

Nederlandse Mededingingsautoriteit

Betreft zaak: 200057/76.BT37

ONTWERP-BESLUIT

van de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit naar aanleiding van het verzoek van de N.V. luchthaven Schiphol om goedkeuring van haar toerekeningssysteem voor de kosten en opbrengsten, in de zin van artikel 8.25g, eerste lid, van de Wet luchtvaart.

1. Inleiding en achtergrond.

1. Op 20 juli 2006 heeft de N.V. Luchthaven Schiphol (hierna: Schiphol), exploitant van de gelijknamige luchthaven¹, haar toerekeningssysteem voor 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, ter goedkeuring voorgelegd aan de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: de Raad).
2. Deze zogenoemde luchtvaartactiviteiten zijn gecategoriseerd en opgesomd in artikel 2 van het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol (hierna: het Besluit).²

Die categorieën zijn:

1. het opstijgen en landen van luchtvaartuigen,
2. het parkeren van luchtvaartuigen,
3. de afhandeling van passagiers van luchtvaartuigen en hun bagage in verband met het opstijgen en landen van luchtvaartuigen, en

¹ Zie artikel 8.1, onder g, van de Wet luchtvaart, zoals deze laatstelijk is gewijzigd bij wet van 29 juni 2006 tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol, Stb. 2006 331, ingevolge het Besluit van 7 juli 2006 tot het vaststellen van het tijdstip van inwerkingtreding van de wet van 29 juni 2006, Stb 2006, 332, in werking getreden op 19 juli 2006.

² Besluit van 7 juli 2006, houdende regels betreffende de exploitatie van de luchthaven Schiphol (Besluit exploitatie luchthaven Schiphol), Stb. 2006, 333.

4. de uitvoering van de beveiliging van passagiers en hun bagage, waaronder mede begrepen de faciliteiten voor grenscontrole (hierna: beveiligingsactiviteiten of security).
3. Schiphol dient bij de vaststelling van de tarieven van bovenbedoelde activiteiten, de toegerekende opbrengsten uit haar overige activiteiten die rechtstreeks verband houden met de voornoemde luchtvaartactiviteiten in aanmerking te nemen.³ Deze zogenoemde luchtvaart gerelateerde activiteiten zijn opgesomd in het Besluit.⁴
4. Op grond van de Wet luchtvaart dienen de tarieven die Schiphol voor luchtvaartactiviteiten aan de gebruikers⁵ in rekening brengt voor het geheel van die activiteiten kostengeoriënteerd te zijn.⁶ Ten behoeve van de naleving van deze kostenoriëntatie-eis voorziet de Wet luchtvaart er onder meer in dat Schiphol het toerekeningssysteem van Schiphol voor de kosten en opbrengsten van haar luchtvaartactiviteiten ter goedkeuring voorlegt aan de Raad.⁷
5. Het toerekeningssysteem bevat kort gezegd de rekenmethoden⁸ op grond waarvan wordt bepaald welk deel van de totale kosten en opbrengsten van de luchthaven aan de voornoemde luchtvaartactiviteiten wordt toegerekend. Hiermee vormt het toerekeningssysteem een belangrijke basis voor de periodieke vaststelling van tarieven van de luchtvaartactiviteiten. Van dit systeem dient te worden onderscheiden de periodieke toepassing ervan, waarbij de kosten en tarieven als zodanig worden berekend.⁹

De kwantitatieve uitkomsten van die kostenberekening, alsmede het voorziene gebruik van de luchthaven kunnen in de loop der tijd veranderen. Met de jaarlijkse toepassing van het systeem kunnen de tarieven dan ook aan navenante verandering onderhevig zijn.

³ zie 8.25d, vijfde lid, van de Wet luchtvaart

⁴ Zie artikel 2, tweede lid van het Besluit. De luchtvaartgerelateerde activiteiten betreffen a). de verlening van een concessie voor brandstoflevering voor luchtvaartuigen b). de verlening van een concessie voor catering van luchtvaartuigen c). utiliteitsdiensten en d). werkzaamheden door of vanwege de exploitant van de luchthaven die ten laste zijn gebracht van luchtvaartactiviteiten en die in rekening zijn gebracht aan derden

⁵ Zie Wet luchtvaart Artikel 8.1, aanhef en onder i. Gebruikers zijn gedefinieerd als luchtvaartmaatschappijen, alsmede personen of rechtspersonen die vluchten uitvoeren, niet zijnde luchtvaartmaatschappijen.

⁶ Zie Wet luchtvaart artikel 8.25d lid 3 en lid 4. Lid 4 bepaalt dat tarieven voor het geheel van de beveiligingsactiviteiten kostengeoriënteerd zijn.

⁷ Artikel 8.25g, eerste lid, van de Wet luchtvaart

⁸ In de Wet en het Besluit is een aantal voorwaarden en eisen beschreven waaraan deze rekenmethoden moeten voldoen.

⁹ Dit betekent dat bijvoorbeeld ten aanzien van de verdeelsleutels voor de gelijktijdige toerekening van kosten van gemeenschappelijke voor luchtvaart en andere activiteiten gebruikte productiemiddelen uitsluitend wordt getoetst of deze verdeelsleutels een correcte maatstaf representeren om de prestaties van productiemiddelen ten behoeve van de totstandkoming van diensten van Schiphol in uit te drukken.

2. Procedure.

6. Na kennisneming van het toerekeningssysteem, dat Schiphol bij haar verzoek van 20 juli 2006 had overlegd, kwam de Raad tot de bevinding dat het systeem onvoldoende gegevens bevatte om tot een beoordeling te kunnen komen. Schiphol is hiervan tijdens een gesprek van 31 juli 2006 en bij brief van 2 augustus 2006 op de hoogte gesteld en is verzocht het systeem aan te vullen. Bij brief van 19 september 2006 heeft Schiphol aan dat verzoek voldaan door een meer uitgebreide versie van het toerekeningssysteem over te leggen.¹⁰
7. Vervolgens hebben in de periode tot 1 december 2006, naar aanleiding van het op 19 september 2006 overgelegde toerekeningssysteem tussen medewerkers van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: NMa) en van Schiphol een reeks besprekingen plaatsgevonden. In de bedoelde periode heeft Schiphol bovendien diverse keren aanvullende informatie verschaft. Verder hebben medewerkers van de NMa op locatie van de luchthaven van Schiphol fysieke waarnemingen gedaan om een goed beeld te krijgen van de door Schiphol gehanteerde principes van kostentoerekening.
8. Bij brief van 20 december 2006 heeft Schiphol aan de NMa een aangevuld toerekeningssysteem overgelegd. De beoordeling in het onderhavige besluit heeft uitsluitend betrekking op dit systeem.

3. Financieel-administratieve opzet van het toerekeningssysteem.

9. Het toerekeningssysteem van Schiphol omvat de rekenmethoden op grond waarvan kosten en opbrengsten aan luchtvaartactiviteiten worden toegerekend. De rekenmethoden alsmede de financieel administratieve inbedding van het systeem zijn weergegeven in de beschrijving van het toerekeningssysteem van Schiphol.¹¹ In het hiernavolgende wordt – ten behoeve van de zelfstandige leesbaarheid van dit besluit – kort uiteengezet langs welke stappen de toerekening financieel administratief verloopt.
10. De financiële administratie volgt de functionele, dat wil zeggen afdelingsgewijze, organisatie van de activiteiten van Schiphol en resulteert via een aantal tussenstappen in een toerekening van kosten en opbrengsten op het niveau van een viertal clusters van activiteiten (Business Areas).

¹⁰ Gelet hierop is de termijn voor de behandeling van de aanvraag ingevolge artikel 4:5 juncto artikel 4:15 Awb opgeschort gedurende de periode van 2 augustus 2006 tot en met 19 september 2006.

¹¹ De beschrijving van het toerekeningssysteem is als bijlage bij dit voorgenomen besluit ter inzage gelegd.

Een Business Area (BA) is een clustering van een aantal Product Markt Combinaties (hierna: PMC's) op basis van externe levering van een specifiek product, aan een specifieke klantengroep, omvang (omzet, rendement, activa), risicoprofiel en regelgeving¹². De resultaten van de luchtvaartactiviteiten worden in deze systematiek geclusterd naar de BA Aviation, welke is opgesplitst in de PMC Aviation en de PMC Security.

11. Aan de PMC Aviation worden de kosten en opbrengsten toegerekend van de eerste drie onder randnummer 2 van dit besluit beschreven categorieën van luchtvaartactiviteiten alsmede de activiteiten die rechtstreeks verband houden met luchtvaartactiviteiten.¹³ De kosten en opbrengsten van de beveiligingsactiviteiten worden toegerekend aan de PMC Security.
12. De toerekening van kosten en opbrengsten aan voornoemde PMC's vindt langs de volgende drie stappen plaats:
 - a. Primaire registratie. Financiële feiten zoals de betaling van lonen en salarissen worden gecodeerd op kosten- en opbrengstensoorten en vervolgens toegewezen aan kostenplaatsen. Een kostenplaats valt samen met een afdeling of met specifieke activiteiten binnen een afdeling.
 - b. Doorbelasten: Een deel van de kosten en opbrengsten van de voornoemde kostenplaatsen wordt onderling verrekend door middel van zogenaamde doorbelastingen. Doorbelastingen hangen samen met interne leveranties van goederen of diensten tussen kostenplaatsen op basis van een afspraak of overeenkomst tussen afdelingen.¹⁴
 - c. Alloceren: De laatste stap in de toerekening betreft de toewijzing van toe te rekenen bedragen ná doorbelasting vanuit operating units¹⁵ aan de PMC's,¹⁶ de zogenaamde allocaties. In deze stap vindt opnieuw verdeling van kosten plaats van productiemiddelen die (om efficiencyredenen) ten behoeve van meerdere PMC's worden aangewend.

¹² Zie beschrijving toerekeningssysteem Schiphol, hoofdstuk 4.

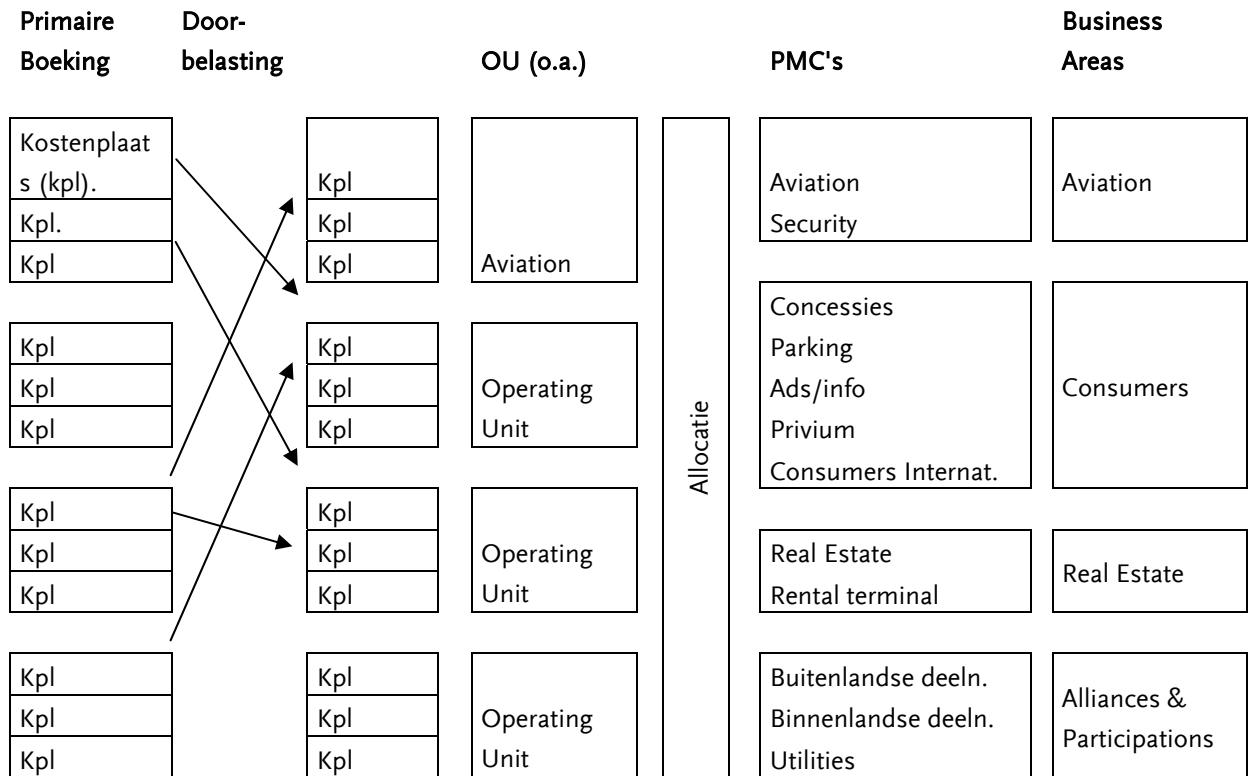
¹³ Zie voetnoot 4.

¹⁴ Schiphol geeft in de beschrijving van het toerekeningssysteem in detail aan in welke situaties zij kosten en opbrengsten door middel van doorbelastingen toerekent.

¹⁵ De kostenplaatsen van Schiphol zijn administratief geclusterd op het niveau van bedrijfsonderdelen of deelnemingen, de zogenaamde *operating units* (OU). Eén van de operating units is de operating unit Aviation. Deze operating unit omvat zowel de kostenplaatsen die zich geheel of gedeeltelijk bezighouden met beveiligingsactiviteiten als met de eerste drie onder randnummer 2 beschreven categorieën van luchtvaartactiviteiten¹⁵ en de in voetnoot 4 beschreven activiteiten die rechtstreeks verband houden met luchtvaartactiviteiten.

¹⁶ Allocatie aan PMC's vindt rechtstreeks plaats vanuit de kostenplaatsen binnen de operating units.

13. De in het voorgaande beschreven toerekeningsstructuur kan als volgt schematisch worden weergegeven:



Figuur 1: Schematische weergave toerekeningsstelsel Schiphol.

4. Juridisch kader.

14. Artikel 8.25g, eerste lid van de Wet Luchtvaart bepaalt onder meer dat de exploitant van de luchthaven een toerekeningssysteem vaststelt voor de kosten en opbrengsten van de activiteiten, bedoeld in artikel 8.25d, eerste lid, dat voldoet aan de eisen van marktconformiteit, proportionaliteit en integraliteit. Artikel 8.25g, vijfde lid, van de Wet Luchtvaart bepaalt onder meer dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (het Besluit) nadere regels worden gesteld omtrent de inrichting van het toerekeningssysteem. In het hiernavolgende worden de hoofdeisen waaraan het toerekeningssysteem moet voldoen beschreven. Meer specifieke regels zullen in de beoordeling van dit besluit de revue passeren.

15. De regelgeving met betrekking tot het toerekeningssysteem in het Besluit is opgenomen in de artikelen 8 en 9¹⁷ alsmede de bijlage en de Nota van toelichting. Artikel 8 lid 2 van het Besluit bepaalt dat het toerekeningssysteem de *principes* aangeeft op grond waarvan wordt vastgesteld in welke mate productiemiddelen worden aangewend voor de luchtvaartactiviteiten. Het toerekeningssysteem heeft zowel betrekking op de principes voor de gelijktijdige als van de volgtijdelijke toerekening van kosten en opbrengsten aan luchtvaartactiviteiten.
16. De drie in artikel 8.25g, eerste lid van de Wet luchtvaart gestelde eisen van integraliteit, proportionaliteit en marktconformiteit waaraan het toerekeningssysteem moet voldoen, kunnen aldus worden beschouwd als de aan de in het vorige randnummer genoemde principes te stellen eisen. Deze drie eisen zijn toegelicht in de Memorie van Toelichting¹⁸ van de Wet luchtvaart en in paragraaf 1.2. van de Nota van toelichting van het Besluit.¹⁹ De toelichtingen worden in de hiernavolgende randnummers 17 tot en met 19 verkort weergegeven.
17. Het vereiste van *integraliteit*, houdt in dat alle kosten van productiemiddelen die voor luchtvaartactiviteiten worden gemaakt, daaraan daadwerkelijk worden toegerekend en dat deze toerekening plaatsvindt volgens aanvaardbare bedrijfseconomische principes. Ter voorkoming van ongeoorloofde kruissubsidiëring is bepaald dat het niet is toegestaan kosten van andere productiemiddelen die niet worden aangewend voor luchtvaartactiviteiten, aan de luchtvaartactiviteiten toe te rekenen.
18. Het vereiste van *proportionaliteit* ten aanzien van de principes in het toerekeningssysteem houdt kort gezegd in dat de kosten dienen te worden toegerekend in verhouding tot het gebruik van de productiefactoren voor luchtvaartactiviteiten en niet-luchtvaartactiviteiten.²⁰
19. Blijkens de Memorie van Toelichting bij de Wet luchtvaart houdt het vereiste van *marktconformiteit* in *“dat toerekening geschiedt volgens daarvoor gangbare normen van bedrijfsadministratie en tevens dat vergoeding voor leveranties binnen het concern (mede gelet op het gezamenlijk gebruik van productiemiddelen voor aviation activiteiten en andere activiteiten) in overeenstemming is met wat daarvoor in de markt gebruikelijk is. Dit geldt ook voor de vergoeding van vermogenskosten. Het systeem dient aldus een marktconforme toerekening van de kosten van zowel eigen als vreemd vermogen te garanderen.”*

¹⁷ Artikel 9 van het Besluit verklaart artikel 8 van dienovereenkomstige toepassing op de beveiligingsactiviteiten.

¹⁸ Kamerstukken II, 2001-2002, 28074, nr. 3.

¹⁹ Zie Besluit Stb 2006, nummer 333, Nota van toelichting blz. 20 en 21.

²⁰ Kamerstukken II, 2001-2002, 28074, nr. 3. pagina 12.

De in de markt gebruikelijke norm voor de waarderingsgrondslag van kosten wordt in de Nota van toelichting in het Besluit nader uitgewerkt door de algemene eis dat voor de materiële vaste activa die voor luchtvaartactiviteiten worden gebruikt, conform hetgeen gebruikelijk is bij luchthavens, de maatstaf van historische kostprijs geldt.²¹ Uit de eis van marktconformiteit vloeit volgens het Besluit verder voort dat (netto) opbrengsten van de luchtvaartgerelateerde activiteiten, als opbrengsten dienen te worden meegenomen bij het vaststellen van tarieven en voorwaarden.

5. Beoordeling.

5.1 Inleiding.

20. In deze beoordeling staat de vraag centraal of het toerekeningssysteem van Schiphol voldoet aan de hiervoor genoemde vereisten van Integraliteit, Proportionaliteit en Marktconformiteit. In het kader van deze vereisten stelt het Besluit een aantal nadere voorschriften aan het toerekeningssysteem. In de volgende paragrafen zal worden nagegaan of het systeem aan de drie wettelijke vereisten voldoet, waarbij ook steeds vooraf wordt ingegaan op de bedoelde nadere voorschriften waaraan het systeem moet voldoen.
21. Als aangegeven behelst het toerekeningssysteem de *principes* op grond waarvan wordt vastgesteld in welke mate productiemiddelen worden ingezet voor luchtvaartactiviteiten. Deze beoordeling betreft aldus uitsluitend de methoden op grond waarvan kosten en opbrengsten aan luchtvaartactiviteiten worden toegerekend en niet de daadwerkelijke toepassing van die methoden. Dit is inherent aan het feit dat het toerekeningssysteem in principe voor een periode van meerdere jaren gebruikt gaat worden. Het daadwerkelijke (mede) gebruik van productiemiddelen ten behoeve van luchtvaartactiviteiten kan binnen die toekomstige periode aan verandering onderhevig zijn. De daadwerkelijke toerekening van kosten en opbrengsten is aldus pas aan de orde bij de periodieke vaststelling van tarieven en de financiële verantwoording achteraf.
22. Uitgangspunt bij de beoordeling is verder dat het toerekeningssysteem, wat betreft de kosten en de opbrengsten, dient te leiden tot een zo nauwkeurig mogelijke weergave van de kosten en opbrengsten die moeten worden toegerekend aan de luchtvaartactiviteiten.²²

²¹ Zie ook artikel 8, zesde lid van het Besluit.

²² Zie het Besluit, artikelsgewijze toelichting bij artikel 8.

5.2 Vereiste van integraliteit.

5.2.1 *Inleiding.*

23. Als gezegd houdt de integraliteitseis onder meer in dat alle kosten van productiemiddelen (waaronder materiële vaste activa) die voor luchtvaartactiviteiten worden gemaakt daaraan daadwerkelijk worden toegerekend. Bij de uitleg van de integraliteitseis is in het Besluit verder vermeld dat het ter voorkoming van ongeoorloofde kruissubsidiëring niet is toegestaan kosten van andere productiemiddelen, die niet worden aangewend voor luchtvaartactiviteiten aan luchtvaartactiviteiten toe te rekenen.
24. Voornoemde eisen komen er kort gezegd op neer dat er niet teveel en niet te weinig kosten aan luchtvaartactiviteiten mogen worden toegerekend. Aldus dient hantering van de principes in het toerekeningssysteem van Schiphol er toe te leiden dat er sprake is van een zuivere splitsing of allocatie van kosten tussen luchtvaartactiviteiten en niet-luchtvaartactiviteiten.
25. Eveneens geldt ten aanzien van de integraliteitseis de voorwaarde dat kostentoerekening aan luchtvaartactiviteiten dient plaats te vinden volgens aanvaardbare bedrijfseconomische principes.²³ De Raad merkt op dat deze eis niet los kan worden gezien van het voorgaande. Het hanteren van aanvaardbare bedrijfseconomische principes levert immers een zuivere splitsing op van de kosten tussen luchtvaartactiviteiten en niet-luchtvaartactiviteiten. Dit laatste geldt ook voor de proportionaliteitseis, die kort gezegd bepaalt dat kosten dienen te worden toegerekend in verhouding tot het gebruik van de gebruikte productiefactoren voor luchtvaartactiviteiten en niet-luchtvaartactiviteiten. De beoordeling van de bedrijfseconomische principes komt aldus ook bij de bespreking van de proportionaliteitseis aan de orde.
26. Voor de beoordeling van de vraag of de in het toerekeningssysteem gehanteerde principes een zuivere splitsing van kosten tussen luchtvaartactiviteiten en niet-luchtvaartactiviteiten oplevert heeft de Raad in de eerste plaats onderzocht of de structuur van het toerekeningssysteem aansluit bij de krachtens de Wet luchtvaart voorgeschreven systematiek voor toerekening van kosten en opbrengsten aan luchtvaartactiviteiten, met inbegrip van de specifieke eis dat kosten rechtstreeks of, indien dit niet mogelijk is, zoveel mogelijk rechtstreeks worden toegerekend.²⁴ De wettelijke systematiek van het toerekeningssysteem dient er in te resulteren dat de tarieven van de luchtvaartactiviteiten alsmede bepaalde categorieën daarbinnen als geheel kostengeoriënteerd zijn.²⁵ De toetsing van die eisen wordt in paragraaf 5.2.2. besproken.

²³ Zie Besluit Stb 2006, nummer 333, Nota van toelichting blz. 20 en 21.

²⁴ Zie artikel 8, tiende lid sub a van het Besluit.

²⁵ Zie artikel 8.25 d van de Wet luchtvaart.

27. Daarnaast komen bij de bespreking van de integraliteitseis in paragraaf 5.2.3. de algemene in het toerekeningssysteem beschreven bedrijfseconomische principes aan bod, zoals de bepaling van de principes op grond waarvan vermogen en resultaat voor luchtvaartactiviteiten worden berekend en de berekeningswijze van de afschrijvingskosten en het geïnvesteerde vermogen waarover de aan luchtvaartactiviteiten toerekenbare vermogenskosten wordt berekend.
28. De vraag of Schiphol in haar toerekeningssysteem aanvaardbare bedrijfseconomische principes voor de toerekening van kosten hanteert komt als gezegd ook aan de orde bij de toetsing van de verdeelsleutels bij de proportionaliteitseis. Als gezegd behelst het vereiste van proportionaliteit dat de kosten dienen te worden toegerekend in verhouding tot het gebruik van de gebruikte productiefactoren voor luchtvaartactiviteiten en niet-luchtvaartactiviteiten. De bedrijfseconomische principes die hier aan de orde komen hebben met name betrekking op de wijze waarop de te verdelen kosten zijn gecalculeerd en de vraag of de bij de verdeling van deze kosten gehanteerde verdeelsleutels een correcte maatstaf vormen voor het gebruik van de productiemiddelen.
29. De eis dat het ter voorkoming van ongeoorloofde kruissubsidiëring niet is toegestaan kosten van andere productiemiddelen, die niet worden aangewend voor luchtvaartactiviteiten, aan luchtvaartactiviteiten toe te rekenen is geëxpliciteerd in artikel 8, eerste lid, sub c van het Besluit. De toetsing van dit principe komt in het bijzonder terug bij de toerekening van de zogenaamde strategische grondaankopen. Toetsing van voornoemde bepaling komt aan de orde in paragraaf 5.2.4.²⁶

²⁶ Als aangegeven is er sprake van een overlap tussen deze en andere eisen. De vraag of er op grond van de in het toerekeningssysteem gehanteerde principes sprake is van ongeoorloofde kruissubsidiëring is mede aan de orde bij de in het voorgaande genoemde toetsing van de structuur van het toerekeningssysteem en de aanvaardbaarheid van de gehanteerde bedrijfseconomische principes. Als Schiphol bijvoorbeeld in de structuur van het toerekeningssysteem zou aangeven dat zij eveneens de kosten van consumentenparkeren (= niet-luchtvaartactiviteit) aan de gereguleerde luchtvaartactiviteiten zou toerekenen dan is dit niet alleen strijdig met de wettelijke structuur, maar is er ook sprake van ongeoorloofde kruissubsidiëring. Indien sprake is van een verdeelsleutel van de kosten van een gemeenschappelijk gebruikt productiemiddel die niet aansluit bij het daadwerkelijke gebruik van het productiemiddelen kan dit er toe leiden dat teveel kosten van het productiemiddel aan de gereguleerde activiteiten worden toegerekend. Anders gezegd, indien de principes in het toerekeningssysteem er toe leiden dat kosten en opbrengsten worden toegerekend conform de wettelijke systematiek en de in het toerekeningssysteem gehanteerde principes bedrijfseconomisch aanvaardbaar zijn, dan vindt er op grond van de structuur en de principes in het toerekeningssysteem geen ongeoorloofde kruissubsidiëring plaats.

5.2.2. *Structuur van het toerekeningsstelsel.*

5.2.2.1. *Aansluiting bij de wettelijk voorgeschreven systematiek van toerekening van kosten en opbrengsten.*

30. In artikel 8.25d van de Wet luchtvaart is een systematiek opgenomen waaruit volgt dat de tarieven van de eerste drie categorieën in randnummer 2 genoemde luchtvaartactiviteiten: 1) het opstijgen en landen van luchtvaartuigen, 2) het parkeren van luchtvaartuigen, 3) de afhandeling van passagiers van luchtvaartuigen en hun bagage in verband met het opstijgen en landen van luchtvaartuigen als geheel kostengeoriënteerd dienen te zijn. Daarnaast dienen de tarieven voor de vierde categorie beveiligingsactiviteiten als geheel kostengeoriënteerd te zijn.
31. Het toerekeningsstelsel van Schiphol heeft in de eerste plaats betrekking op de toerekening van kosten en opbrengsten van Schiphol als geheel, inclusief de geconsolideerde cijfers van de deelnemingen. Als aangegeven onder randnummer 11 vindt binnen het toerekeningsstelsel een separate registratie plaats van toe te rekenen bedragen op het niveau van de PMC's Aviation en Security. In de beschrijving van het toerekeningsstelsel zijn de activiteiten aangegeven welke onder deze PMC's vallen. Deze activiteiten omvatten de luchtvaartactiviteiten als bedoeld in de Wet Luchtvaart en de indeling voldoet aan de wettelijk voorgeschreven structuur. De desbetreffende PMC's worden in dit besluit ook aangeduid als luchtvaart-PMC's.
32. Schiphol rekent de toe te rekenen bedragen van de zogenaamde luchtvaartgerelateerde activiteiten toe aan de PMC Aviation.²⁷ Met deze toerekening voldoet Schiphol aan de eis als weergegeven in artikel 8.25d, vijfde lid van de Wet luchtvaart.
33. De aan luchtvaartactiviteiten in rekening te brengen kosten worden in de desbetreffende luchtvaart-PMC's berekend als een resultaat ná de toerekening van intern geleverde diensten. In de exploitatierekening van de desbetreffende luchtvaart-PMC's worden in enkele gevallen ook kosten en opbrengsten berekend van diensten die extern aan niet-gebruikers in de zin van de Wet luchtvaart worden geleverd. Een voorbeeld betreft de kosten en opbrengsten van de brandweer op de luchthaven Schiphol. Voor zover er sprake is van activiteiten ten behoeve van de bestrijding van branden in gebouwen betreft dit een taak van de gemeente Haarlemmermeer en is er geen sprake van een luchtvaartactiviteit. De bestrijding van deze branden wordt uitgevoerd door de brandweer van Schiphol, waarvoor de gemeente Haarlemmermeer een vergoeding aan Schiphol betaalt. Zowel deze vergoeding als de voor de gebouwenbrandbestrijding toe te rekenen kosten worden verantwoord in de exploitatie van de PMC Aviation. Een ander voorbeeld betreft de beveiligingsactiviteiten van het NS station.

²⁷ Zie beschrijving toerekeningsstelsel Schiphol: Allocatiesleutel A6 OU Aviation.

34. De Raad heeft al deze gevallen zoals deze in de toerekeningsstelsel tot uitdrukking komen beoordeeld en acht deze wijze van toerekening aanvaardbaar. In de eerste plaats heeft Schiphol inzichtelijk gemaakt op welke wijze zij de kosten en opbrengsten van deze niet-luchtvaartactiviteiten berekent.

Daarnaast hangt deze wijze van toerekenen van kosten en opbrengsten – evenals de interne toerekeningen – samen met de organisatiestructuur van Schiphol. Zo is het uit efficiencyoogpunt suboptimaal om de brandweer op de luchthaven Schiphol organisatorisch te splitsen in een afzonderlijke brandweer voor gebouwbrandbestrijding en een afzonderlijke brandweer voor de bestrijding van branden in luchtvaartuigen. In algemene zin geldt hier dat de organisatiestructuur van Schiphol het gevolg is van het feit dat Schiphol naast luchtvaartactiviteiten ook andere activiteiten verricht. Dit brengt met zich mee dat er gemeenschappelijke afdelingen zijn (ontstaan) die ook diensten voor de totstandbrenging van niet-luchtvaartactiviteiten leveren.

35. Bovenal is van belang te constateren dat de tarieven van de betreffende activiteiten op grond van de principes kostendekkend worden berekend²⁸ zodat er sprake is van een zuivere allocatie van kosten aan luchtvaartactiviteiten. Anders gezegd worden op grond van deze principes geen kosten van de desbetreffende activiteiten aan de eerste drie categorieën luchtvaartactiviteiten en de tarieven voor beveiliging toegerekend en zijn de tarieven daarvan op grond van deze principes als geheel kostengeoriënteerd.

36. Voor wat betreft de toerekenbare kosten en opbrengsten van activa voor automatische grenspassage (AGP) doet zich de omstandigheid voor dat de kosten van deze activa aan de beveiligingsactiviteiten worden toegerekend en voor deze dienst opbrengsten worden gegenereerd die bij de PMC Privium²⁹ worden geboekt. Deze opbrengsten zijn toerekenbaar aan de activiteit “automatische grenspassage”. Schiphol past hiervoor in het toerekeningsstelsel een correctie toe door de toerekenbare opbrengsten uit de PMC Privium in mindering te brengen op deze kosten waardoor per saldo geen kosten van AGP aan gebruikers worden toegerekend. Bij de berekening van de toerekenbare opbrengsten van de PMC Privium worden de betreffende opbrengsten aldus verondersteld gelijk te zijn aan de kosten van deze productiemiddelen van automatische grenspassage.

37. De Raad acht voornoemde wijze van toerekenen in overeenstemming met de hierboven genoemde wettelijk voorgeschreven systematiek van toerekenen van kosten en opbrengsten.

²⁸ Zie hiervoor de beoordeling van de proportionaliteitseis in dit besluit.

²⁹ Het betreft hier een door Schiphol verleende dienst aan luchtvaartpassagiers. Passagiers kunnen tegen betaling gebruik maken van faciliteiten zoals automatische grenspassage en preferentieel parkeren.

5.2.2.2. *Rechtstreekse toerekening van kosten en opbrengsten.*

38. Een tweede punt – naast de aansluiting bij de wettelijke structuur – bij de beoordeling van de structuur van het toerekeningssysteem betreft de vraag of kosten, rechtstreeks of indien dit niet mogelijk is, zoveel mogelijk rechtstreeks worden toegerekend aan luchtvaartactiviteiten.³⁰ Dit betekent dat kosten voor luchtvaartactiviteiten zonder of met zo min mogelijk tussenstappen aan de afzonderlijke PMC's Aviation en Security dienen te worden toegerekend.
39. De Raad constateert in de eerste plaats dat het toerekeningssysteem op zodanige wijze is opgezet dat een groot deel van de kosten en opbrengsten rechtstreeks aan luchtvaartactiviteiten wordt toegerekend. De structuur is zo opgezet dat een groot deel van de toerekenbare kosten en opbrengsten direct wordt geregistreerd bij (administratieve) afdelingen (binnen de operating unit Aviation), waarvan de kosten en opbrengsten aan de exploitatie van luchtvaartactiviteiten worden toegerekend. Daarbij is binnen de operating unit Aviation een duidelijk zichtbaar onderscheid gemaakt tussen (administratieve) afdelingen waarvan kosten en opbrengsten aan de exploitatie van de eerste drie onder randnummer 2 genoemde categorieën van luchtvaartactiviteiten (PMC Aviation) respectievelijk de exploitatie van de beveiligingsactiviteiten (PMC Security) worden toegerekend.
40. In de tweede plaats merkt de Raad op dat een deel van de kosten via soms meerdere tussenstappen aan luchtvaartactiviteiten worden toegerekend. Daarbij komt het voor, dat onder de operating unit Aviation genoemde afdelingen deels diensten leveren aan afdelingen buiten deze operating unit. De kosten van laatstgenoemde afdelingen worden vervolgens direct of indirect weer aan de exploitatierekening van de luchtvaartactiviteiten toegerekend. Een voorbeeld betreft hier de kosten van het gebruik van voor luchtvaartactiviteiten ingezette afsluitbare ruimten binnen het Terminalcomplex. Deze kosten worden voor een deel vanuit de operating unit Aviation aan Schiphol Real Estate (SRE) in rekening gebracht waarna de operating unit Aviation een deel van de ruimten feitelijk terughuurt van Schiphol Real Estate. De reden dat niet rechtstreeks wordt geboekt hangt samen met de wijze van aansturing van Schiphol. Kosten van onroerend goed dat wordt geëxploiteerd door SRE wordt vanuit besturingsoogpunt bij SRE zichtbaar gemaakt en vervolgens toegerekend aan luchtvaartactiviteiten.
41. De Raad acht deze wijze van toerekenen in overeenstemming met het bepaalde in artikel 8 van het Besluit. Dit gelet op het feit dat de wijze van aansturing van Schiphol als zodanig samenhangt met het gegeven multidisciplinaire karakter van de activiteiten van Schiphol en gelet op het feit dat Schiphol heeft aangegeven de boekingen als zodanig traceerbaar te maken in de financiële administratie.

³⁰ Zie het Besluit, artikel 8, tiende lid, sub a.

5.2.2.3. Tussenconclusie.

42. Op grond van het voorgaande concludeert de Raad dat de structuur van het toerekeningssysteem aansluit bij het daaromtrent bepaalde in de Wet luchtvaart en het Besluit, als hierboven is aangegeven.

5.2.3. Bedrijfseconomische principes voor bepaling en toerekening kosten.

43. Als aangegeven is het bij de beoordeling van de vraag of het toerekeningssysteem aan de integraliteitseis voldoet, tevens de vraag aan de orde of de in het toerekeningssysteem beschreven principes voor de bepaling en toerekening van kosten aan luchtvaartactiviteiten als zodanig als bedrijfseconomisch aanvaardbaar kunnen worden beschouwd. Als gezegd onder randnummer 27 en 28 komen bij de bespreking van de integraliteitseis in dit besluit alle relevante in het toerekeningssysteem beschreven principes aan bod behalve de bij de toerekening van gemeenschappelijk gebruikte productiemiddelen gehanteerde principes. Laatstgenoemde principes komen bij de bespreking van de verdeelsleutels van deze kosten bij de proportionaliteitseis aan bod.
44. De in dit deel van het besluit besproken principes hebben met elkaar gemeen dat deze in het toerekeningssysteem als algemene basis voor de berekening van kosten en opbrengsten voor luchtvaartactiviteiten gelden of specifiek betrekking hebben op de volgtijdelijke verbijzondering van kosten. De beoordeling van de in dit deel van het besluit aan de orde gestelde bedrijfseconomische principes valt uiteen in twee hoofdvragen: 1) De principes waarmee vermogen en resultaat van luchtvaartactiviteiten worden vastgesteld en 2) De principes waarmee de kosten van duurzame productiemiddelen en in nauwe samenhang daarmee het geïnvesteerd vermogen daarin (de zogenoemde *regulatory asset base* of RAB) worden berekend. Tot slot wordt ten aanzien van de aanvaardbaarheid van de toerekening van de kosten stilgestaan bij de doorberekening van de kosten van door derden bij Schiphol ingediende claims aan luchtvaartactiviteiten.

5.2.3.1. Algemene principes voor bepaling vermogen en resultaat.

45. Ten aanzien van de algemene principes voor de bepaling van vermogen en resultaat geeft Schiphol in de beschrijving van het toerekeningssysteem voor de luchtvaartactiviteiten aan, de principes te hanteren die zij voor haar externe jaarrekening hanteert en die zijn gebaseerd op *International Financial Reporting Standards* (IFRS), zoals het continuïteitsbeginsel, het hanteren van een bestendige gedragslijn en het toerekenings- en causaliteitsbeginsel.³¹ Schiphol geeft verder aan dat in het geval deze grondslagen in strijd zijn met expliciet in de Wet luchtvaart opgenomen voorwaarden bij de vaststelling van tarieven en de verantwoording hierover, de Wet luchtvaart prevaleert.

³¹ Als nader toegelicht in hoofdstuk 5 van de beschrijving van het toerekeningssysteem van Schiphol.

De Raad acht het hanteren van deze uitgangspunten door Schiphol voor de economische regulering in het kader van de Wet Luchtvaart juist.

5.2.3.2. *Afschrijvingen en Regulatory Asset Base.*

Afschrijvingen

46. In de toets van het toerekeningssysteem is door de NMa uitvoerig aandacht besteed aan de principes op grond waarvan de kosten van duurzame productiemiddelen die worden gebruikt voor luchtvaartactiviteiten volgtijdelijk worden bepaald (afschrijvingskosten). Dit is geheel in lijn met de wet- en regelgeving waarin – naast de algemene eis dat kosten worden bepaald en toegerekend op basis van aanvaardbare bedrijfseconomische principes – aan de wijze van berekening van kosten van duurzame productiemiddelen veel aandacht wordt besteed. Zo bepaalt artikel 8, zesde lid, van het Besluit onder meer dat de aan luchtvaartactiviteiten toegedeelde materiële vaste activa worden afgeschreven middels een door de exploitant aangegeven afschrijvingsmethode volgens aanvaardbare bedrijfseconomische principes.
47. Indachtig het voornoemde uitgangspunt heeft de NMa bij de toetsing van de berekening van de afschrijvingskosten het toerekeningssysteem op de volgende punten getoetst 1) De bedrijfseconomische aanvaardbaarheid van de gehanteerde afschrijvingsmethoden en de principes op grond waarvan de afschrijvingstermijnen worden bepaald, 2) De bedrijfseconomische aanvaardbaarheid van de redenen van Schiphol om van de afschrijvingstermijnen af te wijken en 3) De wijze waarop eventuele veranderingen van afschrijvingsmethoden en termijnen in de afschrijvingskosten en het geïnvesteerd vermogen worden verwerkt. Voornoemde drie toetspunten zijn gebaseerd op het algemene principe dat de hoogte van afschrijvingskosten dient te corresponderen met het gebruik van de activa in de tijd.
48. Schiphol geeft aan, haar duurzame productiemiddelen die aan technische of economische slijtage onderhevig zijn af te schrijven via de lineaire methode en in het geval van de 5^e baan op basis van de in het Besluit voorgeschreven unuïteitenmethode.³² Schiphol hanteert een systeem van standaardafschrijvingstermijnen die zijn gebaseerd op de economische levensduur van de materiële vaste activa. De standaardafschrijvingstermijnen worden toegepast op een verfijnde categorisering van de materiële vaste activa, er wordt per activum afgeschreven. Voor een aantal belangrijke activa is er daarbij sprake van een nadere splitsing in componenten. Dit zijn delen van een activum waarbij er duidelijk sprake is van een verschil in de economische levensduur.

³² Zie het Besluit, artikel 8, zevende lid, en zie de beschrijving van het toerekeningssysteem hoofdstuk 5.

49. Ten aanzien van de toetsing van de gehanteerde afschrijvingstermijnen als zodanig bevat de regelgeving waaraan de Raad het toerekeningssysteem toetst geen expliciete criteria. Niettemin heeft de Raad die termijnen³³ wel degelijk aan een – weliswaar marginale – toetsing onderworpen.

De afschrijvingstermijnen zijn immers mede bepalend voor de berekening van de kosten van de luchtvaartactiviteiten.

Bij de genoemde toetsing gold als uitgangspunt dat de termijnen vanuit gangbaar bedrijfseconomisch inzicht aanvaardbaar dienen te zijn. De toetsing aan dat uitgangspunt heeft uitgewezen dat bij geen van de gehanteerde afschrijvingstermijnen indicaties bestaan dat deze afwijken van hetgeen bedrijfseconomisch aanvaardbaar is.

50. Laatstgenoemde bevinding wordt ondersteund door het navolgende. De afschrijvingstermijnen die in het toerekeningssysteem zijn opgenomen komen overeen met de afschrijvingstermijnen die ten behoeve van de externe jaarrekening van Schiphol worden gehanteerd³⁴ en die moet voldoen aan de principes van IFRS. De totstandkoming van de externe jaarrekening volgens deze principes is onderwerp van externe accountantscontrole. In het kader van de te hanteren afschrijvingstermijnen zijn de volgende bepalingen uit IFRS (hoofdstuk IAS 16) relevant: 1) Alinea 51: "De restwaarde en de gebruiksduur van een actief dienen tenminste aan het einde van elk boekjaar te worden herzien" en 2) Alinea 57: "De schatting van de gebruiksduur van een actief is een kwestie van beoordeling, gebaseerd op de ervaring van de entiteit met soortgelijke activa". Deze bepalingen uit IFRS impliceren dat ook de afschrijvingstermijnen jaarlijks onderwerp van controle zijn voor de externe accountant van Schiphol. Dit biedt - tezamen met het hiervoor genoemde principe dat afschrijvingstermijnen van Schiphol gebaseerd zijn op de economische levensduur op het actief - voldoende borging dat de afschrijvingstermijnen, zoals opgenomen in het toerekeningssysteem, gebaseerd zijn op bedrijfseconomisch aanvaardbare principes.

51. Schiphol geeft aan in haar toerekeningssysteem in een aantal specifieke gevallen af te kunnen wijken van de standaardafschrijvingstermijn. De desbetreffende redenen zijn limitatief opgesomd in de beschrijving van het toerekeningssysteem.³⁵ Bij tussentijdse verandering in afschrijvingstermijnen wordt de historische afschrijving niet aangepast maar vindt uitsluitend correctie plaats in de toekomstige afschrijvingskosten. Bij tussentijdse verandering van afschrijvingsmethode worden de afschrijvingskosten volgens de nieuwe methode gebaseerd op de boekwaarde op het moment van verandering van de methode.

³³ Zie bijlage 1 beschrijving toerekeningssysteem.

³⁴ Zie hoofdstuk 5 beschrijving toerekeningssysteem Schiphol.

³⁵ Zie hoofdstuk 7 beschrijving toerekeningssysteem Schiphol.

52. Schiphol heeft daarnaast aangeven dat de berekening van afschrijvingskosten van productiemiddelen voor luchtvaartactiviteiten pas start op het moment dat deze daadwerkelijk in gebruik zijn genomen en dat de berekening voor afschrijvingkosten aan luchtvaartactiviteiten wordt stopgezet zodra ze niet meer voor dat doel worden gebruikt.³⁶ Dit principe is in lijn met artikel 8 derde lid van het Besluit waarin onder meer is vermeld dat materiële vaste activa pas worden aangewend voor luchtvaartactiviteiten na het moment van ingebruikneming voor dat doel.
53. Voornoemde principes zorgen er voor dat de berekeningswijze van de afschrijvingskosten correspondeert met het volgtijdelijke gebruik van de activa. De Raad acht deze principes daarmee bedrijfseconomisch aanvaardbaar en daarmee in overeenstemming met het bepaalde bij de Wet luchtvaart en het Besluit.

Regulatory Asset Base

54. De bepaling van de afschrijvingskosten kent een nauwe relatie met de hoogte van de boekwaarde van het geïnvesteerd vermogen in de desbetreffende activa, de Regulatory Asset Base (RAB).³⁷ Een adequate bepaling van de RAB is van belang omdat de RAB het bedrag representeert waarover de vermogenskosten van de luchtvaartactiviteiten conform de systematiek in het Besluit dienen te worden berekend. De hoogte van het geïnvesteerd vermogen wordt daarnaast bepaald door productiemiddelen die in gebruik zijn voor luchtvaartactiviteiten waarop niet wordt afgeschreven (zoals grond).
55. Om te kunnen concluderen dat er sprake is van bedrijfseconomisch aanvaardbare principes voor de berekening van de RAB is het niet alleen noodzakelijk dat afschrijvingskosten volgens aanvaardbare bedrijfseconomische principes worden berekend. Het is daarnaast ook van belang vast te stellen welke criteria Schiphol hanteert ten aanzien van de vraag welke activa überhaupt worden opgenomen in de RAB. Verder is het van belang na te gaan volgens welke methode het te activeren bedrag in de RAB, naast de hiervoor besproken berekening van de afschrijvingskosten, in zijn totaliteit wordt berekend. Dit alles om te bezien of de berekeningswijze van de RAB aan specifieke regels in het Besluit voldoet en om te bezien of de berekeningswijze bedrijfseconomisch aanvaardbaar is, in die zin dat de berekeningswijze er toe leidt dat de omvang van de RAB correspondeert met het werkelijke voor luchtvaartactiviteiten werkzame vermogen.

³⁶ Zie hoofdstuk 7 beschrijving toerekeningssysteem Schiphol.

³⁷ De boekwaarde van het geïnvesteerd vermogen wordt onder meer bepaald door de afschrijvingskosten van jaar tot jaar in mindering te brengen op de aanschaf- of vervaardigingsprijs van het activum.

56. Ten aanzien van de vraag welke soorten activa worden opgenomen in de RAB geeft Schiphol aan dat uitsluitend materiële vaste activa in de RAB van de luchtvaartactiviteiten worden opgenomen ná ingebruikneming voor dat doel.³⁸ Het gaat daarbij om activa waarvan het waarschijnlijk is dat de toekomstige economische voordelen met betrekking tot het activum naar Schiphol zullen vloeien, waarvan de kostprijs op een betrouwbare wijze kan worden bepaald en de kostprijs van het volledig activum gelijk is of hoger is dan EUR 5000,=. Schiphol geeft verder aan ook operationele software ten behoeve van luchtvaartactiviteiten in de RAB op te nemen, hoewel hier volgens verslaggevingregels sprake is van immateriële vaste activa en het Besluit uitsluitend spreekt van het opnemen van *materiële* vaste activa in de RAB.

De Raad acht het toerekenen van de desbetreffende operationele software – te activeren op basis van specifieke principes in IFRS – en het hanteren van de overige onder dit randnummer genoemde principes bedrijfseconomisch aanvaardbaar en conform de regelgeving.³⁹

57. Ten aanzien van de wijze van berekening van de RAB van de door luchtvaartactiviteiten ingezette activa hanteert Schiphol de volgende principes. De boekwaarde van activa die gedeeltelijk worden gebruikt voor luchtvaartactiviteiten worden toegerekend conform de verdeelsleutels in het toerekeningssysteem. De RAB wordt berekend als de gemiddelde boekwaarde van een actief per 1 januari en 31 december van een boekjaar. In geval er sprake is van financial lease van een aan Schiphol gelieerde leasemaatschappij worden leasetermijnen op basis van de vermogenskostenvoet van luchtvaartactiviteiten berekend en bij activering wederom tegen deze vermogenskostenvoet verdisconteerd naar het moment van ingebruikname. Voornoemde berekeningswijze voorkomt dat door middel van interne leaseconstructies een vermogenskostenvoet aan luchtvaartactiviteiten in rekening wordt gebracht die afwijkt van de vermogenskostenvoet op grond van de Wet luchtvaart. De Raad acht hantering van voornoemde uitgangspunten bedrijfseconomisch aanvaardbaar en (daarmee) conform de regelgeving.

³⁸ Zie beschrijving toerekeningssysteem Schiphol hoofdstuk 5. Dit principe is conform artikel 8 lid 3 van het Besluit.

³⁹ Voor het opnemen van operationele software in de RAB refereert de NMa aan de volgende bepaling in de Nota van toelichting uit het besluit Exploitatie luchthaven Schiphol (pagina 23 en 24): “Binnen de statutaire jaarverslaggeving van de luchthavenexploitant presenteert de exploitant voor de zogenoemde business areas (waaronder de «business area Aviation») een exploitatierekening en de vaste activa. Daar deze informatie specifiek gericht is op de verslaggeving, kunnen deze cijfers op bepaalde punten afwijken van aanvaardbare bedrijfseconomische principes die de basis vormen voor de vaststelling van de tarieven.”

5.2.3.3. *Kosten van claims.*

58. In het kader van de bedrijfseconomische aanvaardbaarheid van de principes voor de toerekening van kosten geldt dat Schiphol de toerekening en verrekening van kosten van door derden bij Schiphol ingediende claims aan luchtvaartactiviteiten⁴⁰ clauseert. De clausulering houdt onder meer in dat Schiphol geen publiek- en strafrechtelijke boetes en lasten onder dwangsom aan luchtvaartactiviteiten toerekent en verrekent. Hetzelfde geldt voor aansprakelijkheidsclaims die voortvloeien uit grove onzorgvuldigheid dan wel ernstige nalatigheid van (de bestuurders van) Schiphol of de aan haar gelieerde ondernemingen en kosten van malussen in het kader van overeenkomsten met afnemers.

59. De Raad is van oordeel dat een eventuele toerekening en verrekening aan luchtvaartactiviteiten van dit soort kosten of uitgaven zich niet zou verdragen met het uitgangspunt van een bedrijfseconomisch verantwoorde bedrijfsvoering.

De Raad acht deze clausulering van de zijde van Schiphol derhalve in overeenstemming met bedrijfseconomisch aanvaardbare principes en in het licht van de thans bekende omstandigheden werkbaar.⁴¹ Dergelijke uitgaven dienen bij een bedrijfseconomisch verantwoorde bedrijfsvoering te worden voorkomen dan wel uitsluitend door Schiphol zelf en/of op instigatie van Schiphol door individuele derden (bijvoorbeeld een luchtvaartmaatschappij) te worden gedragen. Daar komt bij dat toerekening aan en verrekening met luchtvaartactiviteiten het disciplinerende effect van deze financiële prikkels op voorhand ten onrechte teniet zou doen.⁴²

5.2.3.4. *Tussenconclusie bedrijfseconomische principes.*

60. De Raad concludeert dat de in het voorgaande besproken principes als bedrijfseconomisch aanvaardbaar zijn te beschouwen en daarmee voldoen aan de eisen zoals gesteld bij de Wet luchtvaart en het Besluit.

⁴⁰ Zie beschrijving toerekeningssysteem Schiphol, allocatiesleutel A7b OU Aviation.

⁴¹ De ervaringen met de werking het van het toerekeningssysteem zullen in ieder geval op dit punt worden betrokken bij de besluitvorming met betrekking tot de goedkeuring van het toekomstige aan de Raad ter goedkeuring voorgelegde toerekeningssysteem.

⁴² Dit betekent overigens dat in redelijkheid ook opbrengsten van bonussen – gegenereerd onder het soort prestatiecontracten dat Schiphol thans heeft – buiten de toerekening en verrekening van de opbrengsten van luchtvaartactiviteiten kunnen blijven. Dit geldt tenzij deze opbrengsten de facto het karakter hebben van naar kwaliteit gedifferentieerde prijzen.

5.2.4. *Toerekening van kosten van niet voor luchtvaartactiviteiten gebruikte productiemiddelen.*

61. In artikel 8, eerste lid, sub c van het Besluit is aangegeven dat kosten van productiemiddelen die in het geheel niet worden aangewend voor de luchtvaartactiviteiten, niet aan die activiteiten worden toegerekend.
62. De werkelijke betekenis van deze bepaling materialiseert zich pas indien Schiphol uitvoering geeft aan het toerekeningssysteem. De vraag of deze bepaling daadwerkelijk wordt nageleefd, komt in het algemeen pas aan de orde bij de uitvoering van het toezicht door de Raad, bijvoorbeeld bij de financiële verantwoording door Schiphol. Niettemin dient het toerekeningssysteem er wel op voorhand in te voorzien dat bij die uitvoering ook daadwerkelijk gevolg zal worden gegeven aan deze bepaling. In algemene zin heeft Schiphol in de beschrijving van het toerekeningssysteem aangegeven dat het toerekeningssysteem aan deze bepaling voldoet.⁴³
63. De vraag of het systeem in concrete situaties aan deze eis voldoet is onder meer aan de orde bij de toerekening van de zogenoemde strategische grondaankopen. De strategische gronden betreffen gronden, thans grotendeels akkerbouwgronden, die Schiphol in de afgelopen jaren heeft aangekocht op het moment dat deze gronden op de markt kwamen. Deze gronden zijn, volgens Schiphol, bestemd om toekomstige ontwikkeling van zowel de luchtvaartactiviteiten als de commerciële activiteiten mogelijk te maken. De gronden voor luchtvaartactiviteiten betreffen bijvoorbeeld gronden voor toekomstige ontwikkeling van een eventuele nieuwe (de zesde) baan voor landen en opstijgen van vliegtuigen en een nieuwe personenvervoer-terminal.
64. Schiphol rekent deze gronden niet toe aan de Regulatory Asset Base voor de luchtvaartactiviteiten zolang de gronden niet in gebruik zijn voor luchtvaartactiviteiten.⁴⁴ Schiphol zal de waarde van de gronden op het moment van ingebruikname verhogen met de toegerekende bouwrente (kapitaliseren) over de laatste vijf jaar voor het moment van ingebruikname en voor zover deze gronden in deze periode economisch eigendom zijn van Schiphol. Kapitalisering vindt plaats op basis van de risicovrije-rentevoet als weergegeven in het Besluit.

⁴³ Zie hoofdstuk 5 beschrijving toerekeningssysteem Schiphol. In dit hoofdstuk geeft Schiphol aan het principe te hanteren dat de kosten van productiemiddelen die alleen worden aangewend voor luchtvaartactiviteiten, geheel hieraan worden toegerekend. Kosten voor productiemiddelen die in het geheel niet worden aangewend voor luchtvaartactiviteiten, worden in het geheel niet hieraan toegerekend. Kosten van productiemiddelen die gedeeltelijk voor luchtvaartactiviteiten en andere activiteiten worden aangewend worden toegerekend in overeenstemming met het daadwerkelijk gebruik van die productiemiddelen voor deze activiteiten. Daarnaast worden deze principes nog eens specifiek van toepassing verklaard op de berekening van de RAB en de afschrijvingskosten. Zie wederom beschrijving toerekeningssysteem hoofdstuk 5, respectievelijk hoofdstuk 7.

⁴⁴ Zie beschrijving toerekeningssysteem Schiphol, allocatiesleutel Schiphol Real Estate.

De eventuele in de desbetreffende periode gegenereerde opbrengst van deze gronden (bijvoorbeeld pachten) worden (wederom gekapitaliseerd over dezelfde periode) op deze gekapitaliseerde waarde in mindering gebracht. Over de aldus gevormde netto extra gekapitaliseerde waarde wordt na het moment van ingebruikname niet afgeschreven. Over de netto extra waarde worden ná het moment van ingebruikname vermogenskosten berekend, conform de Wet luchtvaart.

65. Voornoemde wijze van toerekening sluit aan bij de in het Besluit geboden mogelijkheid om bouwrente over activa in aanbouw te berekenen.⁴⁵ Door uit te gaan van een periode van maximaal vijf jaar kan de kapitalisering worden beschouwd als een compensatie voor de bouwrente gedurende de tijd dat het project daadwerkelijk in aanbouw is, namelijk de laatste jaren voor oplevering van het project.
66. Het hanteren van de lage risicovrije-rente over een periode van maximaal vijf jaar voorkomt daarnaast dat de geactiveerde waarde aanzienlijk boven de historische aanschafprijs⁴⁶ uitstijgt die Schiphol voor de gronden heeft betaald.

Hierbij dient bedacht te worden dat het denkbaar is dat er sprake kan zijn van gronden die Schiphol mogelijk langer in haar bezit heeft dan de genoemde vijf jaar alvorens ze daadwerkelijk in gebruik worden genomen voor luchtvaartactiviteiten.

67. Bovenal geldt dat Schiphol geen vermogenskosten doorberekent aan gebruikers zolang de gronden niet daadwerkelijk worden gebruikt voor luchtvaartactiviteiten.
68. Daarnaast stemt de Raad in met deze wijze van toerekening op grond van het feit dat Schiphol te maken heeft met de zogenaamde mainportdoelstelling. Als zij niet tijdig tot deze aankoop zou overgaan krijgt Schiphol mogelijk problemen met het handhaven van de luchthaven als mainport om zo in staat te zijn blijvend voldoende capaciteit te bieden voor de luchtvaart in Nederland. De aankoop van de gronden is in dat opzicht tevens in het belang van de gebruikers van de luchthaven. Deze mainportdoelstelling is vastgelegd in artikel 8.3⁴⁷ en artikel 8.25a^{48 49} van de Wet luchtvaart.

⁴⁵ Zie de bijlage bij het Besluit.

⁴⁶ Zie artikel 8, zesde lid van het Besluit. "Van de op grond van het derde lid aan de luchtvaartactiviteiten toegedeelde materiële vaste activa wordt de waarde bepaald op basis van de historische uitgaafprijs."

⁴⁷ Artikel 8.3: "De uitoefening van de bevoegdheden die voortvloeien uit dit hoofdstuk is gericht op het bevorderen van een optimaal gebruik van de luchthaven als kwalitatief hoogwaardig knooppunt van nationaal en internationaal luchtverkeer, met inachtneming van de grenzen die met het oog op de veiligheid, de geluidbelasting, de lokale luchtverontreiniging en de geurbelasting noodzakelijk zijn"

⁴⁸ Artikel 8.25a: "De exploitant van de luchthaven is verplicht tot exploitatie van de luchthaven en treft met inachtneming van artikel 8.3 daartoe de voorzieningen die nodig zijn voor een goede afwikkeling van het luchthavenluchtverkeer en het daarmee samenhangende personen- en goederenvervoer op de luchthaven."

69. De Raad concludeert op grond van voorgaande overwegingen dat het toerekeningssysteem voldoet aan het vereiste in artikel 8, eerste lid, sub c van het Besluit dat kosten van productiemiddelen die in het geheel niet worden aangewend voor de luchtvaartactiviteiten, op grond van de principes in het toerekeningssysteem niet aan die activiteiten worden toegerekend.

5.2.5. *Tussenconclusie vereiste van integraliteit.*

70. De Raad concludeert op grond van de in voorgaande paragrafen beschreven overwegingen dat het toerekeningssysteem van Schiphol voldoet aan het vereiste van integraliteit.

5.3 Vereiste van proportionaliteit.

5.3.1. *Inleiding.*

71. Blijkens de Memorie van Toelichting van de Wet luchtvaart houdt het vereiste van proportionaliteit in dat de kosten dienen te worden toegerekend in verhouding tot het gebruik van de gebruikte productiefactoren voor luchtvaartactiviteiten en niet-luchtvaartactiviteiten.⁵⁰
72. Dit vereiste sluit aan bij de in artikel 8, eerste lid, sub d, genoemde eis dat de kosten van productiemiddelen die gedeeltelijk voor luchtvaartactiviteiten en gedeeltelijk voor andere activiteiten worden aangewend, worden toegerekend in overeenstemming met het daadwerkelijk gebruik van die productiemiddelen voor de luchtvaartactiviteiten. Voor de materiële vaste activa die deels voor de luchtvaartactiviteiten in gebruik zijn wordt in artikel 8, vijfde lid van het Besluit de eis genoemd dat zij worden toegedeeld aan de hand van de op die activiteiten afgestemde en in het toerekeningssysteem opgenomen verdeelsleutels. Deze uitgangspunten sluiten aan bij het belangrijkste bedrijfseconomische toetsingscriterium voor de verdeling van gemeenschappelijke kosten: het kostencausaliteits- of kostenveroorzakingsprincipe.

⁴⁹ Met de in artikel 8.25a neergelegde exploitatieplicht wordt het publieke belang van de continuïteit van de Schiphol als mainport gewaarborgd. De verplichtingen die daarbij aan de exploitant wordt opgelegd zijn het exploiteren van de luchthaven en het daartoe treffen van de voorzieningen die nodig zijn voor een goede afwikkeling van het luchthavenluchtverkeer en de daarmee samenhangende personen- en goederenstromen. Het begrip "exploitatie" omvat al het handelen van de exploitant in het kader van het economisch belang van de luchthaven. Dat handelen beperkt zich niet alleen tot maatregelen ter instandhouding van de luchthaven, zoals onderhoudswerkzaamheden, maar strekt zich tevens uit tot het doen van nodige investeringen of andere bedrijfsbeslissingen die de exploitatie van de luchthaven ten goede komen. Te denken valt onder meer aan het aanleggen van start- en landingsbanen, terminals, voorrijwegen, parkeerfaciliteiten en aansluitingen op openbaar vervoervoorzieningen. Tweede Kamer 2001-2002, 28 074, nr. 3, pag. 8.

⁵⁰ Zie ook Memorie van toelichting Wet luchtvaart pagina 12.

73. Om te beoordelen of kosten worden toegerekend in verhouding tot het gebruik van de gebruikte productiefactoren is het van belang na te gaan op welke wijze Schiphol de te verdelen kosten heeft bepaald of gecalculeerd. Zo geldt de berekening van kosten van productiemiddelen die gemeenschappelijk en structureel voor verschillende diensten worden gebruikt over het algemeen het criterium dat alle kosten van het betreffende productiemiddel worden meegenomen in de berekening van de over de verschillende diensten te verdelen kosten en dat niet alleen de direct toewijsbare kosten aan een bepaalde dienst worden toegerekend. Bij een structureel medegebruik van een productiemiddel voor verschillende diensten kan worden gesteld dat alle diensten een structureel beslag op de capaciteit van het productiemiddel leggen en aldus allen een causale bijdrage leveren aan de slijtage van het desbetreffende productiemiddel. De bespreking van deze en andere aspecten voor de berekening van kosten wordt in paragraaf 5.3.2. uitgewerkt.
74. Bij de toetsing van de verdeelsleutels in het toerekeningssysteem van Schiphol die de aldus gecalculeerde kosten van de verschillende afdelingen van Schiphol verdelen naar de verschillende interne en externe afnemers van Schiphol heeft de NMa zich daarnaast gebogen over de vraag of de gehanteerde verdeelsleutels een adequate maatstaf representeren om de mate waarin de afnemers gebruik maken van de diensten van de betreffende afdelingen van Schiphol uit te drukken. Daarbij gaat het in het algemeen om de verbruiks- of gebruiksmaatstaf voor de productiecapaciteit van de productiemiddelen die in de desbetreffende afdelingen worden ingezet. Daarbij heeft de NMa ook aandacht besteed aan de wijze waarop en de frequentie waarmee het gemeenschappelijke gebruik wordt gemeten. De bespreking van deze aspecten van het toerekeningssysteem komt in paragraaf 5.3.3. aan bod.
75. Van belang is te benadrukken dat voornoemde aspecten bij de beoordeling van de proportionaliteitseis kunnen worden onderscheiden, maar niet kunnen worden gescheiden. De aspecten leggen evenveel gewicht in de schaal als het gaat om de beoordeling of kosten op grond van de principes in het toerekeningssysteem worden toegerekend in verhouding tot het gebruik van de gebruikte productiefactoren voor luchtvaartactiviteiten en niet-luchtvaartactiviteiten.
76. De voornoemde aspecten worden in dit besluit in algemene zin besproken. Voor wat betreft de concrete verdeelsleutels zal in dit besluit worden stilgestaan bij de volgens Schiphol qua omvang belangrijkste verdeelsleutels⁵¹, waar tijdens de voorbereiding van dit besluit bijzondere aandacht naar uit is gegaan. De NMa heeft alle in het toerekeningssysteem van Schiphol uitgewerkte verdeelsleutels op bovengenoemde aspecten onderzocht. De in dit besluit getrokken conclusies ten aanzien van de proportionaliteitseis gelden aldus voor alle verdeelsleutels.

⁵¹ Het grootste deel van deze verdeelsleutels is – naast de beschrijving in de bijlagen - ook in hoofdstuk 5 van het toerekeningssysteem van Schiphol beschreven.

5.3.2. Berekeningswijze te verdelen kosten.

77. De beoordeling van de berekeningswijze van de te verdelen kosten is bij alle verdeelsleutels in het toerekeningssysteem aan de orde. Een eerste aspect dat daarbij aan de orde is betreft de vraag welke kosten worden meegenomen in de berekening van de te verdelen kosten.
78. Schiphol hanteert in het toerekeningssysteem het algemene principe⁵² dat de toerekening van gemeenschappelijke kosten is gebaseerd op de calculatie van de integrale kostprijs. Dit betekent dat alle kosten van de productiemiddelen die worden ingezet ten behoeve van de totstandkoming van de dienst in een (sub) afdeling worden meegenomen bij de berekening van de te verdelen kosten.⁵³ Het betreft hier de direct toewijsbare kosten, de afschrijvingen en vermogenskosten van de betrokken productiemiddelen⁵⁴ en diverse opslagen voor de staven van de betreffende afdeling, de staf van de *business area* en in voorkomende gevallen een opslag voor de kosten van de centrale P & O-afdeling en de facilitaire dienst van Schiphol. Daarbij heeft Schiphol door het gehele toerekeningssysteem per verdeelsleutel nader geëxpliciteerd welke kostensoorten in de berekening zijn betrokken en ook van welke soorten activa de kosten worden berekend. De transparantie van de berekening van de activakosten is verder vergroot door een algemeen overzicht⁵⁵ waarin per activacategorie gedetailleerd is weergegeven bij welke (sub) afdelingen de activa zijn geregistreerd, aan welke PMC de kosten worden toegerekend en door middel van welke verdeelsleutel de kosten, na doorbelasting(en), aan een PMC worden toegerekend.

⁵² Zie beschrijving toerekeningssysteem Schiphol hoofdstuk 5.

⁵³ Dit principe wordt zowel gehanteerd bij interne toerekening van kosten als in situaties waarbij binnen de exploitatie van de luchtvaartactiviteiten aan niet-gebruikers in de zin van de Wet luchtvaart geleverde diensten in rekening worden gebracht (zie randnummer 33). In laatstgenoemde situaties geldt in enkele gevallen een uitzondering waarbij wordt gecalculeerd op basis van marginale kosten (uitsluitend de kosten die extra worden gemaakt voor de te leveren dienst). Te denken valt hier aan de opbrengsten van de Brandweer Haarlemmermeer en de opbrengsten van de verkoop van vluchtinformatie uit het Centraal Informatie Systeem Schiphol (CISS) aan niet- luchtvaartmaatschappijen. De Raad heeft al deze gevallen beoordeeld en acht de reden om tegen marginale kosten te calculeren in deze specifieke gevallen bedrijfseconomisch aanvaardbaar.

⁵⁴ De wijze waarop de afschrijvings- en vermogenskosten in rekening worden gebracht kan om administratief-technische redenen verschillen. In een aantal gevallen worden afschrijvings- en vermogenskosten in rekening gebracht bij eerste stap van het toerekenen (doorbelasting van kosten). In een aantal gevallen worden deze kosten bij de tweede toerekeningsstap aan de ontvangende afdeling in rekening gebracht, door middel van allocatie van het aan de afnemende afdeling toewijsbare geïnvesteerde vermogen in de productiemiddelen.

⁵⁵ Zie bijlage 1 van de beschrijving van het toerekeningssysteem van Schiphol.

79. De mate van detaillering van afzonderlijke activasoorten vormde ook een zelfstandig aspect bij de beoordeling van de berekeningswijze van de te verdelen kosten. In het algemeen kan worden gesteld dat, des te verfijnder de kosten van activa ten behoeve van de berekening van de te verdelen kosten worden bepaald des te beter de berekende kosten aansluiten bij het gebruik van de desbetreffende productiemiddelen. Als aangegeven onder randnummer 48 heeft Schiphol de activa in een groot aantal activacategorieën verdeeld, met onderscheiden standaardafschrijvingstermijnen, waarbij er per activum afzonderlijk wordt afgeschreven. Deze mate van detaillering draagt er toe bij dat de hoogte van de afschrijvingskosten in voldoende mate aansluit bij het werkelijke verbruik van de productiemiddelen in de tijd.
80. Daarnaast heeft Schiphol bij de verdeelsleutels waarmee de grootste afschrijvings- en vermogenskosten over verschillende activiteiten worden verbijzonderd een afzonderlijke splitsing aangebracht naar activa met een duidelijk verschil in ouderdom, aanschafwaarde en/of gebruikskarakteristieken alvorens deze nader worden verdeeld door middel van een verdeelsleutel. Dit betreft het Terminalgebouw (allocatiesleutel A10 Aviation) dat – alvorens de afschrijvings- en vermogenskosten worden toegerekend – is opgesplitst in (veertien) afzonderlijke gebouwdelen en de landzijdige infrastructuur (allocatiesleutel A5 Aviation) die is opgesplitst in een zevental arealen. Deze berekeningswijze draagt er – mede gelet op het relatief grote belang van de te verdelen activawaarde⁵⁶ – in belangrijke mate aan bij dat geen vermenging plaatsvindt van de kosten van relatief dure en relatief goedkope infrastructuur in situaties waarin er sprake is van aanwijsbare verschillen in functionaliteit van de infrastructuur. Dit resulteert in een kostentoerekening die beter aansluit bij het gebruik van de betreffende productiemiddelen door de verschillende afnemers dan in het geval de kosten op een hoger aggregatieniveau zouden zijn berekend.⁵⁷

⁵⁶ De door middel van verdeelsleutels te verdelen activawaarde van het terminalcomplex en de landzijdige infrastructuur hebben in 2006 betrekking op circa 30% van de totale boekwaarde van de materiële vaste activa van de gehele luchthaven Schiphol, zie beschrijving toerekeningssysteem Schiphol bijlage 1.4.

⁵⁷ Dit kan worden geïllustreerd met het volgende fictieve voorbeeld. Een fictieve luchthaven heeft een terminalcomplex met 2 gebouwdelen. Gebouwdeel A wordt – gemeten in vierkante meters – voor 80% voor luchtvaartactiviteiten gebruikt en voor 20% voor niet-luchtvaartactiviteiten. Bij gebouwdeel B, dat even groot is als gebouwdeel A, is deze verhouding omgekeerd. Gemiddeld zijn beide gebouwen aldus voor de helft in gebruik voor luchtvaartactiviteiten. De jaarlijkse kosten van gebouwdeel A (relatief oud) zijn EUR 1000,=, de jaarlijkse kosten van gebouwdeel B (relatief nieuw) bedragen EUR 2000,=. Bij clustering van de gebouwdelen in één berekening wordt EUR 1500,= aan luchtvaartactiviteiten toegerekend (EUR 3000,* 50%). Bij berekening van de kosten van afzonderlijke gebouwdelen wordt $0,8 * 1000 + 0,2 * 2000 = \text{EUR } 1200,=$ aan kosten voor luchtvaartactiviteiten toegerekend. In deze laatste berekeningswijze komt beter tot uitdrukking dat een relatief groot deel van de luchtvaartactiviteiten in een relatief goedkoop gebouw plaatsvindt.

81. Ook bij de operationele kosten is geconstateerd dat er een voldoende mate van verfijning plaatsvindt alvorens de kosten nader worden verdeeld over de verschillende gebruikers. Dit geldt bijvoorbeeld bij de toerekening van de exploitatiekosten van het terminalcomplex (doorbelastingsleutel D 18 OU Aviation), één van de belangrijkste verdeelsleutels waarbij relatief veel operationele kosten worden toegerekend. Een groot deel van de kostensoorten (bijvoorbeeld schoonmaakkosten, energiekosten) wordt eerst naar een gebouwdeel toegerekend alvorens ze nader worden toegerekend naar de afzonderlijke gebruikers die van het betreffende gebouwdeel gebruik maken.

5.3.3. Verdeelsleutels als gebruiksmaatstaf voor de te verdelen kosten.

82. In deze paragraaf staat de vraag centraal of de in het systeem gehanteerde verdeelsleutels voor de kosten van gemeenschappelijk gebruikte productiemiddelen een adequate maatstaf vormen om het gebruik van de productiemiddelen ten behoeve van de totstandkoming van de luchtvaartactiviteiten uit te drukken. Zoals aangegeven worden in dit besluit niet alle verdeelsleutels besproken. In dit besluit komen alleen de volgens Schiphol qua omvang belangrijkste verdeelsleutels naar voren.

De NMa heeft wel alle (circa 75) in de beschrijving van het toerekeningssysteem uitgewerkte verdeelsleutels onderzocht. De conclusies in dit besluit hebben aldus betrekking op die verdeelsleutels.

5.3.3.1. Vierkante meterverdeling van het Terminalcomplex (allocatiesleutel A10 OU Aviation).

83. De onderhavige verdeelsleutel bepaalt de verdeling van de activakosten van het terminalgebouw. Op hoofdlijnen worden de kosten van het gebouw als volgt verdeeld. Het terminalcomplex wordt eerst opgedeeld in een veertiental gebouwdelen. De kosten van een aantal specifieke activa in een gebouwdeel (waaronder de aviobruggen), worden, indien ze uitsluitend door één bepaalde gebruiker worden gebruikt, geheel toegerekend aan deze specifieke gebruiker. Indien sprake is van een gedeeld productiemiddel dan worden de boekwaarde en jaarlijkse afschrijvingskosten verdeeld op basis van de vierkante-meterverdeling van het betreffende gebouw. De maatstaf voor de verdeling van het vloeroppervlak betreft het aantal vierkante-meters verhuurbaar vloeroppervlak, waarbij gebruikt wordt gemaakt van de zogenaamde S-NEN 2580 normering. Kenmerk van deze wijze van meten is dat bepaalde gemeenschappelijk gebruikte delen van het gebouw niet tot het verhuurbare vloeroppervlak worden berekend (bijvoorbeeld liften en trappenhuizen). Alle ruimten die wel tot het verhuurbare vloeroppervlak worden gerekend worden vervolgens op basis van een vierkante meter verdeling verdeeld over de luchtvaartactiviteiten en de niet-luchtvaartactiviteiten. Voornoemde berekeningssystematiek heeft tot gevolg dat de kosten van de gemeenschappelijke gebruikte delen per gebouwdeel over de luchtvaartactiviteiten en niet-luchtvaartactiviteiten worden verdeeld conform de vierkante meter verdeling van het verhuurbare vloeroppervlak.

84. De verdeling van het verhuurbare vloeroppervlak verloopt verder volgens een aantal specifieke (door Schiphol ontwikkelde) regels. Een hoofdregel is dat de vierkante meters van winkels in ruimten die zowel voor luchtvaartactiviteiten als voor het winkelgebied worden gebruikt worden berekend door de vierkante meters winkeloppervlak te bepalen en – in aanvulling daarop - één extra strekkende meter vloeroppervlak van het aanpalende deel van de gemeenschappelijke ruimte aan de winkelruimte toe te rekenen.
85. Schiphol past vervolgens enkele belangrijke modificaties toe op dit uitgangspunt. Restruidtes, dat wil zeggen, ruimtes die door de plaatsing van een bepaalde commerciële functie logischerwijs niet toegankelijk zijn en hierdoor niet functioneel zijn voor de flow, worden aan die functie toegewezen welke de ontoegankelijkheid veroorzaakt.
Te denken valt bijvoorbeeld aan een moeilijk bereikbare ruimte tussen een winkel en de buitengevel of een gang die uitsluitend twee commerciële ruimtes met elkaar verbindt. Laatstgenoemde ruimtes worden niet aan luchtvaartactiviteiten toegerekend.
86. Voor de verdeling van de kosten van de transferruimte op Schiphol Plaza boven het NS-station wordt door Schiphol eveneens een correctie toegepast. Deze ruimte zou op grond van een strikte toepassing van voorgaand principe in aanzienlijke mate worden toegerekend aan de luchtvaartactiviteiten. Geconstateerd is hier dat sprake is van een ruimte die meerdere gebruiksdoeleinden kent in die zin dat zij tevens wordt gebruikt door overstappende niet-luchtvaart passanten zoals forenzen die op het Schipholterrein werkzaam zijn en die niet met het vliegtuig naar Schiphol komen. Schiphol verdeelt de kosten van deze ruimte nader op basis van tellingen waarin luchtvaart- en niet-luchtvaartpassanten worden onderscheiden.
87. De Raad acht de vorenstaande berekeningswijze acceptabel in die zin dat zij correspondeert met het daadwerkelijke gedeelde gebruik van de gemeenschappelijk gebruikte delen van het terminalcomplex en dat aldus de schaalvoordelen die ontstaan doordat bepaalde gebouwdelen tegelijkertijd voor meerdere gebruiksdoeleinden worden gebruikt in voldoende mate in de kosten van luchtvaartactiviteiten tot uitdrukking komen.
88. Bij deze overweging geldt dat er thans geen belemmeringen voor passagiers bestaan, in die zin dat passagiers aantoonbaar langere doorgaande loopafstanden naar het vliegtuig moeten afleggen als gevolg van de uitoefening van de commerciële activiteiten binnen de gemeenschappelijk gebruikte delen van het gebouw. Dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn als Schiphol de ruimten met winkelvoorzieningen zodanig zou inrichten dat passagiers daardoor verplicht zouden zijn een langere route langs de winkels af te leggen om bij het vliegtuig te komen dan nu het geval is. Mocht Schiphol in de toekomst voor zo een inrichting kiezen dan kan dat voor de Raad aanleiding zijn om de toerekeningssystematiek van de kosten van de betreffende ruimten niet langer goed te keuren.

5.3.3.2. Toerekening kosten Landzijdige infrastructuur (allocatiesleutel A5 OU Aviation).

89. Voor de toerekening van de kosten van de landzijdige infrastructuur⁵⁸ heeft Schiphol een verdeling van de kosten in het toerekeningssysteem opgenomen die uiteenvalt in twee stappen 1) er worden kosten naar verschillende arealen toegerekend en 2) de bij stap 1 berekende kosten per areaal worden verbijzonderd naar PMC's op basis van verkeerstellingen. Bij de berekening van de te verdelen kosten per areaal in de eerste stap worden directe kosten en afschrijvings- en vermogenskosten direct naar het areaal toegerekend waar deze kosten worden gemaakt, de kosten van onderhoud en groenvoorziening worden aan de arealen toegerekend op basis van verkeersintensiteit. De resterende kosten worden toegerekend op basis van de historische aanschafwaarde per areaal.
90. De Raad accepteert deze wijze van berekenen en toerekenen. De kosten worden zoveel mogelijk causaal toegerekend aan de arealen en de verschillende gebruikers van een areaal. Voor wat betreft de onderhoudskosten geldt dat deze zijn gebaseerd op een contract met een aannemer dat voor de gehele landzijdige infrastructuur geldt. Het is voor Schiphol niet exact bekend of vooraf te voorzien in welke precieze arealen binnen het kader van deze contracten werkzaamheden zullen worden verricht. De Raad acht de verkeersintensiteit een goede maatstaf om de onderhoudskosten per areaal te verdelen omdat aannemelijk is dat de mate van onderhoud in belangrijke mate varieert met de intensiteit van het verkeer in de verschillende arealen.

5.3.3.3. Verdeling kosten concernstaf (Allocatiesleutel A5 OU Aviation).

91. Door middel van deze allocatiesleutel wordt een deel van de kosten van de centrale concernstaf verbijzonderd. Het betreft hier onder meer de kosten van de directie en de raad van commissarissen, de afdeling corporate control en de afdeling corporate communication. Schiphol verdeelt deze kosten naar rato van de verdeling van de kosten per PMC nadat alle overige doorbelastingen en allocaties hebben plaatsgevonden. Deze verdeelsleutel is conform artikel 8 lid 10, sub b van het Besluit, dat bepaalt dat kosten die niet rechtstreeks of zoveel mogelijk rechtstreeks kunnen worden toegerekend aan een bepaalde activiteit, proportioneel worden toegerekend op grond van het aandeel van de luchtvaartactiviteiten in de totale kosten.

⁵⁸ Infrastructuur aan de landzijde van de luchthaven. Het betreft op hoofdlijnen alle infrastructuur die zich op de buitenterreinen van de luchthaven bevindt met uitzondering van de terreinen in gebruik voor het landen en opstijgen en parkeren van vliegtuigen (start- en landingsbanen, platforms).

5.3.3.4. Verdeling van de exploitatiekosten van het terminalcomplex (doorbelastingsleutel D18 OU Aviation).

92. Door middel van deze verdeelsleutel worden de exploitatiekosten van het terminalcomplex aan de diverse gebruikers van het terminalcomplex toegerekend. Het betreft hier onder meer de kosten van schoonmaak, de kosten van energie (gas en elektra) en de kosten van watergebruik. Voor wat betreft water en energie worden alle kosten middels deze verdeelsleutel verdeeld (zowel de kosten van leidingnetwerken als de energiedragers en het water zelf). Verdeling van de energiekosten vindt plaats volgens een maatstaf die eerst energiekosten per functiegebied bepaalt (gebieden in het terminal complex met een gelijkwaardige energie-intensiteit). Daarna worden de functiegebieden vertaald naar de PMC's die van deze functiegebieden gebruik maken en worden de kosten per functiegebied aan de hand van het vierkante meter beslag van de desbetreffende PMC toegerekend. Verdeling van kosten van water vindt plaats conform de vierkante meter verdeling van het hele terminalgebouw.
- De kosten van schoonmaak worden eerst naar een etage in een gebouwdeel toegerekend alvorens ze conform de vierkante meterverdeling van de etage over gebruikers worden verbijzonderd.

93. De Raad acht de vorenstaande wijze van toerekenen in overeenstemming met de mate waarin van genoemde diensten gebruik wordt gemaakt.

5.3.3.5. Wijze van meten en frequentie van meten.

94. De NMa heeft tijdens de voorbereiding van dit besluit tevens aandacht besteed aan de manier waarop Schiphol de maatstaven voor de verdeling van de kosten meet en de frequentie waarmee dat gebeurt. Schiphol heeft hierover bij alle maatstaven waarbij dit relevant is nadere informatie in het toerekeningssysteem opgenomen.
95. Gelet op de omvang van de te verdelen kosten is bijzondere aandacht uitgegaan naar de wijze en frequentie van meten in de vierkante meter verdeling van het terminalcomplex. De verdeling van de vierkante meters wordt gebruikt voor de toerekening van de kosten van het daaropvolgende jaar. In het geval de tarieven worden aangepast per 1 april van enig jaar (vaststelling uiterlijk 1 november van het daaraan voorafgaande jaar) wordt uitgegaan van een peildatum van 1 juli van het daaraan voorafgaande jaar. Schiphol heeft het systeem verder aldus vormgegeven dat, indien sprake is van een aanpassing van de tarieven per 1 november van enig jaar (vaststelling uiterlijk 1 juni van het desbetreffende jaar), als peilmoment 1 januari daaraan voorafgaand, of indien mogelijk een recentere datum wordt gekozen. Als de aanpassing van de tarieven per 1 november uitsluitend betrekking heeft op de tarieven van beveiligingsactiviteiten wordt de peiling van 1 juli van het daaraan voorafgaande jaar aangehouden. Schiphol heeft daarnaast in het toerekeningssysteem opgenomen dat ook de vierkante meters van tijdelijke uitstallingen in het terminalcomplex in de meting worden betrokken.

96. De Raad is van oordeel dat voornoemde wijze en frequentie van meting een voldoende actueel en representatief beeld geeft van de totale vierkante-meterverdeling in het terminalcomplex. De werkwijze om de peildatum van de vierkante-meterverdeling in het gebouwencomplex bij de aanpassing van de tarieven voor beveiligingsactiviteiten per 1 november als peildatum 1 juli van het daaraan voorafgaande jaar aan te houden, kan worden gebillijkt. Dit op grond van de veronderstelling dat deze tariefsaanpassing doorgaans niet wordt veroorzaakt door een wijziging in de vierkante-meterverdeling.

5.3.3.6. *Conclusie vereiste van proportionaliteit.*

97. De Raad concludeert op grond van de in voorgaande paragrafen beschreven overwegingen dat het toerekeningssysteem van Schiphol voldoet aan het vereiste van proportionaliteit.

5.4 Vereiste van marktconformiteit.

98. Blijkens de Memorie van Toelichting bij de Wet luchtvaart houdt het vereiste van marktconformiteit in *“dat toerekening geschiedt volgens daarvoor gangbare normen van bedrijfsadministratie en tevens dat vergoeding voor leveranties binnen het concern (mede gelet op het gezamenlijk gebruik van productiemiddelen voor aviation activiteiten en andere activiteiten) in overeenstemming is met wat daarvoor in de markt gebruikelijk is. Dit geldt ook voor de vergoeding van vermogenskosten. Het systeem dient aldus een marktconforme toerekening van de kosten van zowel eigen als vreemd vermogen te garanderen.”*⁵⁹

99. De in de markt gebruikelijke norm voor de waarderingsgrondslag van kosten wordt in de Nota van toelichting bij het Besluit nader uitgewerkt door de algemene bepaling dat voor de materiële vaste activa die voor luchtvaartactiviteiten worden gebruikt, conform hetgeen gebruikelijk is bij luchthavens, de maatstaf van historische kostprijs geldt (zie ook artikel 8, zesde lid van het Besluit). Voor het overige is in de Nota van toelichting bij het Besluit nog vermeld dat uit de eis van marktconformiteit ook voortvloeit dat de (netto) opbrengsten uit activiteiten die rechtstreeks verband houden met de luchtvaartactiviteiten (zoals vastgelegd in artikel 2, lid 2 van het Besluit) als opbrengsten dienen te worden meegenomen. De vraag of het toerekeningssysteem aan deze eis voldoet is reeds besproken in paragraaf 5.2.2.1.

100. In navolgende paragrafen zal worden stilgestaan bij de vraag of toerekening geschiedt volgens daarvoor gangbare normen in de bedrijfsadministratie en of de materiële vaste activa worden toegerekend volgens het principe van de historische uitgaafprijs. Tot slot zal worden stilgestaan bij

⁵⁹ Zie memorie van toelichting pagina 12.

de vraag of de door Schiphol voorgestelde wijze van bepaling van de vermogenskostenvoet in overeenstemming is met de in de bijlage van het Besluit beschreven principes.

5.4.1. *Bedrijfsadministratie van Schiphol.*

101. Ten aanzien van de vraag of de kosten van Schiphol volgens gangbare normen in de bedrijfsadministratie worden toegerekend concludeert de Raad dat dit het geval is. Als geïllustreerd in hoofdstuk 3 van dit besluit verloopt de toerekening van kosten in een volgorde van primaire registratie op het niveau van kostenplaatsen, vervolgens interne doorbelastingen tussen kostenplaatsen en tot slot allocatie van kostenplaatsen naar kostendragers.⁶⁰ Dit betreft een gebruikelijke wijze van toerekenen.
102. Het toerekeningssysteem daarbij sluit nauw aan bij de boekhouding, die tevens dient voor de totstandkoming van de externe jaarrekening van Schiphol die moet voldoen aan de eisen van IFRS. Deze jaarrekening is als zodanig voorwerp van externe accountantscontrole.⁶¹ Schiphol heeft aangegeven dat de berekeningen (zoals de berekening van de afschrijvingen) die buiten de boekhouding worden uitgevoerd op controleerbare wijze worden vastgelegd.

5.4.2. *Waarderingsgrondslag materiële vaste activa.*

103. Schiphol heeft het toerekeningssysteem zodanig ingericht dat alle kosten van materiële vaste activa die worden gebruikt voor luchtvaartactiviteiten worden geprijsd op basis van de historische kosten. Dit geldt ook voor de kosten van materiële vaste activa die voor luchtvaartactiviteiten worden gebruikt en waarvan het gebruik door middel van interne verrekenprijzen aan luchtvaartgebruikers in rekening worden gebracht. Bij dit alles hanteert Schiphol het principe dat de boekwaarde van activa die worden toegerekend aan de luchtvaartactiviteiten is gebaseerd op de aanschaf- of

⁶⁰ De kostendragers zijn de diensten die door de verschillende PMC's binnen Schiphol worden geleverd.

⁶¹ De interne richtlijnen (grondslagen) waaraan de vastlegging van gegevens ten behoeve van de externe verslaggeving van Schiphol moet voldoen zijn opgenomen in de accounting manual van Schiphol. Een aantal grondslagen in de accounting manual zijn ook van toepassing in het toerekeningssysteem in het kader van de Wet luchtvaart. Dit is echter niet integraal het geval. De verantwoording in het kader van de Wet Luchtvaart wijkt op een aantal punten af van de externe verslaggeving, zo wordt in toerekeningssysteem onder de Wet Luchtvaart geen goodwill in de exploitatie opgenomen, voor de externe jaarrekening kan dit wel het geval zijn. De voor het toerekeningssysteem op grond van de Wet luchtvaart relevante grondslagen zijn uitvoerig beschreven in het toerekeningssysteem, omdat het toerekeningssysteem op grond van de Wet Luchtvaart als zodanig een zelfstandige set van grondslagen dient op te leveren. Derhalve vormt de accounting manual van Schiphol geen bijlage van het toerekeningssysteem.

vervangingsprijs die Schiphol heeft betaald op het vroegste moment in de tijd dat Schiphol het activum heeft verworven of vervaardigd.⁶²

104. Ten aanzien van de interne verrekenprijzen geldt één uitzondering op het principe van beprijzing tegen historische kostprijs, te weten de kosten van het gebruik van het hoofdkantoor van Schiphol die voor een gedeelte in rekening worden gebracht aan de luchtvaartactiviteiten.⁶³ De kosten die aan de luchtvaartactiviteiten in rekening worden gebracht worden voor 50% berekend op basis van historische kosten. Het resterende deel wordt op grondslag van actuele externe prijs berekend.
105. Het hoofdkantoor is ondergebracht bij een Commanditaire Vennootschap, het Airport Real Estate Basisfonds (hierna: AREB CV). Schiphol heeft middels haar dochteronderneming Schiphol Real Estate BV een 50% belang in AREB CV. Het resterende belang is in handen van een aantal beleggers. Schiphol heeft het vermogen en resultaat van deze CV tot op heden voor de helft in haar – door een externe accountant goedgekeurde - externe financiële jaarverslag⁶⁴ geconsolideerd. Er is hier aldus sprake van consolidatie naar evenredigheid van het belang. Schiphol geeft in haar externe financiële jaarverslag verder aan dat deze consolidatiemethode geldt voor deelnemingen die als joint venture kunnen worden gekwalificeerd. Hiervan is aldus het jaarverslag sprake van situaties waarin kort gezegd de zeggenschap tussen deelnemers gezamenlijk en unaniem wordt uitgeoefend.⁶⁵
106. De Raad acht het in beginsel aanvaardbaar dat Schiphol bovenstaand principe hanteert in een situatie waarin zij geen feitelijke volledige zeggenschap uitoefent over het hoofdkantoor. Schiphol is in die situatie bijvoorbeeld niet meer uitsluitend in staat om zelf de prijzen van het gebruik van het kantoor te bepalen. De betreffende commanditaire vennootschap neemt onder deze omstandigheid – gezien vanuit de positie van Schiphol – in economisch opzicht tot op zekere hoogte de positie in van een externe leverancier in plaats van een interne leverancier en het is dan niet logisch om een volledige doorberekening van de kosten op basis van historische kostprijs te verlangen.⁶⁶ Een berekening voor 50% historische kosten en voor het resterende deel op basis van marktprijs vormt een goede afspiegeling van deze situatie.
107. De Raad heeft – naast het feit dat de betreffende consolidatie door een externe accountant eerder is goedgekeurd – een nog verdergaand onderzoek ingesteld naar de vraag hoe de zeggenschap van Schiphol in de commanditaire vennootschap daadwerkelijk is geregeld. De Raad heeft daartoe

⁶² Zie beschrijving van het toerekeningssysteem Schiphol, hoofdstuk 5.

⁶³ Zie beschrijving toerekeningssysteem Schiphol, allocatiesleutels A2 en A5 OU staven.

⁶⁴ Zie financieel jaarverslag Schiphol Group 2005, pagina 107.

⁶⁵ Zie financieel jaarverslag Schiphol Group 2005, pagina 85.

⁶⁶ Zou Schiphol het hoofdkantoor van een externe partij huren dan zou zij op grond van de Wet luchtvaart de volledige (op de markt bepaalde) huurprijs in rekening mogen brengen, voor zover de kosten van het hoofdkantoor kunnen worden toegerekend aan luchtvaartactiviteiten.

statuten van AREB onder de loupe genomen en Schiphol op dit punt om een aanvullende verklaring van de externe accountant gevraagd. Op grond van dit alles is er thans geen aanleiding te veronderstellen dat de feitelijke zeggenschapsverhoudingen anders zijn dan zoals voorgesteld door Schiphol.

108. De Raad acht de door Schiphol gehanteerde principes voor de berekening van de kosten van materiële vaste activa in overeenstemming met het vereiste van marktconformiteit. Daarnaast overweegt de Raad dat het in rekening brengen van de kosten op deze wijze zich beter verhoudt tot het uitgangspunt dat interne afdelingen in beginsel zo goedkoop mogelijk aan interne afnemers zouden moeten leveren.

5.4.3. *Vermogenskostenvoet luchtvaartactiviteiten.*

109. In de bijlage bij het Besluit is een groot aantal voorwaarden opgenomen ten aanzien van de wijze waarop Schiphol de vermogenskostenvoet van de luchtvaartactiviteiten dient te berekenen. De Raad heeft geconstateerd dat de in het toerekeningsstelsel beschreven principes aan deze voorwaarden voldoen.

110. In het bijzonder valt op te merken dat de berekeningsprincipes van de vermogenskostenvoet resulteren in een robuuste berekening van de zogenoemde asset bèta. De asset bèta is een maatstaf voor het systematische risico dat vermogensverschaffers lopen als ze eigen vermogen beleggen in luchtvaartactiviteiten. De asset bèta is in belangrijke mate bepalend voor de hoogte van de vermogenskostenvoet.

111. De berekening van de asset bèta is als robuust te beschouwen, omdat in de eerste plaats wordt uitgegaan van vaste databronnen waaruit de bèta-gegevens van de luchthavenondernemingen in de vergelijkingsgroep worden gehaald. Het werken met vaste databronnen heeft tot gevolg dat er op verschillende momenten in de tijd gezien zoveel mogelijk consistentie in de meting ontstaat. Daarnaast wordt binnen het systeem van Schiphol gewerkt met wekelijkse data over een vijfjaars-referentieperiode. Voor de bètagegevens van Aeroports de Paris zal worden uitgegaan van dagelijkse noteringen vanwege het feit dat deze luchthavenonderneming relatief recent beursgenoteerd is. Deze grote meetfrequenties leveren een voldoende betrouwbare schatting van de bèta op.⁶⁷

112. Ten aanzien van de samenstelling van de vergelijkingsgroep doet zich de omstandigheid voor dat Schiphol conform de regels in het Besluit een zo groot mogelijk aantal (minimaal vier) zo veel mogelijk representatieve beursgenoteerde luchthavens in de vergelijkingsgroep moet opnemen die

⁶⁷ Een grote meetfrequentie voorkomt dat de uitkomst van de berekening in de dataset teveel wordt bepaald door toevallige uitschieters in de waarde van de bèta op de meetmomenten, waardoor de uitkomst van de berekening niet representatief is voor het werkelijke verloop van de waarde van de bèta in de tijd. Het effect van toevallige uitschieters kan worden tegengegaan door met zoveel mogelijk waarnemingen te werken.

zijn gesitueerd in de EU. Tijdens de toetsing bleek dat op dit moment slechts vier beursgenoteerde luchthavens binnen de EU voorhanden zijn. Schiphol heeft deze vier luchthavens in de vergelijkingsgroep opgenomen, waardoor zij aan de minimumeis van vier luchthavens voldoet.

113. De Raad concludeert dat genoemde invulling van de berekeningswijze door Schiphol voldoet aan de wet- en regelgeving.

5.4.4. Tussenconclusie vereiste van marktconformiteit.

114. De Raad concludeert op grond van de in voorgaande paragrafen beschreven overwegingen dat het toerekeningssysteem van Schiphol voldoet aan het vereiste van marktconformiteit.

5.4.5. Zienswijze van gebruikers en (andere) belanghebbenden.

- 115. In de definitieve beslissing op het verzoek van goedkeuring zullen op deze plek de zienswijzen van gebruikers en (andere) belanghebbenden worden vermeld en beoordeeld. Die zienswijzen kunnen op het dictum van die definitieve beslissing van invloed zijn.**

5.5 Algemene conclusie

116. De Raad concludeert dat het toerekeningssysteem voldoet aan de bij en krachtens de Wet Luchtvaart gestelde vereisten van integraliteit, proportionaliteit en marktconformiteit.

6. Besluit.

117. De Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit 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 dat door Schiphol aan de Raad is voorgelegd bij brief van 20 december 2006, goed te keuren voor een periode van vier jaar. Wijzigingen in onderliggende parameters zoals de organisatiestructuur brengen wijziging in de rechtsgeldigheid van dit besluit met zich mee.
118. De Raad acht het, onverminderd het vorenstaande, van zwaarwegend belang de administratieve lasten van de sector zo laag mogelijk te houden en het om met het oog daarop het toerekeningssysteem voor een zo lang mogelijke periode goed te keuren. Bovendien heeft goedkeuring voor een langere periode als voordeel dat Schiphol en gebruikers daarmee in beginsel meer zekerheid hebben voor hun bedrijfsvoering. De Raad ziet geen aanleiding om de goedkeuring van het toerekeningssysteem voor een kortere periode te laten gelden dan de op grond van artikel 12 van het Besluit geldende maximumtermijn van vier jaar.

Openbaar

Dit besluit treedt in werking daags na publicatie ervan in de Staatscourant.

Datum:

De Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit,
Namens deze:

G.J.L. Zijl
Lid van de Raad van Bestuur.

Tegen dit besluit kan degene, wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken, binnen zes weken na bekendmaking van het besluit, daartegen beroep instellen bij de Rechtbank van Rotterdam, sector Bestuursrecht, Postbus 50950, 3007 BL Rotterdam