntieprikkel. De ACM ziet in dit onderdeel van de zienswijze van KLM dan ook geen aanleiding voor een aanpassing van het Toerekeningssysteem.

5. Seamless Flow

Zienswijze KLM

41. In Bijlage 4 bij het Hoofddocument, op pagina 44, wordt expliciet ingegaan op het project Seamless Flow. Dit betreft een project waarvoor aanvankelijk, in augustus 2018, is afgesproken dat de kosten gelijk zouden worden gedeeld door de luchtvaartsector en de overheid. Inmiddels hebben de luchtvaartmaatschappijen via de BARIN⁴⁴ laten weten geen extra kosten meer te willen dragen voor dit project. Dit betekent dat er voor de periode 2022-2024 geen doorbelasting van bijkomende kosten dient plaats te vinden aan Aviation. Het project zal doorgang blijven vinden op het gebied van grenscontrole voor de implementatie van het Europese Entry/Exit System (EES). De bijbehorende kosten dienen volledig te worden toegerekend aan Security. Echter, het dient hierbij enkel te gaan om kosten die specifiek aan Schiphol zijn gebonden. Algemene kosten die nog voor het project worden gemaakt en die niet specifiek zien op de grenscontrole op Schiphol dienen niet meegenomen te worden in de kostentoe rekening.

Reactie RSG

42. Seamless Flow is een gezamenlijke ambitie van publieke- en private stakeholders en is geïnitieerd vanuit de gedeelde ambitie om de internationale concurrentiepositie van Nederland te versterken. Het is uniek dat publiek-private stakeholders in een zeer innovatief project samenwerken om een oplossing te realiseren die bijdraagt aan publieke en private processen op de mainport Schiphol. De samenwerking is complex maar essentieel voor alle stakeholders op de luchthaven. De realisatie van Seamless Flow komt het economisch belang, de veiligheid en de mobiliteit ten goede. Seamless Flow past biometrische technologie toe om een vlotte en contactloze passagierservaring mogelijk te maken en efficiëntere processen te bieden voor alle publieke en private stakeholders. Het is een concept dat

⁴⁴ Board of Airline Representatives In the Netherlands.

ervoor zorgt dat de passagier naadloos begeleid wordt langs alle passagiersprocessen en contactpunten met behulp van biometrie in dit geval gezichtsherkenning. Na een eenmalige registratie en verificatie van de vereiste reisdocumenten wordt de passagier biometrisch geïdentificeerd en gecontroleerd op elk contactpunt en krijgt deze een vlotte en volledig geautomatiseerde doorgang. Tegelijkertijd stelt het de stakeholders in staat om hun processen en dienstverlening te verbeteren om deze techniek ook toe te passen bij vertrek-, transfer- en aankomstprocessen. Seamless Flow leidt tot kortere wachttijden aan de grens door verdere automatisering van het grenscontroleproces en vergemakkelijkt de implementatie van EU-wetgeving, met name Europees inreis- en uitreisysteem en het vermindert extra verwerkingstijd aan de grens in vergelijking met een handmatig proces.

43. In het Toerekeningssysteem staan (uitsluitend) de principes van toerekening beschreven. Seamless Flow staat hierin bij allocatiesleutel A7h Business platform IT, uitgewerkt als voorbeeld van een gedeelde sleutel (toerekening aan Aviation en aan Security). Deze sleutel is bepaald op basis van (toekomstig) gebruik en voldoet aan de eisen van proportionaliteit. Het al dan niet in rekening brengen is een uitkomst van de allocatieregel 'toerekening vindt plaats op basis van gebruik'. Indien het project activa voortbrengt ten dienste van Aviation, dan worden de kosten hiervan toegerekend aan Aviation. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om Seamless Flow Boarding Gates, Biometric SSDOP en Biometric Check-in desks.
44. RSG heeft kennisgenomen van het besluit van KLM en BARIN om niet langer te participeren in de *governance* van het Seamless Flow project, ondanks de gedeelde ambitie het reizigersproces op Schiphol te verbeteren met realisatie van het Seamless Flow concept. RSG betreurt deze beslissing. Het voornemen van partijen om uit een publiek private samenwerking te stappen, heeft echter geen enkel effect op de principes van toerekening en kan dus geen aanleiding zijn het Toerekeningssysteem te wijzigen.

Beoordeling ACM

45. De opmerking van KLM betreft de toerekening van de kosten voor het project Seamless Flow zoals die is beschreven in allocatiesleutel A7h Aviation/SSE, Business Platform IT. RSG stelt terecht dat deze toerekening, overeenkomstig het vereiste van proportionaliteit, plaatsvindt op basis van daadwerkelijk gebruik. Vast staat dat bepaalde kosten van dit project, waarvan RSG er enkele in haar reactie heeft genoemd, worden gemaakt ten behoeve van luchtvaartactiviteiten. Dat KLM en andere luchtvaartmaatschappijen via de BARIN aan RSG hebben aangegeven in het vervolg uitsluitend nog de aan Security toe te rekenen kosten te willen dragen, kan niet afdoen aan de wettelijk voorgeschreven wijze van kostentoerekening.
46. De ACM ziet in dit onderdeel van de zienswijze van KLM dan ook geen aanleiding voor een aanpassing van het Toerekeningssysteem.

6. Terminal A inclusief de zogenaamde Early Enabling Works (EEW)

Zienswijze KLM

47. In de documentatie wordt niet aangegeven of en zo ja, op welke manier kosten voor Terminal A (inclusief EEW) worden toegerekend. Dit project is door de COVID-19 crisis stopgezet en Terminal A is (op dit moment) nog niet in gebruik genomen. Het wettelijk kader sluit voorfinanciering van projecten uit, wat betekent dat pas na ingebruikname kosten mogen worden toegerekend en mogen worden opgenomen in de asset base. Omdat Terminal A niet is beschreven in de documentatie, kan KLM niet controleren of RSG bovenstaande op juiste wijze heeft toegepast.

Reactie RSG

48. Terminal A is niet meer in het ontwerp Toerekeningssysteem verwerkt. In het huidige toerekeningssysteem is Terminal A onderdeel van de allocatiesleutel A13 OU Aviation Projecten Capital Programme en A8 OU Staven Client team Capital Programme. In het ontwerp-Toerekeningssysteem is de tekst van zowel allocatiesleutel A13 als allocatiesleutel A8 aangepast. In 2020 is een groot deel van de projecten van Capital Programme gepauzeerd. Eventuele toekomstige projecten worden voortgezet onder de afdeling Schiphol Projects met uitzondering van het Pier A project. De kosten voor Terminal A (inclusief EEW) worden als volgt verantwoord:
49. Activa die daadwerkelijk in gebruik zijn genomen worden op moment van ingebruikname zijn onderdeel van de Regulatory Assetbase. Vanaf dat moment worden de afschrijvingskosten en de vermogenskosten in rekening gebracht. Er is geen sprake van voorfinanciering. Bepaalde onderdelen van de EEW, zoals kabels en leidingen, zijn wel operationeel in gebruik en daarvoor geldt de hierboven beschreven procedure.
- EEW die niet in gebruik zijn, maken onderdeel uit van de activa in aanbouw. Activa in aanbouw behoren niet tot de Regulatory Assetbase. Er worden derhalve geen kosten (afschrijvingskosten en vermogenskosten) in rekening gebracht aan gebruikers. Er is wel sprake van toerekening van bouwrente. Immers de bouwrente wordt op basis van de bepalingen in de Wlv bepaald op basis van de stand van de activa in aanbouw. Daarnaast kunnen zogeheten kosten in samenhang met investeringen in de tarieven in rekening worden gebracht. De realisatie van kosten op deze kostensoort vindt plaats voorafgaand aan de ingebruikname van het project.

Beoordeling ACM

50. Terminal A wordt niet meer afzonderlijk benoemd in het Toerekeningssysteem. Hiervoor gelden dan de regels voor toerekening, zoals in het Toerekeningssysteem is beschreven voor alle projecten en investeringen. Op grond van het Toerekeningssysteem worden pas vanaf het moment van ingebruikname vermogenskosten (afschrijvingskosten en WACC) toegerekend. Tot het moment van activering worden aan de werken in constructie bouwrente toegerekend, deze bouwrente is geen onderdeel van de exploitatiekosten. Tijdens de realisatie van het project worden de niet-activeerbare investeringsuitgaven (door RSG KISMI genoemd) als jaarlijkse exploitatiekosten verwerkt. De financiële verantwoording van RSG wordt gecontroleerd door de externe accountant. Hierbij vindt ook controle plaats of de investeringen van RSG (waaronder Terminal A) volgens de regels van het Toerekeningssysteem worden verwerkt.
51. De ACM ziet in de zienswijze van KLM geen aanleiding voor RSG om het Toerekeningssysteem hierop aan te passen.

7. Aanpassing verdeelsleutel bij vertraagd project

Zienswijze KLM

52. Op pagina 44 van Bijlage 3 bij het Hoofddocument wordt beschreven op welke wijze de verdeelsleutel wordt vastgesteld voor de toerekening van kosten van het beheer van de terminal. In de gekozen methodiek wordt in de m² berekening reeds uitgegaan van nog af te ronden projecten. Zo werd al voor de periode 2019-2021 een verdeelsleutel toegepast die uitgaat van een voltooide A-pier. Het al meenemen van de geplande A-pier in de verdeelsleutel leidt tot een significant hogere toerekening van kosten aan luchtvaartactiviteiten. De A-pier is echter nog lang niet afgerond, hoewel dit oorspronkelijk gepland stond voor 2018. Volgens de laatste verwachtingen zal dit pas zijn in najaar 2022. Door deze vertraging zijn er voor de afgelopen tariefperiode al teveel kosten doorbelast aan gebruikers. Voor de aankomende periode dreigt hetzelfde te gebeuren.
53. Volgens KLM is door toepassing van de huidige methodiek in 2019-2021, waarbij in tegenstelling tot eerdere verwachtingen geen A-pier is opgeleverd, gerekend met een verdeelsleutel die heeft geleid tot een toerekening van te hoge kosten aan gebruikers. Om een onjuist vastgestelde verdeelsleutel te voorkomen, dient niet naar de verwachte afronding van projecten gekeken te worden, maar naar het daadwerkelijke gebruik van de ruimte aan het begin van de driejarige tariefperiode. Ook de verdeelsleutel zelf zou achteraf aangepast kunnen worden als onderdeel van de verrekening. In elk geval moet niet gerekend worden met een verdeelsleutel die uitgaat van een reeds voltooide A-pier.

Reactie RSG

54. RSG onderschrijft de mening van KLM (toerekening op basis van daadwerkelijk gebruik) op 1 juli voorafgaand aan de driejarige tariefperiode daar waar het de inschatting van de m² sleutel betreft voor jaar 2 en jaar 3 van de tariefperiode. RSG heeft destijds bij ACM gepleit voor het bevriezen van de sleutels voor jaar 2 en jaar 3, zodat de sleutels voor jaar 2 en jaar 3 gelijk zijn aan de sleutel voor jaar 1. De sleutel voor jaar 1 is gebaseerd op daadwerkelijk gebruik (de "foto") op 1 juli voorafgaand aan jaar 1. De voorkeur van RSG was destijds niet gebaseerd om al dan niet meer kosten voor m² gebruik terminal in de havengelden op te nemen, maar was gebaseerd op vermindering van de administratieve last en de ingewikkelde inschattingen omtrent m² gebruik voor jaar 2 en jaar 3 ("glazen bol"). De ACM stelde zich op het standpunt dat jaar 2 en jaar 3 een zo goed mogelijke benadering van het werkelijk gebruik moesten zijn. ACM stond niet toe om sleutels voor 3 jaar te bevriezen. Dit resulteerde in een inschatting van de sleutel voor jaar 2 en 3 van de tariefperiode, voor een belangrijk deel beïnvloed door de op dat moment geplande, maar deels ook onzekere oplevermomenten van diverse projecten zoals de A-pier. Met het oog op de gewenste goedkeuring, heeft RSG het ontwerp-Toerekeningssysteem opnieuw zo vormgegeven dat deze op dit punt in overeenstemming is met de opvattingen van de ACM. De trend van het terminalgebruik is dat groeiende luchtvaartactiviteiten vaak non-Aviation 'verdringen'. Het bevriezen van de sleutel voor jaar 2 en 3 is daarmee zeker niet in het voordeel van RSG.
55. RSG is het niet eens met de stelling van KLM dat zij te veel kosten heeft doorbelast aan gebruikers met betrekking tot de A-pier. Alle operationele kosten, zoals afgesproken in de consultatie voor de

tarieven 2019-2021, die samenhangen met de A-pier maken onderdeel uit van de verrekening en worden daarmee teruggegeven aan luchtvaartmaatschappijen voor zover niet gerealiseerd, doordat de oplevering van de A-pier is uitgesteld. Dit betreft afschrijvingskosten, vermogenskosten en operationele kosten zoals schoonmaak en onderhoud. Allocatiesleutels daarentegen worden uitsluitend voorcalculatorisch bepaald en zoals hierboven beschreven op uitdrukkelijk verzoek van de ACM voor jaar 2 en jaar 3 op basis van inschattingen. Sleutels worden niet nacalculatorisch herrekend en eventuele sleuteleffecten worden niet verrekend. RSG is administratief ook niet zo ingericht dat sleuteleffecten achteraf kunnen worden bepaald en deze vervolgens te verwerken in de jaarrekening en in de verrekening.

56. Met betrekking tot het standpunt van KLM dat er een forse verzwaring van de sleutel zou zijn ontstaan als gevolg van opname van de A-pier licht RSG het volgende toe

Tabel: algemene terminal sleutel voor de jaren 2019-2021:

Reference date in %	Allocation Aviation	Allocation Security	Allocation other PMC's	Total
1 July 2018	56,86%	11,09%	32,05%	100,00%
1 July 2019	56,68%	12,04%	31,28%	100,00%
1 July 2020	57,59%	12,38%	30,03%	100,00%

In de 1 juli 2020 sleutel (voor toerekening 2021) is de A-pier opgenomen. De toerekening aan Aviation (grotendeels het gevolg van de A-pier) stijgt met 0,91%-punt (van 56,68% naar 57,59%). De toename van de toerekening aan Security per 1 juli 2019 met 0,95%-punt (van 11,09% naar 12,04%) is met name het gevolg van herinrichting Terminal 1 en het tijdelijk security filter. Het effect van de opname van de A-Pier is dus, anders dan KLM stelt, betrekkelijk gering.

57. De individuele activa krijgen de sleutel van het desbetreffende gebouwdeel en verdieping (die wordt bepaald op basis van het gebruik per PMC gerelateerd aan de totale m² van het gebouwdeel en verdieping, dus zonder dat de A-pier hierin meeweegt. Uitsluitend die activa die met een algemene terminal sleutel worden gealloceerd zijn 'verzwaard' met de geplande oplevering van de A-pier (omdat de PMC-verdeling van de A-pier meeweegt in de bepaling van de algemene terminal sleutel). Indien in plaats van de algemene terminal sleutel van 2021 (op basis van peilmoment 1 juli 2020) de algemene terminal sleutel van 2020 (op basis van peilmoment 1 juli 2019 zou zijn toegepast op alle individuele activa die toegerekend worden op basis van de algemene terminal sleutel dan bedraagt het effect in afschrijvingskosten € 121.000 (afschrijvingskosten in 2021 lager dan oorspronkelijk toegerekend).

Beoordeling ACM

58. Als gevolg van uitstel van de bouw van de A-pier worden de hieraan gerelateerde afschrijvingskosten, vermogenskosten en operationele kosten volledig verrekend met de gebruikers van de luchthaven.

De te veel betaalde kosten worden in toekomstige tarieven teruggegeven aan de gebruikers en voor deze kosten is dus geen sprake van een nadeel voor de gebruikers.

59. De realisatie van de m² verdeling van de terminal kan achteraf een verschil laten zien ten opzichte van de raming. Vanaf het jaar 2019 is sprake van een driejarige tariefperiode (in plaats van één jaar). Dit leidt er onvermijdelijk toe dat de ramingen voor jaar 2 en 3 met meer onzekerheden omgeven zijn dan het eerste jaar. Dat is inherent aan een langere reguleringsperiode. Op basis van het Toerekeningssysteem worden bij de realisatie per kalenderjaar dezelfde verdeelsleutels gehanteerd als bij de raming. Dit kan leiden tot een relatief geringe stijging of daling van de kosten van luchtvaartactiviteiten, afhankelijk van bijvoorbeeld eerdere of latere ingebruikname dan gepland. De stijging of daling is relatief gering omdat alle in het verleden opgeleverde activa van de terminal vast staan (planning=realisatie) en de verschillen in de algemene terminal sleutel slechts voortvloeien uit meer of minder nieuw in gebruik genomen activa in de terminal.
60. Zoals RSG heeft berekend is voor 2021 sprake van een klein nadeel ten laste van luchtvaartactiviteiten die het gevolg is van een afwijking van een verdeelsleutel. In andere jaren kan echter sprake zijn van een klein voordeel, bijvoorbeeld bij eerdere ingebruikname van een actief. Er is dus geen sprake van een systematisch voordeel of nadeel. Nacalculatie van alle verdeelsleutels zou naar het oordeel van de ACM tot een onevenredige administratieve last voor RSG leiden.
61. De ACM ziet in de zienswijze van KLM geen aanleiding voor RSG om het Toerekeningssysteem hierop aan te passen.

8. Inflatiecorrectie

Zienswijze KLM

62. Op verschillende plaatsen in Bijlage 3 bij het Hoofddocument wordt verwezen naar inflatiecorrecties van 2,5%, dan wel de toepassing van de CPI indien dat hoger uitkomt.⁴⁵ KLM meent dat standaard de CPI zou moeten worden toegepast als inflatiecorrectie, of als alternatief een vast percentage van 2,5%, maar in elk geval niet de hoogste van de twee. Bovendien is een indexering van 2,5% uitzonderlijk hoog gelet op het gemiddelde inflatiecijfer in de afgelopen vijf (1,46%) of tien (1,62%) jaar.

Reactie RSG

63. RSG stelt voorop dat de beoordeling van de hoogte van kosten een onderwerp is dat thuishoort bij de consultatie van tarieven en niet in een zienswijze op het concept Toerekeningssysteem. Hierin staan namelijk uitsluitend de principes beschreven. Niettemin licht RSG graag het volgende toe. RSG hanteert als inflatiepercentage meestal het CPI-indexcijfer. Echter, in de genoemde doorbelastingen heeft het betreffende inflatiepercentage betrekking op het uurtarief van beveiligingsbedrijven. Dit percentage ligt contractueel vast in de Raamovereenkomst met deze beveiligingsbedrijven. Het uurtarief wordt jaarlijks per 1 januari verhoogd met 2,5% voor de duur van de Raamovereenkomst. In het geval de CPI in enig jaar een hogere indexering kent – dat wil zeggen:

⁴⁵ KLM verwijst naar de pagina's 33, 51 en 54 van Bijlage 3 van het Toerekeningssysteem.

hoger dan 2,5% - wordt de CPI gehanteerd. Voor de CPI geldt een referentieperiode van 1 oktober tot en met 30 september van het voorafgaande jaar. Dit is contractueel vastgelegd om jaarlijkse onderhandeling over indexatie te vermijden en om de beveiligingsbedrijven ook te dwingen deze indexatie ook voor de lonen te gebruiken. Voor de beveiligingscontracten is het percentage overigens de laatste jaren helemaal niet hoog. Het dekt niet alleen inflatie af, maar betreft ook indexatie van de onderliggende lonen en CAO-afspraken die die bedrijven hebben met hun medewerkers.

64. Als RSG bij deze doorbelasting een lager percentage zou hanteren dan contractueel overeengekomen, wordt er minder doorbelast aan bijvoorbeeld Schiphol Commercial dan dat er aan kosten wordt verantwoord. Dit zou tot een onterecht hoog aandeel in de havengeldtarieven leiden en dus nadelig zijn voor *airlines*.

Beoordeling ACM

65. KLM verwijst naar de doorbelastingsleutels D17a Aviation/SSE – Beveiligingskosten niet-SRA-gebied, D 26a Aviation/SSE – 100% goederencontrole en D26b Aviation/SSE – Personeel securityfilter. Daarin is in min of meer gelijke bewoordingen de volgende tekstpassage opgenomen:

“Consultatie

1. De kosten voor de maatregelen zoals beschreven bij de bedrijfseconomische grondslag (1 en 2) worden vastgesteld op basis van het aantal uren vermenigvuldigd met het uurtarief van de beveiliging inclusief een opslag voor overhead. De directe kosten voor jaar 1, 2 en 3 worden aangepast met als basis het uurtarief van het beveiligingsbedrijf. Het uurtarief wordt jaarlijks per 1 januari verhoogd met 2,5% voor de duur van de Raamovereenkomst. In het geval de CPI (consumenten prijs index) in enig jaar een hogere indexering kent – dat wil zeggen: hoger dan 2,5% - wordt de CPI gehanteerd. Voor de CPI geldt een referentieperiode van 1 oktober tot en met 30 september van het voorafgaande jaar.”

66. Zoals uit de reactie van RSG blijkt is de jaarlijkse inflatiecorrectie van 2,5% het gevolg van contractuele afspraken tussen RSG en de door haar ingehuurde beveiligingsbedrijven. Deze jaarlijkse verhoging dient niet alleen ter dekking van de inflatie maar reflecteert ook de loonkostenontwikkeling van de medewerkers van deze beveiligingsbedrijven. Gelet op de loonkostenontwikkeling gedurende de laatste vijf jaren, zoals die blijkt uit het Centraal Economisch Plan 2021, acht de ACM dit percentage niet te hoog⁴⁶.
67. De zienswijze van KLM op dit punt geeft daarom geen aanleiding tot een aanpassing van het Toerekeningssysteem.

9. Overige punten

a. Waardevermindering op activa in aanbouw

Zienswijze KLM

⁴⁶ De toename van de loonvoet marktsector over de jaren 2016 tot en met 2020 bedroeg gemiddeld 2,5% per jaar. Zie <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/Centraal-Economisch-Plan-CEP-2021.pdf>, bijlage 9, Prijzen, lonen en koppeling, 1970-2025.

68. Op pagina's 34, 35 en 37 van het Hoofddocument wordt verwezen naar de mogelijkheid van bijzondere waardeverminderingen op activa in aanbouw. KLM vraagt zich af hoe deze mogelijkheid zich verhoudt tot de uitgangspunten dat projecten in aanbouw nog niet in de asset base mogen worden opgenomen, en dat de bijbehorende kosten nog niet mogen worden toegerekend zolang de activa nog niet in gebruik zijn genomen. Hoe kan er dan al sprake zijn van bijzondere afwaardering?

Reactie RSG

69. Voor de beantwoording van deze vraag verwijst RSG naar artikel 29, achtste lid, van het Bels waarin staat dat de waarde van aan luchtvaartactiviteiten toegedeelde materiële vaste activa wordt bepaald op basis van historische kostprijs met toepassing van door de exploitant van de luchthaven aangegeven afschrijvingsmethode.
- In de financiële administratie van RSG wordt voor de activa en afschrijvingskosten de berekeningssystematiek van de jaarrekening volgens IFRS gevolgd (zie ook par. 5.2.4 van het Toerekeningssysteem) en vindt toerekening plaats op grond van gangbare bedrijfseconomische principes.
70. De wijze waarop RSG administratief omgaat met bijzondere waardeveranderingen en op welke wijze zij de omvang bepaalt, staat beschreven in het ontwerp Toerekeningssysteem (en overigens ook al in het huidige toerekeningssysteem in paragraaf 5.2.4.2. onder het kopje bijzondere waardeverandering). Deze werkwijze is conform de voorgeschreven IFRS-regels. RSG is derhalve van mening dat zij op een juiste manier omgaat met bijzondere waardeveranderingen. KLM stelt verder dat de materiële vaste activa pas in de assetbase worden opgenomen na het moment van ingebruikneming voor dat doel. Dit is correct, en in overeenstemming met artikel 29, vijfde lid, van het Bels. RSG is het echter niet eens met de stelling van KLM dat de bijbehorende kosten van projecten in aanbouw nog niet worden toegerekend zolang de activa nog niet in gebruik zijn. Immers, zogeheten kosten in samenhang met investeringen worden in de jaarrekening verantwoord op het moment dat zij zich voordoen en worden jaarlijks met *airlines* verrekend volgens artikel 8.25dg, zesde lid, van de Wlv. Kosten in samenhang met investeringen kunnen overigens ook ontstaan ten gevolge van bijzondere waardeveranderingen. Bijvoorbeeld door het staken van lopende projecten waarvan de activa in aanbouw nog niet gereed zijn en waarvan verwacht wordt dat zij in de toekomst geen economische voordelen meer genereren.

Beoordeling ACM

71. De ACM volgt KLM in de stelling dat projecten in aanbouw nog niet in de assetbase mogen worden opgenomen, en dat de bijbehorende kosten nog niet mogen worden toegerekend zolang de activa nog niet in gebruik zijn genomen. Dit laat onverlet dat bijzondere afwaarderingen voorafgaand aan de ingebruikname mogelijk zijn.
72. Bijvoorbeeld: in het geval dat bij de totstandkoming van een project uitgaven worden gedaan waarvan achteraf wordt vastgesteld dat zij geen waarde aan de te realiseren activa toevoegen, dan leidt dat tot een bijzondere waardeverandering die in één keer als kosten wordt opgenomen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als een actief gebouwd wordt waarvan achteraf blijkt dat het niet aan de eisen voldoet en afgevoerd moet worden.

73. De wijze waarop RSG administratief omgaat met bijzondere waardeveranderingen en op welke wijze zij de omvang daarvan bepaalt, staat beschreven in het Toerekeningssysteem in paragraaf 5.2.4.2. (onderdeel bijzondere waardeverandering). Deze wijze is in overeenstemming met de eisen van IFRS en daarom oordeelt de ACM dat deze wijze voldoet aan aanvaardbare bedrijfseconomische principes.
74. De ACM ziet in de zienswijze van KLM geen aanleiding voor RSG om het Toerekeningssysteem hierop aan te passen.

b. Inschatting brandstoffen

Zienswijze KLM

75. Op pagina 17 van Bijlage 3 bij het Hoofddocument is vermeld: "*Verbruiken van overige brandstoffen worden zo goed mogelijk ingeschat.*" KLM vraagt zich af of het noodzakelijk is om voor overige brandstoffen te werken met een inschatting, terwijl voor elektriciteit en aardgas het verbruik kan worden gemeten.

Reactie RSG

76. RSG maakt voor de overige stromen gebruik van de best beschikbare informatiebronnen, die verschillen per datastroom:
- wagenpark AAS (diverse brandstoffen) – op basis van een registratiesysteem van de hoeveelheid die is getankt;
 - brandweer-oefenplaats, noodstroomaggregaten (propaan, diesel) – o.b.v. factuurdata;
 - business reizen werknemers AAS (diverse brandstoffen) – op basis van kilometers en kentallen uitstoot per km
 - woon-werkverkeer (diverse brandstoffen) – op basis van berekende kilometers en kentallen uitstoot per km.

Beoordeling ACM

77. Voor zover het verbruik van brandstoffen niet direct kan worden afgelezen van meters, maakt RSG gebruik van alternatieve bronnen zoals facturen. De bronnen die RSG daarvoor gebruikt zijn naar het oordeel van de ACM van voldoende kwaliteit. De ACM ziet geen reden om het Toerekeningssysteem op dit punt aan te passen.

c. Definitie SPL-werkers in het Plaza Profiel en Gedrag onderzoek

Zienswijze KLM

78. Op pagina 60 van het Hoofddocument is een andere uitwerking toegevoegd van het onderscheid tussen luchtvaart gebonden versus niet-luchtvaart gebonden personeel, zoals toegepast voor het Plaza Profiel en Gedrag onderzoek. Het is niet duidelijk of het gaat om een wijziging van de eerdere methodiek. In elk geval blijkt uit deze uitwerking dat een te ruime definitie wordt gehanteerd van luchtvaart gebonden personeel. Zo blijkt dat alle medewerkers van schoonmaakbedrijven, openbaar vervoer, taxibedrijven, aannemers en installatiebedrijven die rondlopen op Plaza worden toegerekend

aan luchtvaart gebonden personeel. In feite gaat het slechts om een deel van dergelijk personeel dat daadwerkelijk luchtvaart gebonden is.

Reactie RSG

79. Zoals in paragraaf 5.3.1. opgenomen worden jaarlijks door de afdeling Customer Insights van RSG tellingen gedaan van het aantal gebruikers van Plaza en met welk doel zij daar verblijven. De uitkomsten van dit onderzoek (Plaza Profiel en Gedrag onderzoek) vormen de basis voor de correctie 'centrale driehoek Plaza' in de bepaling van het aantal m² in de terminal. Deze centrale driehoek wordt in het Schipholsysteem in eerste instantie toegerekend aan Aviation en vervolgens wordt deze toerekening deels gecorrigeerd van Aviation naar non-Aviation.
- In dit Plaza Profiel en Gedrag onderzoek worden Schiphol medewerkers (SPL-werkers) als een separate categorie vermeld. De toerekening van deze categorie SPL-werkers naar Aviation en non-Aviation vindt plaats op basis van het meest recente overzicht werkgelegenheid Luchthaven Schiphol. Hierin is een keuze gemaakt van welk type medewerker toe te rekenen is aan Aviation en welk type aan non-Aviation.
80. Het meest recente rapport Werkgelegenheid Luchthaven Schiphol van Regioplan dateert van oktober 2012. De uitkomst van dit onderzoek is gehanteerd voor het bepalen van de correctie van Plaza in 2018 voor de jaren 2019 tot en met 2021. In 2019 heeft Decisio in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat een soortgelijk onderzoek uitgevoerd genaamd 'Actualisatie economische betekenis Schiphol'. De categorisering is niet zo gedetailleerd als in het rapport Werkgelegenheid Luchthaven Schiphol van Regioplan, maar is wel vergelijkbaar. RSG heeft opnieuw de toerekening bepaald van personen uit tabel 3.1 aan Aviation en non-Aviation. Dit resulteerde in een toerekening van SPL-werkers aan Aviation van 86% en aan non-Aviation van 14%. RSG stelt voor om in 2021 voor de jaren 2022-2024 de procentuele verdeling uit het Decisio rapport aan te houden (zie tabel hieronder). Overigens merkt RSG op dat een aanpassing van het percentage een zeer gering effect op de Plaza correctie (van ongeveer 25m²) heeft.

Tabel: Verdeling type bedrijven naar aviation vs non-aviation gerelateerd oktober 2019

Categorie	Aviation	Non Aviation	Totaal aantal 1)
Luchtvaartmaatschappijen	46,35%		31.700
Luchthaven en luchthaven verkeersleiding 2)	3,55%	1,13%	3.200
Grondafhandeling	19,01%		13.000
Onderhoud en reparatie		1,90%	1.300
Beveiligingsdiensten	8,26%		5.650
Detailhandel en dienstverlening aan passagiers		2,92%	2.000
Cafés en restaurants		4,09%	2.800
Douane, immigratie en overige overheidsdiensten	5,04%		3.450
OV en taxibedrijven		1,10%	750
Overig	3,33%	3,33%	4.550
Totaal	86%	14%	
Totaal aantal personen			68.400

1) Tabel 3.1 Werkgelegenheid naar categorie in 2013 en 2018 (aantal banen)

2) In rapport: Royal Schiphol Group 2.000 en luchtverkeersleiding 1.000. RSG personen op dezelfde wijze verdeeld (Av 5% en Non Av 35%) als Werkgelegenheidsonderzoek (okt 2012)

Beoordeling ACM

81. De andere uitwerking van het Plaza Profiel en Gedrag onderzoek waar KLM op gereageerd heeft, had geen betrekking op een nieuwe methodiek, maar op het uniformeren van de teksten rondom Plaza Profiel en Gedrag Onderzoek op verschillende plaatsen binnen het Toerekeningsstelsel. Uit de reactie van RSG blijkt dat de methodiek uit het huidige toerekeningsstelsel gebaseerd was op het rapport 'Werkgelegenheid Luchthaven Schiphol' van Regioplan uit 2012. Naar aanleiding van de zienswijze van KLM heeft RSG de verdeling ook berekend op basis van een recenter rapport, genaamd 'Actualisatie economische betekenis Schiphol' uit 2019. Op basis van dit recentere rapport is een verdeling samengesteld voor de toerekening aan Aviation en non-Aviation. Daarbij is (voor de kleinere categorieën) een discussie mogelijk over de juistheid van deze toerekening. De categorie 'OV en taxibedrijven' (in het huidige toerekeningsstelsel toegerekend aan Aviation) wordt nu toegerekend aan non-Aviation.
82. In lijn met het voorstel van RSG ziet de ACM aanleiding om het Toerekeningsstelsel, op dit onderdeel aan te passen en uit te gaan van de meer actuele toerekening volgens de tabel hierboven (bij de reactie van RSG).

d. Bonus/malus regelingen met civiele partijen

Zienswijze KLM

83. Uit Bijlage 4 bij het Hoofddocument is een verwijzing weggelaten over mogelijke bonus/malus regelingen met civiele partijen⁴⁷. Het is niet duidelijk waarom dit is verwijderd en of dit betekent dat voortaan de kosten van de malus of de bonus wel worden toegerekend.
- Toevoeging ACM: Het gaat om de allocatiesleutel A7b Aviation/Other, waarin deze – thans geschrapte - clause, was opgenomen:
- "Indien Royal Schiphol Group N.V. een Service Level Agreement met betrekking tot luchtvaartactiviteiten heeft afgesloten met civiele partijen, waarbij Royal Schiphol Group N.V. bepaalde prestaties heeft toegezegd, dan kunnen de kosten van de malus in geval van prestatie onder de afgesproken norm, niet worden toegerekend aan luchtvaartactiviteiten. Evenzo wordt ook de Bonus niet toegerekend. Dit geldt niet indien sprake is van naar kwaliteit gedifferentieerde tariefafspraken waarbij op voorhand een te leveren kwaliteit met een vast tarief wordt opgenomen zonder afspraken over bonus of malus die zou moeten worden betaald. Het begroete kwaliteitsniveau is basis voor het te hanteren tarief."*

Reactie RSG

84. RSG heeft de passage verwijderd, o.a. omdat er geen praktijkvoorbeelden bekend zijn. Eventuele bonussen en malussen in de operationele uitgaven worden in de regel niet vooraf begroot en maken geen onderdeel uit van het havengeldtarief. Mochten deze zich in de realisatie toch voordoen, dan vormen ze geen onderdeel van verrekening en zijn dan voor eigen rekening en risico van RSG. Indien materieel worden deze bonus en malus toegelicht in de Financiële Verantwoording in het hoofdstuk 'Cost per work load unit and efficiency'.

⁴⁷ Zie pagina 54 van de compareversie van bijlage 4 van het Toerekeningsstelsel.

Beoordeling ACM

85. Gelet op de reactie van RSG is duidelijk onderbouwd waarom de desbetreffende clause over de bonus/malus afspraken met andere civiele partijen niet langer in het Toerekeningssysteem is opgenomen. De zienswijze van KLM geeft op dit punt dan ook geen aanleiding voor een aanpassing van het Toerekeningssysteem.

e. Toerekening kosten Schiphol College / Luchtvaart Community Schiphol

Zienswijze KLM

86. Uit Bijlage 4 is ook een passage verwijderd over het voormalige Schiphol College⁴⁸:
"Op basis van het besluit van de NMa d.d. 15 april 2009 alsmede op basis van het besluit van de Rechtbank worden de kosten voor het Schiphol College, voor zover deze betrekking hebben op de werving en opleiding van extern bagagepersoneel, niet toegerekend aan luchtvaartactiviteiten."
Wederom is onduidelijk waarom deze tekst is verwijderd. Verder lijkt het alsof de kosten van het Luchtvaart Community Schiphol (LCS) volledig aan Aviation worden toegerekend. KLM vraagt zich af of dit juist is, aangezien in het verleden juist is geoordeeld dat de kosten van Schiphol College niet voor 100% aan Aviation mogen worden toegerekend.

Reactie RSG

87. De betreffende passage is verwijderd omdat deze nu niet meer relevant is. De passage is ontstaan vanuit de reorganisatie van 2009. Het Schiphol College (nu Luchtvaart Community Schiphol) verzorgt geen opleidingen meer voor extern bagagepersoneel. Luchtvaart Community Schiphol (LCS) is een netwerk van bedrijven in verbinding met onderwijs en overheid. Het LCS vertaalt actuele arbeidsmarktthema's naar vernieuwende programma's en projecten, op gebied van onderwijs, inzetbaarheid, ontwikkeling, instroom en inclusiviteit, met als doel om samen de arbeidsmarkt op Schiphol duurzaam te versterken. LCS is een stichting met als funding partners RSG, het ROC van Amsterdam-Flevoland en KLM. De bijdrage van RSG aan het LCS zou anders uitgevoerd worden door de HR afdeling van RSG. Het LCS wordt gealloceerd met behulp van de Staven A6 sleutel. De sleutel is per jaar gebaseerd op de verhouding van de gebudgetteerde personeelskosten per PMC per individueel jaar van de drie jaar tariefperiode. De kosten van het LCS worden niet volledig aan Aviation toegerekend.

Beoordeling ACM

88. Het gaat om allocatiesleutel A6 Staven - Human Resources en Concern. Uit de reactie van RSG blijkt afdoende dat het huidige LCS geen opleiding van extern bagagepersoneel meer verzorgt. Uit de desbetreffende allocatiesleutel wordt duidelijk dat de kosten van het LCS voor een deel aan Aviation worden toegerekend.
89. De zienswijze van KLM op dit onderdeel leidt dan ook niet tot een aanpassing van het Toerekeningssysteem.

⁴⁸ KLM verwijst in dit verband naar pagina 162 van de compareversie van bijlage 4 van het Toerekeningssysteem, maar bedoeld is pagina 146.

Bijlage 3: Overzicht wijzigingen Toerekeningsstelsel 2022 - 2024 als gevolg van reorganisatie RSG

Airport Operations & Aviation Partnerships

Overhevelen activiteiten van Market Development naar Airport Operations & Aviation Partnerships (Forecasting Analysis and Airline Cargo Partnerships) en naar Schiphol Commercial (Mobiële Persoonlijke assistentie, Customer Contact Center en Passenger Experience).

De volgende onderdelen van het Toerekeningsstelsel hebben betrekking op de afdeling Airport Operations & Aviation Partnerships:

- Hoofddocument: Paragraaf 5.1.5
- Doorbelastingen: D11 Aviation/AO&AP Sneeuw- en gladbestrijding, D21 Aviation/AO&AP Security activiteiten bij bagage (BOS), D27 Aviation/AO&AP Ticketreaders.
- Allocaties: A1c - Aviation/OPS - Support & Resource Allocation (opgegaan in A1a), A1g - Aviation/MD Market Development (opgegaan in A1a), A1i - Aviation/OPS - Day2Day Operations (opgegaan in A1a), A1a - Aviation/AO&AP - Aviation Business Development, Process Performance & Improvement, Day2Day Operations, A5a Aviation/AO&AP – landzijdige infrastructuur, A7e Aviation/AO&AP – Operational Planning, A7i Aviation/AO&AP – PPI en APOC (nieuwe allocatiesleutel), A9b Aviation/MD – Customer Contact Center en A9e Aviation/MD – Mobiële Persoonlijke Assistentie (vervallen allocatiesleutel) en A9d Aviation/OA&AP – Stafafdelingen Airport Operations & Aviation Partnerships.

Wat zijn de aanpassingen?

- Hoofddocument (paragraaf 5.1.5) Airport Operations & Aviation Partnerships aangepast aan veranderde organisatie en organogram toegevoegd.
- Als gevolg van Project Reset zijn de beschreven activiteiten verplaatst van Aviation Management naar Schiphol Commercial. Hierdoor worden drie allocaties (te weten de aanvankelijk toegevoegde A7g Passenger Experience, A9b Customer Contact Center en A9e Mobiële Persoonlijke Assistentie) nu twee doorbelastingen bij Schiphol Commercial (voor de werkzaamheden voor Aviation). Het betreft D11 Passenger Experience en D12 Customer Contact Center en Mobiële persoonlijke assistentie. De twee doorbelastingen zorgen ervoor dat de resterende kosten op de kostenplaats (74200) bij Schiphol Commercial volledig gealloceerd kunnen worden naar Non Aviation.
Samengevat: voormalige kostenplaats 27520 met allocatie van aanvankelijk toegevoegde A7g => wordt doorbelasting D11 vanuit nieuwe kostenplaats 74200, voormalige kostenplaats 27530 met allocatie A9b + kostenplaats 27525 met allocatie A9e => wordt doorbelasting D12 vanuit nieuwe kostenplaats 74200. Na D11 en D12 wordt kpl 74200 volledig gealloceerd naar Non Aviation.
- Allocatiesleutel A1a: als gevolg van het opnieuw bekijken van de organisatiebeschrijving in het kader van Project Reset en de bijbehorende allocatiesleutels, is er voor gekozen om sleutel A1a, A1c, A1g en A1i samen te voegen. Deze hadden allemaal een 100% Aviation allocatie.

Asset Management en Safety, Security & Environment

De volgende onderdelen van het Toerekeningsstelsel hebben betrekking op Asset Management:

- Hoofddocument: paragrafen 5.1.5, 5.2.6, 5.3.1 en 5.3.2.
- Doorbelastingen: D7 (Aviation/ASM – Utiliteitsdiensten), D8 (Aviation/ASM – Utiliteitsprojecten), D10 (Aviation/ASM – Landzijdige groenwerkzaamheden), D18 (Aviation/ASM - Gebruik terminal), D20 (Aviation/ASM - Onderhoud installaties utilities), D28 (Aviation/ASM - Infra Manager), D30 (Aviation/ASM – HBS Hold Baggage Screening),.
- Allocaties: A1b (Aviation/ASM – Asset Continuïteit – Outside), A2a (Aviation/ASM – AC Inside, Passenger Facilities, Luggage), A4a (Aviation/ASM – Infra Utilities), A9c (Aviation/ASM – Stafafdelingen Assetmanagement), A10a (Aviation/ASM – AC Inside Terminal Overall) en A12a (Aviation/ASM – Gebruik wagenpark).

De volgende onderdelen van het Toerekeningssysteem hebben betrekking op SSE:

- Hoofddocument: paragrafen 5.1.5, 5.2.6 en 5.3.3.
- Doorbelastingen: D4 (Aviation/SSE – Branddoormeldsysteem), D5 (Aviation/SSE - Gebouwenbrandbestrijding), D15 (Aviation/SSE - Schipholpassen), D16 (Aviation/SSE - Autorisaties), D17a (Aviation/SSE-Beveiligingskosten niet SRA-gebied), D17b (Aviation/SSE - Bedrijfsrecherche), D26a (Aviation/SSE – 100% Goederencontrole), D26b (Aviation/SSE – Personeel Securityfilter), D29 (Aviation/SSE – Diverse activiteiten).
- Allocaties: A1d (Aviation/SSE - Fire Brigade, Crisis & Safetytraining), A3a(Aviation/SSE - Safety, Security & Environment), A7d (Aviation/SSE - Stafafdelingen), A7f (Aviation/SSE – Health, Safety & Environment) en een nieuwe allocatiesleutel A7h (Aviation/SSE – Business Platform IT).

Wat zijn de aanpassingen?

- Hoofddocument (paragraaf 5.1.5) Aanpassen ASM organisatie. Vanwege Project Reset zijn deze onderdelen komen te vervallen/gecentraliseerd/elders in de organisatie ondergebracht
- Hoofddocument (paragraaf 5.1.5) aanpassen SSE organisatie inclusief verwerking carve out IT businessplatform IT en organogram toegevoegd.
- Hoofddocument (paragraaf 5.2.6) Floormanagement gewijzigd in Flowmanagement en verrekenmethodiek aangepast. Indien de gerealiseerde passagiersgroei zich begeeft buiten de bandbreedte van 10% (zowel meer als minder passagiers), dan wordt het volledige verschil verrekend tussen de werkelijke kosten voor Flowmanagement ten opzichte van het geconsulteerde bedrag voor Flowmanagement, zonder toepassing van de bandbreedte, passagiersaantallen en verrekenfactor.
- Hoofddocument (paragraaf 5.2.6) efficiency prikkel: Aangescherpt proces (bijgesteld) n.a.v. Project Reset en aanpassingen in tekst risico management en risico budget
- Hoofddocument (paragraaf 5.3.4) Sternet gewijzigd in landzijdig bustransport
- Doorbelasting D21 BOS: Jamrunning wordt niet uitgevoerd door RSG, is belegd bij servicepartijen vanwege locatie technisch gebied
- Allocatie A1j commercial doorbelastingen en Environmental Capacity: door toevoeging van doorbelastingen D11 en D12 vanuit Schiphol Commercial aan de kostenplaats 27005 is de naamgeving gewijzigd in 'A-Commercial-Aviation other.
- Allocatie A5a landzijdige infrastructuur: aanpassen rekenvoorbeelden a.g.v. veranderde organisatie
- Allocatie A7i: APOC en PPI nieuwe allocatiesleutel. Als gevolg van Project Reset is een deel van de afdeling AO&AP niet uitsluitend bezig met 100% aviation activiteiten, maar deels ook met landzijdige

bereikbaarheid. Hiervoor is een nieuwe gewogen sleutel in het leven geroepen. Weging vindt plaats o.b.v. de fte van de uitvoerende afdelingen (aircraft, baggage, passenger, landside), vermenigvuldigd met de betreffende sleutel (100% avia, dan wel A5a landzijdige infrasleutel).

Non Aviation

Integratie van Consumer Products & Services en Schiphol Real Estate BV tot Schiphol Commercial BV.

De volgende onderdelen van het Toerekeningssysteem hebben betrekking op Schiphol Commercial:

- Hoofddocument: hoofdstuk 4, 5.1.3 en 5.2.4.
- Doorbelastingen: D 2a (Schiphol Commercial – Terminal Verhuringen m2), D 2b (Schiphol Commercial – Commercial Real Estate, verhuur vastgoed), D 2c (Schiphol Commercial – Gemengd gebruik GA-terminal), D 5 (Schiphol Commercial – Terminal Verhuringen, huurders aanpassingen), D 8 (Schiphol Commercial – parkeerfaciliteiten medewerkers), D 9 (Schiphol Commercial – Continu onderzoek), D10 (Schiphol Commercial – VIP-centrum en Perscentrum) en de nieuwe doorbelastingen D 11 (Schiphol Commercial – Passenger Experience) en D 12 (Schiphol Commercial – Customer Contact Center en Mobiele Persoonlijke Assistentie).
- Allocaties: A 4 (Schiphol Commercial – Privium), A 8 (Schiphol Commercial - Customer Insights) en 4.4. Allocaties real estate en rental terminal.

Wat zijn de aanpassingen?

- In de inleiding wordt melding gemaakt van samenvoegen van deze twee onderdelen
- In het hoofddocument (hoofdstuk 4) wordt melding gemaakt van de integratie
- In het hoofddocument (paragraaf 5.2.4.2) worden de activiteiten genoemd die onderdeel uitmaken van de kasstroom genererende eenheid samen met Aviation
- In het hoofddocument (paragraaf 5.1.3.) is de 'van Kostenplaats naar Business Area – Systeemmodel' aangepast
- De volgorde van de Doorbelastingen van voormalige Consumers en SRE is aangepast (eerst D2 vanuit SRE daarna D8 vanuit Consumers)
- Doorbelasting aan gebruikers van Utiliteitsdiensten aangepast nav integratie

Staven

Integratie van Corporate Development, Spatial Programme Development en Innovation tot Strategy & Airport Planning en Integratie Finance, Control (was gedecentraliseerd) en Treasury tot Finance.

De volgende onderdelen van het Toerekeningssysteem hebben betrekking op Centrale Staven:

- Hoofddocument: paragrafen 5.2.1 en 5.3.5
- Doorbelastingen: D1 Staven (Strategy & Airport planning), D2 Staven (Projectgerelateerde kosten aan Schiphol Projects en IT&D).
- Allocaties: A2 Staven/HR-Staff Facility management - Huisvesting medewerkers, A3 Staven/HR-Staff Facility Management - Overige kosten, A4 Staven/Treasury – Verzekeringskosten, A5 Staven en Concern, A6 Staven - Human Resources en Concern.

- Hoofddocument (paragraaf 5.2.1) aangepast aan nieuwe Finance organisatie
- D1 Staven Corporate Development is geworden: Strategy & Airport planning
- D1: bij de reorganisatie zijn de fte's en activiteiten ingekrompen en her en der verdeeld over Strategy & Airport Planning en niet meer dedicated toe te rekenen aan aviation activiteiten.

De advieskosten zijn wel op deze specifieke kostenplaats gebleven en zijn wel dedicated voor aviation activiteiten. De keuze is gemaakt om de doorbelasting naar aviation te beperken tot de advieskosten en het personeel m.b.v. de staven A5 sleutel te alloceren.

D2 Staven Project gerelateerde kosten aan Schiphol Projects en IT&D is een nieuwe doorbelasting. Als gevolg van de reorganisatie is een deel van de functionarissen gecentraliseerd, maar moeten de kosten wel terecht komen in de kostprijsberekening van Schiphol Projects en IT&D.

IT&Data– Schiphol Projects

Integratie van IT en Digital (was onderdeel van Corporate Staven) tot IT&Data.

De volgende onderdelen van het Toerekeningssysteem hebben betrekking op IT&Data:

- Hoofddocument: paragraaf 5.2.2
- Doorbelastingen: D1 (Schiphol Telematics – connectivity diensten)
- Allocaties: A5 Staven + Concern en verwijderde allocatiesleutel A7 Staven – Digital & Innovation.

Wat zijn de aanpassingen?

- Hoofddocument (paragraaf 5.3.5) Digital & Innovation is komen te vervallen
- Hele document: benaming IT is geworden IT&D
- Stroomdiagram (visualisatie kostenallocatie) in Allocaties OU IT&D aangepast agv veranderde organisatie (nieuwe benaming)
- Praktijkvoorbeelden: voorbeelden van diensten die naar SSE zijn gegaan uit tekst IT&D gehaald.
- Bijlage B: tabellen aangepast aan veranderde organisatie (nieuwe benaming)
- Bijlage C: diensten geactualiseerd naar 1 februari 2021. Daarnaast door integratie IT&D de digital diensten toegevoegd en eruit gehaald die diensten die als gevolg van carve out naar SSE zijn gegaan.
- Bijlage C: diensten die naar SSE zijn gegaan uit tekst IT&D gehaald
- Allocatie Staven A7 Digital & Innovation: is vervallen agv integratie. De diensten van Digital zijn verwerkt in IT&D. Innovation is naar Corporate Development gegaan (Staven A5 sleutel).
- Carve out van diensten IT&Data naar SSE (Business Platform IT) nieuwe allocatiesleutel bij SSE (A7h)

Overige IT aanpassingen:

- Doorbelasting D1 Schiphol Telematics: C2000: indoordekking voor landelijk communicatiesysteem hulpdiensten (per 1 jan 2023 is komt deze dienst naar ST). De post kosten van regiewerkzaamheden is verwijderd.

Samenvoeging PLUS en Capital Programme (met uitzondering van Pier A) tot Schiphol Projects
PLUS en het Capital Programme (CAP) zijn samen in één geïntegreerde Project Delivery afdeling ondergebracht.

De volgende onderdelen van het Toerekeningssysteem hebben betrekking op Schiphol Projects:

- Hoofddocument: paragraaf 5.3.5
- Doorbelastingen: D1 (Schiphol Telematics – connectivity diensten) en D2 (Schiphol Projects – Projectbureau Luchthaven Schiphol, exploitatieresultaat).
- Allocaties: A13 Aviation/Other - Pier A Project (kosten in samenhang met investeringen) en A8 Staven – Pier A Project (afdelingskosten).

Wat zijn de aanpassingen?

- D1 PLuS: nieuwe naam Schiphol Projects.
- Hoofddocument (paragraaf 5.3.5): client team Capital Programme is nu geworden Pier A project
- Allocatiesleutel A13 Capital Programme en Allocatiesleutel A8 Staven Capital Programme zijn nu voorzien van nieuwe naam: Pier A project. In 2020 is een groot deel van de projecten van Capital Programme gestopt dan wel gepauzeerd.

De sleutel is gewijzigd in systematiek. De sleutel wordt niet meer vanaf 2019 bepaald, maar voor de duur van dit Toerekeningssysteem 2022-2024 op basis van de op te leveren assets in deze periode. Dit heeft te maken met de focus op nog slechts 1 project (incl. noodzakelijke projecten). Voorheen betrof het verschillende projecten en verschillende faseringen, waardoor het noodzakelijk was om steeds vanaf 2019 een herijking te doen van de sleutel voor het Toerekeningssysteem. Nu het nog slechts 1 hoofdproject behelst, is het niet meer noodzakelijk om steeds met terugwerkende kracht vanaf begin van Capital Programme de sleutel te herijken.

Overige wijzigingen:

- Hoofddocument op diverse plaatsen: een groep van kostenplaatsen wordt ook wel Operating Unit genoemd. De term OU is zoveel mogelijk vervangen voor kostenplaatsen, omdat intern de OU term niet meer breed wordt gebruikt.
- Hoofddocument (paragraaf 5.1.3): schematische weergave van OU naar PMC aangepast.
- Hoofddocument (paragraaf 6.2.3) Projectactiviteiten en urenregistratie.⁴⁹ Tekst en tabel aan laten sluiten aan aangepaste organisatie.
Hoofddocument (paragraaf 7.2.1) aangepast omdat het niet helemaal correct stond
- De beheerders van de doorbelastingen en allocatiesleutels zijn senior navigator in plaats van (voorheen) controller.

⁴⁹Deze paragraaf was vóór Reset nieuw ten opzichte van het Toerekeningssysteem 2019-2021.