



## Besluit

### Tarieven en voorwaarden Eindhoven Airport 2025

**Besluit van de Autoriteit Consument en Markt naar aanleiding van de aanvraag in de zin van artikel 8.40g, eerste lid, van de Wet luchtvaart, ingediend door Ryanair, tot vaststelling of de tarieven en voorwaarden voor de activiteiten van de exploitant van Eindhoven Airport N.V., zijnde een overige luchthaven in de zin van artikel 8.40a, eerste lid, van de Wet luchtvaart, in strijd zijn met de bij of krachtens de Wet luchtvaart gestelde regels.**

Ons kenmerk : ACM/UIT/650188  
Zaaknummer : ACM/24/193050  
Datum : 31 maart 2025

### Samenvatting

Luchthaven Eindhoven Airport moet elk jaar haar tarieven opnieuw vaststellen. Dat bepaalt de Wet luchtvaart. Deze tarieven hebben betrekking op het opstijgen en landen, het parkeren van luchtvaartuigen, de afhandeling en de beveiliging van passagiers en hun bagage en van vracht. Ook de faciliteiten voor grenscontrole worden daartoe gerekend.

Voor luchthavens met meer dan vijf miljoen passagiersbewegingen per jaar, zoals Eindhoven Airport, gelden bijzondere regels voor het vaststellen van de tarieven en voorwaarden. Die moeten redelijk en non-discriminatoir zijn. De redelijkheidsnorm houdt in dat geen wanverhouding mag bestaan tussen de tarieven en wat daarvoor wordt geboden. Verder moet de procedure tot vaststelling van de tarieven en voorwaarden transparant zijn en moeten de gebruikers, meestal zijn dat luchtvaartmaatschappijen, daarover worden geraadpleegd. Als een gebruiker van mening is dat de wettelijke regels niet zijn nageleefd, kan die bij de ACM een aanvraag indienen om dat te beoordelen.

Ryanair heeft bij de ACM een klacht ingediend over:

- de raadpleging van de gebruikers (consultatieprocedure);
- de berekening van de kostenvoet van het kapitaal (WACC); en
- de toerekening van de tarieven aan de verschillende activiteiten van de luchthaven.

Nadat schriftelijk standpunten zijn gewisseld, heeft de ACM beide partijen ontvangen op een hoorzitting. Daar hebben zij vragen van de ACM beantwoord en mondeling op elkaars standpunten gereageerd.

De ACM is op basis van alle informatie tot de conclusie gekomen dat de tarieven en voorwaarden 2025 van Eindhoven Airport redelijk zijn. De klachten van Ryanair zijn daarom ongegrond. Wel oordeelt de ACM dat het, in het belang van optimale transparantie, noodzakelijk is dat Eindhoven Airport alle relevante informatie in een zo vroeg mogelijk stadium aan de gebruikers van de luchthaven verstrekt.

## Inhoudsopgave

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Samenvatting</b>   | <b>1</b>  |
| <b>1. Inleiding</b>   | <b>3</b>  |
| <b>2. Beoordelingskader</b>   | <b>3</b>  |
| <b>3. Ontvankelijkheid</b>  | <b>5</b>  |
| <b>4. Beoordeling van de aanvraag</b>   | <b>6</b>  |
| 4.1 Consultatieprocedure  | 6         |
| 4.1.1 Conclusie transparantie   | 13        |
| 4.2 Redelijkheid van de tarieven  | 13        |
| 4.2.1 Vergelijking tarieven met de onderliggende kosten                           | 14        |
| 4.2.1.1 Berekening van de WACC  | 14        |
| 4.2.1.2 Toerekening van de vermogenskosten  | 18        |
| 4.2.1.3 Vergelijking van de tarieven met de onderliggende kosten                  | 19        |
| 4.2.1.4 De tarieven zijn niet onredelijk in vergelijking met onderliggende kosten | 21        |
| 4.2.2 De tarieven van vergelijkbare luchthavens                                   | 21        |
| 4.2.2.1 De Passenger Service Charge (PSC)   | 23        |
| 4.2.2.2 De Security Service Charge (SSC)  | 23        |
| 4.2.2.3 De Landing and Take off Charge (LTO-tarief)                               | 24        |
| 4.2.2.4 De tarieven zijn niet onredelijk in vergelijking met andere luchthavens   | 26        |
| 4.3 Conclusie redelijkheid van de tarieven  | 26        |
| <b>5. Conclusie</b>   | <b>27</b> |
| <b>6. Besluit</b>   | <b>27</b> |
| <b>Bijlage 1 – Verloop van de procedure</b>                                       | <b>29</b> |
| <b>Bijlage 2 – Berekening vermogenskosten</b>                                     | <b>31</b> |
| <b>Bijlage 3 – Tarieven vergelijkbare luchthavens</b>                             | <b>32</b> |
| <b>Bijlage 4 – Juridisch kader</b>  | <b>37</b> |
| Richtlijn 2009/12/EG inzake luchthavengelden                                      | 37        |
| Wet luchtvaart (Wlv)  | 38        |
| Besluit tarieven en voorwaarden van overige luchthavens                           | 41        |

## 1. Inleiding

1. Eindhoven Airport N.V (hierna: Eindhoven Airport) is exploitant van de luchthaven Eindhoven<sup>1</sup> en brengt als zodanig tarieven in rekening bij luchtvaartmaatschappijen voor het gebruik van de luchthaven.
2. Overeenkomstig de Wet luchtvaart stelt Eindhoven Airport ten minste eenmaal per jaar de tarieven en voorwaarden voor het gebruik van de luchthaven vast. De huidige tariefperiode loopt van 1 april 2024 tot en met 31 maart 2025. Eindhoven Airport heeft op 25 oktober 2024 de tarieven en voorwaarden voor de periode van 1 april 2025 tot en met 31 maart 2026 vastgesteld (hierna: de tarieven en voorwaarden 2025).
3. Ryanair heeft op 22 november 2024 een aanvraag ingediend bij de ACM om vast te stellen of deze voorwaarden en tarieven voor 2025 in overeenstemming zijn met de Wet luchtvaart. De gronden die Ryanair aanvoert, kunnen als volgt worden samengevat:
  - a. de tarieven en voorwaarden 2025 van Eindhoven Airport zijn niet op transparante wijze tot stand gekomen doordat noodzakelijke informatie te laat is verstrekt of niet volledig was; en
  - b. de tarieven en voorwaarden 2025 van Eindhoven Airport zijn onredelijk omdat:
    - de WACC<sup>2</sup> buitensporig is;
    - aan de dienst passagiersservice kosten zijn toegerekend die deel uitmaken van de kosten van landen en opstijgen; en
    - de stijging van de tarieven veel groter is dan die vergelijkbare luchthavens.
4. De ACM toetst in dit besluit de tarieven en voorwaarden 2025 van Eindhoven Airport aan de bepalingen van de Wet luchtvaart (hierna: Wlv) en het Besluit tarieven en voorwaarden van overige luchthavens (hierna: het Besluit) voor zover de gronden van de aanvraag van Ryanair daartoe aanleiding geven.

## 2. Beoordelingskader

5. Eindhoven Airport is een luchthaven die meer dan vijf miljoen passagiersbewegingen per jaar overschrijdt en is daarmee een overige luchthaven als bedoeld in artikel 8.40a van de Wlv.
6. Gelet op artikel 8.40b, Wlv is daarom Titel 8.2a *Tarieven en voorwaarden voor overige luchthavens en militaire luchthavens met burgermedegebruik* (artikel 8.40a-8.40i van de Wlv) van toepassing op de tarieven en voorwaarden 2025 van Eindhoven Airport.

*De redelijkheidstoets*
7. Artikel 8.40c, tweede lid, van de Wlv bepaalt dat de tarieven redelijk en non-discriminator zijn.
8. Uit de Memorie van Toelichting<sup>3</sup> bij de Wlv volgt dat de redelijkheidsnorm dient te worden begrepen in het licht van de doelstelling van de Wlv en gericht is op het voorkomen van misbruik van een economische machtspositie. De redelijkheidsnorm houdt in dat geen wanverhouding mag bestaan tussen de tarieven en hetgeen ervoor geboden wordt. Of de tarieven voor ieder van de luchtvaartactiviteiten afzonderlijk redelijk zijn, kan onder meer worden beoordeeld aan de hand van

<sup>1</sup> Eindhoven Airport is een militaire luchthaven met civiel medegebruik.

<sup>2</sup> Deze afkorting staat voor de Weighted Average Cost of Capital, ofwel gewogen gemiddelde kostenvoet van kapitaal. Zie ook paragraaf 4.2.1.

<sup>3</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 34 197, nr. 3, p. 4

een vergelijking van de geleverde dienst met de daarvoor betaalde prijs en met behulp van een vergelijking van de tarieven en voorwaarden voor dergelijke activiteiten op andere vergelijkbare luchthavens (benchmarking) en een vergelijking van het tarief met de onderliggende kosten.

*Beoordelingskader non-discriminatoir*

9. Het vereiste dat de voorwaarden en tarieven non-discriminatoir zijn moet onder meer gezien worden in het licht van de Europese vrij verkeersregels en van artikel 15 van het Verdrag inzake de internationale burgerlijke luchtvaart; Chicago, 7 December 1944 (Trb. 1954, 18). De bepaling uit dit verdrag bestempelt het maken van onderscheid naar nationaliteit van luchtvaartmaatschappijen als discriminatoir. Verder mag geen onderscheid worden gemaakt naar de identiteit van de gebruiker.
10. Gezien deze twee normen die invulling geven aan het non-discriminatiebegrip mag, zodra sprake is van levering van gelijkwaardige prestaties, de nationaliteit of identiteit van gebruikers niet leiden tot het hanteren van een afwijkend tarief of afwijkende voorwaarde.
11. Het reguleringsoogmerk van de Wlv is gericht op het voorkomen van misbruik van een economische machtspositie. Om die reden is discriminatie ook verboden indien dit zou leiden tot misbruik van een economische machtspositie in de zin van het algemene mededingingsrecht (artikel 24 Mededingingswet respectievelijk artikel 102, Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (voorheen EG-verdrag) (Trb. 2003, 150).
12. Uit de wetsgeschiedenis volgt dat in de Wlv uitdrukkelijk wordt aangesloten bij dit misbruikkader en bevestigd dat het begrip non-discriminatie conform zijn mededingingsrechtelijke betekenis moet worden toegepast. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb) heeft voorts bevestigd dat bij de toepassing van de Wlv kan worden aangesloten bij het algemene mededingingsrecht.<sup>4</sup>

*De consultatieprocedure en de informatieplicht*

13. Artikel 8.40e, van de Wlv voorziet in een procedure waarin de exploitant van de overige luchthaven, voorafgaande aan de vaststelling van de tarieven en voorwaarden, aan de gebruikers een voorstel doet van deze tarieven en voorwaarden. Dat voorstel bevat een omschrijving van de daarvoor te leveren diensten, een economische onderbouwing en een omschrijving van het kwaliteitsniveau van de aangeboden diensten ten behoeve van het gebruik van de luchthaven. De gebruikers van de luchthaven moeten daarover door de exploitant worden geraadpleegd. De gebruikers kunnen hun zienswijze geven op het voorstel, waarmee de exploitant van de luchthaven rekening moet houden bij de vaststelling van de tarieven en voorwaarden. Deze procedure wordt hierna 'de consultatie' genoemd.
14. Een belangrijk onderdeel van de consultatie betreft de verstrekking van informatie door de exploitant aan de gebruikers van de luchthaven. Artikel 8.40e, tweede lid, van de Wlv regelt dat de verplichting tot het verstrekken van deze informatie wordt opgenomen in het Besluit. Artikel 5, vierde lid, van het Besluit<sup>5</sup> bevat daarom een opsomming van gegevens die het voorstel van deze tarieven en voorwaarden ten minste bevat. Daartoe behoort ook de methodiek voor het vaststellen van de tarieven (sub b) en de algemene kostenstructuur van de faciliteiten waarop de tarieven betrekking hebben (sub c). De gronden van Ryanair spitsen zich daarop toe.

<sup>4</sup> Memorie van Toelichting bij de Wet luchtvaart, p. 3-4, Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 34 197, nr. 3.

<sup>5</sup> Zie bijlage 4, Juridisch kader, waarin de genoemde wetsartikelen voor zover van toepassing worden geciteerd.

### 3. Ontvankelijkheid

15. De ACM kan een aanvraag pas in behandeling nemen, als voldaan is aan drie formele eisen. Ten eerste moet de aanvraag zijn ingediend door een gebruiker of representatieve organisatie. Ten tweede moet de aanvraag tijdig zijn ingediend.<sup>6</sup> Ten derde moet de aanvraag de gronden bevatten voor het oordeel van de gebruiker dat de tarieven en voorwaarden in strijd zijn met de bij of krachtens de Wlv gestelde regels.<sup>7</sup>
16. De ACM stelt vast dat de Ryanair gebruiker is in de zin van artikel 8.40a, eerste lid, Wlv, te weten een luchtvaartmaatschappij. Daarmee voldoet de aanvraag aan de eerste eis.
17. Een aanvraag moet worden ingediend binnen vier weken na de vaststelling van de aangepaste tarieven en voorwaarden. Eindhoven Airport heeft de tarieven en voorwaarden op 25 oktober 2024 vastgesteld, zodat een aanvraag uiterlijk 22 november 2024 mocht worden ingediend. De ACM stelt vast dat de aanvraag op 22 november 2024 is ontvangen. De aanvraag is daarmee tijdig ingediend, waardoor ook aan de tweede eis is voldaan.
18. Ryanair licht in de aanvraag toe tegen welke onderdelen van de tarieven en voorwaarden 2025 de klachten zich richten en geeft daarop een toelichting. Daarmee is ook aan de derde eis voldaan.
19. Dit betekent dat de ACM bevoegd is om de aanvraag inhoudelijk te beoordelen.

*De ACM is niet bevoegd de klacht over het PRM-tarief in behandeling te nemen*

20. De klachten van Ryanair richten zich tegen de stijging van de tarieven voor passagiersdiensten (PSC)<sup>8</sup>, voor stijgen en landen (LTO)<sup>9</sup> en voor de bijstand van gehandicapten en personen met beperkte mobiliteit (PRM)<sup>10</sup>, terwijl het tarief voor beveiliging (SSC)<sup>11</sup> slechts met 3,6% is gedaald. Volgens Ryanair zijn al deze tarieven in strijd met de redelijkheidseis van artikel 8.40c, tweede lid, van de Wlv.
21. De specifieke heffing voor de bijstand van gehandicapten en personen met beperkte mobiliteit (het PRM-tarief) is geregeld in artikel 8, derde en vierde lid, van de Verordening (EG) Nr. 1107/2006.<sup>12</sup>
22. Artikel 14, tweede lid, van de Verordening (EG) 1107/2006 bepaalt dat de lidstaten een orgaan aanwijzen dat toeziet op de bevredigende uitvoering van artikel 8 van de Verordening, met inbegrip van de voorschriften inzake heffingen ter voorkoming van oneerlijke mededinging. In artikel 11.15, aanhef en onder b, sub 7 en in artikel 11.16, eerste lid, onder e, sub 3, Wlv wordt de Minister van Infrastructuur en Milieu<sup>13</sup> aangewezen als bevoegd tot handhaving van Verordening (EG) 1107/2006.
23. Voor het toezicht op bevredigende uitvoering van artikel 8 van Verordening (EG) 1107/2006, met inbegrip van de voorschriften inzake heffingen ter voorkoming van oneerlijke mededinging, is in de Wlv noch in een andere wet een specifiek orgaan aangewezen.
24. De ACM stelt daarom vast dat de Minister van Infrastructuur en Waterstaat bevoegd is tot handhaving van de naleving van artikel 8 van de Verordening (EG) 1107/2006. Ryanair moet zich daarom voor dit onderdeel van de aanvraag richten tot de Minister van Infrastructuur en Waterstaat.

<sup>6</sup> Artikel 8.40g, eerste lid, Wlv.

<sup>7</sup> Artikel 9, eerste lid, onder a, Besluit.

<sup>8</sup> Passenger Service Charge.

<sup>9</sup> Landing and Take off.

<sup>10</sup> Persons with reduced mobility.

<sup>11</sup> Security Service Charge.

<sup>12</sup> Verordening (EG) Nr. 1107/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 inzake de rechten van gehandicapten en personen met beperkte mobiliteit die per luchtvervoer reizen.

<sup>13</sup> Op dit moment is dat de Minister van Infrastructuur en Waterstaat.

25. De ACM is niet bevoegd het onderdeel van de aanvraag over het PRM-tarief in behandeling te nemen.

## 4. Beoordeling van de aanvraag

26. De ACM beoordeelt hierna de gronden van Ryanair. De ACM volgt daarbij niet volledig de structuur van de aanvraag omdat enkele onderdelen van de gronden zich lenen voor gezamenlijke behandeling. De ACM bespreekt achtereenvolgens de klachten met betrekking tot:
- de consultatieprocedure (paragraaf 4.1); en
  - de redelijkheid van de tarieven (paragraaf 4.2), waarbij wordt ingegaan op:
    - o de berekening van de WACC (paragraaf 4.2.1.1);
    - o de toerekening van de vermogenskosten (paragraaf 4.2.1.2);
    - o de tarieven van vergelijkbare luchthavens (4.2.2).

### 4.1 Consultatieprocedure

#### **Informatieverstrekking en transparantie**

##### *Relevante feiten en omstandigheden*

27. Eindhoven Airport heeft op 3 juli 2024, tijdens een digitale informele preconsultatie, de gebruikers van de luchthaven geïnformeerd over de tarieven en voorwaarden 2025.
28. Op 20 september 2024 heeft Eindhoven Airport een consultatie gehouden als bedoeld in artikel 8.40e, derde lid, van de Wlv. Daarbij is aan de hand van een powerpoint-presentatie<sup>14</sup> (hierna: het consultatiedocument) een toelichting gegeven op de tarieven en voorwaarden 2025. Tijdens de consultatie heeft Eindhoven Airport voor zover mogelijk de vragen van gebruikers mondeling beantwoord. Ryanair was aanwezig op deze consultatiebijeenkomst.
29. Eindhoven Airport heeft in een brief van 30 september 2024, in antwoord op vragen die nader onderzoek behoeften, aan de gebruikers een schriftelijke toelichting verstrekt op de WACC, namelijk dat deze stijgt van 7% (*pre tax*) in 2024 naar 9,4% (*pre tax*) in 2025 vanwege de verhoging van de risicovrije rente en de *debt premium rate*. Daarnaast is in deze brief ook de verhoging van het tarief voor passagiersdiensten (PSC) met 8,4% nader toegelicht.<sup>15</sup>
30. Ryanair heeft in een brief van 3 oktober 2024 aan Eindhoven Airport haar zienswijze gegeven op het voorstel voor de tarieven en voorwaarden 2025, zoals gepresenteerd op de consultatie van 20 september 2024 en nader toegelicht in de brief van Eindhoven Airport van 30 september 2024. Daarin voert Ryanair aan dat:
- a. het voorstel buitensporig en onredelijk is;
  - b. de verstrekte informatie niet nauwkeurig is;
  - c. de WACC niet transparant is;
  - d. de differentiatie van de tarieven niet transparant is;
  - e. het voorstel niet kostengerelateerd is;
  - f. de verkeersprognose onrealistisch is; en
  - g. de operationele kosten buitensporig zijn.

<sup>14</sup> Brief van 10 december 2024 van Eindhoven Airport aan ACM (ACM/IN/937932), bijlage 6.

<sup>15</sup> Brief van Eindhoven Airport van 10 december 2024 (ACM/IN/937932), bijlage 4.

31. Eindhoven Airport is in de brief van 25 oktober 2024, waarbij de vastgestelde tarieven en voorwaarden 2025 aan partijen zijn bekendgemaakt, ingegaan op deze onderdelen van de zienswijze van Ryanair. Daarbij is ook de berekening van de WACC met een toelichting op de parameters aan de gebruikers verstrekt.
32. De ACM heeft op 23 december 2024 vragen aan Eindhoven Airport gesteld over de berekening van de WACC en de toerekening van de vermogenskosten.<sup>16</sup> Eindhoven Airport heeft daarop in de brief van 17 januari 2025<sup>17</sup> gereageerd en daarbij nader inzicht gegeven in de totstandkoming van de WACC, namelijk de peer group<sup>18</sup> die is gebruikt voor de inschatting van de *bèta* en de *leverage / gearing ratio*.

#### **Standpunt Ryanair**

33. Ryanair stelt zich op het standpunt dat Eindhoven Airport haar informatieplicht heeft geschonden die volgt uit:
  - a. artikel 8.40c, derde lid, Wlv,
  - b. artikel 4 en 5 van het Besluit en
  - c. de *Recommendations for the Setting and the Estimation of the WACC of Airport Managing Bodies*, die in december 2016 zijn vastgesteld door het *Thessaloniki Forum of Airport Charges Regulators* (hierna: de Aanbevelingen van het Thessaloniki Forum).<sup>19</sup>
34. Ryanair voert daartoe aan dat Eindhoven Airport in de consultatie onvoldoende informatie heeft verstrekt over:
  - a. de berekening van de WACC en de bijbehorende parameters; en
  - b. de toerekening van de vermogenskosten aan het tarief voor passagiersdiensten, en daarmee onvoldoende transparant is geweest.
35. Gebruikers van Eindhoven Airport zijn volgens Ryanair als gevolg van deze gebrekkige informatieverstrekking niet in staat gesteld de parameters van de WACC te verifiëren en de WACC te berekenen.
36. Ryanair bestrijdt de juistheid van de opvatting van Eindhoven Airport in haar brief van 25 oktober 2024, dat geen verplichting bestaat om de berekening van de WACC met de gebruikers van de luchthaven te delen en verwijst daartoe naar de Aanbevelingen van het Thessaloniki Forum.
37. Daarnaast stelt Ryanair dat Eindhoven Airport in de consultatie geen eenduidige en nauwkeurige informatie heeft verstrekt om de stijging van het tarief voor passagiersdiensten met 8,4% te onderbouwen. Er is alleen gewezen op algemene redenen die een stijging van de luchtvaarttarieven noodzakelijk maken, zoals inflatie en krapte op de arbeidsmarkt. Dit is niet de transparantie waartoe artikel 8.40c van de Wlv, artikel 4 van het Besluit en de Aanbevelingen van het Thessaloniki Forum verplichten, aldus Ryanair. Ryanair stelt in dat kader ook dat Eindhoven Airport moet aantonen dat tarieven gedifferentieerd zijn op basis van transparante, relevante en objectieve criteria, zoals bepaald in artikel 8.40c, derde lid van de Wlv.
38. Ryanair voert ook in algemene zin aan dat Eindhoven Airport niet transparant is geweest over de toerekening van elk individueel tarief aan de desbetreffende activiteit van de luchthaven, wat het voor de gebruikers van de luchthaven en de ACM onmogelijk maakt om vast te stellen dat deze tarieven redelijk en non-discriminatoir zijn.

<sup>16</sup> ACM/UIT/637634.

<sup>17</sup> ACM/IN/949408.

<sup>18</sup> Deze *peer group* bestaat uit: Aéroports de Paris SA; Fraport AG Frankfurt Airport; Flughafen Wien AG; Flughafen Zürich AG; Toscana Aeroporti SpA en Malta International Airport PL.

<sup>19</sup> [https://www.iaa.ie/docs/default-source/car-documents/thessaloniki-forum-wacc-dec-16.pdf?Status=Master&sfvrsn=d4c514f3\\_0](https://www.iaa.ie/docs/default-source/car-documents/thessaloniki-forum-wacc-dec-16.pdf?Status=Master&sfvrsn=d4c514f3_0)

### **Zienswijze Eindhoven Airport**

39. Eindhoven Airport brengt tegen deze klacht van Ryanair in dat zij tijdens de preconsultatie op 3 juli 2024 en de consultatie op 20 september 2024, alle relevante informatie over de voorgestelde tarieven en voorwaarden 2025 aan de gebruikers heeft verstrekt. Op vragen die tijdens de consultatie op 20 september 2024 niet konden worden beantwoord, is Eindhoven Airport ingegaan in haar brief van 30 september 2024.<sup>20</sup>
40. Eindhoven Airport stelt dat zij gebruikers op basis van artikel 6, tweede lid, van de Richtlijn alleen hoeft te consulteren over wijzigingen. De ACM onderzoekt op basis van artikel 6, derde lid, van de Richtlijn “de motivering van de wijziging van het systeem of het niveau van de luchthavengelden”.<sup>21</sup> Eindhoven Airport wijst erop dat het systeem van de WACC ongewijzigd is gebleven. Daarnaast is het standpunt van Eindhoven Airport dat zij tijdens de consultatie informatie deelt over ten minste de algemene kostenstructuur en dat zij op basis van de Wlv en het Besluit niet gehouden is om de WACC-berekening (in zijn geheel) te delen.<sup>22</sup>
41. Verder betoogt Eindhoven Airport dat zij de WACC al zeven jaar op dezelfde, onverplicht met PwC afgestemde, wijze berekent. De berekening van de WACC bestaat uit drie ongewijzigde componenten: 1. *de cost of equity*; 2. *de cost of debt* en 3. *de target capital structure (gearing ratio)*. De hoogte van de WACC was van 1 april 2019 tot en met 31 maart 2025 onveranderd 7% (pre tax). Ryanair heeft daarover niet eerder vragen gesteld. Er is voor de tarieven 2025 enkel sprake geweest van een actualisatie. Eindhoven Airport ging er daarom van uit dat de WACC voldoende transparant was.<sup>23</sup>
42. Tijdens de consultatiebijeenkomst op 20 september 2024 heeft Eindhoven Airport toegelicht dat de stijging van de WACC van 7% (pre tax) naar 9,4% (pre tax) het gevolg is van de gewijzigde marktomstandigheden, waardoor de *risk-free rate* en de *debt premium* zijn gestegen. Ook omdat de stijging van de risicovrije rente voor 95% de stijging van de WACC verklaart, meende Eindhoven Airport met deze toelichting voldoende transparant te zijn.<sup>24</sup>
43. Eindhoven Airport stelt zich verder op het standpunt dat zij geen inzage in de WACC hoeft te geven omdat de WACC niet is gereguleerd en alle informatie overeenkomstig de wettelijke bepalingen aan de gebruikers van de luchthaven is verstrekt. Zij verwijst daartoe naar een uitspraak van het College van beroep voor het bedrijfsleven (CBB) van 24 maart 2024.<sup>25</sup>
44. Tot slot acht Eindhoven Airport zich niet gebonden aan de Aanbevelingen van het Thessaloniki Forum. Eindhoven Airport verwijst daartoe naar de tekst van deze Aanbevelingen, waarin is opgenomen dat deze niet het standpunt van de Europese Commissie weergeven en op generlei wijze afbreuk doen aan de Richtlijn inzake luchthavengelden.<sup>26</sup> Ook verwijst Eindhoven Airport naar een briefing van het Europees Parlement uit 2020, waarin wordt benadrukt dat de belangrijkste partijen, de luchthavens en de luchtvaartmaatschappijen, in 2015 niet tot overeenstemming konden komen over de mate van regulering van de bepalingen van de Richtlijn.<sup>27</sup>

<sup>20</sup> Brief van Eindhoven Airport van 10 december 2024 (ACM/IN/937932), bijlage 4.

<sup>21</sup> Brief van Eindhoven Airport van 10 december 2024 (ACM/IN/937932), bijlage 4, p. 5 (onderstreping Eindhoven Airport).

<sup>22</sup> Brief van Eindhoven Airport van 17 januari 2025 (ACM/IN/949408), p. 1-2.

<sup>23</sup> Verslag van de hoorzitting (ACM/INT/523264), p. 14 en 15.

<sup>24</sup> Verslag van de hoorzitting (ACM/INT/523264), p. 13.

<sup>25</sup> ECLI:NL:CBB:2024:208, ro 10.4.

<sup>26</sup> (Caveats) “The recommendations do not represent the views of the European Union and not in any way change the requirements of the ACD.”

<sup>27</sup> Brief Eindhoven Airport aan ACM van 10 december 2024 (ACM/IN/937932), p. 3, 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> alinea

### **Beoordeling ACM**

#### *Inleidende opmerkingen*

45. Hierna wordt de stelling van Ryanair beoordeeld dat Eindhoven Airport in de consultatie niet aan haar informatieplicht heeft voldaan. De ACM merkt op dat de klacht van Ryanair zich toespitst op de informatieverstrekking over de WACC. De door Ryanair aangehaalde passages uit de Aanbevelingen van het Thessaloniki Forum hebben vooral daarop betrekking. Daarnaast richt de aanvraag van Ryanair zich op de transparantie van de toerekening van de vermogenskosten en de onderbouwing van de tariefstijging van de PSC.
46. De ACM acht vanzelfsprekend dat de door de exploitant van de luchthaven en de gebruikers aan elkaar verstrekte informatie juist moet zijn. Dat is ook niet in geschil. Wel verschillen partijen van mening over de vraag of de door Eindhoven Airport verstrekte gegevens nauwkeurig en volledig waren en tijdig zijn verstrekt. Op de inhoudelijke juistheid wordt ingegaan in paragraaf 4.2.1.1, waarin de berekening van de WACC wordt beoordeeld.
47. De klacht van Ryanair dat de toerekening van de verschillende tarieven aan de kosten van Eindhoven Airport anders had moeten zijn, wordt beoordeeld in paragraaf 4.2.1.2 waarin de toerekening van de vermogenskosten wordt besproken.

#### *Informatieplicht*

48. Het argument van Eindhoven Airport dat alleen wijzigingen van "het systeem" van de luchthavengelden zouden moeten worden geconsulteerd en kunnen worden beoordeeld door de ACM, treft geen doel. Uit de bewoordingen van artikel 6, tweede en derde lid, van de Richtlijn die zijn geïmplementeerd in artikel 8.40c en 8.40e en 8.40g Wlv, valt duidelijk af te leiden dat de transparantie-eisen ook gelden bij een aanpassing van de hoogte van de luchthavengelden. Oftewel, iedere keer dat Eindhoven Airport tarieven vaststelt, moet Eindhoven Airport de gebruikers over de tarieven consulteren en aan de transparantie-eisen voldoen.

Artikel 6, tweede lid, van de Richtlijn: De lidstaten zien er, voor zover mogelijk, op toe dat wijzigingen van het systeem of het niveau van luchthavengelden plaatsvinden in overeenstemming tussen luchthavenbeheerder en de luchthavengebruikers. Daartoe legt de luchthavenbeheerder een voorstel tot wijziging van het systeem of het niveau van de luchthavengelden, samen met de redenen voor de voorgestelde wijzigingen, uiterlijk vier maanden vóór de wijzigingen van kracht worden, aan de luchthavengebruikers voor tenzij er sprake is van uitzonderlijke omstandigheden die ten overstaan van de luchthavengebruikers moeten worden gemotiveerd. De luchthavenbeheerder consulteert de luchthavengebruikers over de voorgestelde wijzigingen en neemt hun zienswijzen in aanmerking alvorens een besluit te nemen. [...] (onderstreping ACM).

Artikel 6, derde lid, van de Richtlijn: De lidstaten zien erop toe dat, wanneer er een geschil bestaat over een door de luchthavenbeheerder genomen besluit over de luchthavengelden, elke partij de tussenkomst kan vragen van de in artikel 11 bedoelde onafhankelijke toezichhoudende autoriteit, die de motivering van de wijziging van het systeem of het niveau van de luchthavengelden onderzoekt. (onderstreping ACM)

49. De relevante bepalingen voor deze beoordeling van de transparantie-eisen zijn opgenomen in de Richtlijn, de Wlv en het Besluit. De ACM zal ook beoordelen of Eindhoven Airport gebonden is aan de Aanbevelingen van het Thessaloniki Forum.

#### *De Richtlijn*

50. De preambule (13) van de Richtlijn zet het belang van transparantie uiteen:

Het is van essentieel belang dat de luchthavengebruikers regelmatig door de luchthavenbeheerder worden geïnformeerd over de wijze en de basis waarop de luchthavengelden worden berekend. Die

transparantie verschaft de luchtvaartmaatschappijen inzicht in de kosten van de luchthaven en de productiviteit van de investeringen van de luchthaven. (...)

51. Artikel 7, eerste lid, van de Richtlijn bepaalt:

De lidstaten zien erop toe dat de luchthavenbeheerder alle luchthavengebruikers of vertegenwoordigers of verenigingen van luchthavengebruikers, telkens wanneer de in artikel 6, lid 1 bedoelde consultatie wordt gevoerd, informatie verschaft over de elementen die gebruikt worden als basis voor het vaststellen van het systeem of het niveau van alle luchthavengelden die op de luchthaven door de luchthavenbeheerder worden geïnd (...).

52. Hierop volgt een opsomming van de informatie die ten minste moet worden verstrekt, waaronder de methodiek voor het vaststellen van de luchthavengelden (sub b) en de algemene kostenstructuur van de faciliteiten en diensten waarop de luchthavengelden betrekking hebben (sub c).
53. Artikel 7 van de Richtlijn is geïmplementeerd in artikel 8.40e, vijfde lid, van de Wlv en in artikel 5 en 6 van het Besluit.
54. In artikel 5, vierde lid, van het Besluit is opgenomen welke informatie ten minste aan de gebruikers van de luchthaven moet worden verstrekt. Die opsomming stemt overeen met wat artikel 7 van de Richtlijn hierover bepaalt.
55. De ACM stelt onder verwijzing naar het consultatiedocument<sup>28</sup> vast dat Eindhoven Airport informatie over elk van de in artikel 5, vierde lid, van het Besluit genoemde onderwerpen aan de gebruikers van de luchthaven heeft verstrekt en op elk van deze onderwerpen nader is ingegaan.
56. De beoordeling of Eindhoven Airport voldoende transparant is geweest, betreft daarom de vraag of hiermee tijdig en voldoende informatie is verstrekt.
57. De Richtlijn noch het Besluit met de bijbehorende Nota van Toelichting, geeft voorschriften over de mate waarin, of het niveau waarop, de exploitant van de overige luchthaven de (ten minste) te verstrekken informatie moet toelichten, onderbouwen of van berekeningen voorzien. Dit betekent dat de ACM niet aan een concrete norm kan toetsen of Eindhoven Airport voldoende transparant is geweest.
58. Tegelijkertijd merkt de ACM op dat de Richtlijn geen enkel aanknopingspunt biedt voor de opvatting dat de exploitant van de luchthaven terughoudend met het verstrekken van informatie over de tarieven moet of mag zijn. De bepaling dat alle verstrekte informatie als vertrouwelijk of economisch gevoelig moet worden beschouwd en als dusdanig behandeld moet worden<sup>29</sup>, dient juist volledige openheid.
59. De ACM acht het daarom in lijn met de doelstelling van de Richtlijn en het Besluit dat Eindhoven Airport zoveel mogelijk transparantie in acht neemt bij het vaststellen van de tarieven en voorwaarden, zodat de gebruikers van de luchthaven – overeenkomstig het doel van de consultatieprocedure – volledig inzicht hebben in de opbouw van de voorgestelde tarieven en voorwaarden, de daarbij verstrekte informatie kunnen verifiëren en desgewenst in een zienswijze daarop kunnen reageren.

<sup>28</sup> Zie randnummer 28.

<sup>29</sup> Artikel 7, derde lid, van de Richtlijn. Voor overige luchthavens is dit artikel geïmplementeerd in artikel 8.40e, zesde lid, van de Wlv.

*De Aanbevelingen van het Thessaloniki Forum*

60. Ryanair stelt dat Eindhoven Airport de Aanbevelingen van het Thessaloniki Forum niet heeft gevolgd. De vraag die daarom moet worden beantwoord, is of Eindhoven Airport dat moest doen.
61. Het Thessaloniki Forum geldt volgens de website van de Europese Commissie als een informeel, permanent adviesorgaan om de Europese Commissie te adviseren over de implementatie van Richtlijn 2009/12/EG en de *best practices* in de economische regulering van luchthavens te bevorderen.<sup>30</sup>
62. In de inleiding (*Background*) van de Aanbevelingen merkt het Thessaloniki Forum op (vertaald uit het Engels):

*Omdat de gewogen gemiddelde kapitaalkosten (WACC) een onderdeel zijn van luchthavenkosten en vaak onderwerp zijn van onenigheid tussen luchthavens en hun gebruikers, is het een onderwerp waarop onafhankelijke toezichthouders regelmatig moeten ingrijpen. Daarom besloot het Thessaloniki Forum richtsnoeren<sup>31</sup> te bieden om elk van de parameters te schatten op basis van algemeen aanvaarde principes. We bieden een inleiding tot het onderwerp en de theoretische achtergrond van de schatting van de WACC (Deel I) en enkele acceptabele praktijken die kunnen worden toegepast door onafhankelijke toezichthouders en luchthavenbedrijven in het algemeen (Deel II). De aanbevelingen hierin zijn geformuleerd door de WACC-werkgroep van het Thessaloniki Forum on Airport Charges, rekening houdend met de standpunten van vertegenwoordigers van de luchthaven- en luchtvaartgemeenschappen, en zijn door het Forum als geheel overgenomen (...). [onderstrepingen toegevoegd door de ACM]*

63. Zoals Eindhoven Airport terecht heeft aangevoerd<sup>32</sup>, volgt uit de Aanbevelingen van het Thessaloniki Forum dat deze niet het standpunt van de Europese Commissie weergeven en op generlei wijze afbreuk doen aan de Richtlijn inzake luchthavengelden.
64. Nog daargelaten of het Thessaloniki Forum enige regelgevende bevoegdheid heeft, volgt uit de Aanbevelingen (zie de onderstreepte passages in randnummer 63) zelf reeds dat deze bedoeld zijn als hulpmiddel ("*a guide*", "*enkele acceptabele praktijken*"), en niet om enige partij daaraan te binden ("*kunnen worden toegepast*").
65. De ACM is niet bekend met jurisprudentie waarin de Aanbevelingen van het Thessaloniki Forum bindend worden verklaard of met literatuur waarin het verbindende karakter daarvan wordt aangenomen.
66. De ACM concludeert daarom dat de Aanbevelingen van het Thessaloniki Forum niet bindend zijn.

*Conclusie transparantie WACC*

67. Vooropgesteld overweegt de ACM dat er geen duidelijke wettelijke voorschriften zijn over de aan de gebruikers van de luchthaven te verstrekken informatie tijdens de consultatie.<sup>33</sup> Dit neemt echter niet weg dat de ACM vindt dat Eindhoven Airport, gelet op de nadruk die de Richtlijn legt op transparantie, gehouden is een zo vroeg mogelijk stadium volledige openheid te geven over de wijze waarop de luchthaventarieven tot stand komen, in het bijzonder als de gebruikers daarom verzoeken. Dat geldt eens te meer omdat de desbetreffende gegevens door de gebruikers moeten worden beschouwd en behandeld als bedrijfsvertrouwelijk of economisch gevoelig.<sup>34</sup>

<sup>30</sup> <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=en&do=groupDetail.groupDetail&groupID=3084>

<sup>31</sup> In de Engelse versie van de Aanbevelingen wordt gesproken van "*a guide*".

<sup>32</sup> Zie randnummer 44.

<sup>33</sup> Zie artikel 5, vierde lid, van het Besluit.

<sup>34</sup> Zie artikel 8.40e, zesde lid, van de Wlv.

68. De stelling van Eindhoven Airport dat, anders dan bij Schiphol, de WACC voor de categorie 'overige luchthavens' niet is gereguleerd, maakt het voorgaande naar het oordeel van de ACM niet anders. De overweging in de uitspraak van het CBb van 26 maart 2024<sup>35</sup> waarop Eindhoven Airport zich beroept<sup>36</sup>, betreft de (wettelijke) methode voor de berekening van de WACC voor Schiphol; niet de bij de totstandkoming van de WACC in acht te nemen transparantie. De uitspraak mist, althans op dit onderdeel, dan ook relevantie voor deze zaak.
69. De ACM vindt dat de mate van transparantie die volgt uit de Aanbevelingen van het Thessaloniki Forum recht doet aan artikel 7 van de Richtlijn. De ACM is van oordeel dat Eindhoven Airport in lijn met de doelstelling van de Richtlijn behoort te handelen en deze mate van transparantie daarom moet toepassen.
70. De informatie over de *peer group*<sup>37</sup>, die Eindhoven Airport na de vaststelling van de tarieven en voorwaarden 2025 op verzoek van de ACM heeft bekendgemaakt, valt naar het oordeel van de ACM onder het (herhaalde) verzoek van Ryanair in de zienswijze om "een volledig overzicht van de WACC-berekening, inclusief de gebruikte methodologie, de waarde van elke parameter en de gegevensbron voor elke parameter."<sup>38</sup> De ACM vindt daarom dat Eindhoven Airport ook deze informatie uit eigen beweging tijdens de consultatie met Ryanair had moeten delen. Het onderdeel van de aanvraag van Ryanair dat Eindhoven Airport meer transparantie had moeten bieden op dit punt is daarom gegrond.
71. Eindhoven Airport heeft zich tijdens de hoorzitting bereid getoond om voortaan volledig transparant te zijn.<sup>39</sup> De ACM beschouwt dit als een bevredigende uitkomst van de hoorzitting.

*Onderbouwing tariefstijging PSC en toerekening vermogenskosten*

72. Voor zover Ryanair zich ten aanzien van de door Eindhoven Airport gegeven onderbouwing van de stijging van de PSC beroept op artikel 8.40c, derde lid, van de Wlv, kan de ACM Ryanair hierin niet volgen. De aanvraag van Ryanair richt zich namelijk niet op de differentiatie van de PSC, maar op de hoogte van de PSC als gevolg van de tariefstijging. Voor een beoordeling of de differentiatie van de PSC in strijd is met artikel 8.40c, derde lid, Wlv, bestaat daarom geen aanleiding.
73. Voor wat betreft de onderbouwing van de tariefstijging van de PSC is de ACM van oordeel dat Eindhoven Airport dit voldoende heeft onderbouwd. In haar brief van 30 september 2024 heeft Eindhoven Airport in een tabel toegelicht wat de tariefstijging van de PSC veroorzaakt.<sup>40</sup> Hieruit is af te leiden dat de *operating costs* voor de PSC zijn gestegen en ook meer vermogenskosten zijn toegerekend aan de PSC als gevolg van een hogere WACC. Eindhoven Airport heeft toegelicht dat de *operating costs* zijn gestegen als gevolg van inflatie en krapte op de arbeidsmarkt.<sup>41</sup> Hoewel uit de beoordeling in randnummer 71 volgt dat Eindhoven Airport meer informatie had moeten delen over de WACC-berekening, is Eindhoven Airport met haar toelichting voldoende transparant geweest hoe deze hogere vermogenskosten hebben geleid tot een hogere PSC. Dat Ryanair inhoudelijke vraagtekens heeft bij de toerekening van de vermogenskosten<sup>42</sup> leidt niet tot de conclusie dat Eindhoven Airport onvoldoende transparant is geweest over deze toerekening. In paragraaf 4.2.1.2 gaat de ACM in op deze toerekening en in paragraaf 4.2.1.3 beoordeelt de ACM of deze toerekening leidt tot onredelijke tarieven.

<sup>35</sup> ECLI:NL:CBB:2024:208, r.o. 10.4.

<sup>36</sup> Brief van 10 december 2024 aan ACM (ACM/IN/937932), p.3.

<sup>37</sup> Zie randnummer 32.

<sup>38</sup> Zie brief van Ryanair aan Eindhoven Airport van 3 oktober 2024, p.2.: "Ryanair repeats its request for a full breakdown of the WACC calculation, including the methodology used, the value of each parameter and the data source for each parameter".

<sup>39</sup> Verslag van de hoorzitting (ACM/INT/523264), p. 16.

<sup>40</sup> Brief van Eindhoven Airport van 10 december 2024 (ACM/IN/937932), bijlage 4, p. 2.

<sup>41</sup> Aanvraag Ryanair (ACM/IN/931900), p. 6.

<sup>42</sup> Aanvraag Ryanair (ACM/IN/931900), p 7-8.

#### 4.1.1 Conclusie transparantie

74. De ACM kan niet vaststellen dat Eindhoven Airport de bepalingen van de Wlv of het Besluit over transparantie heeft overtreden. Daarvoor zijn deze bepalingen onvoldoende specifiek. Toch vindt de ACM, op grond van het belang dat de Richtlijn toekent aan transparantie, dat Eindhoven Airport gehouden is zoveel mogelijk transparantie te bieden bij de totstandkoming van de voorwaarden en tarieven. Eindhoven Airport heeft zich daartoe ook bereid verklaard.

#### 4.2 Redelijkheid van de tarieven

75. In haar aanvraag stelt Ryanair dat de tarieven voor Passenger Service Charge (PSC), de Security Service Charge (SSC) en de Landing and Take-off charge (LTO-tarieven) onredelijk zijn.<sup>43</sup>
76. Ook betoogt Ryanair dat Eindhoven Airport onvoldoende informatie heeft verstrekt om de kostengerelateerdheid van de tarieven te kunnen beoordelen in de zin van de Richtlijn en om te kunnen beoordelen of de tarieven redelijk en non-discriminatoir zijn.<sup>44</sup> De ACM interpreteert dit als een verzoek aan de ACM om te onderzoeken of Eindhoven Airport heeft voldaan aan haar transparantieverplichtingen. Dit heeft de ACM beoordeeld in paragraaf 4.1.
77. Tijdens de hoorzitting heeft Ryanair toegelicht dat het onderdeel van haar aanvraag dat ziet op de toerekening van de kapitaalkosten ook moet worden gelezen als een verwijzing naar het feit dat de tarieven non-discriminatoir moeten zijn. De ACM stelt vast dat in de aanvraag niet wordt gesteld dat de tarieven discriminerend zijn in de zin van artikel 8.40c, tweede lid, van de Wlv. Ook verwijst Ryanair in haar aanvraag niet naar artikel 3 van de Richtlijn.<sup>45</sup> Daarnaast heeft Ryanair in haar aanvraag niet onderbouwd hoe zij wordt gediscrimineerd door de tarieven en zou worden benadeeld in de mededinging als gevolg van de tarieven. De aanvraag geeft daarmee geen aanleiding om te onderzoeken of de door Ryanair genoemde tarieven discriminerend zijn. Tijdens de hoorzitting heeft Ryanair in algemene zin opgemerkt dat een tarief dat niet of onvoldoende kostengerelateerd is, kan leiden tot discriminatie.<sup>46</sup> Ook daarmee heeft Ryanair niet gesteld dat de tarieven ten aanzien van haar discriminerend zijn of onderbouwd dat van discriminatie sprake is. De ACM toetst daarom in dit besluit enkel of de PSC, de SSC en de LTO-tarieven onredelijk zijn en niet of deze tarieven non-discriminatoir zijn.
78. Uit de Memorie van Toelichting bij de Wlv (zie randnummer 8 van dit besluit) volgt dat een beoordeling van de redelijkheid van de tarieven kan plaatsvinden aan de hand van een vergelijking van de geleverde dienst met de daarvoor betaalde prijs en met behulp van een vergelijking van de tarieven en voorwaarden voor dergelijke activiteiten op andere vergelijkbare luchthavens (benchmarking) en een vergelijking van het tarief met de onderliggende kosten.
79. In dit besluit past de ACM deze beide methoden toe. Ten eerste vergelijkt de ACM de PSC, de SSC en de LTO-tarieven met de onderliggende kosten (paragraaf 4.2.1.3). Ten tweede vergelijkt de ACM de PSC, de SSC en de LTO-tarieven van Eindhoven Airport met vergelijkbare luchthavens (paragraaf 4.2.2).
80. De methode van vergelijking van de tarieven met die van andere luchthavens is met veel onzekerheden omgeven, zowel voor wat betreft de keuze van de luchthavens, die elk hun eigen karakteristieken kennen als de vergelijking van de tarieven (zie randnummers 130 en 151). Toch heeft de ACM -in aanvulling op vergelijking van de tarieven met de onderliggende kosten- voor

<sup>43</sup> Aanvraag Ryanair (ACM/IN/931900), p. 2.

<sup>44</sup> Aanvraag Ryanair (ACM/IN/931900), p. 6. Zie ook randnummer 38 van dit besluit.

<sup>45</sup> Ryanair verwees tijdens de hoorzitting naar dit artikel. Verslag van de hoorzitting (ACM/INT/523264), p. 24.

<sup>46</sup> Verslag van de hoorzitting (ACM/INT/523264), p. 24-25.

toepassing van deze methode gekozen om de redelijkheid van de tarieven van Eindhoven Airport vanuit verschillend oogpunt te kunnen beoordelen.

## 4.2.1 Vergelijking tarieven met de onderliggende kosten

81. In deze paragraaf vergelijkt de ACM de tarieven met de onderliggende kosten. De gronden van Ryanair in haar aanvraag richten zich uitsluitend op de berekening van de vermogenskosten aan de hand van de WACC-methode<sup>47</sup> en hoe deze vermogenskosten worden toegerekend aan de verschillende tarieven.
82. In paragraaf 4.2.1.1 zal de ACM ingaan op de WACC-methode die Eindhoven Airport toepast en wat de verschillen zijn met de WACC-methode die Ryanair voorstelt. Ryanair stelt zich namelijk op het standpunt dat Eindhoven Airport de WACC anders had moeten berekenen, wat zou hebben geleid tot lagere vermogenskosten. Vervolgens gaat de ACM in paragraaf 4.2.1.2 in op de toerekening van deze vermogenskosten aan de verschillende tarieven, omdat Ryanair van mening is dat Eindhoven Airport minder vermogenskosten had moeten toerekenen aan de PSC. Tot slot vergelijkt de ACM in paragraaf 4.2.1.3 de tarieven met de onderliggende kosten en benadert op basis van paragraaf 4.2.1.1 de verschillen tussen de methode die Ryanair voorstelt en de methode die Eindhoven Airport hanteert.

### 4.2.1.1 Berekening van de WACC

#### *Relevante feiten en omstandigheden*

83. Zoals toegelicht in randnummers 5-14, moet Eindhoven Airport voldoen aan verschillende verplichtingen uit de Wlv.<sup>48</sup> Bij de vaststelling van de tarieven en voorwaarden 2025 heeft Eindhoven Airport opnieuw haar WACC vastgesteld. Eindhoven Airport heeft echter geen kostenoriëntatieverplichting en in de wet- en regelgeving is niet vastgelegd op welke wijze zij de WACC moet vaststellen.
84. De hoogte van de WACC is in de afgelopen jaren ongewijzigd gebleven. In de komende tariefperiode is de voorgestelde WACC vóór belasting gewijzigd van 7% naar 9,4%. Ryanair kan zich niet vinden in deze stijging en heeft een aantal punten naar voren gebracht over de berekening van de WACC en de parameters. Voor zover deze standpunten betrekking hebben op transparantie verwijst de ACM naar haar beoordeling in paragraaf 4.1.

#### *Standpunt Ryanair*

85. In haar aanvraag stelt Ryanair dat de voorgestelde toename van de WACC de voornaamste reden is voor de stijging van de tarieven. De WACC zou daarom volgens Ryanair niet als redelijk of proportioneel aangemerkt kunnen worden. Om dit aan te kunnen tonen vergelijkt Ryanair de WACC-methode van Eindhoven Airport met onder andere de Aanbevelingen van het Thessalonki Forum. Daarbij heeft zij voor de onderliggende parameters toegelicht waarom de WACC-berekeningsmethode van Eindhoven Airport niet aansluit bij de gangbare invulling en toepassing hiervan. Dit betreft de volgende parameters: *Equity Market Risk Premium* (hierna: EMRP), asset bèta, schuldrisicopremie, risicovrije rente en de gearing ratio.

<sup>47</sup> De afkorting WACC staat voor *Weighted Average Cost of Capital*. Aan de hand van deze methode worden de vermogenskosten berekend aan de hand van het gewogen gemiddelde van de kostenvoet van het eigen vermogen en de kostenvoet van vreemd vermogen.

<sup>48</sup> Op 30 oktober 2018 heeft Eindhoven Airport voor het eerst tarieven en voorwaarden vastgesteld die in werking zijn getreden op 1 april 2019.

86. De EMRP is volgens Ryanair excessief, onnodig en onredelijk omdat deze te hoog is vastgesteld. Voor de asset bèta geldt ook dat deze te hoog is nu er volgens Ryanair onterecht gebruik wordt gemaakt van een referentieperiode van vijf jaar, terwijl een periode van twee jaar wordt gebruikt bij zowel de risicovrije rente als de EMRP. Daarnaast zorgt toepassing van een vijfjaarperiode ervoor dat het effect van de Covid pandemie wordt meegenomen en doet zij hierbij mogelijk aan *cherry-picking* van een gunstigere periode. Ten aanzien van de schuldrisicopremie stelt Ryanair dat het onduidelijk is hoe deze waarde is vastgesteld.<sup>49</sup>
87. Ryanair heeft in haar aanvraag gesteld dat het respecteren van de Aanbevelingen van het Thessaloniki Forum en het gebruik van de Hamada formule zou leiden tot een *equity bèta* van 0,84. De ACM volgt deze berekening niet. Ryanair heeft toegelicht dat het een verschrijving is en het een bèta van 0,94 betreft. Deze verschrijving leidt echter niet tot een andere uitkomst van de WACC zoals Ryanair stelt in haar aanvraag, namelijk 9% (pre tax).<sup>50</sup>
88. Ten behoeve van de vaststelling en inschatting van de bèta en *gearing ratio* heeft Eindhoven Airport een overzicht gedeeld van de relevante *peer group*.<sup>51</sup> Ryanair heeft gemotiveerd aangegeven waarom zij zich niet kan vinden in deze *peer group*. Daarnaast zou bij de vaststelling van de *gearing ratio* ten onrechte worden gekeken naar de mediaan van de 'target' kapitaalstructuur van de vergelijkingsgroep.
89. De onderstaande tabel bevat een overzicht van de parameters en de WACC zoals is vastgesteld door Eindhoven Airport. Daarnaast bevat de tabel een overzicht van de invulling van Ryanair met verwijzing naar de Aanbevelingen van het Thessaloniki Forum. Ten slotte heeft Ryanair de WACC bepaald met een lagere bèta door gebruik van de Hamada formule.

| Parameter                     | Eindhoven Airport | Ryanair (Aanbevelingen van TF) | Ryanair (Hamada formule) |
|-------------------------------|-------------------|--------------------------------|--------------------------|
| <i>Gearing</i>                | 25,8%             | 50%                            | 25,79%                   |
| <i>Risicovrij rendement</i>   | 2,55%*            | 1,13%**                        | 2,55%                    |
| <i>Kostenvoet schulden</i>    | 4,1%              | 3,9%                           | 4,1%                     |
| <i>Vennootschapsbelasting</i> | 25,8%             | 25,8%                          | 25,8%                    |
| <i>EMRP</i>                   | 5,44%*            | 3,6%***                        | 5,44%                    |
| <i>Equity bèta</i>            | 0,99              | 0,94 <sup>52</sup>             | 0,94                     |
| <i>Asset bèta</i>             | 0,79**            | 0,79****                       | 0,79                     |
| <b>WACC (pre-tax)</b>         | 9,4%              | 5,7%                           | 9%                       |
| <b>WACC (post-tax)</b>        | 7%                | 4,2%                           | 6,7%                     |

**Tabel 1:** Overzicht van de hoogte van de WACC en onderliggende parameters zoals vastgesteld door Eindhoven Airport en ingevuld door Ryanair.

\* Referentieperiode van twee jaar

\*\*Referentieperiode van vijf jaar

\*\*\*Referentieperiode van 124 jaar

\*\*\*\*Moet volgens Ryanair overeenstemmen met de referentieperiode voor risicovrije rente.

90. Ryanair stelt in haar zienswijze op de reactie van Eindhoven Airport dat Eindhoven Airport ten onrechte heeft geclaimd dat het WACC-systeem onveranderd is gebleven. De WACC is namelijk toegenomen, waardoor gebruikers € 1 miljoen extra kosten moeten betalen en de tarieven toenemen in vergelijking met de WACC zoals Eindhoven Airport tot 1 april 2025 hanteert. Daarnaast zou het

<sup>49</sup> Aanvraag Ryanair van 22 november 2024 (ACM/IN/931900), p. 2-5.

<sup>50</sup> Aanvraag Ryanair van 22 november 2024 (ACM/IN/931900), p. 4.

<sup>51</sup> Beantwoording Eindhoven Airport op vragen ACM van 17 januari 2025 (ACM/IN/949408), p. 2-3.

<sup>52</sup> Aanvullende berekening Ryanair voor correctie van de equity bèta zoals toegelicht tijdens de hoorzitting. Op basis van deze aanpassing heeft de ACM ook de WACC-berekening met inachtneming van het TF opnieuw bepaald in de middelste kolom.

advies van PwC over de berekeningsmethode slechts gelden tot 31 maart 2025 en dus aflopen voordat de nieuwe tarieven en voorwaarden in werking treden. Samengevat stelt Ryanair dat de voorgestelde tarieven onredelijk zijn omdat er niets wordt teruggegeven voor deze hogere tarieven.<sup>53</sup>

91. Naar aanleiding van de reactie van Eindhoven Airport op de aanvraag stelt Ryanair dat een aantal parameters nog steeds onvoldoende is toegelicht. Zo is het onduidelijk waar de EMRP van 5,44% op is gebaseerd en is er geen rechtvaardiging gegeven waarom bij het bepalen van de bèta een andere tijdsperiode is gebruikt. Daarnaast heeft Eindhoven Airport niet toegelicht waarom zij het gebruik van de Practitioner's formule gepast vindt in plaats van de Hamada formule. Volgens Ryanair is het feit dat Eindhoven Airport toepassing van een *size premium* achterwege heeft gelaten geen reden om aan te nemen dat de WACC-berekening daarmee op zichzelf wel redelijk is. Eindhoven Airport heeft volgens Ryanair geen transparantie geboden over de kosten voor het financieren van schulden. Ten slotte brengt Ryanair naar voren dat Eindhoven Airport niet ingaat op de zorgen van Ryanair met betrekking tot het gebruik van de optimale kapitaalstructuur van andere luchthavens bij het bepalen van de *gearing ratio*. De kosten voor kapitaal zouden volgens Ryanair moeten worden gezet op een niveau dat zowel efficiënt als redelijk is.<sup>54</sup>

#### *Zienswijze Eindhoven Airport*

92. Eindhoven Airport benadrukt in haar pleidooi dat de formule van de WACC en bijbehorende parameters ongewijzigd zijn gebleven sinds 1 april 2019. Daarnaast heeft in zeven jaar tijd geen enkele gebruiker een vraag gesteld of opmerking geplaatst bij de gehanteerde WACC.<sup>55</sup> Eindhoven Airport betwist de stelling van Ryanair dat het advies van PwC met betrekking tot vaststelling van de WACC-methode slechts geldt tot 31 maart 2025 en dus verloopt voordat de nieuwe tarieven en voorwaarden in werking treden.<sup>56</sup>
93. Eindhoven Airport licht toe dat de methodologie van de WACC zorgvuldig is overwogen en de stijging voornamelijk wordt veroorzaakt door de stijging van de risicovrije rente vanwege de gestegen rente en rendementen op staatsobligaties sinds 2019. Daarnaast heeft Eindhoven Airport een nadere toelichting gegeven op de specifieke elementen in de bepaling van de hoogte van de WACC die Ryanair in haar aanvraag naar voren heeft gebracht.<sup>57</sup>
94. Het gebruik van een tweejarige periode voor het bepalen van de risicovrije rente geeft volgens Eindhoven Airport een actueel en representatief beeld in lijn met marktomstandigheden. De EMRP is gebaseerd op een rapport van KPMG, waarbij het gebruik van deze bron algemeen geaccepteerd is en in de praktijk wordt toegepast. Daarbij is gebruik gemaakt van een periode van twee jaar omdat de EMRP – in tegenstelling tot de bèta – is verbonden met de risicovrije rente. De schuldrisicopremie is gebaseerd op de financieringsfaciliteit van Eindhoven Airport bij ING. De gearing ratio is gebaseerd op de waargenomen mediaan van de *leverage ratio* van geselecteerde vergelijkbare bedrijven.<sup>58</sup>
95. Voor het bepalen van de bèta is gekozen om gebruik te maken van de Practitioner's formule en maandelijks gegevens over een periode van vijf jaar van vergelijkbare bedrijven. Op vragen van de ACM heeft Eindhoven Airport toegelicht dat de WACC-methode en invulling van onderliggende parameters eenmaal na 2019 is getoetst door deskundigen. Dit heeft plaatsgevonden nadat Ryanair haar op (de Aanbevelingen van) het Thessaloniki Forum heeft gewezen. Uit deze toets bleek dat het toepassen van de Practitioner's Formule bij het berekenen van de bèta niet meer gepast is en zij de

<sup>53</sup> Zienswijze Ryanair van 9 januari 2025 (ACM/IN/946155), p. 2.

<sup>54</sup> Zienswijze Ryanair van 9 januari 2025 (ACM/IN/946155), p. 2-3.

<sup>55</sup> Pleidooi Eindhoven Airport van 6 februari 2025, p. 1.

<sup>56</sup> Verslag van de hoorzitting (ACM/INT/523264), p. 16-17.

<sup>57</sup> Reactie en zienswijze Eindhoven Airport van 10 december 2024 (ACM/IN/937932), p. 6-7.

<sup>58</sup> Reactie en zienswijze Eindhoven Airport van 10 december 2024 (ACM/IN/937932), p. 7-9.

Hamada formule had moeten gebruiken. Eindhoven Airport bevestigt dat zij de berekening na dit advies niet heeft aangepast.<sup>59</sup>

96. In haar beantwoording van vragen van de ACM heeft Eindhoven Airport toegelicht welke *peer group* is gebruikt bij de vaststelling van de bèta en de *gearing ratio*. De groep van vergelijkbare luchthavens is samengesteld op basis van hun geografische locatie (Europa), beschikbaarheid van data en betreft een mix van grotere en kleinere luchthavens met vergelijkbare activiteiten. Daarnaast zijn de luchthavens beursgenoteerd waardoor de relevante informatie beschikbaar is via Bloomberg. Eindhoven Airport licht toe dat zij heeft gekeken naar een 'target capital structure' in plaats van de huidige kapitaalstructuur, omdat dan een meer gebalanceerde en marktconforme benadering wordt gehanteerd.<sup>60</sup>
97. Eindhoven Airport heeft in haar reactie vermeld dat zij heeft overwogen om een *size premium* toe te passen. Toepassing hiervan zou een substantieel effect hebben gehad op de hoogte van de WACC (9,6% of 11,1% na belastingen).<sup>61</sup> Tijdens de hoorzitting heeft Eindhoven Airport gemotiveerd toegelicht waarom zij deze premie zou kunnen hanteren. Daarbij betwist zij de stelling van Ryanair dat het niet toepassen van deze premie bij de berekening van de WACC haar methode wel redelijk zou maken. Dat is niet het doel van Eindhoven Airport, waarbij zij benadrukt dat toepassing van de premie zou hebben geleid tot een hogere WACC.

#### *Beoordeling ACM*

98. Bij de beoordeling van de ACM ten aanzien van de berekening van de WACC benadrukt de ACM dat Eindhoven Airport geen kostenoriëntatieverplichting heeft. Dit betekent dat Eindhoven Airport op eigen wijze haar WACC mag vaststellen en de ACM geen bevoegdheid heeft om de WACC-berekening inhoudelijk te beoordelen.
99. In het kader van de redelijkheid van de tarieven is de ACM wel bevoegd om de hoogte van de WACC mee te nemen in haar beoordeling.<sup>62</sup> Indien de tarieven als mogelijk onredelijk kunnen worden beschouwd kijkt de ACM ook naar de hoogte van de WACC, omdat de WACC een relevante component is van de onderliggende kosten.
100. Allereerst merkt de ACM op dat de WACC van Eindhoven Airport relatief hoog ligt ten opzichte van andere gereguleerde ondernemingen. Voor Schiphol is de gereguleerde WACC voor de tariefperiode 2025-2027 5,36% (post tax).<sup>63</sup> Voor drinkwaterbedrijven heeft de ACM een WACC geadviseerd van 4,32%<sup>64</sup> voor de periode 2025-2027<sup>65</sup> en voor warmteleveranciers bedraagt de (post tax) WACC 4,7% voor 2024 en 2025.<sup>66</sup> Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat Eindhoven Airport een stuk lagere gereguleerde omzet heeft dan de ondernemingen in de voorgaande voorbeelden. Ook onderscheidt Eindhoven Airport zich in het feit dat zij gebruikmaakt van een militair vliegveld. In het geval van militaire activiteiten kan de luchthaven niet worden gebruikt voor burgeractiviteiten.<sup>67</sup>
101. Bij een *equity bèta* van 0,94 op basis van de Hamada formule zou de WACC uitkomen op 9%. Daarnaast lijkt de *gearing* van 0,258 waarop Eindhoven Airport uitkomt relatief laag. Een hogere

<sup>59</sup> Verslag van de hoorzitting (ACM/INT/523264), p. 17.

<sup>60</sup> Beantwoording Eindhoven Airport op vragen ACM van 17 januari 2025 (ACM/IN/949408), p. 2-3 en Bijlage 1.

<sup>61</sup> Reactie en zienswijze Eindhoven Airport van 10 december 2024 (ACM/IN/937932), p. 8.

<sup>62</sup> Op grond van artikel 8.40c, tweede lid Wlv dienen de vastgestelde tarieven redelijk en non-discriminatoir te zijn.

<sup>63</sup> Royal Schiphol Group 2024 *Annual Report*, p. 39.

<sup>64</sup> Omdat drinkwaterbedrijven niet belastingplichtig zijn is de pre tax gelijk aan de post taks WACC. Zie:

<https://open.overheid.nl/documenten/dpc-1abb573857f913a094a0727e8f428806a25188a6/pdf>

<sup>65</sup> Advies vermogenskostenvoet drinkwaterbedrijven 2025-2027, 17 oktober 2024, kenmerk: ACM/UIT/631505. Zie:

<https://open.overheid.nl/documenten/dpc-a0e0f8d8b35e1e687db2ef521a0aff34d2b251e4/pdf>

<sup>66</sup> Besluit WACC warmteleveranciers, 22 augustus 2023, kenmerk: ACM/UIT/600827. Zie:

<https://www.acm.nl/system/files/documents/besluit-wacc-warmteleveranciers.pdf>

<sup>67</sup> Verslag van de hoorzitting (ACM/INT/523264), 21-22.

*gearing* zou hebben geleid tot een lagere WACC. Voor Schiphol is de wettelijk voorgeschreven *gearing* 0,4.<sup>68</sup> Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat Eindhoven Airport wettelijk niet gehouden is om met een hogere *gearing* te rekenen.

102. De argumenten van Ryanair over de andere parameters acht de ACM niet overtuigend. Het risicovrije rendement en de EMRP die Ryanair voorstelt op basis van de (niet-bindende) Aanbevelingen van het Thessaloniki Forum liggen erg laag in het licht van de rentestanden in de afgelopen periode. Het hanteren van een referentieperiode van twee jaar voor het berekenen van de risicovrije rente is naar het oordeel van de ACM niet ongebruikelijk.<sup>69</sup> Voor Schiphol is de EMRP wettelijk vastgesteld op 5%.<sup>70</sup> Dit ligt dichterbij de waarde die Eindhoven Airport hanteert dan de waarde die Ryanair voorstelt.

#### *Conclusie*

103. Op basis van een vergelijking tussen de verschillende WACC-berekeningsmethoden zoals opgenomen in Tabel 1 concludeert de ACM dat de hoogte van de WACC op zichzelf niet tot de conclusie kan leiden dat de tarieven onredelijk zijn. De ACM acht het gelet op het voorgaande aannemelijk dat de WACC lager ligt dan de door Eindhoven Airport vastgestelde WACC van 9,4% (*pre tax*), maar acht dit verschil niet van dien aard dat dit ook tot de conclusie zou leiden dat er sprake is van onredelijke tarieven.
104. Het voorgaande neemt niet weg dat de individuele tarieven redelijk moeten zijn. De ACM beoordeelt daarom in paragraaf 4.2.1.3 of een lagere WACC en een andere toerekening van de vermogenskosten ertoe zouden leiden dat er een wanverhouding ontstaat tussen de onderliggende kosten en de tarieven.

### 4.2.1.2 Toerekening van de vermogenskosten

#### *Standpunt Ryanair*

105. Ryanair stelt zich op het standpunt dat Eindhoven Airport een te groot aandeel van de vermogenskosten heeft toegerekend aan de PSC. In haar aanvraag verwijst Ryanair naar de brief van Eindhoven Airport van 30 september 2024, waarin Eindhoven Airport heeft onderbouwd dat van de totale begrote vermogenskosten (inclusief PRM) van € 5,167 miljoen een aandeel van € 3,686 miljoen is toegerekend aan de PSC op basis van de activawaarde.<sup>71</sup>
106. Volgens Ryanair had Eindhoven Airport minder vermogenskosten moeten toerekenen aan de PSC. Ryanair verwijst hier naar de activawaarde *Runways, taxiways and aprons* van € 14,798 miljoen die volgens Ryanair niet gerelateerd is aan de PSC. Als de *Runways, taxiways and aprons* buiten beschouwing waren gelaten bij de toerekening aan de PSC op basis van de relevante activawaarde, waren de toegerekende vermogenskosten aan de PSC volgens Ryanair lager geweest. Ook trekt Ryanair in haar aanvraag de hoogte van deze activawaarde van deze post in twijfel, omdat de start- en landingsbaan wordt beheerd door het ministerie van Defensie.<sup>72</sup>

#### *Zienswijze Eindhoven Airport*

106. Eindhoven Airport heeft gereageerd dat zij op een bepaald moment in het verleden de keuze heeft gemaakt om ook de vermogenskosten van het civiele platform en de taxibaan die aan dit platform vastzit toe te rekenen aan de PSC. De reden voor deze keuze is dat een deel van het platform wordt

<sup>68</sup> Besluit exploitatie luchthaven Schiphol 2017, Bijlage C.

<sup>69</sup> Zie de wettelijk voorgeschreven WACC voor Schiphol, Besluit exploitatie luchthaven Schiphol 2017, bijlage bij artikel 32. Voor Netbeheerders is de referentieperiode van de risicovrije rente 3 jaar, ACM/UIT/552051, randnummer 12.

<sup>70</sup> Besluit exploitatie luchthaven Schiphol 2017, bijlage bij artikel 32. Voor Netbeheerders is EMRP ook vastgesteld op 5%, zie ACM/UIT/552051, randnummer 51.

<sup>71</sup> Aanvraag Ryanair (ACM/IN/931900), p. 7-8.

<sup>72</sup> Aanvraag Ryanair (ACM/IN/931900), p. 8.

gebruikt door middel van looppaden en dus deels gerelateerd is aan het afhandelen van passagiers.<sup>73</sup> Dit civiele platform en de taxibaan die aan dit platform vastzit vallen onder beheer van Eindhoven Airport. Die vormen de activa van *Runways, taxiways and aprons*. Het gebruik van de start- en landingsbaan en de taxibaan in het landingsterrein zijn in eigendom van het ministerie van Defensie.

#### *Beoordeling ACM*

107. Uit het consultatiedocument blijkt dat de totale vermogenskosten € 4,392 miljoen bedragen.<sup>74</sup> Het bedrag van € 5,167 miljoen dat Ryanair noemt in haar aanvraag zijn de afschrijvingskosten over 2025.<sup>75</sup> Uit de informatie die door Eindhoven Airport aan Ryanair is verstrekt blijkt dat Eindhoven Airport € 3,686 miljoen vermogenskosten heeft toegerekend aan de PSC. Daarnaast is in de consultatie € 641 duizend van de vermogenskosten gealloceerd aan de Security Service Charge (SSC).<sup>76</sup> Hiermee blijft € 65 duizend over voor de parkeertarieven en het PRM-tarief. Voor de dienst parkeren heeft Eindhoven Airport ervoor gekozen om voor 2025 € 163 duizend omzet te begroten op basis van historische inzichten. Eindhoven Airport wijst erop dat dit een zeer klein aandeel vormt van de omzet.<sup>77</sup> Het PRM-tarief valt buiten de beoordelingsbevoegdheid van de ACM.
108. Wat betreft de twijfel van Ryanair over de post *Runways, taxiways and aprons*, blijkt op basis van de toelichting van Eindhoven Airport dat alleen het civiele platform en de taxibaan die aan dit platform vastzit onder beheer van Eindhoven Airport vallen. De start- en landingsbaan en de taxibaan in het landingsterrein die in eigendom van het ministerie van Defensie zijn, maken hier geen onderdeel van uit. De ACM ziet daarom geen reden om te twijfelen aan deze post.
109. Volgens Ryanair zijn er te veel vermogenskosten toegerekend aan de PSC en had een deel van deze vermogenskosten moeten worden toegerekend aan de LTO-tarieven en de parkeertarieven. Hierdoor zouden de parkeertarieven en de LTO-tarieven hoger zijn geweest en de PSC lager zijn geweest.
110. De ACM is van oordeel dat het enkele feit dat Eindhoven Airport meer vermogenskosten heeft toegerekend aan de PSC dan aan de andere tarieven niet betekent dat de tarieven strijdig zijn met de Wlv en het Besluit. Er is immers geen verplichting voor Eindhoven Airport dat de tarieven kostengeoriënteerd zijn. Wel moeten de individuele tarieven redelijk zijn. De ACM beoordeelt daarom in de volgende paragraaf of deze toerekening van vermogenskosten ertoe leidt dat er een wanverhouding ontstaat tussen de onderliggende kosten en de tarieven.

### 4.2.1.3 Vergelijking van de tarieven met de onderliggende kosten

111. Uit de voorgaande paragrafen blijkt dat Ryanair het op twee punten oneens is met de onderliggende kosten, namelijk (1) de hoogte van de vermogenskosten aan de hand van de WACC-methode en (2) de toerekening van deze vermogenskosten aan de verschillende tarieven. Op basis van het consultatiedocument van Eindhoven Airport maakt de ACM in deze paragraaf een inschatting wat de onderliggende kosten zouden zijn geweest als de benadering van Ryanair was gekozen en vergelijkt dit met de omzet die Eindhoven Airport heeft begroot per tarief en berekent het procentuele verschil hiertussen.

<sup>73</sup> Verslag van de hoorzitting (ACM/INT/523264), p. 25.

<sup>74</sup> Consultatiedocument, p. 9.

<sup>75</sup> De ACM gaat ervan uit dat dit een verschrijving is, omdat Ryanair expliciet verwijst naar de vermogenskosten en de rij B1.2 *Cost of Capital* en niet naar rij B1.3 *Depreciation* in het consultatiedocument, p. 9.

<sup>76</sup> Verslag van de hoorzitting (ACM/INT/523264), p. 26.

<sup>77</sup> Verslag van de hoorzitting (ACM/INT/523264), p. 26.

112. De ACM kiest ervoor de begrote omzet per dienst te vergelijken met de totale kosten per dienst in plaats van het tarief te vergelijken met de onderliggende kosten. Bij de berekening van een procentueel verschil is het immers niet nodig om de kosten en het tarief per vluchtbeweging of per passagier te berekenen. Zowel de kosten als de omzet zouden dan namelijk zijn gedeeld door het aantal verwachte passagiers (voor de SSC en de PSC) en het aantal vluchtbewegingen (voor de LTO-tarieven).
113. De ACM heeft een berekening gemaakt wat de totale onderliggende kosten zouden zijn van de PSC, de LTO en de SSC als de kosten waren toegerekend op basis van de gemiddelde boekwaarde over 2025. Dit wijkt af van de fijnmazigere methode die Eindhoven Airport gebruikt, omdat Eindhoven Airport kijkt naar de gemiddelde boekwaarde per maand over 2025.<sup>78</sup> De ACM beschikt echter niet over de gegevens van de gemiddelde boekwaarde per maand. De verschillen tussen een berekening op basis van de gemiddelde boekwaarde per maand en de gemiddelde boekwaarde op basis van de eindwaarde van 2024 en de eindwaarde van 2025 zijn echter gering. Voor de SSC bedraagt dit verschil slechts € 19.000 en voor de PSC gaat het om € 90.000 op een begrote omzet van respectievelijk € 21,7 miljoen en € 20 miljoen.<sup>79</sup>
114. In haar analyse laat de ACM de parkeertarieven buiten beschouwing. De parkeertarieven vormen slechts een zeer gering onderdeel van de omzet: 0,3%.<sup>80</sup> Als Eindhoven Airport ervoor had gekozen om (meer) vermogenskosten toe te rekenen aan de parkeertarieven dan zou dit slechts een (zeer) geringe impact op het LTO-tarief hebben gehad.<sup>81</sup> Ryanair klaagt ook niet over de parkeertarieven.
115. In bijlage 2 heeft de ACM verder toegelicht hoe zij de begrote vermogenskosten op basis van de gemiddelde boekwaarde per tarief heeft berekend. In de onderstaande tabel staat weergegeven wat de tarieven zouden zijn geweest als Eindhoven Airport de vermogenskosten van *Runways, taxiways and aprons* zou hebben toegerekend aan de LTO-tarieven. Ook staat het verschil weergegeven als Eindhoven Airport had gerekend met een WACC van 5,7% in plaats van 9,4%.<sup>82</sup>
116. De ACM benadrukt dat deze analyse niet moet worden opgevat als een onderschrijving van de door Ryanair voorgestelde WACC-berekening. Zoals de ACM heeft overwogen in dit besluit zijn er geen wettelijke voorschriften voor de WACC-berekening en zijn de Aanbevelingen van het Thessaloniki Forum niet bindend. De ACM acht het wel aannemelijk dat de WACC voor Eindhoven Airport lager had moeten liggen dan de door Eindhoven Airport gehanteerde WACC, maar niet zo laag als Ryanair heeft berekend.<sup>83</sup> Voor onderstaande analyse rekt de ACM met een WACC van 5,7% en een WACC van 9,4%. De berekening met een WACC van 5,7% vormt daarmee een berekening aan de hand van het meest extreme scenario. Als ook in de doorrekening van dat scenario blijkt dat er geen sprake is van onredelijke tarieven, dan kan er hoe dan ook geen sprake zijn van onredelijke tarieven.

| Bedragen<br>in €<br>(x1000) | Begrote omzet<br>Eindhoven<br>Airport <sup>84</sup> | Begrote kosten bij andere allocatie<br>vermogenskosten en een lagere WACC |                |              |                |
|-----------------------------|---|---|----------------|--------------|----------------|
|                             |   | WACC 9,4%   | Vershil<br>(%) | WACC 5,7%    | Vershil<br>(%) |
| PSC                         | € 20.099.000  | € 18.722.981  | 7,35%          | € 17.778.223 | 13,05%         |
| LTO                         | € 13.023.000  | € 14.399.019  | -9,56%         | € 13.857.395 | -6,02%         |
| SSC                         | € 21.722.000  | € 21.722.000  | 0,00%          | € 21.462.168 | 1,21%          |

<sup>78</sup> Verslag van de hoorzitting (ACM/INT/523264), p. 26.

<sup>79</sup> Verslag van de hoorzitting (ACM/INT/523264), p. 26.

<sup>80</sup> De ACM heeft dit percentage berekend door de omzet van de parkeertarieven te delen door de totale begrote omzet.

<sup>81</sup> Hierbij gaat de ACM ervan uit dat voor de dienst parkeren en de dienst opstijgen en landen van vliegtuigen dezelfde activa worden gebruikt, namelijk de activa die vallen onder de post *Runways, taxiways and aprons*.

<sup>82</sup> Zie tabel 1 in paragraaf 4.2.1.14.2.1.1.

<sup>83</sup> Zie randnummer 103 van dit besluit.

<sup>84</sup> Consultatiedocument, p. 10.

**Tabel 2.** Begrote kosten per dienst bij andere allocatie vermogenskosten en een lagere WACC.

117. Zoals eerder uiteengezet in randnummer 110 hoeven de tarieven niet kostengeoriënteerd te zijn. Wel moeten de tarieven redelijk zijn. De tarieven zijn mogelijk onredelijk als er sprake is van een wanverhouding tussen de onderliggende kosten en het tarief. Een wanverhouding betekent een heel onevenredige verhouding.<sup>85</sup>
118. Uit de tabel blijkt dat de begrote omzet voor de PSC 7,35% hoger ligt dan de onderliggende kosten indien de vermogenskosten van *Runways, taxiways and aprons* aan het LTO-tarief waren toegerekend. Bij een WACC van 5,7% is het verschil tussen de begrote omzet en de onderliggende kosten 13,05%. Hoewel dit verschil significant is, kan er naar het oordeel van de ACM niet worden gesproken van een wanverhouding. Deze vergelijking biedt daarom geen indicatie dat de PSC onredelijk is, zelfs als de WACC 5,7% had moeten zijn.
119. Voor de beveiligingstarieven geldt dat de begrote omzet gelijk is aan de kosten als de WACC van 9,4% een adequate weerspiegeling is van de vermogenskosten. Zelfs als voor de beveiligingstarieven zou worden gerekend met een WACC van 5,7%, dan zouden de tarieven slechts 1,21% hoger liggen dan de onderliggende kosten. De ACM is daarom van oordeel dat deze vergelijking geen indicatie geeft dat de beveiligingstarieven onredelijk zijn.
120. Als de vermogenskosten van *Runways, taxiways and aprons* aan het LTO-tarief worden toegerekend, heeft dit tot gevolg dat onderliggende kosten hoger liggen dan de begrote omzet van de LTO-tarieven. Oftewel, het LTO-tarief is lager dan de onderliggende kosten voor die dienst. Deze vergelijking geeft daarom geen indicatie dat de LTO-tarieven onredelijk zijn.

#### 4.2.1.4 De tarieven zijn niet onredelijk in vergelijking met onderliggende kosten

121. Gelet op het voorgaande concludeert de ACM dat een vergelijking tussen de PSC, de SSC en de LTO-tarieven en de onderliggende kosten, met inachtneming van hetgeen Ryanair heeft aangevoerd over de berekening van de WACC en de toerekening van de vermogenskosten, geen indicatie geeft dat de PSC, de SSC en de LTO-tarieven onredelijk zijn.

#### 4.2.2 De tarieven van vergelijkbare luchthavens

122. In deze paragraaf beoordeelt de ACM de redelijkheid van de tarieven door te onderzoeken of de tarieven voor passagiersdiensten (PSC), de beveiliging (SSC) en landen en stijgen (LTO) van Eindhoven Airport redelijk zijn als deze worden vergeleken met de tarieven van een aantal andere vergelijkbare luchthavens.<sup>86</sup>
123. Het begrip 'vergelijkbare luchthavens' en de criteria aan de hand waarvan deze moeten worden gekozen, worden in de Memorie van Toelichting op de Wlv niet nader toegelicht.<sup>87</sup>
124. Ryanair heeft op verzoek van de ACM<sup>88</sup> een voorstel gedaan voor luchthavens die ter vergelijking van de tarieven van Eindhoven Airport kunnen worden gebruikt. Het betrof Marseille (MRS),

<sup>85</sup> Besluit van de ACM van 27 juni 2019 (easyJet et al. vs Schiphol), kenmerk: ACM/UIT/515015, rn. 150.

<sup>86</sup> Memorie van Toelichting bij de Wet luchtvaart, p. 3-4, Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 34 197, nr. 3, p. 4.

<sup>87</sup> Het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol 2017 gaat nader in op de totstandkoming van benchmarks voor Schiphol. Schiphol moet in samenspraak met gebruikers en representatieve organisaties een peer group samenstellen teneinde jaarlijks een tarievenbenchmark uit te voeren (artikel 28, eerste lid, onder a). Het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol 2017 noch de Nota van Toelichting daarbij, bevat criteria voor de invulling van het begrip 'vergelijkbare luchthavens'.

<sup>88</sup> ACM/UIT/639320

---

Toulouse (TLS), Pisa (PSA), Bergamo (BGY), Charleroi (CRL), Katowice (KTW), Memmingen (FMM) en Santiago (SCQ).<sup>89</sup>

125. Eindhoven Airport heeft op de hoorzitting gewezen op het belang van representativiteit van de groep van luchthavens en benadrukt dat sprake moet zijn van vergelijkbare marktomstandigheden, arbeidsvoorwaarden en passagiersaantallen.<sup>90</sup> Om deze reden moeten Katowice (te oostelijk), Memmingen en Santiago<sup>91</sup> (beide veel lagere passagiersaantallen) afvallen, zo concludeert de ACM uit de reactie van Eindhoven Airport.
126. Eindhoven Airport stelt dat alleen sprake is van vergelijkbare luchthavens als deze met Eindhoven Airport concurreren, dat wil zeggen binnen een straal van 200 km van de luchthaven zijn gelegen.<sup>92</sup> De ACM volgt dit niet. Op de tarieven die exploitanten van luchthavens vaststellen, zijn vele factoren van invloed. Concurrentie met andere luchthavens is daar mogelijk één van, maar de ACM acht die niet zodanig zwaarwegend dat daaraan in een vergelijking van de luchthaventarieven doorslaggevende betekenis toekomt.
127. Eindhoven Airport heeft in plaats Katowice, Memmingen en Santiago, de luchthavens van Belfast, Düsseldorf, Rotterdam en Thessaloniki voorgesteld.
128. Ryanair heeft daarbij de volgende kanttekeningen geplaatst. Belfast ligt niet in de EU, Düsseldorf is een hub-luchthaven met weinig *low cost* verkeer en Rotterdam heeft een ander profiel en is kleiner in termen van passagiersaantallen. Voor Thessaloniki geldt dat deze luchthaven werkt met een concessieovereenkomst.<sup>93</sup> Ryanair heeft deze luchthavens echter niet van een vergelijking uitgesloten.
129. Luchthavens met minder dan vijf miljoen passagiersbewegingen en luchthavens die buiten de EU zijn gelegen, zijn niet gereguleerd op grond van de Richtlijn. De ACM ziet daarin een reden om in elk geval Memmingen en Santiago niet in de vergelijking te betrekken. Op de luchthaven van Belfast is de Richtlijn evenmin van toepassing. Weliswaar kent Rotterdam The Hague Airport ook minder dan vijf miljoen vliegbewegingen per jaar maar de ACM ziet in het feit dat dit een Nederlandse luchthaven is, reden deze toch in de vergelijkingsgroep op te nemen.
130. De ACM merkt op dat op elke keuze van vergelijkbare luchthavens, vanwege de bijzondere kenmerken van elk daarvan, valt af te dingen. Echter, gelet op wat in de voorgaande randnummers is opgemerkt en op wat op de hoorzitting met partijen is besproken, worden de tarieven van Eindhoven Airport vergeleken met de volgende acht regionale luchthavens, alle gelegen in de Europese Unie en met meer dan vijf miljoen passagiersbewegingen per jaar, Rotterdam uitgezonderd:
  - a. Marseille (MRS);
  - b. Toulouse (TLS);
  - c. Bergamo (BGY);
  - d. Pisa (PSA);
  - e. Charleroi (CRL);
  - f. Düsseldorf (DUS);
  - g. Rotterdam (RTM); en
  - h. Thessaloniki (SKG).

---

<sup>89</sup> ACM/IN/952526

<sup>90</sup> Verslag van de hoorzitting (ACM/INT/523264), p. 28.

<sup>91</sup> Santiago-Rosalía de Castro airport, Spanje.

<sup>92</sup> Verslag van de hoorzitting (ACM/INT/523264), p. 28-29.

<sup>93</sup> Verslag van de hoorzitting (ACM/INT/523264), p. 29.

131. In bijlage 3 is een overzicht gegeven van de tarieven van deze luchthavens van 2024 en van 2025, voor zover deze op de websites van de desbetreffende luchthavens zijn gepubliceerd. Voor een aantal luchthavens zijn voor 2025 nog geen gegevens beschikbaar. Daarom zal de vergelijking op basis van de tarieven van 2024 worden uitgevoerd. De tarieven van Eindhoven Airport voor 2025 worden daarbij betrokken.
132. In de volgende paragrafen vergelijkt de ACM de PSC (paragraaf 4.2.2.1), de SSC (paragraaf 4.2.2.2) en de LTO-tarieven (paragraaf 4.2.2.3) van Eindhoven Airport met de respectievelijke tarieven van luchthavens uit de vergelijkingsgroep.
133. In het bijzonder het LTO-tarief kent vaak een ingewikkelde, gedifferentieerde, structuur die zich niet eenvoudig laat vergelijken. Met het gebruik van een tool van het Aviation Charges Intelligence Center (ACIC) van IATA wordt beoogd desondanks een zo betrouwbaar mogelijke vergelijking uit te voeren.
134. Hierbij zijn, voor zover dat wordt gevraagd, de volgende gegevens in de IATA-tool ingevoerd:
- Boeing 737-800;
  - met 175 passagiers (enkel *economy class*), waarvan 160 volwassenen en 15 kinderen,
  - zonder transitpassagiers,
  - met een vlucht van 1000 km binnen de EU / Schengen;
  - gebruik van een gewone (niet low cost) terminal;
  - een aankomsttijd om 10.00 uur; en
  - een gewicht van 79.000 kg.

#### 4.2.2.1 De Passenger Service Charge (PSC)

135. Voor de PSC berekent Eindhoven Airport een eenduidig tarief van € 8,53 per vertrekkende passagier vanaf 1 april 2025. Andere luchthavens kennen een onderscheid naar bijvoorbeeld bestemming (binnen / buiten EU), leeftijd (volwassenen / kinderen) of de gebruikte terminal.
136. De PSC voor volwassenen, reizende binnen de EU, bedroeg in 2024:

|                   | PSC     |
|-------------------|---------|
| EIN               | € 7,87  |
| RTM               | € 21,11 |
| CRL <sup>94</sup> | € 0     |
| BGY               | € 5,35  |
| PSA               | € 5,98  |
| MRS               | € 6,61  |
| TLS               | € 5,64  |
| SKG               | € 18,50 |
| DUS               | € 17,06 |

137. De PSC van Eindhoven Airport is (iets) hoger dan van vijf andere luchthavens maar aanzienlijk lager dan van drie andere. Dat geldt ook als voor Eindhoven Airport wordt uitgegaan van het verhoogde tarief van € 8,53 per 1 april 2025. Uit de vergelijking volgt daarom niet dat de PSC van Eindhoven Airport onredelijk is.

#### 4.2.2.2 De Security Service Charge (SSC)

138. Ook voor de SSC berekent Eindhoven Airport een eenduidig tarief. In 2025 bedraagt dat

---

<sup>94</sup> Onduidelijk is waarom in Charleroi geen PSC in rekening wordt gebracht.

€ 6,34. Het tarief per passagier kent een daling ten opzichte van 2024 van 3,65% (was € 6,58).

139. Een vergelijking van het SSC op basis van de door de luchthavens gepubliceerde gegevens<sup>95</sup>, leidt tot de volgende uitkomst:

| SSC | 2024                                     | 2025                                     |
|-----|--|--|
| EIN | € 6,58                                   | € 6,34                                   |
| RTM | € 17,85                                  | n.b.                                     |
| CRL | n.v.t.                                   | n.v.t.                                   |
| BGY | € 1,33 +<br>€ 0,99<br>per stuk<br>bagage | € 1,30 +<br>€ 0,97<br>per stuk<br>bagage |
| PSA | € 2,25 +<br>€ 0,73<br>per stuk<br>bagage | € 2,25 +<br>€ 0,73<br>per stuk<br>bagage |
| MRS | n.v.t.                                   | n.v.t.                                   |
| TLS | n.v.t.                                   | n.v.t.                                   |
| SKG | € 2,60                                   | € 3,00                                   |
| DUS | € 1,35                                   | € 1,35                                   |

140. De ACM stelt vast dat de SSC van Eindhoven Airport aanzienlijk hoger is dan dat van alle andere onderzochte luchthavens, met uitzondering van Rotterdam The Hague Airport. Het hoogste tarief na dat van Eindhoven Airport, bedraagt € 2,60 in 2024 en € 3,00 in 2025 per passagier in Thessaloniki (SKG). Het tarief van Eindhoven Airport is in vergelijking daarmee meer dan tweemaal zo hoog.
141. Luchthavens draaien echter niet overal in dezelfde mate op voor de taken en kosten van de beveiliging. In bijvoorbeeld Duitsland worden die kosten gedeeld door de federale overheid (airside) en de luchthavens (landside). Ook Frankrijk, Italië en België kennen een gedeelde verantwoordelijkheid tussen overheid en luchthavens. Het is onduidelijk hoe deze taken en kosten tussen overheden en luchthavens zijn verdeeld en in hoeverre dat in de SSC tot uiting komt.
142. Zo volgt uit een berekening van een voorbeeldvlucht als bedoeld in randnummer 132, dat bij een vlucht vanaf Düsseldorf een bedrag van € 243,- aan SSC wordt geheven, vermeerderd met een *security tax* van € 1926. Dat leidt tot een bedrag van € 12,05 per passagier aan kosten voor beveiliging, wat niet in de SSC tot uiting komt.
143. Bij gebrek aan inzicht in de totale kosten voor beveiliging en de verdeling daarvan tussen overheid en luchthavens, kan geen betrouwbare vergelijking worden gemaakt tussen de SSC-tarieven van de onderzochte luchthavens.
144. Het middel van vergelijking met andere luchthavens is daarom niet geschikt om daaruit conclusies te trekken ten aanzien van de redelijkheid van de SSC van Eindhoven Airport.

#### 4.2.2.3 De Landing and Take off Charge (LTO-tarief)

145. Eindhoven Airport rekent in 2025 een basistarief van € 656 per vertrekkende vlucht. Daarop vindt differentiatie plaats naar tijdstip (N), geluidsproductie (G) en stikstofuitstoot (M). Deze differentiatie kan leiden tot een LTO-tarief dat hoger, lager of gelijk is aan dit basistarief.
146. In dit tarief is een bedrag van € 123,40 begrepen dat de (militaire) verkeersleiding van Eindhoven Airport doorberekent voor de begeleiding van civiele vliegtuigen. In het algemeen worden die kosten afzonderlijk, buiten de luchthaventarieven om, door de luchtverkeersleiding in rekening gebracht. Om

<sup>95</sup> Zie bijlage 3.

een zuivere vergelijking te kunnen maken, wordt het bedrag van € 123,40 daarom afgetrokken van het basistarief van € 656. Dat leidt tot een basis LTO-tarief voor Eindhoven Airport in 2025 van € 532,60.

147. Om zoveel mogelijk recht te doen aan deze verschillen in de opbouw van het LTO-tarief heeft de ACM, zoals hiervoor al toegelicht, de tool van het Aviation Charges Intelligence Center (ACIC) van IATA met een functie voor benchmarking, toegepast.<sup>96</sup> Deze IATA-tool maakt echter enkel berekeningen van actuele en historische tarieven. Gelet op het tijdstip waarop de vergelijking (maart 2025) wordt gemaakt, wordt nog geen rekening gehouden met de tarieven per 1 april 2025.
148. Voor Eindhoven Airport geldt een verhoging van het LTO-tarief per 1 april 2025 van ongeveer 1,5%.<sup>97</sup> Aangezien alleen van het jaar 2024 van alle luchthavens LTO-tarieven beschikbaar zijn, zal aan de hand daarvan de redelijkheid van het LTO-tarief van Eindhoven Airport worden beoordeeld. Een correctie met 1,5% van dat tarief voor 2025 is in die beoordeling niet van doorslaggevende betekenis.
149. Uitgaande van een aankomende vlucht met de karakteristieken als genoemd in randnummer 132, leidt een berekening met de IATA-tool tot de volgende uitkomst (bedragen zijn afgerond op hele euro's).

|     | 2024  |
|-----|---|
| EIN | € 523<br><br><i>Er vindt in de IATA-tool (nog) geen differentiatie plaats naar tijdstip / geluid / emissie.</i>   |
| RTM | € 1395<br><br><i>Deze opgave van de IATA tool -volgens de daarbij weergegeven formule, berekend op basis van een vaste heffing en een bedrag per metric ton (MTOW)- leidt tot een waarde die sterk afwijkt van een berekening op basis van de gegevens die de luchthaven zelf heeft gepubliceerd (zie bijlage 3). Die zou neerkomen op een vast bedrag van € 84,87 + € 5,73 per MTOW = € 537,54 welk tarief veel dichter ligt bij dat van andere luchthavens.</i> |
| CRL | € 386 (bij 100.000 passagiers per jaar)<br><br><i>CRL kent een kortingspercentage dat toeneemt naarmate een maatschappij op jaarbasis meer passagiers van en naar de luchthaven vervoert.</i>   |
| BGY | € 337   |
| PSA | € 234   |
| MRS | € 274 (€ 204 (basis) + € 70 (verlichting))  |
| TLS | € 404   |
| SKG | € 395   |
| DUS | € 353,50 (€ 217,50 (basis) + € 94 (geluid) + € 42 (emissie))  |

150. Vergeleken met de drie luchthavens met het hoogste LTO-tarief (Rotterdam-The Hague Airport uitgezonderd vanwege het zeer hoge tarief in de IATA-tool), ligt het LTO-tarief van Eindhoven Airport 29,4% boven dat van Toulouse, 32,4% boven dat van Thessaloniki en 35,5% boven dat van Charleroi. Daarmee is het LTO-tarief van Eindhoven Airport aanzienlijk hoger dan van de andere luchthavens. Hierbij wordt opgemerkt dat de differentiatie van het tarief duurzamer landen en starten weliswaar kan leiden tot een toeslag op het basis LTO-tarief, maar ook tot een korting bij gebruik van

<sup>96</sup> Zie ook randnummer 133.

<sup>97</sup> Verslag van de hoorzitting (ACM/INT/523264), p. 11-12 en bijlage 3.

bepaalde vliegtuigen en motortypes, wat in de IATA-tool niet tot uitdrukking komt. Wegens het ontbreken van alle relevante informatie, kan dit evenmin handmatig worden berekend.

#### 4.2.2.4 De tarieven zijn niet onredelijk in vergelijking met andere luchthavens

151. De vergelijking van de tarieven van Eindhoven Airport met die van andere luchthavens blijkt met veel onzekerheden omgeven. Dat geldt zowel voor de keuze van luchthavens waarmee de vergelijking wordt uitgevoerd als voor de vaststelling welke kosten per luchthaven aan een bepaald tarief worden toegerekend. Dat maakt dat op basis van deze vergelijking slechts een zeer globale toets van de redelijkheid van de tarieven van Eindhoven Airport kan worden uitgevoerd.
152. De ACM concludeert uit de vergelijking van de tarieven van Eindhoven Airport met vergelijkbare luchthavens dat de PSC van Eindhoven Airport niet onredelijk is. Over de SSC kan vanwege verschillen in de betrokkenheid van de overheid bij de uitvoering van de beveiligingstaken en onduidelijkheid over de wijze waarop die kosten worden doorberekend, geen zinvolle uitspraak worden gedaan. Het LTO-tarief van Eindhoven Airport ligt aanzienlijk hoger dan dat van andere luchthavens.
153. De ACM ziet echter, gelet op de voorbehouden die gelden voor deze vergelijkingsmethode en op de uitkomst van de vergelijking van het LTO-tarief met de onderliggende kosten waaruit volgt dat het LTO-tarief niet te hoog is (zie randnummer 120) onvoldoende grondslag om daarop de conclusie te baseren dat het LTO-tarief van Eindhoven Airport onredelijk is.

#### 4.3 Conclusie redelijkheid van de tarieven

154. De ACM concludeert uit een vergelijking met de onderliggende kosten en met de tarieven van vergelijkbare luchthavens dat de PSC, de SSC en het LTO-tarief van Eindhoven Airport niet onredelijk zijn. De vergelijking van de PSC met de onderliggende kosten, met inachtneming van hetgeen Ryanair heeft aangevoerd over de berekening van de WACC en de toerekening van de vermogenskosten, geeft geen indicatie dat de PSC onredelijk is. Ook een vergelijking van de PSC met de PSC van vergelijkbare luchthavens geeft geen indicatie dat de PSC onredelijk is. De ACM concludeert daarom dat hetgeen Ryanair heeft aangevoerd niet tot de conclusie leidt dat de PSC onredelijk is. De aanvraag van Ryanair is op dit punt ongegrond.
155. De vergelijking van de SSC met de onderliggende kosten, met inachtneming van hetgeen Ryanair heeft aangevoerd over de berekening van de WACC en de toerekening van de vermogenskosten, geeft geen indicatie dat de SSC onredelijk is. Een vergelijking van de SSC van Eindhoven Airport met vergelijkbare luchthavens is niet geschikt om daar uit conclusies te trekken, bij gebrek aan inzicht in de totale kosten voor beveiliging en de verdeling daarvan tussen overheid en de vergelijkbare luchthavens. De ACM gaat daarom uit van de vergelijking van de SSC met de onderliggende kosten en concludeert daarom dat hetgeen Ryanair heeft aangevoerd niet tot de conclusie leidt dat de PSC onredelijk is. De aanvraag van Ryanair is op dit punt ongegrond.
156. Uit de vergelijking van de LTO-tarieven met de onderliggende kosten, met inachtneming van hetgeen Ryanair heeft aangevoerd over de berekening van de WACC en de toerekening van de vermogenskosten, blijkt dat de LTO-tarieven lager liggen dan de onderliggende kosten. Uit een vergelijking van de LTO-tarieven met andere luchthavens blijkt echter dat de LTO-tarieven van Eindhoven Airport relatief hoog liggen ten opzichte van die van die van vergelijkbare luchthavens. De ACM ziet echter, gelet op de voorbehouden die gelden voor deze vergelijkingsmethode en op de uitkomst van de vergelijking van het LTO-tarief met de onderliggende kosten waaruit volgt dat het LTO-tarief lager ligt dan de onderliggende kosten (zie randnummer 120) geen grondslag om te

concluderen dat het LTO-tarief van Eindhoven Airport onredelijk is. De aanvraag van Ryanair is daarom op dit punt ongegrond.

## 5. Conclusie

157. Uit de Richtlijn volgt dat luchthavens transparant moeten zijn bij de vaststelling van de tarieven en voorwaarden. Hoewel de Aanbevelingen van het Thessaloniki Forum niet bindend zijn, vindt de ACM het daarin neergelegde niveau van transparantie in overeenstemming met de Richtlijn. De ACM acht Eindhoven Airport gehouden zoveel mogelijk transparant te zijn bij de totstandkoming van de tarieven en voorwaarden zodat de gebruikers van de luchthaven – overeenkomstig het doel van de consultatieprocedure – volledig inzicht hebben in de opbouw van de voorgestelde tarieven en voorwaarden, de daarbij verstrekte informatie kunnen verifiëren en desgewenst in een zienswijze daarop kunnen reageren.
158. Eindhoven Airport heeft weliswaar niet direct de vereiste mate van transparantie geboden over de WACC-berekening, maar inmiddels alle benodigde informatie daarover gedeeld. Ook heeft Eindhoven Airport zich bereid getoond voortaan volledig transparant te zijn over de WACC-berekening.
159. De WACC van een 'overige luchthaven' zoals Eindhoven Airport is niet gereguleerd. Voor Eindhoven Airport geldt evenmin de verplichting van kostenoriëntatie. De ACM heeft daarom geen bevoegdheid de WACC inhoudelijk te beoordelen. Wel moet de ACM beoordelen of de WACC leidt tot onredelijke tarieven. De ACM concludeert dat dit niet het geval is. Zelfs als wordt gerekend met de WACC die Ryanair voorstelt en de vermogenskosten anders worden toegerekend aan de tarieven, leidt dit niet tot de conclusie dat in dat geval sprake zou zijn van onredelijke tarieven.
160. De ACM concludeert verder uit een vergelijking van de PSC, de SSC en de LTO-tarieven met de onderliggende kosten en met de tarieven van vergelijkbare luchthavens, dat deze tarieven van Eindhoven Airport niet onredelijk zijn. De PSC, de SSC en de LTO-tarieven zijn daarom niet in strijd met artikel 8.40c, tweede lid, van de Wlv.

## 6. Besluit

156. De Autoriteit Consument en Markt stelt vast dat hetgeen Ryanair heeft aangevoerd tegen de tarieven en voorwaarden 2025 van Eindhoven Airport geen grond biedt voor de conclusie dat deze in strijd zouden zijn met de bij of krachtens de Wet luchtvaart gestelde eisen.

Den Haag, 31 maart 2025

Autoriteit Consument en Markt,  
namens deze:

w.g.

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

---

*Als u rechtstreeks belanghebbende bent, kunt u beroep instellen tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde beroepschrift naar het College van Beroep voor het bedrijfsleven, Postbus 20021, 2500 EA 's-Gravenhage. Dit moet u doen binnen zes weken na bekendmaking van dit besluit. Meer informatie over de beroepsprocedure vindt u op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl).*

## Bijlage 1 – Verloop van de procedure

1. Op 22 november 2024 ontving de Autoriteit Consument en Markt (ACM) een aanvraag van Ryanair tot het nemen van een besluit op grond van artikel 8.40g, eerste lid, van de Wet luchtvaart (hierna: de aanvraag). De aanvraag is gericht tegen de tarieven en voorwaarden voor luchtvaartactiviteiten, als bedoeld in artikel 8.40c, eerste lid, van de Wet luchtvaart, die door de exploitant van de luchthaven Eindhoven Airport zijn vastgesteld op 25 oktober 2024 om van kracht te worden per 1 april 2025 (Tarieven en Voorwaarden 2025).<sup>98</sup>
2. De ACM heeft op 25 november 2024 Eindhoven Airport van de aanvraag op de hoogte gesteld.<sup>99</sup> Op 26 november 2024 heeft de ACM de aanvraag doorgezonden aan Eindhoven Airport en verzocht om een schriftelijk reactie op de aanvraag.<sup>100</sup>
3. De ACM heeft de reactie van Eindhoven Airport op de aanvraag op 10 december 2024 ontvangen<sup>101</sup> en op 12 december 2024 aan Ryanair doorgestuurd. Ryanair is daarbij de gelegenheid geboden om schriftelijk op de brief van 10 december 2024 te reageren.<sup>102</sup>
4. De ACM heeft op 19 december 2024 een opschortingsbesluit<sup>103</sup> genomen. Daarin zijn geen tarieven of voorwaarden aangewezen waarvoor opschorting van de inwerkingtreding na 1 april 2025 noodzakelijk blijft.
5. Op 23 december 2024 heeft de ACM vragen gesteld aan Eindhoven Airport over de vastgestelde Tarieven en Voorwaarden 2025.<sup>104</sup> Ryanair heeft op 9 januari 2025 op de brief van Eindhoven Airport van 10 december 2024 gereageerd.<sup>105</sup>
6. Eindhoven Airport heeft op 17 januari 2025 geantwoord op de vragen die de ACM op 23 december 2024 heeft gesteld.<sup>106</sup>
7. De ACM heeft Ryanair en Eindhoven Airport op 16 januari 2025 uitgenodigd voor een hoorzitting op 6 februari 2025.<sup>107</sup>
8. De ACM heeft de bovengenoemde brieven van 9 en 17 januari 2025, op 23 januari 2025 ter informatie aan partijen gestuurd.
9. De hoorzitting heeft plaatsgevonden op 6 februari 2025 op het kantoor van de ACM. Beide partijen waren daarbij vertegenwoordigd. Van deze hoorzitting is een verslag gemaakt.<sup>108</sup> Het verslag is op 21 februari 2024 aan partijen gestuurd waarbij de gelegenheid is geboden daarbij opmerkingen bij te maken.
10. De ACM heeft op 5 maart 2025 en 13 maart 2025 van respectievelijk Eindhoven Airport en Ryanair opmerkingen bij het verslag ontvangen.<sup>109</sup>

<sup>98</sup> ACM/IN/931900.

<sup>99</sup> ACM/UIT/634886.

<sup>100</sup> ACM/UIT/634897.

<sup>101</sup> ACM/IN/937932.

<sup>102</sup> ACM/UIT/636423.

<sup>103</sup> ACM/UIT/636218.

<sup>104</sup> ACM/UIT/637297.

<sup>105</sup> ACM/IN/946155.

<sup>106</sup> ACM/IN/949408.

<sup>107</sup> ACM/UIT/639124 en ACM/UIT/639142.

<sup>108</sup> ACM/INT/523264.

<sup>109</sup> ACM/IN966160 en ACM/IN/969506.



## Bijlage 2 – Berekening vermogenskosten

|          | Boekwaarde gem.<br>2025 | Vermogenskosten<br>WACC 9,4% | Vermogenskosten<br>WACC 5,7% |
|----------|-------------------------|------------------------------|------------------------------|
| PSC      | € 25.534.000            | € 2.400.196                  | € 1.455.438                  |
| LTO      | € 14.638.500            | € 1.376.019                  | € 834.395                    |
| SSC      | € 7.022.500             | € 660.115                    | € 400.283                    |
| PRM      | € 678.000               | € 63.732                     | € 38.646                     |
| Parkeren |                         |                              |                              |
| Totaal   | € 47.873.000            | € 4.500.062                  | € 2.728.761                  |

**Tabel 3.** Vermogenskosten per dienst op basis van de gemiddelde boekwaarde 2025 bij een WACC van 9,4% en 5,7%. De gemiddelde boekwaarde is berekend aan de hand van het gemiddelde van de eindwaarde van 2024 en 2025 zoals weergegeven in het consultatiedocument, p. 14. De boekwaarde van *Runways, taxiways and aprons* dat onder *Aviation* valt is gerekend tot het LTO-tarief; het restant van boekwaarde onder *Aviation* is tot de PSC gerekend.

## Bijlage 3 – Tarieven vergelijkbare luchthavens

### Eindhoven Airport (EIN)<sup>110</sup>

|  | 1-4-2024 / 31-3-2025 <sup>111</sup>   | 1-4-2025 / 31-3-2026  | Opmerking              |
|--|---|---|------------------------|
| <b>LTO</b> (Basistarief duurzamer landen en starten)<br><i>Per vertrekkende vlucht</i>   | € 646,60 (inclusief kosten luchtverkeersleiding)<br><br>€ 523,- (exclusief doorberekende kosten luchtverkeersleiding) | € 656,- (inclusief kosten luchtverkeersleiding)<br><br>€ 532,60 (exclusief doorberekende kosten luchtverkeersleiding) | + 1,45%<br><br>+ 1,84% |
| <b>Luchtverkeersleiding</b><br><i>Per vertrekkende vlucht</i>  | € 123,40 <sup>112</sup>   | € 123,40  |                        |
| <b>Differentiatie:</b><br>Basistarief x<br>Nachtdifferentiatie +<br>Geluidsdifferentiatie +<br>Stikstofdifferentiatie<br><br><i>Bezettingsgraad</i><br><br><i>Gestationeerde luchtvaartuigen</i> | per vertrekkende passagier (limiet € 2,50 per PAX).<br><br>Per vertrekkende passagier (limiet € 0,75 per PAX)         | per vertrekkende passagier (limiet € 2,50 per PAX).<br><br>Per vertrekkende passagier (limiet € 0,75 per PAX)         |                        |
| <b>PSC</b><br><i>Per vertrekkende passagier</i>  | € 7,87  | € 8,53  | + € 8,39%              |
| <b>SSC</b><br><i>Per vertrekkende passagier</i>  | € 6,58  | € 6,34  | - € 3,65%              |

### Marseille (MRS)<sup>113</sup>

|  | 1-1-2024 / 31-12-2024  | per 1-1-2025   |             |
|--|--|--|-------------|
| <b>LTO</b><br>0-2 ton<br>2-6 ton<br>6 tot 13 ton<br>14 - 25 ton<br>26 -75 ton<br>> 75 ton  | € 16,27<br>€ 16,27<br>€ 16,27<br>€ 16,27 + € 1,513 x (T-13)<br>€ 34,43 + € 3,027 x (T-25)<br>€ 185,78 + € 4,539 x (T-75) | € 16,27<br>€ 16,27<br>€ 16,27<br>€ 16,27 + € 1,513 x (T-13)<br>€ 34,43 + € 3,027 x (T-25)<br>€ 185,78 + € 4,539 x (T-75) | ongewijzigd |
| <b>Verlichting</b>   | € 70,18 per vlucht   | € 70,18 per vlucht   |             |
| <b>PSC</b><br><b>Terminal 1</b><br>binnen Schengen<br>buiten Schengen<br><br><b>Terminal 2</b><br>binnen Schengen<br>buiten Schengen | € 6,61<br>€ 11,43<br><br>€ 2,92<br>€ 4,21  | € 6,61<br>€ 11,43<br><br>€ 2,92<br>€ 4,21  | ongewijzigd |

<sup>110</sup> Eindhoven Airport tarieven en voorwaarden per 1 april 2025

<sup>111</sup> [https://assets.ctfassets.net/80dgdqpre1qk/JtwJdBQVnv6PV2CEy2dmc/dadc2a909f48fb8a904fd06822a16efc/Eindhoven\\_Airport\\_tarieven\\_en\\_voorwaarden\\_20240410.pdf](https://assets.ctfassets.net/80dgdqpre1qk/JtwJdBQVnv6PV2CEy2dmc/dadc2a909f48fb8a904fd06822a16efc/Eindhoven_Airport_tarieven_en_voorwaarden_20240410.pdf)

<sup>112</sup> In de tarieven en voorwaarden 2025 worden de kosten die de militaire luchtverkeersleiding in rekening brengt bij Eindhoven Airport nog doorberekend in het basistarief duurzamer landen en starten. LVLN zal de luchtverkeersleiding overnemen. De datum waarop dat gebeurt staat nog niet vast.

<sup>113</sup> Zie voor 2024

[https://www.marseille-airport.com/fileadmin/user\\_upload/Professionnels/Compagnies/Guide\\_des\\_redevances\\_2024\\_guide\\_complet.pdf](https://www.marseille-airport.com/fileadmin/user_upload/Professionnels/Compagnies/Guide_des_redevances_2024_guide_complet.pdf) en voor 2025 [https://www.marseille.aeroport.fr/fileadmin/user\\_upload/Professionnels/Compagnies/Guide\\_des\\_redevances\\_2025.pdf](https://www.marseille.aeroport.fr/fileadmin/user_upload/Professionnels/Compagnies/Guide_des_redevances_2025.pdf)

|                         |                                 |                                 |  |
|-------------------------|---------------------------------|---------------------------------|--|
|                         |                                 |                                 |  |
| Security Service Charge | wordt niet in rekening gebracht | wordt niet in rekening gebracht |  |

**Toulouse (TLS)** <sup>114</sup>

|   | 1-1-2024 / 31-12 2024           | 1-1-2025 / 31-12-2025 |
|---|---------------------------------|-----------------------|
| <b>LTO</b>  |                                 |                       |
| 7-21 ton  | €50,35 + €0,55 x (t - 6)        | n.n.b.                |
| 13-25 ton   | €53,67 + €2,99 x (t - 12)       |                       |
| 26-75 ton   | €92,74 + €5,65 x (t - 25)       |                       |
| 76 t >  | €375,38 + €7,25 x (t - 75)      |                       |
| <i>Er geldt een onderverdeling in 6 geluidscategorieën met elk een coëfficiënt voor dag (6-18 uur), avond (18-22 uur) en nacht (22 -6 uur), variërend van 0,65 tot 2,1. Daarnaast geldt een stimuleringsregeling voor maatschappijen die routes van / naar de luchthaven gaan onderhouden met kortingspercentages voor o.a. de LTO en de het PSC dat afhankelijk van de afstand (route &lt; 3000 km / &gt; 3000 km) van 70-75% in jaar 1, 50% in jaar 2 en 30-25 % in jaar 3.</i> |                                 |                       |
| <b>PSC</b>  |                                 |                       |
| Schengen  | € 5,64                          |                       |
| Europa (niet Schengen / Frankrijk overzee)  | € 7,05                          | n.n.b.                |
| Andere bestemmingen   | € 10,94                         |                       |
| <b>Bagage</b> (per gecheckt item)   | € 2,23                          | n.n.b.                |
| Security Service Charge   | wordt niet in rekening gebracht |                       |

**Bergamo (BGY)** <sup>115</sup>

|                                  | 1-7-2024 / 31-12-2024 | 1-1-2025 / 31-12-2025 |         |
|----------------------------------|-----------------------|-----------------------|---------|
| <b>LTO</b>                       | per ton               | per ton               |         |
| MTOW 0-25                        | € 4,90                | € 4,88                | - 0,41% |
| MTOW 26-45                       | € 3,64                | € 3,62                | - 0,55% |
| MTOW 46-70                       | € 3,66                | € 3,64                | - 0,55% |
| MTOW 71-100                      | € 4,28                | € 4,26                | - 0,47% |
| MTOW 101-150                     | € 3,96                | € 3,94                | - 0,51% |
| MTOW >150                        | € 3,72                | € 3,70                | - 0,54% |
| <b>PSC</b> <sup>116</sup>        |                       |                       |         |
| binnen EU (volw)                 | € 5,35                | € 5,10                | - 4,67% |
| binnen EU (kind)                 | € 2,68                | € 2,55                | - 4,85% |
| buiten EU (volw)                 | € 9,75                | € 9,29                | - 4,72% |
| buiten EU (kind)                 | € 4,87                | € 4,64                | - 4,72% |
| <b>SSC</b>                       |                       |                       |         |
| boarding per passagier           | €1,33                 | € 1,30                | - 2,26% |
| screening bagage (per passagier) | € 0,99                | € 0,97                | - 2,02% |

<sup>114</sup> [https://www.toulouse.aeroport.fr/sites/default/files/2024-04/2024\\_04\\_18\\_Redelevances\\_A\\_EN\\_v1\\_0.pdf](https://www.toulouse.aeroport.fr/sites/default/files/2024-04/2024_04_18_Redelevances_A_EN_v1_0.pdf)

<sup>115</sup> [https://www.milanbergamoairport.it/en/regulated-fees/?\\_gl=1\\*uhusa5\\*\\_up\\*MQ..\\*\\_ga\\*NDQzODkzOTg1LjE3NDIzNzQ4NDk.\\*\\_ga\\_B7N7M9E7F0\\*MTc0MjM3NDg0OS4xLjEuMTc0MjM3NDg0M3My4wLjAuMTA5NDY3MzI4NQ.](https://www.milanbergamoairport.it/en/regulated-fees/?_gl=1*uhusa5*_up*MQ..*_ga*NDQzODkzOTg1LjE3NDIzNzQ4NDk.*_ga_B7N7M9E7F0*MTc0MjM3NDg0OS4xLjEuMTc0MjM3NDg0M3My4wLjAuMTA5NDY3MzI4NQ.)

<sup>116</sup> Voor de maand december 2024 golden licht afwijkende tarieven voor de PSC. Deze zijn omwille van de overzichtelijkheid niet weergegeven.

**Pisa (PSA)** <sup>117</sup>

|   | 1-1-2024 / 31-12 2024 | 28-2-2025 / 31-12-2025 <sup>118</sup> |             |
|---|-----------------------|---------------------------------------|-------------|
| <b>LTO</b><br>(MTOW 1-25)<br>Per extra ton                                | € 2,34<br>€ 3,23      | € 2,34<br>€ 3,23                      | ongewijzigd |
| <b>PSC</b><br>binnen EU (volw)<br>binnen EU (kind)                        | € 5,98<br>€ 2,99      | € 5,98<br>€ 2,99                      | ongewijzigd |
| buiten EU (volw)<br>buiten EU (kind)                                      | € 6,86<br>€ 3,43      | € 6,86<br>€ 3,43                      |             |
| <b>SSC</b><br>Body check /<br>handbagage per<br>vertrekkende<br>passagier | € 2,25                | € 2,25                                | ongewijzigd |
| ruimbagage per<br>vertrekkende<br>passagier                               | € 0,73                | € 0,73                                |             |

**Charleroi (CRL)**<sup>119</sup>

| <b>Scheduled flights / Charter fees</b>   |                       |               |
|---|-----------------------|---------------|
|   | 1-1-2024 – 31-12-2024 | per 1 -1-2025 |
| <b>LTO</b><br>per passagier   |                       | € 3,03        |
| Kortingspercentage<br>op jaarbasis bij<br>aantallen<br>vertrekkende<br>passagiers | n.b.                  |               |
| 0% (0 -15000)   |                       |               |
| 5% (15001- 3.000)   |                       |               |
| 10% (35001-50000)   |                       |               |
| 25% (50001-<br>100000)  |                       |               |
| 35% (100001-<br>200000)   |                       |               |
| 50% (> 200001)  |                       |               |
| <b>PSC</b>  | n.b.                  | € 0           |
| <b>SSC</b>  | n.b.                  | € 0           |

| <b>General Aviation flights</b>                 |                       |      |
|---|-----------------------|------|
|   | 1-1-2024 / 31-12-2024 |      |
| <b>LTO</b><br>Vliegtuigen met<br>thuisbasis CRL | € 11,44 / t MTOW      | n.b. |
| Vliegtuigen met<br>thuisbasis elders            | € 13,82 / t MTOW      |      |
| <b>PSC</b><br>per passagier                     | € 20,42               | € 0  |
| <b>SSC</b>                                      | wordt niet berekend   | € 0  |

<sup>117</sup> <https://www.toscana-aeroporti.com/en/home/business/aviation-marketing/airport-fees-and-charges.html#pisa>

<sup>118</sup> De tarieven die golden in de periode 1-1-2025 tot 28-2-2025 zijn hier buiten beschouwing gelaten.

<sup>119</sup> <https://www.brussels-charleroi-airport.com/en/commercial-aviation>

**Düsseldorf (DUS)**<sup>120 121</sup>

|  | 1-1-2024 / 31-12-2024 | 1-1-2025 / 31-12-2025 |                |
|--|-----------------------|-----------------------|----------------|
| <b>LTO</b><br>Basistarief  |                       |                       |                |
| tot 1.2 t  | € 10,34               | € 11,96               | + € 15,67%     |
| > 1.2 - 2.0 t  | € 18,60               | € 21,52               | + € 14,47%     |
| > 2.0 - 5.7 t  | € 37,21               | € 43,05               | + € 15,69%     |
| > 5.7 - 10.0 t   | € 175,70              | € 203,28              | + € 15,7%      |
| > 10.0 - 30.0 t  | € 197,55              | € 228,57              | + € 15,7%      |
| > 30.0 - 52.5 t  | € 197,55              | € 228,57              | + € 15,7%      |
| > 52.5 - 79.3 t  | € 188,05              | € 217,57              | + € 15,73 %    |
| > 79.3 - 125.0 t   | € 188,05              | € 217,57              | + € 15,73%     |
| > 125.0 - 245.0 t  | € 182,76              | € 211,45              | + € 15,7%      |
| >245.0 - 355.0 t   | € 182,76              | € 211,45              | + € 15,7%      |
| > 355.0 - 440.0 t  | € 182,76              | € 211,45              | + € 15,7%      |
| > 440.0 t  | € 182,76              | € 211,45              | + € 15,7%      |
| <i>Bovenop het basistarief geldt:</i>  |                       |                       |                |
| 1. een geluidstoelag gedifferentieerd naar 8 geluidsklassen en tijdvak van de dag;       |                       |                       |                |
| 2. een toeslag van € 1,50 per uitstootenheid stikstof voor elke landing / elk opstijgen. |                       |                       |                |
| <b>PSC</b>   |                       |                       |                |
| EU intern  | € 17,06               | € 17,06               | geen wijziging |
| EU uit   | € 18,12               | € 18,12               |                |
| transfer   | € 10,67               | € 10,67               |                |
| <b>SSC</b>   |                       |                       |                |
| per passagier  | € 1,35                | € 1,35                | geen wijziging |

**Thessaloniki (SKG)**<sup>122 123</sup>

|   | 1-4-2024 / 31-3-2025               | 1-4-2025 / 31-3-2026                           |          |
|---|------------------------------------|--|----------|
| <b>LTO</b>                                      |                                    |  |          |
| tot 1,2 ton                                     | <i>per landing:</i><br>€ 25        | <i>per landing:</i><br>€ 25                    |          |
| 1,2 – 2 ton                                     | € 50                               | € 50   |          |
| 2- 5 ton  | € 100                              | € 100  |          |
| 5-10 on   | € 200                              | € 200  |          |
| >10 ton   | <i>per ton (MTOW):</i><br>€ 5      | <i>per ton (MTOW):</i><br>€ 5,50 per ton       | + 10%    |
| <b>Passenger Charge</b>                         | € 18,50 per vertrekkende passagier | € 18,50 per vertrekkende passagier             | -        |
| Vrijgesteld: transit, crew, kinderen (0-2 jaar) |                                    |  |          |
| <b>Security Charge</b>                          | € 2,60 per vertrekkende passagier  | € 3 per vertrekkende passagier (per 1-11-2024) | + 15,38% |
| Vrijgesteld: crew, kinderen (0-2 jaar)          |                                    |  |          |

<sup>120</sup> [https://www.dus.com/-/media/dus/businesspartner/aviation/entgelte-und-regularien/pdf/duesseldorf-airport\\_tariff-regulations01-2024.ashx](https://www.dus.com/-/media/dus/businesspartner/aviation/entgelte-und-regularien/pdf/duesseldorf-airport_tariff-regulations01-2024.ashx)

<sup>121</sup> <https://www.dus.com/en/businesspartner/aviation/charges-and-regulations>

<sup>122</sup> [https://www.fraport-greece.com/uploads/page\\_art/0/241/Decision\\_on\\_the\\_change\\_of%20charges\\_SKG\\_30.01.2024\\_EN.pdf](https://www.fraport-greece.com/uploads/page_art/0/241/Decision_on_the_change_of%20charges_SKG_30.01.2024_EN.pdf)

<sup>123</sup> [https://www.fraport-greece.com/uploads/page\\_art/0/241/Decision%20on%20the%20change%20of%20charges%20of%20Thessaloniki%20Airport%20Makedonia'%20\(SKG\)%2030.01.2025.pdf](https://www.fraport-greece.com/uploads/page_art/0/241/Decision%20on%20the%20change%20of%20charges%20of%20Thessaloniki%20Airport%20Makedonia'%20(SKG)%2030.01.2025.pdf)

**Rotterdam The Hague Airport** <sup>124</sup>

|   | <b>1-1-2024 / 31-3-2024</b>  | <b>Per 1-1-2025</b> |
|---|--|---------------------|
| <b>LTO</b><br>Tot en met 6 ton  | € 7,62 per ton (min €11,40 en max € 30,24)   | Niet gepubliceerd   |
| 6-20 ton  | € 26,75 + € 4,23 per ton (min € 32,35 en max € 84,87)  |                     |
| >20 ton   | € 84,87 + € 5,73 per ton   |                     |
| <i>Er geldt een differentiatie naar:</i>  |  |                     |
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>geluid</i></li> <li>2. <i>beladingsgraad</i></li> <li>3. <i>tijdstip van de dag</i></li> </ol> |  |                     |
| PSC   | € 21,11  |                     |
| SSC   | € 17,58 per vertrekkende passagier (minimum van € 175,80 voor toestellen van > 21.000 kg met vertrekkende passagiers). |                     |

<sup>124</sup> <https://www.rotterdamthehagueairport.nl/wp-content/uploads/Summary-airport-charges-April-2024-3.pdf>

## Bijlage 4 – Juridisch kader

### Richtlijn 2009/12/EG inzake luchthavengelden

#### Artikel 3 Discriminatieverbod

*De lidstaten zien erop toe dat bij het heffen van de luchthavengelden niet wordt gediscrimineerd tussen luchthavengebruikers, overeenkomstig de communautaire wetgeving. Dit neemt niet weg dat luchthavengelden uit een oogpunt van publiek en algemeen belang, met inbegrip van milieuaangelegenheden, kunnen worden gedifferentieerd. De criteria daarvoor moeten relevant, objectief en transparant zijn.*

#### Artikel 6 Consultatie en verhaal

1. *De lidstaten zien erop toe dat een verplichte procedure wordt vastgesteld voor periodieke consultatie tussen de luchthavenbeheerder en de luchthavengebruikers of de vertegenwoordigers of verenigingen van de luchthavengebruikers over de werking van het systeem van luchthavengelden, het niveau van die gelden en, in voorkomend geval, de kwaliteit van de aangeboden diensten. Deze consultatie vindt minstens eenmaal per jaar plaats, tenzij tijdens de laatste consultatie anders is overeengekomen. Indien tussen de luchthavenbeheerder en de luchthavengebruikers een meerjarige overeenkomst is gesloten, vindt de consultatie plaats op de wijze die in zo'n overeenkomst is vastgelegd. De lidstaten kunnen eisen om frequenter te consulteren.*

2. *De lidstaten zien er, voor zover mogelijk, op toe dat wijzigingen van het systeem of het niveau van luchthavengelden plaatsvinden in overeenstemming tussen luchthavenbeheerder en de luchthavengebruikers. Daartoe legt de luchthavenbeheerder een voorstel tot wijziging van het systeem of het niveau van de luchthavengelden, samen met de redenen voor de voorgestelde wijzigingen, uiterlijk vier maanden vóór de wijzigingen van kracht worden, aan de luchthavengebruikers voor tenzij er sprake is van uitzonderlijke omstandigheden die ten overstaan van de luchthavengebruikers moeten worden gemotiveerd. De luchthavenbeheerder consulteert de luchthavengebruikers over de voorgestelde wijzigingen en neemt hun zienswijzen in aanmerking alvorens een besluit te nemen. De luchthavenbeheerder maakt zijn besluit of aanbeveling normaliter uiterlijk twee maanden voordat deze van kracht worden, bekend. De luchthavenbeheerder motiveert zijn beslissing met betrekking tot de standpunten van de luchthavengebruikers ingeval geen overeenstemming over de voorgestelde wijzigingen wordt bereikt tussen de luchthavenbeheerder en de luchthavengebruikers.*

3. *De lidstaten zien erop toe dat, wanneer er een geschil bestaat over een door de luchthavenbeheerder genomen besluit over de luchthavengelden, elke partij de tussenkost kan vragen van de in artikel 11 bedoelde onafhankelijke toezichthoudende autoriteit, die de motivering van de wijziging van het systeem of het niveau van de luchthavengelden onderzoekt.*

4. *Een besluit van de luchthavenbeheerder tot wijziging van het systeem of het niveau van de luchthavengelden wordt, wanneer om tussenkost van de onafhankelijke toezichthoudende autoriteit is verzocht, pas van kracht nadat die autoriteit de kwestie heeft onderzocht. De onafhankelijke toezichthoudende autoriteit neemt, binnen vier weken nadat de zaak aan haar is voorgelegd, een voorlopig besluit aangaande het van kracht worden van de wijziging van de luchthavengelden, tenzij binnen dezelfde termijn een definitief besluit kan worden genomen.*

5. *Lidstaten kunnen besluiten de leden 3 en 4 niet toe te passen voor wijzigingen van het niveau of de structuur van de luchthavengelden op de luchthavens waarvoor:*

- a) een verplichte nationale wettelijke procedure bestaat volgens welke de luchthavengelden, of hun maximumniveau, worden vastgesteld of goedgekeurd door de onafhankelijke toezichthoudende autoriteit, of*
- b) een verplichte nationale wettelijke procedure bestaat waarbij de onafhankelijke toezichthoudende autoriteit regelmatig of naar aanleiding van verzoeken van belanghebbenden onderzoekt of dergelijke luchthavens aan een daadwerkelijke concurrentie blootstaan. Indien zulks naar aanleiding van een dergelijk onderzoek gerechtvaardigd lijkt, besluit de lidstaat dat de luchthavengelden, of het maximumniveau daarvan, worden vastgesteld door de onafhankelijke toezichthoudende autoriteit. Dit besluit blijft geldig zo lang noodzakelijk is naar aanleiding van door die autoriteit verricht onderzoek.*

*De door de lidstaten voor de toepassing van dit lid gehanteerde procedures, voorwaarden en criteria moeten relevant, objectief, niet-discriminerend en transparant zijn.*

### Artikel 7 Transparantie

1. De lidstaten zien erop toe dat de luchthavenbeheerder alle luchthavengebruikers of vertegenwoordigers of verenigingen van luchthavengebruikers, telkens wanneer de in artikel 6, lid 1, bedoelde consultatie wordt gevoerd, informatie verschaft over de elementen die gebruikt worden als basis voor het vaststellen van het systeem of het niveau van alle luchthavengelden die op de luchthaven door de luchthavenbeheerder worden geïnd. Deze informatie behelst ten minste:

- a) een lijst van de verschillende diensten en infrastructuur die in ruil voor de luchthavengelden ter beschikking worden gesteld
- b) de methodiek voor het vaststellen van de luchthavengelden;
- c) de algemene kostenstructuur van de faciliteiten en diensten waarop de luchthavengelden betrekking hebben;
- d) de opbrengsten uit de verschillende luchthavengelden en de totale kosten van de diensten gedekt door de luchthavengelden;
- e) eventuele overheidsfinanciering van de faciliteiten en diensten waarop de luchthavengelden betrekking hebben;
- f) prognoses betreffende de situatie van de luchthaven ten aanzien van de luchthavengelden, de ontwikkelingen van het verkeer- en vervoer alsmede de geplande investeringen;
- g) het werkelijke gebruik van de luchthaveninfrastructuur en -apparatuur tijdens een bepaalde periode, en tevens
- h) de voorspelde resultaten van eventuele omvangrijke geplande investeringen in termen van hun effect op de capaciteit van de luchthaven.

2. De lidstaten zien erop toe dat de luchthavengebruikers vóór iedere consultatie, bedoeld in artikel 6, lid 1, de luchthavenbeheerder informatie verstrekken over met name:

- a) de prognoses betreffende de omvang van hun verkeer en vervoer
- b) de prognoses betreffende de samenstelling en het geplande gebruik van hun vloot;
- c) hun ontwikkelingsprojecten op de betrokken luchthaven, en
- d) hun behoeften op de betrokken luchthaven.

3. Onverminderd de nationale wetgeving wordt de op basis van dit artikel verstrekte informatie als vertrouwelijk of economisch gevoelig beschouwd en als dusdanig behandeld. Bij beursgenoteerde luchthavenbeheerders zullen met name de beursvoorschriften in acht genomen dienen te worden.

## Wet luchtvaart (Wlv)

### Artikel 8.40a, eerste lid:

In deze titel wordt verstaan onder:

(...)

overige luchthaven: een burgerluchthaven behorende tot de overige burgerluchthavens, bedoeld in [artikel 8.1, eerste lid, onder b](#), dan wel een militaire luchthaven voor zover het betreft burgermedegebruik door tussenkomst van een burgerexploitant;

### Artikel 8.40b

Deze titel is, tenzij anders is bepaald, van toepassing ten aanzien van overige luchthavens die de drempelwaarde van vijf miljoen passagiersbewegingen per jaar overschrijden.

### Artikel 8.40c

1. De exploitant van een overige luchthaven stelt ten minste eenmaal per jaar de tarieven en voorwaarden vast voor de activiteiten van deze exploitant ten behoeve van het gebruik van de luchthaven door gebruikers. De exploitant van een overige luchthaven doet voorafgaande aan de periode waarop de tarieven en voorwaarden betrekking hebben, mededeling van de tarieven en voorwaarden.

2. De tarieven zijn redelijk en non-discriminair.

3. (...)



#### Artikel 8.40e

1. Voorafgaand aan de vaststelling van de tarieven en voorwaarden, bedoeld in [artikel 8.40c, eerste lid](#), doet de exploitant van een overige luchthaven aan de gebruikers van de luchthaven en representatieve organisaties mededeling van een voorstel van deze tarieven en voorwaarden met een omschrijving van de daarvoor te leveren diensten, alsmede een toelichting, inhoudend
2. e een economische onderbouwing en een omschrijving, aan de hand van indicatoren, van het kwaliteitsniveau van de aangeboden diensten ten behoeve van het gebruik van de luchthaven.
3. Voorafgaand aan het voorstel voor de vaststelling van de tarieven en voorwaarden, bedoeld in [artikel 8.40c, eerste lid](#), verstrekken de gebruikers aan de exploitant de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voorgeschreven informatie.
4. De exploitant van de overige luchthaven raadpleegt de gebruikers van de luchthaven en representatieve organisaties over het voorstel, bedoeld in het eerste lid, alvorens de tarieven en voorwaarden vast te stellen.
5. De exploitant van de overige luchthaven houdt bij de vaststelling van de tarieven en voorwaarden rekening met de zienswijze van de gebruikers van de luchthaven en van representatieve organisaties naar aanleiding van de raadpleging, bedoeld in het derde lid, en motiveert bij de vaststelling van de tarieven en voorwaarden zijn overwegingen omtrent de ingebrachte zienswijzen.
6. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld omtrent:
  - a. de wijze en het tijdstip waarop de mededeling, bedoeld in het eerste lid, plaatsvindt;
  - b. de wijze waarop de raadpleging, bedoeld in het derde lid, plaatsvindt;
  - c. de indicatoren, bedoeld in het eerste lid; en
  - d. de gegevens die door de exploitant van een overige luchthaven moeten worden opgenomen in het voorstel voor de tarieven en voorwaarden, bedoeld in het eerste lid, en de daarbij behorende toelichting.
7. De op basis van dit artikel door de exploitant aan de gebruikers van de overige luchthaven verstrekte informatie dient door de gebruikers te worden beschouwd en behandeld als bedrijfsvertrouwelijk of economisch gevoelig. De op basis van dit artikel door de gebruikers van de overige luchthaven aan de exploitant verstrekte informatie dient door de exploitant evenzeer te worden beschouwd en behandeld als bedrijfsvertrouwelijk of economisch gevoelig en mag door de exploitant bovendien niet in een tot een gebruiker herleidbare vorm in het voorstel worden verwerkt.

#### Artikel 8.40g

1. Indien binnen vier weken na de mededeling, bedoeld in [artikel 8.40c, eerste lid](#), van de vaststelling van de tarieven en voorwaarden bij de Autoriteit Consument en Markt een aanvraag van een gebruiker of representatieve organisatie is ingediend tot vaststelling of de tarieven en voorwaarden in strijd zijn met bij of krachtens deze wet gestelde regels, treden de tarieven en voorwaarden op de voorgenomen ingangsdatum niet in werking. De Autoriteit Consument en Markt deelt de exploitant van de overige luchthaven terstond mede dat een aanvraag van een gebruiker of van een representatieve organisatie is ontvangen.
2. De Autoriteit Consument en Markt neemt binnen vier weken na ontvangst van de aanvraag een besluit omtrent de inwerkingtreding van de door de exploitant vastgestelde tarieven en voorwaarden. De Autoriteit Consument en Markt wijst daarbij de tarieven en voorwaarden aan waarvoor, gelet op de aanvraag, de in het eerste lid bedoelde opschorting van de inwerkingtreding noodzakelijk blijft. In plaats van deze aangewezen tarieven en voorwaarden hanteert de exploitant de tarieven en voorwaarden die golden in de periode voorafgaand aan de periode waarvoor de aangewezen tarieven en voorwaarden waren vastgesteld. De tarieven en voorwaarden die niet zijn aangewezen, treden op de door de exploitant voorgenomen ingangsdatum in werking. Het nemen van een besluit als bedoeld in de eerste volzin, blijft achterwege indien binnen de daarin genoemde termijn een besluit over de aanvraag kan worden genomen.

3. De Autoriteit Consument en Markt beslist zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen vier maanden na ontvangst van de aanvraag. Deze termijn kan in uitzonderlijke gevallen met twee maanden worden verlengd. De Autoriteit Consument en Markt doet de aanvrager voor het einde van de in de eerste volzin bedoelde termijn met redenen omkleed mededeling van de verlenging.

4. Indien de Autoriteit Consument en Markt vaststelt dat de tarieven en voorwaarden in strijd zijn met bij of krachtens deze wet gestelde regels, deelt zij dit terstond mede aan de exploitant van de overige luchthaven. De exploitant van de overige luchthaven stelt opnieuw de tarieven en voorwaarden vast met inachtneming van de overwegingen van de Autoriteit Consument en Markt. Nadat de tarieven en voorwaarden opnieuw zijn vastgesteld, trekt de Autoriteit Consument en Markt het besluit omtrent de inwerkingtreding bedoeld in het tweede lid in. De opnieuw vastgestelde tarieven en voorwaarden gelden vanaf de door de exploitant oorspronkelijk voorgenomen ingangsdatum.

5. Indien de Autoriteit Consument en Markt heeft vastgesteld dat de tarieven en voorwaarden niet in strijd zijn met bij of krachtens deze wet gestelde regels, trekt zij het besluit omtrent de inwerkingtreding bedoeld in het tweede lid in, en gelden deze tarieven en voorwaarden vanaf de door de exploitant oorspronkelijk voorgenomen ingangsdatum.

6. Eventuele verschillen in tarieven, voortvloeiende uit beslissingen van de Autoriteit Consument en Markt als bedoeld in het eerste tot en met vijfde lid, worden vereffend bij de hernieuwde vaststelling van de tarieven en voorwaarden.

7. Het eerste lid en artikel 8.40e zijn niet van toepassing op de vaststelling van tarieven en voorwaarden als bedoeld in het vierde lid.

8. De exploitant van de overige luchthaven hanteert de ingevolge het vierde lid vastgestelde tarieven en voorwaarden gedurende het resterende deel van de periode waarvoor de tarieven en voorwaarden overeenkomstig artikel 8.40c, eerste lid, waren vastgesteld.

9. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld omtrent de aanvraag, bedoeld in het eerste lid, aan de Autoriteit Consument en Markt en omtrent de vaststelling van tarieven en voorwaarden, bedoeld in het vierde lid.

## Besluit tarieven en voorwaarden van overige luchthavens

### Artikel 1 Begripsbepalingen

1. In dit besluit wordt verstaan onder: (...)

- gebruiker: een luchtvaartmaatschappij, alsmede een persoon of rechtspersoon die vluchten uitvoert, niet zijnde een luchtvaartmaatschappij
- overige luchthaven: een burgerluchthaven behorende tot de overige burgerluchthavens, bedoeld in artikel 8.1, eerste lid, onder b, van de Wet luchtvaart dan wel een militaire luchthaven voor zover het betreft burgermedegebruik door tussenkomst van een burgerexploitant; (...)

### Artikel 3 Luchtvaartactiviteiten

Luchtvaartactiviteiten zijn activiteiten als bedoeld in artikel 8.40c, eerste lid, van de wet van de exploitant van een overige luchthaven ten behoeve van:

- a. het opstijgen en landen van luchtvaartuigen;
- b. het parkeren van luchtvaartuigen;

*c. de afhandeling van passagiers van luchtvaartuigen en hun bagage, alsmede van vracht in verband met het opstijgen en landen van luchtvaartuigen waaronder in elk geval wordt begrepen:*

*1°. het gebruik van de passagiersterminal; en*

*2°. het gebruik van de voorrijwegen;*

*d. de uitvoering van de beveiliging van passagiers en hun bagage, alsmede van vracht, waaronder mede begrepen de faciliteiten voor grenscontrole.*

#### Artikel 5. Voorstel voor tarieven en voorwaarden

*1 De exploitant van een overige luchthaven doet de mededeling van een voorstel voor tarieven en voorwaarden als bedoeld in artikel 8.40e, eerste lid, van de wet door:*

- a. terinzagelegging van het voorstel op in ieder geval de vestiging van de exploitant op de luchthaven;*
- b. kennisgeving van het uitbrengen van het voorstel langs elektronische weg op zodanig geschikte wijze dat de gebruikers en representatieve organisaties zo goed mogelijk worden bereikt; en*
- c. toezending van het voorstel op verzoek van gebruikers en representatieve organisaties aan het door hen opgegeven adres.*

*2 In de kennisgeving, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, worden de periode van terinzagelegging vermeld en de locatie waar en de tijdstippen waarop het voorstel voor tarieven en voorwaarden kan worden ingezien.*

*3 Gedurende vier weken na de dag waarop het voorstel voor tarieven en voorwaarden ter inzage is gelegd kan het voorstel worden ingezien. De periode van terinzagelegging vangt niet eerder aan dan op de dag nadat de kennisgeving heeft plaatsgehad.*

*4 Het voorstel, bedoeld in het eerste lid, bevat ten minste:*

- a. een lijst van de verschillende diensten en infrastructuur die in ruil voor de tarieven ter beschikking worden gesteld;*
- b. de methodiek voor het vaststellen van de tarieven;*
- c. de algemene kostenstructuur van de faciliteiten en diensten waarop de tarieven betrekking hebben*
- d. de opbrengsten uit de verschillende tarieven en de totale kosten van de diensten gedekt door de tarieven;*
- e. eventuele overheidsfinanciering van de faciliteiten en diensten waarop de tarieven betrekking hebben;*
- f. prognoses betreffende de situatie van de luchthaven ten aanzien van de tarieven, de ontwikkelingen van verkeer en vervoer alsmede de geplande investeringen;*
- g. het werkelijke gebruik van de luchthaveninfrastructuur en -apparatuur tijdens het voorgaande boekjaar;*
- h. de voorspelde resultaten van eventuele omvangrijke geplande investeringen in termen van hun effect op de capaciteit van de luchthaven; en*
- i. een prognose van de te verwachten kwaliteitsontwikkeling voor het komende boekjaar, aan de hand van de in artikel 8 vastgestelde kwaliteitsindicatoren, ten opzichte van het lopende boekjaar.*

*5 Binnen vier weken na de dag waarop mededeling is gedaan van het voorstel voor tarieven en voorwaarden, kunnen gebruikers hun zienswijze omtrent het voorstel voor tarieven en voorwaarden schriftelijk kenbaar maken aan de exploitant van een overige luchthaven.*

*6 Gedurende de in het vijfde lid bedoelde termijn bestaat desgevraagd voor de gebruikers de mogelijkheid hun zienswijze mondeling toe te lichten.*

#### Artikel 7 Informatie voorafgaand aan de mededeling van een voorstel voor tarieven en voorwaarden

*Voorafgaand aan de mededelingen ten behoeve van het voorstel van de tarieven en voorwaarden, bedoeld in de artikelen 8.40d, vierde lid, en 8.40e, eerste lid, van de wet verstrekken de gebruikers aan de exploitant van een overige luchthaven informatie over:*

- a. de prognoses betreffende de omvang van hun verkeer en vervoer;*

- 
- b. de prognoses betreffende de samenstelling en het geplande gebruik van hun vloot;
  - c. hun ontwikkelingsprojecten op de luchthaven; en
  - d. hun behoefte op de luchthaven.

Artikel 9 Inhoud aanvraag Autoriteit Consument en Markt.

1. Een aanvraag als bedoeld in artikel 8.40g, eerste lid, van de wet bevat:
  - a. de gronden voor het oordeel van de gebruiker dat de tarieven en voorwaarden in strijd zijn met bij of krachtens de **Wet** gestelde regels;
  - b. de aanduiding om welke concrete door de exploitant van een overige luchthaven vastgestelde tarieven en voorwaarden het gaat; en
  - c. indien van toepassing, de vermelding van andere instanties waaraan is verzocht zich uit te spreken over de tarieven en voorwaarden.
  
2. De vaststelling van de tarieven en voorwaarden, bedoeld in artikel 8.40g, vierde lid, van de wet, geschiedt binnen drie weken na het besluit van de Autoriteit Consument en Markt.