



Opschortingsbesluit

Besluit van de Autoriteit Consument en Markt als bedoeld in artikel 8.25f, tweede lid, van de Wet luchtvaart

Kenmerk: ACM/UIT/569102

Zaaknummers: ACM/21/168012, ACM/21/168013, ACM/21/168015, ACM/21/168016, ACM/21/168017, ACM/21/168021 en ACM/21/168035

Datum: 22 december 2021

1. Royal Schiphol Group N.V. (hierna: Schiphol) heeft op 29 oktober 2021 mededeling gedaan van de vaststelling van de tarieven en voorwaarden van Schiphol voor de tariefperiode 2022-2024 (hierna: tarieven en voorwaarden). De voorgenomen datum van inwerkingtreding van deze tarieven en voorwaarden is 1 april 2022.
2. Op 24 november 2021¹, 25 november 2021² en 26 november 2021³ heeft de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) zeven aanvragen als bedoeld in artikel 8.25f, eerste lid, van de Wet luchtvaart (hierna: aanvragen) ontvangen. De aanvragen zijn ingediend door (hierna tezamen: aanvragers):
 - Board of Airline Representatives in the Netherlands (hierna: BARIN);
 - Air Cargo Netherlands (hierna: ACN);
 - Koninklijke Luchtvaart Maatschappij N.V., KLM Cityhopper B.V., Transavia Airlines C.V., Martinair Holland N.V. en Société Air France S.A. (hierna: KLM Groep);
 - easyJet Airline Company Ltd, Corendon Dutch Airlines B.V. en TUI AG (hierna: easyJet c.s.);
 - Qatar Airways Q.C.S.C. (hierna: Qatar Airways);
 - Ryanair DAC (hierna: Ryanair); en
 - International Air Transport Association (hierna: IATA).

¹ ACM/IN/664662.

² ACM/IN/664667, ACM/IN/661215.

³ ACM/IN/661743, ACM/IN/662057, ACM/IN/661534, en ACM/IN/661617.

3. In de aanvragen wordt de ACM verzocht om vast te stellen of de in de aanvragen genoemde tarieven en voorwaarden van Schiphol in strijd zijn met de bij of krachtens de Wet luchtvaart (hierna: de Wlv) gestelde regels. Daarnaast hebben drie van de zeven aanvragers argumenten aangedragen voor opschorting van de inwerkingtreding van de tarieven en voorwaarden per 1 april 2022. In dit besluit beoordeelt de ACM of opschorting van de inwerkingtreding van de tarieven en voorwaarden per 1 april 2022 noodzakelijk is.

1. De aanvragen

4. In de aanvragen verzoeken aanvragers de ACM het volgende te beoordelen:
 1. de wijze van consultatie van de tarieven en voorwaarden van Schiphol;
 2. de wijze van consultatie van het vijfjarig investeringsprogramma van Schiphol;
 3. de stijging van het algehele tariefniveau van Schiphol en of deze stijging redelijk is;
 4. de stijging van ieder individueel tarief van Schiphol, te weten de tarieven voor landing & take-off (LTO), de security service tarieven (SSC), de passenger service tarieven (PSC) en de parkeertarieven;
 5. de strijdigheid van de tarieven met artikel 8.25dc, eerste, tweede en derde lid, van de Wlv (te weten of de tarieven redelijk, non-discriminatoir en voor het geheel van de activiteiten kostengeoriënteerd zijn);
 6. de hoogte van de verrekeningen van het jaar 2020 zoals Schiphol deze heeft verwerkt in de tarieven voor de tariefperiode 2022-2024;
 7. de wijze van de verrekeningen van het jaar 2020 zoals Schiphol deze heeft verwerkt in de tarieven voor de tariefperiode 2022-2024;
 8. de hoogte van de WACC van Schiphol;
 9. de benchmark van Schiphol;
 10. de mate van differentiatie naar geluidscategorieën van de tarieven voor landing & take-off van Schiphol;
 11. de NOx-heffing van Schiphol;
 12. of Schiphol afwijkt van het kostentoerekeningsysteem bij het verrekenen van kosten voor floormanagement en schoonmaak;
 13. de doorbelasting van kosten voor het project Seamless Flow; en

14. de kostentoe rekening van de A-pier in de tarieven en of de efficiëntieprikkel van toepassing is op de investeringen in de A-pier.
5. KLM Groep, easyJet c.s. en Qatar Airways hebben de ACM gevraagd om tarieven en voorwaarden aan te wijzen waarvoor de opschorting van de inwerkingtreding van de tarieven en voorwaarden noodzakelijk is en daarvoor een motivering aangedragen.

2. Ontvankelijkheid van de aanvragen

6. De ACM kan een aanvraag pas in behandeling nemen, als voldaan is aan twee formele eisen neergelegd in artikel 8.25f, eerste lid, van de Wlv. Ten eerste moet de aanvraag zijn ingediend door een gebruiker of representatieve organisatie. Ten tweede moet de aanvraag tijdig zijn ingediend.
7. De ACM stelt vast dat, easyJet c.s., Qatar Airways, Ryanair en de partijen in KLM Groep een gebruiker zijn in de zin van artikel 8.1b, eerste lid, van de Wlv, te weten een luchtvaartmaatschappij. Daarnaast stelt de ACM vast dat BARIN, ACN en IATA een representatieve organisatie zijn in de zin van artikel 8.1b, eerste lid, van de Wlv, te weten dat het rechtspersonen zijn die de belangen vertegenwoordigen van gebruikers. Daarmee voldoen de aanvragen aan de eerste eis.
8. Volgens artikel 8.25f, eerste lid, van de Wlv moet de aanvraag worden ingediend binnen vier weken na de vaststelling van de (wijzigingen in de) tarieven en voorwaarden. Schiphol heeft de tarieven en voorwaarden op 29 oktober 2021 vastgesteld, waardoor een aanvraag uiterlijk op 26 november 2021 mocht worden ingediend. De ACM stelt vast dat alle aanvragen op of voor 26 november 2021 zijn ontvangen. De aanvragen zijn daarmee tijdig ingediend, waardoor ook aan de tweede eis is voldaan. Dit betekent dat de ACM bevoegd is om de aanvragen inhoudelijk te beoordelen.

3. Beoordelingskader

9. Als gevolg van het indienen van een aanvraag treden de tarieven en voorwaarden op grond van artikel 8.25f, eerste lid, van de Wlv, niet op de voorgenomen datum in werking.

10. Op grond van artikel 8.25f, tweede lid, van de Wlv, moet de ACM binnen vier weken na ontvangst van de aanvragen besluiten of voortdoring van de opschorting van (een deel van) de tarieven en voorwaarden per 1 april 2022 noodzakelijk is, in geval de ACM pas na die datum zou besluiten op de hiervoor bedoelde aanvragen. Opschorting van (een deel van) de tarieven en voorwaarden is een zwaarwegend middel, waartoe blijkens artikel 8.25f, tweede lid, van de Wlv, gelet op de aanvragen een noodzaak moet bestaan.

4. Beoordeling

11. Bij de beoordeling of, gelet op de aanvragen, het noodzakelijk blijft de tarieven en voorwaarden per 1 april 2022 op te schorten, betreft de ACM de argumenten die door luchtvaartmaatschappijen zijn aangedragen om de opschorting in stand te laten en de reactie van Schiphol hierop. Deze worden hieronder weergegeven.

4.1 Argumenten aanvragers

12. De argumenten die KLM Groep, easyJet c.s. en Qatar Airways aanvoeren waarom opschorting noodzakelijk blijft, zijn vergelijkbaar van aard en lenen zich voor gezamenlijke behandeling. Zij voeren aan dat de luchtvaartsector nog onvoldoende hersteld is om per 1 april 2022 een tariefverhoging van 9% te kunnen dragen. Om deze reden is het volgens deze drie aanvragers noodzakelijk dat de invoering van de onderhavige tarieven voorlopig wordt opgeschort.⁴ Hier komt bij dat de tariefverhogingen de kern vormen van de bezwaren die deze luchtvaartmaatschappijen aan hun aanvraag ten grondslag hebben gelegd.

4.2 Reactie Schiphol

13. Schiphol voert in haar reactie op de argumenten van de aanvragers een aantal tegenargumenten aan. Schiphol stelt dat opschorting een zwaarwegend middel is dat slechts ingezet kan worden wanneer dit noodzakelijk is. Schiphol voert, voor zover relevant, de volgende argumenten aan waarom dit naar haar mening niet het geval is.

⁴ ACM/IN/661215 (KLM Groep), par. 1.6; ACM/IN/661743 (easyJet c.s.), p. 7; ACM/IN/662057 (Qatar), par. 2.4.

14. Schiphol merkt op dat aanvragers niet of slechts in beperkte mate ingaan op een (vermeende) noodzaak van opschorting van de tarieven en voorwaarden. Daarnaast lijkt het volgens Schiphol gelet op de gronden mogelijk dat de ACM op tijd, dus voor 1 april 2022, een inhoudelijk besluit neemt op de aanvragen.
15. Voorts meent Schiphol dat zij heeft gehandeld in overeenstemming met de wettelijke eisen en dat daarom de materiële noodzaak tot opschorting ontbreekt. In het bijzonder stelt Schiphol dat zij zich heeft ingespannen om de kosten te verlagen en dat de WACC in lijn is met de eisen van het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol 2017.
16. Tevens wijst Schiphol erop dat de stijging van de tarieven in 2022 voornamelijk te maken heeft met de sterke daling van de geprognosticeerde verkeer- en vervoercijfers voor 2022 ten opzichte van de prognoses die ten grondslag liggen aan de tarieven 2021.
17. Ten slotte voert Schiphol aan dat het opschorten van de tarieven schadelijk is voor haar financiële positie, omdat Schiphol hiermee de bestaande tarieven moet blijven hanteren die gebaseerd zijn op vervoersprognoses uit 2018. Volgens Schiphol zijn de vastgestelde tarieven noodzakelijk voor haar om financieel gezond te blijven.

4.3 Beoordeling ACM

18. In deze paragraaf beoordeelt de ACM de noodzaak tot opschorting van de inwerkingtreding van de tarieven en voorwaarden per 1 april 2022.
19. De wettelijke beslistermijn voor de beoordeling van de aanvragen bedraagt vier maanden, wat zou betekenen dat de ACM voor de inwerkingtreding van de tarieven op 1 april 2022 een besluit zou moeten nemen. In uitzonderlijke gevallen kan de ACM de wettelijke beslistermijn eenmaal met twee maanden verlengen.⁵ In dat geval neemt de ACM een besluit na de inwerkingtreding van de tarieven op 1 april 2022. De ACM is voornemens om vóór 1 april 2022 een besluit ten gronde op de ingediende aanvragen te nemen.

⁵ Artikel 8.25f, derde lid, van de Wlv.

Tarieven en voorwaarden 2022

20. Elk van de zeven aanvragen richt zich tegen de aangekondigde tariefstijgingen. De tarieven die Schiphol heeft vastgesteld stijgen cumulatief over drie jaar met gemiddeld 37%. Een aanzienlijk deel van deze stijging wordt veroorzaakt door het verrekenen van gemiste tariefinkomsten uit 2020. De aanvragers hebben de ACM verzocht een besluit te nemen over onder andere de redelijkheid van de nieuwe tarieven en de redelijkheid van de verrekening.
21. De motivering van KLM Groep, easyJet c.s. en Qatar Airways richt zich op het opschorten van alle tarieven die op 1 april 2022 van kracht worden. Deze luchtvaartmaatschappijen stellen dat zij een tariefstijging van gemiddeld 9% voor 2022 niet zouden kunnen dragen.
22. De ACM overweegt dat het aan KLM Groep, easyJet c.s. en Qatar Airways is om aannemelijk te maken dat zij een tariefstijging van gemiddeld 9% voor 2022 niet zouden kunnen dragen. Dit geldt te meer omdat opschorting – zoals eerder aangegeven – als een zwaarwegend middel moet worden aangemerkt. In dit verband stelt de ACM vast dat geen enkele aanvrager heeft onderbouwd wat precies de gevolgen zijn van een dergelijke tariefstijging voor de financiële situatie van luchtvaartmaatschappijen. Hierdoor is onvoldoende aannemelijk gemaakt dat de luchtvaartmaatschappijen een dergelijke tariefstijging niet kunnen dragen. Op basis van deze motivering in de aanvragen kan de ACM niet concluderen dat het noodzakelijk is dat de inwerkingtreding van de tarieven op 1 april 2022 wordt opgeschort.
23. Voorts overweegt de ACM dat zij moet beoordelen of de opschorting noodzakelijk blijft in het licht van de inhoud van de aanvragen. De tariefstijging in 2022 van gemiddeld 9% wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door een lagere prognose van de hoeveelheid passagiers en het aantal vliegbewegingen in 2022. Dit is inzichtelijk gemaakt in tabel 1 hieronder. Schiphol verwacht dat het vliegverkeer in 2022 nog steeds herstellende is van de coronacrisis en kan haar kosten daarom over een kleiner aantal vluchten en passagiers verdelen. De kosten voor Schiphol in 2022 zijn weliswaar ook lager, maar de lagere volumes zorgen per saldo voor een toename in de tarieven (zie tabel 1). De verkeersprognoses worden door geen enkele aanvrager betwist.

Component	Effect op tarief 2022
Verrekeningen	- 4,8%
Verkeer en Vervoer ⁶	+ 32,8%
Kostenontwikkeling	- 12,1%
Regulatory asset base	- 1,9%
WACC (vermogenskosten)	+ 1,9%
Non-aviation bijdrage	-
Vrijwillige bijdrage	€ 13,5 mln
Totaal effect op tarief	+ 9%

Tabel 1. De effecten van verschillende componenten van het tariefvoorstel op de ontwikkeling van de (gemiddelde) tarieven in 2022 ten opzichte van 2021.⁷

24. De gronden die aanvragers aanvoeren ten aanzien van de tarieven zien met name op de redelijkheid van de wettelijke verrekening van het jaar 2020 die Schiphol in de komende tariefperiode doorvoert. De verrekening van het onderdeel “Verkeer en Vervoer”⁸ van het jaar 2020 vormt echter pas vanaf 2023 een onderdeel van de kosten die de grondslag vormen voor de tarieven.⁹ De overige posten van de wettelijke verrekeningen die wel (gedeeltelijk) in de tarieven van 2022 zijn verwerkt hebben gezamenlijk juist per saldo een verlagend effect op de tarieven. Dit wordt onder meer veroorzaakt door het uitstel van de ingebruikname van de A-Pier en overheidssteun vanwege de coronapandemie.¹⁰
25. Daarnaast is het feit dat de tarieven gemiddeld met 9% stijgen niet op zichzelf een indicatie van onredelijkheid, noch kan uit deze tariefstijging worden afgeleid dat de tarieven voor het geheel van de activiteiten niet kostengeoriënteerd zijn.
26. De aanvragen bevatten, naast de redelijkheid van de tarieven en de verrekeningen, ook andere gronden. Los van de uiteindelijke beoordeling of sprake is van strijdigheid met de Wlv, overweegt de ACM in dit verband dat een mogelijke gegrondverklaring van

⁶ Deze component refereert naar het effect van de geprognosticeerde verkeers- en vervoersaantallen voor 2022 op de tarieven ten opzichte van 2021.

⁷ Eerste reactie Schiphol op de aanvragen van gebruikers m.b.t. de tarieven 2022-2024, bijlage 14. Kenmerk ACM/IN/664869.

⁸ Verrekeningen op basis van artikel 8.25dg, eerste lid, van de Wlv.

⁹ Consultation document airport charges 2022-2024, pagina 17, 20 en 43. Aanvraag KLM Groep, bijlage 2. Kenmerk: ACM/IN/661215.

¹⁰ Zie Financiële Verantwoording, pagina 7. Aanvraag KLM Groep, bijlage 7. Kenmerk: ACM/IN/661215.

een van deze gronden geen of slechts een beperkte invloed heeft op de hoogte van de tarieven in 2022. De ACM is evenmin gebleken van andere feiten en omstandigheden met betrekking tot deze gronden waaruit blijkt dat opschorting van de tarieven per 1 april 2022 noodzakelijk is.

27. Gelet op het voorgaande ziet de ACM geen noodzaak om de opschorting van de tarieven die op 1 april 2022 in werking treden in stand te houden.

Tarieven en voorwaarden 2023 en 2024

28. De wettelijke beslistermijn bedraagt vier maanden, met een mogelijkheid tot verlenging van twee maanden in uitzonderlijke gevallen. Dit betekent dat de ACM ruim voor 1 april 2023 een besluit zal hebben genomen over de aanvragen en dit besluit zal de volledige tariefperiode betreffen. Daarom ziet de ACM op dit punt geen belang en daarmee ook geen noodzaak tot opschorting van de tarieven en voorwaarden voor 2023 en 2024.

5. Conclusie

29. Gelet op bovenstaande overwegingen ziet de ACM geen noodzaak om tarieven en voorwaarden aan te wijzen, waarvan de inwerkingtreding per 1 april 2022 opgeschort blijft.

6. Besluit

30. De Autoriteit Consument en Markt besluit om geen tarieven of voorwaarden aan te wijzen, waarvoor opschorting van de inwerkingtreding na 1 april 2022 noodzakelijk blijft.

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze,

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

Zaaknr. ACM/21/168012, ACM/21/168013, ACM/21/168015, ACM/21/168016, ACM/21/168017,
ACM/21/168021 en ACM/21/168035. Documentnr. ACM/UIT/569102

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