Autoriteit
Consument & Markt

Beleidsregels

voor de vaststelling en consultatie van voorwaarden voor het gebruik van de luchthaven Schiphol,

zoals bedoeld in artikel 8.25d, eerste lid, van de Wet luchtvaart

De Autoriteit Consument en Markt,

gelet op:

de artikelen 8.25f en 11.24 van de Wet luchtvaart,

en;

artikel 4:81, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht,

Besluit:

a. Inleiding

1. Deze beleidsregels zijn tot stand gekomen op grond van de artikelen 8.25f en 11.24 van de Wet luchtvaart[1] en artikel 4:81, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Zij dienen twee doelen. Ten eerste verschaffen zij helderheid over de procedure die de exploitant van de luchthaven Schiphol moet volgen voor het vaststellen van voorwaarden voor het gebruik van de luchthaven,[2] en andere regels en voorschriften. Het gaat om voorwaarden die volgens het *Besluit exploitatie luchthaven Schiphol* betrekking hebben op het gebruik van de luchthaven Schiphol, in verband met het starten en landen met luchtvaartuigen en voor de afhandeling en beveiliging van passagiers, bagage en vracht.[3]
2. Een tweede doel van deze beleidsregels is om flexibiliteit te bieden in het proces voor het vaststellen van regels die gelden op de luchthaven Schiphol, voor zover die door de exploitant worden vastgesteld. De Wet luchtvaart en het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol schrijven voor dat de exploitant van de luchthaven Schiphol voorwaarden[4] voor

[1] Wet luchtvaart: *Stb*. 1999, nr. 274, laatstelijk gewijzigd bij wet van 17 december 2014, *Stb.* 2014, nrs. 557 en 558. Hierna ook: de Wet.
[2] Voorwaarden in de zin van artikel 8.25d, eerste lid, van de Wet.
[3] Zie artikel 2, eerste lid, van het *Besluit exploitatie luchthaven Schiphol,* besluit van 7 juli 2006, houdende regels betreffende de exploitatie van de luchthaven Schiphol, *Stb*. 2006, nr. 332, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 13 maart 2013, *Stb*. 2013, nr. 104. Hierna: het Besluit.
[4] De voorliggende beleidsregels hebben enkel betrekking op voorwaarden in de zin van artikel 8.25d, eerste lid, van de Wet luchtvaart, niet op de tarieven waarop die bepaling doelt.

gebruikers[5] ten minste één keer per jaar opnieuw moet vaststellen. Bovendien moeten gebruikers[6] van de luchthaven geraadpleegd worden over een voorstel voor die voorwaarden, voordat die van kracht worden. Voorwaarden mogen daarbij alleen van kracht worden op 1 april en 1 november van ieder jaar.[7]

3. Dit proces van raadpleging van gebruikers van de luchthaven start met een voorstel van de exploitant voor nieuwe[8] voorwaarden. Dit voorstel wordt door de exploitant ter inzage gelegd, er wordt kennisgeving van gedaan, en gebruikers krijgen het voorstel op verzoek toegestuurd. Vanaf dat moment gaat een periode van vier weken in.[9] In die periode worden één of meer bijeenkomsten georganiseerd waarin gebruikers worden uitgenodigd om het voorstel te bespreken met de exploitant. Ook kunnen gebruikers in die periode schriftelijk reageren op het voorstel. Zij hebben dan recht op een gemotiveerd antwoord van de exploitant op hun reactie op het voorstel.
4. Na afloop van deze periode van consultatie stelt de exploitant de voorwaarden vast. Die worden echter nog niet direct van kracht. Tussen het moment van vaststelling en het moment waarop de voorwaarden van kracht worden, moet volgens artikel 3, derde lid, van het Besluit een periode van ten minste vijf maanden zitten. Bovendien mogen voorwaarden alleen van kracht worden op 1 april of 1 november van ieder jaar.
5. Als gebruikers het niet eens zijn met de vastgestelde voorwaarden, omdat deze volgens hen in strijd zijn met de wettelijke vereisten van redelijkheid en non-discriminatie,[10] kunnen zij, na de vaststelling van de voorwaarden, schriftelijk of per e-mail een klacht indienen bij de Autoriteit Consument en Markt[11]. Dat moet binnen een periode van (ook hier) vier weken na de vaststelling van de voorwaarden gebeuren.[12] ACM moet dan onderzoeken of de voorwaarden inderdaad in strijd zijn met de twee genoemde vereisten. Na het onderzoek bepaalt ACM in een bindend besluit of dat het geval is of niet.

b. Aanleiding voor de beleidsregels

6. In 2014 heeft ACM onderzocht welke regels er allemaal gelden op de luchthaven Schiphol voor gebruikers van de luchthaven.[13] Uit navraag bij de exploitant van de luchthaven bleek

---

[5] Gebruikers van de luchthaven Schiphol zijn volgens artikel 8.1b van de Wet luchtvaart luchtvaartmaatschappijen en personen of rechtspersonen die vluchten uitvoeren op de luchthaven Schiphol en die geen luchtvaartmaatschappij zijn.

[6] Naast gebruikers moeten ook representatieve organisaties worden betrokken bij de raadpleging, op grond van artikel 8.25e, eerste, tweede en vierde lid van de Wet luchtvaart.

[7] Zie artikel 3, vierde lid, van het Besluit.

[8] De *inhoud* van de voorwaarden hoeft niet per se ieder jaar te worden vernieuwd. Ook als de voorwaarden hetzelfde luiden als het voorgaande jaar, moet de exploitant deze als voorstel consulteren en de voorwaarden opnieuw vaststellen.

[9] Zie artikel 3, derde, zevende en achtste lid van het Besluit.

[10] Artikel 8.25d, tweede lid, van de Wet bepaalt dat de tarieven en voorwaarden van de exploitant van de luchthaven Schiphol “redelijk en non-discrimatoir” moeten zijn.

[11] Hierna: ACM.

[12] Zie artikel 8.25f, eerste lid, van de Wet luchtvaart.

[13] De resultaten van het onderzoek zijn terug te vinden op de internetsite van ACM, www.acm.nl .

dat er 22 documenten bestaan met regels die van toepassing zijn op gebruikers van de luchthaven. Een gedeelte daarvan bleek regels te bevatten die ook van toepassing te zijn op andere partijen die actief zijn op Schiphol. Te denken valt aan bedrijven die op Schiphol bagagediensten verzorgen en leveranciers van vliegtuigcatering of bijvoorbeeld alle personen die het luchthavenplatform betreden.

7. De exploitant van de luchthaven gaf bij het onderzoek aan dat er behoefte was om bepaalde regels aan te kunnen passen, buiten de vaste periodes die de Wet voorschrijft en soms ook zonder de gebruikers daarbij vooraf te hoeven consulteren. Bijvoorbeeld om in te kunnen springen op actuele situaties, of om voorwaarden te kunnen stellen aan het gebruik van bepaalde nieuwe voorzieningen, direct vanaf op het moment dat die in gebruik worden genomen.[14]
8. Vervolgens heeft ACM aan een aantal gebruikers van de luchthaven gevraagd of ook zij behoefte hebben aan flexibiliteit bij het tot stand komen van regels via de procedure die de Wet luchtvaart voorschrijft. Met name heeft ACM gevraagd of zij behoefte hebben om geraadpleegd te worden voordat bepaalde regels worden aangepast of herzien. Voor een deel van de documenten met regels bestond die behoefte, voor een ander deel niet. Hierbij bleek ook dat op grond van een aantal andere wettelijke verplichtingen regels tot stand dienen te komen na raadpleging van een aantal partijen, waaronder vaak ook gebruikers.[15]

c. Categorisering van voorwaarden

9. Vervolgens heeft ACM een voorlopige indeling gemaakt van de documenten. ACM heeft deze ingedeeld in drie categorieën,[16] waarbij zoveel mogelijk rekening is gehouden met de wensen van de gebruikers en de exploitant.
10. De drie categorieën waarin ACM de documenten heeft ingedeeld zijn de volgende:

    Categorie A: bevat de documenten die enkel of overwegend van toepassing zijn op gebruikers. Deze dienen via de procedure van de Wet en het Besluit tot stand te komen, omdat zij alleen of overwegend van toepassing zijn op gebruikers van de luchthaven, en erg belangrijk zijn voor hun operaties op Schiphol

    Categorie B: bevat de documenten die van toepassing zijn op gebruikers van de luchthaven maar ook, geheel of gedeeltelijk, op andere partijen die actief zijn op Schiphol. Bovendien betreft het de documenten waarvan de gebruikers vonden dat deze niet per se via de wettelijke procedure tot stand hoefden te komen, maar waarbij zij wel gelegenheid willen hebben om geraadpleegd te worden, voordat de regels daarin van kracht worden.

---

[14] Maar ook bijvoorbeeld om direct uitvoering te kunnen geven aan nieuwe EU-verordeningen, met name op het gebied van beveiliging en veiligheid. Daarbij kan soms niet gewacht worden op de eerstvolgende mogelijkheid waarop aanpassing van voorwaarden volgens de Wet en het Besluit mogelijk is.

[15] Zie bijvoorbeeld artikel 8, eerste lid, van het *Besluit slotallocatie* (*Stb*.1997, nr. 635, laatstelijk gewijzigd: *Stb*. 2009, nr. 400) en de artikelen 8 en 9 van de *Regeling grondafhandeling luchtvaartterreinen* (*Stcrt*. 1998, nr. 27, laatstelijk gewijzigd: *Stcrt*. 2009, nr. 16329).

[16] Onder welke categorie de documenten vallen die Schiphol op het moment van vaststelling van deze beleidsregels hanteert, is te vinden op de internetsite van ACM: www.acm.nl .

Categorie C: bevat de documenten die, vooral of voornamelijk, technische en organisatorische voorschriften op bevatten, bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid en beveiliging. Het betreft vooral regels waarvan gebruikers vinden dat zij, bij de huidige stand van zaken,[17] niet noodzakelijk hoeven te worden geraadpleegd voor (bij) de totstandkoming ervan. Daarnaast is er maar een beperkt risico dat deze voorschriften niet voldoen aan de vereisten van redelijkheid en non-discriminatie.[18]

11. De Wet luchtvaart maakt geen verschil tussen verschillende typen regels: alle "voorwaarden" – dus alle regels die gelden voor gebruikers van de luchthaven – moeten worden vastgesteld door middel van de wettelijke procedure. Uit het onderzoek van ACM bleek dat dit zowel voor de exploitant als voor de gebruikers in de praktijk lastig is. De exploitant ervaart dit als inflexibel[19] en gebruikers willen bij de wettelijk verplichte raadpleging vooral hun zienswijze kunnen geven op voorwaarden die voor hun operaties op de luchthaven het belangrijkst zijn. Om het overzicht te bewaren, moet de hoeveelheid documenten ook enigszins beperkt blijven. De Wet luchtvaart moet echter leidend blijven: gegarandeerd moet zijn dat gebruikers en representatieve organisaties geconsulteerd worden over voorwaarden, voordat die van kracht worden. Ook moeten gebruikers een beroep op ACM kunnen doen indien zij voorwaarden getoetst willen zien aan de wettelijke vereisten van redelijkheid en non-discriminatie.
12. Met het oog hierop heeft ACM de volgende werkwijze vastgesteld.

d. Wijze van vaststelling van de categorieën documenten

13. Naar het oordeel van ACM moeten de begrippen 'voorwaarden'[20] en 'raadpleging'[21] als volgt worden begrepen.
14. De documenten in Categorie A moeten worden vastgesteld volgens de procedure die de Wet en het Besluit voorschrijven, dus na raadpleging van gebruikers van de luchthaven en representatieve organisaties. Zij mogen op een latere datum ingaan dan 1 april of 1 november, mits die datum vooraf is aangekondigd in het voorstel van de exploitant.
15. De documenten in Categorie B mogen worden vastgesteld volgens de procedure die de Wet en het Besluit voorschrijven. Zij mogen ook worden vastgesteld buiten de termijnen die de Wet en het Besluit voorschrijven, zolang de exploitant aan de volgende voorwaarden

---

[17] Het is uiteraard wel mogelijk dat, indien de exploitant zulke documenten wijzigt, deze alsnog discriminerende of onredelijke voorwaarden zouden kunnen gaan bevatten. Zie paragraaf e van deze beleidsregels, voor uitleg over de mogelijkheden voor gebruikers om in dat geval een klacht bij ACM in te dienen.

[18] Ook hier geldt: bij de stand van zaken, zoals onderzocht door ACM in 2014.

[19] Naast de in randnummer 11 genoemde bezwaren, is ook te wijzen op het volgende. Als alle documenten ook moeten worden vastgesteld volgens de wettelijke procedure, dan moeten ook allerlei andere partijen deelnemen aan de consultatieprocedure bedoeld in de Wet en het Besluit. Dit is bijvoorbeeld het geval als een document regels bevat die zowel van toepassing zijn op gebruikers, als ook op andere partijen, bijvoorbeeld aanbieders van grondafhandelingsdiensten. Dit zou het consultatieproces erg omslachtig maken.

[20] Bedoeld in artikel 8.25d van de Wet.

[21] Bedoeld in artikel 8.25e van de Wet.

voldoet:

a. De exploitant moet gebruikers en representatieve organisaties raadplegen voordat de regels in deze documenten van kracht worden. De exploitant moet daarbij alle gebruikers[22] tijdig uitnodigen om hun zienswijze naar voren te brengen, zowel mondeling als schriftelijk;
b. De exploitant moet het tijdstip vermelden waarop de regels in deze documenten van kracht worden;
c. De exploitant moet een ontwerp van het document ter inzage leggen of verstrekken aan gebruikers[23];
d. De exploitant moet de termijnen uit artikel 4, derde en zevende lid, van het Besluit in acht nemen;
a. In het geval dat niet alle regels in een document worden aangepast, moet de exploitant aangeven welke regels wel en welke niet worden aangepast;
b. De exploitant stelt de gebruikers[24] in kennis van de definitieve regels voordat deze van kracht worden. Bovendien moet de exploitant gebruikers in kennis stellen van de nieuwe regels in de eerste wettelijke consultatieprocedure die volgt op de periode waarin een document van kracht wordt. Gebruikers[25] hoeven dan niet opnieuw te worden geraadpleegd.

16. De documenten in Categorie C mogen worden vastgesteld volgens de procedure die de Wet en het Besluit voorschrijven. Zij mogen ook volgens de procedure, beschreven in randnummer 15 hiervóór, worden vastgesteld. Daarnaast mogen zij ook worden vastgesteld zonder daarbij de wettelijke procedure te doorlopen en dus zonder de gebruikers[26] te raadplegen.[27]

e. Rechtsbescherming van gebruikers van de luchthaven

17. Als de exploitant ervoor kiest om documenten in de categorie B of C vast te stellen volgens de procedure, bedoeld in randnummer 15 hiervóór, dan zou dit betekenen dat gebruikers en representatieve organisaties geen klacht zouden kunnen indienen bij ACM op grond van artikel 8.25f van de Wet luchtvaart. Dit geldt ook als documenten in categorie C worden aangepast of herzien, en de exploitant ervoor kiest daarbij de gebruikers en representatieve organisaties niet te raadplegen.
18. Gebruikers en representatieve organisaties kunnen namelijk, wettelijk gezien, alleen een dergelijke klacht indienen na afloop van de procedure die de Wet en het Besluit voorschrijven. Dit zou, op zijn beurt, kunnen betekenen dat de regels in die documenten

---

[22] En, naast gebruikers, de representatieve organisaties, bedoeld in artikel 8.1b van de Wet.
[23] Zie voetnoot 22 hiervóór.
[24] Zie voetnoot 22 hiervóór.
[25] Zie voetnoot 22 hiervóór.
[26] Zie voetnoot 22 hiervóór. Ook kunnen er wettelijke bepalingen gelden op grond van andere wetten dan de Wet luchtvaart die de exploitant verplichten om andere partijen dan gebruikers te raadplegen.
[27] Dit geldt met name voor regels die de exploitant op grond van EU-verordeningen op korte termijn dient door te voeren.

van kracht worden, zonder dat ACM (vooraf) heeft kunnen toetsen of die regels wel of niet discriminerend of onredelijk zijn.

19. In dit geval kan ACM uit eigen beweging optreden. Ook kunnen gebruikers van de luchthaven en representatieve organisaties ACM in deze gevallen verzoeken om te onderzoeken of de regels voldoen aan de vereisten van redelijkheid en non-discriminatie. Dit kan op ieder moment.[28] Een dergelijk verzoek aan ACM mag niet worden gebaseerd op artikel 8.25f van de Wet. Het moet een verzoek aan ACM zijn om, op grond van de artikelen 11.14a en 11.24 van de Wet, onderzoek te doen naar een mogelijke overtreding van die Wet, met name de vereisten van redelijkheid en non-discriminatie.
20. Waar het gaat om documenten in Categorie B, kan ACM uit eigen beweging of op verzoek van een gebruiker of representatieve organisatie, de exploitant gebieden om een proces van aanpassing of herziening van documenten in die categorie te staken. ACM kan dan bepalen dat de exploitant het betreffende document dient vast te stellen in de eerstvolgende procedure voor vaststelling van tarieven en voorwaarden, volgens de Wet en het Besluit.[29]
21. Waar het gaat om documenten in Categorie C, en het gaat om regels die zonder raadpleging van gebruikers of representatieve organisaties zijn vastgesteld, kan ACM, uit eigen beweging of op verzoek van een gebruiker, de werking van een document of regels daarin direct schorsen. Daarbij kan een gebruiker of een representatieve organisatie ACM ook direct verzoeken om te onderzoeken of de betreffende regels voldoen aan de vereisten van redelijkheid en non-discriminatie.[30] Als dat niet het geval blijkt te zijn, kan ACM de betreffende regel laten verwijderen of aanpassen en daarbij ook een boete opleggen aan de exploitant.[31]

f. Slotbepalingen

22. Deze beleidsregels worden aangehaald als: “Beleidsregels consultatie voorwaarden luchthaven Schiphol”.

---

[28] Een verzoek aan ACM kan in deze gevallen worden ingediend op de volgende momenten:
- wanneer de exploitant een voorstel doet voor herziening of aanpassing van documenten;
- tijdens de raadpleging van gebruikers;
- voor of op het moment dat de nieuwe regels van kracht worden;
- op ieder moment waarop de regels van kracht zijn.

Als de regels betrekking hebben op de *toepassing* van voorwaarden, die gaan over toegang tot specifieke delen van de terminal op de luchthaven, of op toegang tot diensten op maat, kan een gebruiker ook gebruik maken van de procedure bedoeld in artikel 8.25ea van de Wet. Voordat een gebruiker een klacht bij ACM kan indienen, moet die gebruiker eerst de exploitant verzoeken om toegang tot zulke terminaldelen of diensten op maat. Zie voorts artikel 8.25ea van de Wet.

[29] Waarbij de normale procedure van artikel 8.25e en artikelen 3 en 4 van het Besluit moet worden gevolgd.

[30] Dit is ook mogelijk als gebruikers en representatieve organisaties wel zijn (of worden) geraadpleegd, maar de regels die zijn vastgesteld (of zullen worden vastgesteld), mogelijk niet voldoen aan de wettelijke vereisten van redelijkheid of non-discriminatie.

[31] Zie artikel 11.24 van de Wet in verbinding met hoofdstuk 7 van de Mededingingswet.

23. Deze beleidsregels treden in werking met ingang van de dag na publicatie ervan in de Staatscourant.

De Autoriteit Consument en Markt,

Voor deze,
overeenkomstig het door het bestuur op 15 januari 2015 genomen besluit,

W.G.

F.J.H. Don
bestuurslid