

Nederlandse Mededingingsautoriteit

BESLUIT

Nummer 103872 / 53

Betreft zaak: Vliegclub Schiphol

de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit, naar aanleiding van de aanvraag de zin van artikel 8.25f, eerste lid, van de Wet luchtvaart, van de vereniging met volledige rechtsbevoegdheid **Vliegclub Schiphol**, teneinde vast te stellen of de tarieven en voorwaarden voor de activiteiten van de exploitant van de luchthaven in de zin van artikel 8.25d, eerste lid, Wet luchtvaart in strijd zijn met de bij of krachtens de Wet luchtvaart gestelde regels.

1. Inleiding

- 1) Op 28 juni 2011 ontving de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: de Raad) een aanvraag van de vereniging Vliegclub Schiphol in de zin van artikel 8.25f, eerste lid, van de Wet luchtvaart (hierna: de Aanvraag¹) gericht tegen de vaststelling van de tarieven en voorwaarden door de N.V. Luchthaven Schiphol voor de activiteiten als bedoeld in artikel 8.25d, eerste lid, van de Wet luchtvaart, die door de N.V. Luchthaven Schiphol zijn vastgesteld op 31 mei 2011 om van kracht te worden per 1 november 2011 (hierna: de Tarieven en Voorwaarden²).

2. Partijen

Aanvrager

- 2) De Aanvraag is ingediend door de vereniging 'Vliegclub Schiphol' (hierna: VCS), een vereniging naar Nederlands recht met volledige rechtsbevoegdheid, statutair gevestigd in de gemeente Haarlemmermeer aan het Stationsplein 714 "ZW", 1117 CP Schiphol.

¹ 103872/4.

² 103872/4.

Exploitant van de luchthaven Schiphol

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

3. Procedure

Consultatie en vaststelling tarieven en voorwaarden door Schiphol

- 4) Overeenkomstig het bepaalde in artikel 8.25e, eerste lid, van de Wet luchtvaart heeft Schiphol op 12 april 2011 mededeling gedaan van een voorstel van de tarieven en voorwaarden van de activiteiten, als bedoeld in artikel 8.25d, eerste lid, van de Wet luchtvaart, per 1 november 2011.³ De digitale documentatie van het betreffende voorstel is op 18 april 2011 beschikbaar gesteld aan gebruikers.
- 5) Naar aanleiding van deze mededeling heeft VCS op 16 mei 2011 zienswijzen ingediend bij Schiphol, zoals bedoeld in artikel 8.25e, tweede en derde lid, van de Wet luchtvaart⁴. Schiphol heeft op 31 mei 2011 schriftelijk op deze zienswijzen gereageerd.⁵
- 6) Op 31 mei 2011 heeft Schiphol de tarieven en voorwaarden ingaande per 1 november 2011 vastgesteld en daarvan mededeling gedaan zoals voorgeschreven in artikel 8.25d, eerste lid, van de Wet luchtvaart.⁶

Procedure ex artikel 8.25f Wet Luchtvaart

- 7) Op 28 juni 2011 heeft de VCS haar Aanvraag ingediend bij de Raad.
- 8) Op 1 juli 2011 heeft de Raad Schiphol op de hoogte gesteld van de Aanvraag.⁷ Schiphol is daarbij in de gelegenheid gesteld om een reactie te geven op de Aanvraag. Deze reactie is op 27 juli 2011 door de Raad ontvangen.⁸
- 9) De Raad heeft vervolgens bovengenoemde reactie van Schiphol op 29 juli 2011 aan VCS doorgestuurd, met het verzoek een eerste reactie te geven.⁹

³ 103872/4.

⁴ 103872/4.

⁵ 103872/5.

⁶ 103872/4.

⁷ 103872/1.

⁸ 103872/14.

- 10) Ook heeft de Raad op 29 juli 2011 vragen aan Schiphol en de VCS gesteld.¹⁰ VCS heeft haar vragen op 19 augustus 2011 beantwoord.¹¹ Ook van Schiphol zijn haar antwoorden op 19 augustus 2011 ontvangen.¹²
- 11) Op 23 augustus hebben, op verzoek van de NMa, vertegenwoordigers van beide partijen en medewerkers van de NMa een bezoek gebracht aan de luchthaven Schiphol, meer bepaald het terminalgebouw en het K-platform op Schiphol Oost, om partijen in gelegenheid te stellen het operationele proces van vluchtafhandeling op Schiphol Oost nader toe te lichten. Van het bezoek is geen verslag opgemaakt; de NMa heeft partijen ter plaatse meegedeeld eventueel commentaar of aanvullingen op hetgeen ter plaatse is besproken schriftelijk aan de aan de NMa toe te zenden; partijen hebben hier geen gebruik van gemaakt.
- 12) Op 5 september 2011 is in het kader van de onderhavige procedure een hoorzitting gehouden ten kantore van de NMa. Vertegenwoordigers van VCS en Schiphol waren hierbij aanwezig en hebben hun zienswijzen mondeling kunnen toelichten en kunnen antwoorden op aanvullende vragen die bij de Raad gerezen waren. Van de hoorzitting is verslag opgemaakt dat aan partijen is toegezonden. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld om op het verslag te reageren.¹³ Van Schiphol is op 11 oktober 2011 een korte reactie ontvangen die aan het dossier is toegevoegd.¹⁴ VCS heeft aangegeven geen gebruik te maken van de mogelijkheid tot reactie.¹⁵
- 13) Ter hoorzitting zijn door Schiphol pleitaantekeningen ingediend¹⁶. Door VCS is ook een pleitnota met twee appendices ingediend¹⁷. Tegen het indienen van deze nadere stukken heeft Schiphol zich ter zitting verweerd; de pleitnota bevatte volgens Schiphol nieuwe informatie waarop Schiphol zich niet had kunnen voorbereiden. De twee appendices waren ook niet eerder ter kennis gebracht van Schiphol. De NMa heeft besloten om de appendices niet toe te voegen aan het dossier en partijen daarvan mededeling gedaan.¹⁸

⁹ 103872/15.

¹⁰ 103872/16, 103872/17.

¹¹ 103872/25.

¹² 103872/20.

¹³ 103872/26, 103872/27, 103872/28.

¹⁴ 103872/38; bevat geen inhoudelijke opmerkingen over het verslag.

¹⁵ 103872/39.

¹⁶ 103872/37.

¹⁷ 103872/40.

¹⁸ 103872/29.O1530.

Met betrekking tot de pleitnota is Schiphol in gelegenheid gesteld om daarop alsnog schriftelijk te reageren. Schiphol heeft op 14 september 2011 gebruik gemaakt van deze mogelijkheid.¹⁹

- 14) Naar aanleiding van de hoorzitting heeft de NMa op 14 september 2011 nog enkele nadere vragen gesteld aan Schiphol.²⁰ Deze vragen zijn per brief van 3 oktober 2011 door Schiphol beantwoord.²¹ Hierbij zij aangetekend dat Schiphol één vraag onbeantwoord heeft gelaten, te weten de vraag naar een onderbouwing van de kosten die gemoeid zijn met de afhandeling van vluchten op Schiphol Oost. Als redenen voert Schiphol aan dat het systeem van de Wet luchtvaart haar niet verplicht tot het berekenen van de kosten die gemoeid zijn met individuele transacties of tarieven. Daarbij geeft zij ook aan dat zij vindt dat de administratieve inspanning om de onderliggende kosten per tarief te berekenen niet in verhouding vindt staan tot de gemoeide belangen en de daarmee gemoeide kosten.
- 15) Voorts is op 14 september 2011 aan beide partijen een lijst toegestuurd met luchthavens die de NMa voorlopig had geselecteerd voor het uitvoeren van een benchmark van tarieven en voorwaarden, met verzoek aan partijen om te reageren. Beide partijen hebben op de lijst gereageerd: Schiphol op 28 september 2011²² en de VCS op 29 september 2011.²³
- 16) Voorts heeft de VCS op verzoek van de NMa op 12 oktober 2011, nog nadere gegevens verschaft ten aanzien van twee luchthavens die deel uitmaken van de selectie voor de benchmark.²⁴

¹⁹ 103872/35.

²⁰ 103872/23/B947.

²¹ 103872/30.

²² 103872/31.

²³ 103872/36.

²⁴ 103872/44.

4. Juridisch kader

4.1 Inleiding

- 17) Het juridische kader dat moet worden gebruikt voor de beoordeling van de Aanvraag, kent de volgende bijzonderheid. Op 25 mei 2011 werd de aanpassing van de Wet Luchtvaart van kracht,²⁵ die beoogt Richtlijn 2009/12/EG²⁶ te implementeren. Volgens het overgangsrecht²⁷ zijn op de consultatie- en vaststellingprocedure van de tarieven en voorwaarden per 1 november 2011 de bepalingen van de Wet luchtvaart van toepassing zoals die golden voor 25 mei 2011. Op de aanvraagprocedure en de behandeling daarvan bedoeld in artikel 8.25f, eerste lid e.v., Wet luchtvaart, zijn de bepalingen van de Wet luchtvaart van toepassing zoals die na 25 mei 2011 luiden.
- 18) Op grond van artikel 8.25d, eerste lid, van de Wet luchtvaart dient de exploitant van de luchthaven ten minste eenmaal per jaar de tarieven en voorwaarden vast te stellen voor diens activiteiten ten behoeve van het gebruik van de luchthaven door gebruikers.
- 19) Deze zogenoemde luchtvaartactiviteiten zijn gecategoriseerd en opgesomd in artikel 2 van het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol (hierna: het Besluit). Die categorieën zijn:
- a. het opstijgen en landen van luchtvaartuigen;
 - b. het parkeren van luchtvaartuigen;
 - c. de afhandeling van passagiers van luchtvaartuigen en hun bagage in verband met het opstijgen en landen van luchtvaartuigen;
 - d. de uitvoering van de beveiliging van passagiers en hun bagage, waaronder mede begrepen de faciliteiten voor grenscontrole (hierna: beveiligingsactiviteiten of 'security').

²⁵ Aanpassing van de Wet luchtvaart ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2009/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2009 inzake luchthavengelden, *Stb.* 2011, nr. 67.

Inwerkingtreding: Besluit van 3 mei 2011, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de wet van 27 januari 2011 (*Stb.* 2011, 67), houdende aanpassing van de Wet luchtvaart ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2009/12/EG van het Europese Parlement en de Raad van de Europese Unie van 11 maart 2009 inzake luchthavengelden (PbEG L70) en van het besluit van 28 maart 2011 (*Stb.* 2011, 182), houdende wijziging van het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2009/12/EG van het Europese Parlement en de Raad van de Europese Unie van 11 maart 2009 inzake luchthavengelden (PbEG L70), *Stb.* 2011, 242.

²⁶ Richtlijn 2009/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2009 inzake luchthavengelden, *PbEG* (2009), L70/11.

²⁷ Aanpassing van de Wet luchtvaart ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2009/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2009 inzake luchthavengelden, *Stb.* 2011, nr. 67, art. II.

- 20) De tarieven en voorwaarden voor de luchtvaartactiviteiten dienen op grond van artikel 8.25d, vierde lid, Wet luchtvaart kostengeoriënteerd te zijn. Daarnaast dienen de tarieven voor de luchtvaartactiviteiten non-discriminatoir en redelijk te zijn (8.25d, tweede lid, Wlv). Verder dienen de gebruikers van de luchthaven over de tarieven en voorwaarden te worden geconsulteerd (8.25e, derde lid, Wet luchtvaart).
- 21) De exploitant houdt bij de vaststelling van de tarieven en voorwaarden rekening met de zienswijzen van gebruikers, zoals door hen in de consultatie naar voren gebracht en motiveert bij de vaststelling van de tarieven en voorwaarden zijn overwegingen omtrent de ingebrachte zienswijzen (8.25e, vierde lid, Wet luchtvaart).
- 22) Tegen de door Schiphol vastgestelde tarieven en voorwaarden kunnen de gebruikers van de luchthaven een aanvraag indienen bij de Raad met het verzoek te beoordelen of de tarieven en voorwaarden in strijd zijn met de bij of krachtens de Wet luchtvaart gestelde regels (8.25f, eerste lid, Wet luchtvaart). De materiële eisen die gelden voor de tarieven en/of voorwaarden van Schiphol zijn dat de tarieven voor luchtvaartactiviteiten in hun geheel kostengeoriënteerd dienen te zijn (artikel 8.25d, vierde lid, Wet luchtvaart), en de tarieven en voorwaarden non-discriminatoir en redelijk (artikel 8.25d, tweede lid, Wet luchtvaart).
- 23) In het hiernavolgende wordt nader ingegaan op de wettelijke vereisten van kostenoriëntatie, non-discriminatie en redelijkheid.²⁸ Vervolgens zal kort worden ingegaan op de transparantie die is vereist tijdens de consultatieprocedure ex artikel 8.25e van de Wet luchtvaart. Dit is de procedure waarbij Schiphol de gebruikers raadpleegt in de periode die voorafgaat aan het vaststellen van de tarieven en voorwaarden. Ten slotte wordt kort aandacht besteed aan de onderhavige procedure ex artikel 8.25f van de Wet luchtvaart op grond waarvan de gebruikers van de luchthaven de Raad kunnen verzoeken vast te stellen of de tarieven en voorwaarden in strijd zijn met de bij of krachtens de Wet luchtvaart gestelde regels.
- 24) Onderstaande weergave van de wet- en regelgeving is een weergave op hoofdlijnen. Nadere bepalingen uit de wet- en regelgeving komen, voor zover voor dit besluit relevant, op andere plaatsen in dit besluit aan bod.

²⁸ Hoewel de VCS in haar aanvraag ook een beroep heeft gedaan op het vereiste van kostenoriëntatie, heeft zij haar bezwaren op grond van dit vereiste tijdens de hoorzitting ingetrokken, waarbij zij heeft aangegeven dat de argumenten ter onderbouwing van een schending van dit vereiste tevens opgeld doen in het licht van het vereiste van redelijkheid, *infra*, randnummer 88.

4.2 Kostenoriëntatie

- 25) Artikel 8.25d, vierde en vijfde lid, van de Wet luchtvaart bepaalt dat de tarieven van de exploitant van de luchthaven Schiphol voor het geheel van de luchtvaartactiviteiten en beveiligingsactiviteiten kostengeoriënteerd moeten zijn. Deze eis tot kostenoriëntatie houdt in dat het product van de voorgestelde tarieven en de (hoeveelheid) geprognoseerde luchtvaartactiviteiten, gesaldeerd met de geprognoseerde opbrengst van de luchtvaartgerelateerde activiteiten,²⁹ de toegestane verrekeningen³⁰ en een eventuele vrijwillige bijdrage uit de opbrengsten van niet-luchtvaartactiviteiten,³¹ ten hoogste gelijk zijn aan de kostenraming (inclusief vermogenskosten).
- 26) Het vereiste van kostenoriëntatie geldt uitsluitend op het aggregatieniveau van ieder van de voornoemde twee categorieën van diensten. Dit impliceert dat de Wet niet voorschrijft dat ieder afzonderlijk tarief dat Schiphol aan de luchtvaartmaatschappijen in rekening brengt kostengeoriënteerd moet zijn; een afzonderlijk tarief is dus niet noodzakelijk een weerspiegeling van de kosten die rechtstreeks gemoeid zijn met het tot stand brengen van 'een eenheid' van de dienst waarvoor dat tarief in rekening wordt gebracht. Het is Schiphol dus toegestaan tarieven te differentiëren. De regelgever zegt dit ook expliciet in de toelichting bij het Besluit:

“Binnen de eis van kostenoriëntatie heeft de exploitant de vrijheid om binnen redelijke grenzen tariefsdifferentiatie toe te passen. Overigens dienen de tarieven non-discriminatoire te worden toegepast en dienen de afzonderlijke tarieven ook aan de redelijkheidstoets te voldoen.”³²

- 27) Uit dit citaat blijkt dat Schiphol de mogelijkheid heeft om tarieven te differentiëren, maar dat de ruimte daartoe wordt ingeperkt door de vereisten van non-discriminatie en redelijkheid. In de volgende twee paragrafen gaat de Raad verder op deze twee vereisten in.

²⁹ Besluit exploitatie luchthaven Schiphol, artikel 2, tweede lid. De geprognoseerde opbrengst van de luchtvaartgerelateerde activiteiten worden op grond van artikel 8.25d, zesde lid, van de Wet luchtvaart bij de vaststelling van de tarieven voor de luchtvaartactiviteiten in aanmerking genomen.

³⁰ Artikel 8.25d, tiende en elfde lid, van de Wet luchtvaart en artikel 4, vierde lid, sub d, onder 5° van het Besluit bepalen welke verrekeningen zijn toegestaan.

³¹ Wet luchtvaart, artikel 8. 25d, achtste lid.

³² *Stb.* 2006, 333, p.18. Onderstreping toegevoegd. Zie ook Nota naar aanleiding van het Nader Verslag t.a.v. de Wet luchtvaart, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 28074, nr. 12, p. 16: *“Product- en tariefsdifferentiatie door NVLS dient te worden onderscheiden van eventuele (prijs)discriminatie. Binnen de eis van kostenoriëntatie voor het geheel van de luchtvaartactiviteiten biedt de regelgeving de mogelijkheid voor de luchthavenexploitant de afzonderlijke tarieven binnen redelijke grenzen te differentiëren.”*

Hier zij opgemerkt dat de laatstgenoemde twee vereisten ten aanzien van individuele tarieven en voorwaarden gelden, en dus niet ten aanzien van de tarieven en voorwaarden als geheel.

- 28) Ten behoeve van de naleving van het vereiste van kostenoriëntatie voorziet de Wet luchtvaart er onder meer in dat Schiphol een toerekeningssysteem hanteert voor de toerekening van kosten en opbrengsten aan de luchtvaartactiviteiten. Het toerekeningssysteem bevat, kort gezegd, de rekenmethoden,³³ op grond waarvan wordt bepaald welk deel van de totale kosten en opbrengsten van de luchthaven aan de vernoemde luchtvaartactiviteiten wordt toegerekend. Hiermee vormt het toerekeningssysteem een belangrijke basis voor de periodieke vaststelling van tarieven van de luchtvaartactiviteiten.

4.3 Non-discriminatie

- 29) Het vereiste van non-discriminatie geldt zowel ten aanzien van de tarieven als ten aanzien van de voorwaarden van de exploitant van de luchthaven. Ten aanzien van de toepassing van dit beginsel op de tarieven is het volgende van belang. Zoals in randnummers 26 en 27 is aangegeven, laat het vereiste van kostenoriëntatie uit artikel 8.25d, vierde en vijfde lid, van de Wet luchtvaart aan Schiphol in beginsel de vrijheid om tariefdifferentiatie toe te passen, waardoor afzonderlijke tarieven in verschillende mate een bijdrage leveren aan de dekking van kosten. Het vereiste van non-discriminatie, neergelegd in artikel 8.25d, tweede lid, van de Wet luchtvaart stelt hier echter een grens aan. Hieruit vloeit voort dat niet elke *differentiatie* in tarieven en voorwaarden automatisch tot *discriminatie* in de zin van artikel 8.25d, tweede lid, van de Wet luchtvaart, leidt, maar dat er wel een grens is aan de mate van differentiatie.
- 30) De Wet luchtvaart geeft een aantal indicaties wat onder het begrip non-discriminatie uit artikel 8.25d, tweede lid, van de Wet luchtvaart verstaan moet worden. In de eerste plaats geeft de Memorie van Toelichting³⁴ aan dat artikel 15 van het Verdrag van Chicago³⁵ van toepassing is. Dit artikel bestempelt onderscheid naar nationaliteit van luchtvaartmaatschappijen als discriminatoir. Verder geeft de Memorie van Toelichting³⁶ aan dat geen onderscheid mag worden gemaakt naar identiteit van de gebruiker. Zodra

³³ In de Wet luchtvaart en het Besluit is een aantal voorwaarden en eisen beschreven waaraan deze rekenmethoden moeten voldoen.

³⁴ Tweede Kamer, 2001-2002, 28074, nr. 3, p. 3/4.

³⁵ Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart, op 7 december 1944 te Chicago gesloten (*Trb.* 1973, 109).

³⁶ Tweede Kamer, 2001-2002, 28074, nr. 3, p. 5.

sprake is van de levering van gelijkwaardige prestaties, mogen de nationaliteit of identiteit van gebruikers niet leiden tot het hanteren van een afwijkend tarief of een afwijkende voorwaarde.

- 31) Voor het overige geeft de Memorie van Toelichting geen nadere uitleg over het begrip non-discriminatie, maar geeft zij aan dat voor de uitleg van begrippen uit de Wet luchtvaart aansluiting kan worden gezocht bij de het begrippenkader uit de mededingingsrecht.³⁷ Wegens dit mededingingsrechtelijke karakter van het begrip discriminatie in de Wet luchtvaart zoekt de Raad bij de beoordeling van de tarieven en voorwaarden van Schiphol aansluiting bij de definitie van discriminatie zoals die is neergelegd in artikel 102 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie³⁸ (VWEU). Deze definitie luidt:

“[...]
Dit misbruik kan met name bestaan uit: [...]
c. het toepassen ten opzichte van handelspartners van ongelijke voorwaarden bij gelijkwaardige prestaties, hun daarmee nadeel berokkenend bij de mededinging;
[...].”

- 32) Er is derhalve, buiten de in randnummer 30 genoemde gevallen, tevens sprake van discriminatie wanneer sprake is van gelijkwaardige prestaties waarvoor verschillende tarieven of voorwaarden gelden, wanneer dit verschil in behandeling leidt tot een nadeel in de concurrentiepositie van gebruikers van de luchthaven Schiphol.
- 33) Een en ander leidt tot de volgende conclusie ten aanzien van het maken van onderscheid dat op grond het van discriminatieverbod van artikel 8.25d, tweede lid, van de Wet luchtvaart niet is toegestaan. Van discriminatie is sprake als bij gelijkwaardige prestaties verschillende tarieven of voorwaarden worden gehanteerd en daarbij:
- de gehanteerde maatstaf een al dan niet verkapte maatstaf vormt voor discriminatie naar nationaliteit of identiteit van de benadeelde gebruiker(s), of;
 - indien voor het onderscheid een andere maatstaf wordt gehanteerd en het gevolg van het gemaakte onderscheid is dat hierdoor (groepen van) gebruikers een nadeel in hun onderlinge concurrentiepositie wordt berokkend.
- 34) Het laatste zinsdeel van artikel 102, letter c VWEU toont dus aan dat het hanteren van verschillende prijzen door een onderneming met een machtspositie misbruik vormt, indien handelspartners als gevolg daarvan in hun positie ten opzichte van concurrenten een

³⁷ Tweede Kamer, 2001-2002, 28074, nr. 3, p. 3.

³⁸ Vgl. Besluit van de Raad van 18 oktober 2007 in zaak 200085 (Airbridge CargO).

(duidelijk) nadeel ondervinden.³⁹ Wanneer de onderneming niet zelf een concurrent is van de afnemer op een stroomafwaartse markt, zal het bestaan van een concurrentienadeel aan de hand van feiten moeten worden aangetoond.⁴⁰

- 35) Tot slot blijkt uit de jurisprudentie dat voor bepaalde vormen van misbruik, waaronder discriminatie, een objectieve rechtvaardiging kan bestaan.⁴¹ Van een verboden misbruik is dus sprake als (i) een onderscheid wordt gemaakt in tarieven of voorwaarden van gelijkwaardige diensten, dat (ii) aan afnemers een nadeel berokkent, en dat (iii) niet objectief gerechtvaardigd is.
- 36) Om te bepalen of er sprake is van discriminatie in de zin van artikel 8.25d, tweede lid, van de Wet luchtvaart, zal het in deze paragraaf beschreven beoordelingskader worden toegepast.

4.4 Redelijkheid

- 37) Ingevolge artikel 8.25d, tweede lid, van de Wet luchtvaart, dienen de tarieven en voorwaarden voor de luchtvaartactiviteiten redelijk te zijn. Het vereiste van redelijkheid houdt onder meer in dat geen wanverhouding mag bestaan tussen de tarieven en hetgeen ervoor geboden wordt.⁴² Door de eis van redelijkheid te stellen aan de afzonderlijke tarieven en voorwaarden kan onder meer zogeheten 'goldplating' worden tegengegaan. Daarmee zijn voorzieningen bedoeld waar de gebruikers objectief gezien geen behoefte aan hebben, maar waarvan de kosten wel doorwerken in de tarieven.⁴³
- 38) De wetgever noemt vier methoden die gebruikt kunnen worden om te toetsen of de tarieven redelijk zijn.⁴⁴ Het betreft (a) een vergelijking met de tarieven en voorwaarden voor

³⁹ HvJ EG 6 maart 1974, gevoegde zaken 6 en 7 1974, *Istituto Chemioterapico Italiano S.p.A. en Commercial Solvents Corporation t. Commissie*, Jur. 1974, p. 223, r.o. 32; HvJ EG 18 april 1975, zaak 6/72, *Europemballage Corporation en Continental Can Company Inc. t. Commissie*, Jur. 1975, p. 495, r.o. 26.

⁴⁰ Zie HvJ EG 24 oktober 2002, zaak C-82/01 P, *Aéroports de Paris*, Jur. 2002, p. I-9297.

⁴¹ HvJ EG 15 maart 2007, zaak C-95/04 P, *British Airways t. Commissie*, Jur. 2007, p. I-2331, r.o. 69; GvEA EG 17 september 2007, zaak T-201/04, *Microsoft Corp. en anderen t. Commissie*, Jur. 2004, p.II-3601, r.o. 319, 333, 665 e.v.; GvEA EG 30 september 2003, gevoegde zaken T-191/98, T-212/98 tot T-214/98, *Atlantic Container Line en anderen t. Commissie*, Jur. 2003, p. II-3275, r.o. 1114-1117.

⁴² *Stb.* 2006, 333, p. 18.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Tweede Kamer, 2001-2002, 28074, nr. 3, p. 6 en *Stb.* 2006, 333, p. 18; overigens zij opgemerkt dat deze middelen minder goed toepasbaar zijn bij een beoordeling van de redelijkheid van voorwaarden.

dergelijke activiteiten op andere luchthavens in vergelijkbare marktomstandigheden, dan wel in het licht van hetgeen internationaal te doen gebruikelijk is op toonaangevende luchthavens ('benchmarking'), (b) een vergelijking van het tarief met onderliggende kosten, en (c) een beoordeling van het tarief in het licht van de kwaliteit van dienstverlening. Voor de beoordeling van de kwaliteit van de geboden diensten kunnen de kwaliteitsindicatoren van artikel 7 van het Besluit een handvat bieden.⁴⁵ De Wet kent echter aan geen van die methoden individueel een bij voorbaat doorslaggevend belang toe, en geeft ook de ruimte om andere methoden te gebruiken. De wetgever geeft ook niet aan wanneer de norm van redelijkheid wordt overschreden.

- 39) Een van de andere methoden die de wetgever met name noemt voor beoordeling van de redelijkheid van met name tarieven, is een vergelijking van de tarieven in verhouding tot de diensten en faciliteiten die daarvoor geboden worden.⁴⁶ Indien de tarieven in een wanverhouding staan tot hetgeen ervoor geboden wordt, zouden deze onredelijk zijn. Deze vorm van beoordeling lijkt sterk op de in het vorige randnummer onder c genoemde vorm, maar is toegespitst op de vraag welke diensten en faciliteiten worden verkregen in ruil voor betaling van een tarief en niet specifiek naar het kwaliteitsniveau daarvan en aan de hand van de door de wetgever aangereikte kwaliteitsindicatoren.
- 40) Voor zover het de redelijkheid van voorwaarden betreft, heeft de wetgever geen nadere handvatten aangereikt ter beoordeling daarvan.
- 41) Hiernaast zij ten aanzien van het begrip "redelijkheid" opgemerkt dat dit, in tegenstelling tot het begrip (non-)discriminatie, niet in het licht van het gemene mededingingsrecht kan worden uitgelegd. Dit begrip kent als zodanig geen equivalent in het mededingingsrecht, voor zover het om tarieven en voorwaarden van ondernemingen met een economische machtspositie in de zin van artikel 24 Mededingingswet of artikel 102 VWEU gaat.

4.4 Consultatie en transparantie

- 42) De exploitant van de luchthaven doet mededeling van een voorstel van tarieven en voorwaarden en dient de gebruikers vervolgens te consulteren over dit voorstel. De gebruikers moeten in het kader van de consultatie inzicht kunnen verkrijgen in de economische onderbouwing van het voorstel alsmede in de voorwaarden, waaronder ook het kwaliteitsniveau van de aangeboden diensten.⁴⁷

⁴⁵ *Stb.* 2006, 333, p. 18.

⁴⁶ Tweede Kamer, 2001-2002, 28074, nr. 3, p. 6.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 28.

- 43) Deze consultatieprocedure is nader uitgewerkt in artikel 8.25e van de Wet luchtvaart alsmede in artikel 4 van het Besluit. Bij het vaststellen van de tarieven en voorwaarden zal de exploitant rekening moeten houden met de zienswijzen van de gebruikers. Naar aanleiding van de raadpleging dient hij zijn overwegingen omtrent de ingebrachte zienswijzen te motiveren.⁴⁸ De exploitant zal dus steeds moeten verantwoorden waarom geen rekening is gehouden met de desbetreffende inbreng van gebruikers bij de vaststelling van de tarieven en voorwaarden.⁴⁹
- 44) Schiphol dient tijdens de consultatieprocedure een zekere mate van openheid te betrachten over de tarieven en de ratio van de gekozen tariefstelling. Zo bepaalt artikel 4, vierde lid, sub a, van het Besluit dat het tariefvoorstel een onderbouwing van de tarieven dient te bevatten, “[...] *gelet op de ingevolge artikel 8.25d [Wet luchtvaart] aan de tarieven gestelde eisen.*” Hieruit kan worden opgemaakt dat gebruikers van de luchthaven een bepaalde mate van inzicht dienen te verkrijgen in de aan de tarieven ten grondslag liggende gegevens en de door Schiphol gekozen uitgangspunten voor tarifiering.

4.5 Procedure ex 8.25f van de Wet luchtvaart

- 45) Nadat de exploitant, na afloop van de consultatieprocedure, de tarieven en voorwaarden heeft vastgesteld, hebben de gebruikers van de luchthaven de mogelijkheid de Raad te verzoeken een oordeel te geven over de vraag of de tarieven en voorwaarden in strijd zijn met de bij of krachtens de Wet luchtvaart gestelde regels.⁵⁰ De gronden die de gebruiker aan zijn aanvraag ten grondslag legt kunnen onder meer betrekking hebben op de hoogte van de tarieven, de gestelde voorwaarden, de bij de vaststelling van de tarieven gevolgde procedure of het overleggen van stukken door de exploitant.⁵¹ De beoordeling door de Raad geschiedt aan de hand van de wettelijke eisen van non-discriminatie, kostenoriëntatie, redelijkheid en, in het bijzonder met betrekking tot de consultatieprocedure, het vereiste van transparantie.

⁴⁸ Wet luchtvaart, artikel 8.25e, derde lid.

⁴⁹ Tweede Kamer, 2001-2002, 28074, nr. 3, p. 5.

⁵⁰ Wet luchtvaart, artikel 8.25f, eerste lid.

⁵¹ *Stb.* 2006, 333, p. 31.

5. Achtergronden, beschrijving van de aanvraag, en reactie Schiphol

5.1 Achtergronden

Achtergronden bij de tarieven die Schiphol hanteert

- 46) Schiphol brengt aan de gebruikers van de luchthaven, waaronder de VCS, tarieven in rekening voor het gebruik van de luchthaven. Schiphol hanteert vliegtuiggerelateerde tarieven en passagiersgerelateerde tarieven. Tot de vliegtuiggerelateerde tarieven horen de start- en landingsgelden en de parkeergelden. De passagiersgerelateerde tarieven zijn de zogenoemde passenger service charge (hierna: PSC) en de beveiligingstarieven, de zogenoemde security service charge (hierna: SSC). Deze passagiersgerelateerde tarieven worden per vertrekkende passagier in rekening gebracht. De vliegtuiggerelateerde tarieven worden per start en landing in rekening gebracht.
- 47) De door Schiphol vastgestelde tarieven en voorwaarden waartegen de VCS opkomt zijn opgenomen Bijlage 1 bij dit besluit; het betreft de tarieven en voorwaarden die van kracht worden per 1 november 2011.
- 48) De tarieven voor starten en landen die in de tarieflijst zijn opgenomen worden in rekening gebracht per 1000 kg MTOW⁵² van het toestel, met dien verstande dat er een minimumdrempel van 20.000 kg wordt gehanteerd. Toestellen lichter dan 20.000 kg worden dus aangeslagen voor 20.000 kg; zwaardere toestellen worden voor iedere 1000 kg extra ook aangeslagen. Het parkeertarief kent deze drempel niet.
- 49) De start- en landingsgelden zijn verder nader onderverdeeld aan de hand van de volgende maatstaven:
- De geluidsbelasting die een toestel veroorzaakt (in vier categorieën);
 - Of een toestel met behulp van een zogenoemde aviobrug wordt afgehandeld (connected/disconnected);
 - Of het gaat om
 - een 'overlandvlucht' (naar een andere luchthaven) of
 - een 'les- of terreinvlucht' (start en landing op Schiphol zonder tussenlanding op andere luchthaven, waarbij een lesvlucht is gedefinieerd als een dergelijke vlucht onder leiding van een instructeur en ter verkrijging van vliegbevoegdheid in art. 1 van de Voorwaarden);
 - Het type vlucht: vrachtlucht of passagiersvlucht;

⁵² Maximum take off weight.

- Bij nachtvluchten is een nader onderscheid in aankomende vluchten en vertrekkende vluchten.
- 50) De passagiergerelateerde tarieven zijn nader onderverdeeld in tarieven voor opstappende passagiers ('origin/destination-' of 'O/D-passagiers') enerzijds en tarieven voor overstappende passagiers ('transferpassagiers') anderzijds.

Achtergronden Schiphol Oost

- 51) Schiphol Oost is een onderdeel van het luchthaventerrein van Schiphol dat zich bevindt aan de Oostbaan (baan 04-22). Het omvat mede het K-platform, een opstelplaats voor veelal kleinere vliegtuigen, en een terminalgebouw dat hemelsbreed enkele kilometers verwijderd is van het terminalgebouw op Schiphol Centrum en dat (voor het publiek) niet te bereiken is via Schiphol Centrum. Schiphol Oost heeft dan ook een separate toegangsverbinding met de openbare weg. Het terminalgebouw op Schiphol Oost is zeer recent gerealiseerd en officieel in gebruik genomen, in juli 2011. De terminal op Schiphol Oost is ook wel bekend als de "General Aviation-terminal".
- 52) Op de Oostbaan worden volgens opgave van Schiphol jaarlijks rond de 15.000 vluchten afgewikkeld.⁵³ Het overgrote deel van deze vluchten betreft zgn. General Aviation vluchten: 96% in 2010.⁵⁴ Van deze vluchten werd 88 % uitgevoerd met een toestel met minder dan 20.000 kg MTOW.⁵⁵ Deze General-Aviation-vluchten worden in de regel verder afgehandeld op Schiphol Oost (K-platform, terminal Oost). De tarieven en voorwaarden van Schiphol kennen geen onderscheid tussen dienstverlening op Schiphol Oost en Schiphol Centrum.
- 53) Er is geen eenduidige (internationale) definitie van het begrip General Aviation,⁵⁶ maar het betreft doorgaans vluchten die met kleinere vliegtuigen of helicopters worden uitgevoerd.⁵⁷ Sommige van deze vluchten betreffen kleinschalig passagiersvervoer met een commercieel karakter, meestal zakenvluchten. Andere vluchten hebben een niet-commercieel karakter, zoals privé-vluchten en les- en pleziervluchten. Hiernaast worden er vluchten uitgevoerd met een technisch karakter, zoals foto- en testvluchten, en vluchten met een publiek karakter, zoals vluchten met militaire, reddings- of opsporingsdoeleinden.

⁵³ 103872/4, bijlage IV.

⁵⁴ 96% in 2010: 103872/20, p. 4, onder 4.

⁵⁵ 103872/20, p. 6.

⁵⁶ Tweede Kamer, 2001-2002, 28074, nr. 3, p. 5: de term "General Aviation" wordt hier gebezigd, maar niet nader gedefinieerd.

⁵⁷ 103872/20, p. 6.

- 54) Belangrijk is het om te vermelden dat, voordat de nieuwe terminal op Schiphol Oost in gebruik werd genomen, geen Passenger Service Charge verschuldigd was voor passagiers die werden afgehandeld op Schiphol Oost. Pas na 11 juli 2011 (de opleverdatum van de terminal), wordt de PSC feitelijk in rekening gebracht.⁵⁸ Voor die datum waren passagiers wel een Security Service Charge verschuldigd voor het doorlopen van de veiligheidscontrole op Schiphol Oost.
- 55) Een aantal gebruikers van de luchthaven is vast gestationeerd op Schiphol Oost en heeft daar ofwel toestellen gestationeerd; sommigen hebben ook gebouwen in gebruik. Het gaat bijvoorbeeld om KLM Jet Centre, het Korps Landelijke Politiediensten, de Kustwacht, de Dutch Dakota Association en de VCS. Hiernaast heeft ook een aantal privé eigenaren van toestellen hun toestel op Schiphol Oost gestationeerd.
- 56) Het operationele beheer van Schiphol Oost wordt, voor zover het om de afhandeling van luchtverkeer gaat, grotendeels door KLM Jet Centre gedaan, in opdracht van en onder toezicht van Schiphol. Het gaat onder meer om begeleiding van taxiënde vliegtuigen tot aan de start- en landingsbaan, het vervoer van passagiers en bemanning van en naar het terminalgebouw, de afhandeling van bagage en check-in, in het terminalgebouw op Oost.⁵⁹

Achtergronden VCS

- 57) De VCS is een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid. Zij telt ongeveer 80 leden en is feitelijk gevestigd op Schiphol-Oost. Zij voert – naar eigen zeggen – al bijna 80 jaar vluchten uit vanaf Schiphol. De VCS huurt thans op Schiphol Oost een ruimte in het nieuwe terminalgebouw. Voorheen was zij in een ander gebouw op Schiphol Oost gevestigd.
- 58) VCS bezit zelf thans nog één toestel, een Cessna 172, waarvan een deel van haar leden ('vliegende leden') gebruik mag maken. Het toestel wordt geparkeerd op het K-platform, het platform dat zich voor de terminal op Schiphol Oost bevindt. Voor het uitvoeren van vluchten maakt de VCS in verreweg de meeste gevallen gebruik van de Oostbaan.⁶⁰ Het grootste aandeel van de vluchten die de VCS uitvoert wordt uitgemaakt door les- en terreinvluchten (71% in 2010⁶¹).

⁵⁸ 103872/11, bijlage 2 (e-mailbericht van R. Meijers, Schiphol Group).

⁵⁹ Slechts een klein deel van de activiteiten die KLM op Schiphol Oost uitvoert vallen onder het begrip 'luchtvaartactiviteiten' uit de Wet luchtvaart. Dit zijn veelal grondafhandelingsactiviteiten in de zin van Richtlijn 96/67/EG. Overigens zijn ook andere grondafhandelaren actief op Schiphol Oost, die alleen grondafhandelingsactiviteiten verrichten.

⁶⁰ 103872/20, p. 5, onder 7: 93% van de vluchten van de VCS werd in 2010 afgehandeld op de Oostbaan.

⁶¹ 103872/20, bijlage, p. 6.

5.2 Inhoud van de Aanvraag

- 59) De VCS voert de volgende gronden aan, op basis waarvan zij meent dat enkele tarieven en voorwaarden van Schiphol in strijd zouden zijn met de verplichtingen tot (1) kostenoriëntatie van de tarieven, (2) non-discriminatie van de tarieven en voorwaarden, (3) redelijkheid van tarieven en voorwaarden en (4) de kwaliteit van de informatie die door Schiphol is verstrekt bij de consultatie van de tarieven en voorwaarden.
- 60) Kort weergegeven luiden de argumenten van de VCS als volgt:
- 1) De transparantie van de informatie die Schiphol heeft verstrekt bij de raadpleging van de gebruikers over het tariefvoorstel is onvoldoende, met name omdat deze geen inzage verschaft in de kosten van Schiphol Oost. Hierdoor is niet na te gaan of Schiphol voldoet aan de eis van kostenoriëntatie;⁶²
 - 2) De definitie van 'lesvlucht' die Schiphol hanteert om de tariefcategorie 'les- en terreinvluchten' af te bakenen, is onredelijk om drie redenen. Ten eerste omdat lesvluchten in de definitie van Schiphol zijn beperkt tot terreinvluchten (en niet tevens overlandvluchten omvat). Ten tweede omdat de definitie is beperkt tot vluchten met het oog op verkrijging van vliegbevoegdheid (en niet tevens op behoud daarvan) en, ten derde, omdat het dat deze afwijkt van wat internationaal gebruikelijk is;
 - 3) De kostenbasis voor de tarieven voor vluchten van en naar Schiphol-Oost is ondoorzichtig, mogelijk zijn hierdoor de tarieven voor gebruik van Schiphol Oost niet kostengeoriënteerd (in samenhang met punt 1),⁶³
 - 4) De relatieve verhoging van de tarieven voor les- en terreinvluchten ten opzichte van overlandvluchten is onredelijk en/of het tarief voor les- en terreinvluchten is als zodanig onredelijk;
 - 5) Het voornemen van Schiphol om het verschil in tarieven tussen les- en terreinvluchten enerzijds en overlandvluchten anderzijds in de toekomst geheel op te heffen is onredelijk;
 - 6) De minimumdrempel van 20.000 kg MTOW voor het berekenen van de start- en landingsgelden is onredelijk;
 - 7) De hoogte van de Passenger Service Charge (hierna: PSC) en de Security Service Charge (hierna: SSC) is onredelijk, met name in verhouding tot het niveau van faciliteiten en diensten op Schiphol Oost. [*bedrijfsvertrouwelijk*].

⁶² Tijdens de hoorzitting heeft de VCS aangegeven dat zij het beroep op inbreuk op de eis van kostenoriëntatie heeft ingetrokken, maar de argumenten ter staving daarvan wel opgeld doen in het licht van de eis van redelijkheid; zie ook hoofdstuk 7 van dit besluit.

⁶³ Ook hiervoor geldt hetgeen in de vorige voetnoot is opgemerkt.

- 61) De argumenten die de VCS aanvoert ter staving van deze gronden luiden, verkort weergegeven, als volgt.
- 62) Ten aanzien van de kostenoriëntatie van de tarieven en de transparantie van de consultatieprocedure geeft de VCS aan dat Schiphol tijdens het consultatieproces geen onderbouwing heeft gegeven van de individuele tarieven die Schiphol gebruikers van Schiphol Oost in het algemeen en de VCS in het bijzonder in rekening worden gebracht. De VCS kan hierdoor niet berekenen of de tarieven die zij doorgaans betaalt, redelijk of non-discriminatoir zijn. Om deze reden zou het consultatieproces niet voldoende transparant en daarmee in strijd met het bepaalde bij of krachtens de Wet luchtvaart.⁶⁴
- 63) De VCS onderbouwt haar stelling dat de tarieven niet kostengeoriënteerd zijn met verwijzingen naar diensten faciliteiten die wel beschikbaar zijn op Schiphol Centrum maar niet op Schiphol Oost. Zij noemt met name:
- geen aansluiting van het bagagesysteem met bagagesystemen op Schiphol Centrum;
 - geen *crew*-/passagiersfaciliteiten aan de *airside* op Schiphol Oost;
 - geen aansluiting op *airside* transfermogelijkheden;
 - geen *airside* horecagelegenheden;
 - geen *airside* winkels;
 - geen ondergrondse brandstoftoevoer naar opstelplaatsen;
 - geen ondersteuning bij *docking* van toestellen.
- 64) Met betrekking tot de definitie van het begrip les- en terreinvluchten in artikel 1 (onder i en j) van de Voorwaarden, stelt de VCS dat deze onredelijk is in het licht van normen die de International Civil Aviation Organisation (ICAO) heeft opgesteld, evenals strijdig met de definities die Eurocontrol en de Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) hanteren.⁶⁵
- 65) De tarieven zijn volgens de VCS voorts in strijd met hetgeen in de Wet luchtvaart is bepaald op vier onderdelen: de kosten die Schiphol voor “General Aviation-vluchten” maakt staan niet in verhouding tot de tarieven, waarbij de VCS terugverwijst hetgeen in randnummer 63 hierboven is vermeld.⁶⁶ Voorts verzet de VCS zich tegen de verhoging van de tarieven voor les- en terreinvluchten ten opzichte van overlandvluchten per

1 november 2011 en het voornemen om het onderscheid op termijn helemaal op te heffen. Volgens de VCS is dit onredelijk en discriminatoir, omdat dit resp. door Schiphol niet

⁶⁴ 103872/4, p. 2-3.

⁶⁵ 103872/4, p. 3-4.

⁶⁶ 103872/4, p. 4.

onderbouwd is en aan geen enkele andere gebruiker van Schiphol wordt opgelegd. Omdat het grootste deel van de vluchten die de VCS uitvoert les- en terreinvluchten betreft, raakt dit de VCS onevenredig, mede ook omdat gebruikers op Schiphol Centrum dergelijke verhogingen niet krijgen opgelegd.⁶⁷

- 66) De MTOW-drempel van 20.000 kg wordt door de VCS bestreden omdat de rechtvaardiging die Schiphol hiervoor gebruikt, capaciteitsmanagement, volgens de VCS beter kan worden bereikt door geen *slots* meer vrij te geven voor toestellen onder de 20.000 kg. Voorts staat deze drempel in geen verhouding tot de kosten die de VCS veroorzaakt, nu haar toestel slechts 1082 kg weegt,⁶⁸ ook bestaat er zeggens de VCS geen verband tussen gewicht en kosten en, als laatste, leidt deze vorm van tarifiering tot een subsidie van de VCS aan commerciële gebruikers.
- 67) Ten aanzien van de PSC en SSC geeft de VCS aan dat het onredelijk is dat dezelfde tarieven gelden voor Schiphol Centrum als voor Schiphol Oost. De VCS herhaalt hier de feiten die in randnummer 63 zijn weergegeven; ten aanzien van de SSC geeft zij geen andere onderbouwing dan in randnummer 63 reeds is weergegeven.

5.3 Reactie van Schiphol op de Aanvraag

Algemeen

- 68) Schiphol heeft haar reactie op de Aanvraag van de VCS gegeven op 25 juli 2011.⁶⁹ Hieronder wordt een samenvatting gegeven van deze reactie, waarin Schiphol zich verweert tegen hetgeen door de VCS is gesteld.
- 69) Schiphol geeft ten eerste aan dat de kern van de klacht van de VCS is dat de VCS meent dat er een verschil is tussen de faciliteiten en diensten die de VCS afneemt en de tarieven die zij betaalt, in het licht van de bijzondere positie die de VCS zich volgens Schiphol toemeet. Voor een gedetailleerde inhoudelijke reactie op de argumenten van de VCS verwijst Schiphol naar de correspondentie die tussen Schiphol en de VCS is gevoerd in het kader van de consultatieprocedure, die zij heeft bijgevoegd,⁷⁰ en een aantal aanvullingen (*infra*, vanaf randnummer 75).
- 70) Vervolgens geeft Schiphol aan dat in haar ogen het tarieftoezicht op Schiphol door de NMa niet bedoeld is voor gevallen als deze. Schiphol erkent enerzijds dat de VCS als niet-

⁶⁷ 103872/4, p. 5.

⁶⁸ 103872/4, bijlage 3, p. 5.

⁶⁹ 103872/14, bijlage 1.

⁷⁰ 103872/14, bijlage 2; komt overeen met 103872/4, bijlage IV.

commerciële gebruiker van Schiphol een bijzondere positie inneemt. Zij wijst er daarnaast op dat ook anderen in een vergelijkbare positie verkeren, waaronder het KLPD, en het nationaal lucht- en ruimtevaartlaboratorium.

- 71) Schiphol benadrukt dat, gezien het feit dat zij een groot aantal gebruikers bedient die onderling zeer verschillend zijn, zij bij haar tariefstelling keuzes moet maken. De uitkomsten van die keuzes zijn getoetst op redelijkheid. Schiphol heeft de opmerkingen van de VCS in de consultatieprocedure hierbij afgewogen en gemotiveerd terzijde gelegd. Zij erkent dat andere keuzes in haar tariefstelling mogelijk die ook redelijk waren geweest, maar dat dit niet aan de orde is.
- 72) Voorts stelt Schiphol dat de NMa niet de geëigende instantie is voor de beslechting van geschillen als het voorliggende. Volgens Schiphol is de Wet luchtvaart bedoeld om mogelijk misbruik van machtspositie – bijvoorbeeld door uitbuiting van gebruikers – door Schiphol te voorkomen. Daarbij wijst Schiphol er op dat de VCS volgens haar geen gebonden gebruiker is en dat van uitbuiting geen sprake kan zijn omdat de tarieven communicerende vaten zijn; wanneer de ene gebruiker meer betaalt, betaalt de andere gebruiker minder.
- 73) Als tweede argument waarom de Aanvraag niet door de NMa behandeld zou moeten worden, voert Schiphol aan dat er sprake moet zijn van schadelijke gevolgen voor de Nederlandse economie voordat de NMa zou kunnen interveniëren. Het financiële belang dat gemoeid is met het voorliggende geschil, is naar schatting van Schiphol ongeveer € 10.000 op jaarbasis; zou er sprake zijn van tarieven die 10 % te hoog zijn, dan zou de schade voor de Nederlandse economie slechts € 1000,= bedragen.
- 74) Als laatste argument voert Schiphol aan dat de kosten van het toezicht die met het voorliggende geschil zijn gemoeid, voor Schiphol en de NMa zodanig hoog zijn, dat deze niet in verhouding staan tot de mogelijke uitkomsten. Deze zouden bijvoorbeeld voortvloeien uit het opstellen van een zorgvuldige onderbouwing van de kosten per tarief, en de toetsing daarvan door de NMa.

Reactie op de argumenten van de VCS

- 75) Hierna geeft Schiphol in haar reactie een inhoudelijke weerlegging van enkele standpunten van de VCS. Als eerste stelt zij dat de VCS een onjuiste lezing heeft van het begrip kostenoriëntatie en wijst hierbij op het besluit van de Raad in zaak 200120 ('easyJet'). Hieruit volgt volgens Schiphol dat niet ieder individueel tarief kostengeoriënteerd hoeft te zijn en de NMa daarin uitdrukkelijk niet heeft gesteld dat alleen kosten in rekening mogen worden gebracht voor diensten en voorzieningen waar een individuele gebruiker belangstelling voor had of toegang toe had.

- 76) Daarnaast stelt Schiphol dat de VCS een verkeerd beeld schetst, door de indruk te wekken dat zij evenveel betaalt als een commerciële gebruiker van de luchthaven. Het bedrag dat de VCS per turnaround betaalt, verschil volgens Schiphol aanzienlijk van een 'commerciële turnaround'; volgens Schiphol ligt de prijs voor een commerciële *turnaround* tussen de € 1200,= en de € 11.000,=, terwijl een *turnaround* voor de VCS minder dan € 100,= kost.
- 77) Voorts stelt Schiphol dat van schending van de eis van non-discriminatie geen sprake kan zijn, nu daarvoor sprake moet zijn van een benadeling in de concurrentiepositie van de VCS en het niet aannemelijk is dat sprake is van een dergelijke benadeling. Verder ontkent dat, zo er al sprake van een benadeling zou zijn, er geen causaal verband te leggen is tussen de Tarieven en Voorwaarden.
- 78) Ten aanzien van de redelijkheid van de tarieven stelt Schiphol dat volgens de NMa in haar besluit in zaak 200120 ('easyJet') er niet *a priori* een direct verband kan worden gelegd tussen een tarief en de onderliggende kosten, en wijst op de drie toetsmiddelen die de wetgever heeft aangereikt om de redelijkheid van tarieven te toetsen (zie randnummer 38 hierboven), naast eventuele andere toetsmiddelen.
- 79) Ook geeft Schiphol aan dat zij in haar reactie op de zienswijze van de VCS tijdens de consultatieprocedure, twee van de toetsmiddelen heeft gebruikt, ondanks het feit dat een uitvoerige toetsing harerzijds niet aan de orde is. Een onderbouwing van de onderliggende kosten van de diensten gemoeid met starten en landen op de Oostbaan en een internationale benchmark. Volgens Schiphol leveren deze het beeld op dat de tarieven redelijk zijn. Voorts wijst Schiphol er op dat in haar visie deze onderbouwingen door de VCS niet weerlegd zijn in haar Aanvraag.
- 80) Over de bezwaren van de VCS tegen de vaststellingsprocedure merkt Schiphol op dat deze zijn gebaseerd op een verkeerde lezing van de Wet luchtvaart. Onder verwijzing naar het besluit van de Raad in zaak 200120 ('easyJet') geeft Schiphol aan dat zij geen onderbouwing hoeft te worden gegeven van individuele tarieven, omdat de verplichting tot kostenoriëntatie slechts bestaat ten aanzien van het geheel van de tarieven, en niet voor afzonderlijke. Dit zou een onevenredige last voor Schiphol opleveren.
- 81) Ten aanzien van de definitie van les- en terreinvluchten stelt Schiphol dat de reden om deze te hanteren afdoende aan de VCS is uitgelegd in haar reactie op de zienswijze van de VCS. Aanvullend stelt Schiphol dat de redenen waarom de VCS deze voorwaarden onredelijk acht, strijd met internationale bepalingen, die volgens de VCS zelf niet bindend zijn, en bepalingen en met bepalingen met een andere achtergrond dan het vaststellen van luchthavengelden, de VCS niet kunnen baten.

- 82) Over de drempel van 20.000 kg MTOW merkt Schiphol op dat zij in een eerdere aanvraag op grond van de Wet luchtvaart een onderbouwing heeft gegeven voor de ratio daarvan. Verder verwijst zij opnieuw naar haar reactie op de zienswijze van de VCS, waar zij deze onderbouwing nogmaals heeft weergegeven.
- 83) Ten slotte wijst Schiphol met betrekking tot de stellingen van de VCS inzake de redelijkheid van de PSC en de SSC, dat de VCS in Schiphols visie niet zozeer bezwaren heeft tegen de hoogte daarvan maar tegen de kosten die daaraan ten grondslag liggen. Hierbij verwijst zij naar hetgeen zij heeft opgemerkt over de kostenoriëntatie (*supra*, randnummer 78); zij ziet geen aanleiding om daar thans van af te wijken.

6. Beoordeling door de Raad

6.1 Ontvankelijkheid

- 84) De Raad stelt vast dat de VCS een gebruiker is in de zin van artikel 8.1b van de Wet luchtvaart, te weten een rechtspersoon die vluchten uitvoert, niet zijnde een luchtvaartmaatschappij. Hierbij stelt de Raad vast dat het toestel waarover de VCS beschikt, in eigendom is van de vereniging.⁷¹
- 85) Hiernaast stelt de Raad vast dat de Aanvraag door VCS is ingediend op 28 juni 2011. Volgens artikel 8.25f, eerste lid, Wet luchtvaart dient een aanvraag te worden ingediend binnen vier weken na de vaststelling van de Tarieven en Voorwaarden. Deze zijn vastgesteld door Schiphol op 31 mei 2011. De Aanvraag is dus tijdig ingediend.⁷²
- 86) Voor het overige wijst de Raad er op, dat waar het verweer van Schiphol in haar reactie op de Aanvraag, neerkomt op een verzoek om onderhavige zaak niet in behandeling te nemen, het de Raad in zijn lezing van artikel 8.25f, derde lid, Wet luchtvaart – in samenhang met de artikelen 2, derde lid, 6, derde lid, en 11, zesde lid, onder a, van Richtlijn 2009/12/EG – niet vrij staat om een aanvraag niet inhoudelijk te behandelen, bijvoorbeeld wegens de mogelijkheid dat daarmee slechts geringe belangen zouden worden gediend. Bovendien heeft de wetgever aangegeven dat ook gebruikers die tot het General Aviation-segment behoren, toegang hebben tot de aanvraagprocedure.⁷³

⁷¹ 103872/25, bijlage.

⁷² Rechtbank Rotterdam, 25 november 2010, AWB 09/1659 MEDED-T1, LJN: BO5069, paragraaf 2.3: indiening van een aanvraag op de laatste dag van de termijn, bedoeld in artikel 8.25f, Wet luchtvaart, is tijdig.

⁷³ Tweede Kamer, 2001-2002, 28074, nr. 3, p. 5.

87) Gezien het bovenstaande oordeelt de Raad dat de VCS ontvankelijk is in haar Aanvraag.

6.2 Afbakening van de beoordeling

6.2.1. Afbakening van het juridisch kader

- *Kostenoriëntatie en transparantie van de consultatie*

88) Hoewel de VCS zich in haar Aanvraag beroept op zowel de wettelijke eisen inzake kostenoriëntatie, non-discriminatie en redelijkheid, heeft zij haar beroep op de eis van kostenoriëntatie tijdens de hoorzitting ingetrokken,⁷⁴ met verzoek om haar argumenten te dien aanzien in ogenschouw te nemen bij een beoordeling van de redelijkheid van de door haar aangevallen tarieven. De Raad stelt vast dat hiermee ook de bezwaren tegen de transparantie van de informatie die door Schiphol tijdens de consultatieprocedure is verstrekt, zijn komen te vervallen, nu deze luidden dat informatie over kostenoriëntatie van individuele tarieven daarin ontbrak.

- *Non-discriminatie*

89) Zoals de Raad in randnummer 31 heeft uiteengezet, is van discriminatie in de zin van artikel 8.25d, tweede lid, Wet luchtvaart, slechts sprake als de exploitant van de luchthaven ongelijkwaardige voorwaarden stelt bij gelijkwaardige prestaties (rechtstreekse discriminatie), waarbij de afnemer aanvullend een nadeel in zijn concurrentiepositie moet worden berokkend.

90) In haar Aanvraag richt de VCS zich vooral op het feit dat de exploitant gelijke voorwaarden (tarieven) hanteert voor ongelijke prestaties, waarmee sprake zou zijn van onrechtstreekse discriminatie, te weten afhandeling van vluchten en passagiers op Schiphol Oost en afhandeling op Schiphol Centrum, waartussen, naar zeggen van de VCS, het niveau van dienstverlening verschilt. Hetzelfde geldt voor de bezwaren tegen de MTOW-drempel; in wezen heeft de VCS bezwaar tegen het feit dat deze regel ongelijke gevallen, lichtere toestellen, gelijk behandelt als zwaardere toestellen.

91) Op grond van hetgeen is opgemerkt in randnummers 31 en 89, kan het hanteren van gelijke voorwaarden (in casu: tarieven) bij ongelijke prestaties niet worden behandeld in het licht van de eis van non-discriminatie. Wel kan onrechtstreekse discriminatie ertoe leiden dat in ruil voor een eenheidstarief verschillende prestaties worden geleverd, waarbij een tarief een zodanig scheve verhouding kan vertonen in relatie tot de groep gebruikers die in ruil daarvoor minder prestaties of prestaties van mindere kwaliteit ontvangt.

⁷⁴ 103872/28.O1005, bijlage, p. 9-10.

- 92) Ook hier geldt dat niet ieder verschil in kwaliteit of niveau van dienstverlening tussen gebruikers die hiervoor dezelfde tarieven betalen, *a priori* aanleiding geeft tot de conclusie dat sprake is van een wanverhouding, waardoor het tarief onredelijk zou zijn ten opzichte van de gebruiker die minder diensten of diensten van lager kwaliteitsniveau ontvangt. Ook hier geldt dat Schiphol een beoordelingmarge heeft, die slechts wordt overschreden als sprake is van een wanverhouding in de verschillende (kwaliteits-)niveau's van dienstverlening ten opzichte van het eenheidstarief.
- 93) In dit geval kan voorts ook uit vergelijking van het tarief met de onderliggende kosten een scheve verhouding vertonen, in isolatie gezien, alsmede omdat met een verlaagd niveau van dienstverlening ook minder kosten gemoeid kunnen zijn. Ook dit kan leiden tot onredelijkheid. Indien een dergelijke verhouding wordt geconstateerd, is het tarief onredelijk ten opzichte van de partij die de 'minder' dienstverlening ontvangt c.q. dienstverlening van mindere kwaliteit.
- 94) Gezien het voorgaande, beoordeelt de Raad toetst de Raad de argumenten van de VCS in het navolgende enkel aan het vereiste van redelijkheid, neergelegd in artikel 8.25d, tweede lid, Wet luchtvaart.

6.2.2 Afbakening van de tarieven die worden beoordeeld

- 95) Voor beantwoording van de vraag of de tarieven en voorwaarden redelijk zijn, is essentieel dat vast komt te staan welke diensten en faciliteiten de VCS in feite worden verleend en welke tarieven zij daarvoor betaalt. Mede om deze reden hebben medewerkers van de NMa Schiphol Oost op 28 augustus 2011 bezichtigd, in tegenwoordigheid van partijen.
- 96) Ten eerste stelt de Raad in dit verband vast dat de VCS en een aantal andere gebruikers uitsluitend of voornamelijk vanaf Schiphol Oost opereert en deze zich in dezelfde situatie bevinden als de VCS, voor zover deze tarieven uit dezelfde categorieën betalen. Een groot deel van de bezwaren van de VCS is gericht op het verschil in kwaliteitsniveau tussen de diensten die op Schiphol Oost worden verschaft in vergelijking met de diensten en faciliteiten op Schiphol Centrum.⁷⁵ Daarmee treft de beoordeling van de Aanvraag niet alleen de VCS, maar ook andere gebruikers van Schiphol Oost, voor zover deze zich in een gelijke positie bevinden als de VCS.
- 97) Daarbij stelt de Raad ten tweede vast dat Schiphol in haar tariefstructuur geen onderscheid maakt tussen gebruikmaking van de faciliteiten op Schiphol Oost en Schiphol Centrum – noch ten aanzien van de start- en landingsgelden, noch ten aanzien van de

⁷⁵ 103872/4 onder 3 (p. 2), onder 5.1 (p. 4-5) en onder 5.4 (p. 6-7).

passagiergerelateerde tarieven. Hiermee wordt de indruk gewekt dat gebruikers die de tarieven voldoen, recht hebben op gebruikmaking van alle faciliteiten die Schiphol ten behoeve van luchtvaartactiviteiten⁷⁶ ter beschikking stelt en dat deze ook overal beschikbaar zijn.⁷⁷

- 98) Deze indruk wordt niet weggenomen bij een nadere bestudering van de voorwaarden: ook daarin is niet vastgelegd dat bepaalde (categorieën) gebruikers voornamelijk of uitsluitend gebruik moeten of mogen maken van de faciliteiten op bijvoorbeeld Schiphol Oost of dat bepaalde faciliteiten niet voor hen niet beschikbaar zijn of een ander kwaliteitsniveau kennen. Sterker: de voorwaarden bepalen in het geheel niet van welke faciliteiten gebruikers gebruik mogen maken bij voldoening van de tarieven; zij geven veelal gebruiksbepalingen aan, maar schetsen geen beeld van de rechten van gebruikers.
- 99) Een en ander bemoeilijkt de beantwoording van de vraag of de door de VCS aangevallen tarieven en voorwaarden redelijk zijn in het licht van de diensten en faciliteiten die haar hiervoor worden verschaft. Voor het uitvoeren van een internationale benchmark moet eerst worden bepaald welke luchthavens vergelijkbaar zijn met Schiphol. De vraag is met welke luchthavens Schiphol moet worden vergeleken, met name of deze vergelijkbaar moeten zijn met de diensten die Schiphol als geheel aanbiedt, of vergelijkbaar moeten zijn met de diensten die Schiphol aanbiedt aan een gebruiker als de VCS, die slechts van een deel van de diensten gebruik kan maken, te weten op Schiphol Oost.⁷⁸
- 100) De Raad constateerde in randnummers 97 en 98 dat Schiphol *in rechte*, geen onderscheid maakt tussen Schiphol Centrum en Schiphol Oost. Ter hoorzitting bleek dat dit onderscheid *in feite* wel wordt gemaakt. De criteria die hierbij worden gehanteerd zijn de

⁷⁶ Bijvoorbeeld van alle diensten en faciliteiten waarvan de kosten door middel van toepassing van het toerekeningssysteem bedoeld in artikel 8.25g, eerste lid, Wet luchtvaart, worden toegerekend aan de tarieven voor luchtvaartactiviteiten.

⁷⁷ Met uitzondering van afhandeling met behulp van aviobruggen en afhandeling van “transferpassagiers”. Op Schiphol Oost zijn geen aviobruggen beschikbaar en geen specifieke voorzieningen voor transferpassagiers, (*infra*).

⁷⁸ Voor een vergelijking tussen het tarief met de kosten van de onderliggende dienstverlening geldt evenzeer dat hiervoor moet een vergelijking worden gemaakt tussen de kosten gemoeid met de dienstverlening op Schiphol Centrum of Schiphol Oost. Ook voor een beoordeling van de redelijkheid van tarieven aan de hand van kwaliteitsindicatoren is van belang of deze moet worden gemaakt op basis van indicatoren die gelden voor Schiphol als geheel of indicatoren die in het bijzonder gelden voor de VCS of gebruikers in een gelijke positie als de VCS.

passagierscapaciteit⁷⁹ van een toestel en de vraag of passagiers een vliegticket hebben of niet.⁸⁰ Indien een toestel een capaciteit heeft voor minder dan negentien stoelen, dan wordt het bij binnenkomst in de regel⁸¹ naar Schiphol Oost geleid. Dit geldt ook voor toestellen van 'permanente' gebruikers van Schiphol, zoals de VCS.

- 101) Verder stelt de Raad vast dat de leden van de VCS die vliegbevoegdheid hebben een eigen toegangspas hebben voor de faciliteiten op Schiphol Oost, maar dat deze toegangspas geen recht geeft op toegang tot de faciliteiten op de (*airside* van) Schiphol Centrum, waardoor de leden van de VCS ook feitelijk gebonden zijn aan Schiphol Oost.⁸² Ook eventuele passagiers hebben aldaar geen tot de faciliteiten op Schiphol Centrum, omdat deze niet in het bezit zijn van een ticket.⁸³
- 102) Om deze redenen gaat de Raad ervan uit dat om de redelijkheid van de tarieven waar de VCS haar pijlen op richt te toetsen, die tarieven specifiek bezien moeten worden in het licht van het feit dat de VCS – en haar eventuele passagiers – een gebonden gebruiker van Schiphol Oost is, vanwege het feit dat haar enige toestel maximaal drie passagiers kan bevatten en zij geen commerciële partij is die tickets verkoopt aan haar passagiers. Om deze reden toetst de Raad in het navolgende dan ook of het eenheidstarief dat geldt voor het gebruik van Schiphol als geheel, onevenwichtig is ten opzichte van gebruikers die geen toegang hebben tot Schiphol Centrum.
- 103) Hierbij overweegt de Raad dat het beeld dat er een eenheidstarief geldt voor heel Schiphol, enerzijds vertekend kan worden omdat toestellen naar Schiphol Oost worden geleid overwegend tot geluidscategoriën (B of C) kunnen behoren waarvoor een laag tarief geldt en daarmee nominaal een lager tarief verschuldigd zijn voor starten en landen aldaar (zie randnummer 76). Anderzijds is het echter ten eerste niet uitgesloten dat ook toestellen uit andere geluidscategoriën naar Schiphol Oost worden geleid die een dergelijk voordeel niet hebben. Ten tweede constateert de Raad dat op Schiphol Oost juist toestellen worden afgehandeld met een MTOW onder de 20.000 kg,⁸⁴ en deze aangeslagen worden voor een minimum van 20.000 kg. Om deze redenen acht de Raad het juist om er van uit te gaan dat er sprake is van eenheidstarieven voor het gebruik van Schiphol als geheel.

⁷⁹ Het gaat in beginsel niet om de grootte van het toestel; ook grotere toestellen kunnen met een beperkt aantal zitplaatsen zijn uitgerust. 103872/30, p. 3.

⁸⁰ Zie ook 103872/20, p. 4 onder 4, derde bulletpoint.

⁸¹ Voor de uitzonderingen, zie 103872/30, p. 3.

⁸² 103872/4, Aanvraag, p. 4, onder 5.1.

⁸³ 103872/20, bijlage, p. 4.

⁸⁴ 103872/20, bijlage, p. 6: 88% van de toestellen afgehandeld op Schiphol Oost heeft een gewicht van onder de 20.000 kg MTOW.

- 104) De tarieven die, op grond van de bovenstaande overwegingen beoordeeld moeten worden zijn de PSC en de SSC, en, met betrekking tot de start- en landingsgelden, in beginsel alle start- en landingsgelden uit de beide horizontale tariefregels “disconnected” afhandeling, omdat hieronder mogelijk gebruikers vallen die een gelijke positie hebben als de VCS en dus hetzelfde niveau van dienstverlening krijgen als de VCS.

6.2.3 Toekomstige veranderingen in de tarieven en voorwaarden

- 105) De Raad merkt op dat twee van de gronden die de VCS aandraagt, betrekking hebben op toekomstige omstandigheden, die zich niet voordoen naar aanleiding van de Tarieven en Voorwaarden per 1 november 2011. De VCS klaagt zich over het feit dat Schiphol van zins is om het onderscheid tussen les- en terreinvluchten enerzijds en overlandvluchten anderzijds, op termijn af te schaffen. [*bedrijfsvertrouwelijk*].
- 106) De Raad overweegt dat hij in het kader van een beoordeling onder artikel 8.25f Wet luchtvaart, slechts de tarieven en voorwaarden kan beoordelen die door Schiphol voor de relevante periode zijn vastgesteld. Nu beide bovengenoemde veranderingen in de tarieven en voorwaarden geen deel uitmaken van de Tarieven en Voorwaarden die de VCS aanvalt, kan de Raad zich bij de onderhavige beoordeling niet uitspreken over de rechtmatigheid daarvan.

6.2.4 Introductie van tarieven in het verleden

- 107) Anders oordeelt de Raad over het feit dat de PSC op Schiphol Oost al is geïntroduceerd in de tariefperiode voorafgaand aan 1 november 2011, te weten in de tariefperiode van 1 april 2011 tot 1 november 2011. In de regel dient een aanvraag zich te richten op de tarieven en voorwaarden die direct voorafgaand aan een betrokken tariefperiode door Schiphol zijn vastgesteld.
- 108) De Raad overweegt het volgende. De mogelijke introductie van dit tarief op Schiphol Oost is door Schiphol sinds 2006 steeds aangekondigd in de voorwaarden (artikel 5, zesde lid van de voorwaarden).⁸⁵ Ook in de voorwaarden die golden voor periode 1 april 2011 tot 1 november 2011 was deze aankondiging opgenomen.⁸⁶
- 109) De daadwerkelijke effectuering van de PCS op Schiphol Oost is in de voorwaarden voor de periode 1 april 2011 tot 1 november 2011 echter afhankelijk gemaakt van de opleverdatum

⁸⁵ 103872/9.

⁸⁶ 103872/9.

van het nieuwe terminalgebouw op Schiphol Oost. Omdat deze datum voor gebruikers een onzekerheid vormde ten tijde van het vaststellen van de tarieven en voorwaarden per 1 april 2011 – tekenend is dat Schiphol geen exacte datum heeft genoemd in de tarieven en voorwaarden – kan hen niet verweten worden niet tegen de tarieven en voorwaarden per 1 april 2011 te zijn opgekomen. Uiteindelijk heeft Schiphol op dinsdag 5 juli aan gebruikers van Schiphol Oost gecommuniceerd dat vanaf 11 juli 2011 de PSC zou worden geheven op Schiphol Oost.⁸⁷

- 110) Ten tweede stelt de Raad vast dat de VCS zich niet richt tegen de introductie van een PSC op Schiphol Oost als zodanig, maar slechts tegen de (onredelijke) hoogte daarvan per 1 november 2011. Om deze reden zal de Raad de (hoogte van) de PSC per 1 november 2011 wel beoordelen.

6.2.5 Relevantie van tariefverhogingen

- 111) Een van de gronden die VCS aanvoert tegen de tarieven is dat, ten opzichte van de tarieven uit de tariefperiode van 1 april 2011 tot 1 november 2011, het tarief voor terrein- en lesvluchten per 1 november 2011 relatief wordt verhoogd ten opzichte van het tarief voor overlandvluchten. Verder wijst de VCS er op dat, gezien en de onderliggende kosten en de onderliggende dienstverlening, de start- en landingsgelden in haar ogen onredelijk zijn, bezien vanuit het uitgangspunt dat de dienstverlening op Schiphol Oost afwijkt van Schiphol Centrum.
- 112) In dit verband wijst de Raad erop, zoals Schiphol ook terecht heeft opgemerkt⁸⁸ dat hij zich bij een beoordeling op grond van artikel 8.25f Wet luchtvaart, slechts kan uitlaten over de tarieven zoals die zijn vastgesteld. *In beginsel* is bij een dergelijke beoordeling niet relevant of tarieven relatief zijn verhoogd ten opzichte van andere tarieven of ten opzichte van een voorgaande tariefperiode; de vraag is of een tarief waarover een beoordeling wordt gevraagd als zodanig redelijk is.
- 113) *Niettemin* kan een relatieve verhoging van een tarief (in de tijd of ten opzichte van een of meer andere tarieven) een indicatie vormen voor mogelijke onredelijkheid daarvan. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer een tarief ten opzichte van een ander tarief wordt verhoogd zonder dat de dienstverlening die in ruil voor het verhoogde tarief wordt verkregen (en daarmee bijv. ook de onderliggende kosten) zijn toegenomen. Hierbij moet worden aangetekend dat ook in een dergelijk geval niet direct kan worden geconcludeerd dat het verhoogde tarief onredelijk is.

⁸⁷ 103872/9.

⁸⁸ 103872/37.

- 114) Omdat de eis van kostenoriëntatie voor de tarieven als geheel geldt en niet voor ieder individueel tarief, hoeven tarieven (en dus ook tariefverhogingen) niet ieder verschil in onderliggende kosten (-verhogingen) te reflecteren.⁸⁹ Toch kan een (relatieve) tariefverhoging met zich brengen dat het tarief zodanig ver verwijderd raakt van de onderliggende kosten of onderliggende dienstverlening, dat het onredelijk wordt. Hierbij kan relevant zijn of zich in een recent verleden een of meerdere verhogingen van een tarief hebben voorgedaan, of, omgekeerd, dat dienstverlening is versoberd waarbij het daarvoor gevraagde tarief is verhoogd of gelijk is gebleven.

6.3 Beoordeling van de bestreden tarieven

6.3.1 Beoordeling aan de hand van een benchmark

- 115) Zoals weergegeven in randnummer 38, kan de redelijkheid van tarieven op vier manieren worden beoordeeld, waarbij zij opgemerkt dat geen van deze manieren op zich doorslaggevend hoeft te zijn voor de vraag of is voldaan aan de redelijkheidseis. De eerste manier waarop de redelijkheid kan worden beoordeeld, is aan de hand van internationale benchmark, waarin de tarieven van Schiphol worden vergeleken met die van vergelijkbare luchthavens.
- 116) Wat in casu als vergelijkbare luchthavens moeten worden beschouwd, is echter niet eenvoudig vast te stellen. Hoewel de wetgever aangeeft dat Schiphol kan worden vergeleken met 'toonaangevende internationale luchthavens' en 'luchthavens in vergelijkbare marktomstandigheden',⁹⁰ moet in het voorliggende geval rekening worden gehouden met het feit dat de VCS bij uitsluiting gebruik maakt van Schiphol Oost en dit deel van de luchthaven niet als zodanig het karakter heeft van een internationale (hub-) luchthaven. Enkel een vergelijking met de grootste Europese luchthavens zou een vertekend beeld geven omdat deze over het algemeen mede zijn ingericht op grote volumes en een aanzienlijk aandeel transferpassagiers hebben, hetgeen niet het geval is op Schiphol Oost.
- 117) Een en ander bleek bij de bezichtiging op 28 augustus 2011: de terminal op Schiphol Oost is niet ingericht voor het afwikkelen van transferverkeer. Zo ontbreken voorzieningen voor

⁸⁹ Overigens verschilt de Raad hier van mening met Schiphol ten aanzien van hetgeen Schiphol opmerkt in haar reactie op de Aanvraag (103872/14, bijlage 1, onder 3.4). Of een gebruiker *feitelijk toegang heeft* tot bepaalde diensten of faciliteiten, doet zeker ter zake bij de vraag of er een wanverhouding bestaat tussen een tarief en onderliggende kosten en/of dienstverlening.

⁹⁰ Tweede Kamer, 2001-2002, 28074, nr. 3, p. 6 en *Stb.* 2006, 333, p. 18.

automatisch bagagetransport naar een aansluitend toestel, zijn er geen 'airside' voorzieningen voor wachtende transferpassagiers, en verzorgt Schiphol ook geen vervoer naar Schiphol Centrum om daar een aansluitende vlucht te kunnen nemen.

- 118) Anderzijds moet rekening worden gehouden met het feit dat Schiphol wel behoort tot de categorie toonaangevende internationale (hub-)luchthavens en ook andere luchthavens uit deze categorie ook General Aviation-verkeer afhandelen. Verder overweegt de Raad dat ook gebruikers van Schiphol Oost in zekere zin meeprofiteren van een aantal voorzieningen die Schiphol heeft uit hoofde van haar positie als toonaangevende Europese luchthaven, waaronder haar ligging, de aanwezigheid van meerdere landingsbanen, sneeuw- en gladheidsbestrijding, een eigen brandweereenheid en uitrusting van alle banen met faciliteiten voor landing met instrumenten (zgn. IFR-landing).
- 119) Om de bovenstaande redenen heeft de Raad twee benchmarks uitgevoerd, die zijn opgenomen in Bijlage 2 bij dit Besluit. In de eerste zijn de tarieven van Schiphol vergeleken met die van toonaangevende internationale (hub-) luchthavens. In de tweede met luchthavens die meer vergelijkbaar zijn met Schiphol Oost, in isolatie bezien.
- 120) De tarieven in de beide benchmarks zijn gebaseerd op het gebruik van de opgenomen luchthavens met het toestel dat in het bezit is van de VCS, een Cessna 172. In beide benchmarks zijn voorts twee vergelijkingen gemaakt: één voor het gebruik van genoemd toestel zonder passagiers en één voor het gebruik van dat toestel met 3 passagiers, het maximale aantal. De opgegeven tarieven zijn totaaltarieven, dus inclusief start- en landingsgelden en – waar toepasselijk – passagiersgerelateerde tarieven. Daarnaast is rekening gehouden met het feit dat de VCS veel les- en terreinvluchten uitvoert en andere luchthavens, net als Schiphol, bijzondere tarieven voor dergelijke vluchten hanteren.
- 121) De eerste benchmark laat – op het eerste gezicht – zien dat Schiphol van de elf geselecteerde luchthavens resp. op de plaatsen 6, 7, 5 en 5 eindigt en daarmee in de middenmoot eindigt. Dit beeld is in zoverre vertekend dat, ten eerste, op alle luchthavens wier tarieven hoger liggen dan die van Schiphol geen eisen inzake kostenoriëntatie gelden, en/of die luchthavens direct of indirect een actief ontmoedigingsbeleid wordt gevoerd ten aanzien van kleine toestellen c.q. General Aviation verkeer, hetgeen op Schiphol niet het geval is.⁹¹
- 122) Zo geldt op de luchthaven Londen Heathrow een geluidsgerelateerd basistarief van

⁹¹ 103872/4, bijlage IV, p. 1. Voorts wijst de Raad op het feit dat de General Aviation-terminal op Schiphol Oost in juli 2011 is opgeleverd.

€ 1882,95 voor iedere vlucht met een toestel met een gewicht van minder dan 16.000 kg (voor vluchten met toestellen boven dit gewicht wordt het tarief gradueel lager) en een absoluut minimumtarief voor starten en landen van € 747,50; de combinatie van beide drempels treft kleine toestellen onevenredig. Op de luchthaven Londen City geldt een minimumbedrag van € 1495,= voor het start en landingsgeld, plus een minimumbedrag van € 260,13 aan veiligheidstoeslag per vlucht. Daarnaast hanteert deze luchthaven verregaande operationele beperkingen voor niet-commerciële vluchten.⁹²

- 123) De luchthaven van Frankfurt kent voorts een minimumtarief van € 200,= voor starten en landen met een toestel onder de 15.000 kg, terwijl dit voor zwaardere toestellen € 150 bedraagt. De luchthaven Parijs (Charles de Gaulle) kent een operationele beperking voor kleine toestellen, die daar in de regel niet mogen landen.⁹³ De luchthaven van München kent voorts ook vergaande operationele beperkingen voor toestellen met een gewicht onder de 2000 kg.⁹⁴ De luchthaven van Kopenhagen heeft een hoog nominaal tarief voor de locatie Kastrup, maar de locatie in Roskilde, in handen van dezelfde eigenaar als de locatie Kastrup, is speciaal bedoeld voor “General Aviation” (Bijlage 2, tweede benchmark) en kent juist een laag tarief ten opzichte van dat van Schiphol.
- 124) De Raad constateert dat alle toonaangevende internationale (hub-)luchthavens, wier tarieven voor het starten en landen met een toestel als dat van de VCS hoger zijn dan die van Schiphol, een actief ontmoedigingsbeleid ten opzichte van kleine toestellen hanteren, waardoor, vanuit de positie van de VCS gezien, deze niet als vergelijkbaar kunnen worden beschouwd. Deze nuancering van de eerste benchmark in Bijlage 2 geeft het beeld dat Schiphol van de internationaal toonaangevende luchthavens die geen actief ontmoedigingsbeleid voor kleine toestellen voeren, de duurste is en alleen de luchthaven van Brussel een tarief hanteert dat in de buurt komt van dat van Schiphol. Hierbij zij opgemerkt dat de luchthaven van Brussel juist wél is onderworpen aan een wettelijk regime dat noopt tot kostenoriëntatie van tarieven.⁹⁵
- 125) In de tweede benchmark in Bijlage 2 is Schiphol vergeleken met kleinere luchthavens, aan de hand van de in Bijlage 2 opgenomen criteria. Schiphol komt hier als duurste luchthaven uit. Enerzijds gaat het om luchthavens die wel in de buurt van een (middel)grote stadagglomeratie zijn gesitueerd, anderzijds gaat het hier niet om hub-luchthavens, en

⁹² 103872/51, Artikel 4.11 van de “terms of operation”

⁹³ 103872/44

⁹⁴ 103872/44.

⁹⁵ Koninklijk besluit van 24 juni 2004 betreffende de toekenning van de exploitatielicentie van de luchthaven Brussel-Nationaal aan de naamloze vennootschap, B.I.A.C., *Belgisch Staatsblad* 2004, N 2822, [C-2004 – 14133].

hebben deze ook een aanzienlijk kleiner passagiersaantal dan Schiphol. Dit beeld dient op zijn beurt weer genuanceerd te worden doordat de overige geselecteerde luchthavens voornamelijk vergelijkbaar zijn met Schiphol voor zover het Schiphol Oost betreft en dus niet als internationaal toonaangevende 'hub'-luchthavens kwalificeren.

- 126) Niettemin kent de Raad grotere waarde toe aan de tweede benchmark. Ten eerste omdat, bezien vanuit de positie van de VCS, de diensten en faciliteiten die op Schiphol Oost worden geboden aan gebruikers, ook niet gericht zijn op het accommoderen van grootschalige commerciële luchtvaart, terwijl de luchthavens in de eerste benchmark dat wel zijn. Ten tweede wijst de Raad er op dat de luchthavens van Kopenhagen, Kastrup en Roskilde, wat één aspect betreft sterker vergelijkbaar zijn met Schiphol, te weten dat de locatie Roskilde vergelijkbaar is met Schiphol Oost, terwijl beide locaties in handen van één eigenaar zijn. Opvallend is daarbij dat de tarieven voor de locatie Roskilde aanzienlijk lager liggen dan die van Schiphol.⁹⁶
- 127) Op zich is het bovenstaande niet voldoende om de tarieven van Schiphol als onredelijk te beschouwen; wel vormt de combinatie van hetgeen in randnummers 124 tot en met 127 is opgemerkt, een indicatie dat de tarieven voor het gebruik van Schiphol Oost aan de hoge kant zijn. Om deze reden is het noodzakelijk ook andere middelen in te zetten om te toetsen of de tarieven van Schiphol voldoen aan het redelijkheidsvereiste, hetgeen in de navolgende paragrafen zal worden gedaan.

⁹⁶ Dezelfde situatie bestaat ten aanzien van Dusseldorf – Dusseldorf Mönchengladbach, maar de tarieven voor de laatstgenoemde luchthaven zijn niet bekend bij de NMa. Bovendien voldoet de – enkele – start- en landingsbaan op de laatstgenoemde luchthaven niet aan de vereisten die zijn gesteld aan de luchthavens voor opname in de tweede benchmark (langer dan 2000 meter).

6.3.2 *Vergelijking aan de hand van kwaliteitsindicatoren*

- 128) De tweede methode die behulpzaam kan zijn bij het beoordelen van de redelijkheid van tarieven, is een vergelijking van de kwaliteit van dienstverlening aan de hand van kwaliteitsindicatoren. Desgevraagd heeft Schiphol een overzicht verschaft van de kwaliteitsindicatoren die de wetgever heeft geïdentificeerd⁹⁷ en deze verbijzonderd voor de situatie op Schiphol Oost, met een vergelijking ten opzichte van Schiphol Centrum. Het schema is opgenomen in Bijlage 3 bij dit besluit.
- 129) De door de wetgever genoemde indicatoren zijn voornamelijk bedoeld voor de commerciële luchtvaart,⁹⁸ en daarom in wezen minder geschikt voor een vergelijking van luchthavens die tevens of met name geschikt zijn voor General Aviation. Niettemin merkt de Raad op dat deze het beeld dat de VCS heeft geschetst in haar Aanvraag, haar antwoordbrief en haar pleitnota, te weten dat Schiphol Oost in vergelijking met Schiphol Centrum minder goed is uitgerust, wordt bevestigd door de toegezonden vergelijking. In het bijzonder ondersteunt deze het beeld dat in paragraaf 6.3.1 is geschetst, te weten dat de tarieven voor het gebruik van Schiphol Oost in vergelijking met Schiphol Centrum aan de hoge kant zijn, gezien in het licht van het feit dat de faciliteiten op de luchthaven Kopenhagen-Roskilde ook geënt zijn op General Aviation, waarbij de laatste luchthaven lagere tarieven kent dan Schiphol voor het gebruik van Schiphol Oost.
- 130) De Raad overweegt ten aanzien van de individuele indicatoren als volgt. De piekruurcapaciteit van het banenstelsel is volgens opgave van Schiphol 106-110 vluchten en is in het schema niet verbijzonderd voor Schiphol Oost. Hoewel het theoretisch mogelijk is dat toestellen die worden afgehandeld op Schiphol Oost, van andere banen dan de Oostbaan gebruik maken, is het in de praktijk zo dat de Oostbaan overwegend voor afhandeling van toestellen op Schiphol Oost wordt gebruikt (zie randnummer 52). De Oostbaan wordt alleen in uitzonderingssituaties (zuidwesterstorm) gebruikt door toestellen die verder worden afgehandeld op Schiphol Centrum. De opgegeven piekruurcapaciteit is dan ook niet de werkelijke capaciteit die General Aviation, c.q. vluchten op Schiphol Oost ter beschikking staat en daarom niet representatief voor de situatie van de VCS.
- 131) Het aantal *gates* bedraagt 97 op Schiphol Centrum terwijl Schiphol Oost geen *gates* heeft. Dit is ook ongebruikelijk, gezien het feit dat de meeste toestellen die worden afgehandeld op Schiphol Oost, te klein zijn voor 'connected' afhandeling aan een pier. Bijgevolg kan de Raad slechts concluderen uit het feit dat op Schiphol Oost geen *gates*/aviobruggen zijn,

⁹⁷ Besluit exploitatie luchthaven Schiphol, artikel 7, *Stb.* 2006, 333.

⁹⁸ *Infra*, randnummers 132 en 133.

maar dat dit mogelijk (deels) zijn weerslag vindt in de lagere tarieven voor 'disconnected' afhandeling die Schiphol hanteert.⁹⁹

- 132) Het aantal incheckbalies op Schiphol Oost is ook gering in vergelijking met Schiphol Centrum. Enerzijds is dit te verklaren door het feit dat een groot aantal gebruikers die tot de categorie 'General Aviation' behoren, geen behoefte heeft aan incheckbalies, omdat zij niet op commerciële basis passagiers vervoeren. Niettemin bleek bij de inspectie op 28 augustus 2011 dat slechts één van de twee balies op Schiphol Oost permanent bemand is door KLM Jet Centre, en de andere gehuurd kan worden, terwijl gebruik van de balies op Schiphol Centrum is inbegrepen in de Tarieven. Dit geeft de Raad opnieuw de indruk dat, hoewel de behoefte aan incheckbalies voor General Aviation wellicht beperkt is, het voorzieningenniveau op Schiphol Oost aanzienlijk lager is dan op Schiphol Centrum.
- 133) Met betrekking tot het aantal bestemmingen overweegt de Raad dat ook dit van minder belang is voor gebruikers uit de categorie "General Aviation," maar vooral een kwaliteitsindicator is voor commerciële gebruikers, bijvoorbeeld voor passagiers en luchtvaartmaatschappijen die hun passagiers overstapmogelijkheden willen geven. In dit licht geldt ook dat de mogelijkheid dat vanaf een luchthaven een groot aantal bestemmingen kan worden bereikt overwegend samenhangt met de prestaties van luchtvaartmaatschappijen en in geringere mate met de inspanningen van een luchthaven. De Raad kent dan ook geen belang toe aan deze indicator waar het General Aviation-activiteiten betreft.
- 134) Anders is dat voor de indicator van het aantal opstelplaatsen voor toestellen. Opnieuw laat de vergelijking tussen Schiphol Centrum en Schiphol Oost zien dat het aantal opstelplaatsen op Schiphol Oost (29) beperkter is dan dat op Schiphol Centrum (97), waarmee eens te meer een verschil in kwaliteitsniveau wordt onderstreept.
- 135) De Raad constateert dat ook op grond van de kwaliteitsindicatoren kan worden gesteld dat de Tarieven, met name waar het gebruik van Schiphol Oost betreft, een scheve verhouding vertonen in vergelijking met de kwaliteit die wordt geboden op Schiphol Oost. Om deze reden onderzoekt de Raad hieronder of ook andere indicatoren voor redelijkheid eenzelfde beeld schetsen.

⁹⁹ Waarbij opnieuw zij opgemerkt dat niet ieder kostenverschil dat hierdoor wordt veroorzaakt volledig zijn weerslag hoeft te vinden in de tarieven.

6.3.3 *Vergelijking van tarieven met onderliggende kosten*

- 136) De volgende methode om de redelijk te beoordelen, is een vergelijking van tarieven met hun onderliggende kosten. In haar reactie op de bezwaren die de VCS heeft geuit aan Schiphol tijdens de consultatieprocedure¹⁰⁰ heeft Schiphol een berekening gemaakt van de kosten die gemoeid zijn met de afhandeling van een vlucht op Schiphol Oost.¹⁰¹ Het gaat om een – zeggens Schiphol vereenvoudigde¹⁰² – berekening waarin bijvoorbeeld niet is gespecificeerd hoe de kosten van de Oostbaan zijn opgebouwd (componenten), de afschrijftermijn, welke kosten specifiek gemoeid zijn met het gebruik van Schiphol Oost, etc. en is de gebruiksprognose niet gebaseerd op actuele gegevens over 2011 of realisatie uit voorgaande jaren.
- 137) Voorts wijst de Raad erop dat het volumecijfer dat Schiphol hanteert – 15.000 vluchten – een variabele is waarover Schiphol zelf invloed uitoefent en dit ten opzichte van het totaalvolume van Schiphol bijzonder laag is.¹⁰³ Verder bevat het geen gegevens over kosten gemoeid met andere infrastructuur, zoals het K-platform, de landzijdige infrastructuur en de infrastructuur “buiten de hekken” van Schiphol Oost, die gebruikt wordt voor het afhandelen van passagiers en luchtverkeer.
- 138) Daarnaast bevat de berekening geen specificatie van de kosten van de terminal op Schiphol Oost en de kosten van het gebruik daarvan (afhandeling), wat voornamelijk van belang is voor een beoordeling van de vraag of de PSC redelijk is voor het gebruik van de voorzieningen op Schiphol Oost door passagiers en, in mindere mate, piloten. Ook een onderbouwing van de kosten gemoeid met de SSC, verbijzonderd voor Schiphol Oost, ontbreekt.
- 139) Hoewel de VCS in haar pleitnotitie ook een indicatieve berekening¹⁰⁴ heeft gemaakt van de kosten die gemoeid zouden zijn met de afhandeling van een vlucht op Schiphol Oost, kan de Raad deze niet betrekken in zijn beoordeling, nu deze niet is gebaseerd op een gedetailleerd, actueel inzicht in de daadwerkelijke kosten van Schiphol, maar op basis van externe gegevens.

¹⁰⁰ 103872/4, bijlage 1.

¹⁰¹ 103872/4, bijlage 1, p. 2.

¹⁰² 103872/30 vraag 3.

¹⁰³ 415.883 vluchten in 2010, 418.742 vluchten in 2009. Bron: jaarverslag Schiphol 2010, op www.schiphol.nl (20 oktober 2011).

¹⁰⁴ 103872/23, bijlage, p. 3.

- 140) Omdat de bovengenoemde berekeningen niet de mate van detail bevatten die nodig is voor een goede beoordeling van de redelijkheid van de start- en landingsgelden, de PSC en de SSC, voor zover deze zien op het gebruik van Schiphol Oost. Om deze reden heeft de Raad op 14 september 2011 Schiphol schriftelijk in gelegenheid gesteld om de kosten met een hogere mate van detail te onderbouwen, specifiek met het oog op het gebruik van Schiphol Oost.¹⁰⁵
- 141) De reactie van Schiphol op dit verzoek is opgenomen in Bijlage 5 bij dit besluit.¹⁰⁶ Waar Schiphol zich beroept op het feit dat volgens de Raad in zijn in zaak 200120 ('easyJet') de individuele tarieven niet kostengeoriënteerd hoeven te zijn en Schiphol reeds daarom geen onderbouwing van de onderliggende kosten hoeft te worden gegeven, wijst de Raad er op dat tijdens de procedure van het door Schiphol genoemde besluit van de Raad een dergelijke kostenonderbouwing wel is verstrekt door Schiphol.¹⁰⁷ Dit was eveneens het geval in de procedure voorafgaand aan het besluit van de Raad in zaak 200087 ('KLM').¹⁰⁸ Bovendien heeft de wetgever uitdrukkelijk aangegeven dat een beoordeling van een tarief in het licht van de onderliggende kosten, deel kan uitmaken van een toets of een aangevallen tarief voldoet aan de eis van redelijkheid.
- 142) Voorts heeft Schiphol op 17 oktober 2011 – ruim na de vervalttermijn van 6 oktober 2011 die de Raad heeft gesteld voor beantwoording van de vragen gesteld op 14 september 2011 – ongevraagd alsnog een document toegezonden waarin een onderbouwing van de kosten gemoeid met het gebruik van Schiphol Oost is opgenomen.¹⁰⁹ Ook deze onderbouwing kan de Raad niet betrekken in zijn oordeel; partijen zijn bij afzonderlijke brieven van 19 augustus 2011¹¹⁰ op de hoogte gesteld van het feit dat de Raad geen stukken meer in overweging neemt nadat een hoorzitting is gehouden, tenzij de Raad expliciet heeft gevraagd om toezending van nadere stukken.
- 143) Op de hoorzitting op 5 september 2011 is het voorgaande mondeling herhaald.¹¹¹ Op 14 september heeft de Raad schriftelijk expliciet verzocht om overlegging van de gegevens voor 6 oktober 2011, 17.00 u. In haar antwoord op dit schrijven heeft Schiphol, zoals hierboven reeds opgemerkt, afgezien van aanlevering van de gegevens. Om deze redenen

¹⁰⁵ 103872/23.

¹⁰⁶ 103872/30.

¹⁰⁷ Besluit van de Raad van 14 juli 2009 in zaak 200120 ('easyJet'), randnummer 181, op www.nma.nl.

¹⁰⁸ Besluit van de Raad 25 oktober 2007 in zaak 200083 ('KLM-I'), randnummer 91, op www.nma.nl.

¹⁰⁹ 103872/49, bijlage.

¹¹⁰ 103872/18 (VCS) en 103872/19 (Schiphol).

¹¹¹ 103872/28.O1005, bijlage, p. 1.

kan de Raad geen waarde toekennen aan de op 17 oktober 2011 toegezonden berekening van de onderliggende kosten voor het gebruik van Schiphol Oost.

- 144) Nu de Raad zelf niet beschikt over kostengegevens die afdoende gedetailleerd zijn om een degelijke afweging te maken van de kosten die gemoeid zijn met het gebruik van Schiphol Oost door gebruikers en hun passagiers, kan de berekening die Schiphol aan VCS heeft verschaft in het kader van de consultatieprocedure, noch de berekening die de VCS zelf heeft gemaakt, niet dienen voor een dergelijke beoordeling.
- 145) De Raad ziet zich derhalve genoodzaakt om zijn beoordeling te baseren op de bovenstaande twee toetsmiddelen en de beoordeling die in de randnummers hieronder volgt.

6.3.4 Vergelijking tussen tarieven en onderliggende dienstverlening

- Start- en landingsgelden

- 146) Voor een vergelijking tussen tarieven en de dienstverlening die in ruil daarvoor wordt verschaft, is van belang dat de tarieven afzonderlijk worden besproken. In het geval van de start- en landingsgelden kan, zoals in randnummer 104 reeds is opgemerkt, niet een enkel tarief uit de tabel in Bijlage 1 worden onderscheiden dat moet worden beoordeeld in het licht van de kwaliteit van de onderliggende dienstverlening. Het gaat om alle tarieven die gerekend kunnen worden bij gebruik van Schiphol Oost.¹¹² Het betreft dus, kortweg, om de beide horizontale tariefregels voor “disconnected”-afhandeling omdat dit mogelijk toestellen uit alle geluidscategorieën betreft.
- 147) Hierbij geeft de Raad *uitdrukkelijk* aan dat in de navolgende beoordeling alleen de kwaliteit van de dienstverlening wordt beoordeeld zoals die door VCS en, mogelijk, andere partijen die dezelfde dienstverlening ontvangen als de VCS, wordt beoordeeld. Het is hierbij niet uitgesloten dat het bij partijen vergelijkbaar met de VCS gaat om gebruikers met toestellen die vallen onder de eerdergenoemde twee tariefregels en dat deze beoordeling daarom ook andere tarieven treft. Het oordeel van de Raad is echter beperkt tot deze categorie gebruikers.
- 148) Eerst wijst de Raad op het feit dat de dienstverlening op Schiphol Oost in zekere mate overlapt met de dienstverlening op Schiphol Centrum. Volgens opgave van Schiphol gaat het om gebruik van de start- en landingsbaan, gebruik van technische voorzieningen voor opstijgen en landen (“ILS”) sneeuw- en gladheidsbestrijding, ‘apron control’, vogelwacht,

¹¹² Met uitzondering van het tarief voor vrachtovervoer, waartegen de VCS zich in haar Aanvraag niet heeft gericht.

stand-by brandweer en medegebruik van landzijdige infrastructuur. Zowel gebruikers van Schiphol Oost als gebruikers van Schiphol Centrum hebben toegang tot dergelijke faciliteiten.

- 149) De Raad constateert aan de hand van de door partijen overgelegde informatie en op basis van de bezichtiging van Schiphol Oost op 28 augustus 2011, alsmede uit vragen gesteld ter hoorzitting, dat er ook een aantal verschillen is. Het gaat om de volgende verschillen in dienstverlening tussen Schiphol Centrum en Schiphol Oost, waar het starten en landen met vliegtuigen betreft:

Diensten en faciliteiten op Schiphol Centrum	Worden kosten van deze faciliteiten toegerekend aan luchtvaarttarieven?	Vergelijkbare faciliteiten op Schiphol Oost?
Marshalling / Visual Docking Guidance Systems (begeleiding naar de opstelplaats)	JA / JA	NEE / NEE
Vervoer van platform naar terminal v.v. (piloot)	JA	NEE (*zie randnummer 154)
(Ondergrondse) Voorzieningen voor brandstoftoevoer (excl. brandstof)	JA (excl. brandstof)	NEE (* zie randnummer 155)
Stroomvoorziening (400 Hz)	JA	NEE
Pre-conditioned Air	JA	NEE
Taxibegeleiding van en naar de start/landingsbaan	JA, uitvoering door Schiphol op Schiphol Centrum	JA, maar uitvoering door KLM op Schiphol Oost (* zie randnummer 157)

Tabel 1

- 150) Het bovenstaande schetst het beeld dat, wat de faciliteiten voor het starten en landen betreft, de basisvoorzieningen in randnummer 148 wel aanwezig zijn en beschikbaar voor gebruikers van Schiphol Oost, maar een groot aantal aanvullende voorzieningen niet.
- 151) Enerzijds erkent de Raad, zoals Schiphol ook opmerkt in haar reactie op de Aanvraag, dat aan dergelijke voorzieningen soms geen behoefte bestaat bij gebruikers van Schiphol Oost. Schiphol gaat hierbij echter uit van een onjuiste lezing van het besluit van de Raad van 14 juli 2009 in zaak 200120 ('easyJet'). Schiphol geeft in haar reactie het volgende aan:

“Anders dan de VCS suggereert heeft de NMa [in het besluit in zaak 200120/easyJet] nadrukkelijk niet gesteld dat alleen kosten in rekening mogen worden gebracht voor

*kosten [sic] waarvoor de betreffende gebruiker redelijkerwijs belangstelling voor of toegang toe had [...].*¹¹³

- 152) De Raad wijst erop dat juist het feit dat fysieke *toegang* tot bepaalde diensten en voorzieningen niet mogelijk is voor sommige gebruikers, terwijl zij in feite hetzelfde tarief betalen als gebruikers die wel toegang hebben, van belang is bij een beoordeling of sprake is van redelijke tarieven.
- 153) Anderzijds overweegt de Raad dus juist dat gebruikers zoals de VCS ook feitelijk geen toegang hebben tot de faciliteiten die in het schema zijn genoemd, terwijl de tarieven suggereren dat er geen onderscheid in dienstenniveau is tussen Schiphol Oost en Schiphol Centrum en ook in de voorwaarden het dienstenniveau op Schiphol Oost ook niet nader is ingeperkt ten opzichte van Schiphol Centrum. Juist omdat de feitelijke toegang tot een aantal diensten en faciliteiten niet mogelijk is, ontstaat een scheve verhouding tussen een tarief en hetgeen hier weliswaar op Schiphol Centrum, maar niet op Schiphol Oost voor wordt geboden.
- 154) Verder hecht de Raad veel waarde aan de volgende twee constatering. Waar op Schiphol Centrum het vervoer van en naar een toestel (voor de piloot; voor passagiers, zie de beoordeling van de PSC hierna) is inbegrepen in de tarieven of het op Schiphol Centrum mogelijk is voor een piloot om naar het toestel te lopen (bijv. op de H-pier), is dit om veiligheidsredenen niet mogelijk op Schiphol Oost. In plaats daarvan moeten gebruikers van Schiphol Oost dit vervoer separaat betrekken bij KLM Jet Centre, waarvoor een additionele vergoeding van € 5,= per passagier moet worden betaald om vanaf het terminalgebouw tot het K-platform bij het toestel te komen (enkele tientallen meters). De relatief sobere dienstverlening zorgt er hier voor dat gebruikers juist extra kosten moeten maken voor een dienst die op Schiphol Centrum is inbegrepen in de tarieven.
- 155) Daarenboven constateert de Raad dat, waar op Schiphol Centrum vrijwel iedere opstelplaats is voorzien van ondergrondse brandstoftoevoer,¹¹⁴ dit op Schiphol Oost niet het geval is. Sterker nog: in 2009 is de installatie voor het tanken van AvGas, de brandstof die de VCS gebruikt voor haar toestel, in haar geheel verwijderd van Schiphol Oost. Dit heeft sindsdien in ieder geval niet tot een verlaging van de tarieven geleid. Ook hier is het gevolg van de versoering van de dienstverlening dat gebruikers zoals de VCS extra kosten moeten maken. Voor de VCS geldt dat zij elders haar toestel van brandstof moet voorzien en dergelijke vluchten bij voorbaat niet kunnen kwalificeren als les- of terreinvlucht, maar als overlandvlucht, waarvoor een hoger tarief geldt.

¹¹³ 103872/14, bijlage, p. 5.

¹¹⁴ 103872/28.O1005, bijlage, p. 12.

- 156) Deze beide verschillen in dienstverlening worden, anders dan in het geval dat aan de orde was in zaak 200120 ('easyJet'), niet gecompenseerd door een meerwaarde aan de zijde van de gebruiker.¹¹⁵
- 157) Wat betreft de taxibegeleiding van toestellen van en naar de start- en landingsbaan (vanaf het platform tot aan de toegangspunten van de start- en landingsbaan), overweegt de Raad dat dit op Schiphol Centrum wordt gedaan door medewerkers van Schiphol. Op Schiphol Oost wordt dit gedaan door KLM Jet Centre, die deze dienst om niet verricht onder auspiciën van Schiphol.¹¹⁶ Schiphol maakt hiervoor dus zelf geen kosten, wat opnieuw niet is gereflecteerd in de tarieven.
- 158) De Raad concludeert op grond van het bovenstaande dat het verschil in dienstverlening die is gemoeid met het starten en landen op Schiphol Oost significant verschilt met het niveau op Schiphol Centrum, terwijl noch in de tarieftabel, noch in de voorwaarden is aangegeven dat dit het geval is. Op twee punten zorgt dit ervoor dat gebruikers – met betrekking tot brandstoffaciliteiten in ieder geval de VCS en gebruikers in gelijke positie als de VCS – extra kosten moeten maken voor het starten en landen op Schiphol Oost. De verschillen komen, in onderlinge samenhang bezien en bezien in het licht van de randnummers 127 en 135, neer op een wanverhouding tussen de tarieven voor starten en landen en hetgeen in ruil daarvoor wordt ontvangen door gebruikers van Schiphol Oost.
- 159) Om deze reden acht de Raad de tarieven voor het starten en landen op Schiphol Oost onredelijk, bezien in het licht van de kwaliteit van de diensten en faciliteiten die de VCS, alsmede mogelijk andere partijen in een gelijke positie als de VCS, in ruil daarvoor ontvangt, en daarmee in strijd met hetgeen in artikel 8.25d, tweede lid, Wet luchtvaart, is bepaald.

- *Passenger Service Charge*

- 160) Eenzelfde onderzoek naar de diensten die op Schiphol Oost worden aangeboden voor de afhandeling van passagiers, geeft het navolgende beeld, waarbij de Raad eerst het volgende afweegt. Zoals door Schiphol naar voren is gebracht tijdens de hoorzitting¹¹⁷ en zoals ook bleek tijdens de bezichtiging op 28 augustus 2011, is de terminal op Schiphol Oost nieuw

¹¹⁵ Een van de gronden die easyJet inbracht was gericht op het feit dat de H-pier op Schiphol Centrum relatief eenvoudig was uitgerust. De Raad overwoog in dat geval dat dit een meerwaarde opleverde voor gebruikers van de H-pier, omdat dit de omdraaitijden van toestellen vergroot, zie het besluit van de Raad van 14 juli 2009 in zaak 200120 op www.nma.nl, randnummer 137, voetnoot 131.

¹¹⁶ 103872/28.O1005, bijlage, p. 13.

¹¹⁷ 103872/28.O1005, bijlage, p. 14, p. 16.

Openbaar

en kwalitatief hoogstaand; het heeft een ‘exclusief’ karakter. Volgens opgave van Schiphol heeft het gebouw € 2,9 mln. gekost.¹¹⁸ Verder bleek dat de voorziening en inderdaad bedoeld is voor kleinschalige operaties en op Schiphol ook wel bekend staat als de “General Aviation terminal”. Daarnaast weegt de Raad mee wat Schiphol ter hoorzitting heeft aangedragen, dat juist de kleinschaligheid een meerwaarde kan hebben voor passagiers.

- 161) Voor zover het terminalgebouw openbaar toegankelijk is, dat wil zeggen, mede gebruikt kan worden door alle gebruikers van Schiphol Oost, is het voorzien van de volgende faciliteiten. Het heeft een separate toegangsverbinding met de openbare weg, eigen parkeerfaciliteiten en het is mogelijk om met auto’s tot direct voor de ingang van het gebouw te komen. Het gebouw is voorzien van een centrale hal waarin met een lounge; ook de twee incheckbalies zijn hier gesitueerd. Tevens is het voorzien van toiletten. De overige ruimtes van het gebouw zijn niet toegankelijk voor alle gebruikers, maar worden verhuurd, onder meer aan KLM Jet Centre. De kosten hiervan worden dan ook niet toegerekend aan de tarieven voor luchtvaartactiviteiten.
- 162) Hoewel het kwaliteitsniveau dus enerzijds hoog is, zijn ook hier significant verschillen in dienstverlening met Schiphol Centrum vast te stellen, die hieronder zijn weergegeven.

Diensten en faciliteiten op Schiphol Centrum	Kosten van deze faciliteiten toegerekend aan luchtvaarttarieven?	Vergelijkbare faciliteiten op Schiphol Oost?
Passagiersfaciliteiten aan de airside (na de security/douane; lounges, toiletten)	JA	NEE
Busvervoer van en naar het platform (passagiers)	JA	NEE
Bagagetransport van en naar de <i>gate</i>	JA	ZEER BEPERKT ¹¹⁹
Mogelijkheden voor transferverkeer (overstappen zonder uitcheck bagage, bagagetransport van <i>gate</i> naar <i>gate</i>)	JA	NEE
Aankomst- en vertrekstaten	JA	NEE
Elektrische looppaden	JA	NEE

Tabel 2

¹¹⁸ 103872/20, bijlage 1, p. 2.

¹¹⁹ 103872/28.O1005, bijlage, p. 14.

- 163) Hierbij weegt de Raad af dat met name de faciliteiten voor het afhandelen van bagage zeer beperkt zijn ten opzichte van Schiphol Centrum.¹²⁰ Zulks terwijl de kosten gemoeid met deze faciliteiten op Schiphol Centrum erg hoog zijn.¹²¹ Zo zijn met de uitbreiding van onderdelen van het bagagesysteem op Schiphol Centrum onder de noemers “Baggage System New South,” “Baggage Backbone” en “Hold baggage screening” voorspelde totaalbedragen van resp. € 248, 2 mln., € 218,4 mln. en € 185,5 mln. gemoeid¹²² wanneer deze projecten gerealiseerd zijn.¹²³ De Raad constateert dat Schiphol Oost niet is aangesloten op dit deze systemen en dat gebruikers van Schiphol Oost ook geen toegang hebben tot deze faciliteiten op Schiphol Centrum. Kosten gemoeid met aanleg en onderhoud van elektrische looppaden en aankomst- en vertrekstaten zijn bij de Raad thans niet bekend.
- 164) Ten aanzien van de *airside* faciliteiten geldt dat de *airside* op Schiphol Oost zich geheel buiten het terminalgebouw bevindt; na het passeren van de veiligheidscontrole en er dus geen faciliteiten meer zijn zoals lounges en toiletten. Eenmaal op het platform dienen passagiers zich rechtstreeks naar het toestel te begeven, waarbij hetzelfde geldt als hierboven in randnummer 154 is opgemerkt: ook hier moeten passagiers tegen betaling gebruik maken van de diensten van KLM Jet Centre voor vervoer naar het toestel, terwijl zulk vervoer op Schiphol Centrum is inbegrepen in de tarieven.
- 165) Hiernaast overweegt de Raad dat op Schiphol Centrum een groot aantal andere voorzieningen aanwezig is, waarvan de kosten slechts deels of geheel niet in de tarieven voor luchtvaartactiviteiten zijn verwerkt, maar die als zodanig wel meerwaarde creëren voor passagiers, zoals toegang tot het treinstation,¹²⁴ het busplatform,¹²⁵ en diverse commerciële voorzieningen. Op Schiphol Oost zijn deze voorzieningen niet aanwezig;¹²⁶ het treinstation en het busplatform op Schiphol Centrum zijn ook lastig te bereiken vanaf Schiphol Oost;

¹²⁰ 103872/28.O1005, bijlage, p. 14: “Er is één band om de bagage beneden te krijgen.”

¹²¹ Zie het: “Amsterdam Airport Schiphol Aviation Investment Programme 2011-2015,” Financial supplement to the capacity development in Aviation, (Updated for consultation airport charges and conditions 1 november 2011), april 2011. Dit document maakte onderdeel uit van de consultatieprocedure voorafgaand aan het vaststellen van de Tarieven en Voorwaarden per 1 november 2011.

¹²² *Ibid.*, resp. p. 16, 17, 18. De totale realisatie is voorzien voor 2015; de reeds geactiveerde bedragen zijn opgenomen in de overzichten.

¹²³ Waarbij wordt opgemerkt dat een aanzienlijk deel van deze kosten reeds is geactiveerd.

¹²⁴ Toerekeningsstelsel luchtvaartactiviteiten Schiphol 2011-2016, allocatiesleutel A10, bijlage 4, p. 41 (deels toegerekend), te vinden op www.nma.nl (16 oktober 2011).

¹²⁵ Toerekeningsstelsel luchtvaartactiviteiten Schiphol 2011-2016, allocatiesleutel A2, bijlage 4, p. 20 (deels toegerekend), www.nma.nl (16 oktober 2011).

¹²⁶ 103872/28.O1005, bijlage, p. 16

voor zover Schiphol wijst op een meerwaarde die Schiphol Oost heeft vanwege haar kwaliteit en kleinschaligheid,¹²⁷ doen de bovengenoemde factoren hier volgens de Raad juist aan af.

166) Een en ander leidt de Raad ertoe te concluderen dat, ook wat de diensten en faciliteiten die voor passagiers beschikbaar zijn op Schiphol Oost veel beperkter zijn dan de faciliteiten op Schiphol Centrum. Hoewel de Raad enerzijds erkent dat de voorzieningen op Schiphol Oost van goede kwaliteit zijn en zeker een meerwaarde vertegenwoordigen, volgt zij Schiphol niet in de conclusie dat het ontbreken van de genoemde faciliteiten – door de Raad mede gezien in het licht van de hoge kosten die daarmee gemoeid zijn op Schiphol Centrum – een totaalbeeld geeft dat de verhouding tussen de PSC en de diensten en faciliteiten op Schiphol Oost “dik in orde”¹²⁸ is. De Raad concludeert dan ook dat er een wanverhouding is tussen de PSC en hetgeen passagiers daarvoor aan diensten en faciliteiten ontvangen op Schiphol Oost.

167) Om deze redenen en de redenen aangegeven in de randnummers 127 en 135, acht de Raad de tarieven voor het afhandelen van passagiers en hun bagage (Passenger Service Charge) onredelijk, en daarmee in strijd met hetgeen in artikel 8.25d, tweede lid, Wet luchtvaart, is bepaald.

- *Security Service Charge*

168) Ten aanzien van de verhouding tussen de SSC en de diensten die hiervoor worden geboden op Schiphol Oost, overweegt de Raad ten eerste dat het veiligheidsniveau dat op Schiphol Oost van kracht is, hetzelfde is als op Schiphol Centrum, [*bedrijfsvertrouwelijk*]. De daadwerkelijke veiligheidscontroles voor passagiers en hun bagage wijken dan ook niet af van de controles op Schiphol Centrum.

169) Bij de inspectie op 28 augustus 2011 bleek dat de controleposten permanent bemand zijn, dat er detectiepoortjes zijn geïnstalleerd voor de controle van personen en dat er apparatuur voor bagagecontrole is geïnstalleerd die ook op Schiphol Centrum wordt gebruikt voor veiligheidscontroles. Verder bleken ook voorzieningen aanwezig voor irisscans van personen met een “Schipholpas,” veelal vast gebruikers van Schiphol Oost.

170) Hoewel op Schiphol Oost geen apparatuur voorhanden is voor een zgn. “full body scan” en dat ook de bagage voor passagiers niet automatisch gescand wordt (passagiers dienen ook hun ruimbagage zelf op de toevoerband van de scanapparatuur te leggen), overweegt de Raad dat ook op Schiphol Centrum zulke voorzieningen niet overal aanwezig zijn.

¹²⁷ 103872/28.O1005, bijlage, p. 14 en 16.

¹²⁸ 103872/28.O1005, bijlage, p. 16.

- 171) Een en ander leidt ertoe dat de Raad geen wanverhouding aanwezig acht tussen de faciliteiten voor beveiliging van passagiers en hun bagage die op Schiphol Oost beschikbaar zijn en de tarieven die daarvoor in rekening worden gebracht (Security Service Charge).
- 172) Om de bovenstaande redenen acht de Raad de tarieven voor het beveiligen van passagiers en hun bagage (Security Service Charge) niet onredelijk, en daarmee niet in strijd met hetgeen in artikel 8.25d, tweede lid, Wet luchtvaart, is bepaald.

6.3.5 Tussenconclusie redelijkheid tarieven

- 173) Gezien hetgeen is overwogen in de randnummers 127, 135 en 146 tot en met 167, oordeelt de Raad dat de tarieven van Schiphol onredelijk, en daarmee in strijd zijn met artikel 8.25d, tweede lid, Wet luchtvaart, omdat:

- er een wanverhouding bestaat tussen de start en landingsgelden bedoeld in bedoeld randnummers 146 en 147 en hetgeen Schiphol hiervoor levert bij afhandeling van een vlucht op Schiphol Oost, voor zover het de (kwaliteit van) diensten en faciliteiten betreft die de VCS en gebruikers in een gelijke positie als de VCS daarbij ontvangen;
- er een wanverhouding bestaat tussen de Passenger Service Charge en de diensten en faciliteiten die hiervoor geboden worden bij afhandeling van passagiers op Schiphol Oost;

- 174) Voor het overige oordeelt de Raad dat de beoordeelde tarieven niet onredelijk zijn.

6.4 Beoordeling van de aangevallen voorwaarden

6.4.1 Bevoegdheid tot het beoordelen van voorwaarden

- 175) In haar pleitnota, overgelegd op de hoorzitting, geeft Schiphol aan dat de NMa onder de Wet luchtvaart slechts in een beoordeling van tarieven en niet in een beoordeling van de voorwaarden mag treden.¹²⁹ De Raad wijst er op dat artikel 8.25f, tweede lid, Wet luchtvaart, bepaalt dat zowel de tarieven als de voorwaarden van de exploitant van de luchthaven Schiphol, redelijk en non-discriminatoir dienen te zijn. Verder bepaalt artikel 8.25f, vierde lid, Wet luchtvaart, dat de Raad, indien daartoe een aanvraag is ingediend, kan beoordelen of de tarieven en voorwaarden voldoen aan de eisen die bij of krachtens de Wet luchtvaart zijn gesteld.

¹²⁹ 103872/37, p. 4.

- 176) De Raad acht zich derhalve bevoegd in een aanvraag op grond van artikel 8.25f, tweede lid, Wet luchtvaart, ook de door Schiphol vastgestelde voorwaarden te beoordelen in het licht van de eisen, gesteld in artikel 8.25d, tweede lid, Wet luchtvaart.

6.4.2 Beoordeling minimum MTOW-drempel van 20.000 kg

- 177) In haar Aanvraag maakt de VCS bezwaar tegen het hanteren van de minimumgrens van een MTOW (Maximum Take Off Weight) van 20.000 kg voor de bepaling van de start- en landingsgelden door Schiphol. De tarieven worden per 1000 kg MTOW van het toestel berekend, met een minimum van 20.000 kg. Hoewel de drempel is opgenomen in de tarieftabel, is het in wezen een voorwaarde, de voorwaarde dat de tarieven worden berekend op grond van het tonnage en daarbij wordt uitgegaan van een minimumtonnage.
- 178) Naar het oordeel van de VCS is het hanteren van een minimum MTOW bij de berekening van de hangergelden onredelijk en discriminatoir, zoals zij ook eerder in haar reactie van 16 mei 2011¹³⁰ op de geconsulteerde tarieven zienswijze heeft aangegeven. Haar toestel heeft een MTOW van 1082 kg terwijl haar een tarief op basis van 20.000 kg MTOW wordt aangerekend. Volgens de VCS is de verhouding tussen de gewichtsdrempel en het werkelijke gewicht van haar toestel zodanig scheef, dat haar hierdoor een onredelijk tarief wordt aangerekend voor het starten en landen.
- 179) Voor zover de VCS zich beroept op de eis van non-discriminatie, zij hier verwezen naar randnummer 91. De Raad oordeelt dat het in wezen gaat om indirecte discriminatie; ongelijke gevallen, dat wil zeggen, toestellen lichter dan 20.000 kg, worden op gelijke wijze behandeld als toestellen zwaarder dan 20.000 kg, voor zover het gaat om de eerste 20.000 kg van de laatstgenoemde toestellen. Hierna zal de beoordeling van de MTOW-drempel derhalve plaatsvinden in het licht van de redelijkheidseis, neergelegd in artikel 8.25d, tweede lid, Wet luchtvaart.
- 180) In reactie op de stelling van VCS heeft Schiphol aangegeven dat: “de keuze voor het toepassen van een minimum grens is gebaseerd op een afweging van verschillende argumenten, waarbij het stimuleren van optimaal capaciteitsgebruik en het dekken van de kosten die niet variabel zijn met het MTOW belangrijke overwegingen zijn.”¹³¹ In haar reactie op een brief met nadere vragen van de NMa¹³² heeft Schiphol onderbouwd waarom General Aviation-verkeer een relatief groot beslag legt op de baancapaciteit. Vanwege de

¹³⁰ 103872/4, Bijlage 3.

¹³¹ 103872/4, Bijlage 3.

¹³² 103872/20, bijlage, p. 4.

lagere landingsnelheid van kleine toestellen moet een grotere separatietijd in acht worden genomen bij het landen. Ook bij het opstijgen kunnen kleinere en grotere toestellen elkaar in de weg zitten; ook hier moeten grotere separatietijden in acht worden genomen. General Aviation verkeer laat zich dan ook slecht mengen met commercieel verkeer zonder een additioneel capaciteitsbeslag.

- 181) De Raad heeft ten eerste onderzocht of het hanteren van tariefdrempels gebaseerd op het MTOW internationaal gebruikelijk is. In Bijlage 6 bij dit besluit is de inventarisatie opgenomen. Opvallend is dat vrijwel alle internationale luchthavens die overwegend commercieel luchtverkeer afhandelen, een tariefdrempel hebben opgeworpen die in het nadeel werkt van kleinere toestellen. In de meeste gevallen echter wordt hierbij ook aangeknoopt bij het MTOW van toestellen. Bij de 3 van de internationaal toonaangevende (hub-)luchthavens ligt de drempel tussen de 16.000 en 20.000 kg MTOW. De twee luchthavens die aanzienlijk lagere drempels hanteren (München en Parijs Charles de Gaulle) kennen operationele beperkingen voor kleine toestellen, die niet aan de tarieven gekoppeld zijn.¹³³
- 182) Hiernaast overweegt de Raad dat alle start- en landingsbanen van Schiphol ook daadwerkelijk geschikt zijn om met toestellen met een MTOW van meer dan 20.000 kg op te stijgen en te landen. De reden die Schiphol opgeeft om de drempel te hanteren, beter capaciteitsmanagement, heeft derhalve nut voor het gehele banenstelsel. De Oostbaan wordt weliswaar veelal ingezet voor afhandeling van activiteiten op Schiphol Oost, maar niet exclusief.
- 183) Deze baan maakt integraal deel uit van het de totale start- en landingsinfrastructuur van Schiphol en daarmee van de hub-capaciteit van Schiphol. Ook deze is geschikt voor de afhandeling van toestellen met een MTOW van meer dan 20.000 kg. Het selectie criterium om toestellen naar Schiphol Oost te leiden, haakt ook niet aan bij het MTOW van toestellen, maar primair bij de passagierscapaciteit van een toestel, ongeacht zijn MTOW. Het ligt daarmee in de rede dat de drempel ook te hanteren om mede de capaciteit op Schiphol Oost (c.q. de Oostbaan) te optimaliseren.
- 184) Hoewel het anderzijds zo is dat Schiphol Oost voornamelijk wordt gebruikt voor het landen “kleine toestellen” acht de Raad het niet onredelijk dat een drempel wordt gehanteerd om de capaciteit van het gehele banenstelsel optimaal te benutten. Voor zover de VCS met haar grieven tegen de drempel zou doelen op de mogelijkheid dat deze onrecht doet aan het feit dat op de Oostbaan (en de overige delen van Schiphol Oost) voornamelijk “General Aviation” verkeer (c.q. kleine toestellen) wordt afgehandeld en dus hetzij omgekeerde

¹³³ 103872/44.

discriminatie vormt van gebruikers van Schiphol Oost, hetzij deze gebruikers onredelijk treft, missen deze doel op grond van hetgeen in het vorige randnummer is opgemerkt.

- 185) De Raad acht de voorwaarde dat het minimumtarief op basis van 20.000 kg. MTOW van een toestel, ongeacht zijn werkelijke gewicht, dus niet onredelijk en niet in strijd met hetgeen is bepaald in artikel 8.25d, tweede lid, Wet luchtvaart.

6.4.3 Beoordeling definitie les- en terreinvluchten

- 186) De VCS maakt bezwaar tegen de definitie van het begrip 'lesvlucht' in Artikel 1, onder j (jo. artikel 1 onder j) van de Tarieven en Voorwaarden. Daarbij stelt zij dat de financiële gevolgen van deze begripsbepaling voor VCS onredelijk en discriminatoir zijn. De relevante definities die Schiphol hanteert, zijn:

[...]

i. Terreinvlucht: Een vlucht, na welke het vliegtuig landt op dezelfde luchthaven als waarvan het is opgestegen, zonder elders een tussenlanding te hebben uitgevoerd. Hierbij worden zogenaamde overshoots eveneens als terreinvlucht aangemerkt. Helikoptervluchten waarbij passagiers of andere ladingen worden afgeleverd zonder een landing uit te voeren, worden aangemerkt als een overlandvlucht.

j. Lesvlucht: Een terreinvlucht, onder leiding van een instructeur om vliegvaardigheid te verkrijgen.

[...]

- 187) VCS voert aan dat de door Schiphol gehanteerde definitie van 'lesvlucht' afwijkt van bepaalde internationale normen die gelden binnen de luchtvaart. Zo heeft de ICAO¹³⁴ een standaarddefinitie van 'lesvlucht' ('training flight')¹³⁵ opgesteld, waar Schiphol in haar voorwaarden volgens de VCS drie criteria aan heeft toegevoegd:

- het moet gaan om een 'terreinvlucht';
- het moet gaan om een vlucht ter verkrijging van de lesbevoegdheid;
- het moet gaan om een vlucht onder leiding van een instructeur.

- 188) Naar de mening van VCS is sprake van onredelijke beperkingen. Lesvluchten kunnen volgens de VCS ook overlandvluchten zijn, kunnen ook gericht zijn op het behoud van vliegbevoegdheid en kunnen ook solovluchten zijn.

¹³⁴ International Civil Aviation Organisation.

¹³⁵ 103872/22, bijlage, attachment 4.

- 189) Voorts zou de definitie die Schiphol hanteert indruisen tegen staande praktijk van tarifiering van les- en of terreinvluchten die Eurocontrol en/of Luchtverkeersleiding Nederland hanteren.
- 190) De Raad stelt allereerst vast dat Schiphol de ruimte heeft om binnen de wettelijke kaders, voorwaarden, waaronder begripsdefinities, vast te stellen. Voorts wijst de Raad er op dat de normen van de ICAO waarop de VCS doelt, geen verbindend karakter hebben en Schiphol dus niet dwingen om de definitie van lesvlucht te hanteren die de ICAO voor bepaalde doeleinden – die overigens niet gerelateerd zijn aan luchthaventarifiering – hanteert.¹³⁶ Ook de definities van les- of terreinvlucht die Eurocontrol en/of Luchtverkeersleiding Nederland er op na houden, zijn volgens de Raad niet leidend voor het bepalen van luchthaventarieven; het feit dat organisaties die belast zijn met het beheer van het luchtruim en geleiding van luchtvaartuigen, eigen definities hanteren voor het innen van heffingen of tarieven, maakt deze niet leidend voor alle tarifiering van luchtverkeer, waaronder tarifiering door luchthavens.
- 191) Ten tweede wijst de Raad er op dat in het kader van tarifiering van les- en terreinvluchten, internationaal geen eenduidige praktijk, noch een eenduidige definitie te vinden is, die door alle luchthavens wordt gehanteerd.¹³⁷ Sommige luchthavens kennen geen onderscheid tussen overlandvluchten enerzijds en les en/of terreinvluchten anderzijds. Andere kennen deze wel, maar hebben afwijkende definities.
- 192) Zelfs binnen de Nederlandse luchthavens die deel uitmaken van de Schiphol Group, wordt niet overal dezelfde definitie gehanteerd, zo blijkt uit het antwoord van Schiphol op een nadere vraag van de NMa – de luchthaven Eindhoven maakt geen onderscheid tussen overlandvluchten en les- en terreinvluchten.¹³⁸
- 193) Ook op inhoudelijke gronden kan de Raad niet inzien waarom de definities die Schiphol hanteert, onredelijk zouden zijn, of buiten de vrijheid zouden treden die Schiphol toekomt om haar tarieven en voorwaarden te stellen.

¹³⁶ Uitspraak van de Rechtbank Rotterdam van 23 januari 2009 in zaken AWB 07/4427 en 07/4439 MEDED-TI, paragraaf 2.4: *“De door Schiphol genoemde ICAO-polities dwingen niet tot een ruimere uitleg van de verrekeningsbepalingen van de Wet luchtvaart en het Exploitatiebesluit. Deze polities zijn aanbevelingen en niet een ieder verbindende verdragsrechtelijke regels, zodat de verdragsconforme uitleg, zoals Schiphol voorstaat, niet aan de orde is.”*

¹³⁷ Zie benchmark in bijlage 7.

¹³⁸ 103782/20, p. 4.

- 194) Om deze reden oordeelt de Raad dat niet is gebleken dat de in randnummer 186 weergegeven definitie van les- en terreinvluchten die Schiphol hanteert, onredelijk zou zijn. De Raad oordeelt dan ook dat de genoemde voorwaarden niet in strijd zijn met hetgeen in artikel 8.25d, tweede lid, Wet luchtvaart is bepaald.

6.3.3 Tussenbeoordeling voorwaarden

- 195) Gezien hetgeen in de randnummers 177 tot en met 185 is opgemerkt, oordeelt de Raad dat het hanteren van een minimum tariefdrempel van 20.000 kg MTOW, ongeacht het werkelijke gewicht van een toestel, niet onredelijk is en dus niet in strijd is met artikel 8.25d, tweede lid, Wet luchtvaart,
- 196) Gezien hetgeen in de randnummers 186 tot en met 194 is opgemerkt, oordeelt de Raad dat de definitie van lesvlucht en de definitie van terreinvlucht die Schiphol in artikel 1, onder i en j, van haar Voorwaarden heeft opgenomen, niet onredelijk zijn en dus niet in strijd met artikel 8.25d, tweede lid, Wet luchtvaart.

6.4 Conclusies naar aanleiding van de beoordeling

- 197) Gezien hetgeen is overwogen in randnummers 84 tot en met 87 oordeelt de Raad dat de Aanvraag ontvankelijk is.
- 198) Gezien hetgeen is overwogen in randnummers 127, 135 en 146 tot en met 167, oordeelt de Raad dat de tarieven van Schiphol onredelijk, en daarmee in strijd zijn met artikel 8.25d, tweede lid, Wet luchtvaart, omdat:

- er een wanverhouding bestaat tussen de start en landingsgelden bedoeld in randnummers 146 en 147 en hetgeen Schiphol hiervoor levert bij afhandeling van een vlucht op Schiphol Oost, voor zover het de (kwaliteit van) diensten en faciliteiten betreft die de VCS en gebruikers in een gelijke positie als de VCS daarbij ontvangen;
- er een wanverhouding bestaat tussen de Passenger Service Charge en de diensten en faciliteiten die hiervoor geboden worden bij afhandeling van passagiers op Schiphol Oost;

- 199) Voor het overige oordeelt de Raad dat de beoordeelde tarieven niet onredelijk zijn.
- 200) Gezien hetgeen in de randnummers 177 tot en met 185 is overwogen, oordeelt de Raad dat het hanteren van een minimum tariefdrempel van 20.000 kg MTOW per start of landing, ongeacht het werkelijke gewicht van een toestel, niet onredelijk is en dus niet in strijd is met artikel 8.25d, tweede lid, Wet luchtvaart,

- 201) Gezien hetgeen in de randnummers 186 tot en met 194 is opgemerkt, oordeelt de Raad dat de definitie van lesvlucht en de definitie van terreinvlucht die Schiphol in artikel 1, onder i en j, van haar Voorwaarden heeft opgenomen, niet onredelijk zijn en dus niet in strijd met artikel 8.25d, tweede lid, Wet luchtvaart.

7. Besluit

- 202) De Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit besluit,
- 203) dat, gezien hetgeen is overwogen in randnummers 84 tot en met 87, de Aanvraag van de vereniging Vliegclub Schiphol ontvankelijk is;
- 204) dat, op grond van hetgeen is overwogen in randnummers 127, 135 en 146 tot en met 167, de tarieven van de NV Luchthaven Schiphol per 1 november 2011, voor zover beoordeeld in dit besluit, in strijd zijn met hetgeen is bepaald bij of krachtens de Wet luchtvaart, artikel 8.25d, tweede lid, in zoverre als:
- er een wanverhouding bestaat tussen de start en landingsgelden bedoeld in randnummers 146 en 147 en hetgeen Schiphol hiervoor levert bij afhandeling van een vlucht op Schiphol Oost, voor zover het de (kwaliteit van) diensten en faciliteiten betreft die de vereniging Vliegclub Schiphol en gebruikers in een gelijke positie als de vereniging Vliegclub Schiphol daarbij ontvangen;
 - er een wanverhouding bestaat tussen de Passenger Service Charge en de diensten en faciliteiten die hiervoor geboden worden bij afhandeling van passagiers op Schiphol Oost;
- 205) dat de overige in dit besluit beoordeelde tarieven van de NV luchthaven Schiphol per 1 november 2011 niet onredelijk zijn en niet in strijd met artikel 8.25d, tweede lid, Wet luchtvaart;
- 206) dat, gezien hetgeen in de randnummers 177 tot en met 185 is overwogen, de voorwaarde van de NV luchthaven Schiphol per 1 november 2011, strekkend tot het hanteren van een minimum tariefdrempel van 20.000 kg MTOW per start of landing, ongeacht het werkelijke gewicht van een toestel, niet onredelijk is en dus niet in strijd is met artikel 8.25d, tweede lid, Wet luchtvaart;
- 207) dat, gezien hetgeen in de randnummers 186 tot en met 194 is opgemerkt, de definitie van lesvlucht en de definitie van terreinvlucht die Schiphol in artikel 1, onder i en j, van haar

Openbaar

Voorwaarden per 1 november 2011 heeft opgenomen, niet onredelijk zijn en dus niet in strijd met artikel 8.25d. tweede lid, Wet luchtvaart.

- 208) Nu de Raad op grond van artikel 8.25f, tweede lid, Wet luchtvaart,¹³⁹ geen tarieven of voorwaarden heeft aangewezen die per 1 november 2011 niet in werking kunnen treden, geeft hij geen toepassing aan artikel 8.25f, vijfde lid, Wet luchtvaart.

Den Haag,

De Raad van Bestuur van de NMa, namens deze

w.g. op 27-10-2011

Chris Fonteijn
Voorzitter 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.

Bijlagen bij dit besluit

Alle bijlagen maken integraal deel uit van het besluit

- | | |
|------------|---|
| Bijlage 1: | Tarieven en voorwaarden van de NV Luchthaven Schiphol per 1 november 2011 |
| Bijlage 2: | Benchmark tarieven Schiphol met tarieven andere luchthavens |
| Bijlage 3: | Kwaliteitsindicatoren Schiphol (uit antwoordbrief 103872/20) |
| Bijlage 4: | Besluit RvB NMa voorlopige inwerkingtreding tarieven en voorwaarden |
| Bijlage 5: | Brief van Schiphol - beantwoording vragen NMa (103872/20) |
| Bijlage 6: | Inventarisatie MTOW-drempels andere luchthavens |
| Bijlage 7: | Inventarisatie definities les- en terreinvluchten andere luchthavens |

¹³⁹ Bijlage 4.