

Besluit Openbaar

Ons ACM/DTVP/2013/104358/34

kenmerk:

Zaaknummer: 104358 Klacht over tarieven en voorwaarden Schiphol 1 april 2013 - Transavia

Datum: 23-04-2013

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

1 Procedure

1.1 Inleiding en partijen

1. Op 1 april 2013 is de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt in werking getreden¹. Vanaf die datum is de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) de rechtsopvolger van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit en de Consumentenautoriteit.
2. Op 28 november 2012 ontving de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: ACM²) een aanvraag van Transavia C.V. tot het nemen van een besluit op grond van artikel 8.25f, eerste lid, van de Wet luchtvaart (hierna: de Aanvraag). De Aanvraag is gericht tegen de tarieven en voorwaarden voor luchtvaartactiviteiten, als bedoeld in artikel 8.25d, eerste lid, van de Wet luchtvaart, die door de exploitant van de luchthaven Schiphol zijn vastgesteld op 31 oktober 2012 om van kracht te worden per 1 april 2013 (hierna: de Tarieven en Voorwaarden).³

¹ Instellingswet Autoriteit Consument en Markt (*Stb.* 2013, 102).

² Als rechtsopvolger van de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit.

³ Dossiernummer 104358/1

Besluit Openbaar

Aanvrager

3. De Aanvraag is ingediend door Transavia C.V. (hierna: Transavia), een commanditaire vennootschap naar Nederlands recht met één behorend vennoot, statutair gevestigd in de gemeente Haarlemmermeer aan de Piet Guilonardweg 15, 1117 EE Schiphol.

Exploitant van de luchthaven Schiphol

4. De exploitant van luchthaven Schiphol, zoals bedoeld in artikel 8.1b, eerste lid, van de Wet luchtvaart, is N.V. Luchthaven Schiphol (hierna: Schiphol), een naamloze vennootschap naar Nederlands recht, statutair gevestigd te Luchthaven Schiphol aan de Evert van de Beekstraat 202, 1118 CP.

1.2 Verloop van de procedure

1.2.1 Consultatie en vaststelling van tarieven en voorwaarden (Artikel 8.25e Wet Luchvaart)

5. Overeenkomstig het bepaalde in artikel 8.25e, eerste lid, van de Wet luchtvaart heeft Schiphol op 12 september 2012 aan gebruikers van de luchthaven een voorstel gedaan voor de tarieven en voorwaarden van de activiteiten, als bedoeld in artikel 8.25d, eerste lid, van de Wet luchtvaart.⁴ De digitale documentatie van het betreffende voorstel is tevens op 14 september 2012 beschikbaar gesteld aan gebruikers.
6. Op 3 oktober 2012 heeft Transavia een brief⁵ aan Schiphol gestuurd waarin zij enerzijds haar zienswijze, zoals bedoeld in artikel 8.25e, derde lid, van de Wet luchtvaart, geeft op het voorstel voor de tarieven en voorwaarden per 1 april 2013. Anderzijds geeft Transavia in dezelfde brief aan dat zij het oneens is met de afwijzing van haar schriftelijke verzoek aan Schiphol van 4 september 2012 om haar toestellen (in grotere mate) *disconnected* afgehandeld te zien.⁶ Daarbij verzoekt Transavia Schiphol expliciet de brief van 3 oktober 2012 tevens aan te merken als zienswijze

⁴ Dossiernummer 104358/1, bijlage 1.

⁵ Dossiernummer 104230/1, bijlage 9.

⁶ Dossiernummer 104230/1, bijlage 3.

Besluit Openbaar

bedoeld in artikel 8.25e, derde lid, Wet luchtvaart. In dezelfde brief meldt Transavia tevens dat zij gesprekken met de NMa is aangegaan over beide aangelegenheden.⁷

7. Transavia heeft vervolgens op 16 oktober 2012 nog een separate schriftelijke reactie gestuurd op het voorstel van Schiphol van 12 september 2012, zoals bedoeld in artikel 8.25e, derde lid, van de Wet luchtvaart.⁸ Schiphol heeft op 31 oktober 2012 schriftelijk op deze zienswijze gereageerd.⁹ In dezelfde brief geeft zij aan dat zij de tarieven en voorwaarden ingaande per 1 april 2013 heeft vastgesteld en daarvan mededeling doet zoals voorgeschreven in artikel 8.25d, eerste lid, van de Wet luchtvaart.

1.2.2 Aanvraag bij ACM (Artikel 8.25f Wlv)

8. Op 27 november 2012 heeft Transavia haar Aanvraag ingediend bij ACM tot het nemen van het voorliggende besluit.
9. Op 29 november 2012 heeft ACM Schiphol op de hoogte gesteld van de Aanvraag.¹⁰ Schiphol is daarbij in de gelegenheid gesteld om een reactie te geven op de Aanvraag. Op 10 december 2012 heeft ACM Transavia per brief om verheldering van haar Aanvraag verzocht¹¹. Transavia heeft hier op 13 december 2012 schriftelijk op gereageerd¹² ACM heeft deze reactie op 14 december 2012 aan Schiphol doorgestuurd¹³.

⁷ Naar aanleiding van de afwijzing van haar verzoek tot *disconnected* afhandeling heeft Transavia een aanvraag ingediend als bedoeld in artikel 8.25ea, vierde lid, Wet luchtvaart. Op die aanvraag heeft de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit op 29 maart 2013 een separaat besluit genomen (dossiernummer 104230).

⁸ Dossiernummer 104358/1.

⁹ Dossiernummer 104358/1.

¹⁰ Dossiernummer 104358/2.

¹¹ Dossiernummer 104358/4.

¹² Dossiernummer 104358/6.

¹³ Dossiernummer 104358/11.

Besluit Openbaar

10. ACM heeft op 19 december 2012 de reactie van Schiphol op de Aanvraag ontvangen.¹⁴ en op 20 december 2012 aan Transavia doorgestuurd, met het verzoek om daarop een reactie te geven.¹⁵ ACM heeft de reactie van Transavia op de zienswijze van Schiphol op 11 januari 2013 ontvangen.¹⁶
11. Per e-mailbericht heeft ACM op 16 januari 2013 de reactie van Transavia aan Schiphol doorgestuurd, wederom met het verzoek om een reactie. Deze heeft ACM op 31 januari 2013 van Schiphol ontvangen.¹⁷
12. Op 12 februari 2013 heeft naar aanleiding van de Aanvraag een hoorzitting plaatsgevonden ten kantore van de NMa. Beide partijen zijn in elkaars aanwezigheid gehoord. Van de hoorzitting is een verslag opgemaakt dat op 4 maart 2013 aan partijen is gezonden met verzoek om commentaar.¹⁸ Reactie op het verslag is op 15 maart 2013 ontvangen.
13. Tijdens de hoorzitting zijn door partijen pleitnota's overgelegd¹⁹ en is hen verzocht om nog drie stukken met nader informatie toe te sturen. Transavia heeft in navolging daarvan informatie over een aantal steekproeven rond keertijden op de H-pier toegestuurd.²⁰ Schiphol heeft informatie over de totstandkoming van de zogenoemde '*Regulation Aircraft Stand Allocation Schiphol*' (hierna: RASAS) verstrekt²¹ en een e-mailbericht met de evaluatie van de pilot rond de *remote* afhandeling van Transavia²². Deze stukken heeft ACM alle op 19 februari 2013 per e-mail van partijen ontvangen en op 22 februari 2012 aan partijen doorgezonden.

¹⁴ Dossiernummer 104358/12.

¹⁵ Dossiernummer 104358/10.

¹⁶ Dossiernummer 104358/13.

¹⁷ Dossiernummer 104358/14.

¹⁸ Dossiernummer 104358/23.

¹⁹ Dossiernummers 104358/24 en 104358/25.

²⁰ Dossiernummer 104358/20.

²¹ Dossiernummer 104358/19.

²² Dossiernummer 104358/47.

Besluit Openbaar

1.2.3 Gevoegde behandeling met aanvraag ex artikel 8.25ea, vierde lid, Wlv

14. Van belang is dat Transavia op 12 oktober 2012 tevens een aanvraag op grond van artikel 8.25ea, vierde lid, Wet luchtvaart bij ACM heeft ingediend. Die aanvraag was gericht tegen de afwijzing van een schriftelijk verzoek van Transavia aan Schiphol, gedateerd 4 september 2012, om toelating tot *disconnected* afhandeling van haar toestellen.
15. In de Aanvraag van Transavia die ten grondslag ligt aan het voorliggende besluit, verzoekt zij ACM om beide aanvragen zoveel mogelijk gevoegd te behandelen.²³ Transavia en Schiphol zijn om die reden en vanwege de materiële overlap tussen de beide aanvragen, in één zitting over beide aanvragen gehoord.²⁴
16. Wat deze overlap betekent voor de omvang van de toetsing van de Tarieven en Voorwaarden aan artikel 8.25d eerste en tweede lid, Wet luchtvaart, in het voorliggende besluit, is hieronder weergegeven in paragraaf 4.1 In onderhavig besluit wordt naar documenten uit de procedure met betrekking tot de aanvraag ex artikel 8.25ea, vierde lid, Wet luchtvaart verwezen, geregistreerd onder dossiernummer 104230.

2 Juridisch kader

2.1 Inleiding

17. Op grond van artikel 8.25d, eerste lid, van de Wet luchtvaart dient de exploitant van de luchthaven ten minste eenmaal per jaar de tarieven en voorwaarden vast te stellen voor diens activiteiten ten behoeve van het gebruik van de luchthaven door gebruikers.²⁵

²³ Dossiernummer 104358/1.

²⁴ Dossiernummer 104358/23.

²⁵ Als gebruiker wordt aangemerkt een luchtvaartmaatschappij, alsmede een persoon of rechtspersoon die vluchten uitvoert, niet zijnde een luchtvaartmaatschappij.

Besluit Openbaar

18. De tarieven en voorwaarden voor de luchtvaartactiviteiten dienen op grond van artikel 8.25d, tweede lid, Wet luchtvaart non-discriminatoir en redelijk te zijn. Daarnaast dienen de tarieven voor de luchtvaartactiviteiten als geheel kostengeoriënteerd te zijn (artikel 8.25d, vierde lid, Wet luchtvaart).
19. Nadat de exploitant, na afloop van de consultatieprocedure, de tarieven en voorwaarden heeft vastgesteld, hebben de gebruikers van de luchthaven op grond van artikel 8.25f, eerste lid, van de Wet luchtvaart de mogelijkheid ACM te verzoeken een oordeel te geven over de vraag of de tarieven en voorwaarden in strijd zijn met de bij of krachtens de Wet luchtvaart gestelde regels.
20. De gronden die de gebruiker aan zijn aanvraag ten grondslag legt, kunnen onder meer betrekking hebben op de hoogte van de tarieven, de gestelde voorwaarden, de bij de vaststelling van de tarieven gevolgde procedure of het overleggen van stukken door de exploitant²⁶. De beoordeling door ACM geschiedt aan de hand van de wettelijke eisen van non-discriminatie, kostenoriëntatie, redelijkheid en, in het bijzonder met betrekking tot de consultatieprocedure, het vereiste van transparantie.
21. Hierna wordt nader ingegaan op de wettelijke vereisten van non-discriminatie en redelijke tarieven en voorwaarden.²⁷

2.2 Het vereiste van non-discriminatie

22. Het vereiste van non-discriminatie geldt zowel ten aanzien van de tarieven als ten aanzien van de voorwaarden van de exploitant van de luchthaven. Ten aanzien van de toepassing van dit beginsel op de tarieven is het volgende van belang. Het vereiste van kostenoriëntatie uit artikel 8.25d, vierde en vijfde lid, van de Wet luchtvaart geldt voor het totaal van de tarieven voor luchtvaartactiviteiten alsmede voor het totaal van de tarieven voor de beveiliging van passagiers en hun bagage en vracht. De wetgever

²⁶ Nota van toelichting bij het Besluit exploitatie Schiphol, Stb. 2006, 333, p. 31.

²⁷ Onderstaande weergave van de wet- en regelgeving is een weergave op hoofdlijnen die aansluit bij de inhoud van de aanvraag van Transavia. Nadere bepalingen uit de wet- en regelgeving komen, voor zover voor dit besluit relevant, op andere plaatsen in dit besluit aan bod.

Besluit Openbaar

heeft daarmee aan Schiphol in beginsel de vrijheid gelaten om hierbinnen tariefdifferentiatie toe te passen, waardoor afzonderlijke tarieven in verschillende mate een bijdrage kunnen leveren aan de dekking van kosten.²⁸ De vereisten van redelijkheid en non-discriminatie, neergelegd in artikel 8.25d, tweede lid, van de Wet luchtvaart stellen echter grenzen aan de mate van tariefdifferentiatie.

23. Het begrip non-discriminatie uit artikel 8.25d, tweede lid, van de Wet luchtvaart moet volgens de wetgever gezien worden in het licht van artikel 15 van het Verdrag van Chicago²⁹, dat het maken van onderscheid naar nationaliteit van luchtvaartmaatschappijen als discriminatoir bestempelt. De Memorie van Toelichting bij de Wijziging van de Wet luchtvaart³⁰ geeft verder aan dat geen onderscheid mag worden gemaakt naar identiteit van de gebruiker.
24. Dit brengt met zich dat de exploitant van de luchthaven Schiphol bij levering van gelijkwaardige prestaties, de nationaliteit of identiteit van gebruikers niet mag hanteren als maatstaf voor een onderscheid in tarieven en voorwaarden. Kort gezegd wordt hierdoor de vrijheid tot tariefdifferentiatie beperkt doordat de kenmerken nationaliteit en identiteit van gebruikers van de luchthaven niet mogen worden gebruikt als maatstaf voor onderscheid.
25. Een tweede grens aan tariefdifferentiatie die voortvloeit uit het vereiste van non-discriminatie, is dat een onderscheid in tarieven of voorwaarden er niet toe mag leiden dat gebruikers een nadeel wordt berokkend in hun onderling concurrentiepositie. Bij de uitleg van begrippen in de Wet luchtvaart kan, blijkens de Memorie van Toelichting,

²⁸ Stb. 2006, 333, p. 18. Zie ook Nota naar aanleiding van het Nader Verslag t.a.v. de Wet luchtvaart, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 28074, nr. 12, p. 16: "Product- en tariefsdifferentiatie door NVLS dient te worden onderscheiden van eventuele (prijs)discriminatie. Binnen de eis van kostenoriëntatie voor het geheel van de luchtvaartactiviteiten biedt de regelgeving de mogelijkheid voor de luchthavenexploitant de afzonderlijke tarieven binnen redelijke grenzen te differentiëren."

²⁹ Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart, op 7 december 1944 te Chicago gesloten (*Trb.* 1973, 109).

³⁰ Tweede Kamer, 2001-2002, 28074, nr. 3, p. 5.

Besluit Openbaar

aansluiting worden gezocht bij de het gemene mededingingsrecht.³¹ ACM zoekt om deze reden voor het begrip discriminatie aansluiting bij artikel 102, VWEU. Op grond van dit artikel (onder c) is discriminatie door een onderneming met een economische machtspositie verboden, indien deze bestaat uit “het toepassen ten opzichte van handelspartners van ongelijke voorwaarden bij gelijkwaardige prestaties, hun daarmee nadeel berokkenend bij de mededinging.”

26. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven heeft bevestigd dat bij de toepassing van artikel 8.25d, tweede lid Wet luchtvaart, kan worden aangesloten bij het gemene mededingingsrecht.³² Voor zover sprake is van gelijke of gelijkwaardige dienstverlening, vult ACM de non-discriminatie eis uit artikel 8.25d, tweede lid Wet luchtvaart dan ook in met de toets of het maken van onderscheid in tarieven of voorwaarden ertoe leidt dat gebruikers onderling ‘nadeel wordt berokkend in de mededinging’, dat wil zeggen, in hun onderlinge concurrentiepositie.³³

2.3 *Het vereiste van redelijkheid*

27. Ingevolge artikel 8.25d, tweede lid, van de Wet luchtvaart, dienen de tarieven en voorwaarden die de exploitant in rekening brengt voor de luchtvaartactiviteiten, daaronder begrepen activiteiten voor beveiliging van passagiers en hun bagage en vracht, redelijk te zijn. In de Memorie van Toelichting bij de Wijziging van de Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol³⁴ is opgemerkt dat ieder tarief en iedere voorwaarde afzonderlijk kan worden getoetst op redelijkheid.

³¹ Tweede Kamer, 2001-2002, 28074, nr. 3, p. 3.

³² Zie ook uitspraak CBb, 26 mei 2009, LJN BI5252, r.o. 5.3.3.

³³ In zijn besluit van 27 oktober 2011 in zaak 103872 (Vliegclub Schiphol) gaf de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit aan dat het redelijkheidsbegrip uit artikel 8.25d, tweede lid, Wet luchtvaart geen pendant in het gemene mededingingsrecht kent en zich derhalve niet zonder meer leent voor mededingingsrechtelijke uitleg. Wel maakt de Raad bij de toets aan het redelijkheidsvereiste gebruik van toetsmiddelen die ook in gemene mededingingsrecht worden gebruikt bij onderzoek naar mogelijk excessief hoge tarieven van een onderneming met een economische machtspositie.

³⁴ Tweede Kamer 2001-2002, 28074, nr. 3, p. 11.

Besluit Openbaar

28. Het vereiste van redelijkheid houdt specifiek met het oog op de tarieven in dat geen wanverhouding mag bestaan tussen de tarieven en hetgeen ervoor geboden wordt.³⁵ Door de eis van redelijkheid te stellen aan de afzonderlijke tarieven en voorwaarden kan met name de zogeheten “goldplating” worden tegengegaan, zodat wordt voorkomen dat voorzieningen worden gerealiseerd waar de gebruikers geen behoefte aan hebben maar die wel doorwerken in de tarieven.³⁶
29. De wetgever noemt een aantal methoden die gebruikt kunnen worden om te toetsen of de tarieven redelijk zijn.³⁷ Het betreft (1) een vergelijking met de tarieven en voorwaarden voor dergelijke activiteiten op andere luchthavens in vergelijkbare marktomstandigheden, dan wel in het licht van hetgeen internationaal te doen gebruikelijk is op toonaangevende luchthavens (‘benchmarking’), (2) een vergelijking van het tarief met onderliggende kosten, en (3) een beoordeling van het tarief in het licht van de kwaliteit van dienstverlening.
30. Een andere methode die de wetgever met name noemt voor beoordeling van de redelijkheid van tarieven, is (4) een vergelijking van de tarieven met de diensten en faciliteiten die daarvoor geboden worden. Indien de tarieven in een wanverhouding staan tot hetgeen ervoor geboden wordt, zijn deze onredelijk. Deze vorm van beoordeling lijkt sterk op de in het vorige randnummer onder (3) genoemde vorm, maar is toegespitst op de vraag welke diensten en faciliteiten worden verkregen in ruil voor betaling van een tarief en niet specifiek op het kwaliteitsniveau daarvan. Bij beide methoden is relevant dat Schiphol dient aan te geven in de consultatie van tarieven en voorwaarden welke ‘service levels’ behoren bij de diensten waarop de voorgestelde tarieven betrekking hebben.³⁸
31. De Wet luchtvaart kent aan geen van die methoden individueel een bij voorbaat doorslaggevend belang toe, en geeft ook de ruimte om andere methoden te gebruiken.

³⁵ Stb, 2006, 333, p. 18.

³⁶ Stb, 2006, 333, p.18.

³⁷ Tweede Kamer, 2001-2002, 28074, nr. 3, p. 4 en Stb 2006, 333, p. 18.

³⁸ Tweede Kamer 2001-2002, 28074, nr. 3, p. 4-5.

Besluit Openbaar

Ook wanneer de norm van de redelijkheid wordt overschreden is niet specifiek aan gegeven.

32. Om te bepalen of er sprake is van onredelijke *tarieven* in de zin van artikel 8.25d, tweede lid, van de Wet luchtvaart, zal het in deze paragraaf beschreven beoordelingskader worden toegepast. De redelijkheid van *voorwaarden* wordt onder meer gezien in het licht van wat internationaal gezien gebruikelijk is op luchthavens.

3 Achtergronden, aanvraag en argumenten van partijen

3.1 *Verskil tussen connected en disconnected afhandeling*

33. Passagiersvluchten kunnen op de luchthaven Schiphol op twee manieren worden afgehandeld: *connected*, waarbij een toestel aan een pier wordt gekoppeld met behulp van een aviobrug, of *disconnected*, waarbij passagiers over het platform naar het toestel (vice versa) lopen en daar met behulp van één of meerdere verrijdbare trappen aan (c.q. van) boord van het toestel kunnen komen. Voor beide wijzen van afhandeling kent Schiphol afzonderlijke tarieven.
34. Op Schiphol worden toestellen vanaf een bepaalde grootte³⁹ in de regel *connected* afgehandeld, dus met behulp van een aviobrug. De meeste pieren zijn dan ook uitgerust met dergelijke aviobruggen, die aan één zijde van het toestel worden aangekoppeld. Het voordeel van *connected* afhandeling is dat passagiers bij slecht weer niet buiten hoeven te komen en dat er geen trap hoeft te worden op- of afgelopen. Nadeel is dat deze wijze van afhandeling als zodanig meer tijd kost, onder meer omdat een toestel maar aan één zijde kan worden verlaten. Dit nadeel doet zich niet voor bij *disconnected* afhandeling, indien gebruik wordt gemaakt van meerdere verrijdbare trappen. Zulke trappen worden echter niet door Schiphol ter beschikking gesteld, maar door grondafhandelaren. Het valt onder de verantwoordelijkheid van de gebruiker om hen te contracteren voor deze voorzieningen.

³⁹ Sommige toestellen kunnen niet aan een aviobrug worden gekoppeld, bijvoorbeeld omdat deze te klein zijn. De toestellen van Transavia zijn alle geschikt voor *connected* afhandeling.

Besluit Openbaar

35. Uitzonderingen op de regel dat toestellen *connected* worden afgehandeld betreffen afhandeling op het B-platform waar veelal kleinere toestellen worden afgehandeld, afhandeling aan de H-pier die niet is uitgerust met aviobruggen, en afhandeling van vrachttoestellen. Verder worden toestellen ook incidenteel *disconnected* afgehandeld als er geen plaats is voor *connected* afhandeling, bijvoorbeeld doordat een vlucht is vervroegd of vertraagd of als zich een calamiteit heeft voorgedaan aan boord, en bij werkzaamheden aan de pieren of aviobruggen. In dergelijke situaties vindt *disconnected* afhandeling plaats op een 'overloopplatform' of een bufferplatform, bijvoorbeeld tussen de D- en de E-pier.
36. Binnen de *disconnected* afhandeling valt in de praktijk nog een onderscheid te maken tussen *semi-connected* afhandeling aan de pier, waarbij passagiers enkel vanaf de pier naar een toestel (v.v.) hoeven te lopen en *remote* afhandeling, waarbij passagiers het platform betreden om met een bus naar het toestel te worden gebracht alwaar zij via verrijdbare trappen kunnen instappen (v.v.).
37. In de tarifiering maakt Schiphol al enige tijd onderscheid tussen *connected* afhandeling en *disconnected* afhandeling in de start- en landingsgelden.⁴⁰ Oorspronkelijk was *disconnected* afhandeling beperkt tot *remote* afhandeling, op zijn beurt beperkt tot uitzonderingssituaties zoals hierboven genoemd.⁴¹ Bij de ingebruikname van de H-pier is voor alle vormen van *disconnected* afhandeling de "korting van 20%"⁴² gehandhaafd; er is dus geen verschil in tarief tussen *semi-connected* afhandeling aan de pier en *remote* afhandeling. Deze korting geldt voor de start- en landingsgelden die voor een vliegbeweging in rekening worden gebracht en niet voor de twee

⁴⁰ Dit tariefonderscheid is in ieder geval aanwezig sinds de inwerkingtreding van de economische regulering van de luchthaven Schiphol bij de wet tot Wijziging van de Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol, op 19 juli 2006 (Stb 2006, 331 (wettekst) en 332 (besluit inwerkingtreding)).

⁴¹ Dossiernummer 104358/23

⁴² In de tarieftabel van Schiphol zijn separate tarieven opgenomen voor *disconnected* afhandeling. Deze bedragen in alle gevallen 20% minder dan de tarieven voor *connected* afhandeling, afrondingsverschillen daargelaten. De tarieven hebben dus formeel niet de vorm van een korting.

Besluit Openbaar

passagiersgerelateerde tarieven, de 'Passenger Service Charge' en de 'Security Service Charge', die per passagier in rekening worden gebracht.

3.2 *Achtergrond van Transavia*

38. Transavia is een dochtermaatschappij van Air-France KLM. Zij verzorgt zowel lijnvluchten als chartervluchten, doorgaans naar populaire vakantiebestemmingen in Europa en het Midden-Oosten. Zij heeft thans een vloot van 30 toestellen van het type Boeing 737⁴³. Een deel van haar toestellen heeft Schiphol als thuisbasis, wat inhoudt dat toestellen daar gestationeerd zijn als zij niet worden gebruikt. Een kleiner aantal toestellen is gestationeerd op de luchthavens Rotterdam-Den Haag en Eindhoven.
39. Jaarlijks verzorgt Transavia rond de 25.000 vluchten van en naar de luchthaven Schiphol.⁴⁴ Daarmee is zij qua omvang de tweede grootste luchtvaartmaatschappij die opereert op Schiphol, na KLM N.V. Kenmerkend voor Transavia is dat haar operaties tijdens het zomerseizoen een sterke piek kennen; zij wikkelt dan rond de 19 000 vluchten af. In het winterseizoen neemt het aantal vluchten af tot rond de 6 000.⁴⁵ Op Schiphol opereert Transavia met name op de C- en D-pieren; haar toestellen worden daar in de regel *connected* afgehandeld. Alleen bij onregelmatigheden en calamiteiten worden gebruikers, waaronder Transavia, op *disconnected* opstelplaatsen afgehandeld.

3.3 *Aanvraag en argumenten van Transavia*

3.3.1 *De Aanvraag*

40. Transavia voert in haar Aanvraag, correspondentie en op de hoorzitting een aantal inhoudelijke gronden aan. Hierna zijn deze gronden verkort weergegeven. Aanvullende argumentatie van Transavia komt – voor zover relevant – bij de beoordeling van de gronden aan de orde.

⁴³ Twintig toestellen, type 737-8k2 en tien toestellen, type 737-7k2. Bron: luchtvaartregister 27 november 2012.

⁴⁴ Dossiernummer 104230/29, p. 8.

⁴⁵ Dossiernummer 104230/29.

Besluit Openbaar

13/31

41. Transavia geeft in haar Aanvraag aan dat zij op 12 oktober 2012 ook al een aanvraag bij ACM heeft ingediend onder artikel 8.25ea, tweede lid, Wet luchtvaart. Die aanvraag heeft betrekking op de afwijzing door Schiphol van het verzoek van Transavia tot *disconnected* afhandeling, terwijl die mogelijkheid wel aan haar concurrenten wordt geboden. Zij verzoekt ACM om een zoveel mogelijk gevoegde behandeling van beide aanvragen.
42. Transavia stelt dat aan *disconnected* afhandeling een korting van 20% verbonden is, die haar door deze afwijzing wordt onthouden, waardoor haar concurrentiepositie negatief wordt beïnvloed. Schiphol kent de 20 % korting slechts toe aan partijen die volgens Schiphol voor *disconnected* afhandeling in aanmerking komen.
43. *Disconnected* afhandeling kent bovendien twee vormen van afhandeling, de *remote* afhandeling en de *semi-connected* afhandeling⁴⁶, terwijl voor beide vormen hetzelfde tarief geldt, namelijk 20% korting op het *connected* tarief.
44. Naar het oordeel van Transavia zijn zowel de korting, als de voorwaarden die gelden voor *disconnected* afhandeling op de H-pier niet redelijk en in de toepassing discriminatoir.
45. Het verzoek van Transavia aan ACM is tweeledig; zij vraagt ACM te onderzoeken of:
- de *Voorwaarden* die voor de korting op de H-pier gelden en de toepassing daarvan, en
 - dezelfde *Tarieven* die gelden voor *disconnected* afhandeling, zowel aan de pier als op het platform,
- voldoen aan de vereisten van artikel 8.25d,m tweede lid, Wet luchtvaart, te weten redelijk en non-discriminatoir zijn.
46. Later in de procedure heeft Transavia haar aanvraag genuanceerd, in die zin dat zij heeft aangegeven dat zij niet de korting van 20% voor *disconnected* afhandeling

⁴⁶ Zie voor beide begrippen paragraaf 3.1. van dit besluit.

Besluit Openbaar

bestrijdt.⁴⁷ Zij vindt het met name onredelijk en discriminatoir dat voor twee afhandelingsvormen één tarief wordt gehanteerd. Daarbij geeft ze aan dat de korting voor *remote* afhandeling in elk geval hoger moet zijn dan een eventuele korting voor afhandeling op de H-pier.

3.3.2 De voorwaarden voor toelating tot de H-pier

47. Het eerste deel van de Aanvraag, ten aanzien van de voorwaarden, wordt door ACM opgevat als een verzoek te toetsen of de voorwaarden voor toewijzing van 'gates' op de H-pier van de luchthaven Schiphol redelijk en non-discriminatoir zijn.⁴⁸
48. In dit verband heeft Transavia gesteld dat het uitgangspunt van Schiphol dat vluchten in beginsel *connected worden* afgehandeld, en *disconnected* afhandeling alleen in uitzonderingsgevallen kan plaats vinden, discriminatoir is. Bovendien ziet zij discriminatie in het feit dat Schiphol dit onderscheid bepaalt.
49. Met betrekking tot de omdraaitijd betoogt Transavia dat deze afhankelijk is van de wijze van inrichting van de infrastructuur voor afhandeling, en dat de omdraaitijd geen vast gegeven is, dat per luchtvaartmaatschappij vast staat. Zij stelt door Schiphol te worden gedwongen tot *connected* afhandeling, waardoor zij geen kortere omkeertijd kan realiseren. Het door Schiphol gehanteerde criterium van een omdraaitijd van 30 minuten wordt in de praktijk door maatschappijen op de H-pier in de meeste gevallen niet gerealiseerd. Transavia wijst er op dat dit door Schiphol wordt erkend en verwijst verder naar de argumenten die zij bij de behandeling van haar aanvraag omtrent de toegang tot de H-pier heeft aangevoerd.⁴⁹ De toepassing van het criterium op Transavia's verzoek zou daarmee discriminatoir zijn.

⁴⁷ Dossiernummer 104358/13

⁴⁸ Dossiernummer 104358/4

⁴⁹ Dossiernummer 104230/27

Besluit Openbaar

3.3.3 De tarieven voor *disconnected* afhandeling

50. Het tweede deel van haar Aanvraag heeft Transavia op verzoek van ACM in haar brief van 13 december 2012⁵⁰ nader toegelicht. Daarin maakt Transavia duidelijk dat zij vindt dat er sprake is van twee diensten van verschillende kwaliteit. Het tarief voor *disconnected* afhandeling aan de pier, de zogenoemde *semi-connected* afhandeling, zou daarom hoger moeten zijn dan *remote* afhandeling. De huidige korting van 20% voor afhandeling op de H-pier, is naar de mening van Transavia discriminatoir en onredelijk ten opzichte van de dezelfde korting voor *remote* afhandeling.
51. Zoals in randnummer 45 al aangegeven, heeft Transavia haar aanvraag na een eerste reactie van Schiphol verder genuanceerd. Daarbij maakt Transavia duidelijk, dat zij niet zozeer de korting van 20% voor *disconnected* afhandeling bestrijdt, maar dat zij vindt dat het onredelijk en discriminatoir is dat voor de twee hierboven genoemde verschillende afhandelingvormen één kortingspercentage wordt gehanteerd. De korting voor afhandeling op de H-pier moet in redelijke verhouding staan tot de korting voor afhandeling op het platform. De korting voor *remote* afhandeling moet daarbij in elk geval hoger zijn dan een eventuele korting voor afhandeling op de H-pier.⁵¹
52. In haar pleidooi voor afzonderlijke tarieven betoogt Transavia dat de afhandelingsvormen substantieel van elkaar verschillen. Enerzijds zijn er waarschijnlijk hogere kosten voor de luchtvaartmaatschappij bij *remote* afhandeling door het lagere voorzieningenniveau dan bij *semi-connected*, anderzijds gelden er verschillende toegangsvoorwaarden.⁵²
53. Transavia wijst er op dat Schiphol haar tariefsdifferentiatie tussen *connected* en *disconnected* afhandeling rechtvaardigt door te refereren aan de kwaliteitsbeleving van de passagier. *Disconnected* afhandeling op het platform zou als kwalitatief minder worden ervaren dan *connected* afhandeling. Langs dezelfde lijn geredeneerd is

⁵⁰ Dossiernummer 104358/6.

⁵¹ Dossiernummer 104358/13

⁵² Dossiernummer 104358/13

Besluit Openbaar

disconnected afhandeling aan de pier, naar de mening van Transavia, een product dat als kwalitatief beter door de passagier wordt ervaren dan *disconnected* afhandeling op het platform.

54. Transavia voert voorts aan dat, net zo als de inzet van bussen voor *remote* afhandeling in de tarieven is verwerkt, eveneens bouwkosten van de H-pier in de tarieven verwerkt zouden moeten zijn. Die zouden moeten leiden tot een hoger tarief voor *semi-disconnected* dan voor *remote* afhandeling.⁵³ De 20 % korting is destijds als compensatie voor het ongemak van *remote* afhandeling geïntroduceerd en het is oneigenlijk eenzelfde korting voor H-pier afhandeling te hanteren, gelet op het geringe[re] ongemak dat samen hangt met het gebruik van die pier.

3.4 Argumenten van Schiphol

3.4.1 Inleiding

55. Naar aanleiding van de aanvraag van Transavia heeft Schiphol twee schriftelijke reacties gegeven.⁵⁴ De standpunten van Schiphol, zoals naar voren gebracht in deze brieven en tijdens de hoorzitting,⁵⁵ zijn hierna verkort weergegeven. Voor zover relevant komt aanvullende argumentatie van Schiphol bij de beoordeling van dit besluit aan bod.
56. Schiphol constateert dat de onderhavige Aanvraag gezien moet worden als ondersteuning van en aanvulling op de aanvraag op grond van artikel 8.25ea Wet luchtvaart, gelet op de beperkte onderbouwing van de onderhavige Aanvraag. Schiphol verwijst voor haar standpunt daarom primair naar de andere procedure.
57. Voor Schiphol is niet precies duidelijk wat Transavia met haar aanvraag wil bereiken, nu zij enerzijds een aanvraag heeft ingediend, die beoogt toegang tot *disconnected*

⁵³ Dossiernummer 104358/23

⁵⁴ Dossiernummer 104358/12 en 104358/14.

⁵⁵ Dossiernummer 104358/12, Dossiernummer 104358/14, Dossiernummer 104358/23

Besluit Openbaar

diensten te krijgen, terwijl zij anderzijds in onderhavige Aanvraag die (lagere) *disconnected* tarieven juist bestrijdt.

3.4.2 De voorwaarden voor toelating tot de H-pier

58. Voor haar betoog dat de voorwaarden voor de afhandeling op de H-pier non-discriminatoir zijn, verwijst Schiphol primair naar haar argumenten die zij in de procedure onder 8.25ea Wet luchtvaart naar voren heeft gebracht.
59. Schiphol stelt aanvullend dat vanwege de behoefte aan uitbreiding van afhandelcapaciteit in overleg met gebruikers een pier is gebouwd, die specifiek geschikt is voor *disconnected* afhandeling, gericht op korte omdraaitijden.
60. De redelijkheid van de vereiste omdraaitijd in de gehanteerde voorwaarden hangt voor Schiphol direct samen met de gronden voor een lagere tarifiering; luchtvaartmaatschappijen kunnen van een faciliteit met een lager tarief gebruik maken, omdat zij in mindere mate (korter) en daardoor intensiever gebruik maken van de infrastructuur. De redelijkheid van de overige voorwaarden hangt samen met operationele randvoorwaarden rond passagiersstromen, als betoogd in eerdere reacties van Schiphol in het kader van de aanvraag onder artikel 8.25ea Wet luchtvaart.
61. Ten aanzien van de omdraaitijd stelt Schiphol dat het ontbreken van de inzet van een aviobrug op de H-pier weliswaar bijdraagt aan een kortere omdraaitijd, maar dat die omdraaitijd voor het belangrijkste deel wordt bepaald door het businessmodel van de luchtvaartmaatschappij. Zij geeft daarbij aan dat keertijden van de maatschappijen die nu aan die H-pier worden afgehandeld in het verleden, toen zij nog *connected* werden afgehandeld, al veel korter waren dan de *connected* omdraaitijden van Transavia.
62. Schiphol wijst er op dat Transavia aangeeft dat haar vluchten een standaard schema keertijd hebben van 60 (B737-700) of 65 minuten (B737-800), maar dat het aantal vluchten van Transavia dat daadwerkelijk een standaard schema keertijd heeft van 65

Besluit Openbaar

minuten of minder, varieert van 30% tot 38%. Schiphol betwijfelt vervolgens of Transavia deze keertijden kan terugbrengen met de helft, nu Transavia, naar aanleiding van haar eigen pilot 'Remote omdraai',⁵⁶ zelf heeft geconcludeerd dat bij een overstap op *disconnected* afhandeling maximaal een tijdwinst van 8 tot 10 minuten kan worden gerealiseerd. Zelfs als een keertijd kan worden gerealiseerd van 50 minuten, is die nog steeds veel langer dan de schematijden en de werkelijke keertijden op de H-pier.

63. Schiphol voert verder aan dat keertijden op de luchthaven Rotterdam-The Hague airport, geen goede indicatie geven voor de tijden die Transavia op Schiphol zou kunnen halen. De betreffende luchthaven en de activiteiten daar zijn veel kleinschaliger en wezenlijk anders dan op Schiphol. Afstanden zijn kleiner, logistieke processen eenvoudiger en taxitijden korter.
64. De werkelijke keertijd op de H-pier is, volgens opgave van Schiphol, gemiddeld 10 minuten langer dan de schematijden, terwijl de werkelijke keertijd van Transavia gemiddeld 14 minuten langer is dan de schematijden.

3.4.3 De tarieven voor *disconnected* afhandeling

65. Schiphol ziet geen discriminatie in de lagere tarieven voor *disconnected* afhandeling, omdat ze - zonder onderscheid - voor alle *disconnected* afgehandelde vluchten gelden. De afwijzing van het verzoek van Transavia tot toelating op de H-pier maakt dat wat haar betreft niet anders.
66. De lagere tarieven zijn evenmin onredelijk. Daarbij wijst Schiphol er op dat ook Transavia niet weerspreekt dat *disconnected* afhandeling als lagere kwaliteit wordt ervaren dan *connected*. Ook wordt de infrastructuur naar de mening van Schiphol efficiënter gebruikt. Bovendien is er sprake van een lager voorzieningenniveau op de H-pier (geen aviobrug en minder faciliteiten in de terminal).

⁵⁶ Dossiernummer 104230/13

Besluit Openbaar

67. Daarnaast differentiëren andere luchthavens ook naar de wijze van afhandeling, zoals London Heathrow en München, waar een korting per passagier voor *remote* stands geldt. In Parijs CDG geldt een onderscheid tussen pier en *remote* 'stands'. Madrid, Istanbul en Dubai kennen een aviobrug toeslag en Kopenhagen hanteert een lager tarief op haar GO-terminal, waar geen aviobruggen aanwezig zijn.
68. Schiphol ziet geen aanleiding voor het maken van een onderscheid tussen *disconnected* afhandeling op de H-pier en *disconnected* afhandeling op het platform. Ze erkent dat passagiers *disconnected* afhandeling op het platform als kwalitatief minder ervaren dan op de H-pier, wat daarmee een grondslag vormt voor korting voor afhandeling op het platform. Voor de H-pier geldt echter ook een grondslag voor korting, het efficiënte gebruik van de infrastructuur.
69. Er bestaan verschillen tussen H-pier afhandeling en *remote* afhandeling. Zo wijst Schiphol op de afwezigheid van een aantal voorzieningen bij *remote* afhandeling, zoals 400 Hz elektriciteitsvoorziening, preconditioned air en zogenoemde 'fuel hydranten', brandstofvoorzieningen, al zijn de laatste geen 'eigen dienst' van Schiphol. Anderzijds maakt Schiphol voor *remote* afhandeling meerkosten voor het busvervoer.
70. Het geheel van vorenstaande overwegingen ten aanzien van kwaliteit, efficiency, kosten en voorzieningen hebben voor Schiphol meegewogen bij het vaststellen van dezelfde tarieven voor H-pier afhandeling en *remote* afhandeling. De resulterende tarieven zijn redelijk en proportioneel voor de diensten en faciliteiten die worden geboden. Schiphol wijst er overigens op dat Transavia geen gronden aanvoert die zouden kunnen schragen dat de lagere tarieven voor *disconnected* afhandeling in absolute zin onredelijk zijn.

4 Beoordeling door ACM

4.1 Afbakening van de beoordeling; overlap tussen aanvragen

4.1.1 Voorwaarden voor toelating tot de H-pier en de non-discriminatie vereiste

71. Zoals in de randnummers 14 en 15 is opgemerkt, overlappen de twee aanvragen van Transavia, die op grond van artikel 8.25ea en die op grond van artikel 8.25f Wet luchtvaart, elkaar ten dele. De Aanvraag die ten grondslag ligt aan het voorliggende besluit is, net als de aanvraag van 3 oktober 2012, gericht tegen de voorwaarden voor toegang tot *disconnected* afhandeling op de luchthaven Schiphol. Deze voorwaarden zijn vastgelegd in de eerdergenoemde RASAS.⁵⁷
72. ACM merkt op dat de RASAS in principe kwalificeren als voorwaarden, bedoeld in artikel 8.25d, eerste lid, Wet luchtvaart. Daarnaast zijn deze tevens als criteria aan te merken, aan de hand waarvan een verzoek van een gebruiker tot gebruik van diensten op maat of van specifieke (delen van) terminals, dient te worden beoordeeld door de exploitant als bedoeld in artikel 8.25ea, eerste en tweede lid, Wet luchtvaart.
73. Meer concreet draait het bij de onderhavige Aanvraag om een verzoek aan ACM te beoordelen of de voorwaarden voor toewijzing van vliegtuigstandplaatsen (c.q. 'gates') op de H-pier, opgenomen in artikel 3.18 van de eerdergenoemde RASAS, in overeenstemming zijn met de wettelijke vereisten uit artikel 8.25d, tweede lid, Wet luchtvaart. Deze bepaling vereist dat zowel de tarieven als de voorwaarden redelijk en non-discriminatoir zijn.
74. Ook in het kader van de aanvraag van Transavia op grond van artikel 8.25ea Wet luchtvaart van 12 oktober 2012 dient ACM te toetsen of de voorwaarden voor toegang tot de H-pier uit de RASAS non-discriminatoir zijn: dit vereiste is immers ook opgenomen in het tweede lid van die bepaling.

⁵⁷ Voor zover het om toegang tot de H-pier gaat, waar alleen *disconnected* afhandeling mogelijk is.

Besluit Openbaar

75. Wat de beoordeling van *de voorwaarden* voor toegang tot de H-pier aan het vereiste van non-discriminatie betreft, wordt dan ook verwezen naar het besluit van de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit naar aanleiding van de aanvraag van Transavia op grond van artikel 8.25ea Wet luchtvaart. De beoordeling van de *tarieven* aan het vereiste van non-discriminatie vindt plaats in paragraaf 4.2 .2 van het onderhavige besluit.

4.1.2 *Voorwaarden voor toelating tot de H-pier en de redelijkheids vereiste*

76. Daarnaast dient ACM in het kader van de beoordeling van de genoemde aanvraag van Transavia op grond van artikel 8.25ea, vierde lid, Wet luchtvaart, te beoordelen of de voorwaarden voor toelating tot de H-pier relevant, objectief en transparant zijn, zoals voorgeschreven in artikel 8.25ea, tweede en derde lid, Wet luchtvaart.

77. Deze drie criteria uit artikel 8.25ea Wet luchtvaart geven tevens invulling aan het redelijkheidvereiste bedoeld in artikel 8.25d, tweede lid, Wet luchtvaart. Indien voorwaarden van de exploitant van de luchthaven niet objectief, transparant en relevant zijn, kunnen zij naar het oordeel van ACM niet redelijk zijn. In die zin kent ACM invullende werking toe aan de vereisten uit artikel 8.25ea, tweede lid, Wet luchtvaart, bij toetsing van voorwaarden van de exploitant van de luchthaven aan de redelijkheidsnorm.

78. Om die reden dient het besluit van ACM op grond van artikel 8.25ea Wet luchtvaart te worden beschouwd als ingelast en deel uitmakend van het voorliggende besluit, voor zover daarin de voorwaarden voor toelating tot de H-pier worden getoetst aan de criteria uit artikel 8.25ea, tweede lid, Wet luchtvaart.

79. Omdat Transavia in het kader van onderhavige Aanvraag geen aanvullende gronden heeft aangedragen waaruit zou moeten blijken dat de voorwaarden voor toelating tot de H-pier onredelijk zouden zijn, om andere redenen dan strijd met hetgeen in artikel 8.25ea tweede lid, Wet luchtvaart, is bepaald, worden in het kader van onderhavige Aanvraag de voorwaarden voor toelating tot de H-pier verder niet beoordeeld.

Besluit Openbaar

4.1.3 Conclusie over afbakening van de beoordeling

80. ACM beoordeelt hierna alleen of de tarieven voor *disconnected* afhandeling op de luchthaven Schiphol strijdig zijn met hetgeen is bepaald in artikel 8.25d, tweede lid, Wet luchtvaart.

4.2 Beoordeling ten gronde

4.2.1 De tarieven voor *disconnected* afhandeling en het redelijkheidsvereiste

Inleiding

81. Transavia heeft ACM verzocht te toetsen in hoeverre het redelijk is dat voor zowel *disconnected* afhandeling op het platform (zgn. *remote* afhandeling), als voor *disconnected* aan de H-pier (zgn. *semi-connected* afhandeling) dezelfde tarieven gelden. Daarbij betwist Transavia niet de hoogte van het tarief voor *disconnected* afhandeling op het platform.
82. ACM stelt vast dat de Aanvraag er feitelijk op neer komt, dat Transavia de redelijkheid van het huidige *disconnected* tarief voor afhandeling op de H-pier betwist, omdat het naar haar mening te laag is. Ter onderbouwing van dat standpunt vergelijkt zij die dienst met de afhandeling op het platform (*remote*) en het tarief dat daarvoor wordt gerekend. Onder verwijzing naar de onderliggende infrastructuurkosten en kwaliteit van de dienstverlening trekt Transavia in twijfel of het hanteren van eenzelfde tarief voor *remote*- en *semi-connected* afhandeling redelijk is.
83. Om tot een oordeel over de redelijkheid van het tarief van afhandeling op de H-pier te kunnen komen, worden hieronder de in randnummers 28 en 29 vermelde methoden gebruikt voor zover dat mogelijk is. Hierbij zij opgemerkt dat geen van deze manieren op zich doorslaggevend hoeft te zijn bij de beantwoording van de vraag of is voldaan aan de redelijkheidseis.

Besluit Openbaar

Eerste methode: benchmark

84. Een manier die kan bijdragen aan de beoordeling van de redelijkheid, is het gebruik van een internationale benchmark, waarin de tarieven en voorwaarden van Schiphol voor afhandelingsactiviteiten worden vergeleken met die van vergelijkbare luchthavens.
85. ACM heeft deze benchmark toegepast om vast te stellen of het hanteren van eenzelfde tarief voor *remote* afhandeling en *semi-connected* afhandeling gebruikelijk is op luchthavens die vergelijkbaar zijn met de luchthaven Schiphol. Schiphol heeft in haar eerste reactie op de Aanvraag⁵⁸ al enige eigen voorbeelden gegeven van luchthavens die in haar visie vergelijkbaar zijn met de luchthaven Schiphol, om aan te geven dat daar sprake is van tariefdifferentiatie gerelateerd aan afhandelingswijze. Naast London (LHR), Parijs (CDG) en Madrid, heeft ACM aan die selectie de volgende toonaangevende representatieve luchthavens toegevoegd: Frankfurt, Rome (FCO) en Wenen.
86. Om alle verschillende diensten op de betrokken luchthavens te kunnen vergelijken heeft ACM in de tarieven voor de verschillende afhandelingsdiensten een onderscheid gemaakt naar tarieven voor *remote* afhandeling en tarieven voor *disconnected* afhandeling aan de pier (hier verder: pierafhandeling).
87. ACM heeft onderzocht op welke luchthavens een eenheidstarief wordt gehanteerd voor pier- en *remote* afhandeling, en op welke luchthavens dat niet zo is en waar dus een onderscheid bestaat tussen het *remote* tarief en het pier-tarief. Voor Schiphol geldt in dit opzicht dat sprake is van één tarief voor zowel pier- als *remote* afhandeling. In dat piertarief is *disconnected* afhandeling uitgangspunt, dus zonder gebruik van een aviobrug.
88. Uit het onderzoek⁵⁹ komt naar voren dat op Londen Heathrow (LHR) en Frankfurt (FRA) geen eenheidstarief geldt voor *remote* en pierafhandeling, terwijl Parijs (CDG)

⁵⁸ 104358/12.

⁵⁹ Bijlage 1

Besluit Openbaar

en Madrid (MAD) wel een eenheidstarief rekenen voor pier- en *remote* afhandeling. Voor *connected* afhandeling rekenen ze, net als Schiphol, een afzonderlijk tarief.

89. Als ook andere luchthavens in de analyse worden betrokken ontstaat er geen eenduidiger beeld. Zo worden in Wenen (VIE) en München (MUC) geen eenheidstarieven gerekend voor pier- en *remote* afhandeling, terwijl Rome (FCO) en Helsinki (HEL) wel een eenheidstarief hanteren.
90. Gelet op de uitkomst van deze benchmark, constateert ACM dat in de helft van de bekeken gevallen luchthavens eenzelfde tarief hanteren voor zowel de *remote* afhandeling als de *disconnected* afhandeling aan de pier. Daarmee heeft ACM op basis van de benchmark geen indicatie dat sprake is van een onredelijk tarief van Schiphol voor afhandeling op de H-pier.

Tweede methode: onderliggende kosten van dienstverlening

91. Een andere component in de beoordeling van de redelijkheid van tarieven, is een vergelijking van tarieven met de kosten die zijn gemoeid met de dienstverlening waarvoor het betreffende tarief geldt (de onderliggende kosten). Door partijen zijn in dat kader drie aspecten naar voren gebracht.
92. Met name Schiphol heeft gewezen op de hogere kosten, die voor haar verbonden zijn aan de *remote* afhandeling, als gevolg van businzet voor het vervoer van de passagiers naar het toestel. ACM stelt vast dat deze post geen kostenfactor is in de kostencalculatie voor afhandeling op de H-pier.
93. Anderzijds vindt Transavia dat de bouwkosten van de H-pier in de tarieven voor *semi-connected* afhandeling verwerkt zouden moeten zitten. Dienaangaande overweegt ACM dat, gelet op de ruimte tot tariefdifferentiatie die Schiphol heeft, er geen direct verband hoeft te bestaan tussen de afschrijvingskosten van een specifieke pier en de tarieven van de afhandeling die daar plaatsvindt. ACM ziet geen aanknopingspunt daar in het geval van de H-pier wel van uit te gaan.

Besluit Openbaar

94. Met betrekking tot de infrastructuur-kosten van de H-pier heeft Schiphol het efficiëntere infrastructuurgebruik aangevoerd, dat een gevolg is van de beperkte omdraaitijd. Evenals Schiphol is ACM van mening dat deze efficiency wel tot uitdrukking moet komen in het afhandelingstarief op de H-pier, gelet op de efficiencydoelstelling van Schiphol als verwoord in de RASAS. Dit heeft er toe bijgedragen dat Schiphol een lager tarief voor de H-pier hanteert dan voor *disconnected* afhandeling.
95. ACM overweegt dat efficiency argumenten in de totale tariefonderbouwing van de H-pier redelijkerwijs tot een kortingscomponent in het tarief voor afhandeling op de H-pier leidt. Het is geen kortingscomponent voor het *remote* tarief. De buskosten daarentegen hebben geen invloed op het H-pier tarief, maar vormen redelijkerwijs juist een extra kostenpost in de calculatie van het *remote* tarief.

Derde methode: kwaliteit van dienstverlening

96. Beide partijen hebben ten aanzien van de kwaliteit gewezen op de door de reiziger gepercipieerde kwaliteit. ACM volgt partijen daarin, bij de beoordeling van het tarief in verhouding tot de kwaliteit van de geboden dienstenverlening.
97. ACM stelt vast dat de mindere kwaliteit van *disconnected* afhandeling, zoals door Schiphol aangevoerd, door Transavia wordt erkend. Dit draagt volgens Schiphol dan ook bij aan reductie van het *remote* tarief. Transavia doet evenwel een stap verder door aandacht te vragen voor het feit dat ook de hogere kwaliteitsperceptie van afhandeling op de H-pier, in vergelijking met *remote* afhandeling, terug te zien zou moeten zijn in de tarieven. Dat afhandeling op de H-pier door passagiers als kwalitatief beter wordt ervaren dan *remote* afhandeling wordt weliswaar door Schiphol erkend, maar is door Transavia verder niet met feiten gestaafd.
98. ACM stelt vast dat zowel bij *remote* afhandeling als bij *disconnected* afhandeling op de H-pier de inzet van een aviobrug ontbreekt. In de kwaliteitsperceptie is dat daarmee een kortingscomponent voor het *remote* tarief en het *semi-disconnected* tarief. Daarnaast lijkt een gepercipieerd kwaliteitsverschil tussen *remote* afhandeling en H-pier afhandeling ook grondslag voor verminderde korting voor de H-pier te vormen. Dit

Besluit Openbaar

verschil is door Transavia echter weder niet met feiten onderbouwd. De enkele aannames bieden ACM evenwel onvoldoende houvast om op dit aspect te kwantificeren in welke mate er sprake is van een verminderde korting voor de H-pier tarieven ten opzichte van *remote* afhandeling.

Vierde methode: niveau van de onderliggende diensten en voorzieningen

99. De laatste methode die behulpzaam kan zijn bij het beoordelen van de redelijkheid van tarieven, is een beoordeling van het tarief in het licht van de diensten en voorzieningen die worden geleverd in ruil voor betaling van dat tarief.
100. Door Partijen wordt niet betwist dat het niveau van de *remote* afhandeling in bovenbedoelde zin lager is dan het niveau van afhandeling op de H-pier. In het bijzonder wordt erkend dat het voorzieningen niveau bij afhandeling op het platform lager is; zo ontbreken daar 400 Hertz elektriciteitsaansluitingen, preconditioned air en zogenoemde 'fuel hydranten' –brandstofaansluitingen-, voorzieningen die Schiphol wel bij afhandeling op de H-pier kan aanbieden, overigens ook bij *connected* afhandeling.
101. Bovenstaande constatering over de voorzieningen vormt redelijkerwijs een kortingscomponent voor het *remote* tarief, maar zal niet tot korting leiden in de totale tariefonderbouwing van de H-pier. Voor een uiteindelijk oordeel over de redelijkheid van het afhandelingstarief op de H-pier moeten evenwel de uitkomsten van alle voornoemde vier beoordelingsmethoden van de dienstverlening in ogenschouw worden genomen.

Conclusie van de toetsing aan het redelijkheidsvereiste

<i>Kostenfactor t.o.v. het connected afhandelingstarief</i>	<i>...in de tariefcalculatie voor H-pier afhandeling ?</i>	<i>...in de tariefcalculatie voor remote afhandeling?</i>
Busvervoer van platform naar terminal v.v.	Nee	Ja, toeslag
Efficiencywinst	Ja, korting	Nee
Kwaliteit	Ja, korting	Ja, korting
Voorzieningenniveau, zoals in elk geval Stroomvoorziening (400 Hz) en Pre-conditioned Air.	Nee	Ja, korting

Tabel 1

Besluit Openbaar

102. Op basis van de inventarisatie in Tabel 1 concludeert ACM dat twee aspecten, het efficiency argument en de verminderde kwaliteit, een redelijke aanleiding kunnen zijn voor korting op de H-pier. Voor het tarief voor remote afhandeling beschouwt ACM ook twee valide argumenten als redelijke basis voor korting: zowel het voorzieningenniveau als de kwaliteit. Daar tegenover staan extra buskosten die redelijkerwijs verdisconteerd moeten worden in de korting op het *remote* tarief.
103. Op grond van deze beoordeling, waarbij de benchmark geen indicatie geeft dat een eenheidstarief voor H-pier afhandeling en *remote* afhandeling onredelijk is, en ook de overige indicatoren van de redelijkheid elkaar in zeker mate in evenwicht houden, heeft ACM niet kunnen vast stellen dat het hanteren van de disconnected tarieven voor afhandeling op de H-pier onredelijk is in de zin van artikel 8.25f Wet luchtvaart.

4.2.2 De tarieven voor disconnected afhandeling en het vereiste van non-discriminatie

104. In haar Aanvraag richt Transavia zich op het feit dat Schiphol gelijke tarieven hanteert voor ongelijke prestaties, waarmee sprake zou zijn van (onrechtstreekse) discriminatie. Het gaat er haar dan om dat er een eenheidstarief voor *disconnected* afhandeling bestaat, waarbij ongelijke prestaties (*remote* afhandeling v. *semi-connected* afhandeling) gelijk worden geprijsd.
105. De vraag rijst vervolgens of de prestaties ook daadwerkelijk ongelijkwaardig zijn. In paragraaf 4.2.1. is ACM in het kader van de redelijkheidstoets al uitgebreid in gegaan op de inhoudelijke kant van de verschillende onderdelen van de prestatie.
106. Gelet op de bevindingen in paragraaf 4.2.1. is ACM van oordeel dat over het geheel gezien, hoewel er sprake is van verschillen in de dienstverlening tussen *remote* afhandeling en *semi-disconnected* afhandeling, niet gebleken is dat deze afhandelingsdiensten zodanig verschillend zijn dat zij als ongelijkwaardig moeten worden aangemerkt. Daarbij overweegt ACM dat niet ieder verschil in kwaliteit, niveau van dienstverlening of onderliggende kosten tussen gebruikers die hiervoor dezelfde tarieven betalen, met zich brengt dat sprake is van ongelijkwaardige diensten.

Besluit Openbaar

107. Nu het ACM niet is gebleken dat de *remote* afhandeling en de *semi-disconnected* afhandeling als ongelijkwaardige diensten zijn te beschouwen, kan er naar het oordeel van ACM geen sprake zijn van indirecte discriminatie als gevolg van het hanteren van een eenheidstarief voor die beide vormen van dienstverlening.
108. Voor het overige merkt ACM op dat, voor zover er wel sprake geweest zou zijn van ongelijke dienstverlening, discriminatie in de zin van artikel 8.25d tweede lid Wet Luchtvaart slechts is bewezen indien een gebruiker, als gevolg van het hanteren van gelijke tarieven voor ongelijke dienstverlening of als gevolg van ongelijke tarieven voor gelijke dienstverlening, nadeel in zijn concurrentiepositie wordt berokkend.
109. De Rechtbank Rotterdam heeft daarbij in een uitspraak van 25 november 2010 aangegeven dat het aan de Aanvrager, is om dit aannemelijk te maken.⁶⁰ ACM wijst er op dat in onderhavig geval Transavia niet aannemelijk heeft gemaakt dat zij een nadeel in haar concurrentiepositie zou lijden als gevolg van een onderscheid in tarieven of dienstverlening.
110. Gelet op de conclusies ten aanzien van discriminatie in de aangevallen tarieven en de redelijkheid van de aangevallen tarieven, verklaart ACM de Aanvraag ongegrond.

5 Besluit

111. ACM besluit dat de Aanvraag van Transavia van 27 november 2012 ongegrond is.
112. Nu ACM op grond van artikel 8.25f, tweede lid, Wet luchtvaart, geen tarieven of voorwaarden heeft aangewezen die per 1 april 2013 niet in werking kunnen treden, geeft hij geen toepassing aan artikel 8.25f, vierde, Wet luchtvaart.

⁶⁰ LJN: BO5063, Rechtbank Rotterdam, AWB 09/2949 MEDED T-1.

**Besluit
Openbaar**

Den Haag, 23 april 2013

Autoriteit Consument en Markt
namens deze,

w.g.

dr. F.J.H. Don
bestuurslid

Tegen dit besluit kan degene wiens belang daarbij rechtstreeks is betrokken, binnen zes weken na bekendmaking beroep instellen bij de Rechtbank Rotterdam, Sector Bestuursrecht, Postbus 50950, 3007 BL Rotterdam.

Bijlage bij dit besluit: Bijlage 1 - *De bijlage maakt integraal deel uit van het besluit.*

INHOUDSOPGAVE

1	Procedure	1
1.1	<i>Inleiding en partijen</i>	1
1.2	<i>Verloop van de procedure</i>	2
1.2.1	<i>Consultatie en vaststelling van tarieven en voorwaarden (Artikel 8.25e Wet Luchvaart)</i>	2
1.2.2	<i>Aanvraag bij ACM (Artikel 8.25f Wlv)</i>	3
1.2.3	<i>Gevoegde behandeling met aanvraag ex artikel 8.25ea, vierde lid, Wlv</i>	5
2	Juridisch kader	5
2.1	<i>Inleiding</i>	5
2.2	<i>Het vereiste van non-discriminatie</i>	6
2.3	<i>Het vereiste van redelijkheid</i>	8
3	Achtergronden, aanvraag en argumenten van partijen	10
3.1	<i>Verskil tussen connected en disconnected afhandeling</i>	10
3.2	<i>Achtergrond van Transavia</i>	12
3.3	<i>Aanvraag en argumenten van Transavia</i>	12
3.3.1	<i>De Aanvraag</i>	12
3.3.2	<i>De voorwaarden voor toelating tot de H-pier</i>	14
3.3.3	<i>De tarieven voor disconnected afhandeling</i>	15
3.4	<i>Argumenten van Schiphol</i>	16
3.4.1	<i>Inleiding</i>	16
3.4.2	<i>De voorwaarden voor toelating tot de H-pier</i>	17
3.4.3	<i>De tarieven voor disconnected afhandeling</i>	18
4	Beoordeling door ACM	20
4.1	<i>Afbakening van de beoordeling; overlap tussen aanvragen</i>	20
4.1.1	<i>Voorwaarden voor toelating tot de H-pier en de non-discriminatie vereiste</i>	20
4.1.2	<i>Voorwaarden voor toelating tot de H-pier en de redelijkheids vereiste</i>	21
4.1.3	<i>Conclusie over afbakening van de beoordeling</i>	22
4.2	<i>Beoordeling ten gronde</i>	22
4.2.1	<i>De tarieven voor disconnected afhandeling en het redelijkheidsvereiste</i>	22
4.2.2	<i>De tarieven voor disconnected afhandeling en het vereiste van non-discriminatie</i>	27
5	Besluit	28

**Besluit
Openbaar**

31/31